

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Zukunft der Finanzierung und
Ausgaben der Gemeinsamen
Agrarpolitik**

Franz Sinabell, Hans Pitlik (WIFO), Erwin Schmid (BOKU)

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger

Februar 2009

Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik

Franz Sinabell, Hans Pitlik (WIFO), Erwin Schmid (BOKU)

Februar 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger

Inhalt

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist die größte Ausgabenposition des EU-Haushalts. Durch die Erweiterung der EU um Länder mit hohem Agraranteil mussten in den vergangenen Jahren zusätzliche Herausforderungen bewältigt werden. Die Studie untersucht, welche Optionen zur Finanzierung des Agrarhaushalts auf Ebene der EU prinzipiell zur Verfügung stehen und wie sie von den einzelnen Gruppen von Entscheidungsträgern eingeschätzt werden. Zudem werden die Auswirkungen der einzelnen Finanzierungsvarianten auf die Verteilung der Direktzahlungen auf die Mitgliedsländer und innerhalb der Mitgliedsländer berechnet.

Rückfragen: Franz.Sinabell@wifo.ac.at, Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Dietmar.Weinberger@wifo.ac.at

2009/156-2/S/WIFO-Projektnummer: 8107

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Download 24,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36165&typeid=8&display_mode=2

Kurzzusammenfassung

Die Untersuchungen verfolgen das Ziel, einen Überblick zur Finanzierung des Agrarhaushalts der EU zu geben und Optionen für die künftige Gestaltung vorzustellen. Dazu wird ein historischer Überblick zur Entwicklung des Agrarhaushalts der EU geboten und es werden die wichtigsten Ziele und Instrumente der GAP vor diesem Hintergrund beleuchtet. Ausgewählte Ausprägungen der Agrarförderungen der EU – die Verteilung über die Zeit hinweg, die Verteilung über Mitgliedsländer, die Verteilung zwischen einzelnen Ausgabepositionen und die Verteilung innerhalb der Mitgliedsländer – werden in näherem Detail untersucht. Einen Schwerpunkt der quantitativen Darstellung stellt der Zusammenhang zwischen Agrareinkommen und Agrarförderung dar.

Die Fragen der künftigen Finanzierung von Aufgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik werden auf der Basis einer ausführlichen Darstellung fiskaltheoretischer Überlegungen abgehandelt. Dieser Zugang erlaubt es, auf normativer Ebene Kriterien abzuleiten, welche Aufgaben auf der Ebene der EU und welche auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsländer angesiedelt werden sollten. Daraus leiten sich auch Verantwortlichkeiten für die Finanzierung der Aufgaben ab.

In Szenarien wurde untersucht, wie sehr das landwirtschaftliche Einkommen bzw. die Verteilung von Direktzahlungen von unterschiedlichen Annahmen über den Agrarhaushalt abhängt. Die Auswirkung von verstärkten Abschlägen für Bezieher größerer Beträge von Direktzahlungen, die verstärkte Beteiligung von Mitgliedstaaten zur Mittelaufbringung von Agrarzahungen und die Kürzung der EU-Direktzahlungen um 30% wurden im Detail untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Verteilung der Direktzahlungen innerhalb der Länder kaum von Abschlägen für Bezieher höherer Direktzahlungen beeinflusst wird. Diese Maßnahme dient daher vornehmlich der Mittelaufbringung ohne an der Verteilung innerhalb der Länder signifikante Änderungen zu bewirken. Deutliche Auswirkungen hat ein Reformvorschlag, dem zu Folge Beträge unter 500 Euro pro Jahr nicht länger ausbezahlt werden.

Die Einkommen der einzelnen Agrarsektoren der EU-Mitgliedsländer sind in stark unterschiedlicher Weise von Änderungen der Direktzahlungen betroffen. Durch das hohe Gewicht von Zahlungen im Programm der Ländlichen Entwicklung halten sich in Österreich die Folgen von allfälligen Kürzungen von Direktzahlungen in Grenzen. Anders ist die Situation in Ländern wie Belgien.

Die Konsequenzen von Vorschlägen zur Kürzung der Agrarausgaben auf die Netto-Zahlungspositionen sind sehr schwer einzuschätzen, da sie von einer großen Zahl zusätzlicher Einflussfaktoren mitbestimmt werden. Dazu zählt etwa der Rückfluss von Forschungsmitteln in die einzelnen Länder und die Veränderung des so genannten Briten-Rabatts. Eine höhere Beteiligung am Finanzierungsanteil durch das Vereinigte Königreich kann am ehesten erwartet werden, wenn der Agrarhaushalt der EU insgesamt signifikant reduziert wird. Ein Szenario in dem mehrere EU-Länder ihre Netto-Zahlungsposition verbessern ohne dass andere schlechter gestellt werden, ist möglich. Die Gesamtkosten der Gemeinsamen Agrarpolitik dürften sich dadurch jedoch kaum ändern, wenn Einkommenseinbußen aus nationalen Mitteln ausgeglichen werden müssen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Der EU Agrarhaushalt im Überblick	3
2.1. <i>Der aktuelle Agrarhaushalt im historischen Kontext</i>	3
2.2. <i>Der Agrarhaushalt der Gemeinschaft</i>	4
3. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) aus Sicht ökonomischer Theorien politischer Mehrebenensysteme	11
4. Ökonomische Theorie(n) der Kompetenzaufteilung in politischen Mehrebenensystemen	13
4.1. <i>Grundlagen</i>	13
4.2. <i>Dezentralisierungsvorteile</i>	13
4.3. <i>Grenzüberschreitende Politikexternalitäten und Skalenvorteile</i>	14
4.4. <i>Optimaler Zentralisierungsgrad und funktionaler Subsidiaritätstest</i>	14
4.5. <i>Politökonomische Überlegungen</i>	16
5. Reformen der GAP im Lichte der ökonomischen Föderalismustheorien	19
5.1. <i>Bisherige Reformen der GAP und die Konsequenzen für den Haushalt</i>	19
5.2. <i>Interessenheterogenität</i>	21
5.3. <i>Politiken der Ersten Säule der GAP (EGFL)</i>	22
5.3.1. <i>Marktordnungsausgaben</i>	22
5.3.2. <i>Direktzahlungen und Zahlungsansprüche (Betriebsprämien)</i>	24
5.4. <i>Politiken der Zweiten Säule der GAP (ELER)</i>	26
5.4.1. <i>Anpassungs- und Umstrukturierungshilfen</i>	27
5.4.2. <i>Förderung der Diversifizierung im ländlichen Raum</i>	27
5.4.3. <i>Agrarumweltpolitik</i>	28
5.5. <i>Ausblick</i>	29
6. Ausgewählte Wirkungen und Konsequenzen der Agrarausgaben	31
6.1. <i>Die Verteilung der Direktzahlungen zwischen den EU-Mitgliedsländern und innerhalb</i>	31
6.2. <i>Auswirkungen auf die Verteilung der Direktzahlungen innerhalb der Nationalstaaten durch veränderte Konditionen</i>	34
6.3. <i>Die Bedeutung der Agrarförderungen für das Einkommen in der Landwirtschaft</i>	37
6.4. <i>Agrarnettositionen 2000-2006</i>	40
7. Optionen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik	47
7.1. <i>Grundlegende Überlegungen</i>	47
7.2. <i>Szenarien zur Kürzung von EU-Agrarausgaben und ihre Wirkung auf Agrareinkommen und nationale Agrarhaushalte</i>	49
7.3. <i>Mögliche Konsequenzen der Verlagerung von Direktzahlungen für die österreichische Landwirtschaft</i>	53
7.4. <i>Szenarien zur Kürzung von EU-Agrarausgaben und ihre Wirkung auf die Netto-Zahlungspositionen</i>	55
7.5. <i>Diskussion und Schlussfolgerungen</i>	57

Literatur	61
Anhang I: Die Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik	65
A.1.1. Direktzahlungen	65
A.1.2. Marktordnungsinstrumente	68
A.1.3. Neue Herausforderungen	69
Anhang II: Beschlüsse im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik	71
A.2.1. Marktordnungen	71
A.2.2. Direktzahlungen	71
A.2.3. Weitere Änderungen	72

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Finanzrahmen der EU	6
Übersicht 2: Mittelaufteilung des Programms der ländlichen Entwicklung ¹), 2000-2006	7
Übersicht 3: Mittelaufteilung des Programms der ländlichen Entwicklung ¹), 2007-2013	8
Übersicht 4: Verteilung der marktbezogenen Ausgaben des Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie bzw. laut Finanzrahmen (nominelle Werte)	9
Übersicht 5: Agrarhaushalt 2006 bis 2008.....	10
Übersicht 6: Agrarstruktur – Zahl der Betriebe, Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LN) und Beschäftigung (JAE) sowie Direktzahlungen insgesamt (DZ) und entkoppelte Direktzahlungen (eDZ) in den Mitgliedsländern der EU.....	32
Übersicht 7: Deskriptive Statistik und Indikatoren über die Verteilung der Direktzahlungen (DZ) und der entkoppelten Direktzahlungen (eDZ) in den Mitgliedsländern der EU	33
Übersicht 8: Nettowertschöpfung, Faktoreinkommen in der Landwirtschaft und Verhältnis zu den Subventionen an die Landwirtschaft, Durchschnitt 2000-2006 und 2007	39
Übersicht 9: Nettowertschöpfung, Faktoreinkommen in der Landwirtschaft und Verhältnis zu den Subventionen an die Landwirtschaft, Durchschnitt 2000-2007 und 2008.....	40
Übersicht 10: Agrarzahungen der EU an Empfänger in Mitgliedsländern im Durchschnitt der Jahre 2000-2006 und im Jahr 2007	43
Übersicht 11: Netto-Positionen der EU-Mitgliedsländer bezüglich der Agrarzahungen	44
Übersicht 12: Nationale Ausgaben für den Agrarsektor.....	45
Übersicht 13: Untersuchungsszenarien im Überblick	50
Übersicht 14: Szenarienergebnisse "Modulation 25%"	51
Übersicht 15: Szenarienergebnisse "Kürzung der Direktzahlungen um 30%"	52
Übersicht 16: Mögliche Auswirkungen der Kürzung von Direktzahlungen um 30% auf die Netto-Zahlungsposition der EU-Mitgliedsländer im Jahr 2013	55
Übersicht 17: Von der Kommission vorgeschlagene Abschlüsse im Zuge der Modulation	66
Übersicht 18: Direktzahlungen, die nicht von der Modulation betroffen sind und Erlöse aus der Anwendung der progressiven Modulation in Mio. Euro	66
Übersicht 19: Konzentrationsmaße der gesamten Direktzahlungen im Jahr 2006 und Auswirkungen von verschiedenen Kürzungsvorschlägen.....	67
Übersicht 20: Konzentrationsmaße von entkoppelten Direktzahlungen im Jahr 2006 und Auswirkungen von verschiedenen Kürzungsvorschlägen.....	68

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklung der EU-Ausgabenstrukturen (1958-2008)	20
Abbildung 2: Der gemeinsame (Agrar-)Haushalt und die Entwicklung der Beschäftigten in der Landwirtschaft 1980 bis 2013	21
Abbildung 3: Konzentrationsraten (concentration ratios CR), Median (|) und Mittelwert (x) der Direktzahlungen im Jahr 2006.....	34
Abbildung 4: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "Modulation 13 %" (Modulationssatz einheitlich erhöht) im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006)	35
Abbildung 5: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "Progressive Modulation" im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006)	36
Abbildung 6: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "keine Direktzahlungen unter 500 €" im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006).....	36
Abbildung 7: Nationale Ausgaben für den Agrarsektor	46
Abbildung 8: Eigentumsverhältnisse von landwirtschaftlichen Grundstücken.....	58

1. Einleitung

Es ist nicht möglich, aus dem Gewicht einzelner Politikbereiche im Haushalt der Europäischen Union auf ihre Bedeutung zu schließen. Die Schaffung und Sicherung eines gemeinsamen Marktes ist wahrscheinlich der wichtigste Motor für Wachstum und Beschäftigung in der EU. Dazu werden keine finanziellen Mittel benötigt, sondern in erster Linie ein sicherer Rechtsrahmen und Aufgabe nationaler Handlungsspielräume zugunsten eines Mehrwerts von dem letztlich jedes einzelne Land profitiert. Es ist also kaum möglich, von der Wichtigkeit EU-weiter Projekte auf ihre Bedeutung im Haushalt zu schließen. Dennoch wird im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) häufig so argumentiert, dass gemessen am Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung, der Haushaltsanteil zu hoch sei. Dies ist grundsätzlich nicht abzulehnen, da in einer öffentlichen Diskussion zu Recht öffentliche Ausgaben gerechtfertigt werden müssen. Anknüpfungspunkt der Überlegungen dabei sollte jedoch sein, zu überprüfen ob die Ausgaben im Licht der von der Politik festgelegten Ziele gerechtfertigt sind. Im Reformvertrag, der erst vor kurzem vorgelegt wurde, sind die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik in unveränderter Form übernommen worden. Im Zuge der Diskussion im Rahmen der am 20. November abgeschlossenen Gesundheitsüberprüfung der Reform der GAP aus dem Jahr 2003 zeigt sich aber, dass es durchaus unterschiedliche Auffassungen über die künftige Ausrichtung gibt.

Für die Zeit nach 2013 sieht ein Spitzenbeamter der Deutschen Bundesregierung vor allem drei Kernelemente, auf die sich die Gemeinsame Agrarpolitik konzentrieren muss. Zum einen bedürfe es - im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft - eines Sicherheitsnetzes für den Fall extremer Marktkrisen, hervorgerufen durch Witterungsextreme. Deswegen sollten Instrumente des Risikomanagements stärker als bisher Teil des agrarpolitischen Instrumentariums werden. Langfristig wären auch Anreize für eine private Risikoabsicherung sinnvoll (aiz, 2008a). Direktzahlungen für die EU-Landwirte werden auch in Zukunft wichtig sein. Allerdings kann eine Kürzung der entsprechenden Mittel um bis die Hälfte durchaus als realistische Option betrachtet werden. Als Ausgleich sollte die zweite Säule der GAP gestärkt werden.

Die Haltung des britischen Finanzministers zu diesem Thema ist weit radikaler. Angesichts hoher Nahrungsmittelpreise fordert er die Verringerung der Zölle auf Agrargüter, die völlige Beseitigung von Direktzahlungen in der ersten Säule und den zügigen Abschluss der WTO-Verhandlungen (AGRA-EUROPE, 2008a). Die Haltung französischer Entscheidungsträger zum selben Thema ist gegenteilig. Die französische EU-Ratspräsidentschaft der zweiten Jahreshälfte von 2008 will die landwirtschaftlichen Direktzahlungen über das Jahr 2013 hinaus verteidigen und zudem sollen die Beihilfen stärker an die jeweilige Marktentwicklung gekoppelt werden. Gerade die Zunahme der Volatilität der Preise von Agrargütern würde es erforderlich machen, durch Beihilfen einen stabilen Einkommensstrom zu sichern (AGRA-EUROPE, 2008b).

In der EU-weiten Diskussion über die künftige Rolle der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Hintergrund des neuen Finanzrahmens zeichnen sich bereits Mehrheiten ab. Die Mehrzahl der Ratsmitglieder will in wesentlichen Zügen die bestehende GAP belassen wie sie ist. Die

Kommission plant, die zweite Säule zu Lasten der ersten Säule weiter zu stärken. Die zwölf neuen Mitgliedsländern plädieren hingegen, dass die Prämien in ihren Ländern angehoben werden sollten, da die Hektarsätze selbst im Jahr 2013, wenn die volle Beihilfenhöhe erreicht ist, noch immer weit unter dem Satz der EU-15 Länder liegen werden (AGRA-EUROPE, 2008c).

Die Spannweite der Diskussion ist daher sehr breit und die vorliegende Untersuchung versucht diese abzudecken indem drei Ziele verfolgt werden: a) es soll aus einer normativen ökonomischen Position eine Bewertung über die Rolle der Gemeinsamen Agrarpolitik entwickelt werden, b) einzelne Vorschläge sollen quantitativ im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf öffentliche Haushalte und das Agrareinkommen untersucht werden und c) es soll auf diese Weise ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion geleistet werden.

Im vorliegenden Bericht werden folgende Themen behandelt:

- ein historischer Überblick zur Entwicklung des Agrarhaushalts der EU;
- eine Darstellung der wichtigsten Ziele und Instrumente der GAP;
- ausgewählte Ausprägungen der Agrarförderungen der EU: Verteilung über die Zeit hinweg, Verteilung über Mitgliedsländer, Verteilung zwischen einzelnen Ausgabepositionen, Verteilung innerhalb der Mitgliedsländer und Zusammenhang zwischen Agrareinkommen und Agrarförderung;
- eine ausführliche Darstellung fiskaltheoretischer Überlegungen zur Zukunft der Finanzierung der GAP;
- eine Berechnung der Netto-Position der Mitgliedsländer im Hinblick auf die Finanzierung der GAP;
- eine kurze Darstellung des Umfangs der nationalen Anteile der Agrarförderung;
- Ergebnisse von Szenarienberechnungen über die Konsequenzen einzelner Reformvorschläge auf öffentliche Haushalte und das Einkommen in der Landwirtschaft.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen zu künftigen alternativen Finanzierungswegen der Gemeinsamen Agrarpolitik liefert der Vorschlag der Kommission zur Konsolidierung diverser Rechtsvorschriften zu Marktordnungen im Zuge der Gesundheitsüberprüfung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik aus dem Jahr 2003 (vgl. KOM(2008) 306 endgültig, Brüssel, den 20.5.2008). Darin wurde ein konkreter Vorschlag zur Begrenzung von Direktzahlungen für Empfänger hoher Beträge vorgeschlagen, dessen Verteilungswirkung im vorliegenden Bericht untersucht wird. Ein breiter Raum wird jedoch der prinzipiellen Aufgabenverteilung eingeräumt, ein Thema, das im Zusammenhang mit der Gesundheitsüberprüfung nur eine untergeordnete Rolle spielte. Im Zuge einer quantitativen Analyse werden zwei Vorschläge, die über jene der Gesundheitsüberprüfung hinausgehen untersucht, um die Spannweite der Möglichkeiten aufzuzeigen, die im Zusammenhang mit dem neuen Finanzrahmen zur Diskussion stehen. Eine Bewertung der Ergebnisse aus dem Blickwinkel der österreichischen Agrarpolitik steht am Schluss der Ausführungen.

2. Der EU Agrarhaushalt im Überblick

2.1. Der aktuelle Agrarhaushalt im historischen Kontext

Der 1958 in Kraft getretene Vertrag von Rom enthält bereits die allgemeinen Ziele einer gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Ihre Grundsätze wurden auf der Konferenz von Stresa im Juli 1958 festgelegt. 1960 verabschiedeten die sechs Gründungsmitglieder die Gemeinsamen Marktorganisationen und 1962 traten sie in Kraft. Die Grundprinzipien der Gemeinsamen Marktorganisationen sind: (i) den Güterverkehr im Binnenmarkt (Prinzip der 'Einheit des Marktes') nicht zu hemmen; (ii) der Vermarktung der Agrarprodukte des Gemeinsamen Marktes wird der Vorrang gegeben, indem Außenhandelschranken und administrative Preise eingerichtet wurden ('Gemeinschaftspräferenz'). Den Mitgliedern wurde die Möglichkeit entzogen, den eigenen Agrarsektor zu bevorzugen, dazu wurde ein eigenes Wechselkursystem entwickelt, um Währungsschwankungen auszugleichen. (iii) Agrarpolitische Instrumente (Mindestpreise, Mengensteuerung über Lagerhaltung, später Exportstützungen) werden aus dem gemeinsamen Haushalt ('finanzielle Solidarität') finanziert. Im Jahr 1962 wurden mit der Senkung von Zöllen auf gewerbliche Güter um 50% gegenüber 1957 die ersten Schritte der Zollunion gesetzt, die 1968 vollendet wurde. In den beiden kommenden Jahrzehnten wurde im Bereich der Agrarpolitik ein ausdifferenziertes System von Markteingriffen entwickelt, das mit den Jahren zu strukturellen Überschüssen wichtiger Agrarprodukte führte und hohen finanziellen Aufwand für Lagerhaltung und Exportstützungen zur Folge hatte.

1988 einigte sich der Europäische Rat auf ein Paket von Reformmaßnahmen, darunter die 'Leitlinie für die Agrarausgaben' zur Begrenzung des prozentualen Anteils der GAP-Ausgaben am Gesamthaushalt. Um dieses Ziel zu erreichen und um die Uruguay-Runde zum Abschluss zu bringen, wurden 1992 im Zuge der Mc Sharry Reform Direktzahlungen an Landwirte zum finanziell wichtigsten Instrument. Damit sollte der Agrarhaushalt von Preisschwankungen auf den Gütermärkten abgekoppelt werden. In der Folge wurden die Agrarpreise gesenkt und dadurch das Angebot und somit der Bedarf an Exportsubventionen verringert. In der Agenda 2000 Reform wurde diese Umorientierung beschleunigt.

Auf Initiative von Kommissar Fischler wurde 2003 beschlossen, die 1992 eingeführten Direktzahlungen abzuschaffen, da ihre Auszahlung nach wie vor an die Produktion von Agrargütern gekoppelt war. Stattdessen wurden ab 2005 pauschale Zahlungsansprüche (häufig Betriebsprämie genannt) eingeführt, die nicht mehr an die Produktion, sondern an die Aufrechterhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands gebunden sind. Auf diese Weise werden alloкатive Verzerrungen durch die Agrarpolitik im Binnenmarkt weiter reduziert und es wurden Rahmenbedingungen geschaffen, unter denen weitere Liberalisierungsschritte im Agraraußenhandel leichter zu bewältigen sein werden. Aktuelle und künftige Reformen einzelner Marktordnungen (z. B. Zucker, Milch) folgen dem Muster - Reduktion von Preisen und Lieferrechten - im Gegenzug Einführung (bzw. Ausdehnung) von Zahlungsansprüchen.

Mit der Etablierung der 'zweiten Säule', dem Programm der ländlichen Entwicklung, wird seit dem Jahr 2000 versucht, inhärente Zielkonflikte (Einkommensziel in der landwirtschaftlichen

Bevölkerung und das Ziel niedriger Preise für die Konsumenten) besser zu lösen, als dies mit den Mitteln der Marktordnungen allein möglich ist. Mit diesem Programm wird die Bereitstellung von Umweltgütern abgegolten und die Offenhaltung der agrarischen Kulturlandschaft auf benachteiligten Standorten finanziert. Auch die Modernisierung von Unternehmen und Maßnahmen zur Diversifizierung und Innovation werden gefördert. In diesem Programm wird der enge Fokus auf den Agrarsektor überwunden und die Bevölkerung des ländlichen Raums als Adressat angesprochen. Je nach finanziellen Status der Empfängerregion müssen 50% oder 25% der Mittel aus nationalen Fonds kofinanziert werden, während die Maßnahmen aus dem Bereich der 'ersten Säule' zur Gänze aus dem EU-Haushalt bestritten werden.

2.2. Der Agrarhaushalt der Gemeinschaft

Die im Sommer 2006 zwischen den EU-Mitgliedsländern erzielte Vereinbarung über den Finanzrahmen 2007 – 2013 enthält neben einer Regelung der geplanten Aufteilung der finanziellen Ressourcen für sieben Jahre auch eine so genannte Überprüfungs Klausel. Im Rahmen des verpflichtenden Mid-Term-Review, über den die Kommission 2008/2009 Bericht erstatten wird, soll einerseits das Eigenmittel-Finanzierungssystem der EU auf den Prüfstand gestellt werden. Andererseits ist auch "eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik" beabsichtigt. Dahinter verbirgt sich speziell die Frage, welche Aufgaben die EU in Zukunft prioritär wahrnehmen sollte und welche finanziellen Mittel für die Aufgabenerfüllung zu diesen Zwecken auf der Europäischen Ebene eingesetzt und zur Verfügung gestellt werden sollten.¹

Die ausdrückliche Erwähnung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Hinblick auf eine fundamentale Überprüfung des EU-Aufgaben- und Ausgabenkatalogs deutet bereits darauf hin, dass trotz der beachtenswerten Reformen, die in den vergangenen 15 – 20 Jahren durchgeführt wurden, noch immer erheblicher und grundsätzlicher Diskussionsbedarf gesehen wird. Ohne Zweifel spielt in diesem Kontext eine gewichtige Rolle, dass die GAP mit einem Anteil von ca. 43 % (das sind ca. 370 Mrd. Euro in Preisen von 2004) der EU-Gesamtausgaben über den Zeitraum 2007 – 2013 nach wie vor eine herausragende Bedeutung einnimmt. In derselben Siebenjahres-Periode beläuft sich der Anteil der EU-Ausgaben für "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung", deren Bedeutung von der EU-Kommission (2005) im Zuge der Lissabon-Strategie besonders herausgestrichen wird, durchschnittlich auf lediglich knapp 9 % der Finanzmittel.

Im aktuellen Finanzrahmen 2007 – 2013 sind die agrarpolitischen Ausgaben unter der Rubrik "Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen" ausgewiesen. Die darin veranschlagten Gesamtausgaben betragen in dieser Periode rd. 370 Mrd. Euro in Preisen von 2004 (s. Übersicht 1). Mit Verordnung vom Juni 2005 wurde dabei ein neuer Rechtsrahmen der EU zur Finanzierung der GAP geschaffen. Zu diesem Zweck wurden mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen

¹ Der Sapir-Report (2003) hatte insofern einen "Vortäufer-Charakter".

Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zwei neue Fonds eingerichtet, die jeweils besondere Merkmale aufweisen und (teils) unterschiedliche agrarpolitische Zielschwerpunkte verfolgen. Der EGFL stellt die 'erste Säule' der GAP dar, aus der Interventionspolitiken und Direktzahlungen an landwirtschaftliche Erzeuger finanziert werden. Die Verpflichtungen für marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen machen etwa drei Viertel der veranschlagten Gesamtverpflichtungen in der Ausgabenrubrik "Natürliche Ressourcen" aus. Der ELER repräsentiert die 'zweite Säule' und beinhaltet "Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums", die neben der Finanzierung agrarumweltpolitischer Maßnahmen auch eine ganze Reihe von weiteren Politiken mit unterschiedlichem Zielcharakter verfolgen. Im Zuge der beschlossenen Modulation werden in steigendem Umfang Mittel aus der ersten Säule in die zweite Säule umgeschichtet. Darüber hinaus finanzieren sich kleinere Teile der GAP auch aus dem Fischereifonds, dem Umweltprogramm Life+ und aus der Budgetposition Bildung.

Während allerdings der Budgetanteil der Agrarausgaben im Finanzrahmen 2007 – 2013 rückläufig ist, nehmen die "Wettbewerbsausgaben" anteilmäßig leicht zu. Bei insgesamt auf rd. 1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU begrenzten Budgetmitteln wird damit – wenngleich sehr vorsichtig – auch im EU-Haushalt eine stärkere Priorität auf wachstums- und beschäftigungspolitische Anliegen gelegt.

Das für die 27 Mitglieder vorgesehene Volumen an Agrarförderungen ist nach der institutionellen Vereinbarung über den Finanzrahmen fixiert. Verglichen mit 2004 nehmen die Agrarausgaben bis 2013 lediglich im Rahmen der erwarteten Inflationsrate zu.

Für einen Teil der Ausgaben, jene für das Programm der ländlichen Entwicklung, liegt ein von der Kommission veröffentlichter Verteilungsschlüssel für EU 25 vor (Übersicht 2 und Übersicht 3). Das budgetierte Volumen der Mittel für das Programm der ländlichen Entwicklung für EU 27 beträgt 91 Mrd. Euro zu laufenden. In der Periode 2000-2006 waren für die EU 15 Länder 53,6 Mrd. Euro (zu lfd. Preisen) vorgesehen gewesen.

Abweichend von dieser Verringerung für die EU 15 insgesamt, werden die für Österreich vorgesehenen Mittel leicht ausgedehnt, und zwar von 3,3 Mrd. Euro (zu lfd. Preisen 2000-2006) auf 3,5 Mrd. Euro zu Preisen 2004 (3,9 Mrd. Euro zu lfd. Preisen). Österreich profitiert zum einen von einer Sonderregelung, die im Zuge der Ratsentscheidung zum Finanzrahmen getroffen wurde und zum anderen von der aus österreichischer Sicht günstigen Detailregelung zur Umlenkung von Mitteln der marktbezogenen Zahlungen in das Programm der ländlichen Entwicklung.

Wie die Gesamtmittel auf die einzelnen Länder verteilt werden, ist im Detail noch nicht absehbar, da laufende (z. B. Zucker, Milch, Wein) und künftige (z. B. Gemüse) Reformen von Marktordnungen einzelne Länder in unterschiedlicher Weise berühren. Zwei Eckpunkte sind bereits vorgegeben: das vorgegebene Gesamtvolumen (aus dem Finanzrahmen) und die einheitlichen Flächenzahlungen in den neuen Mitgliedsländern, deren nominellen Beträge bis 2013 zunehmen werden. Die auf Basis dieser Randbedingungen geschätzte Verteilung der marktbezogenen Ausgaben durch *Erjavec* (2006) ist in Übersicht 4 zusammengestellt. Für Österreich ergibt sich dieser Schätzung zu Folge keine grundlegende Änderung gegenüber der Ist-Situation.

Die aktuellen Agrarausgaben der EU sind in Übersicht 5 zusammengestellt. Die deutliche Verringerung der marktbezogenen Ausgaben seit dem Jahr 2006 führt letztlich dazu, dass das Budgetvolumen rückläufig ist. Da derzeit auf den Weltmärkten die Preise auf ähnlichem Niveau wie in der EU sind, erübrigen sich Exporterstattungen.

Übersicht 1: Finanzrahmen der EU

Geänderter Finanzrahmen – GALILEO-Anpassung (Stand Dezember 2007)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007- 2013
	Mio. Euro zu Preisen 2004							
Nachhaltiges Wachstum	51.267	52.913	54.071	54.860	55.379	56.845	58.256	383.591
<i>Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum u. Beschäftigung</i>	8.404	9.595	10.209	11.000	11.306	12.122	12.914	75.550
<i>Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung</i>	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Bewahrung u. Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	53.478	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	369.837
<i>Marktbezogene Ausgaben, Direktzahlungen</i>	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
<i>Ländliche Entwicklung u.a.</i>	10.358	11.625	11.387	11.171	10.947	10.728	10.516	76.732
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit, Recht	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
Sonstige	13.251	13.478	13.902	14.120	14.594	15.079	15.639	100.063
Globaler Akteur	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
Verwaltung	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
Ausgleichszahlungen	419	191	190					800
Summe								
Verpflichtungsermächtigungen	119.195	121.971	123.019	123.518	124.018	125.496	127.044	864.261
Anteil am BNE ¹⁾ in %	1,1	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
	% der Gesamtausgaben							
Nachhaltiges Wachstum	43,0	43,4	44,0	44,4	44,7	45,3	45,9	44,4
<i>Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum u. Beschäftigung</i>	7,1	7,9	8,3	8,9	9,1	9,7	10,2	8,7
<i>Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung</i>	36,0	35,5	35,7	35,5	35,5	35,6	35,7	35,6
Bewahrung u. Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	44,9	44,5	43,6	42,9	42,3	41,3	40,3	42,8
<i>Marktbezogene Ausgaben, Direktzahlungen</i>	36,2	35,0	34,4	33,9	33,4	32,7	32,0	33,9
<i>Ländliche Entwicklung u.a.</i>	8,7	9,5	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,9
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit, Recht	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,2
Sonstige	11,1	11,1	11,3	11,4	11,8	12,0	12,3	11,6
Globaler Akteur	5,2	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	5,7
Verwaltung	5,6	5,6	5,7	5,8	5,8	5,9	6,0	5,8
Ausgleichszahlungen	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Summe								
Verpflichtungsermächtigungen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Europäische Kommission, 2008; -¹⁾ BNE Bruttonationaleinkommen.

Übersicht 2: Mittelaufteilung des Programms der ländlichen Entwicklung¹⁾, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006		
	Mio. € (nominell)							Mio. € (nom.)	Anteil in %	% Absor- ption ²⁾
EU 27	4.764	5.750	6.010	7.148	8.940	10.207	11.457	54.276	100,0	83,3
NM 12	0	30	111	214	1.481	2.517	2.939	7.293	13,4	67,2
EU 15	4.764	5.720	5.899	6.934	7.459	7.690	8.518	46.983	86,6	86,5
Belgien	28	32	50	47	52	63	83	356	0,7	77,7
Bulgarien	0	13	5	41	32	67	54	212	0,4	47,7
Tschechien	0	0	0	0	182	172	216	569	1,0	70,7
Dänemark	34	37	50	47	45	49	77	339	0,6	87,8
Deutschland	834	1.017	1.156	1.282	1.431	1.318	1.461	8.498	15,7	92,3
Estland	0	3	7	17	41	72	56	196	0,4	75,7
Griechenland	147	349	234	273	377	459	594	2.433	4,5	63,5
Spanien	395	1.145	1.091	1.304	1.262	1.403	1.562	8.161	15,0	86,7
Frankreich	507	645	697	927	955	1.000	1.301	6.031	11,1	85,9
Irland	356	330	341	348	382	386	416	2.560	4,7	98,3
Italien	952	682	699	979	1.047	1.156	1.165	6.679	12,3	82,6
Zypern	0	0	0	0	7	9	25	42	0,1	56,0
Lettland	0	5	3	21	82	143	120	374	0,7	73,1
Litauen	0	7	3	25	113	177	176	502	0,9	68,0
Luxemburg	7	10	11	17	16	16	12	89	0,2	93,1
Ungarn	0	0	9	0	118	288	387	802	1,5	74,6
Malta	0	0	0	0	3	8	9	20	0,0	65,1
Niederlande	60	61	51	72	87	74	83	488	0,9	93,9
Österreich	462	460	449	469	480	500	516	3.337	6,1	99,9
Polen	0	0	42	100	599	1.138	1.442	3.321	6,1	69,6
Portugal	280	264	401	438	555	431	467	2.837	5,2	72,7
Rumänien	0	0	38	0	161	187	147	533	1,0	45,9
Slowenien	0	2	0	6	63	77	124	272	0,5	82,0
Slowakei	0	0	5	5	80	177	183	451	0,8	68,8
Finnland	346	334	336	360	366	365	295	2.404	4,4	100,5
Schweden	183	159	175	184	184	191	184	1.261	2,3	98,2
Vereinigtes Königreich	171	195	159	187	217	278	301	1.508	2,8	86,2

Q: European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, The rural development in the European Union – statistical and economic information – Report 2007, August 2008, Brussels http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2007/index_en.htm); Europäische Kommission, GD Haushalt, Dokument KOM(2006)327 endg., Brüssel 22.6.2006; IP/06/1177, Brüssel, den 12. September 2006. Angaben für Bulgarien und Rumänien auf Basis *Erjavec* (2006); -¹⁾ Summe der Mittel für die Ländliche Entwicklung aus dem EAGFL (Garantie und Ausrichtung), SAPARD und dem *Temporary Rural Development Instrument* (TRDI); -²⁾ Absorption in % des Budgets (d.h. Summe der Ausgaben 2000 bis 2006 dividiert durch die Summe der veranschlagten Mittel 2000-2006 laut Finanzplan).

Übersicht 3: Mittelaufteilung des Programms der ländlichen Entwicklung¹⁾, 2007-2013

	2007-2013 laut Finanzplan		2007 Zahlungen		
	Mio. € (nom.)	Anteil in %	Mio. € (nom.)	Anteil in %	% Absorption ²⁾
EU 27	90.983	100,0	4.212	100,0	38,7
NM 12	37.091	40,8	290	6,9	6,9
EU 15	53.893	59,2	3.922	93,1	58,8
Belgien	419	0,5	47	1,1	72,7
Bulgarien	2.609	2,9	0	0,0	0,0
Tschechien	2.816	3,1	82	1,9	20,7
Dänemark	445	0,5	36	0,9	58,3
Deutschland	8.113	8,9	658	15,6	55,5
Estland	715	0,8	2	0,0	1,8
Griechenland	3.707	4,1	217	5,1	47,0
Spanien	7.214	7,9	94	2,2	32,9
Frankreich	6.442	7,1	782	18,6	84,0
Irland	2.340	2,6	396	9,4	106,0
Italien	8.292	9,1	377	9,0	33,0
Zypern	163	0,2	3	0,1	10,7
Lettland	1.041	1,1	0	0,0	0,0
Litauen	1.743	1,9	22	0,5	8,5
Luxemburg	90	0,1	13	0,3	91,6
Ungarn	3.806	4,2	55	1,3	9,6
Malta	77	0,1	0	0,0	0,0
Niederlande	487	0,5	21	0,5	29,6
Österreich	3.911	4,3	451	10,7	71,8
Polen	13.230	14,5	27	0,6	1,4
Portugal	3.929	4,3	117	2,8	20,8
Rumänien	8.023	8,8	0	0,0	0,0
Slowenien	900	1,0	30	0,7	20,3
Slowakei	1.969	2,2	70	1,7	23,0
Finnland	2.080	2,3	224	5,3	66,9
Schweden	1.826	2,0	222	5,3	76,0
Vereinigtes Königreich	4.599	5,1	267	6,3	101,1

Q: European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, The rural development in the European Union – statistical and economic information – Report 2008, December 2008, Brussels http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index_en.htm; –

¹⁾ Summe der Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); ²⁾ Absorption in % des Budgets (d.h. Ausgaben 2007 dividiert durch die veranschlagten Mittel 2007 laut Finanzplan).

Übersicht 4: Verteilung der marktbezogenen Ausgaben des Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie bzw. laut Finanzrahmen (nominelle Werte)

	Marktbezogene Ausgaben ¹⁾ pro Jahr		
	Ø 2000-2003	Ø 2004-2005	Ø 2007-2013
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
EU 27	-	-	45.746
EU 25	-	40.186	44.447
EU 15	38.090	39.154	39.841
	Anteil in Prozent		
Land	an EU 15	an EU 25	an EU 27
Belgien	2,44	2,52	2,45
Tschechische Republik	-	0,36	1,41
Dänemark	3,09	2,94	2,96
Deutschland	13,98	13,67	14,30
Estland	-	0,03	0,22
Griechenland	6,63	6,53	2,99
Spanien	14,60	14,59	10,31
Frankreich	23,57	22,07	21,04
Irland	3,68	3,68	4,02
Italien	12,32	11,54	8,17
Zypern	-	0,04	0,07
Lettland	-	0,03	0,24
Litauen	-	0,16	0,63
Luxemburg	0,06	0,06	0,09
Ungarn	-	0,64	2,02
Malta	-	0,00	0,01
Niederlande	3,21	3,07	4,04
Österreich	1,63	1,78	1,65
Polen	-	1,11	4,59
Portugal	1,65	1,68	1,49
Slowenien	-	0,04	0,26
Slowakei	-	0,15	0,60
Finnland	1,27	1,38	1,39
Schweden	1,71	1,83	1,73
Vereinigtes Königreich	10,14	10,07	10,46
EU 15	100,00	97,43	87,09
EU 25	-	100,00	97,16
Bulgarien	-	-	0,75
Rumänien	-	-	2,09

Q: Europäische Kommission, GD Haushalt, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006 (http://ec.europa.eu/budget/documents/revenue_expenditure_de.htm); Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Landwirtschaft in der Europäischen Union - Statistische und wirtschaftliche Informationen 2005, Februar 2006 (http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/index.htm); Anteile in der Finanzperiode basieren auf Schätzungen von Erjavec (2006); -¹⁾ Direktzahlungen, Exportstützungen und sonstige Marktordnungsausgaben.

Übersicht 5: Agrarhaushalt 2006 bis 2008

Titel	Bezeichnung	Ausführung 2006		Ausführung 2007		Mittel 2008	
		Verpflichtungen	Zahlungen	Verpflichtungen	Zahlungen	Verpflichtungen	Zahlungen
				Mio. €			
05 01	Verwaltungsausgaben	109,5	109,5	121,6	121,6	129,8	129,8
05 02	Marktbezogene Maßnahmen	8.066,7	8.066,7	5.419,3	5.420,5	4.032,4	4.033,6
05 03	Direktbeihilfen	34.051,3	34.051,3	37.045,9	37.045,9	36.832,0	36.832,0
	davon Teilsomme:						
	Entkoppelt ¹⁾	16.263,3	16.263,3	30.803,1	30.803,1	31.057,0	31.057,0
	Produktionsbezogen	17.788,0	17.788,0	6.242,8	6.242,8	5.775,0	5.775,0
05 04	Entwicklung des ländlichen Raums	11.931,3	11.328,8	9.488,1	10.869,1	13.296,9	11.379,3
05 05	Heranführungsmaßnahmen	299,8	213,8	0,0	285,1	85,3	385,0
05 06	Internationale Aspekte	5,8	6,2	6,0	6,0	6,2	6,2
05 07	Audit der Agrarausgaben	-275,1	-275,1	-90,5	-90,5	-342,5	-342,5
05 08	Allg. operative Unterstützung	36,6	37,2	36,4	36,4	31,5	34,1
05	Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	54.226,0	53.538,5	52.026,7	53.693,9	54.071,6	52.457,4
	davon:						
	Summe Direktbeihilfen und Marktbezogene Maßnahmen	42.118,1	42.118,1	42.465,2	42.466,3	40.864,4	40.865,6

Q: Europäische Kommission, GD Finanzplanung und Haushalt, Haushaltspläne online (verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>). Anmerkung: Mittel 2008 laut Entwurf für das Haushaltsjahr 2009.

3. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) aus Sicht ökonomischer Theorien politischer Mehrebenensysteme

Die Agrarpolitik gehörte zu jenen Politikfeldern, in denen die EU-Mitgliedstaaten wesentliche Teile ihrer Entscheidungssouveränität auf die Union übertragen haben. Die GAP stellt damit ohne Zweifel einen fundamentalen Träger der europäischen Integration dar. Seither wurde die ursprüngliche GAP durch eine ganze Reihe von mehr oder minder weit reichenden Reformen in wesentlichen Inhalten angepasst und hat zahlreiche Neuausrichtungen erfahren. Der politische Reformdruck auf die GAP wird dennoch gerade in jüngerer Zeit durch eine ganze Reihe von zumindest teilweise interdependenten Faktoren wieder intensiviert:

- Vor allem in den Wirtschaftswissenschaften werden grundlegende Zweifel an der ökonomischen und der verteilungspolitischen Rationalität und Effizienz zahlreicher Maßnahmen im Rahmen der GAP vorgebracht. Insbesondere auch durch die jüngeren Preisentwicklungen auf einzelnen Agrarmärkten wird die Notwendigkeit einer auf die Landwirtschaft bezogene, sektorale Förderungs- und Unterstützungspolitik immer stärker angezweifelt (z.B. Wichern 2004).
- Der politische Konsens über die Sinnhaftigkeit der bisherigen GAP scheint ebenfalls zu erodieren. Die Erweiterungsrunden der EU haben dabei nicht nur zu einer größeren Mitgliederzahl, sondern auch zu einer steigenden Heterogenität der agrarpolitischen Interessen beigetragen, insbesondere auch deshalb, weil sich unter den Beitrittsländern ausgesprochen agrarisch geprägte Volkswirtschaften befinden. Vereinbarte befristete Übergangslösungen für die Beitrittsländer können dabei keine dauerhaften Lösungen darstellen. Demgegenüber besteht offenkundig kaum Bereitschaft der großen Nettozahlerländer in der EU, die Finanzierungsbasis der GAP durch höhere Beiträge an die Union auszuweiten.
- Die Liberalisierungsbestrebungen der WTO zielen auf einen weiteren Abbau handelsverzerrender Politiken auf Agrarmärkten. Politischer Deregulierungsdruck geht dabei nicht nur von den Entwicklungs- und Schwellenländern aus, sondern dürfte sich seitens der nicht-landwirtschaftlichen Interessen in Industrieländern verstärken, wenn ein agrarpolitischer Protektionismus den Freihandel in anderen Bereichen gefährdet.
- Gleichzeitig betreffen die Klima- und die Energiepolitik als zwei der zentralen ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen für die Zukunft in besonderem Maße auch die landwirtschaftliche Produktion, sowohl qualitativ als auch quantitativ.

Angesichts dieser politischen und ökonomischen Herausforderungen stellt sich immer drängender die Frage nach dem angemessenen finanzwirtschaftlichen Ordnungsrahmen für die Agrarpolitik der Zukunft. Dahinter verbirgt sich vor allem das Problem, ob und inwieweit die agrarpolitische Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedsländern aus ökonomischer Perspektive mit dem für die Aufgabenzuordnung in der EU maßgeblichen Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Vor dem Hintergrund des anstehenden Mid-term-Reviews soll in diesem Kapitel diskutiert werden, welche Reformbedarfe im Lichte der ökonomischen Theorie(n) zur optimalen Aufgabenverteilung in politischen Mehrebenensystemen bestehen,

wobei jedoch die Ziele der GAP außer Diskussion stehen sollen. Der nächste Abschnitt skizziert die grundsätzlichen Überlegungen der einschlägigen ökonomischen Theorieansätze. Auf Basis der dargestellten Überlegungen wird im anschließenden Abschnitt die Agrarpolitik in der EU und die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen der supranationalen Ebene und den Mitgliedsländern einer kritischen Überprüfung unterzogen. In diesem Kontext werden die erste und die zweite Säule der GAP, da sie sich – zumindest formal – auf unterschiedliche Ziele beziehen, getrennt behandelt. Vor diesem Hintergrund wird schließlich diskutiert, welche möglichen Folgen die angestellten Reformüberlegungen für das Budget der EU und der Mitgliedsländer haben.

4. Ökonomische Theorie(n) der Kompetenzaufteilung in politischen Mehrebenensystemen

4.1. Grundlagen

In Fragen der Aufgabenverteilung zwischen der EU-Ebene, den Nationalstaaten und den subnationalen Gebietskörperschaften der Mitgliedsländer wird in der europapolitischen Diskussion üblicherweise mit dem Subsidiaritätsprinzip argumentiert. Eine Verantwortlichkeit der Union für ein Politikfeld lässt sich danach nur *insoweit* begründen, als die Mitgliedsländer die darin verfolgten Politikziele nicht befriedigend erreichen können und ein Handeln der EU eine bessere Zielerreichung verspricht. Die nachfolgend besprochenen theoretischen Ansätze versuchen, das Subsidiaritätsprinzip mit ökonomischem Inhalt zu füllen.

Die normative Frage nach der ökonomisch optimalen Zuordnung von wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsverantwortlichkeiten in föderativ organisierten Staatswesen beschäftigt die volkswirtschaftliche Literatur seit langem (z.B. Musgrave 1959, Olson 1969, Oates 1972, Pitlik 1997, Apolte 1999, Oates 1999, Oates 2005, Feld 2008). Der Ansatz des Fiscal Federalism (Oates, 1972) verfolgt das Ziel, aus einem ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül die optimale Zuordnung von politischen Entscheidungskompetenzen auf territoriale Einheiten abzuleiten. In einem durch die Extrempunkte Zentralismus und Dezentralismus abgegrenzten Spektrum wird versucht, durch eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer (De-)Zentralisierung von einzelnen Staatsaufgaben die für die Aufgabenerledigung bestgeeignete gebietskörperschaftliche Ebene zu ermitteln. Ursprünglich für die Frage nach der vertikalen Kompetenzverteilung in einem staatlichen Gemeinwesen entwickelt, findet die ökonomische Theorie des Föderalismus in jüngerer Zeit auch verstärkt Anwendung auf das Problem der adäquaten Zuordnung von Politikverantwortlichkeiten auf Union und Mitgliedsländer in einem politischen Mehrebenensystem (z.B. Stehn 1993, Tabellini 2003, Breuss und Eller 2004, Ederveen, Gelauff und Pelkmans 2006, Pelkmans 2006, Pitlik 2006). Aus der Vielzahl der theoretischen und empirischen Arbeiten soll an dieser Stelle ein cursorischer Überblick gegeben werden, in dem die wichtigsten Aspekte und Argumentationsmuster in Grundzügen dargestellt werden.

4.2. Dezentralisierungsvorteile

Ausgangspunkt ist die von Oates (1972) angestellte Überlegung dass aufgrund höherer Bürgernähe und besserer Information über die Bürgerpräferenzen ein grundsätzlicher Vorteil einer dezentralen Bereitstellung besteht. Vor allem dann, wenn interregionale Präferenzunterschiede vorliegen, können lokale Einheiten ihre Politik den unterschiedlichen Wünschen der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen des Staatsgebiets besser anpassen. Eine zentralisierte Bereitstellungskompetenz führt demnach zu einer Verringerung

des gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveaus, weil den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger nicht entsprochen werden kann ("Dezentralisierungstheorem").²

Ein weiterer Vorteil dezentraler Verantwortlichkeiten wird darin gesehen, dass Bürger und Unternehmen durch die Wahl ihres Wohnorts / Standortes ihre unterschiedlichen Präferenzen für unterschiedliche Leistungs-Steuerpakete offenbaren können (Tiebout 1956). Auf Basis des Dezentralisierungstheorems von Oates und des Präferenzoffenbarungsmechanismus der "Abstimmung mit den Füßen" wird ein prinzipieller Vorteil dezentraler Bereitstellung öffentlicher Leistungen abgeleitet. Für die Kompetenzverteilung innerhalb der EU folgt daraus ein prinzipieller Vorrang für eine Aufgabenverantwortlichkeit der Mitgliedsländer.

4.3. Grenzüberschreitende Politikexternalitäten und Skalenvorteile

Diesen grundlegenden Vorteilen dezentraler Politikverantwortlichkeiten stehen freilich mögliche Nachteile gegenüber, die es bei der Bestimmung der optimalen vertikalen Kompetenzverteilung zu beachten gilt. Dezentralisierungstheorem und Tiebout-Mechanismus beruhen auf der Annahme, dass die von den Bürgern einer Region konsumierten öffentlichen Leistungen regional begrenzt sind ("local public goods"). Freilich können Politiken der Mitgliedsländer direkte Auswirkungen auf die Bürger anderer Mitgliedsländer haben, die in den nationalen Politikentscheidungen jedoch keinen Niederschlag finden. Das Vorliegen von "spillover-Effekten" oder "cross-border externalities" kann dann dazu führen, dass dezentrale Politikentscheidungen zu wohlfahrtökonomisch suboptimalen Bereitstellungsniveaus der angebotenen öffentlichen Leistungen führen. Im Falle von Nutzenspillovers werden aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive 'zu wenig', im Falle von Kostenspillovers werden 'zu viele' Leistungen angeboten – jeweils gemessen an einem hypothetischen Optimum. So profitieren zum Beispiel von einer hohen öffentlichen Förderung der Grundlagenforschung in einem Mitgliedsland auch die Bürger anderer Länder, ohne jedoch einen finanziellen Beitrag zu leisten. Rationales Trittbrettfahren der nationalen Regierungen auf den finanziellen Anstrengungen der anderen würde dazu führen, dass insgesamt aus gesamteuropäischer Perspektive zu wenig Grundlagenforschung betrieben wird.

Auch das Vorliegen von signifikanten Skalenerträgen im Konsum oder sehr hohen Fixkosten (Unteilbarkeiten) bei der Bereitstellung kann dazu führen, dass die subzentralen Einheiten bestimmte öffentliche Leistungen nicht in einem wohlfahrtsoptimalen Niveau bereitstellen. Beispielsweise können die Kosten der Umsetzung von Forschungsgroßprojekten sehr schnell die finanziellen Möglichkeiten eines einzelnen Mitgliedslandes übersteigen. Es besteht dann das Risiko, dass aus gesamteuropäischem Blickwinkel notwendige Forschungseinrichtungen unterdimensioniert bleiben.

4.4. Optimaler Zentralisierungsgrad und funktionaler Subsidiaritätstest

Sowohl bei grenzüberschreitenden spillover-Effekten als auch bei einem Vorliegen von ökonomischen Unteilbarkeiten und Skalenvorteilen ist entscheidend, dass durch ein

² Die zentrale Einheit kann annahmegemäß keine regional differenzierte Politik betreiben, weil ihr die notwendigen Informationen fehlen oder weil politische Restriktionen erschweren, in den regionalen Einheiten unterschiedliche Leistungsniveaus anzubieten (Oates, 2005).

gemeinschaftliches Handeln der betroffenen Mitgliedsländer Wohlfahrtsgewinne erzielt werden könnten. Durch die Übertragung der Politikverantwortlichkeiten auf eine höhere Ebene (hier: die EU) könnten die auftretenden Wohlfahrtsverluste durch spillovers oder nicht ausgeschöpfte Skalenvorteile zwar nach traditionellen Vorstellungen verringert werden, dies jedoch um den Preis einer schlechteren Anpassung an möglicherweise unterschiedliche Präferenzen der Bürger in den Mitgliedsländern. Es besteht mithin ein Zielkonflikt zwischen einer präferenzadäquaten Bereitstellung auf dezentraler Ebene der Mitgliedsländer einerseits und der Ausschöpfung von Skalenvorteilen bzw. der Internalisierung externer Effekte durch zentralisierte Arrangements andererseits (Breuss und Eller 2004, Alesina, Angeloni und Etro 2005, Pelkmans 2006). Eine Zentralisierung von Politikverantwortlichkeiten auf der EU-Ebene ist damit auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht nur dann zu rechtfertigen, wenn die ökonomischen Kosten von Präferenzverletzungen nicht so stark ins Gewicht fallen, die grenzüberschreitenden externen Effekte oder die realisierten Skalenerträge mithin ausreichend groß sind. Pelkmans (2006) empfiehlt, nach einem "funktionalen Subsidiaritätstest" vorzugehen, wobei drei grundsätzliche Fragen zu beantworten wären:

- Existieren ausreichend stark ausgeprägte Externalitäten oder Skalenvorteile, die prinzipiell eine Zentralisierung der Politikverantwortung rechtfertigen könnten?
- Können die Vorteile einer abgestimmten Politik auch durch eine freiwillige Politikkoordination der betroffenen Länder erzielt werden? Ob eine freiwillige Abstimmung der Einzelpolitiken zwischen den nationalen Einheiten zustande kommt, ist letztlich abhängig von den Transaktionskosten des gemeinsamen Vorgehens (Pitlik, 1997). Diese Transaktionskosten sind umso höher, je größer die Zahl der involvierten Einheiten, je heterogener die Interessenlagen der Beteiligten und je schwieriger das Monitoring der Einhaltung von getroffenen Kooperationsvereinbarungen.
- Auch bei der Entscheidung für eine Zentralisierung der grundlegenden Kompetenzen auf EU-Ebene wäre zu klären, ob die konkrete Politikimplementierung nicht (teilweise) der Nationalebene überlassen werden kann: Problemlösungsdefizite einer 'rein dezentralen Lösung' implizieren nicht zwingend die vollständige Kompetenzverlagerung auf die nächsthöhere Ebene. In diesem Kontext sind verschiedene Arrangements geteilter Verantwortlichkeiten zwischen Zentralebene und subzentralen Ebene(n) denkbar (z.B. Pitlik 1997, Alesina, Angeloni und Etro 2005). So sind institutionelle Arrangements vorstellbar, in denen die Unionsebene allgemeine Rahmenbedingungen vorgibt, innerhalb derer die Mitgliedsländer bei ihren prinzipiell autonomen Politikentscheidungen variieren können. In der Theorie des Fiskalföderalismus werden auch intergovernmentale Transfersysteme diskutiert, in denen die Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf dezentraler Ebene durch Finanzzuweisungen der Zentralebene subventioniert wird (Oates 1972). Die theoretisch optimale institutionelle Ausgestaltung dieser Finanztransfers hängt dabei in hohem Maße von den damit verfolgten allokativen oder distributiven Zielen ab.

In der Literatur werden Kompetenzverflechtungen und gemischte Verantwortlichkeiten allerdings oft recht skeptisch beurteilt. Nach dem "Prinzip fiskalischer Äquivalenz" (Olson 1969) setzen ökonomisch effiziente Entscheidungen voraus, dass die Nutznießer der Leistung und der Kreis der Steuerzahler, die die Bereitstellung finanzieren, übereinstimmen. Für die optimale

Aufgabenzuweisung folgt daraus die Forderung nach institutioneller Kongruenz (Blankart 2007), also nach einer möglichst weit gehenden Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf jeweils einer gebietskörperschaftlichen Ebene. Die Subventionierung lokaler Einheiten im Rahmen von Finanztransfersystemen könnte daher aus zwei Gründen zu einer überoptimalen Ausweitung der bereitgestellten öffentlichen Leistungen führen. Informationsvorteile der dezentralen Einheiten sind erstens mit erheblichen Kontrollproblemen auf Seiten der transferleistenden Zentralebene verbunden, so dass die Einhaltung von Verwendungsaufgaben nicht gewährleistet ist (Oates 2005). Als besonders problematisch wird in diesem Kontext aber die zweite Möglichkeit angesehen, dass dezentrale Entscheidungsträger gemeinsam auf ein zentrales Budget zugreifen. Weingast, Shepsle, und Johnsen (1981) zeigen, dass unter diesen Bedingungen eine Überausdehnung der dezentralen öffentlichen Budgets die Folge sein wird ("common pool-Problem").

4.5. Politökonomische Überlegungen

Eine implizite Annahme der traditionellen Ansätze ist, dass die Regierungen auf allen Ebenen sich als benevolente Maximierer der gesellschaftlichen Wohlfahrt ihres Landes verhalten. Die politökonomische Literatur bricht mit diesen Vorstellungen und modelliert die politischen und bürokratischen Entscheidungsträger als eigennützige Wählerstimmen- oder Budgetmaximierer (Überblick z.B. bei Mueller 2003). Die Konsequenzen der Anwendung von politökonomischen Überlegungen auf die optimale Kompetenzaufteilung in föderativen Mehrebenensystemen sind allerdings bislang nicht abschließend geklärt. Die 'ältere' Literatur in der Public Choice-Tradition sieht in einer Konkurrenz der lokalen oder regionalen Einheiten um mobile Bürger und Unternehmen ein wichtiges Instrument zur Begrenzung des staatlichen "Leviathan" (Brennan – Buchanan 1980, Weingast 1995). Die Konkurrenz verstärkt überdies die Anreize der Politik und der Bürokratie, ihre angebotenen Leistungen effizient und in Übereinstimmung mit den Bürgerpräferenzen zu produzieren. Eine Zentralisierung und abgestimmte Politiken könnten den Wettbewerb schwächen oder eliminieren und wären daher nicht im Interesse der Bürger.

Freilich werden durch die Konkurrenz der dezentralen Einheiten lediglich interregional (oder international) mobile Faktoren vor einer Ausbeutung geschützt (Besley und Case 1993, Apolte 2008). Die einschlägige Literatur thematisiert deshalb auch, dass nur bei dezentralen Kompetenzen die immobilen Bürger über vergleichende Informationen über die relative Politikperformance der Länder oder Gemeinden verfügen. Ein dadurch forcierter Vergleichswettbewerb ("yardstick competition") trägt nach diesen Vorstellungen zur Verbesserung der demokratischen politischen Kontrolle bei. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass dezentrale Strukturen Experimente im Wettbewerb zulassen, so dass insgesamt die politische Innovationskraft gesteigert wird. Pelkmans (2006) wendet allerdings ein, dass eine zentrale Einheit politische Reform- und Innovationsanstrengungen koordinieren und einen Informationsaustausch der Länder forcieren könnte.

Unklar ist, ob durch eine Zentralisierung von Politikkompetenzen der Lobbyeinfluss gestärkt oder geschwächt wird (Pitlik 1997, Apolte 1999, Pelkmans 2006). So können bei zentralisierten Kompetenzen die ökonomischen Kosten einer Privilegierung spezieller Interessengruppen auf mehr Köpfe verteilt werden, so dass für die Konsumenten und Steuerzahler die Merklichkeit

der Belastungen abnimmt. Auch erscheinen politische Entscheidungsprozesse auf der Zentralebene im Allgemeinen weniger transparent als auf dezentraler Ebene. Umgekehrt ist die Organisationsfähigkeit von Sonderinteressen auf der Nationalebene möglicherweise größer als auf der Unionsebene. Tabellini und Wyplosz (2004) zufolge hängen die Effekte einer Zentralisierung auf den Lobbyeinfluss davon ab, ob die partikularen Interessengruppen in den Mitgliedsländern international gleichgerichtete (pro Dezentralisierung) oder konträre, antagonistische Interessen (pro Zentralisierung) vertreten.

5. Reformen der GAP im Lichte der ökonomischen Föderalismustheorien

5.1. Bisherige Reformen der GAP und die Konsequenzen für den Haushalt

Aktuelle Entwicklungen der Gemeinsamen Agrarpolitik können durch drei Hauptstränge charakterisiert werden. (1) Die Eingriffe in einzelne Agrarmärkte werden konsequent und systematisch reduziert, wobei die Planbarkeit eine große Rolle spielt. Landwirtschaftliche Betriebe bekommen Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen. Dahinter steht offensichtlich die Überzeugung, dass wichtige Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik wie die gesicherte Versorgung und die effiziente Produktion durch den Markt besser erreichbar ist. (2) Ein weiteres wichtiges Ziel, adäquate Einkommen für die in der Landwirtschaft tätigen Personen, wird nun durch direkte Stützung angestrebt. Damit wird die Transfereffizienz erhöht und tendenziell werden die Konsumenten (bzw. nachgelagerten Sektoren) entlastet, da Agrarpreise sinken (z.B. Zucker). (3) Eine weitere Änderung ist, dass die Nationalstaaten mehr Einflussmöglichkeiten bekommen, spezifischen Anforderungen des eigenen Agrarsektors Rechnung zu tragen. Die starke Ausweitung der Mitgliederzahl alleine kann dafür nicht verantwortlich sein. Vielmehr zeigte die Agrarreform 2003, dass Konzessionen gegenüber den Mitgliedsländern bezüglich der Art der Umsetzung der Betriebsprämienregelung nötig waren, um Änderungen zu ermöglichen.

Im Folgenden werden Überlegungen der ökonomischen Föderalismustheorien auf die für die Agrarpolitik maßgeblichen Aspekte übertragen. Dieser normative Zugang beschäftigt sich mit der Frage, welche Aufgaben auf welcher Ebene angesiedelt werden sollte. Die Darstellung erlaubt Rückschlüsse darauf, ob die aktuelle Agrarpolitik sich an föderalismustheoretischen Vorgaben orientiert oder nicht. Wird dieser Befund bestätigt, so können daraus Schlussfolgerungen für eine mögliche künftige vertikale agrarpolitische Kompetenzaufteilung zwischen der Unionsebene und den Mitgliedsstaaten (oder ggf. auch weiter untergeordneten Ebenen) abgeleitet werden. Dabei wird nachfolgend argumentiert, dass sich die Ziele und Instrumente der GAP in einem Schnittpunkt der verschiedenen theoretischen Überlegungen bewegen und eine einfache und eindeutige Kompetenzaufteilung deshalb schwer abzuleiten und erreichbar ist.

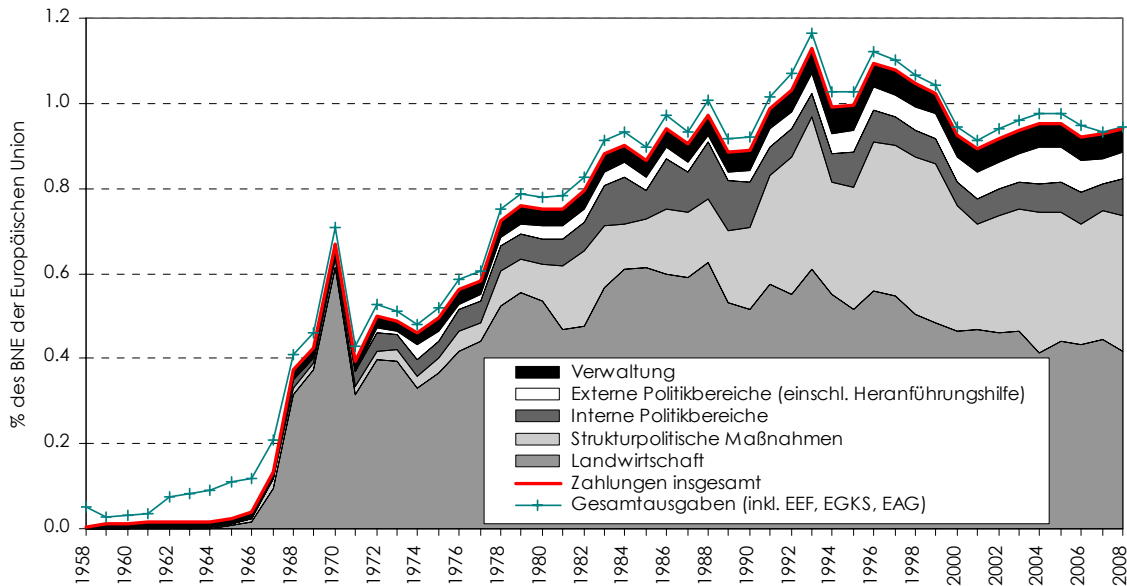
Als allgemeine Ziele der GAP werden in Art. 33 EG-Vertrag genannt (Fritz und Sinabell 2006):

- die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft;
- die Gewährleistung einer angemessenen Lebenssituation der landwirtschaftlichen Bevölkerung;
- die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Märkte;
- die Sicherstellung der Verbraucherversorgung zu angemessenen Preisen.

Die inhaltliche Ausgestaltung und die Schwerpunkte der GAP haben seit den 1960er Jahren einige erhebliche Änderungen erfahren, die sich auch im Volumen und der Struktur der Ausgaben der Union niedergeschlagen haben (vgl. Abbildung 1). Bis zu Beginn der 1990er Jahre nahmen die EU-Ausgaben für Landwirtschaft kontinuierlich zu und erreichten im Jahr 1985 mit ca. 0,61 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedsländer ihren Höhepunkt. Seither nehmen die EU-Agrarausgaben in Relation zum EU-BNE kontinuierlich ab. Bezogen auf

den EU-Haushalt war der Agraranteil in den 1970er Jahren durchwegs über 70%, ab dem Jahr 1996 wurde die 50%-Marke unterschritten.

Abbildung 1: Entwicklung der EU-Ausgabenstrukturen (1958-2008)

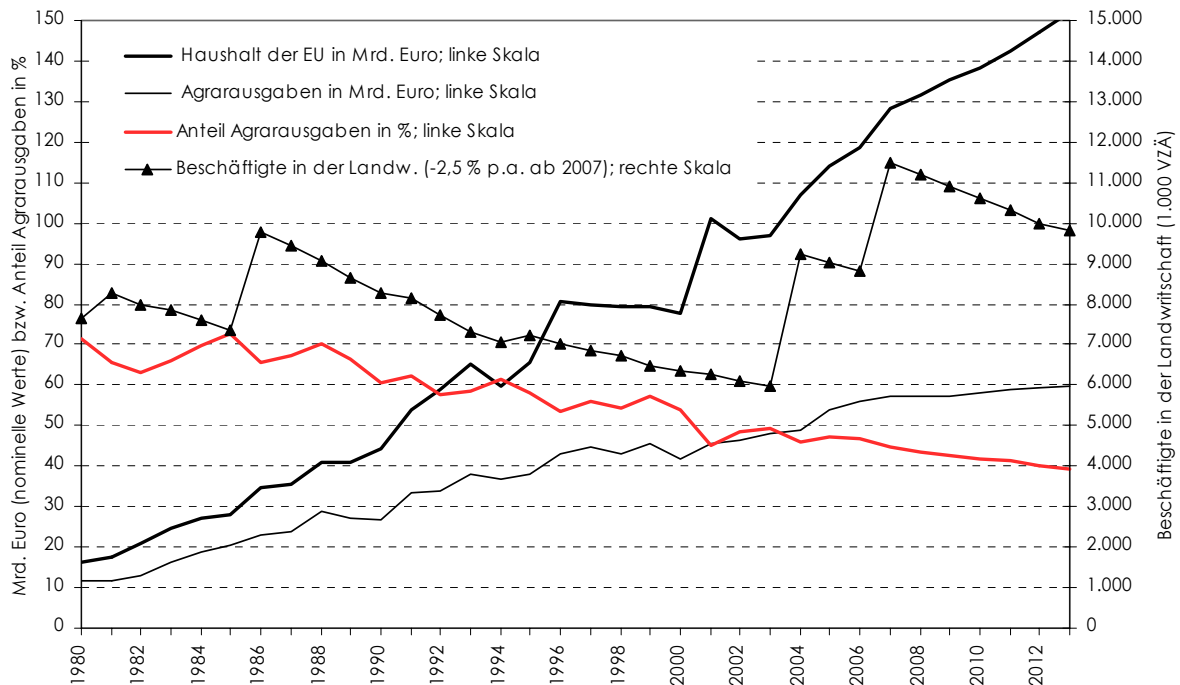


Q: Europäische Kommission, Generaldirektion Finanzplanung und Haushalt, Der EU-Haushalt 2006, Finanzbericht, Brüssel, September 2007; Europäische Kommission, Generaldirektion Finanzplanung und Haushalt, Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008, Übersicht in Zahlen, Brüssel, Jänner 2008.

Betrachtet man die Periode ab 1980, so wurde bis zum Jahr 1996 mehr als die Hälfte des gemeinsamen Haushalts für die gemeinsame Agrarpolitik ausgegeben. Während dieser Zeit kam es zu einer deutlichen Zunahme der Ausgaben für Direktzahlungen (bzw. Zahlungsansprüche ab 2005). Diese Entwicklung wurde in der Reform der GAP von 1992 verstärkt. Die Entlastung der Konsumenten (durch Preissenkungen) wurde durch eine kontinuierliche Ausweitung der Beiträge der Steuerzahler ausgeglichen. Dennoch reduzierte sich der relative Anteil des Agrarhaushaltes, und zwar wegen einer stärkeren Ausweitung des gemeinsamen Haushalts (vgl. Entwicklung ab 2000). Die Änderung der Funktionsweise der GAP und somit die Auswirkungen auf den Agrarhaushalt werden durch die Erweiterungen (1981, 1986, 1995, 2004 und 2007) überlagert. Seit der Reform von 1992 nahmen der Anteil der Agrarausgaben am gemeinsamen Haushalt und die Zahl der Beschäftigten (gemessen zu Vollzeitäquivalenten) einen ähnlichen Verlauf (Abbildung 2).

Durch die Beitritte der osteuropäischen Länder kam und kommt es zu einer starken Zunahme der Zahl der primären Adressaten der GAP, den Beschäftigten in der Landwirtschaft. Der Agrarhaushalt insgesamt bleibt davon weitgehend unbeeinflusst.

Abbildung 2: Der gemeinsame (Agrar-)Haushalt und die Entwicklung der Beschäftigten in der Landwirtschaft 1980 bis 2013



Hinweise: VZÄ – Vollzeitäquivalente (1980-1990 WIFO-Schätzungen auf Basis FAO, 1991-2005 Eurostat, 2006-2013 Fortschreibung unter Annahme einer jährlichen Abwanderungsrate von 2,5%). Haushalt der EU ab 2007: Mittel für Verpflichtungen.

Q: Europäische Kommission, GD Haushalt, Aufteilung der EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten, verschiedene Jahrgänge (http://ec.europa.eu/budget/documents/revenue_expenditure_de.htm); Europäische Kommission, GD Haushalt, Finanzrahmen 2007-2013 (Mittel für Zahlungen), Dokument KOM(2006)327 endg., Brüssel 22.6.2006; Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Landwirtschaft in der Europäischen Union - Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/index_de.htm) sowie http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/index.htm); Europäische Kommission, Finanzberichte des EAGFL-Garantie, verschiedene Jahrgänge; EUROSTAT, NewCronos Datenbankabfrage über Arbeitskräfte in der EU, September 2006

5.2. Interessensheterogenität

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob die Verfolgung dieser unterschiedlichen Ziele agrarpolitischer Maßnahmen aus Sicht der fiskalföderalistischen Theorie auch eine Aufgabe der Unionsebene sein sollte.

Die ökonomische Föderalismustheorie postuliert einen grundsätzlichen Vorrang für eine dezentrale Politikverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten aufgrund der höheren Problemnähe. Je ausgeprägter die Präferenzunterschiede zwischen den Ländern sind, desto stärker fallen die Vorteile einer dezentralen Bereitstellung ins Gewicht. Generell ist es freilich schwer, wirtschaftspolitische Präferenzunterschiede zu messen, zumal ja nicht nur Differenzen

zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den Individuen bestehen. Gleichwohl erscheint es im Einklang mit den Überlegungen der Föderalismustheorien plausibel, davon auszugehen, dass die Präferenzheterogenität zwischen den Ländern üblicherweise stärker ausgeprägt ist als innerhalb der Mitgliedsländer.³ Präferenzunterschiede dürften sich schon allein aufgrund der stark differierenden Bedeutung des Agrarsektors in den Volkswirtschaften der Mitgliedsländer ergeben.

Die relative Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors in den EU 27-Ländern unterscheidet sich ganz erheblich. Während der Anteil der landwirtschaftlichen Wertschöpfung (inkl. Forst- und Fischereiwirtschaft) an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung im Jahr 2006 in Luxemburg (0,4 %), Belgien, Deutschland und im Vereinigten Königreich (0,9 %) sehr gering war, weisen die beiden jüngsten Mitgliedsländer Bulgarien (8,5 %) und Rumänien (8,8 %) einen erheblich größeren landwirtschaftlichen Sektor auf. Auch andere Beitrittsländer wie Polen (4,4 %) oder Ungarn (4,2 %) haben gemessen am Wertschöpfungsanteil einen deutlich größeren Agrarsektor. Österreich liegt mit einem Anteil von 1,7 % knapp unterhalb des EU 27-Mittels von 1,8 % (2006).

Hinzu kommen Besonderheiten der einzelnen Länder in ihren landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen, die z.B. auf besonderen geographischen Gegebenheiten beruhende Bewirtschaftungserschwernissen oder –vorteilen beruhen (z.B. Bergbauernwirtschaft).

Insgesamt kann also allein aufgrund der differierenden Bedeutung der Agrarsektoren in den 27 Mitgliedsländern also von ganz erheblichen zwischenstaatlichen Präferenzunterschieden Länder hinsichtlich der Agrarpolitik und deren Ausgestaltung ausgegangen werden. Aus föderalismustheoretischer Sicht müssten somit zur Begründung von agrarpolitischen EU-Kompetenzen deshalb stark ausgeprägte grenzüberschreitende externe Effekte oder Skalenvorteile agrarpolitischer Maßnahmen vorliegen. In den nachfolgenden Abschnitten sollen die Politiken der ersten und der zweiten Säule der GAP darauf hin untersucht werden.

5.3. Politiken der Ersten Säule der GAP (EGFL)

Der neu geschaffene EGFL finanziert im Rahmen einer zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geteilten Verwaltung auf der einen Seite die so genannten Marktinterventionspolitiken und auf der anderen Seite die so genannten Direktzahlungen. Dabei werden die Politikmaßnahmen aus dem Bereich der 'ersten Säule' vollständig aus dem EU-Haushalt bestritten. Die Kompetenzzuordnung für marktbezogene Ausgaben und für Direktzahlungen ist aus der Perspektive der ökonomischen Föderalismustheorie jedoch durchaus unterschiedlich zu beurteilen.

5.3.1. Marktordnungsausgaben

Zu den Politikmaßnahmen der Marktinterventionen zählen insbesondere

³ Dieses Argument ist gleichwohl nicht ganz unproblematisch, denn speziell in größeren Mitgliedsländern wie Deutschland gibt es stark agrarisch geprägte Regionen und Regionen, in denen wenig Landwirtschaft angesiedelt ist.

- Exportsubventionen: Erstattungen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Drittländer;
- die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte (Importschutz durch Agrarzölle, Importkontingente, Preisinterventionen, Produktionsquoten);
- Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse;
- Maßnahmen zur Umstrukturierung der Zuckerindustrie.

In der ökonomischen Theorie wird schon seit längerer Zeit grundsätzliche Kritik an den Interventionsmaßnahmen geübt; dabei herrscht unter Ökonomen weitgehende Einigkeit, dass die (protektionistischen) Markteingriffe zu erheblichen Fehlallokationen von Ressourcen beitragen und deshalb weiter zurückzuführen sind (z.B. Tabellini 2003, Feld 2006). Die im Rahmen der McSharry-Reform und der Agenda 2000 eingeleitete Liberalisierung im Agrarsektor, die zu einer wesentlichen Reduktion der interventionistischen Praktiken geführt hat, wird daher von den meisten Ökonomen begrüßt und als Schritt in die richtige Richtung angesehen.

Grethe (2006, 11) sieht die exklusive Zuordnung der Marktordnungskompetenz auf der EU-Ebene (Entscheidungskompetenz, nicht Verwaltung) als logische Konsequenz der Schaffung eines Gemeinsamen Agrarmarktes an. Die Realisierung der ökonomischen Vorteile aus der Marktintegration impliziert grundsätzlich auch die Notwendigkeit einer Beseitigung der binnenwirtschaftlichen Handelshemmnisse. Damit ergibt sich eindeutig eine EU-weite Nutzenreichweite der marktbezogenen Ausgaben: Maßnahmen zur Sicherung des innereuropäischen Freihandels kommen allen Individuen im Binnenmarkt zu Gute, wenn damit auch eine höhere Versorgungssicherheit erreicht wird. Die Festsetzung und die Durchsetzung von Marktregeln ist zweifelsohne eine – wenn nicht gar *die* zentrale – EU-Aufgabe.

Dahinter steht die Überlegung, dass Handelshemmnisse in einem gemeinsamen Markt bereits per definitionem ein Problem dezentraler Entscheidungen (hier: der Mitgliedsländer) sind. In der Literatur wird eine Liberalisierungspolitik im Allgemeinen als ein internationales Gefangenendilemma interpretiert: Zwar profitieren alle Mitgliedsländer von der Abschaffung der Handelsbarrieren, aber individuell rational würde jedes Land den protektionistischen Schutz der eigenen Landwirtschaft verfolgen. Zur Überwindung eines solchen Free Rider-Verhaltens sollte eine Regelsetzungs- und Regeldurchsetzungsinstanz auf der zentralen Ebene etabliert werden, die den zwischenstaatlichen Freihandel sichert.

Im Sinne des funktionalen Subsidiaritätstests ist freilich auch die Frage zu stellen, ob nicht die Marktinterventionspolitiken in die Hände der Mitgliedsländer gelegt werden könnte. Ausgangspunkt ist, dass unterschiedliche Agrarstrukturen auch unterschiedliche Präferenzen der Mitgliedsländer für eine Subventionierung der landwirtschaftlichen Produktion oder auch differierende Vorstellungen über die notwendige Lebensmittelsicherheit (Verbraucherschutz) implizieren. Eine EU-Kompetenz lässt sich zwar relativ eindeutig für die Offenhaltung des Gemeinsamen Marktes ableiten; daraus folgt jedoch nicht zwingend, dass die EU selbst eine marktliche Interventionspolitik betreiben sollte. Unterschiedliche landwirtschaftliche Produktionssubventionen in Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsländer könnten allerdings zu Verzerrungen des Wettbewerbs für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Binnenmarkt führen.

Eine vorstellbare Alternative wäre daher eine strikte Beihilfenkontrolle für den Agrarsektor, die handelshemmende und wettbewerbsverzerrende Subventionspraktiken der Mitgliedsländer unterbindet und den allgemeinen Grundsätzen der Wettbewerbspolitik entsprechen sollte (z.B. Feld 2005). Nach Stehn (1993, S. 44) gehört jedenfalls eine Beihilfenaufsicht aus fiskalföderalistischer Sicht zu den Aufgaben der EU-Zentralebene, "... denn die Aufstellung und Durchsetzung allgemeingültiger Regeln zum Schutz des Wettbewerbs ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes."⁴

5.3.2. Direktzahlungen und Zahlungsansprüche (Betriebsprämien)

Seit der Umsetzung der McSharry-Reformen ab 1992 werden die in früheren Agrarbudgets der Union dominierenden Marktpreisstützungsausgaben und Exporterstattungen in zunehmendem Maße durch Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger ersetzt. Hintergrund der Umschichtungen ist die allmähliche Reduzierung der Marktinterventionen im Rahmen der fortschreitenden Liberalisierungsbemühungen. Direktzahlungen dienen insofern als ein Instrument zur Kompensation der Landwirte für die durch den Liberalisierungsprozess (möglicherweise) ausgelösten Einkommensverluste. Während Zahlungen zunächst überwiegend als produktionsbezogene Beihilfen ausgestaltet waren, gewinnt seit 2005 das Instrument der von der Produktion entkoppelten Zahlungsansprüche (synonym auch Betriebsprämien) in den EU-15-Ländern bzw. Flächenzahlungen in den neuen Mitgliedsländern eine immer stärkere Bedeutung.⁵ Insgesamt beruhen aber sowohl die produktionsgekoppelten Subventionen als auch die entkoppelten Direktzahlungen in den EU-15-Ländern in erster Linie auf einem historisch in der protektionistischen Preispolitik begründeten politischen Argument der Besitzstandswahrung. Anknüpfungspunkt der Zahlungsansprüche war die Tatsache, dass zuvor Einkommen der Landwirte durch Marktinterventionsausgaben indirekt gestützt wurden.⁶ Die in den neuen Mitgliedsländern gewährten Flächenzahlungen werden hingegen nicht als Transfer gesehen, der eine Marktpreispolitik ablöst, sondern als Beihilfe, um den Beschäftigten in der Landwirtschaft den Anschluss an die Agrareinkommensniveaus in den EU-15-Ländern zumindest annähernd zu ermöglichen.

Aus ökonomischer Sicht verändert sich somit auch der Charakter der Direktzahlungen: Sie haben sich mithin von einer sektoralen Produktionssubvention zu einer sektoralen und personalen Einkommensunterstützungsleistung gewandelt (Grethe 2006, S. 12).

Auf diese Weise wandelt sich allerdings aus der Perspektive des Fiskalföderalismus auch die Beurteilung mit Blick auf die adäquate Zuordnung der Entscheidungskompetenzen. Während reine Produktionssubventionen zwar aufgrund ihrer eindeutig verzerrenden ökonomischen Wirkungen durchaus umstritten sind, aber prinzipiell – aus oben dargelegten Gründen – in den allokativen Kompetenzbereich der Union fallen (können), sind die

⁴ Die EU hat auch einen ausführlichen Katalog genehmigungsmöglicher Beihilfen für den Agrarsektor entwickelt, die in Übereinstimmung mit Gemeinsamen Markt, WTO und Wettbewerbsprinzipien im Binnenmarkt stehen (müssen).

⁵ Allerdings ist davon auszugehen, dass auch die entkoppelten Zahlungen infolge möglicher Liquiditätseffekte und ihre das unternehmerische Risiko mindernden Wirkungen durchaus noch allokativen Produktionseffekte haben.

⁶ Diese Tatsache führt auch zu erheblichen Zweifeln an der Transfereffizienz der Maßnahmen. Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat (2005).

entkoppelten Direktzahlungen als ein Instrument der personalen Umverteilungspolitik zugunsten der Angehörigen des Agrarsektors einzustufen. Die ökonomische Föderalismus­theorie sieht freilich personale Einkommensumverteilung und soziale Sicherung – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – eindeutig im Verantwortungsbereich der Nationalstaaten. Im Kern steht dahinter die Überlegung, dass eine erhebliche Interessenheterogenität zwischen den Mitgliedsländern vorliegt, jedoch keine merklichen grenzüberschreitenden externen Wirkungen oder signifikante Skaleneffekte einer Einkommenssicherungspolitik auszumachen sind. So zeigen sich innereuropäisch sehr unterschiedliche Präferenzen für das Niveau der Umverteilung im Allgemeinen (z.B. zwischen dem Vereinigten Königreich einerseits und den skandinavischen Ländern andererseits), wie auch begründet durch die deutlich unterschiedlichen agrarischen Strukturen im Besonderen. Es ist dann aber wenig einsichtig, weshalb Steuerzahler in Ländern, die keine sektoral definierte Umverteilungspolitik zugunsten der Landwirtschaft wünschen, sich zwangsweise an der Finanzierung von Einkommenssicherungspolitiken in Ländern beteiligen sollten, die eine ausgeprägte Präferenz für solche Maßnahmen haben (Kirschke, Häger und Grams 2005). Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen für personale und spezifisch sektorale Umverteilungsmaßnahmen auf der Unionsebene stellen also einen Verstoß gegen die theoretischen Überlegungen zur institutionellen Kongruenz und zum Subsidiaritätsprinzip dar.⁷ Es herrscht demgemäß auch weitgehende Einigkeit in der einschlägigen Literatur darüber, dass die Zuständigkeiten für diesen Bereich der Agrarpolitik auf der nationalen Ebene besser angesiedelt wären (unter vielen: Tabellini 2003, Feld 2005, Heinemann 2005, Grethe 2006, Pitlik 2006).

Die in jüngerer Zeit angedachte Kofinanzierung der Direktzahlungen durch die nationalen Behörden stellt insoweit aus theoretischer Perspektive allenfalls eine second best-Lösung dar, mit deren Hilfe für einen begrenzten Übergangszeitraum gewisse Anpassungshilfen an den Strukturwandel gewährt werden könnten.⁸ Darüber hinaus besteht das Risiko, dass ärmere Mitgliedsländer nicht in der Lage sein werden, die aus einer fakultativen Kofinanzierung resultierenden budgetären Lasten tragen zu können, wogegen die reicheren Länder die entsprechenden Aufstockungen vornehmen könnten. Da weder die produktabhängigen noch die entkoppelten Direktzahlungen wettbewerbsneutral wirken, könnte hieraus eine zusätzliche Verzerrung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs resultieren. Obligatorische Kofinanzierungen scheinen demgegenüber verfassungsrechtlich bedenklich, da die EU auf

⁷ So zeigt schon Pauly (1973), dass durch eine dezentrale Umverteilungspolitik bei geringer Mobilität der Wirtschaftssubjekte Wohlfahrtsgewinne erzielbar sind. Supranationale externe Effekte der Umverteilungspolitik sind nicht ersichtlich, solange die internationale Mobilität niedrig ist. Die optimale Aufgabenzuweisung kann sich jedoch ändern, wenn eine hohe Mobilität der Transferbezieher und/oder der Transferzahler (Wohlhabende) vorliegt (Pelkmans 2006). Es droht dann ein adverser Selektionsprozess: Durch die Zuwanderung der Transferbezieher in Länder mit ausgeprägter Umverteilung, und eine Abwanderung der Wohlhabenden in Länder mit geringer Umverteilung erodiert insgesamt die Finanzierungsbasis (z.B. Brown – Oates 1983). Ein solches "race to the bottom" der Wohlfahrtsstaaten ist empirisch bislang allerdings nicht zu beobachten (Feld 2008). Pelkmans (2006) verweist darauf, dass die bislang noch geringe Mobilität des Faktors Arbeit innerhalb der EU auch darin begründet ist, dass die europäischen Arbeitsmärkte immer noch stark voneinander abgeschottet sind. Durch Abbau der Regulierungen könnte eine höhere innereuropäische Mobilität erreicht werden, die dann zu einer aus wohlfahrtsökonomischer freundlicheren Beurteilung von EU-Kompetenzen für Einkommenssicherungspolitiken führen könnte.

⁸ Solche Ausgleichszahlungen könnten freilich auch den Strukturwandel hemmen, statt ihn 'nur' abzufedern.

diese Weise indirekten Zugriff auf die nationalen Budgets nehmen würde (Wissenschaftlicher Beirat 2005).⁹

Im Kontext der Direktzahlungen spielen darüber hinaus auch noch die so genannten Auflagenbindungen ("cross-compliance") eine gewichtige Rolle. Nach den Luxemburger Beschlüssen erhalten die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber Direktzahlungen in Zukunft nur unter der Auflage, dass die Böden in gutem Zustand erhalten werden, und dass von den Empfängern die Vorschriften zu Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutzauflagen eingehalten werden. Dahinter steht prinzipiell die Idee, die Erzeuger für höhere Produktionskosten zu entschädigen, die ihnen dadurch entstehen, dass sie allgemein gestiegenen Ansprüchen an eine umwelt- und gesundheitsverträglichere Produktionsweise entsprechen müssen. Die (ungekoppelten) Direktzahlungen werden somit teilweise als eine Kompensation der Landwirte für die Erbringung von Leistungen im Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz angesehen. Inwieweit hierfür Entschädigungen gerechtfertigt sind, ist demnach eher eine verteilungspolitische Frage, da die Internalisierung der (möglichen) externen Effekte auf die Einhaltung der staatlichen Regulierungsvorschriften und nicht auf die kompensierenden Direktzahlungen zurückzuführen ist. Im hier betrachteten Kontext stellt sich vor allem die Frage, ob und inwieweit die damit 'entschädigten' Leistungen auch grenzüberschreitende Nutzen erzeugen, die eine Zuständigkeit der Union legitimieren würden. Damit wird aber eigentlich das Thema der zweiten Säule der GAP angesprochen, das im Folgenden thematisiert wird.

5.4. Politiken der Zweiten Säule der GAP (ELER)

Im Zuge der vergangenen Reformen der GAP wurde mit dem Jahr 2000 ein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums als "Zweite Säule" neu etabliert. Dieses Programm beruht auf drei "Achsen":

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung;
- Maßnahmen der Diversifizierung und zur Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten;
- Agrarumweltpolitiken.

Es handelt sich hierbei um einen recht heterogenen Ziel- und Maßnahmenkatalog, dessen wesentliche Bestandteile auch aus der Perspektive der ökonomischen Föderalismustheorie nicht einheitlich zu beurteilen sind. Die folgende Beurteilung aus fiskalföderalistischer Sicht ist dementsprechend auch getrennt vorzunehmen. Die drei genannten Achsen sollen überdies mit regionalen Projekten im LEADER-Konzept vernetzt werden. Im Unterschied zur ersten Säule ist eine nationale Kofinanzierung hier obligatorisch. Die Eigenbeteiligung reicht von 25% bis zu 50% der EU-Ausgaben, abhängig vom finanziellen Status der Empfängerregion. Die Finanzierung der Ausgaben in der zweiten Säule erfolgt somit in gemeinsamer Verantwortung von EU einerseits und Mitgliedsländern andererseits; die konkrete Politikimplementierung fällt

⁹ Dieser Einwand ist jedenfalls in der Praxis durchaus von Relevanz. Die Absorption von bereitgestellten EU-Mitteln durch die Mitgliedsländer in der Zweiten Säule, in der eine Kofinanzierung obligatorisch ist, liegt jedenfalls bei den meisten Ländern unter 100 %. Mit anderen Worten: Viele Länder rufen die bereitgestellten EU-Mittel nicht vollständig ab.

dabei in die Kompetenz der nationalen Behörden. Damit ist einerseits eher sichergestellt, dass nationale Präferenzunterschiede zum Tragen kommen; andererseits verstärkt sich möglicherweise das Problem der Politikverflechtung mit wechselseitigen Politkblockaden. Die budgetäre Dotierung des ELER wird jährlich durch wachsende Mittelumschichtungen aus der ersten Säule (Modulation) erhöht.

5.4.1. Anpassungs- und Umstrukturierungshilfen

Hierunter fallen Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, Betriebsberatungsdienste, Investitionsförderungen und Maßnahmen zur Verbesserung und zum Ausbau der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Infrastruktur. Außerdem wird in diesem Rahmen ein Ausgleich von Kosten oder Einkommensverlusten aufgrund neuer Verpflichtungen bei der Anpassung an Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen (s.a. cross compliance), vorgenommen.

Dabei handelt es sich um regionale Förderungsmaßnahmen, die offenkundig vor allem die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in den Mitgliedsländern steigern können und daher in deren eigenem Interesse liegen. Sie stellen somit einen Mix aus allokatons- und distributionspolitischen Instrumenten dar. Entscheidend ist im Kontext der Zuständigkeitsfrage, ob und inwieweit grenzüberschreitende Nutzeneffekte der Politikmaßnahmen zu erwarten sind. Internationale spillovers könnten vorliegen, wenn dadurch das Wachstumspotential einzelner Regionen gestärkt wird und somit auch das Wachstumspotential der gesamten Gemeinschaft zunimmt. Die Effekte dürften allerdings nicht so groß ausfallen und eher regional / national begrenzte Wirkungsreichweite haben. Es spricht daher nur wenig für eine Kompetenz der EU-Ebene. Es könnten im Gegenteil sogar kontraproduktive Wirkungen ausgehen, da die Anreize der Mitgliedsländer und Regionen verringert werden, eigene Anstrengungen zur Forcierung des strukturellen Wandels zu unternehmen (moral hazard). Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Umschulungen etc. fallen eindeutig nicht in die Verantwortlichkeit der EU und sollten daher auch nicht von der europäischen Ebene gefördert werden.

5.4.2. Förderung der Diversifizierung im ländlichen Raum

Dazu zählen vor allem EU-Fördermaßnahmen, welche auf die Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten, v.a. Fremdenverkehr, abzielen, Maßnahmen der Dorferneuerung und –entwicklung oder zum Schutz des ländlichen Kulturerbes. Hier stellt sich analog die Frage, ob hinreichende grenzüberschreitende externe Effekte existieren, die eine (Ko-) Zuständigkeit der Union rechtfertigen könnten. Der europaweite Mehrwert von Dorferneuerungs-, Flurbereinigungs- und lokalen Infrastrukturmaßnahmen ist jedoch eher in Zweifel zu ziehen; eine EU-Kompetenz ist daher schwer erkennbar. Auch scheint die bestehende EU-Kofinanzierung immer noch zu großzügig angesetzt, insbesondere angesichts der EU-Anteilssätze bis zu 75%. Externe Effekte dieser Höhe sind jedenfalls nicht erkennbar.

Sowohl die Diversifizierungsförderungen als auch die Anpassungshilfen werfen darüber hinaus die Frage auf, ob sie komplementär oder substitutiv zu Maßnahmen der Regionalförderung wirken; sie bewegen sich jedenfalls an einer Schnittstelle zwischen der Sektoral- und der Regionalpolitik (Hofreither 2007). Dabei kann eine Kompetenzüberlappung zu Ineffizienzen

führen, da möglicherweise Mehrfachförderungstatbestände geschaffen werden. Dies führt aber zu weiter gehenden Überlegungen, diese Politikmaßnahmen aus dem Rahmen der GAP auszugliedern und in die Regionalförderung der EU zu integrieren.

5.4.3. Agrarumweltpolitik

Zur Agrarumweltpolitik gehören die Unterstützung nichtproduktiver Investitionen, die erforderlich sind, um Umweltverpflichtungen einzuhalten, Zahlungen für naturbedingte Nachteile bei der Bewirtschaftung, z.B. für die Landwirtschaft in Berggebieten, oder auch Maßnahmen zum Wasser- und Bodenschutz. Generell handelt es sich dabei um Maßnahmen, die über die in den Auflagenbindungen fixierten Grundanforderungen einer "guten landwirtschaftlichen Praxis" hinausgehen.

Ohne Zweifel handelt es sich bei einer sauberen und lebenswerten Umwelt um den klassischen Fall öffentlicher Güter, bei deren Bereitstellung der Marktmechanismus erhebliche Defizite aufweisen kann. Fiskalische und/oder regulierende Eingriffe des Staates sind in der Theorie des Marktversagens begründet, soweit auch die hinreichende Bedingung erfüllt ist, dass der Staat auch eine bessere Lösung anbietet als der marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismus. Umweltpolitische Maßnahmen finden üblicherweise eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, wobei jedoch von durchaus unterschiedlichen Präferenzen zwischen den Bewohnern der EU-Mitgliedsländer ausgegangen werden sollte, die ihre Ursache vor allem in den unterschiedlichen Wohlstandsniveaus haben dürften.

Für die Regelung der optimalen Zuständigkeitsebene ist allerdings primär die Frage der Nutzenreichweite der bereitgestellten Umweltgüter zu stellen: Handelt es sich um überwiegend lokale, regionale, nationale, internationale oder globale Nutzenregionen? So vermutet Grethe (2006, 13), dass ein erheblicher Anteil der im Rahmen der zweiten Säule geförderten Umweltmaßnahmen überwiegend lokalen oder regionalen Charakter haben. Von politischen Maßnahmen zum Wasser- und Bodenschutz, zur Landschaftspflege usw. profitieren in erster Linie die Ortsansässigen und das nähere Umland, so dass eine lokale / regionale Kompetenz angezeigt wäre.

Anders verhält es sich jedoch bei Maßnahmen zum Klimaschutz, zum Schutz und Erhalt der Biodiversität oder zur Bekämpfung und Vermeidung der Oberflächenwasserverschmutzung, die augenfällig einen supranationalen Charakter haben. Dabei kann Klimaschutz auch als die Summe einer Vielzahl von lokalen und regionalen Einzelmaßnahmen interpretiert werden: jede dieser Maßnahmen hat sowohl lokale als auch (im Ergebnis) globale Wirkungen (Grethe 2006, 15). Dabei taucht das Problem auf, dass mit zunehmender Zahl von Betroffenen und Beteiligten die Transaktionskosten einer freiwilligen Kooperation ganz erheblich zunehmen. Die traditionelle Theorie des Fiskalföderalismus empfiehlt in diesen Fällen eine Teil-Kompetenz der übergeordneten Ebenen, die für eine Internalisierung der gesamteuropäischen externen Effekte bei den Entscheidungen der nationalen oder regionalen Einheiten sorgen sollte. Insofern wäre eine durch die Gemeinschaft koordinierte Politik der Mitgliedsländer oder eine EU-Beteiligung an nationalen oder regionalen Umweltpolitiken mit zweckgebundenen Finanztransfers in begrenzter Höhe durchaus denkbar, um die nationalen oder regionalen Entscheidungsträger zu einer vermehrten Bereitstellung der Umweltgüter anzuregen. Ein Kofinanzierungssystem wäre insoweit durchaus problemadäquat. Allerdings kann daraus kein

von der Einkommensposition des Landes abhängiger, fixer Kofinanzierungssatz abgeleitet werden, denn die Finanzbeteiligung der EU sollte sich an der (marginalen) Höhe der grenzüberschreitenden Effekte orientieren, die zwischen einzelnen Politikfeldern erheblich differieren kann. Angezweifelt werden kann auch, ob bei überregional wirkenden Umweltmaßnahmen die Mittelallokation auf die Mitgliedsländer sich an der Agrarstruktur ausrichten sollte.

5.5. Ausblick

In der Gesamtschau zeigt sich, dass einzelne Elemente der aktuellen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik sich an fiskaltheoretischen Grundsätzen orientieren, andere jedoch nicht. Die Fortschreibung der Gemeinsamen Agrarpolitik entlang föderalismustheoretischer Überlegungen würde daher nur eine verkürzte Sicht ergeben. Für die Einschätzung möglicher Szenarien über die künftige Entwicklung der Agrarpolitik ist dies wichtig, da somit der Ereignisraum breiter ist, als in einer Situation in der sich die Politik lediglich an einer ökonomischen Theorie orientiert.

Allokationspolitische Maßnahmen der Preisstützungen und sonstigen Marktinterventionen, wie sie in der ehemaligen Ausrichtung der GAP dominierend waren, fallen aus Sicht ökonomischer Theorien politischer Mehrebenensysteme zwar eher in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Sie sind jedoch nach Auffassung einer überwiegenden Mehrheit von Ökonomen mit Verzerrungen und Wohlfahrtsverlusten verbunden. Im Allgemeinen wird daher aus ökonomischer Sicht der im Zuge der GAP-Reformen eingeleitete Kurswechsel einer Liberalisierung der europäischen Agrarmärkte begrüßt.

Die Re-Strukturierung der ersten Säule der GAP hin zu den (von der Produktion entkoppelten) Direktzahlungen stellt insofern einen deutlichen Fortschritt dar, da Allokationsverzerrungen auf diese Weise abgebaut werden. Allerdings verändert die GAP damit den Charakter einer allokativen Politik. Der Charakter einer sektoralen und personalen Einkommenssicherungspolitik wird verstärkt. Folgt man den Ansätzen des Fiskalföderalismus ist die Unionskompetenz in der Sozial- und in der Verteilungspolitik kaum zu rechtfertigen. Dieses Politikfeld wird den klassischen Aufgabengebieten der Nationalstaaten zugeordnet, da sie eine präferenzadäquate Bereitstellung zielgenauer erreichen können. Aus föderalismustheoretischer sind lediglich Übergangsregelungen zur Abfederung des strukturellen Wandels in der Landwirtschaft angezeigt, und auch hier stellt sich die Frage nach einer stärkeren Einbeziehung der Nationalstaaten.

Wenig überzeugend sind in diesem Kontext die in der ersten Säule implementierten umweltpolitischen Auflagenbindungen als Voraussetzung für die Gewährung von Unterstützungsleistungen. Die Anreize zur freiwilligen "Mehr-Bereitstellung" von Umweltleistungen durch die landwirtschaftlichen Erzeuger sind wegen des Aufwandes als gering einzustufen; überdies gehören solche Ausgaben systematisch eher in die zweite Säule der GAP (z.B. Hofreither 2007). Auf der Ebene der Union würden als EU-Gemeinschaftsaufgaben die verbleibenden marktpolitischen Interventionspolitiken, die Beihilfenregelungen zur Gewährleistung und Überwachung des Wettbewerbs sowie die

Vertretung der agrarpolitischen Gemeinschaftsinteressen nach außen (z.B. im Rahmen der WTO) in der ersten Säule angesiedelt bleiben. Vor diesem Hintergrund ist eine fortgesetzte Modulation, also der systematische Ausbau der zweiten Säule zu Lasten der ersten Säule, gerechtfertigt.

Die zweite Säule der GAP beinhaltet eine Vielzahl von Politikfeldern, bei denen eine unmittelbare Zuständigkeit der EU aus der Perspektive der ökonomischen Föderalismustheorie nicht unmittelbar gegeben ist. Viele der dort angesiedelten Maßnahmen (z.B. Dorferneuerung, lokale Infrastrukturinvestitionen) haben überwiegend lokale oder regionale Nutzenreichweiten. Andere Maßnahmen (aktive Arbeitsmarktpolitiken) einen nationalen Charakter. Hohe Freiheitsgrade der nationalen Behörden bei der konkreten Politikimplementierung sind deshalb zu begrüßen. Eine Beteiligung der EU an solchen Politiken schwächt allerdings die institutionelle Kongruenz. Auch zahlreiche Agrarumweltpolitiken, die im Rahmen des ELER gefördert werden, haben zu einem erheblichen Teil lokalen Charakter. Allerdings ist eine verstärkte Entscheidungskompetenz und Finanzbeteiligung der EU im Umweltbereich der zweiten Säule konsistent mit Prinzipien des Finanzföderalismus, wenn beispielsweise aufgrund ihrer Klimawirkungen eine supranationaler oder sogar globaler Wirkungskreis zu erwarten ist.

6. Ausgewählte Wirkungen und Konsequenzen der Agrarausgaben

6.1. Die Verteilung der Direktzahlungen zwischen den EU-Mitgliedsländern und innerhalb

Die Direktzahlungen der EU und hier vor allem die entkoppelten Direktzahlungen der EU spielen eine verteilungspolitische Rolle. Der Umfang der Direktzahlungen und die Verteilung zwischen den EU-Mitgliedsländern spiegeln die historischen Zusammenhänge, von denen sie sich ableiten.

In Übersicht 6 werden agrarstrukturelle Kennzahlen der Verteilung der Direktzahlungen gegenübergestellt. Dabei wird unterschieden zwischen Direktzahlungen insgesamt und den entkoppelten Direktzahlungen. Das Jahr 2006 ist jenes, für das aktuelle Zahlen vorliegen, es handelt sich dabei jedoch um ein Jahr, in dem in einigen EU-Ländern noch der Übergang von gekoppelten zu entkoppelten Direktzahlungen läuft. Wie Übersicht 5 zeigt, sind die Direktzahlungen die wichtigste Einzelposition der Agrarausgaben. Annähernd 70% entfallen auf diese Position. Verglichen mit diesem hohen Anteil sind die Ausgaben für das Programm der ländlichen Entwicklung oder für Exportsubventionen vergleichsweise gering.

Frankreich, Deutschland und Spanien sind jene Länder, für die die meisten Direktzahlungen aufgewendet werden. Der Umfang mit der die einzelnen Länder die Direktzahlungen entkoppeln ist sehr unterschiedlich. In den neuen Mitgliedsländern sind die Flächenzahlungen alle entkoppelt, da die Prämien unabhängig von der Produktion gewährt werden (sofern bestimmte Mindestauflagen erfüllt sind). In den EU-15 Ländern sind nahezu alle Direktzahlungen in Ländern wie Deutschland oder dem Vereinigten Königreich entkoppelt. Im Jahr 2006 waren in Frankreich fast alle Direktzahlungen weiterhin an die Produktion verschiedener Kulturpflanzen oder Wiederkäuer gekoppelt. Österreich nimmt eine Mittelstellung ein, Prämien für Mutterkühe sind weiterhin zur Gänze, jene für Schlachtstiere teilweise an die Produktion gekoppelt.

Am Beispiel Italien und Polen ist der Unterschied zwischen jenen Ländern, die schon lange in der EU sind und jenen, die neu sind, deutlich sichtbar. In beiden Ländern gibt es etwa 1,5 Millionen Empfänger von Direktzahlungen. Während in Italien im Jahr 2006 3,5 Mrd. Euro an Direktzahlungen gewährt wurden, betrug diese Summe in Polen nur knapp über 0,8 Mrd. Euro. Dabei zählt Italien gar nicht zu jenen Ländern, in denen die Direktzahlungen bezogen auf die Empfänger am höchsten sind. In Dänemark, Irland und Deutschland werden je Betrieb doppelt so hohe Beträge und mehr ausbezahlt (vgl. Übersicht 6).

Innerhalb der einzelnen Länder sind die Direktzahlungen sehr unterschiedlich verteilt. In einzelnen Ländern wie etwa Malta, Tschechien oder Portugal erhält eine kleine Gruppe von Betrieben einen überproportionalen Anteil der Fördermittel. Die Konzentration der Direktzahlungen wird anhand der Konzentrationsrate (concentration ratio - CR) ausgedrückt (siehe Übersicht 7 und Abbildung 3). Je näher diese Zahl bei 100 liegt, umso höher ist das Volumen der Direktzahlungen für eine kleine Gruppe von Empfängern. Niedrige Konzentrationsraten geben im Gegensatz dazu Hinweis darauf, dass die Beträge der Empfänger weniger stark abweichen. Eine Veränderung der Modulationssätze oder eine

Veränderung des Mindestauszahlungsbetrages hat Auswirkungen auf die Verteilung der Direktzahlungen innerhalb der Mitgliedsländer und somit auf die Konzentrationsrate.

Übersicht 6: Agrarstruktur – Zahl der Betriebe, Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LN) und Beschäftigung (JAE) sowie Direktzahlungen insgesamt (DZ) und entkoppelte Direktzahlungen (eDZ) in den Mitgliedsländern der EU

Land	2000	2005	2005	2005	DZ 2000		DZ 2006		eDZ 2006	
	Zahl der Betriebe		LN	JAE	Empfänger	Volumen	Empfänger	Volumen	Empfänger	Volumen
	1.000	1.000	1.000 ha	1.000	1.000	Mio. €	1.000	Mio.€	1.000	Mio. €
Belgien	62	52	1.386	70	45	250	44	467	43	294
Bulgarien	-	535	2.729	625	-	-	-	-	-	-
Tschechien	-	42	3.558	152	-	-	20	256	20	256
Dänemark	58	52	2.707	60	62	658	71	924	70	882
Deutschland	472	397	17.024	643	362	3.615	378	5.050	377	4.990
Estland	-	28	829	37	-	-	19	28	19	28
Griechenland	814	834	3.984	601	814	1.749	868	1.616	827	41
Spanien	1.287	1.079	24.855	993	887	3.445	897	4.463	865	55
Frankreich	664	567	27.591	855	598	5.822	427	7.616	396	50
Irland	142	133	4.219	152	166	771	129	1.203	127	1.194
Italien	2.152	1.729	12.708	1.374	1.582	2.838	1.580	3.456	1.474	2.153
Zypern	-	45	152	29	-	-	38	14	38	14
Lettland	-	129	1.702	137	-	-	78	38	78	38
Litauen	-	253	2.792	222	-	-	225	102	225	103
Luxemburg	3	2	129	4	2	16	2	32	2	32
Ungarn	-	715	4.267	463	-	-	203	367	203	367
Malta	-	11	10	4	-	-	4	1	0	0
Niederlande	102	82	1.958	174	63	167	102	649	70	7
Österreich	200	171	3.266	166	138	427	133	665	133	509
Polen	-	2.476	14.755	2.274	-	-	1.465	807	1.465	807
Portugal	416	324	3.680	398	252	380	240	538	192	272
Rumänien	-	4.256	13.907	2.596	-	-	-	-	-	-
Slowenien	-	77	485	95	-	-	52	30	0	0
Slowakei	-	68	1.879	99	-	-	14	102	14	102
Finnland	81	71	2.264	83	72	265	65	501	65	7
Schweden	81	76	3.192	71	64	504	83	669	83	580
Ver. Königreich	233	287	15.957	339	166	3.205	195	3.524	192	3.477
EU 15	6.766	5.853	124.920	5.985	5.274	24.115	5.213	31.372	4.915	14.545
EU 25	-	9.698	155.348	9.495	-	-	7.332	33.117	6.977	16.260
EU 27	-	14.489	171.984	12.716	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: Empfänger von Direktzahlungen müssen nicht zwingend Betriebe im Sinne der Agrarstrukturhebung sein. LN = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, JAE = Beschäftigte in der Landwirtschaft gemessen in Jahresarbeitseinheiten, DZ = Direktzahlungen insgesamt, eDZ = Entkoppelte Direktzahlungen bestehend aus der Einheitlichen Betriebsprämie (Budgetansatz 05 03 01 01), den einheitlichen Flächenzahlungen (Budgetansatz 05 03 01 02) und den zusätzlichen Unterstützungsbeträgen (Budgetansatz 05 03 03).

Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), Verteilung der den Erzeugern gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1259/1999 und (EG) Nr 1782/2003 als Direktzahlungen gewährten Beihilfen nach Größenklassen, Jahr 2000 und Jahr 2006, sowie Bericht über die Verteilung der den Erzeugern als Direktzahlung gewährten Beihilfen; Europäische Kommission, Budget online (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>); Eurostat, NewCronos Datenbank, Daten über die Agrarstruktur 2000 und 2005 (abgerufen im März 2008).

Übersicht 7: Deskriptive Statistik und Indikatoren über die Verteilung der Direktzahlungen (DZ) und der entkoppelten Direktzahlungen (eDZ) in den Mitgliedsländern der EU

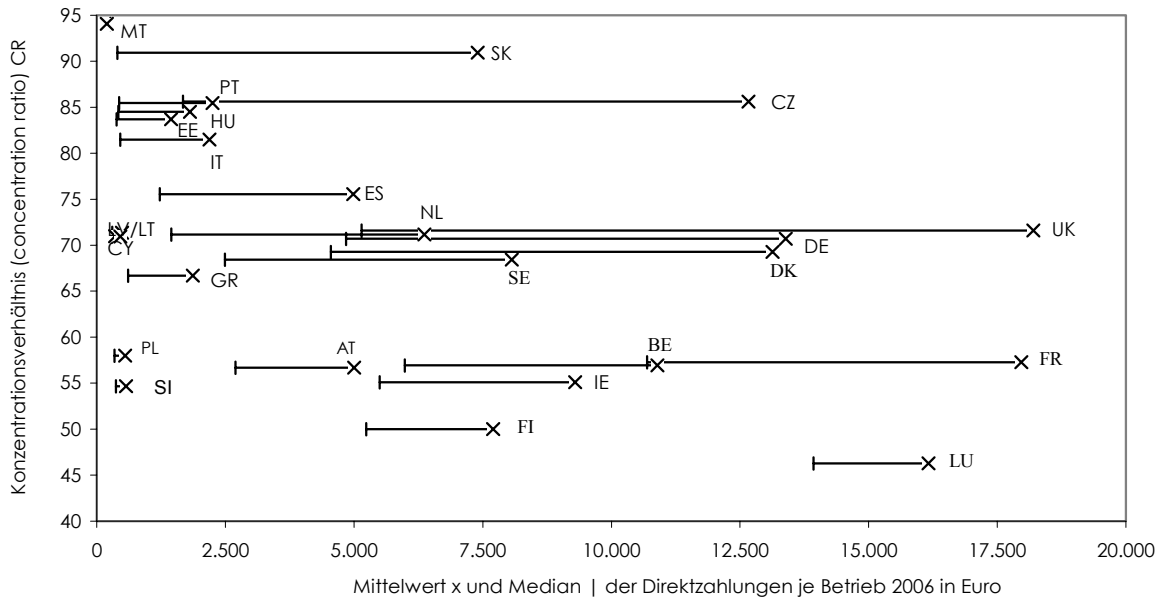
2000 und 2006

Land	Mittelwert/ Empfänger		Median/ Empfänger		Konzentrationsverhältnis (Concentration Ratio) CR			Quintil Ratio	
	DZ 2000	DZ 2006	DZ 2000	DZ 2006	DZ 2000	DZ 2006	eDZ 2006	DZ 2000	DZ 2006
Belgien	5.624	10.548	3.678	5.988	54	57	58	28	52
Tschechien	-	11.397	-	1.675	-	86	86	-	> 5.000
Dänemark	10.585	16.996	6.417	4.548	56	69	69	36	363
Deutschland	9.982	15.006	3.714	4.843	71	71	70	62	78
Estland	-	1.119	-	386	-	84	84	-	1.544
Griechenland	n.a.	1.747	-	608	-	67	-	-	131
Spanien	3.884	4.953	1.144	1.225	75	76	-	318	388
Frankreich	3.884	17.277	3.724	10.694	68	57	35	412	64
Irland	9.737	9.459	2.601	5.498	62	55	54	83	32
Italien	4.664	2.602	857	454	76	81	86	247	732
Zypern	-	232	-	291	-	71	71	-	93
Lettland	-	368	-	302	-	71	71	-	65
Litauen	-	343	-	296	-	71	71	-	51
Luxemburg	1.794	14.136	5.577	13.929	47	46	46	18	22
Ungarn	-	1.555	-	419	-	85	85	-	859
Malta	-	73	-	264	-	94	-	-	> 5.000
Niederlande	7.312	5.619	1.642	1.450	54	71	-	24	868
Österreich	2.640	4.946	1.548	2.693	60	57	63	49	39
Polen	-	508	-	348	-	58	58	-	16
Portugal	3.101	2.273	746	437	86	85	89	1.830	2.950
Slowenien	-	428	-	375	-	55	-	-	15
Slowakei	-	6.709	-	401	-	91	91	-	> 5.000
Finnland	1.510	7.123	2.558	5.238	51	50	-	23	21
Schweden	3.706	11.139	3.841	2.492	64	68	67	77	193
Ver. Königreich	7.873	21.429	6.054	5.149	71	72	71	354	459
EU 10	-	723	-	347	-	78	78	-	94
EU 15	5.017	6.331	1.162	1.123	78	78	90	602	1.068
EU 25	-	4.682	-	537	-	82	90	-	3.594

Anmerkung: EU 15 im Jahr 2000 ohne Griechenland.

Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), Verteilung der den Erzeugern gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1259/1999 und (EG) Nr. 1782/2003 als Direktzahlungen gewährten Beihilfen nach Größenklassen, Jahr 2000 und Jahr 2006, sowie Bericht über die Verteilung der den Erzeugern als Direktzahlung gewährten Beihilfen; Europäische Kommission, Budget online (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>); Eurostat, NewCronos Datenbank, Daten über die Agrarstruktur 2000 und 2005 (abgerufen im März 2008).

Abbildung 3: Konzentrationsraten (concentration ratios CR), Median (|) und Mittelwert (x) der Direktzahlungen im Jahr 2006



Q: WIFO-Berechnungen.

6.2. Auswirkungen auf die Verteilung der Direktzahlungen innerhalb der Nationalstaaten durch veränderte Konditionen

Die Modulation von Direktzahlungen, also die Kürzung von Zahlungen über einem bestimmten Schwellenwert ist eine Maßnahme, um verschiedenen Zielstellungen Rechnung zu tragen. Im Vergleich zwischen einzelnen Betrieben können dadurch Vorteile, die sich aus der Betriebsgröße ergeben, ausgeglichen werden und es können auch generelle Verteilungserwägungen im Vordergrund stehen, etwa die Überlegung, dass kleinere Empfänger relativ stärker von Direktzahlungen profitieren sollten als größere.

Die Kürzung der Direktzahlungen für eine Gruppe von Empfängern muss Auswirkungen auf die Verteilung haben. Es ist zu erwarten, dass die Konzentrationsrate der Zahlungen sinkt, wenn Bezieher hoher Beträge weniger bekommen, sei es nun durch einen einheitlichen Satz ab einer bestimmten Schwelle (z.B. zusätzlich 8% zu den bisherigen 5% also 13% für Beträge über 5.000 Euro) oder über eine progressive Progression, wie von der Kommission der EU im Rahmen des Health-Check vorgeschlagen (vgl. Übersicht 17 im Anhang I).

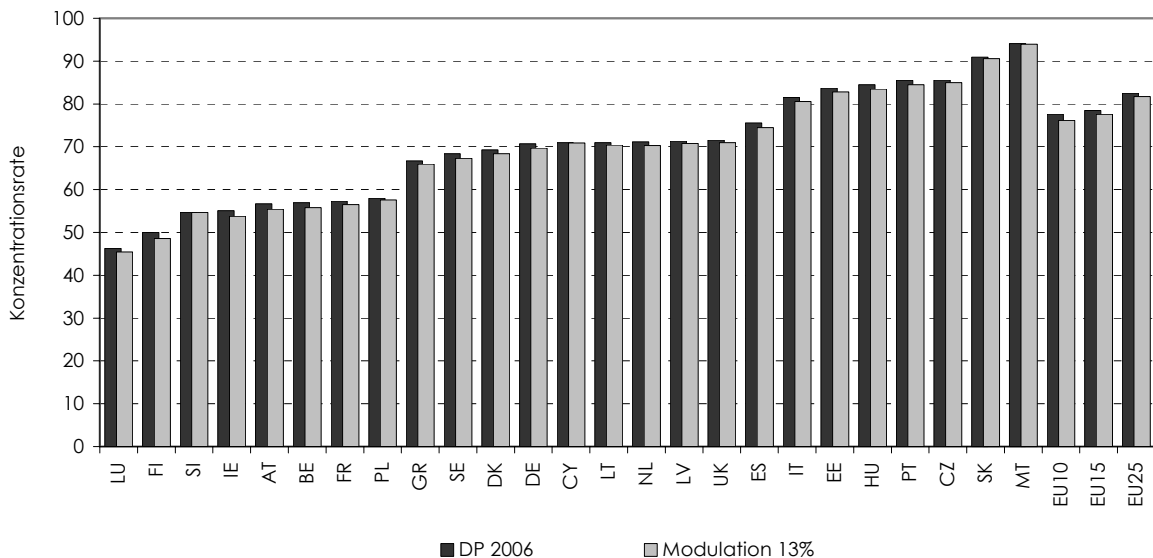
In den folgenden Abbildungen sind die Ergebnisse der beiden Szenarien dargestellt. Im ersten Fall (Abbildung 4) ist der Modulationsatz einheitlich erhöht und im zweiten Fall (Abbildung 5) kommt die progressive Modulation zur Anwendung. In beide Darstellungen deckt sich die Referenzsituation mit der Darstellung in Abbildung 3. Die Abweichung gegenüber dieser Situation durch die erhöhte Modulation ist hell dargestellt. Der Vergleich zeigt, dass die Konzentrationsraten sich durch die erhöhte Modulation nur wenig ändern. Die

in den jeweiligen Ländern vorliegend strukturellen Unterschiede überlagern die Modulationseffekte deutlich. Gemessen an der Konzentrationsrate führt eine höhere Modulation daher nur in sehr geringem Maß zu einer Änderung in Richtung Gleichverteilung wengleich die solchermaßen eingesparten Beträge für einzelne Betriebe durchaus signifikant sind.

Anders ist die Situation in einem dritten Szenario (siehe Abbildung 6). Hier wird unterstellt, dass Beträge unter 500 Euro pro Jahr nicht mehr ausbezahlt werden. Dies könnte Administrationskosten erheblich senken (die von den Nationalstaaten zu tragen sind). Die Opposition gegen eine solche Maßnahme könnte in Form einer Einmalzahlung gemildert werden. Sollte eine solche Änderung durchgeführt werden, so ergeben sich in einzelnen Ländern deutliche Veränderungen. Da viele Bezieher sehr kleiner Beträge wegfallen verringert sich das Gewicht von Beziehern geringer Beträge insgesamt und die Konzentrationsrate erhöht sich signifikant in einigen Ländern.

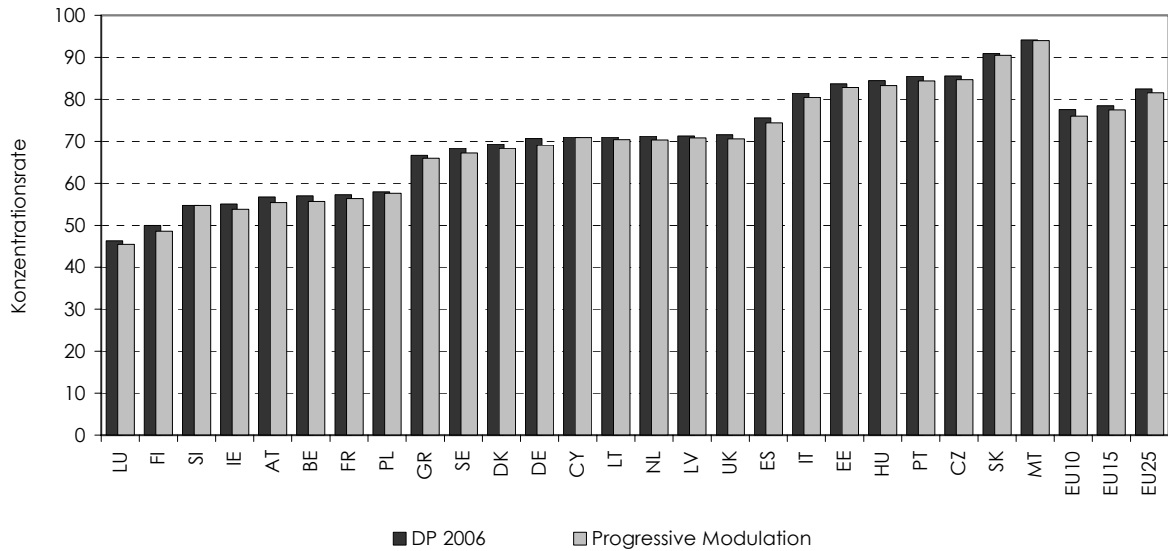
Die Ergebnisse dieser Szenarienuntersuchung (Details siehe Übersicht 19 in Anhang I) zeigen, dass die Verteilung der Direktzahlungen innerhalb der Länder durchaus beeinflusst wird von den Details der Regelungen. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass erst sehr massive Eingriffe zu deutlichen Änderungen führen. Letztlich ist es die Verteilung von Agrarflächen zwischen den Betrieben innerhalb eines Landes, das im Wesentlichen die Verteilung determiniert. Diese ist in vielen EU Mitgliedsländern der Verteilung der Direktzahlungen sehr ähnlich.

Abbildung 4: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "Modulation 13 %" (Modulationssatz einheitlich erhöht) im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006)



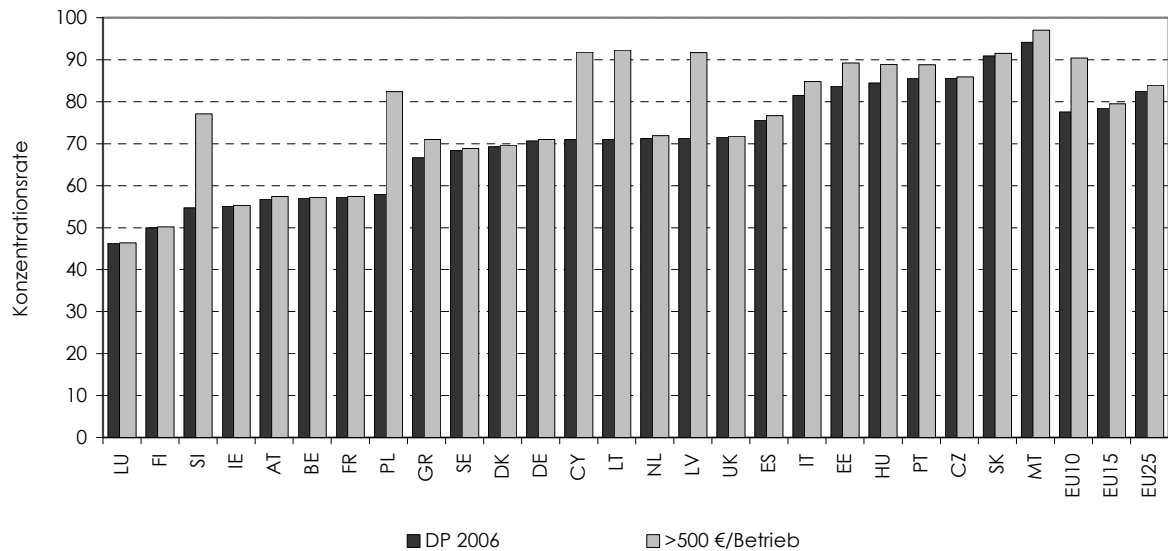
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "Progressive Modulation" im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006)



Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 6: Veränderung der Konzentrationsraten im Szenario "keine Direktzahlungen unter 500 €" im Vergleich zum Referenzszenario (Direktzahlungen im Jahr 2006)



Q: WIFO-Berechnungen.

6.3. Die Bedeutung der Agrarförderungen für das Einkommen in der Landwirtschaft

Ein wichtiges Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Erreichung von Einkommenszielen für die in der Landwirtschaft tätigen Personengruppen. Es gibt drei EU-weit verfügbare Statistiken mit denen Einkommen in der Landwirtschaft gemessen werden:

- Landwirtschaftliche Gesamtrechnung auf Basis des Agrarsektors der Mitgliedsländer (jährlich);
- Auswertungen von freiwillig buchführenden Betrieben (jährlich; die österreichischen Ergebnisse werden veröffentlicht im 'Grünen Bericht' der Bundesregierung);
- Auswertungen von landwirtschaftlichen Haushaltseinkommen (durchgeführt von EUROSTAT in unregelmäßigen Abständen).

Die Direktzahlungen der EU und hier vor allem die entkoppelten Direktzahlungen der EU spielen eine wichtige verteilungspolitische Rolle. Sie sind jedoch nur ein Subventionsposten, daneben gibt es weitere nennenswerte Transfers, die an Landwirte unmittelbar ausbezahlt werden: Agrarumweltförderungen, Ausgleichszahlungen für Betriebe in benachteiligten Regionen (z.B. Bergbauernförderung) sowie Investitionsförderungen. Zusätzlich zur EU beteiligen sich auch EU-Mitgliedstaaten sowie Regionen an der Finanzierung von Förderungen. Indirekt wirken auch Ausgaben für Exportförderungen und Lagerhaltung auf die Einkommen in der Landwirtschaft, weil durch diese Maßnahmen die Agrarpreise und somit die Markterlöse landwirtschaftlicher Produkte beeinflusst werden.

In die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) gehen Förderungen an Landwirte in vier unterschiedlichen Arten ein:

1. wenn Preise durch agrarpolitische Maßnahmen über dem Gleichgewichtspreis liegen (z.B. Zucker oder Milch), so spiegelt sich der Sachverhalt in höheren Produkterlösen, die Ursache ist aber nicht erkennbar, da die nicht zwischen unbeeinflussten und beeinflussten Preisen differenziert (- eine solche Rechnung wird von der OECD durchgeführt, die das producer support estimate schätzt);
2. Direktzahlungen, die an die Auflage geknüpft sind, dass bestimmte Produkte produziert werden, können aus der LGR unmittelbar abgeleitet werden, und zwar in der Position "Gütersubventionen";
3. Investitionsförderungen können in manchen Ländern ebenfalls aus der LGR entnommen werden, und zwar im Zusammenhang mit der Berechnung der Brutto- und Nettoanlageninvestitionen;
4. sonstige Subventionen (also alle nationalen, regionalen und EU-finanzierten Förderungen, die nicht in eine der oberen Kategorien fallen), werden in der Position "sonstige Förderungen der Produktion) zusammengefasst.

Für die Mehrzahl der EU-Länder können aus der LGR unmittelbar jene Vermögensvorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe abgeleitet werden, die in den Positionen 2 bis 3 angeführt sind. Für einige Länder werden allerdings die Investitionsförderungen nicht von EUROSTAT veröffentlicht. Daher gibt es keinen vollständigen Überblick in welcher Weise direkte Fördermaßnahmen auf die Einkommen im Agrarsektor wirken.

Die Zusammenfassung der Gütersubventionen und anderen Subventionen an die Produktion umfasst aber wichtige Ausgabepositionen. Die Zusammenstellung in Übersicht 8 zeigt, dass diese beiden Positionen im Jahr 2007 zusammen in der EU-27 einem Anteil von 37% am Faktoreinkommen entsprechen und im Jahr 2008 von fast 39%. Gebe es keine Förderungen hätte dies gravierende Auswirkungen auf die Einkommen in der Landwirtschaft.

Die Einkommen der Agrarsektoren in den einzelnen EU-Ländern sind in unterschiedlicher Weise von Förderungen abhängig. In den beiden jüngsten EU-Mitgliedern sind die Anteile der Förderungen am Einkommen sehr gering. Vergleichsweise niedrige Anteile sind auch in den Niederlanden und in Italien zu verzeichnen. Dies hängt damit zusammen, dass in beiden Ländern vor allem Güter produziert werden, für die traditionell keine Förderungen gewährt wurden.

In Österreich sind die Agrarförderungen anteilmäßig vergleichsweise hoch. Übertroffen wird der Anteil noch in Finnland, wo die Förderungen höher sind als das Einkommen. Dies kann nur dadurch erklärt werden, dass ein guter Teil der Förderungen nicht bloß als Einkommensstützung wirkt, sondern auch für die Aufrechterhaltung der Produktion in Regionen verwendet wird in denen ohne Förderungen keine Landwirtschaft betrieben würde. Werden nun im Zuge von Reformen der Agrarpolitik Fördermaßnahmen reformiert, so kommt es in der LGR zu Änderungen. Die Änderung in der Art und Weise wie Direktzahlungen seit 2005 ausbezahlt werden, und zwar nun verstärkt als entkoppelte Zahlungen, führte zu einer Verschiebung innerhalb der Förderstruktur wie sie in der LGR gemessen wurde (der Anteil der Gütersubventionen nahm ab).

In der gleichen Weise ist zu erwarten, dass auch künftige Agrarreformen ihren Niederschlag in den Zahlen der LGR finden werden. Jedenfalls kann die LGR als Messinstrument verwendet werden, um sichtbar zu machen, welche Anpassungen erforderlich sind, um in einer komparativ-statischen Betrachtung Zielgrößen wie das Einkommen konstant zu halten.

Im wichtigsten Einkommensindikator der LGR wird das Faktoreinkommen auf die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft (zu Vollzeitäquivalenten) bezogen. Angesichts eines Strukturwandels von ca. 2% pro Jahr ist es daher möglich, das reale Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft z.B. dadurch konstant zu halten, indem das nominelle Faktoreinkommen gleich bleibt und die Inflation ebenfalls 2% pro Jahr beträgt.

Treffen diese in der Vergangenheit bereits beobachteten Zusammenhänge zu, so dürfte in der EU im Jahr 2013 die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten (zu Vollzeitäquivalenten) etwa der Zahl der Beschäftigten in einer deutlichen kleineren EU im Jahr 1985 entsprechen (vgl. Abbildung 3). Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass steigende Agrarpreise sich positiv auf die Einkommen in der Landwirtschaft auswirken und – so wie in Österreich im Jahr 2007 – leicht abnehmende Förderungen ausgleichen können. Voraussetzung ist, dass die Kosten in geringerem Ausmaß steigen als die Erlöse. Ansonsten werden die Vorteile hoher Preise durch teurere Inputs und Rentenabfluss (z.B. Bodenpachtpreise) zunichte gemacht.

Übersicht 8: Nettowertschöpfung, Faktoreinkommen in der Landwirtschaft und Verhältnis zu den Subventionen an die Landwirtschaft, Durchschnitt 2000-2006 und 2007

	Ø 2000-2006				2007			
	Nettowertschöpfung	Faktoreinkommen	davon: Saldo Subventionen und Gütersteuern ¹⁾	% am Faktoreinkommen	Nettowertschöpfung	Faktoreinkommen	davon: Saldo Subventionen und Gütersteuern ¹⁾	% am Faktoreinkommen
	Mio. € zu Herstellungspreisen				Mio. € zu Herstellungspreisen			
EU 27	112.036	128.421	44.547	34,7	101.155	141.010	52.043	36,9
EU 25	105.997	122.108	44.103	36,1	96.038	135.200	50.944	37,7
EU 15	98.219	113.177	41.396	36,6	84.979	119.977	44.635	37,2
Belgien	1.765	1.921	478	24,9	1.523	2.039	679	33,3
Bulgarien	1.490	1.541	52	3,4	1.112	1.363	310	22,7
Tschechische Republik	586	819	388	47,4	714	1.407	842	59,8
Dänemark	1.762	1.995	911	45,7	1.210	2.054	1.022	49,7
Deutschland	8.928	11.281	5.651	50,1	7.729	13.782	6.424	46,6
Estland	150	180	53	29,5	211	318	125	39,4
Griechenland	6.775	7.398	2.295	31,0	5.354	7.721	3.004	38,9
Spanien	21.206	23.720	6.207	26,2	19.094	24.429	6.839	28,0
Frankreich	20.610	22.076	9.259	41,9	19.304	25.243	9.769	38,7
Irland	1.726	2.616	1.618	61,9	1.187	3.048	1.911	62,7
Italien	18.236	19.840	4.563	23,0	14.302	17.168	4.084	23,8
Zypern	323	332	2	0,6	326	326	0	0,0
Lettland	198	246	99	40,2	258	452	244	54,0
Litauen	325	342	115	33,7	527	586	265	45,2
Luxemburg	57	96	56	58,9	53	117	65	55,3
Ungarn	1.441	1.762	582	33,0	1.584	2.465	1.116	45,3
Malta	60	63	10	16,4	53	63	22	35,4
Niederlande	6.036	5.919	694	11,7	6.022	6.318	875	13,8
Österreich	1.126	2.213	1.617	73,1	1.271	2.638	1.592	60,3
Polen	4.167	4.431	1.073	24,2	6.904	8.594	3.048	35,5
Portugal	1.918	2.346	848	36,1	1.448	2.106	861	40,9
Rumänien	4.549	4.772	391	8,2	4.004	4.447	789	17,7
Slowenien	256	358	168	46,9	192	443	265	59,9
Slowakei	273	396	215	54,4	291	570	381	66,9
Finnland	658	1.970	2.029	103,0	412	2.179	2.140	98,2
Schweden	793	1.353	979	72,3	638	1.613	1.047	64,9
Vereinigtes Königreich	6.622	8.434	4.190	49,7	5.431	9.521	4.325	45,4

Q: EUROSTAT, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (Datenauszug 15. Dezember 2008); WIFO-Berechnungen; -¹⁾ Summe der Sonstigen Subventionen und Gütersubventionen abzüglich der Gütersteuern.

Übersicht 9: Nettowertschöpfung, Faktoreinkommen in der Landwirtschaft und Verhältnis zu den Subventionen an die Landwirtschaft, Durchschnitt 2000-2007 und 2008

	Ø 2000-2007				2008 laut Vorschätzung Dezember 2008			
	Nettowert- schöpfung	Faktor- ein- kommen	davon: Saldo Subventionen und Gütersteuern ¹⁾	% am Faktor- ein- kommen	Nettowert- schöpfung	Faktor- ein- kommen	davon: Saldo Subventionen und Gütersteuern ¹⁾	% am Faktor- ein- kommen
	Mio. € zu Herstellungspreisen				Mio. € zu Herstellungspreisen			
EU 27	111.032	130.358	45.478	34,9	95.976	136.004	52.501	38,6
EU 25	105.108	124.108	44.952	36,2	89.327	128.910	51.727	40,1
EU 15	96.607	114.061	41.788	36,6	78.169	113.499	44.961	39,6
Belgien	1.778	1.968	485	24,6	1.282	1.725	565	32,7
Bulgarien	1.443	1.519	85	5,6	1.622	1.666	51	3,1
Tschechische Republik	602	892	445	49,9	596	1.521	1.074	70,6
Dänemark	1.693	2.002	925	46,2	1.039	1.854	1.001	54,0
Deutschland	8.778	11.594	5.748	49,6	6.844	12.929	6.409	49,6
Estland	158	197	62	31,5	128	256	148	57,6
Griechenland	6.597	7.438	2.384	32,0	4.982	7.425	2.966	39,9
Spanien	20.942	23.809	6.286	26,4	17.426	23.224	7.365	31,7
Frankreich	20.447	22.471	9.323	41,5	17.088	23.004	9.853	42,8
Irland	1.657	2.668	1.655	62,0	812	2.706	1.983	73,3
Italien	17.745	19.506	4.503	23,1	14.931	17.797	4.093	23,0
Zypern	551	565	4	0,7	324	325	2	0,6
Lettland	205	272	117	43,1	187	398	263	66,2
Litauen	356	386	134	34,7	456	587	302	51,4
Luxemburg	56	97	57	59,2	31	95	65	67,9
Ungarn	1.459	1.850	649	35,1	1.961	2.846	1.119	39,3
Malta	137	146	16	11,1	47	56	21	36,8
Niederlande	6.034	5.969	716	12,0	5.167	5.490	866	15,8
Österreich	1.147	2.270	1.614	71,1	1.243	2.604	1.620	62,2
Polen	4.509	4.951	1.320	26,7	6.958	8.359	3.073	36,8
Portugal	1.859	2.316	849	36,7	1.403	2.156	973	45,1
Rumänien	4.481	4.732	441	9,3	5.027	5.428	722	13,3
Slowenien	248	369	180	48,9	132	415	298	71,8
Slowakei	275	418	236	56,5	369	648	467	72,1
Finnland	627	1.996	2.048	102,6	218	1.980	2.128	107,5
Schweden	774	1.385	987	71,3	423	1.373	1.018	74,1
Vereinigtes Königreich	6.473	8.570	4.207	49,1	5.279	9.139	4.057	44,4

Q: EUROSTAT, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (Datenauszug: 3. Februar 2009; Stand der Daten: Dezember 2008, Jahr 2008 Vorschätzung); WIFO-Berechnungen; –¹⁾ Summe der Sonstigen Subventionen und Gütersubventionen abzüglich der Gütersteuern.

6.4. Agrarnettositionen 2000-2006

Vor allem aus politökonomischer Perspektive nimmt in der Diskussion über das EU-Budget die Nettosaldenposition der Mitgliedsländer eine zentrale Stellung ein. In solchen Gegenüberstellungen wird der Versuch unternommen, die finanzielle Nettobelastung der Länder als Saldo der Einzahlungen in den Haushalt und der Auszahlungen aus dem EU-Haushalt zu ermitteln. Die so errechnete Nettosition ist insbesondere im politischen Diskurs eine wichtige Zielgröße der nationalen Regierungen.

Freilich handelt es sich bei den Nettosaldenpositionen um einen sehr ungenauen Indikator für die ökonomischen Vor- und Nachteile eines Mitgliedstaats durch die budgetären Aktivitäten der EU. Das gilt auf der Ausgabenseite insbesondere für jene Aktivitäten der Union, in denen öffentliche Güter mit einer europaweiten Nutzenstreuung bereitgestellt werden. Es ist dann auch aus theoretischer Perspektive nicht möglich, die Nutzen, die den Bewohnern der Mitgliedsländer aus den EU-Aktivitäten zufließen, mittels eines simplen Zahlungsrückflusses aus dem Budget darzustellen. Je mehr die Union sich also auf Aktivitäten konzentriert, für die sie aus Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie zuständig sein sollte, desto weniger ist es zu rechtfertigen, den Saldo der Zahlungsflüsse in und aus dem EU-Budget als Maßstab für den Nettonutzen der Bürger eines Landes anzusehen (z.B. EU Commission 1998, Heinemann 2005).

Ähnliche Probleme treten auch auf, wenn auf der Ausgabenseite die Verwaltungsausgaben der Union einzelnen Ländern zugerechnet werden sollen, oder wenn die finanziellen Mittelzuflüsse an ein Land zu positiven externen Effekten in benachbarten Mitgliedsländern führen. Die formale Zahlungsinzidenz der Ausgaben kann somit von der tatsächlichen ökonomischen Inzidenz ganz erheblich abweichen. Im Agrarbudget trifft dies etwa den Bereich der Exporterstattungen, die formal in voller Höhe dem EU-Mitgliedsland zufließen, aus dem das Produkt exportiert wird; materiell profitieren aufgrund der Marktbeziehungen aber die landwirtschaftlichen Produzenten in allen Mitgliedsländern von diesen Maßnahmen.

Auf der Finanzierungsseite des EU-Budgets stellt sich für eine Berechnung von Nettosalden das Problem, wie Zölle und Abschöpfungen als traditionelle Eigenmittel der Union zu handhaben sind. Da die Mitgliedsländer keine eigene Zollhoheit haben, die Einnahmen aus Zöllen (nach 25 %-igem Pauschalabzug für nationalen Verwaltungsaufwand) vollständig dem EU-Budget zufließen und die regionale Verteilung der Einnahmen aus dieser Quelle 'zufällig' vom Ort des Importes in das EU-Gebiet abhängt, erscheint eine Zurechnung der Abführungen traditioneller Eigenmittel auf die Mitgliedsländer wenig sinnvoll.¹⁰

Für die rechnerische Ermittlung der vergangenen Agrarnettositionen werden die im EU-Finanzbericht für die Jahre 2000 – 2007 ausgewiesenen finanziellen Zuflüsse aus dem gesamten Agrarbudget an die Mitgliedsländer betrachtet. Übersicht 10 zeigt die in diesen Jahren den einzelnen Ländern zugeflossenen EU-Agrarausgaben in Mio. Euro.

Im Jahr 2007 wurden 52,7 Mrd. Euro für Agrarausgaben veranschlagt. Mit rd. 10,2 Mrd. Euro (19,3 % der Gesamtausgaben) war Frankreich 2007 der größte Empfänger von Leistungen aus dem EU-Agrarbudget, gefolgt von Deutschland (6,8 Mrd. Euro bzw. 13 %), Spanien (6,6 Mrd. Euro bzw. 12,5% der Gesamtausgaben) und Italien (5,8 Mrd. Euro bzw. 11 %). Mit 1,1 Mrd. Euro (2,1 %) liegt Österreich an neunter Stelle der 27 EU-Länder.

Gemessen in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) war im Jahr 2006 Griechenland mit zugerechneten EU-Agrarausgaben von 1,6 % des BNE der größte Leistungsempfänger, vor Litauen (1,3 %), Irland (1,1 %) und Ungarn (1 %). Österreich liegt mit 0,5 % auf Rang 13, noch hinter Frankreich (0,56 %), aber deutlich vor Deutschland (0,28 %) und dem Vereinigten Königreich (0,22 %).

¹⁰ Weitere Probleme werden diskutiert in EU Commission (1998).

Bei der Ermittlung der Finanzierungsanteile zur Berechnung der Nettoagrarpitionen werden die traditionellen Eigenmittel aus Zöllen und Abschöpfungen herausgerechnet. Die dann verbleibenden Eigenmittelanteile werden in Relation zu den Gesamtagrarausgaben gesetzt, um den Finanzierungsanteil jedes Mitgliedslandes an den Agrarausgaben zu bestimmen. Die Auswirkungen des Rabatts für das Vereinigte Königreich und anderer Sonderregelungen für die EU-Finanzierung fließen somit anteilmäßig in die Berechnungen ein. Aus der Differenz zwischen zugerechneten Agrarausgaben aus dem EU-Haushalt und den errechneten Finanzierungsanteilen am Agrarbudget ergibt sich die fiktive finanzielle Agrarnettoposition, wie in der nachfolgenden Übersicht 11 dargestellt.

Mit einem rechnerischen Überschuss von durchschnittlich 2,2 Mrd. Euro pro Jahr ist Spanien von 2000 bis 2006 netto der größte Gewinner, noch vor Griechenland (1,9 Mrd. Euro), Frankreich (1,5 Mrd. Euro), Irland (1,1 Mrd. Euro) und Dänemark (0,2 Mrd. Euro). Deutschland hat mit -3,8 Mrd. Euro die schlechteste Agrarnettoposition, gefolgt von Italien (-1,1 Mrd. Euro), den Niederlanden (-1,0 Mrd. Euro) und dem Vereinigten Königreich (- 0,8 Mrd. Euro). Österreich zählt mit durchschnittlich +58 Mio. Euro (Jahr 2006 +126 Mio. Euro) in der betrachteten Periode noch zu den Ländern mit einem positiven Nettosaldo.

Die hier vorgestellten Ergebnisse beziehen sich lediglich auf die Zahlungsströme zwischen der EU und den Nationalstaaten. Diese gewähren zusätzlich zu den EU-Agrarausgaben rein nationale Mittel an den eigenen Agrarsektor. Dies erfolgt teils im Zuge der Kofinanzierung teils aus Programmen, die in nationaler Kompetenz umgesetzt werden. Die entsprechenden Förderungen müssen von der Kommission notifiziert werden. In einzelnen Ländern ist der Umfang der rein nationalen Zahlungen beträchtlich (siehe Abbildung 7). Eine Ausweitung der Kofinanzierungserfordernisse müsste zu Lasten der Mitgliedsländer gehen, es sei denn, die Beiträge, die an die EU abgeführt werden, verringern sich in zumindest dem gleichen Umfang.

Übersicht 10: Agrarzahlungen der EU an Empfänger in Mitgliedsländern im Durchschnitt der Jahre 2000-2006 und im Jahr 2007

	Ø 2000-2006				2007			
	Ins- gesamt	Direkt- beihilfen	davon: Ausfuhr- erstatt- ungen	PLE ¹⁾	Ins- gesamt	Direkt- beihilfen	davon: Ausfuhr- erstatt- ungen	PLE ¹⁾
	Mio. €				Mio. €			
Insgesamt	44.541	29.948	3.594	5.278	52.734	37.045	1.445	10.874
EU 27	-	-	-	-	52.665	37.045	1.445	12.325
EU 25	44.535	29.948	3.594	5.278	52.656	37.045	1.445	10.806
EU 15	43.306	29.488	3.523	4.684	46.512	34.751	1.281	7.199
Belgien	994	389	428	47	843	551	156	66
Bulgarien	0	0	0	0	1	0	0	373
Tschechische Republik	145	67	7	58	711	329	13	359
Dänemark	1.212	831	274	47	1.088	980	100	1
Deutschland	6.197	4.504	495	781	6.844	5.495	154	1.190
Estland	24	7	1	15	110	35	4	71
Griechenland	2.745	1.843	34	143	3.593	2.472	30	908
Spanien	6.225	4.295	135	515	6.574	4.869	39	691
Frankreich	9.716	7.182	717	778	10.237	8.073	282	1.052
Irland	1.766	1.022	229	347	1.746	1.276	64	426
Italien	5.361	3.654	208	656	5.778	3.820	60	961
Zypern	15	3	0	6	57	17	1	29
Lettland	41	9	0	31	167	53	3	112
Litauen	89	26	14	47	477	135	33	308
Luxemburg	38	24	0	13	52	35	0	16
Ungarn	222	98	9	61	951	472	12	476
Malta	3	0	0	3	7	1	0	5
Niederlande	1.279	415	494	62	1.172	801	198	63
Österreich	1.136	580	50	465	1.124	709	19	371
Polen	569	216	36	300	3.109	1.076	89	1.897
Portugal	833	489	25	178	1.244	562	12	537
Rumänien	0	0	0	0	8	0	0	1.146
Slowenien	45	8	1	34	178	43	3	129
Slowakei	77	26	3	39	378	134	5	219
Finnland	836	426	78	318	958	548	33	372
Schweden	856	602	61	165	1.081	726	27	321
Vereinigtes Königreich	4.113	3.230	294	168	4.179	3.832	107	225

Q: Europäische Kommission, GD Haushaltsplanung und Finanzen, Aufteilung der operativen Ausgaben, Jahre 2000-2007; -¹⁾ PLE = Programm der Ländlichen Entwicklung.

Übersicht 11: Netto-Positionen der EU-Mitgliedsländer bezüglich der Agrarzahlungen

Land	Netto-Position der jeweiligen Länder						
	2004	2005	2006	Ø 2000-2006		2007	
	Mio. €		Mio. €	€ je VZÄ-LW		Mio. €	€ je VZÄ-LW
Deutschland	- 3.322	- 3.205	- 3.455	- 3.809	- 6.159	- 3.633	- 6.558
Italien	- 1.569	- 1.290	- 1.319	- 1.074	- 817	- 1.177	- 969
Niederlande	- 717	- 1.225	- 1.339	- 1.008	- 4.899	- 1.325	- 6.901
Vereinigtes Königreich	- 884	- 1.033	- 1.298	- 848	- 2.742	- 1.894	- 6.738
Schweden	- 396	- 330	- 386	- 410	- 5.432	- 316	- 4.290
Belgien	- 270	- 433	- 547	- 398	- 5.493	- 671	- 10.172
Luxemburg	- 76	- 73	- 67	- 78	- 19.284	- 104	- 27.694
Tschechische Republik	- 175	- 43	- 7	- 32	- 203	+ 154	+ 1.114
Zypern	- 33	- 20	- 17	- 10	- 438	- 13	- 494
Slowenien	- 34	- 35	+ 21	- 7	- 71	+ 22	+ 262
Malta	- 12	- 12	- 13	- 5	- 1.242	- 18	- 4.316
Rumänien	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	- 516	- 233
Bulgarien	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	- 129	- 260
Estland	- 10	+ 30	+ 12	+ 5	+ 97	+ 35	+ 1.048
Slowakei	- 64	+ 45	+ 80	+ 9	+ 73	+ 136	+ 1.488
Lettland	+ 1	+ 57	+ 61	+ 17	+ 122	+ 72	+ 674
Litauen	- 6	+ 169	+ 197	+ 51	+ 306	+ 349	+ 3.065
Österreich	+ 160	+ 145	+ 126	+ 58	+ 342	- 14	- 87
Ungarn	- 194	+ 249	+ 454	+ 73	+ 124	+ 523	+ 1.138
Finnland	+ 160	+ 149	+ 3	+ 111	+ 1.070	+ 124	+ 1.361
Polen	- 333	+ 394	+ 902	+ 137	+ 59	+ 1.716	+ 746
Portugal	+ 190	+ 104	+ 232	+ 137	+ 296	+ 498	+ 1.330
Dänemark	+ 335	+ 284	+ 99	+ 283	+ 4.096	+ 22	+ 385
Irland	+ 1.255	+ 1.117	+ 1.007	+ 1.139	+ 7.269	+ 974	+ 6.509
Frankreich	+ 1.593	+ 1.343	+ 1.336	+ 1.493	+ 1.534	+ 1.410	+ 1.565
Griechenland	+ 1.966	+ 1.861	+ 2.142	+ 1.943	+ 3.261	+ 2.020	+ 3.460
Spanien	+ 2.433	+ 1.752	+ 1.776	+ 2.223	+ 2.128	+ 1.755	+ 1.869

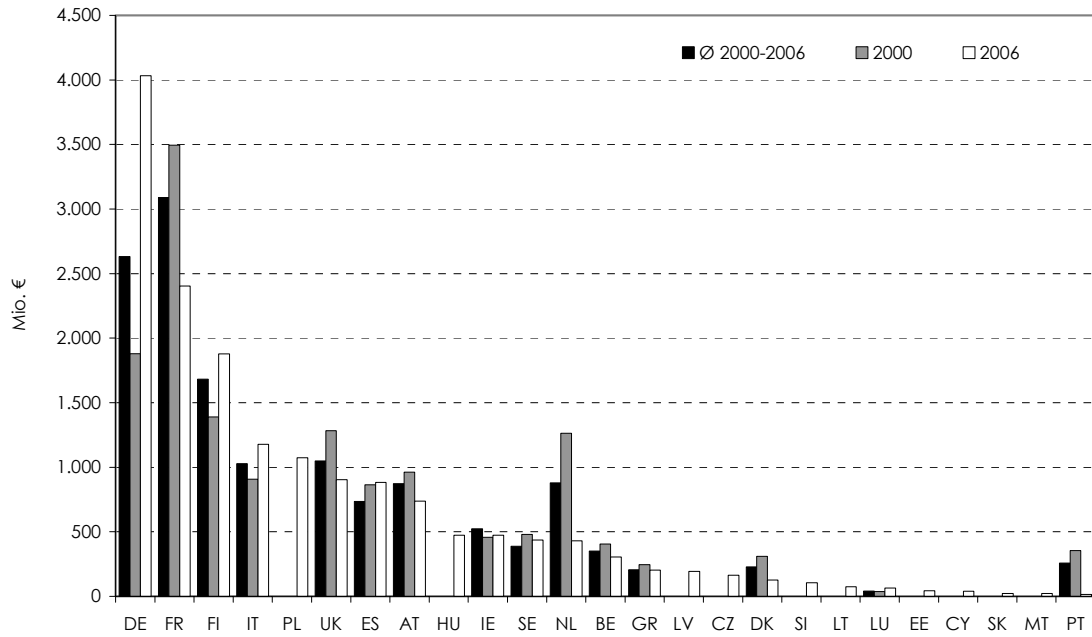
Q: EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Daten Landwirtschaft, Stand 15.12.2008); WIFO-Berechnungen; VZÄ-LW = Vollzeitäquivalente (auch Jahresarbeitseinheiten genannt) von Beschäftigten in der Landwirtschaft laut Landwirtschaftlicher Gesamtrechnung.

Übersicht 12: Nationale Ausgaben für den Agrarsektor

Land	Ø 2000-2006	Ø 2004-2006	2000	2005	2006
	Mio. €			Mio. €	
EU 27	.	.	.	.	.
EU 25	.	15.611,1	14.334,4	16.437,5	16.289,2
EU 15	13.964,0	13.646,4	14.334,4	14.478,9	14.074,7
Belgien	352,1	278,8	404,4	275,8	305,7
Bulgarien	.	.	.	.	.
Tschechische Republik	.	156,7	.	140,4	163,8
Dänemark	227,7	181,5	309,3	145,5	127,1
Deutschland	2.631,4	3.690,4	1.879,6	5.032,1	4.032,2
Estland	.	34,7	.	34,8	42,9
Griechenland	204,7	140,7	244,2	86,0	203,8
Spanien ¹⁾	734,7	654,2	864,9	358,2	883,8
Frankreich	3.088,8	2.488,2	3.494,2	2.768,5	2.404,7
Irland ¹⁾	524,3	533,1	458,0	572,5	473,1
Italien	1.029,4	951,9	907,4	578,6	1.177,2
Zypern	.	37,7	.	21,8	38,9
Lettland	.	88,2	.	44,6	193,8
Litauen	.	88,4	.	92,9	74,1
Luxemburg ²⁾	41,1	49,8	37,7	50,0	64,5
Ungarn	.	451,7	.	563,7	474,2
Malta	.	19,9	.	20,9	21,8
Niederlande	879,6	621,7	1.263,3	622,2	429,7
Österreich	873,5	798,0	962,0	753,0	738,5
Polen	.	976,5	.	955,4	1.074,2
Portugal	257,9	127,4	355,3	17,1	15,2
Rumänien	.	.	.	.	.
Slowenien	.	98,7	.	76,3	106,9
Slowakei	.	12,1	.	7,9	23,9
Finnland	1.682,5	1.860,1	1.389,7	2.049,9	1.878,4
Schweden	388,1	356,0	479,8	308,7	436,1
Vereinigtes Königreich	1.048,2	914,6	1.284,6	860,9	904,7

Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Berichte über die Lage der Landwirtschaft in der EU, Jahr 2007;
 -¹⁾ Nicht alle regionalen Ausgaben sind inkludiert; -²⁾ Fehlender Wert 2006 durch den Durchschnitt 2004-2006 ersetzt.

Abbildung 7: Nationale Ausgaben für den Agrarsektor



Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Berichte über die Lage der Landwirtschaft in der EU, Jahr 2007;
Anmerkung: Bei Spanien und Italien sind nicht alle regionalen Ausgaben inkludiert.

7. Optionen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

7.1. Grundlegende Überlegungen

Die Kommission gibt dem historisch mit hohem Gewicht versehenen Ziel der Stabilität von Gütermärkten weniger Bedeutung. Es werden vielmehr weitere Schritte zum Rückzug aus Markteingriffen gesetzt, wohl in der Erkenntnis, dass höhere Preisstabilität in der EU auch mit höheren Preisen für die Konsumenten verbunden war. Die Kommission trachtet danach, Beschränkungen der Bewirtschaftung durch Stilllegungsverpflichtungen und Quoten zu beseitigen und für möglichst jede Marktordnung ein Ausstiegsszenario zu entwickeln. Auch wenn europäische Betriebe und Konsumenten in den Jahren 2007 und 2008 stark von den Schwankungen der Agrarpreise betroffen waren, gibt es derzeit kaum Anlass zu erwarten, dass der weitgehende Rückzug der EU Agrarpolitik aus Markteingriffen revidiert werden wird.

Die Kommission verfolgt auch das Ziel, die Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und trachtet danach, Verzerrungen auf Gütermärkten zu vermeiden, die sich durch unterschiedliche Arten der Implementierung der handelbaren Zahlungsansprüche (auch Betriebsprämie genannt) ergeben. Durch das Instrument der Modulation werden Beziehern höherer Beträge ein Teil der Betriebsprämien gekürzt. Die eingesparten Mittel werden bereits jetzt für Maßnahmen im Programm der ländlichen Entwicklung verwendet und sollen in Zukunft vermehrt in jenem Mitgliedsland eingesetzt werden können, wo sie anfallen. Die Bezieher von einheitlichen Flächenzahlungen (single area payments) in den Mitgliedsländern, die ab 2004 der EU beigetreten sind, müssen derzeit keine Abschläge hinnehmen. In diesen Ländern wird im Gegenteil, das Volumen der Förderungen in den kommenden Jahren noch laufend angehoben. Nach diesem "Phasing in" kann man allerdings vermuten, dass alle EU Mitgliedsländer in gleicher Weise behandelt werden, was Änderungen im Agrarhaushalt betrifft. Allfällige Kürzungen im Agrarhaushalt dürften dann daher die neuen Mitgliedsländer genauso treffen wie die EU-15 Länder.

Derzeit gibt es keine Anzeichen, dass der technische Fortschritt in der Landwirtschaft an Tempo abnimmt. Auch wenn in einzelnen Ländern (etwa Österreich) die Rate der Abwanderung in den letzten Jahren zurückgegangen ist, so ist zu erwarten, dass durch Wirtschaftswachstum und zunehmende Investitionen in die Landwirtschaft in den neuen Mitgliedsländern der seit Dekaden vorherrschende Trend der Abwanderung aus der Landwirtschaft fortgesetzt wird.

Diese Entwicklung hat eine unmittelbare Konsequenz für die Agrarpolitik. Seit der Agenda 2000 Reform des Jahres 1999 zeichnet sich ab, dass der Agrarhaushalt eng mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft verknüpft ist. Die jährliche Rate zu der Beschäftigte aus der Landwirtschaft ausscheiden beträgt etwas über 2%. Das Ziel der Europäischen Zentralbank über die Geldwertstabilität ist, dass die Inflationsrate nicht höher als 2% sein soll. Ein nominell gleich bleibender Agrarhaushalt bedeutet folglich, dass die realen Zahlungen je Beschäftigten der in der Landwirtschaft gleich bleiben. Ein anhaltender Strukturwandel in der Landwirtschaft erleichtert daher den Spielraum für den gemeinsamen Agrarhaushalt. Diese Überlegungen führen dazu, dass eine Kürzung von Direktzahlungen auf EU-Ebene dann

politisch durchsetzbar sein wird, wenn es zur Vermeidung sozialer Härten nationale Ausgleichsmaßnahmen gibt.

Eine Ausweitung des Agrarhaushaltes im kommenden Finanzrahmen ist ein sehr unwahrscheinliches Szenario, wenn man davon ausgeht, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft ungebrochen anhält. Im Gegenteil, es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Mittel für den EU-Agrarhaushalt gekürzt werden. Davon werden in erster Linie die Direktzahlungen der ersten Säule betroffen sein. Es sind daher vor allem solche Szenarien von Interesse in denen ein unterschiedliches Ausmaß der Kürzung untersucht wird und in denen die Auswirkungen von nationalen Ausgleichsmaßnahmen aufgezeigt werden.

Die Betrachtung von allfälligen nationalen Ausgleichsmaßnahmen scheint lohnend, weil nicht unwahrscheinlich ist, dass den Mitgliedsländern zusätzliche Möglichkeiten eingeräumt werden, auf spezifische Situationen ihrer Agrarsektoren Rücksicht zu nehmen. Tatsächlich wird dieser Weg von der EU seit geraumer Zeit eingeschlagen, wie ein Blick auf einzelne Aspekte der nationalen Einflussmöglichkeiten zeigt:

- Im Programm der Ländlichen Entwicklung können und werden zahlreiche Maßnahmen gesetzt, die teils nur äußerst lokal wirksam sind. Vom Charakter her ist dieses Programm mit einer territorialen Strukturpolitik vergleichbar, der wesentliche Unterschied ist, dass das Programm nicht auf ländliche Gebiete beschränkt ist, sondern in vielen Ländern vor allem sektoral ausgerichtet ist. In dem Maß in dem den Mitgliedsländern und den Regionen Mitsprache in der Gestaltung eingeräumt wird, in dem Maß ist auch eine Beteiligung an der Finanzierung der Maßnahmen erforderlich.
- In den neuen Mitgliedsländern können die von der EU finanzierten einheitlichen Flächenzahlungen mittels "top ups" erhöht werden. Diese müssen aus dem eigenen Haushalt der jeweiligen Mitgliedsländer bestritten werden. Eine solche Möglichkeit könnte unter neuen finanziellen Rahmenbedingungen auf alle Mitgliedsländer ausgeweitet werden. Dieses Instrument ist daher als ein pauschales Instrument zu werten, um generelle und undifferenzierte Ziele zu erreichen. In der konkreten Gestaltung ist jedoch der Spielraum zur Feinsteuerung beschränkt, da die Bedingungen unter denen die Zahlungen gewährt werden, überwiegend auf EU-Ebene festgelegt werden und keine maßgeschneiderten nationalen oder lokalen Programme zur Anwendung kommen.
- Bereits vor der Health-Check-Reform konnten die Mitgliedstaaten 10 % des jedem Sektor entsprechenden Anteils der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen einbehalten und in dem betreffenden Sektor für Umweltschutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse einsetzen. Diese Möglichkeiten wurden im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung gemäß den Beschlüssen vom November 2008 ausgeweitet (Milch, Wiederkäuer, Reis). Damit ist die Möglichkeit eröffnet, für eine kleine Liste von nationalen Anliegen Finanzmittel der EU heranzuziehen.

Diese drei Beispiele zeigen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik der EU zunehmend auf die spezifischen Situationen in den EU Mitgliedsländern Rücksicht nimmt. Traditionell wurde der Zugang gewählt, über den Umweg von Produkten in den jeweiligen Mitgliedsländern

(Getreide, Zuckerrüben, Oliven, Wein, Reis, Milch, männliche Rinder älter als zwei Jahre, ...) den jeweiligen Agrarsektor zu fördern. Seit der Reform des Jahres 2003 ist nun ein anderes Paradigma in kraft, das einerseits den weitgehenden Rückzug aus den Markteingriffen umfasst und andererseits spezifische Probleme versucht direkt zu adressieren.

Diese Überlegungen führen zu zwei Varianten von Untersuchungsszenarien. Es wird eine Variante eines gleichbleibenden Agrarhaushalts einem Szenario gegenübergestellt in dem die Kürzung des EU-Agrarhaushalts untersucht wird. Weiters wird unterschieden dass einmal nationale Ausgleichmaßnahmen vorgenommen werden, das andere Mal nicht. Diese Varianten bilden nicht alle denkbaren Situationen ab. Aber sie zeigen einen weiten Möglichkeitsraum auf, der aus heutiger Sicht durchaus realistisch scheint. Ein Szenario in dem der Agrarhaushalt eine Ausweitung erfährt wird nicht untersucht.

Es sind zwei Ergebnisgruppen, die von besonderem Interesse sind. Zunächst wird untersucht, wie sich aufgrund dieser Annahmen das Einkommen in der Landwirtschaft ändert und wie stark die nationalen Agrarbudgets ausgeweitet werden müssen für den Fall, dass nationale Ausgleichsmaßnahmen gesetzt werden. In weiterer Folge werden die Auswirkungen einer Senkung des Agrarhaushaltes auf die Netto-Zahlungsposition der EU Mitgliedsländer dargestellt.

In diesen Szenarien werden die Konsequenzen der Health-Check Reform nicht untersucht, da dies an anderer Stelle ausführlich gemacht wurde (vgl. Kirner und Tribl, 2007 und Schmid, Sinabell und Stürmer, 2008).

7.2. Szenarien zur Kürzung von EU-Agrarausgaben und ihre Wirkung auf Agrareinkommen und nationale Agrarhaushalte

Im folgenden Abschnitt werden Szenarien von alternativen Finanzierungen des Agrarsektors in der EU vorgestellt. Die Ergebnisse werden quantitativ untersucht und im Anschluss diskutiert. Es handelt sich um "prototypische" Szenarien, um die Spannweite möglicher Ergebnisse darstellen zu können. Die Szenarien werden in Übersicht 13 vorgestellt und kurz skizziert.

Die untersuchten Szenarien unterscheiden sich relativ stark von Vorschlägen, wie sie in der Literatur unterbreitet werden. Die zugrunde liegende Überlegung ist die Zielstellung, die Verteilung der Agrarfördermittel zwischen den Mitgliedsländern nach Möglichkeit nicht zu ändern. Die einzelnen Mitgliedsländer haben weiters jeweils eine sehr hohe Präferenz, die Netto-Zahlungen möglichst gering zu halten. Kompromisse sind zudem wahrscheinlich leichter zu erzielen, wenn viele Länder in der gleichen Weise von Änderungen betroffen sind. Unter diesem Blickwinkel scheinen die beiden vorgestellten grundlegenden Szenarien aussichtsreicher als solche, die von radikalen Änderungen mit gravierenden Auswirkungen auf die Verteilung von Netto-Zahlungspositionen ausgehen.

In den Szenarien einer Modulation um 25% wird davon ausgegangen, dass der gemeinsame Agrarhaushalt nominell konstant bleibt. Innerhalb der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt es allerdings zu Verschiebungen. Es werden zwei konträre Situationen untersucht:

- a) Die durch die Modulation von größeren landwirtschaftlichen Betrieben einbehaltenen Mittel werden für Maßnahmen verwendet, die außerhalb der Landwirtschaft liegen (z.B.

Gewässerschutz). Weiters wird unterstellt, dass in diesem Szenario keine Notwendigkeit besteht, nationale Kofinanzierungsmittel bereitzustellen

- b) Dieses Szenario unterscheidet sich von a) in folgender Weise: Die Beträge, die durch die Modulation einbehalten werden, werden für Maßnahmen eingesetzt, die innerhalb des Agrarsektors unmittelbar einkommenswirksam sind (z.B. für Betriebe in benachteiligten Gebieten). Gleichzeitig müssen die Nationalstaaten Kofinanzierungsmittel im Ausmaß von 25% (EU-15) bzw. 10% (EU-10) für diese Aufgaben bereitstellen.

Übersicht 13: Untersuchungsszenarien im Überblick

Bezeichnung	Inhalt	Begründung
Basisszenario	keine Änderung der Finanzierung, jedoch Fortschreiben der Strukturänderung in der Landwirtschaft, Preisentwicklung und Teuerung gemäß OECD-FAO-Prognosen, keine Veränderung der Mengengerüste	derzeit wird der Health-Check-Vorschlag der Kommission zunehmend verwässert und es ist abzusehen, dass die ursprünglich angepeilten Sätze zur Erweiterung der Modulation deutlich geringer ausfallen – vor diesem Hintergrund ist ein "No Change Szenario" günstiger als Basis für Vergleiche
a) Modulation ausdehnen ohne Kofinanzierung	wie Basisszenario mit folgender Änderung: die Modulation wird auf einen Satz von 25% angehoben, die eingesparten Mittel verbleiben im EU-Mitgliedsland und kommen anderen Sektoren, also nicht der Landwirtschaft zu Gute	dieses Szenario verändert die Mittelflüsse zwischen EU und Mitgliedstaaten insgesamt nur geringfügig, das Szenario macht aber die Auswirkungen auf das Einkommen in der Landwirtschaft und die Kosten der nationalen Agrarpolitik sichtbar
b) Modulation ausdehnen mit Kofinanzierung	in diesem Szenario werden die durch die Modulation den größeren Betrieben entzogenen Mittel im Bereich der zweiten Säule in den Agrarsektor zurückgeschleust - weiters wird unterstellt, dass die Nationalstaaten kofinanzieren müssen	in diesem Szenario soll die Wirkung der Modulation mit Kofinanzierung auf die nationalen Agrarhaushalte untersucht werden
c) Kürzung der Direktzahlungen um 30% - keine Gegenfinanzierung durch die Nationalstaaten	in diesem Szenario werden gekoppelte und nicht-gekoppelte Direktzahlungen um 30% gekürzt – die Kürzung erfolgt auf individueller Ebene aller Betriebe, es sind daher alle Länder in gleicher Weise betroffen	im Vereinigten Königreich wird die Position vertreten, dass eine Kürzung des Agrarhaushalts eine notwendige Voraussetzung für die Beseitigung des Rabatts ist
d) Kürzung der Direktzahlungen um 30% - Gegenfinanzierung durch die Mitgliedstaaten	im Szenario wird vorgesehen, dass sich für die einzelnen Betriebe faktisch keine Änderungen ergeben	die Kofinanzierung ist an die top-up-Regelung in den neuen Mitgliedsländern angelehnt

Q: Eigene Annahmen.

Die Ergebnisse der Szenarien (siehe Übersicht 14) zeigen, dass im Fall a) das Faktoreinkommen in der Landwirtschaft durchwegs zurückgeht. Die Abnahme steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gewicht, das Direktzahlungen am Einkommen in der Landwirtschaft ausmachen. Es sind sowohl alte als auch neue Mitgliedsländer in der Gruppe jener, die stark betroffen sind. Es ist wichtig zu beachten, dass es in diesem Szenario zu keiner Verschiebung der Verteilung zwischen den Mitgliedsländern kommt. Im vorgestellten Untersuchungsszenario wird eine Situation dargestellt, in der Finanzmittel innerhalb der Mitgliedsländer vom Agrarsektor zu anderen Sektoren verlagert werden. Die

Vorteile der von dieser Maßnahme profitierenden Sektoren werden jedoch nicht ausgewiesen.

Übersicht 14: Szenarienergebnisse "Modulation 25%"

	a) kein Rückfluss in LW		b) Rückfluss in LW	
	Faktor-einkommen LW	nationale LW-Förderungen	Faktor-einkommen LW	nationale LW-Förderungen
Veränderung gegenüber Basisszenario in %				
EU 27	-5,4	0	1,3	n.v.
EU 25	-5,6	0	1,3	10,8
EU 15	-5,8	0	1,5	12,1
Belgien	-5,7	0	1,4	8,8
Bulgarien	-3,6	0	0,4	n.v.
Tschechische Republik	-10,6	0	1,1	11,8
Dänemark	-10,9	0	2,7	42,8
Deutschland	-9,3	0	2,3	7,3
Estland	-4,4	0	0,4	3,5
Griechenland	-6,8	0	1,7	24,1
Spanien	-11,9	0	3,0	25,7
Frankreich	-7,8	0	1,9	19,2
Irland	-1,1	0	0,3	14,1
Italien	-3,4	0	0,8	12,5
Zypern	-0,8	0	0,1	0,7
Lettland	-2,1	0	0,2	0,6
Litauen	-3,5	0	0,4	3,6
Luxemburg	-7,3	0	1,8	3,0
Ungarn	-6,4	0	0,6	4,2
Malta	-0,8	0	0,1	0,3
Niederlande	-2,3	0	0,6	8,4
Österreich	-5,0	0	1,2	4,2
Polen	-1,5	0	0,1	1,3
Portugal	-4,4	0	1,1	158,0
Rumänien	-2,5	0	0,2	n.v.
Slowenien	-0,7	0	0,1	0,4
Slowakei	-11,0	0	1,1	35,7
Finnland	-5,2	0	1,3	1,4
Schweden	-9,6	0	2,4	8,4
Vereinigtes Königreich	-9,2	0	2,3	23,5

Q: eigene Berechnungen; Hinweis: das durch Modulation einbehaltene Volumen entspricht nicht ganz 20% des Gesamtvolumens der Direktzahlungen.

Im zweiten Fall (b) sieht man in Übersicht 14, dass das Kofinanzierungserfordernis für eine Zahl von Ländern sehr starke Ausweitungen der nationalen Mittel zur Folge hat (Basis der nationalen Mittel ist das zuletzt beobachtete Niveau von dem angenommen wird, dass es bis zur Untersuchungsperiode unverändert fortgeschrieben wird). Da in diesem Szenario die national bereit gestellten Mittel zusätzlich dem Agrarsektor zugute kommen, steigt das Faktoreinkommen leicht.

In den Ergebnissen wird nicht sichtbar in welcher Weise sich die Verteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten verändert. Die Berechnungen, die im Zusammenhang mit der Analyse der Gesundheitsüberprüfung angestellt wurden, geben Anlass zur Vermutung, dass die innerstaatliche Verteilung sich durch höhere Modulationssätze nicht grundlegend ändert (Detaillergebnisse siehe Anhang I: Die Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik).

Übersicht 15: Szenarienergebnisse "Kürzung der Direktzahlungen um 30%"

	c) ohne nationale Kompensation		d) mit nationaler Kompensation	
	Faktor-einkommen LW	nationale LW-Förderungen	Faktor-einkommen LW	nationale LW-Förderungen
Veränderung gegenüber Basisszenario in %				
EU 27	-8,7	0,0	n.v.	n.v.
EU 25	-8,9	0,0	0,0	73,1
EU 15	-8,7	0,0	0,0	71,5
Belgien	-8,1	0,0	0,0	50,1
Bulgarien	-8,4	0,0	n.v.	n.v.
Tschechische Republik	-14,0	0,0	0,0	156,4
Dänemark	-14,3	0,0	0,0	224,6
Deutschland	-12,5	0,0	0,0	39,3
Estland	-8,6	0,0	0,0	69,0
Griechenland	-22,8	0,0	0,0	323,6
Spanien	-18,6	0,0	0,0	161,0
Frankreich	-10,0	0,0	0,0	98,6
Irland	-1,6	0,0	0,0	78,6
Italien	-6,5	0,0	0,0	96,4
Zypern	-4,8	0,0	0,0	45,3
Lettland	-8,6	0,0	0,0	24,1
Litauen	-14,5	0,0	0,0	150,4
Luxemburg	-9,4	0,0	0,0	15,7
Ungarn	-11,8	0,0	0,0	77,2
Malta	-2,7	0,0	0,0	8,3
Niederlande	-3,4	0,0	0,0	51,0
Österreich	-8,2	0,0	0,0	27,9
Polen	-9,1	0,0	0,0	80,2
Portugal	-7,6	0,0	0,0	1099,7
Rumänien	-5,8	0,0	n.v.	n.v.
Slowenien	-7,9	0,0	0,0	39,1
Slowakei	-14,2	0,0	0,0	462,2
Finnland	-7,7	0,0	0,0	8,4
Schweden	-13,7	0,0	0,0	48,0
Vereinigtes Königreich	-12,0	0,0	0,0	121,9

Q: eigene Berechnungen.

Im Fall der Szenarien zur Kürzung der Direktzahlungen um 30% wird davon ausgegangen, dass der gemeinsame Agrarhaushalt nominell um diesen Prozentsatz abnimmt. Auch in diesem Fall werden zwei konträre Situationen untersucht:

- c) Die durch die Kürzung einbehaltenen Mittel werden der Landwirtschaft entzogen und es gibt keine Kompensation auf nationaler Ebene. Die Ergebnisse zeigen einen Rückgang der Faktoreinkommen über alle Mitgliedstaaten hinweg. Jene Länder, in denen die Direktzahlungen ein hohes Gewicht haben, sind von dieser Maßnahme naturgemäß am stärksten betroffen. Zu beachten ist in diesem Szenario, dass jedes Land prozentuell betrachtet in gleicher Weise von dieser Maßnahme betroffen ist.
- d) Dieses Szenario unterscheidet sich von c) in folgender Weise: Die Beträge, die auf der EU-Ebene eingespart werden, werden von den Nationalstaaten ausgeglichen. Diese Mittel kommen lediglich dem eigenen Agrarsektor zu Gute und führen dazu, dass die Einsparung auf EU-Ebene innerhalb des jeweiligen Landes neutralisiert wird.

Die Ergebnisse (siehe Übersicht 15) zeigen, dass im Fall c) das Faktoreinkommen in der Landwirtschaft durchwegs zurückgeht. Die Abnahme steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gewicht, das Direktzahlungen am Einkommen in der Landwirtschaft ausmachen. Es sind sowohl alte als auch neue Mitgliedsländer in der Gruppe jener, die stark betroffen sind. Im zweiten Fall (siehe die beiden rechten Spalten in Übersicht 15) bleiben die Agrareinkommen wegen der nationalen Ausgleichsmaßnahmen unverändert. Die Kompensation belastet die jeweiligen Agrarbudgets in unterschiedlicher Weise, insgesamt aber in beträchtlichem Ausmaß.

7.3. Mögliche Konsequenzen der Verlagerung von Direktzahlungen für die österreichische Landwirtschaft

Die Verlagerung von Direktzahlungen kann in zwei unterschiedlichen Ausprägungen erfolgen:

- Es ist möglich, dass die Mittel aus der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in die zweite Säule verlagert werden. Damit besteht im Prinzip die Möglichkeit, dass die Mittel im Agrarsektor verbleiben, wenn Maßnahmen dotiert werden, deren Fokus die Landwirtschaft ist. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt von der Gestaltung des Programms der ländlichen Entwicklung ab.
- Zudem ist es möglich, dass Direktzahlungen an die Landwirtschaft überhaupt eingespart werden oder für Zwecke außerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendet werden.

Die Auswirkungen solcher Szenarien auf landwirtschaftliche Betriebe und die agrarpolitischen Konsequenzen sind bisher erst ansatzweise analysiert worden. Zwei aktuelle Studien untersuchen die möglichen Auswirkungen von Szenarien wie sie im Zuge der Health-Check Reform diskutiert wurden auf die österreichische Landwirtschaft (Kirner und Tribl, 2008 und Schmid, Sinabell und Stürmer, 2008).

Kirner und Tribl (2008) beschäftigen sich in erster Linie mit der Frage, welche Konsequenzen die Umstellung des in Österreich implementierten Systems der Betriebsprämie auf historischer Basis verglichen mit einem Regionalmodell hätte. In dieser Studie wird die tatsächlich umgesetzte Situation (Basismodell vor der GAP-Reform) einem einem Modell "Historisches Betriebsprämienmodell" (dies entspricht der österreichischen Implementierung) einem "Regionalmodell vollständig entkoppelt" und einem "Regionalmodell teilweise entkoppelt" gegenübergestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass die einzelnen Betriebstypen in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Durch die Auslotung des Handlungsrahmens, der in nationaler Kompetenz liegt, können spezifische regionalpolitische bzw. verteilungspolitische Ziele erreicht werden. Insgesamt steigen in allen Szenarien einer implementierten GAP-Reform die Gesamtdeckungsbeiträge gegenüber dem Basisszenario. Die Einführung eines historischen Modells hätte gegenüber dem tatsächlichen Modell für die Mehrzahl der Betriebe leichte Vorteile, da davon in erster Linie kleinere Betriebe profitiert hätten. Im "Regionalmodell vollständig entkoppelt" wurden folgende Prämienätze unterstellt: 357 Euro/ha für Ackerland, 258 Euro/ha für nicht-extensives Grünland und 65 Euro/ha für extensives Grünland.

In der Analyse von Schmid, Sinabell und Stürmer (2008) wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die Kürzung der Direktzahlungen auf die österreichische Landwirtschaft hätte. Die Untersuchungsszenarien decken dabei eine Periode bis 2020 ab. Die Ergebnisse zu den Szenarien (Kürzung der Direktzahlungen der ersten Säule von 30% bis 50%) zeigen, dass die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe signifikant negativ betroffen ist. Es gibt zwar Betriebe, die durch betriebliche Anpassungen in der Lage sind unter den veränderten Rahmenbedingungen einen höheren Deckungsbeitrag zu erzielen, auf der Ebene des gesamten Sektors kommt es aber zu nachteiligen Einkommensänderungen.

Trotz der negativen Einkommenswirkung von Kürzungen der Direktzahlungen wird ein wichtiges Ziel der österreichischen Agrarpolitik, die flächendeckende landwirtschaftliche Bewirtschaftung, nicht gefährdet. Es kommt zwar zu zusätzlichen Aufforstungen, das Ausmaß hält sich aber in engen Grenzen. Eine wichtige Voraussetzung für dieses Ergebnis ist, dass unterstellt wurde, dass das Programm der Ländlichen Entwicklung in allen Szenarien weitgehend unverändert weiter bestehen bleibt. Es wird also unterstellt, dass die Förderungen für Betriebe in benachteiligten Regionen und für die Almbewirtschaftung weiterhin gewährt werden. Wird in Zukunft diese – oder eine ähnliche – Politik verfolgt, so werden auch unter substantiell geänderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen wichtige Ziele der österreichischen Agrarpolitik weiterhin erreicht.

Die weitgehende Aufrechterhaltung einer flächendeckenden landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bedeutet nicht, dass alle Aktivitäten in unveränderter Form weitergeführt werden. Im Bereich der Milchwirtschaft und der Mutterkuhhaltung wird es zu verstärkten Spezialisierungen kommen. Dadurch dass sich nicht alle Regionen in gleicher Weise gut für diese beiden Produktionszweige eignen, bilden sich räumlichen Schwerpunkte heraus, die in dieser Untersuchung jedoch nicht im Vordergrund standen.

Die Wirkung einer allfälligen Verlagerung von Mitteln der ersten Säule in die zweite Säule ist bisher in Österreich nur unzureichend untersucht. Die Schwierigkeit liegt darin, ein geeignetes Szenario zu entwickeln, da das Programm der ländlichen Entwicklung in vielerlei Weise weiter entwickelt werden kann. Es ist durchaus möglich, dass bisherige Direktzahlungen an Landwirte umgelenkt werden in Bereiche außerhalb der Landwirtschaft (z.B. Hochwasserschutz im ländlichen Raum). Der nationale Spielraum Schwerpunkte der Förderung zu setzen ist relativ groß.

Die Mitgliedsländer müssen die EU-Mittel, die für die zweite Säule aufgewendet werden ergänzen (in Österreich im selben Umfang). Es besteht also der Bedarf der Ausweitung der nationalen Mittel, sollten dem Programm der ländlichen Entwicklung mehr Gelder zufließen. In Österreich wird der nationale Anteil teils vom Bund teils von den Ländern aufgebracht. Da der gesamte Mittelumfang nach einem relativ fixen Gewichtschemata verteilt werden muss, ist daher auf nationaler Ebene eine agrarpolitische Einigung zu erzielen, die nicht nur mehrere Ministerien (Lebensministerium und Finanzministerium), sondern auch alle Bundesländer betrifft.

7.4. Szenarien zur Kürzung von EU-Agrarausgaben und ihre Wirkung auf die Netto-Zahlungspositionen

Im diesem Abschnitt wird untersucht, in welcher Weise sich die Netto-Zahlungsposition der EU-Mitgliedsländer ändert, wenn der Agrarhaushalt reduziert wird. Eine solche Reduktion wird seitens des Vereinigten Königreichs als Vorbedingung gesehen, einer Beseitigung des "UK-Rabatts" zuzustimmen.

Es ist sehr schwer, genau zu quantifizieren, wie die Ausgangs-Netto-Zahlungsposition im Jahr 2013, dem Referenzjahr für den neuen Finanzrahmen, sein wird. Die einzelnen Positionen hängen von vielen derzeit nur schwer vorhersehbaren Größen wie der Entwicklung des Brutto-Nationaleinkommens ab.

Übersicht 16: Mögliche Auswirkungen der Kürzung von Direktzahlungen um 30% auf die Netto-Zahlungsposition der EU-Mitgliedsländer im Jahr 2013

Netto-Position % des BNE	Untersuchungsszenario			
	vor UK-Rabatt	nach UK-Rabatt	DZ minus 30% ohne Rückverteilung	DZ minus 30% und Rückverteilung
bis - 0,55	Belgien Luxemburg V-Königreich	Belgien Luxemburg	Belgien Luxemburg Niederlande V-Königreich	Luxemburg
>-0,55 bis -0,4	Deutschland Niederlande Schweden	Dänemark Deutschland Niederlande Schweden Österreich? V-Königreich?	Dänemark Deutschland Frankreich Schweden Österreich	V-Königreich Belgien Dänemark Deutschland Niederlande Schweden
>-0,4 bis -0,3	Dänemark Finnland Frankreich Italien Österreich	Österreich? V-Königreich? Finnland Frankreich Italien Zypern	Finnland Italien Zypern	Finnland Frankreich Österreich
>-0,3 bis 0,0	Zypern	Irland Spanien	Irland Spanien	Irland Spanien Zypern Italien
>0,0 bis 2,0	Irland Spanien Griechenland Malta Portugal Slowenien	Griechenland Malta Portugal Slowenien	Griechenland Malta Portugal Slowenien	Griechenland Malta Portugal Slowenien
>2,0 bis 3,0	Tschechien Estland Lettland Polen Slowakei	Tschechien Estland Lettland Polen Rumänien Slowakei	Tschechien Estland Lettland Polen Slowakei Rumänien	Tschechien Estland Lettland Polen Slowakei
>3,0	Bulgarien Ungarn Litauen Rumänien	Bulgarien Ungarn Litauen	Bulgarien Ungarn Litauen	Rumänien Bulgarien Ungarn Litauen

Q: Richter, 2008 (zweite und dritte Spalte); eigene Berechnungen (vierte und fünfte Spalte); Hinweis: DZ Direktzahlungen; die Rückverteilung erfolgt in dem Verhältnis des BNE – sie ist nicht auf einen einzelnen Sektor beschränkt.

Treffen die von Richter (2008) unterstellten Annahmen zu, so befinden sich die einzelnen Länder in den Klassen von Netto-Beitragszahlern wie in den ersten beiden Spalten von Übersicht 16 dargestellt. In der dritte Spalte ist die erwartete Netto-Zahlungsposition vor Berücksichtigung des Rabatts des vereinigten Königreichs ausgewiesen. In der vierten Spalte jene Netto-Zahlungsposition, die sich nach Berücksichtigung des Rabatts ergibt.

In den beiden rechten Spalten sind die Veränderungen dargestellt, die sich ergeben, wenn die Direktzahlungen an die Landwirtschaft um 30% gekürzt werden. Dies entspricht den Szenarien c) und d) im vorigen Abschnitt. Weiters wird unterstellt, dass der Rabatt für das Vereinigte Königreich nicht mehr zur Anwendung kommt, da eine wichtige Forderung der britischen Regierung – die Kürzung der Agrarausgaben – erfüllt wurde.

Es stellt sich die Frage, was mit den eingesparten Mitteln passiert. Es werden zwei Varianten untersucht:

1. In der Spalte "DZ minus 30% ohne Rückverteilung" werden die im Bereich der Agrarpolitik eingesparten Mittel für Politikfelder verwendet, die den Mitgliedsländern nicht unmittelbar zugute kommen (z.B. im Bereich der Verantwortung für globale Aufgaben, etwa dem Klimaschutz oder der Flüchtlingshilfe).
2. In der Spalte "mit Rückverteilung" gelangen die in der Gemeinsamen Agrarpolitik eingesparten Mittel wieder an die Länder zurück. Allerdings nicht in dem Maß, das den jeweiligen nationalen Kürzungen des Agrarhaushalts entspricht, sondern in dem Umfang der dem Brutto-Nationaleinkommen entspricht (z.B. für Innovationsmaßnahmen im Bereich der Lissabon-Strategie).

Die Übersicht 16 zeigt die einzelnen Mitgliedsländer in Gruppen angeordnet, wie sie der Netto-Zahlungsposition in den einzelnen Szenarien entsprechen. Die dritte Spalte zeigt den Sachverhalt, dass der "UK-Rabatt" dazu führt, dass das Vereinigte Königreich nicht länger in der Gruppe jener Länder ist, die die höchste Netto-Zahlungsposition aufweisen (vgl. Richter, 2008). Es kommt allerdings zu einer Verschiebung mehrerer Länder in eine Gruppe mit höherer Netto-Zahllast.

Eine Konsequenz des Szenarios "Kürzung von Direktzahlungen um 30% und Rückverteilung" ist, dass nur noch Luxemburg in der Klasse der ungünstigsten Netto-Zahlungsposition verbleibt. Da dieses Land durch die Präsenz von EU-Institutionen stark von direkten Ausgaben der EU profitiert, scheint dieses Ergebnis auch akzeptabel. Die übrigen Länder mit hohen Netto-Zahllasten gelangen in die Gruppe mit geringeren Beiträgen. Lediglich die Kürzung von Direktzahlungen bei gleichbleibendem Gesamthaushalt (siehe 4. Spalte) bringt für viele Länder kaum Veränderungen gegenüber der Ausgangssituation. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die verringerten Rückflüsse aus der Agrarpolitik einen merkbaren Einfluss auf die Netto-Zahlungsposition haben.

Die Ergebnisse der Berechnungen zu den Netto-Zahlungspositionen zeigen, dass eine deutliche Kürzung des Agrarhaushalt (30%ige Reduktion der Direktzahlungen) zu einer Verbesserung der Netto-Zahlungsposition zahlreicher Länder genutzt werden kann, wenn die britische Regierung auf Rabatt verzichtet. Voraussetzung für dieses Ergebnis ist, dass der EU-Haushalt insgesamt verringert wird, dass also die eingesparten Mittel nicht für weitere Gemeinschaftsaufgaben verwendet werden. Die Kürzung der Direktzahlungen an die

Landwirtschaft im genannten Umfang hat allerdings negative Auswirkungen auf die Einkomme in der Landwirtschaft. Wenn diese Nachteile aus nationalen Mitteln ausgeglichen werden, so ist folglich nicht gewährleistet, dass die Gesamtausgaben der Agrarpolitik (also jene der Gemeinsamen Agrarpolitik und jene der nationalen Agrarpolitiken) abnehmen.

7.5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Diskussion über den EU-Haushalt ist in hohem Maß von den Netto-Beiträgen der einzelnen Mitgliedsländer dominiert. Diese Maßzahl ist aber ein sehr schlechter Indikator, da die Vorteile der EU nicht auf die Zahlungsströme reduziert werden können. Länder wie Belgien oder Luxemburg (teilweise auch Frankreich) profitieren in starkem Maß von der Präsenz von EU-Einrichtungen. Da deren Verwaltungsausgaben nicht in den Mittel-Rückfluss eingerechnet werden, wird die Netto-Zahlungsposition unterschätzt. Derselbe Sachverhalt trifft für jene Länder zu, die von der Integration durch die Marktöffnung profitieren. Dazu zählt auch Österreich, das durch die Nähe zu stark wachsenden Märkten zu denen starke Handelsbeziehungen bestehen viele Vorteile genießt, die in den Haushaltsgegenüberstellungen nicht zum Ausdruck kommen.

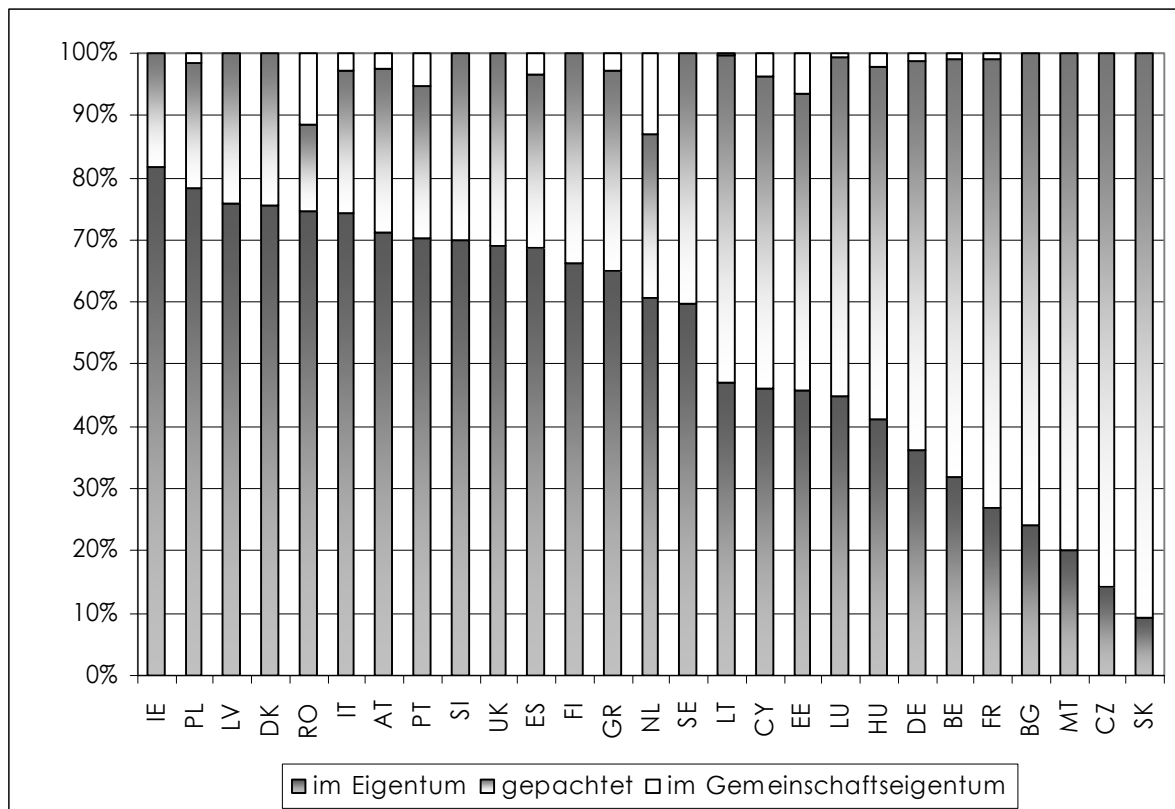
Vor diesem breiteren Betrachtungshorizont sollten daher auch der Agrarhaushalt nicht bloß aus dem Blickwinkel des Budgetansatzes betrachtet werden. Über viele Jahrzehnte waren die landwirtschaftlichen Märkte die einzigen, die in der Gemeinschaft zur Gänze liberalisiert waren. In Kombination mit der gemeinsamen Finanzierung hat dies letztlich viele Vorteile gebracht, etwa starke Produktivitätssteigerungen, gute Ausnutzung der natürlichen Produktionsvoraussetzungen, abgeschwächter Strukturwandel in Regionen mit dünner Besiedlung und letztlich eine starke Wettbewerbsstellung der europäischen Landwirtschaft auf den Weltmärkten in sehr vielen Produktionszweigen.

Aus dem Blickwinkel der österreichischen Nettozahlungsposition ist die derzeit vorliegende Situation günstig. In einem Szenario in dem der EU-Haushalt insgesamt nicht verringert wird, also die nationalen Beiträge gleich bleiben, ist kaum eine Politikänderung vorstellbar, die eine ähnlich günstige Situation nach sich zieht, wie die derzeit beobachtete. Durch die geschickte Positionierung der österreichischen Agrarpolitik auf Schwerpunkte in der zweiten Säule die in Zukunft möglicherweise noch ein stärkeres Gewicht bekommt, gibt es kaum Handlungsfelder in denen ein ähnlich hoher Rückfluss von Mitteln zu erwarten wäre. Wegen des hohen Einkommens in Österreich gibt es kaum Anlass, Strukturfondsmittel nach Österreich zu lenken. Die gemeinsame Forschungsförderung stellt eine mögliche Ansatzstelle dar. Allerdings ist zu bedenken, dass die Mittel der EU insgesamt relativ beschränkt sind und die Kapazität in Österreich vergleichsweise gering ist, da etwa die Atomforschung in Österreich nur eine geringe Rolle spielt. Die Tatsache, dass der Agrarsektor überproportional in Maschinen und Anlagen investiert hat zur Folge, dass die österreichische Volkswirtschaft insgesamt von Agrarmaßnahmen profitiert. Die vorgestellten Ergebnisse verdeutlichen, dass die Faktoreinkommen in der Landwirtschaft negativ von Kürzungen von Fördermaßnahmen betroffen sind, wenn es keine Ausgleichsmaßnahmen auf nationaler Ebene gibt. Die entsprechenden Folgewirkungen in Form geringerer Investitionen müssen daher bei Reformüberlegungen mit bedacht werden.

Im analytischen Teil dieses Berichts wird argumentiert, dass viele Aufgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik in der derzeit vorliegenden Zielstellung (Einkommensziel in der Landwirtschaft, lokale Umweltbedingungen) besser dezentral organisiert werden sollten. Gemäß den Erkenntnissen des Fiskalföderalismus sollten sie folglich auch dezentral finanziert werden. Betrachtet man die bestehende Situation und die in den letzten Reformen entwickelten Instrumente, wird deutlich, dass diesem Erfordernis bereits in hohem Maß Rechnung getragen wurde, auch wenn diese Änderungen noch nicht allgemein wahrgenommen werden.

In vielen Ländern sind die nationalen Ausgaben für die Landwirtschaft gestiegen und einige der jüngst im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung gesetzten Maßnahmen geben Anlass zur Vermutung, dass sich diese Entwicklung in Zukunft fortsetzt. Dies bedeutet einerseits, dass sich das Gewicht der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, vor allem der Mitsprachemöglichkeiten in der Beeinflussung von Produktmärkten, abschwächt; andererseits wird aber der Einfluss in Bereichen ausgedehnt, die in der zweiten Säule angesiedelt sind.

Abbildung 8: Eigentumsverhältnisse von landwirtschaftlichen Grundstücken



Q: Eurostat, 2008.

Den in der Landwirtschaft beschäftigten Personen faire Einkommensmöglichkeiten zu verschaffen, ist nach wie vor ein Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit dem Übergang zu einer Politik in der direkte Einkommenstransfers ein höheres Gewicht bekommen wird deutlich,

dass Einkommensziele ebenfalls wichtiger werden. Dabei ist deutlich, dass die jeweils nationale Einkommensverteilung somit ebenfalls ein stärkeres Gewicht in der Entscheidungsfindung bekommt. Die beobachtete Verlagerung von Einflussmöglichkeiten auf Nationalstaaten hin, durch eigene Mittel Ergänzungsbeiträge zu finanzieren, sind dann gerechtfertigt, wenn landwirtschaftliche Haushalte geringere Einkommen haben.

Dabei zeigt sich, dass das Instrument der Direktzahlungen wahrscheinlich nicht für jedes Land in gleicher Weise geeignet ist, Einkommensziele in der Landwirtschaft zu erreichen. Aus Abbildung 8 geht hervor, dass nur in etwa einem Drittel der Länder mehr als 70% der bewirtschafteten Flächen im Eigentum der Bewirtschafter sind. In einem weiteren Drittel sind es etwa 40% und weniger. Geht man davon aus, dass ein gewisser Anteil der Direktzahlungen im Wert des Bodens kapitalisiert wird, so ist evident, dass in Ländern mit hohem Pachtanteil nicht nur die Bewirtschafter, sondern auch die Grundeigentümer von den Direktzahlungen Vorteile haben (Kilian et al., 2008). In diesen Ländern dürfte es daher zweckmäßig sein, gezielte Maßnahmen zu setzen, um Einkommensziele in der Landwirtschaft zu erreichen. In Ländern wie Frankreich und Deutschland gibt es durchaus andere Voraussetzungen als in Ländern wie Irland oder Österreich wo fast 80% der Fläche im Eigentum der Bewirtschafter bzw. im Gemeinschaftseigentum sind.

Vergleicht man die Zugänge zur Förderung des Agrarsektors in den USA mit jenem in der EU so fällt ein deutlicher Unterschied ins Auge. In der EU wird offensichtlich durch die Gewährung von jährlich im Vorhinein bekannten Direktzahlungen die Erwartung der Landwirte stabilisiert und ein Mindestmaß an Liquidität bereit gestellt, auch wenn Marktbedingungen ungünstig sind (wie etwa im Jahr 2008). In den USA wird mit counter-cyclical payments das Auf-und-Ab der Einkommensströme geglättet. Für den Haushalt hat dies teils ungünstige Folgewirkungen, da ein Teil der Zahlungen von den Bedingungen auf dem Markt abhängt. Eine solche Politik wäre für die EU nicht oder nur sehr schwer möglich, da ein ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden muss.

Zur Frage der Finanzierung des Agrarhaushalts zählt auch die Frage der Finanzierung des Haushalts der EU insgesamt. In den vorgestellten Szenarien wurde ausschließlich die Finanzierung durch Beiträge gemessen am Brutto-Nationaleinkommen betrachtet. Diese Vorgabe ist konsistent mit der Einschätzung, dass am ehesten solche Vorschläge diskutiert werden, die vermuten lassen, dass die Verteilung von Netto-Beiträgen zwischen den Mitgliedsländern sich nicht gravierend ändert. Legt man zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts eine andere Steuerbasis zugrunde (z.B. Umsätze, Einkommen, Energie, Gewinne) so kommt es entweder zu einer signifikanten Umverteilung oder die Ergiebigkeit ist nicht gewährleistet (Transaktion), wie kürzlich vorgestellte Ergebnisse zeigen (Richter, 2008). Bei allen Nachteilen, die das derzeitige System der überwiegenden Finanzierung auf Basis von BNE-Beiträgen hat, so sind die Vorteile dennoch evident: da es nur geringe Schwankungen gibt ist das Budget relativ stabil, die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts muss daher nicht gelockert werden. Ein wahrscheinlich wichtigeres Argument ist, dass ein starkes und ausgeglichenes Wachstum der Mitgliedstaaten für die Kommission dadurch auch ein vordringliches Ziel ist, das aus Eigeninteresse verfolgt wird.

Literatur

- AGRA-EUROPE (2008a), Hohe Nahrungsmittelpreise erfordern radikale Agrarreform, Ausgabe 21/08 vom 19. Mai 2008.
- AGRA-EUROPE (2008b), Paris strebt neue Ausrichtung der EU-Agrarpolitik an, Ausgabe 32/08 vom 4. August 2008.
- AGRA-EUROPE (2008c), Der Kampf um die EU-Agrarpolitik nach 2013 ist eröffnet. Ausgabe 40/08 vom 29. September 2008.
- aiz (2008a), Mitteilung des Pressediensts Nr. 12114, Freitag, 12. September 2008.
- aiz (2008b), Mitteilung des Pressediensts Nr. 12163, Donnerstag, 20. November 2008.
- Alesina, A., Angeloni, I., Etro, F., 2005, International Unions, *American Economic Review* 95, 602-615.
- Apolte, Th., 1999, Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.
- Apolte, Th., 2008, Zentralisierung, Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb, in: Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien – Graz, S. 23-35.
- Besley, T., Case, C., 1995, Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax-Setting and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25-45.
- Blankart, C.B., 2007, Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.
- Brennan, G., Buchanan, J.M., 1980, The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge u.a.
- Breuss, F., Eller, M., 2004, The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", *Constitutional Political Economy* 15, S. 27-76.
- Ederveen, S., Gelauff, G. und Pelkmans, J., 2006, Assessing Subsidiarity, CPB Document 133, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Erjavec, E., 2006, unveröffentlichte elektronische Daten, mimeo.
- EU Commission, 1998, Financing the European Union. Commission Report of the Own Resources System, COM(1998) 560 final, Brüssel.
- EU-Kommission, 2005, Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2005) 330 endg., Brüssel.
- Feld, L., 2005, Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht, *Integration* 28, S. 55-67.
- Feld, L.P., 2008, Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung, in: Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien – Graz, S. 36-55.

- Fritz, O., Sinabell, F., 2006, Die Kohäsions- und Agrarpolitik im neuen Finanzrahmen der EU, WIFO-Monatsberichte 77, 817-833.
- Grethe, H., 2006, Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?, Keynote paper for the conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, 2006, Brussels
- Heinemann, F., 2005, EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Henke, R., and R. Sardone, 2008, The Fortune of Modulation in the Process of CAP Reform. Paper presented Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: National implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, 2008.
- Hofreither, M.F., 2007, EU-Haushaltsreform und Agrarbudget – nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz? Diskussionspapier 30-2007, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur, Wien.
- Kirschke, D., Häger, A., Grams, M., 2005, Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union, Monatsbericht des BMF Oktober 2005, S. 85-98.
- Kilian, St., J. Anton, N. Röder und K. Salhofer, 2008, Impacts of the 2003 CAP Reform on Land Prices: From Theory to Empirical Results. Paper presented Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: National implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, 2008.
- Kommission der EU, 2008, Landwirtschaft: GAP-Gesundheitscheck hilft Landwirten, neue Herausforderungen zu bewältigen, Rapid News P/08/1749, Brüssel, den 20. November 2008
- Mueller, D.C., 2003, Public Choice III, Cambridge.
- Musgrave, R. A., 1959, The Theory of Public Finance, New York.
- Oates, W. E., 1972, Fiscal Federalism, New York.
- Oates, W.E., 1999, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 157, 1120–1149.
- Oates, W.E, 2005, Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance 12, 349-373.
- Olson, M., 1969, The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, Papers and Proceedings, 59(2), 479-487.
- Pauly, M.V., 1973, Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics 2, 35-58.
- Pelkmans, J., 2006, Testing for Subsidiarity, Bruges European Economic Policy Briefings 13, College of Europe, Bruges.

- Pitlik, H., 1997, Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt/Main.
- Pitlik, H., 2006, Ausgabenprioritäten im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus, WIFO-Monatsberichte 77, 911-924.
- Richter, S., 2008, Facing the Monster 'Just Retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform, wiiw Research Reports 348, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien
- Sapir, A., et al., 2003, An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Oxford.
- Schmid, E., F. Sinabell und B. Stürmer, 2008, Modellanalysen von Optionen einer künftigen GAP in Österreich, Forschungsbericht des Instituts für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung an der Universität für Bodenkultur Wien im Auftrag des BMLFUW.
- Stehn, J., 1993, Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: Siebert, H. (Hrsg.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen, S. 33-48.
- Tabellini, G., 2003, Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective, CESifo Economic Studies 49, 75-102.
- Tabellini, G., Wyplosz, Ch., 2004, Supply-Side Coordination in the European Union, Report prepared for the Conseil de l'Activité Economique.
- Tiebout, C. M., 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64, 416-424.
- Vásáry, V., A. Elekes, P. Halmai, 2008, Common financing for agricultural policy budgetary questions. Paper presented Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: National implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, 2008.
- Weingast, B., 1995, The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development, Journal of Law, Economics and Organization 11, 1-31.
- Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C., 1981, The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics, Journal of Political Economy 89, 642-664.
- Wichern, R., 2004, Economics of the Common Agricultural Policy, European Economy Economic Papers 211.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BMELV, 2005, Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzenzen und des Agrarhaushalts vom 25.11.2005.

Anhang I: Die Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Nach der Luxemburger Reform im Jahr 2003 und den daran anschließenden Reformen einzelner Marktordnungen (vor allem Zucker), soll ein "GAP-Gesundheitscheck" durchgeführt werden. Dabei soll geprüft werden, ob die GAP-Instrumente wie geplant wirken, oder "ob Anpassungen notwendig sind".

Am 20. Nov. 2007 hat die Kommission der EU dargelegt, welche Optionen und Pläne sie zur Weiterentwicklung der GAP verfolgt (COM (2007) 722 final). Im Mai 2008 wurden Vorschläge für Verordnungen des Rates vorgelegt, mit denen die dort vorgestellten Ziele verwirklicht werden sollen (COM (2008) 302 final).

A.1.1. Direktzahlungen

Einheitliche Flächenprämie an Stelle historisch begründeter Zahlungsansprüche

Die Umsetzung der Betriebsprämienregel in Deutschland wird als Modell für alle alten EU-Mitgliedsländer gesehen. Die Kommission der EU regt an, vom historischen Modell, wie dies in Österreich zur Anwendung kommt, abzurücken und in Richtung einheitlicher Flächenprämien entweder national oder – in größeren Staaten – regional zu entwickeln.

Vereinfachung der Auflagenbindung (Cross Compliance)

Die Kommission der EU regt an, die Auflagen, die Bezieher von Betriebsprämien einhalten müssen, zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Auflagen, die nicht direkt die landwirtschaftliche Tätigkeit betreffen, sollen beseitigt werden. Im Gegenzug werden einige Elemente ergänzt, die zur Erreichung des guten ökologischen und landwirtschaftlichen Zustands als erforderlich erachtet werden.

Beseitigung von Direktzahlungen, die an die Produktion gekoppelt sind

In der Reform der GAP im Jahr 2003 wurde für einzelne Produktionsbereiche eine Konzession gemacht indem die Aufrechterhaltung der Kopplung der Beihilfen an die Produktion bestimmter Agrargüter ermöglicht wurde. In Österreich ist dabei an erster Stelle die Prämie für Mutterkühe zu nennen. Da die Kopplung von Beihilfen an die Erzeugung von Agrargütern vor allem vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen problematisch ist, sollen gekoppelte Prämien beseitigt werden.

Stärkere Kürzung von Direktzahlungen bei Beziehern höherer Beträge (Modulation)

Mit der Maßnahme der Modulation wurden nach der Agrarreform des Jahres 2003 die Beträge von Beziehern von Direktzahlungen über 5.000 Euro jährlich gekürzt. Die Kommission schlägt im Zuge der Gesundheitsüberprüfung stärkere Abschläge vor.

Die nachstehende Übersicht zeigt die bereits existierenden und darüber hinaus von der Kommission vorgeschlagenen Abschläge im Zuge der Modulation der Betriebsprämien:

Übersicht 17: Von der Kommission vorgeschlagene Abschläge im Zuge der Modulation

Schwellenwert in Euro pro Jahr	2009	2010	2011	2012
1 bis unter 4.999	0	0	0	0
5.000 bis 99.999	5% + 2%	5% + 4%	5% + 6%	5% + 8%
100.000 bis 199.999	5% + 5%	5% + 7%	5% + 9%	5% + 11%
200.000 bis 299.999	5% + 8%	5% + 10%	5% + 12%	5% + 14%
300.000 und darüber	5% + 11%	5% + 13%	5% + 15%	5% + 17%

Q: COM (2008) 306 final; Hinweis: offensichtliche Fehler in der Originaltabelle wurden korrigiert.

Wendet man diese Sätze auf die Auszahlungen von 2006 und unterstellt, dass bis zum Jahr 2012 keine strukturellen Änderungen eintreten, so ergeben sich unter diesen Voraussetzungen folgende Modulationsbeträge:

Übersicht 18: Direktzahlungen, die nicht von der Modulation betroffen sind und Erlöse aus der Anwendung der progressiven Modulation in Mio. Euro

	unter 5.000 Euro	Basismodulation	progressive Modulation	gesamte Modulation
	2006	2009-2012	2012	2012
BE	35	16	25	41
DK	54	35	58	93
DE	329	190	359	549
EL	831	19	30	49
ES	822	131	221	352
FR	242	298	484	782
IE	134	36	58	94
IT	1.093	84	145	228
LU	1	1	2	3
NL	70	20	33	54
AT	166	14	23	37
PT	155	15	25	39
FI	74	13	21	33
SE	84	22	35	57
UK	119	146	249	394
EU-15	4.208	1.039	1.766	2.805

Q: Henke und Sardone, 2008.

Durch die veränderte Modulation ändert sich auch die Verteilung von Direktzahlungen. Die Auswirkungen sind signifikant, was die Volumina betrifft. Die Verteilungen gemessen an den Konzentrationsraten innerhalb der Mitgliedsländer ändern sich aber nicht sehr stark. Eine starke Auswirkung hat jener Maßnahmenvorschlag dem zu Folge den Beziehern von geringen Direktzahlungen die Zahlungen zur Gänze gestrichen werden. Dies kann mit Verwaltungskostenersparnissen begründet werden. Zur Durchsetzung dieser Maßnahme ist es wahrscheinlich erforderlich, eine Einmalzahlung zur Kompensation zu tätigen, die deutlich über dem Schwellenbetrag liegt.

Übersicht 19: Konzentrationsmaße der gesamten Direktzahlungen im Jahr 2006 und Auswirkungen von verschiedenen Kürzungsvorschlägen

	DP 2006	Szenarien			
		>500 €/Betrieb	Modulation 13%	Progressive Modulation	alle Maßnahmen
BE	57,0	57,2	55,8	55,7	56,0
CZ	85,6	85,9	85,0	84,7	85,0
DK	69,3	69,6	68,4	68,3	68,6
DE	70,7	71,0	69,7	69,1	69,4
EE	83,7	89,2	82,8	82,8	88,6
GR	66,7	71,0	66,0	66,0	70,5
ES	75,6	76,7	74,5	74,4	75,7
FR	57,3	57,4	56,5	56,4	56,5
IE	55,1	55,3	53,8	53,8	53,9
IT	81,5	84,8	80,6	80,5	84,1
CY	71,0	91,8	70,9	70,9	91,8
LV	71,3	91,7	70,8	70,8	91,5
LT	71,0	92,3	70,4	70,4	92,1
LU	46,3	46,4	45,5	45,5	45,6
HU	84,5	88,9	83,5	83,3	88,0
MT	94,1	97,0	94,0	94,0	97,0
NL	71,2	71,9	70,3	70,3	71,0
AT	56,7	57,4	55,4	55,4	56,2
PL	58,0	82,4	57,6	57,6	82,3
PT	85,5	88,8	84,5	84,4	88,1
SI	54,7	77,1	54,7	54,7	77,1
SK	90,9	91,5	90,6	90,5	91,1
FI	50,0	50,2	48,6	48,6	48,8
SE	68,4	68,9	67,3	67,2	67,8
UK	71,6	71,8	71,0	70,6	70,9
EU10	77,6	90,4	76,2	76,0	89,7
EU15	78,5	79,5	77,6	77,5	78,5
EU25	82,5	83,9	81,7	81,6	83,1

Q: Eigene Berechnungen; Progressive modulation: <100000 €/farm (13%); >100000 €/farm (16%); >200000 €/farm (19%); <300000 €/farm (22%).

Übersicht 20: Konzentrationsmaße von entkoppelten Direktzahlungen im Jahr 2006 und Auswirkungen von verschiedenen Kürzungsvorschlägen

	DDP 2006	Szenarien			
		>500 €/Betrieb	Modulation 13%	Progressive Modulation	alle Maßnahmen
BE	57,7	58,1	56,4	56,4	56,8
CZ	85,6	85,9	85,0	84,7	85,0
DK	68,7	69,0	67,8	67,7	68,0
DE	70,5	70,8	69,5	68,9	69,2
EE	83,6	89,1	82,7	82,7	88,5
GR	-	-	-	-	-
ES	-	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	-
IE	54,5	54,6	53,1	53,1	53,3
IT	86,2	87,8	85,7	85,7	87,4
CY	70,8	91,8	70,7	70,7	91,7
LV	71,3	91,7	70,8	70,8	91,5
LT	70,6	92,2	70,0	70,0	92,0
LU	46,1	46,1	45,3	45,3	45,3
HU	84,5	88,9	83,5	83,3	88,0
MT	-	-	-	-	-
NL	-	-	-	-	-
AT	63,2	64,7	61,9	61,9	63,5
PL	58,0	82,4	57,6	57,6	82,3
PT	88,7	91,8	87,9	87,9	91,3
SI	-	-	-	-	-
SK	90,9	91,5	90,6	90,5	91,1
FI	-	-	-	-	-
SE	67,3	67,9	66,1	66,0	66,7
UK	71,3	71,6	70,7	70,4	70,6
EU10	78,0	90,6	76,6	76,4	89,9
EU15	89,7	90,5	89,3	89,2	90,2
EU25	90,4	91,9	89,9	89,8	91,5

Q: Eigene Berechnungen.

Begrenzung der Direktzahlungen

Die Kommission stellte zur Diskussion, Direktzahlungen sowohl nach oben als auch nach unten zu begrenzen. Die Festlegung von Maximalbeträgen ist verteilungspolitisch motiviert, die Definition von einer Untergrenze ermöglicht die Einsparung von Verwaltungskosten. In den Ratsvorschlägen wird ein Mindestbetrag von 250 Euro bzw. eine Mindestfläche von einem Hektar vorgeschlagen. Für Länder mit vielen kleinen Betrieben sind Sonderregelungen möglich.

Beschränkung von gekoppelten Prämien auf spezifische Problemsituationen

Die Kommission schlägt vor, in den Bereichen Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung sowie in der Milchwirtschaft Problemsituationen durch Ergänzungszahlungen auszugleichen. Basis dafür ist der Artikel 69 der horizontalen Beihilfeverordnung VO (EG)1782/2003.

A.1.2. Marktordnungsinstrumente

Aus Sicht der Kommission haben sich die in der Luxemburger Reform und danach umgesetzten Reformen der Marktordnungen weitgehend bewährt. Der Rückzug der EU-

Agrarpolitik aus direkten Eingriffen in das Marktgeschehen wird als wesentlicher Grund für die Herstellung von Marktgleichgewichten im gemeinsamen Wirtschaftsraum und auch weltweit betrachtet.

Beschränkung der Intervention auf Weizen

Die Kommission plant, die künftige Interventionsregelung im Getreidebereich auf Weichweizen zu beschränken. Zusätzlich soll die Interventionsschwelle, also jene Preisuntergrenze, ab der Maßnahmen zur Preisstabilisierung wirken, verringert werden. So wie bisher wird also eine Preisuntergrenze definiert. Eine Preisobergrenze wird nicht unmittelbar als Auslöser von Markteingriffen vorgesehen.

Abschaffung der Verpflichtung zur Stilllegung von Flächen

Eine wichtige Maßnahme zur Begrenzung der Überproduktion in der GAP-Reform 1992 war die Verpflichtung zur Stilllegung von Flächen für jene Landwirte, die in den Genuss von Direktzahlungen kamen. Zu dieser Zeit waren alle Direktzahlungen noch an die Produktion ausgewählter Agrargüter gekoppelt. Durch die Senkung der institutionellen Preise und die weitgehende Beseitigung der gekoppelten Beihilfen wurden auch die Produktionsanreize verringert. Angesichts stark steigender Agrarpreise ist die Beseitigung der Verpflichtung zur Stilllegung von Flächen eine Maßnahme zur Ausweitung des Angebots. Die Kommission erwägt, allfällige negative ökologische Auswirkungen durch spezifische Auflagen in Grenzen zu halten.

Milchquotenregelung mit 31.3.2015 auslaufen lassen

Die Kommission hat das Vorschlagsrecht zu Maßnahmen der Marktregulierung. Seitdem die Milchquotenregelung in der EU existiert, wurde diese jeweils zeitlich befristete Maßnahme immer wieder neu in Kraft gesetzt. Nach der GAP Reform 2003 hat die Kommission mehrfach deutlich gemacht, eine Fortsetzung der Milchquotenregelung nicht vorzuschlagen. Sie wird daher sehr wahrscheinlich auslaufen. Bisher hat die Kommission der EU durch Ausweitung der Milchquotenmenge Schritte unternommen, eine "sanfte Landung" vorzubereiten, also dazu beizutragen, dass die Anpassungskosten der landwirtschaftlichen Betriebe gering gehalten werden. Gemäß den Vorschlägen zur Ratsverordnung sollen ähnliche Schritte bis zum Auslaufen der Quote wiederholt gesetzt werden (Anhebung der Quoten um 1% jährlich von 2009 bis 2013). Im Jahr 2011 soll eine Überprüfung der Folgen dieser Maßnahme angesetzt werden.

A.1.3. Neue Herausforderungen

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist eine der ältesten Politiken der EU. Auch in Zukunft wird die GAP eine wichtige Rolle in der EU spielen, und zwar umso mehr je besser es gelingt, auf neue Herausforderungen Lösungen anzubieten. Die drei wichtigsten Bereiche stellen dabei die Entwicklungen auf den Märkten dar, die Anforderungen an einen integrierten Umweltschutz und vor allem die Herausforderungen zu Stimulierung der Entwicklung der ländlichen Räume.

Risiken: Preise und Produktion

Unter Risiko kann man vereinfacht das Produkt aus Schaden mal Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts verstehen. Landwirte sind zwei Arten von Risiken besonders ausgesetzt: stark rückläufige Preise können den wirtschaftlichen Erfolg zunichte machen und ungünstige Witterungsbedingungen können den Ertrag schmälern. In der Tierproduktion spielen Seuchen eine große Rolle. Die Kombination sehr niedriger Agrarpreise und niedriger Erträge aufgrund ungünstiger Wetterbedingungen kann zu massiven Liquiditätsproblemen führen. Die Bezieher von Betriebsprämien sind gegenüber solchen Auswirkungen etwas abgesichert, da die Beihilfen einen kontinuierlichen Cash Flow darstellen. Marktwirtschaftlich organisierte Versicherungen können viele dieser Risiken übernehmen. Unter bestimmten Bedingungen sind jedoch die Märkte nicht in der Lage, die erforderlichen Versicherungen zu etablieren. In diesen Fällen kann staatliches Handeln zur Beseitigung von Marktversagen beitragen. Der Kommission sind diese Sachverhalte gegenwärtig und sie beobachtet die Entwicklung mit der Option im Bereich des Risikomanagements aktiv zu werden.

Energie aus nachwachsenden Rohstoffen

Die Kommission plant zu überprüfen, ob die derzeit gewährte Stützungsregelung für Energiepflanzen kosteneffizient ist. Der primäre Grund dieser Überlegungen ist die Tatsache, dass durch die Verpflichtung zur Beimischung von Treibstoffen auf pflanzlicher Basis ein Markt geschaffen wurde und somit die spezifische Förderung nicht mehr nötig scheint. Es sollen verstärkt Anreize zur Etablierung von Biokraftstoffen der zweiten Generation gesetzt werden.

Anpassung an veränderte Klimabedingungen, Herausforderungen der Ökologie

Landwirtschaft und Umwelt stehen in enger Verbindung, da die Landwirtschaft sowohl Verursacher von Problemen ist als auch von Umweltveränderungen beeinträchtigt wird. Seit der Einführung von flankierenden Maßnahmen im Zuge der GAP-Reform 1992 und später verstärkt durch Agrarumweltprogramme gibt es spezifische Maßnahmen, die diesem Sachverhalt Rechnung tragen. Zur Verringerung der Auswirkungen des Klimawandels und zur Begrenzung der negativen Auswirkung der Landwirtschaft auf wasserwirtschaftliche Ziele schlägt die Kommission der EU eine Anpassung der Auflagenbindung vor.

Ausweitung des Programms der Ländlichen Entwicklung durch Mittel der Modulation

Die Einnahmen aus der – gemäß obig angeführtem Vorschlag – erweiterten Modulation sollen zur Finanzierung von Maßnahmen in der "zweiten Säule der GAP", dem Programm der ländlichen Entwicklung herangezogen werden. Durch das Erfordernis der Kofinanzierung von Nationalstaaten ergibt sich in vielen Fällen eine Verdoppelung dieser Mittel.

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Das schrittweise und konsequente Vorgehen zur Liberalisierung der Agrarmärkte setzt die europäische Landwirtschaft einem vermehrten Wettbewerbsdruck aus. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit war ein zentrales Motiv der GAP-Reform 2003. In der Gesundheitsüberprüfung wird diesem Thema kaum Augenmerk geschenkt.

Offenbar werden die im Bereich des Programms der Ländlichen Entwicklung gesetzten Maßnahmen dafür als ausreichend betrachtet.

Anhang II: Beschlüsse im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik

A.2.1. Marktordnungen

Ein wichtiges Ziel des Vorschlags der Kommission im Rahmen des Health Checks der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) war es, Eingriffe in die Agrarmärkte weiter abzubauen. Gemäß den Beschlüssen vom 20. Nov. 2008 bleibt auch ab dem 01.07.2010 die Intervention von Weizen weiterhin bestehen. Die Weizenintervention zum Preis von EUR 101,31 pro t wird aber auf 3 Mio. t pro Saison beschränkt. Die Gersten- und Sorghumintervention wird auf Null gesetzt. Die Intervention für Schweinefleisch wird abgeschafft. Weiters ist die Intervention von bis zu 30.000 t Butter und 109.000 t Magermilchpulver weiterhin zu einem festen Preis möglich. Die Lagerbeihilfen für Butter bleiben erhalten.

Die Verpflichtung zur Flächenstilllegung als Voraussetzung für Direktzahlungen wird abgeschafft, und es werden weitere Entkoppelungen durchgeführt. Die Prämien für Trockenfutter, Flachs und Hanf sowie die Verarbeitungsbeihilfen für Stärke werden 2012 von der Produktion entkoppelt. Für Flachs mit langen Fasern gibt es 2009 EUR 200,- pro t und in den beiden Folgejahren EUR 160,- pro t. Für Flachs mit kurzen Fasern sind es EUR 90,- pro t in den drei Jahren. Außerdem wird die Prämie für Energiepflanzen abgeschafft. Einige gekoppelte Direktzahlungen, wie die für Österreich wichtige Mutterkuhprämie oder auch Ziegen- und Schafprämien, bleiben weiterhin erhalten.

Die Bindung der Beihilfen an Anforderungen im Umwelt- und Tierschutzbereich, die sogenannte Cross Compliance Verpflichtung, soll vereinfacht werden. Gleichzeitig sollen die Umweltvorteile der Flächenstilllegung – die nun abgeschafft ist – durch die Auflagenbindung erreicht werden und es soll das Wassermanagement verbessert werden.

Das Milchquotensystem endet 2015. Um einen sanften Übergang zu erreichen, sollen die Milchquoten in den kommenden fünf Jahren um jährlich 1% angehoben werden, was den früheren Vorschlägen entspricht. Es ist eine Überprüfung der Folgen der Quotenerhöhung in den Jahren 2010 und 2012 vorgesehen. Italien darf seine Quote bereits 2009 um 5% anheben, um weniger Strafabgaben entrichten zu müssen. Milcherzeuger dürfen zusätzliche Hilfen erhalten, um auch nach der Abschaffung des Quotensystems wettbewerbsfähig zu bleiben. Österreich kann ein Milchausgleichspaket mit Milchkuhprämie entwickeln und Deutschland einen Milchfonds einrichten (siehe nächster Abschnitt). Diese Systeme können aus Einnahmen aus der Modulation finanziert werden. Außerdem dürfen nicht abgerufene Mittel für Direktzahlungen für die Ausgleichsmaßnahmen verwendet werden.

A.2.2. Direktzahlungen

Die Direktzahlungen sollen 2009 um 2%, 2010 um 1%, 2011 um 1% und 2012 um ebenfalls 1% zusätzlich gekürzt werden. Somit ergibt sich eine zusätzliche Modulation von 5%, die mit den

bereits festgeschriebenen 5% insgesamt 10% Modulation im Jahr 2012 beträgt. Die Kommission hatte ursprünglich weitere 8% (in Summe somit 13%) gefordert. Empfänger hoher Direktzahlungen, die über EUR 300.000,- pro Jahr hinausgehen, werden um weitere 4% gekürzt. Das ursprünglich vorgesehene dreistufige System der progressiven Modulation ist somit durch ein einstufiges ersetzt worden. Die EU kofinanziert die transferierten Mittel zu 75 % bzw. in Konvergenzregionen mit einem niedrigeren durchschnittlichen BIP zu 90 %.

Die Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (single area payments SAP) anwenden, können dies noch bis 2013 tun, d.h., sie müssen nicht bereits ab 2010 zur Betriebsprämienregelung übergehen

Derzeit können die Mitgliedstaaten 10 % des jedem Sektor entsprechenden Anteils der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen einbehalten und in dem betreffenden Sektor für Umweltschutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse einsetzen. Hier wird es künftig mehr Flexibilität geben (Artikel 69-Maßnahmen). Diese können in Zukunft zur Verfügung gestellt werden, um Nachteile in bestimmten Regionen auszugleichen, die auf die Erzeugung von Milch, Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch sowie Reis spezialisiert sind, oder um Ansprüche in Bereichen aufzustoßen, die unter Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme fallen. Weitere Einsatzmöglichkeiten sind Maßnahmen im Bereich des Risikomanagements, etwa Ernteversicherungsregelungen, die bei Naturkatastrophen greifen, oder Fonds auf Gegenseitigkeit, die beim Ausbruch von Tierseuchen helfen.

Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden, können derzeit nicht ausgegebene Mittel aus ihrem nationalen Finanzrahmen entweder für Artikel 68-Maßnahmen verwenden oder auf den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums übertragen

A.2.3. Weitere Änderungen

Die Investitionsbeihilfen für Junglandwirte im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums werden von 55 000 EUR auf 70 000 EUR aufgestockt.

Quellen: aiz, 2008 und Kommission der EU, 2008.