



Policy Brief | 06.2017

## Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Warum eine Reform überfällig ist

**38 % des EU-Haushalts werden für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgegeben. In Anbetracht der enormen Herausforderungen der Massenmigration oder der sich verschlechternden Sicherheitslage in und rund um die EU wäre zumindest eine teilweise Umverteilung dieser Mittel gerechtfertigt.**

Die Vorbereitungen für die Erstellung des neuen EU-Haushaltsplans, des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2021 bis 2027, haben bereits begonnen. In der Vergangenheit waren die Haushaltsverhandlungen unter den Mitgliedstaaten eine besonders strittige Angelegenheit, bei der sich die tiefe Kluft zwischen den Mitgliedern, die mehr Mittel aus dem Haushalt erhalten als sie einzahlen, und den sogenannten Nettozahlern zeigte.

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die bevorstehenden Verhandlungen noch viel strittiger sein werden, und zwar aus mindestens zwei Gründen: Erstens wird die EU mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs den nach Deutschland zweitgrößten Nettozahler in absoluten Zahlen verlieren, was ein Loch von rund sieben Milliarden Euro in den EU-Haushalt

reißen wird. Zweitens wird nicht nur weniger Geld zur Verfügung stehen, sondern auch mehr Druck herrschen, die Mittel für die vielfältigen neuen Herausforderungen, mit denen die EU konfrontiert ist, auszugeben. Diese Herausforderungen reichen von einer Stärkung des Euro-Raums bis zur Digitalisierung, und von Massenmigration bis zum islamistischen Terrorismus.

Dementsprechend steht die EU vor der Frage, ob sie es sich immer noch leisten kann, mehr als ein Drittel ihres Budgets für die Unterstützung der Landwirtschaft auszugeben, die in den vergangenen 60 Jahren ein sehr wettbewerbsfähiger Wirtschaftssektor geworden ist. Hier gibt es möglicherweise immer stärkere Argumente, die für eine GAP-Reform und die Umverteilung eines Teils dieser Mittel zugunsten des europäischen Mehrwerts von Ausgaben für die

Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklung, Forschung und nicht zuletzt Migration sprechen.

Die Verfasser dieses Policy Briefs sind [Stephan von Cramon-Taubadel](#), Universität Göttingen, und [Friedrich Heinemann](#), ZEW — Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

## Ziele und Ergebnisse

Die Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik manifestieren sich in erster Linie in Direktzahlungen an Landwirte durch die sogenannte „Erste Säule“ der GAP. Die Direktzahlungen betragen rund 70 % der gesamten GAP-Ausgaben und fast ein Drittel der Gesamtausgaben der Europäischen Union (EU). Ein Großteil der verbleibenden GAP-Ausgaben (rund 25 %) zählt zur „Zweiten Säule“, die für die Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen in ländlichen Gebieten verwendet wird.

Für die Direktzahlungen werden heute zwei wesentliche Begründungen herangezogen: Einkommensbeihilfe und Abgeltung von nicht auf dem Markt entgoltenen Umwelleistungen der Landwirte (sogenanntes „Greening“). Die für die GAP im Artikel 39 des AEUV festgelegten Ziele sehen allerdings keine direkte Einkommensstützung für die Landwirte vor. Gemäß Artikel 39 Buchstabe b besteht eines der Ziele der GAP darin, „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung [...] eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Die Wörter „auf diese Weise“ legen allerdings klar fest, dass dieses Ziel durch das Ziel a zu erreichen ist: „die Produktivität der Landwirtschaft [...] zu steigern“.

Selbst wenn eine Einkommensbeihilfe als GAP-Ziel explizit im AEUV erwähnt wäre, zeigt die Bilanz der GAP, dass dieses Ziel kaum erreicht wurde. Die im AEUV festgelegten Ziele der GAP beziehen sich auf „eine angemessene Lebenshaltung“. Die Lebenshaltung wird nicht allein durch das Einkommen bestimmt. Aber selbst wenn wir den Schwerpunkt auf das Einkommen legen, weist das Wort „angemessen“ auf eine progressive Umverteilung hin, die auf die Unterstützung landwirtschaftlicher Haushalte mit niedrigem Einkommen abzielt. Die Verteilung

der GAP-Direktzahlungen ist aber alles andere als progressiv.

Ein Problem der Direktzahlungen (abgesehen von der Kapitalisierung in Bodenpreisen) besteht in ihrer Ungenauigkeit. Bei einem effizienten Einkommensstützungssystem sollten vor allem bedürftige Landwirte profitieren. 2015 erhielten indes 18 % der Empfänger von Direktzahlungen in der EU der 28 rund 80 % des Gesamtvolumens dieser Zahlungen. Wie Matthews unter Verwendung von Daten des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) errechnete, erhielten die 80 % der Landwirte in der EU mit dem niedrigsten Einkommen nur rund 25 % der Direktzahlungen. Am anderen Ende der Skala bekamen die 750 000 Landwirte im höchsten Einkommensegment 55 % aller Direktzahlungen bzw. rund 15 % der gesamten EU-Ausgaben.

Politische Entscheidungsträger und Lobbyisten der Agrarindustrie behaupten oft, dass die Direktzahlungen einen großen Teil des Einkommens der Landwirte ausmachen, und dass jegliche Reduzierung der Direktzahlungen einen schweren Einschnitt bedeuten würde. Diese Behauptungen stehen nicht mit der Tatsache im Einklang, dass viele landwirtschaftliche Haushalte nicht nur Einkünfte aus der Landwirtschaft, sondern auch aus mit der Landwirtschaft verbundenen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten beziehen. Vom Europäischen Rechnungshof wurde die Kommission wiederholt dafür kritisiert, dass noch keine umfassenden Daten zu diesen zusätzlichen Einkommensquellen zusammengetragen wurden, die als Grundlage für eine gezielte Ausrichtung der GAP-Einkommensstützung dienen könnten. Würden diese Daten zur Verfügung stehen, wäre ersichtlich, dass die viel zitierte Bedeutung der Direktzahlungen für die landwirtschaftlichen Einkünfte systematisch und oft substanziell überbewertet wird. Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Direktzahlungen eine wenig zielorientierte und ineffiziente Einkommensbeihilfe darstellen.

Seit 2015 sind 30 % der Direktzahlungen an drei „Greening“-Kriterien geknüpft: Anbaudiversifizierung, ökologische Vorrangfläche und Erhalt des Dauergrünlands. Sollte ein Hof die

anzuwendenden „Greening“-Kriterien nicht erfüllen, können seine Direktzahlungen gekürzt werden.

Unter Experten besteht der Konsens, dass das „Greening“ kaum in der Lage ist, für eine nennenswerte Zunahme der Bereitstellung von Umweltdiensten durch die Landwirte zu sorgen. Es gibt keine Beweise dafür, dass das „Greening“ pro ausgegebenen Euro mehr Umweltvorteile bringt als alternative Umweltschutzmaßnahmen. Dieser Mangel an Auswirkungen auf die Umwelt und an Effizienz überrascht nicht, denn das „Greening“ wurde nicht in erster Linie dazu entworfen, Verbesserung für die Umwelt zu erbringen, sondern vielmehr als neue Rechtfertigung für bereits existierende Direktzahlungen an die Landwirte, ohne dass dabei die Verteilung dieser Direktzahlungen zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten verändert werden sollte.

### **Opportunitätskosten**

Die zunehmenden europäischen Opportunitätskosten der derzeitigen GAP-Ausgaben sind enorm. Gelder, die für Direktzahlungen oder Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ausgegeben werden, stehen für dringend notwendige alternative Verwendungszwecke nicht zur Verfügung. An einigen Beispielen lässt sich klar ablesen, dass die Bedeutung der GAP im Haushalt, gemessen an ihrer relativen Bedeutung für die Zukunft Europas, völlig unverhältnismäßig ist.

40 % eines einzigen GAP-Jahreshaushalts hätten ausgereicht, um für alle Flüchtlinge, die im Krisenjahr 2015 in die EU gelangt sind, die gesamten Aufnahmekosten einschließlich der Asylverfahren zu finanzieren. 15-20 % des GAP-Jahreshaushalts würden ausreichen, um den Verlust des Nettobeitrags des Vereinigten Königreichs auszugleichen. 52 % des GAP-Jahreshaushalts würden ausreichen, um die Lücke der EU-Ausgaben für Entwicklungshilfe gegenüber dem Ausgabenziel der Vereinten Nationen von 0,7 % zu schließen.

Das Argument der Opportunitätskosten ist entscheidend und sollte im Umfeld vielfältiger neuer Herausforderungen für die EU in den Verhandlungen Wirkung zeigen. Sein Einfluss

könnte allerdings durch eine Aufweichung der Haushaltsrestriktionen geschwächt werden. Vorzeitige Signale, dass europäische öffentliche Güter durch eine Ausweitung des Haushalts finanziert werden sollten, gilt es daher zu vermeiden.

### **Zukünftige Prioritäten**

Die in Artikel 39 des AEUV dargestellten Ziele der GAP erscheinen angesichts der sozioökonomischen Situation der modernen europäischen Landwirtschaft veraltet. Die politischen Entscheidungsträger verweisen auch zunehmend auf andere Ziele, um diese Politik zu legitimieren (z. B. Lebensmittelqualität, Kulturlandschaften, Tierschutz, Bereitstellung öffentlicher Güter, Entwicklung des ländlichen Raums). Ziele künstlich aufzublähen ist eine Standardstrategie, um eine Politik gegen ein sich änderndes Umfeld und/oder nicht überzeugende Ergebnisse zu immunisieren.

In den vergangenen Jahren nutzte die Kommission „Konsultationen“, bei denen Bürger, Organisationen und andere Stakeholder eingeladen wurden, ihre Auffassungen zu den Zielen und Ergebnisse der GAP mitzuteilen. Das jüngste Beispiel dafür ist die „Konsultation über die Modernisierung und Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik“. Diese „Konsultation“ ist ein klassisches Beispiel des sog. Framing, bei dem die Antworten auf Fragen dadurch beeinflusst werden, wie sie gestellt werden. Die Ergebnisse dieser „Konsultation“ waren vorhersehbar und werden von politischen Entscheidungsträgern als Rechtfertigung für den Fortbestand der Direktzahlungen als Einkommensbeihilfe und als Gegenleistung für Greening-Maßnahmen“ verwendet.

Die EU-Verträge wurden seit 1957 mehrmals angepasst, aber an den Zielen der GAP wurde nicht gerührt. In diesen sechs Jahrzehnten hat sich die Landwirtschaft zweifelsohne stark verändert, ebenso wie die Prioritäten und Erwartungen der Gesellschaft an diesen Sektor. Sollten allerdings die politischen Entscheidungsträger neue Ziele, die diese Veränderungen reflektieren, verfolgen wollen, so sollten sie sich zuerst ein offizielles Mandat sichern, indem sie die im AEUV festgehaltenen Ziele überarbeiten.

Eine „Konsultation“ mit Framing-Effekt ist kein Ersatz für verfassungsrechtliche Legitimität.

In der Zwischenzeit, und im Einklang mit Artikel 39 des AEUV, sollte die GAP die landwirtschaftliche Produktivität fördern, auch als Mittel, um die Lebensstandards in der Landwirtschaft zu verbessern. Forschung, Bildung und Technologietransfer sind in der Hinsicht wichtige politische Mittel, ebenso wie Maßnahmen, die den vorzeitigen Ruhestand fördern sowie eine Konsolidierung der Betriebsstrukturen in Mitgliedstaaten, die von einer großen Zahl an kleinen Betrieben und älteren Landwirten charakterisiert sind.

Die Direktzahlungen sollten im Laufe der kommenden zehn Jahre, bis zum Ende des nächsten MFR - Laufzeit 2021-2027, stufenweise abgebaut und schließlich ganz abgeschafft werden. Der Zeitplan für den Abbau der Direktzahlungen sollte klar kommuniziert und strikt eingehalten werden, sodass die Landwirte ihre Pachtverträge entsprechend verhandeln und ihre übrigen betrieblichen Entscheidungen planen können.

Bei der Bewertung der Produktivität eines Systems wird ein Vergleich gezogen zwischen den eingesetzten Mitteln (Inputs) und umfassenden Angaben zu den erzielten Ergebnissen (Outputs), darunter auch Umweltauswirkungen. Somit bietet das Produktivitätsziel in Artikel 39 des AEUV eine Rechtfertigung für politische Agrarumweltmaßnahmen, durch die die Produktion von positiven (negativen) Umweltgütern erhöht (reduziert) werden sollen. Diese Maßnahmen sollten aber auf die Produktion von messbaren Outputs abzielen, die von Experten als prioritär identifiziert werden. Die Agrarumweltmaßnahmen der EU sollten sich auf europäische Umwelteffekte konzentrieren, z.B. in den Bereichen Klimawandel, länderübergreifende Gewässersysteme und grenzüberschreitende Maßnahmen wie Korridore, die geschützte Gebiete verbinden.

## Gründe für eine Kofinanzierung der GAP

Vertreter der Landwirtschaft werden einen Ausgleich für das Auslaufen der Direktzahlungen

fordern. Für sie könnte eine nationale Kofinanzierung dieser Zahlungen akzeptabler sein als der komplette Abbau. Die Kofinanzierung würde eine beträchtliche Reduzierung der GAP-Ausgaben im EU-Haushalt ermöglichen und Teile der finanziellen Last auf die nationale Ebene verlagern. Das wäre auch völlig angemessen, da sich viele der zur Rechtfertigung der GAP verwendeten Argumente auf regionale oder nationale öffentliche Güter beziehen.

Eine Erhöhung der nationalen Finanzlast für die Agrar-Unterstützung würde einen Anreiz für eine bessere Information der Wähler schaffen. Das würde eine längst fällige Debatte auf nationaler Ebene darüber auslösen, ob es angemessen ist, eine sektorspezifische Einkommensbeihilfe wie die Direktzahlungen an die Landwirtschaft beizubehalten.

Ein häufig zu hörendes, aber nicht überzeugendes Gegenargument gegen die Kofinanzierung ist, dass sie eine „Renationalisierung“ der GAP und einen destruktiven Wettkampf zwischen nationalen Zuschüssen auslösen könnte. Das ist ein Missverständnis. Die Kofinanzierung wäre ein rein finanzielles Instrument, das keine Veränderungen der Regelungen des europäischen Agrarmarktes erfordert. Kofinanzierte Direktzahlungen müssten von der Produktion entkoppelt bleiben, um sicherzustellen, dass das Prinzip der Einheit des Marktes gewahrt wird.

## Politökonomische Überlegungen

Ein Auslaufen und/oder eine substanzielle Kofinanzierung der Direktzahlungen würden zu einer beträchtlichen Reduzierung der GAP-Ausgaben führen. Das würde das derzeitige Muster nationaler Nettozahlungen verändern. Der Widerstand gegen eine solche Neuverteilung hat die GAP in der Vergangenheit geschützt, indem er die politisch umsetzbaren GAP-Reformen auf diejenigen beschränkte, die das Gleichgewicht der Nettobeiträge weitgehend bewahren.

Der Brexit bietet die Möglichkeit, die GAP aus dieser Zwangsjacke der „juste retour“ zu befreien. Agrarpolitische Optionen sollten auf der Grundlage ihrer Kosten und Nutzen diskutiert und verabschiedet werden, und der übrige politische Bedarf nach Bewahrung eines bestimmten Nettobeitragsmusters sollte nach der GAP-

Reform durch ein System aus fiskalischen Transfers zwischen den Mitgliedstaaten befriedigt werden.

Eine zweite Zwangsjacke in diesem Zusammenhang, die notwendige agrarpolitische Reformen in der EU nicht aufhalten sollte, ist die Logik der „kommunizierenden Säulen“, die besagt, dass Gelder, die in der ersten Säule eingespart werden, auf die zweite Säule zu übertragen sind. Es gibt keinen überzeugenden Grund dafür, dass jede GAP-Reform zu einer Nullsummen-Umschichtung zwischen den Säulen führen muss. Knappe EU-Haushaltsmittel sollten den Politikfeldern entsprechend ihrem europäischen Mehrwert zugeteilt werden. Eine GAP-Reform könnte zu mehr Ausgaben in der zweiten Säule führen, aber erst, nachdem die bestehenden Maßnahmen in der zweiten Säule streng bewertet und mit Maßnahmen in anderen dringenden Bereichen wie Migrationspolitik, Sicherung der europäischen Grenzen, europäische Infrastruktur, europäische Verteidigung und europäische Bildung verglichen wurden.

Die derzeitige Verteilung der GAP-Nettosalden sieht so aus, dass heute nur einige wenige Mitgliedstaaten die Kosten zugunsten einer Mehrheit an Ländern tragen. Dies lässt keine ausgeprägte Reformbereitschaft der Mehrheit erwarten. Die Unterstützung für Reformen wird zudem durch den Brexit geschwächt, denn mit dem Vereinigten Königreich verlässt der markanteste und entschiedenste GAP-Kritiker die Europäische Union.

Durch die Einführung der Mitentscheidung bei der GAP-Gesetzgebung durch den Vertrag von Lissabon wurde die Macht des Europäischen Parlaments verstärkt. Jüngste Analysen weisen darauf hin, dass landwirtschaftliche Interessen im Parlament stark vertreten sind. Die stärkere Verantwortung des Parlaments hat somit die Kräfte eher gestärkt, die den agrarpolitischen Status quo verteidigen.

## Schlussfolgerungen

Die Narrative „Greening“ und „Einkommensstützung“ müssen als das entlarvt werden, was sie sind: falsche und zweckentfremdete Argumente. Durch die Schaffung einer neuen grünen oder sozialen Rechtfertigung für

anachronistische Direktzahlungen wird die GAP nicht zukunftsfähig gemacht. Die GAP muss neu durchdacht und nicht neu etikettiert werden.

Auf sich allein gestellt entwerfen Agrarpolitiker selten progressive Reformvorschläge. Der von Agrarkommissar Ray MacSharry eingeleitete und von seinem Nachfolger Franz Fischler weitergeführte Reformpfad wurde durch Druck von außen begünstigt, insbesondere durch die Notwendigkeit, die GAP mit dem Welthandelsystem kompatibel zu machen und sie auf die Osterweiterung der EU vorzubereiten. Heute sollten die wichtigsten Reformimpulse aus der existenziellen Krise kommen, in der sich die EU derzeit befindet, sowie aus der dringenden Notwendigkeit, zu beweisen, dass eine EU-Mitgliedschaft nicht nur partielle Interessen dient.

## Anmerkung

Dieses Papier vereint und unterstreicht die Argumente aus zwei Reflexionspapieren, die jeweils von den beiden Verfassern zur Vorbereitung auf den Experten-Workshop „GAP und der nächste MFR“, der am 30. März 2017 im Auswärtigen Amt in Berlin stattfand, publiziert wurden.

Die Papiere stehen hier zum Download bereit: <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-1/>

<https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget/>

### Titelbild

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)

### Adresse | Kontakt

Stefani Weiss

Director

Brussels Office

Bertelsmann Stiftung

Telefon +32 2 233-3891

Mobil +49 160 913 298 78

[stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de](mailto:stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)