

An aerial photograph showing a patchwork of agricultural fields. The fields are divided into large, irregular shapes, some of which are a vibrant green, while others are a dark grey or black, suggesting they are either planted or recently tilled. The perspective is from a high angle, looking down on the landscape. In the upper right corner, a small cluster of buildings and trees is visible, possibly a farmstead or a small village. The overall scene is a typical representation of a rural agricultural landscape.

Die Gemeinsame Agrarpolitik und der nächste EU-Haushalt

Reflexionspapier Nr. 1:
Gründe für eine Kofinanzierung der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik und der nächste EU-Haushalt

Reflexionspapier Nr. 1: Gründe für eine Kofinanzierung der GAP

Prof. Dr. Friedrich Heinemann
Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
und
Universität Heidelberg

Erstellt für den Experten-Workshop „GAP und der nächste MFR“
Berlin, Auswärtiges Amt, 30. März 2017

Kontakt

Stefani Weiss
Director
Brussels Office
Bertelsmann Stiftung
Tel. +32 2 233-3891
Mobil +49 160 913 298 78
stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: BUND Bundesverband/Bedrohung: Ausgeräumte Agrarlandschaft/BUND Projekt „Wild-katzensprung“/Thomas Stephan/ Flickr, angepasst durch Sabine Feige. Dieses Foto ist unter der Creative Commons-Lizenz Namensnennung-Nicht kommerziell 2.0 lizenziert. Eine Kopie dieser Lizenz ist unter folgendem Link zu sehen: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/>



Der Text dieses Werks ist unter der Creative Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 International lizenziert. Eine Kopie dieser Lizenz ist unter folgendem Link zu sehen: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Inhalt

1	GAP Ziele	4
1.1	Überblick.....	4
1.2	Aufblähung der Ziele als Immunisierungsstrategie	5
1.3	Prüfung der Relevanz	5
1.4	Direktzahlungen.....	7
2	Opportunitätskosten	8
3	Gründe für eine Kofinanzierung der GAP	9
4	Politikökonomische Überlegungen.....	10
4.1	GAP-Nettosalden.....	10
4.2	Reformanreize und Hindernisse	122
5	Schlussfolgerungen	13
6	Literaturverzeichnis.....	13

1 GAP-Ziele

1.1 Überblick

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurde zu einer Zeit beschlossen, als (a) die Nahrungsmittelknappheit nach dem Krieg noch deutlich in Erinnerung, (b) Europa ein großer Nettoimporteur landwirtschaftlicher Produkte (c) die landwirtschaftliche Produktion immer noch sehr arbeitsintensiv und (d) Lebensmittel ein wichtiger Bestandteil eines typischen Warenkorb waren und (e) die wichtigsten Einnahmen eines beträchtlichen Teils der Arbeitnehmerschaft aus dem Agrarsektor stammten. Diese historische Ausgangssituation spiegelt sich klar in den Zielen wider, wie sie in Art. 39 des AEUV festgehalten sind (siehe Kasten). Als im Jahr 1957 der Römische Vertrag unterzeichnet wurde, war es verständlich, dass der Lebensstandard der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer ein wichtiges Thema war und „angemessene Preise“ für Verbraucher als Frage der sozialen Stabilität betrachtet wurden.

Heute scheinen die Ziele des Art. 39 angesichts der sozioökonomischen Situation des modernen europäischen Agrarsektors in gewissem Maße veraltet. Nun, da sich der Vertrag von Rom zum 60. Mal jährt, ist die landwirtschaftliche Produktion kapitalintensiv, wobei insgesamt ein geringer Anteil an Arbeitnehmern in diesem Sektor beschäftigt ist. Ein Großteil der europäischen landwirtschaftlichen Produktion ist in hohem Maße wettbewerbsfähig. Damit einher geht eine Nettoexport-Situation für wichtige Agrarrohstoffe sowie ein geringer – im Laufe der Jahrzehnte stark zurückgegangener – Ausgabenanteil für Nahrungsmittel im Warenkorb der Verbraucher.

Art. 39 AEUV

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Die beliebten Narrative zur derzeitigen Verteidigung der Bedeutung der GAP im EU-Haushalt zeigen eine Reaktion auf diese Veränderungen. Die „klassischen Ziele“ des Artikel 39 treten bei der Begründung der GAP-Ausgaben nicht mehr in den Vordergrund. Sie wurden durch andere Ziele ersetzt, um die Politik zu legitimieren. Heute sind – den Unterlagen der Europäischen Kommission zufolge (z. B.: Europäische Kommission, 2012, 2013) – die folgenden Ziele (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) von Bedeutung:

Neue GAP-Ziele

- 1 Nahrungsmittelqualität
- 2 Ökologische Gründe
 - Boden- und Wasserqualität
 - Sicherung der Lebensräume und biologische Vielfalt
 - Klimawandel
 - Anpassung an neue Wetterbedingungen
 - Reduzierung von Treibhausgasemissionen
- 3 Tierschutz

- 4 Bereitstellung öffentlicher Güter
 - „Gepflegte Landschaften“
 - Erhaltung von Kulturlandschaften und -gütern
- 5 Entwicklung ländlicher Gebiete (die mit Entvölkerung und wirtschaftlichem Niedergang konfrontiert sind)
- 6 Strukturpolitische Ziele
 - Schutz kleiner Höfe
 - Unterstützung des Generationswechsels und junger Landwirte

1.2 Aufblähung der Ziele als Immunisierungsstrategie

Bevor die Bedeutung dieser neuen Ziele für die GAP erörtert wird, ist eine allgemeine Bemerkung unerlässlich. Die Aufblähung von Zielen ist eine Standardstrategie bei der Immunisierung einer Politik gegen ein sich veränderndes Umfeld und/oder nicht überzeugende Ergebnisse (Heinemann et al., 2010). Eine ähnliche Strategie konnte auch in Bezug auf die Kohäsion beobachtet werden, zu der Autoren wie Tarschys (2008) rund 30 Ziele erfassten, die oft weit weg von den im Primärrecht festgelegten Hauptzielen lagen.

Eine vielschichtige, umfassende und sich ständig ändernde Reihe an Zielen ist zur Verteidigung einer bestehenden Politik sehr nützlich. Dadurch lässt sich diese Politik mit neuen populären politischen Trends verknüpfen. Darüber hinaus wird eine Evaluierung erschwert. Bei vielfältigen und unscharfen Zielen ist es kaum möglich, objektive Erfolgsindikatoren zu finden, da mangelnde Leistungen in einer Richtung immer noch positiv im Hinblick auf eines der vielen anderen Ziele gedeutet werden können. Das lässt sich anhand der GAP-Einkommensbeihilfe veranschaulichen. Wie wirksam Direktzahlungen für die Sicherung eines „fairen Lebensstandard für die landwirtschaftliche Bevölkerung“ sind, ist höchst fraglich, z. B. aufgrund der Kapitalisierung der Zuschüsse in Bodenpreise oder der oft verkehrten distributiven Effekte (Näheres dazu unter 1.4). Die Verteidiger fassten daher für ihre Legitimierungsstrategien ganz andere Gründe ins Auge sowie den oben genannten Katalog an neuen Zielen, die die Direktzahlungen erhalten sollten. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen von 2013 war diese Art „Greenwashing“-Strategie sehr erfolgreich. In der Sicht der Skeptiker verhält hier das „Greening“ einer alten und überholten Ausgabenpolitik zu einem neuen Alibi.

Es ist wichtig, sich diese Immunisierungsstrategie bewusst zu machen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte umsichtig geprüft werden, ob die neuen Ziele wirklich für eine Politik geeignet sind, die ursprünglich aus ganz anderen Gründen beschlossen wurde.

1.3 Prüfung auf Relevanz

Eine erste Überprüfung, ob ein neues Ziel überzeugend ist, sollte auf rechtlicher Ebene erfolgen. Natürlich sind viele der neuen GAP-Ziele durch Vertragsbestimmungen gestützt, darunter ein „hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“, „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ und der Schutz „des kulturellen Erbes Europas“ (Art. 2 EUV), Verbraucherschutz (Art. 12 AEUV) oder Tierschutz (Art. 13 AEUV). Das sind aber allgemeine Ziele der EU, die in Bezug auf die GAP und ihre besonderen Haushaltsinstrumente keine bedeutende Rolle spielen müssen. Ziele zur Verringerung der regionalen Divergenz werden beispielsweise ausdrücklich durch Instrumente der Kohäsionspolitik adressiert. Eine besondere Verwendung der GAP für die regionale Entwicklung kann nur gerechtfertigt sein, wenn ein spezifischer landwirtschaftlicher Aspekt, der in Problemen der regionalen Entwicklung wurzelt, einen Mehrwert schafft (was höchst fraglich ist, siehe unten).

Eine zweite Überprüfung sollte sich auf die haushaltspolitischen Implikationen für die GAP-Ausgaben konzentrieren, die aus den einzelnen „neuen Zielen“ resultieren. Die Akzeptanz eines neuen Ziels sollte nicht zu einer verfrühten Akzeptanz einer Intervention zu Lasten des EU-Haushalts führen. Es darf nicht länger eine akzeptierte Vorgehensweise sein, dass ein traditioneller Ausgabenposten einfach mit einem neuen Ziel etikettiert wird.

Zu diesem Zweck sollten die folgenden Fragen eine Hilfestellung bieten:

- Würde sich das Ziel X als Begründung für öffentliche Ausgaben eignen oder gibt es andere politische Optionen (z. B. eine Regulierungslösung), die bei ähnlichen Zielen anderer Wirtschaftssektoren verwendet werden?
- Wenn es einen Grund für Ausgaben aus öffentlichen Mitteln gibt: Sollte dies eine Ausgabe auf nationaler oder EU-Ebene sein? Aus der Subsidiarität ergibt sich ein Anfangsverdacht für die Verwendung von nationalen anstelle von EU-Mitteln.
- Wenn es einen Grund für Ausgaben aus dem EU-Haushalt gibt: Sind die bestehenden GAP-Instrumente am besten geeignet oder sollten Instrumente verwendet werden, die hinsichtlich ihrer sektoralen Ausrichtung neutraler sind?

Wendet man diese Fragen auf die neuen Ziele an, so zeichnet sich kaum eine echte Legitimierung der Weiterführung der GAP-Ausgaben auf dem derzeitigen Niveau ab.

In vielen Fällen ließen sich diese neuen GAP-Ziele direkt durch Verwendung anderer politischer Instrumente erreichen. Hinsichtlich der Verantwortung der landwirtschaftlichen Produktion gegenüber dem Klimawandel bietet sich zum Beispiel ein Rückgriff auf die für den Industriesektor angewandten Strategien an. Auch der Agrarsektor könnte in das Emissionshandelssystem einbezogen werden (für die Voraussetzungen für diese Strategie siehe Lünenbürger et al., 2013). Das würde den Landwirten die richtigen Anreize liefern und auch die Grenzkosten der Emissionsreduzierung an andere Sektoren anpassen, was insgesamt effizienter wäre. Für andere Umweltschutzziele (Gewässer- und Bodenschutz) oder Tierschutz können direkte rechtliche Regelungen erhalten. Die Lebensmittelsicherheit ist ein fixer Bestandteil im Instrumentarium der Regulierung im Verbraucherschutz. Dabei wird in keinem anderen Sektor den Produzenten ein finanzieller Zuschuss für Verbraucherschutz gewährt. Generell ist es erstaunlich, wie selbstverständlich die GAP-Unterstützer erwarten, dass den Landwirten Privilegien gewährt werden, indem sie von der Gesellschaft für eine geringere Verschmutzung oder sicherere Lebensmittel entschädigt werden. Kein anderer Wirtschaftssektor erfährt eine solche Sonderbehandlung. Niemand entschädigt zum Beispiel die Chemieindustrie für ihre hohen Ausgaben zur Reduzierung von Schadstoffen.

Die Gewährleistung öffentlicher Güter wie gepflegte Landschaften oder die Bewahrung von Kulturstätten besteht kaum den Subsidiaritätstest der zweiten Frage. Diese emotionalen öffentlichen Güter haben eher einen regionalen Charakter, mit – wenn überhaupt – nur ganz wenigen grenzüberschreitenden Effekten. Eine „gepflegte“ Landschaft in Mecklenburg-Vorpommern wird den Bewohnern von Südfrankreich nicht unbedingt Freude bereiten. Oder wenn in einem Mitgliedstaat ein landwirtschaftliches Dorf als Kulturstätte bewahrt wird, löst das kaum positive Emotionen in einem anderen Mitgliedstaat aus. Es bestehen also keine bedeutenden grenzüberschreitenden externen Effekte, die eine Intervention aufgrund einer europäischen Verantwortung erfordern. Sollten Argumente für eine Finanzierung dieser regionalen öffentlichen Güter auf Kosten der Steuerzahlenden sprechen, sollten es die nationalen (oder besser die sub-nationalen) Haushalte sein, die die Finanzierung bereitstellen.

Was die Entwicklung von ländlichen Gebieten betrifft, könnten gewisse Gründe dafür sprechen, in zurückfallenden ländlichen Gebieten in Europa das Wachstum anzukurbeln. Aber das Ziel einer Entwicklung des ländlichen Raums wird kaum die dritte Frage bestehen. Probleme der ländlichen Entwicklung sollten ohne vorherige Bevorzugung eines Sektors für das zukünftige Wachstum analysiert und adressiert werden. Bei einer Strategie zur ländlichen Entwicklung den Schwerpunkt auf die Landwirtschaft zu legen, ist in einer Zeit, in der auch Dienstleistungen für das künftige Wachstumspotenzial von ländlichen Gebieten wichtig sind, nicht gerade vielversprechend.

1.4 Direktzahlungen

Da Direktzahlungen immer noch das Gros der GAP-Ausgaben stellen (drei Viertel der GAP im Jahr 2015), verdienen sie besondere Aufmerksamkeit. Die Direktzahlungen sollen heute zwei Funktionen erfüllen. Zum einen werden sie im Einklang mit dem traditionellen Ziel als Zuschuss zum Einkommen der Landwirte verwendet. Zum anderen werden sie als Prämie für Landwirte für die Bereitstellung regionaler Kollektivgüter, wie die Landschaftserhaltung, sowie als Anreiz für eine Reduzierung der Schäden für die Umwelt, wie zum Beispiel Risiken für die biologische Vielfalt motiviert.

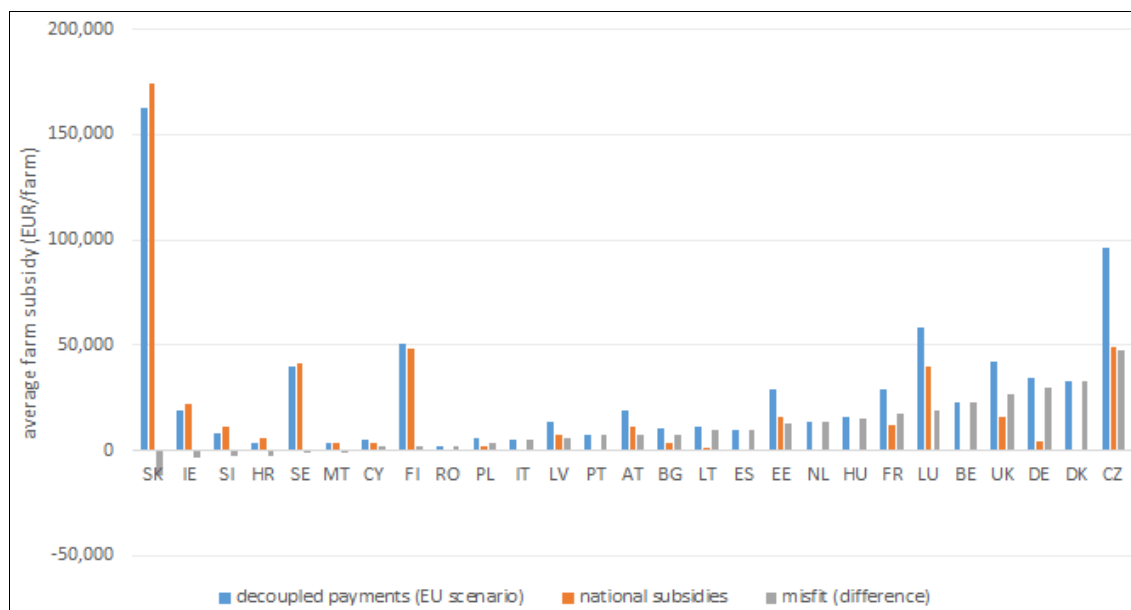
Die Geschichte der Direktzahlungen reicht bis in das Jahr 1992 und die MacSharry-Reform zurück. Mit Beginn des nächsten MFR liegt die Reform, die den Einkommensbeihilfen als Berechtigung dient, somit bereits 30 Jahre zurück. Das bedeutet, dass heute Ausgleichszahlungen für eine Strukturreform getätigt werden, von der die Eltern der jetzigen Landwirte eine Generation zuvor betroffen waren. Verglichen mit anderen Fällen von Strukturveränderungen mit vergleichbarer sozialer Notlage, geht dies eindeutig über einen angemessenen und akzeptablen Zeitrahmen hinaus. Aus der Perspektive der neuen EU-Mitgliedstaaten betrachtet, werden zudem Ausgleichszahlungen für eine Preissenkung entrichtet, von der diese Staaten nie betroffen waren.

Angesichts dessen, dass die neuen Ziele kaum ein überzeugendes Alibi für die Weiterführung der Direktzahlungen liefern (siehe unten), wäre es sinnvoll, ihre Funktion als Einkommensschutz zu überdenken.

Unter diesem Aspekt besteht das Problem solcher Direktzahlungen (abgesehen von der Kapitalisierung in Bodenpreisen) in ihrer Ungenauigkeit. Bei einem effizienten Einkommensschutz-System sollte der Fokus der Unterstützung auf den Bedürftigen liegen. Nachdem es eine enorme Vielfalt an Einkommensstufen in allen Mitgliedstaaten gibt, kann die Bedürftigkeit nur durch die Verwendung nationaler Referenzpunkte sinnvoll eingeschätzt werden. Bei einem laufenden Forschungsprojekt in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung wurde vom ZEW ermittelt, in welchem Ausmaß die Direktzahlungen implizit einen Schutz für nationale Durchschnittshöfe im Einklang mit den nationalen Referenzpunkten bieten.¹ Die Ergebnisse zeigen eine große Ungenauigkeit (siehe Abbildung unten). In 21 Mitgliedstaaten hebt die Einkommensbeihilfe durch Direktzahlungen bei durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betrieben den Bruttolohn (Markteinkommen plus Direktzahlungen) pro Stunde über die nationalen Niedriglohnschwellen (definiert als zwei Drittel des nationalen Medianstundenlohns). In sechs Mitgliedstaaten übersteigt bereits der Stundenverdienst (vor der GAP-Unterstützung) die nationalen Niedriglohnschwellen. In 15 Mitgliedstaaten heben die Direktzahlungen den effektiven durchschnittlichen Stundenverdienst über das nationale Schutzniveau. Somit sind die Direktzahlungen aus der Sicht eines den Normen der nationalen Wohlfahrtsstaaten entsprechenden Einkommensschutzes höchst ungenau und übermäßig teuer. Und so gesehen fällt ihre europäische Mehrwertbilanz negativ aus. Mit der europäischen Lösung werden die Kosten im Vergleich zur nationalen Verantwortung in die Höhe getrieben.

¹ Die zugrundeliegende FADN-Datenbank liefert Durchschnittsangaben zu den Betrieben. Nur mithilfe einer Mikrosimulation, die auf einer umfassenden Streuung der landwirtschaftlichen Daten beruht, könnte das Ausmaß der Abweichungen genau quantifiziert werden.

Abbildung 1: Agrar-Beihilfeniveau der Direktzahlungen im Vergleich zum Agrar-Beihilfeniveau im Einklang mit den nationalen Einkommensniveaus



Average farm subsidy (EUR/farm)	Durchschnittlicher Agrar-Zuschuss (EUR/Hof)
Decoupled payments (EU scenario)	Entkoppelte Zahlungen (EU-Szenario)
National subsidies	Nationale Zuschüsse
Misfits (difference)	Abweichungen (Unterschiede)

Quelle: FADN-Datenbank und Eurostat (eigene Berechnungen), Referenzjahr: 2013. Anmerkung: Bei Mitgliedstaaten ohne orangenen Balken übersteigt die implizite Stundenvergütung in der Landwirtschaft den nationalen Durchschnittslohn in den manuellen Industrien, d. h., diese Mitgliedstaaten würden das Einkommen ihrer Landwirte nicht bezuschussen.

2 Opportunitätskosten

Europa ist mit zahlreichen wichtigen Herausforderungen konfrontiert, die vom globalen Migrationsdruck über grundlegende neue Sicherheitsprobleme bis hin zu den Folgen der Digitalisierung reichen. Vor diesem Hintergrund erscheint die große Bedeutung, die der GAP im EU-Etat eingeräumt wird, mehr und mehr ein Überbleibsel einer vergangenen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe zu sein. Es ist bezeichnend, dass in Junckers Weißbuch in den fünf Szenarien zur Zukunft Europas weder die „Landwirtschaft“ noch die „GAP“ erwähnt werden.

Die Tendenz zum Status quo bedeutet somit auch eine beträchtliche Erhöhung der Opportunitätskosten. Gelder, die für die Direktzahlungen oder Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum ausgegeben werden, sind für dringende andere Verwendungszwecke nicht verfügbar. Einige einfache quantitative Relationen zwischen den GAP-Ausgaben und den (Nicht-)Ausgaben für andere Posten zeigen deutlich, wie wenig die derzeitige Haushaltsgestaltung mit den politischen Prioritäten übereinstimmt.

Im Jahr 2015 gab die EU für die beiden Säulen der GAP 55,3 Mrd. EUR aus. Die GAP-Ausstattung im mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 bis 2020 beträgt insgesamt 408 Mrd. EUR. Das bedeutet, dass

- ... 40 % eines einzigen GAP-Jahreshaushalts ausgereicht hätten, um für alle Flüchtlinge, die im Krisenjahr 2015 in die EU gelangt sind, die gesamten Aufnahmekosten (einschließlich Asylverfahren) zu finanzieren (die Kosten dafür werden auf 22,3 Mrd. EUR geschätzt, Heinemann, 2017),
- ... 15 bis 20 % des GAP-Jahreshaushalts ausreichen würden, um den Verlust des Nettobeitrags des Vereinigten Königreichs auszugleichen (der auf rund 7 Mrd. EUR geschätzt wird, Nunez Ferrer und Rinaldi, 2016),
- ... die GAP-Ausgaben 27 % der Gesamtausgaben der EU-Mitgliedstaaten für die Verteidigung entsprechen (geschätzt auf 203,1 Mrd. im Jahr 2015, IISS Military Balance, zitiert nach Stanley-Lockman und Wolf, 2016),
- ... hinsichtlich der Ausgaben der EU und ihrer Mitgliedstaaten für Entwicklungshilfe im Jahr 2015 in Höhe von 74 Mrd. EUR (Weißbuch 2017), die 0,50 % des EU-BIP (14,711 Mrd.) betragen, 52 % eines jährlichen GAP-Haushalts ausreichen würden, um die Kluft zwischen den tatsächlichen Ausgaben und dem von den Vereinten Nationen vorgegebenen Ausgabenziel von 0,7 % zu schließen,
- ... der EFSI – der 315 Mrd. EUR für weitere Investitionen mobilisieren möchte und allein auf einer Garantie von 16 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt basiert – nicht mehr als 29 % eines jährlichen GAP-Haushalts entspricht,
- ... 29 % der GAP-Ausstattung 2014/2020 ausreichend wären, um das Schuldenproblem Griechenlands weitgehend zu entschärfen und die Verschuldung des Landes vom derzeitigen unhaltbaren Niveau von 182 % (343 Mrd. EUR) um ein Drittel auf 120 % zu reduzieren und die griechische Wirtschaft dadurch anzukurbeln,
- ... im EU-Etat von 2015 die Ausgaben-Relation der GAP gegenüber Horizon 2020 5,8 zu 1 betrug,
- ... im Jahr 2015 die Ausgaben-Relation der GAP gegenüber dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds 134 zu 1 betrug,
- ... im Jahr 2015 die Ausgaben-Relation der GAP gegenüber der Umwelt- und Klimapolitik 162 zu 1 betrug.

An diesen Berechnungen lässt sich eindrucksvoll ablesen, dass die Bedeutung der GAP im Haushalt, gemessen an der relativen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors für die Zukunft Europas, völlig unverhältnismäßig ist.

3 Gründe für eine Kofinanzierung der GAP

Die oben dargestellten Faktoren legen eine große Skepsis gegenüber den Argumenten, die für eine der beiden Säulen sprechen, nahe. Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums könnten besser in regionale politische Instrumente zusammengeführt werden, die keinen spezifischen Sektor bevorzugen. Und es gibt zahlreiche Argumente für ein allmähliches Auslaufen der Direktzahlungen. Somit ist die GAP wahrscheinlich die eindeutigste Kandidatin für Kürzungen, wenn es um Strategien zur Neubalancierung der Ausgaben zugunsten echter europäischer öffentlicher Güter geht.

Ein Auslaufen der GAP ohne Ausgleich scheint vernünftig, ist aber angesichts des starken Widerstands der Empfängerländer und der Interessengruppen (näheres dazu in Abschnitt 4 unten) kaum eine realistische Perspektive. Daher wäre die Kofinanzierung eine Lösung. Aus der Sicht der Agrar-Lobbys ist die Kofinanzierung natürlich auch akzeptabler als eine komplette Ausgabenkürzung. Das würde eine beträchtliche Reduzierung der Agrar-Ausgaben im EU-Haushalt ermöglichen und Teile der finanziellen Last auf die nationale Ebene verschieben. Das wäre auch völlig angemessen, da sich viele der allgemeinen Begründungen der GAP auf regionale oder nationale öffentliche Güter beziehen. Die erwähnte extreme Ungenauigkeit der Einkommensbeihilfen in Bezug auf ihre Inkonsistenz mit den nationalen Einkommensniveaus spricht ebenfalls für eine Kofinanzierung. Die Einkommenschutzprivilegien für Landwirte im Vergleich zu Arbeitnehmern in anderen Sektoren sollten nicht zur Gänze aus europäischen Geldern finanziert werden, sondern aus nationalen Geldern. Das würde auf nationaler Ebene eine längst fällige Debatte über sektorübergreifende Fairness auslösen.

Schließlich wäre eine spürbare nationale finanzielle Last, die aus dieser Politik resultiert, eine Anregung für eine bessere Information der Wähler. Bislang sind die GAP-Beihilfen unter den Wählern eher noch beliebt. Die Öffentlichkeit assoziiert diese Prämien mit einer populären Hilfe für kleine Landwirte in existenziellen Nöten. Diese öffentliche Wahrnehmung basiert aber oft auf fehlendem Grundlagenwissen über die GAP-Instrumente und ihre tatsächliche Wirkung. Für die Wähler gibt es derzeit auch keine Anreize, sich besser zu informieren, da es sich um eine ferne europäische Finanzierung handelt. Im Haushalt der Gemeinden, Länder oder des Bundes gibt es keine sichtbare Konkurrenz zwischen den GAP-Beihilfen und anderen Leistungen. Die Kofinanzierung würde dafür sorgen, dass sich diese Situation in eine rationellere Richtung verschiebt. Bei einer nationalen Kofinanzierung würden die Direktzahlungen an die Landwirte bei den nationalen Haushaltsplänen gegen Ausgaben für das Bildungssystem, den Wohlfahrtsaat usw. abgewogen werden. Das würde die Art und Weise, wie die Wähler und Politiker über die GAP denken, grundlegend verändern.

Ein häufig zu hörendes, aber nicht überzeugendes Gegenargument gegen die Kofinanzierung ist, dass eine „Renationalisierung“ der GAP einen destruktiven Wettkampf um nationale Zuschüsse auslösen könnte. So gesehen dient ein europäisches Regime dazu, solche ineffizienten Dynamiken aufzunehmen (siehe Cramon-Taubadel et al., 2013, für den Vergleich des Ausmaßes landwirtschaftlicher Beihilfen in Europa mit einer kontrafaktischen Situation einer nationalen Autonomie). Die Kofinanzierung ist aber mit der Fortführung eines Binnenmarktes für landwirtschaftliche Produkte in vollem Umfang vereinbar. Die Kofinanzierung wäre ein rein finanzielles Instrument, das keine Veränderungen der Regelungen des europäischen Agrarmarktes erfordert.

Die Einführung der Kofinanzierung wäre das beste Mittel, um die EU-Finanzierung der Direktzahlungen innerhalb eines Jahrzehnts komplett abzuschaffen.

4 Politökonomische Überlegungen

4.1 GAP-Nettosalden

All diese Argumente sind eigentlich nicht neu, und dennoch hat die GAP eine erstaunliche Resilienz bewiesen. Stehen die Chancen beim nächsten Mal besser?

Obwohl Nettosalden oft nicht als methodisch aussagekräftiger Richtwert für nationale Eigeninteressen betrachtet werden, verfügen sie doch über eine erstaunliche Voraussagekraft, was Prognosen zu den Positionen der Mitgliedstaaten und die Bereitschaft zu Reformen betrifft. Das gilt auch für die Kofinanzierung der GAP, die finanziell nachteilig/vorteilhaft für die Nettoempfänger/-zahler der GAP ist.

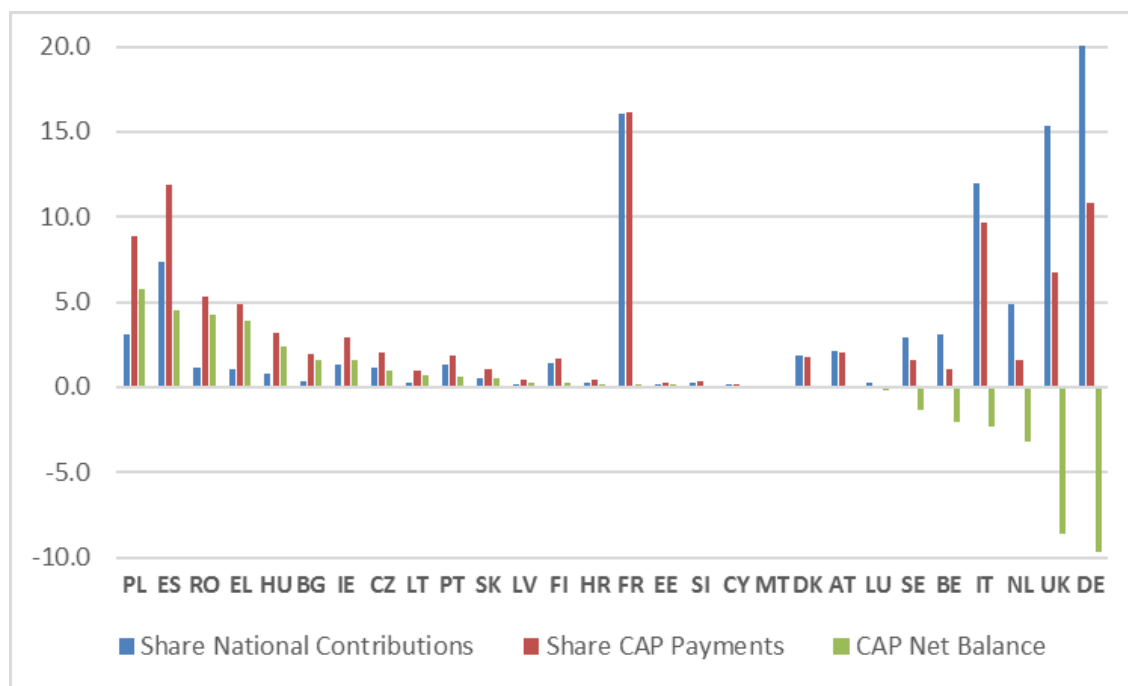
Die spezifischen GAP-Nettosalden (siehe Abbildungen 2 und 3 unten) weisen darauf hin, dass heute nur einige wenige Mitgliedstaaten die Kosten zugunsten einer Mehrheit der Länder tragen. Das ist kein gutes Zeichen, was die Reformbereitschaft der Mehrheit betrifft. Die Unterstützungsbereitschaft für Reformen wird durch den Brexit noch weiter geschwächt, da mit dem Vereinigten Königreich einer der markantesten und entschiedensten GAP-Kritiker die Europäische Union verlässt. Es ist kaum vorstellbar, dass Deutschland gemeinsam mit Italien und einigen kleinen ähnlich gesinnten Ländern in der verbleibenden EU der 27 erfolgreich zu Reformschritten gelangen kann, wenn diese bereits im Bund mit dem Vereinigten Königreich nicht erreicht werden konnten.

Der Standpunkt Frankreichs ist in diesem Zusammenhang ein spezieller: Dieser traditionelle Befürworter der GAP ist kein Nettoempfänger mehr, dennoch ist dieses Land immer noch bei Weitem der größte absolute Empfänger von GAP-Zahlungen.

Polen ist der größte Nettoempfänger der GAP. Und Polen ist in vielerlei Hinsicht ein entscheidendes Land bei den bevorstehenden Verhandlungen. Es ist in absoluten Beträgen der größte Netto-Empfänger von EU-Transfers, sowohl durch die GAP als auch die Kohäsionspolitik. Polen zählt zu jenen Ländern, die sich vehement

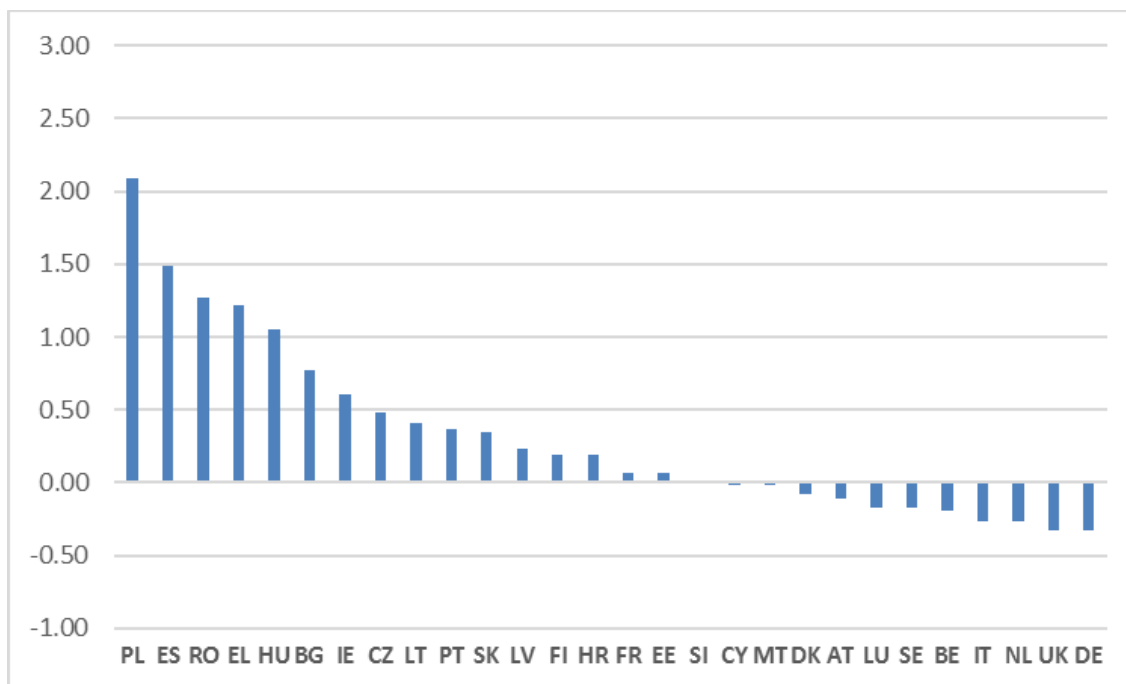
gegen mehr Solidarität in der EU bei der Aufnahme von Flüchtlingen aussprechen. Das Land ist nicht bereit, die vereinbarten Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anzuwenden. Und es steht auf dem Prüfstand, was seine Verletzungen der Pressefreiheit und den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit betrifft (was möglicherweise ein Verfahren gemäß Artikel 7 EUV erforderlich macht). Die Frage, wie mit einem solchen unkooperativen Mitgliedstaat zu verfahren ist, ist kompliziert, berührt schwierige rechtliche und politische Themen und würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Es muss aber betont werden, dass eine Begrenzung der Transfers an Polen für das Gesamtsystem von erheblicher entlastender Bedeutung wäre.

Abbildung 2: GAP-Nettosaldenstruktur 2015 (in % der GAP-Ausgaben)



Share National Contributions	Anteil der nationalen Beiträge
Share CAP Payments	Anteil der GAP-Zahlungen
CAP Net Balance	GAP-Nettosaldo

Quelle: Daten aus dem Finanzbericht zum EU-Haushalt und eigene Berechnungen

Abbildung 3: GAP-Nettosaldenstruktur 2015 (in % des BNE)

Quelle: Daten aus dem Finanzbericht zum EU-Haushalt und eigene Berechnungen

4.2 Reformanreize und Hindernisse

Publikationen zur politischen Ökonomie der GAP bieten interessante weitere Erkenntnisse, die über diese einfachen Betrachtungen aus der Sicht der Nettosalden hinausgehen. Swinnen (2010, 2015) verglich die Umstände, die zu den weitreichenden Fischler-Reformen im Jahr 2003 führten, mit dem enttäuschenden Ergebnis von 2013, als der Status quo der GAP nicht nennenswert verändert werden konnte.

Dieser Analyse zufolge war der Erfolg im Jahr 2003 den folgenden Faktoren zu verdanken: einem starken, einzelnen Kommissar, Druck von außen (WTO), der bevorstehenden Osterweiterung und nicht zuletzt Nahrungsmittelkrisen wie BSE, die dem Ansehen der GAP geschadet hatten. Im Gegensatz dazu konnte die Reform im Jahr 2013 nicht von vergleichbaren Faktoren profitieren. Darüber hinaus gab es nach 2003 durch den Lissabon-Vertrag eine Veränderung im institutionellen Verfahren, bei der das Mitentscheidungsverfahren in die Gesetzgebung der GAP eingeführt wurde. Das bedeutet mehr Macht für das Europäische Parlament, was nicht zugleich – wie manche gehofft hätten – mehr Macht für die Reformer bedeutet. Laut Swinnen (2015) und Roederer-Rynning (2015) waren die Agrarinteressen im Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) des Europäischen Parlaments von großem Einfluss. Das mächtigere Parlament stärkte in der Tat die Mächte, die den Status quo verteidigten: In Bezug auf den AGRI fasst Roederer-Rynning (2015, S. 343) zusammen: „Es scheint aufgrund der vorläufigen Daten, dass der AGRI in der Zeit nach dem Vertrag von Lissabon genau der gleiche Ausschuss war wie vor der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens. Er verfügte über enge Verbindungen zum landwirtschaftlichen Bereich, sein Schwerpunkt lag politisch bei den Mitte-rechts-Parteien, die den Landwirten gegenüber positiv gesinnt waren, und geografisch bei einer Gruppe von Ländern, die traditionell eine interventionistische Auslegung der GAP befürworteten“ (eigene Übersetzung der Originalquelle).

Schließlich spielte auch die Abfolge der Reformbeschlüsse eine Rolle. Aufgrund einer unglücklichen Abfolge von Entscheidungen scheiterte im Jahr 2013 eine Reformstrategie, die auf „Ressourcen gegen Reformen“ basierte. Der Beschluss über die Mittelausstattung im MFR kam zuerst, dann folgten Verhandlungen über die genauen

Inhalte der Maßnahmen. Somit waren aus der Sicht der GAP-Unterstützer die finanziellen Ressourcen der GAP bereits politisch gesichert, als detaillierte Verhandlungen über die Inhalte der Maßnahmen (Spezifikationen zum „Greening“, Vorgehensweisen in Bezug auf die öffentlichen Güter) begannen. Die Bereitschaft, die Inhalte zu reformieren, war keine Voraussetzung mehr, um substanzielle Mittel zu erhalten. Dadurch wurde die Bereitschaft für Kompromisse auf Seite der Status-quo-Verteidiger drastisch reduziert.

5 Schlussfolgerungen

Werden diese Einsichten auf die kommenden Verhandlungen übertragen, so können die folgenden Aspekte darüber Ausschlag geben, ob sich eine erhebliche Reduzierung der GAP erzielen lässt.

Auf der Verständnisebene müssen die Narrative zu Umweltschutz, Tierschutz, zum Schutz öffentlicher Güter oder des Einkommens ausgeräumt und als das entlarvt werden, was sie sind: falsche und missbrauchte Argumente, die die derzeitigen GAP-Instrumente und Ausgabenniveaus nicht legitimieren. Im Jahr 2013 gab es die Idee, die Fortsetzung der Direktzahlungen an eine engere Verknüpfung mit ökologischen Zielen zu verbinden („Ressourcen gegen Reformen“). Es ist höchst fraglich, ob dieser Ansatz angesichts des Bedarfs, Mittel im EU-Haushalt für ganz andere Ausgabezwecke zu mobilisieren, geeignet ist. Eine neue grüne oder soziale Verkleidung, um wahrlich anachronistische Subventionen fortführen zu können, ist kein Fortschritt. Die dringendste Reform, die die GAP benötigt, ist nicht eine Umetikettierung, sondern eine Reduzierung.

Die stärksten Reformimpulse sollten von der existenziellen Krise der EU und dem dringenden Bedarf an Verbesserungen der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft kommen. Das sollte für Reformanstöße sorgen, die zumindest so stark sind wie der Druck seitens der WTO vor den Fischler-Reformen. Die GAP-Verteidiger werden versuchen darauf hinzuweisen, dass GAP-Kürzungen den Anti-EU-Populisten noch mehr Zündstoff geben. Da ist eine starke andere Botschaft vonnöten, die darauf hinweist, dass die EU Steuergelder auf verantwortungsvolle Weise verwenden sollte. Die Botschaft sollte lauten: Die GAP in ihrem derzeitigen Ausmaß ist Teil des Problems und nicht Bestandteil einer Lösung. Das Argument der Opportunitätskosten ist entscheidend und könnte in den kommenden Verhandlungen Wirkung zeigen.

6 Literaturverzeichnis

Cramon-Taubadel, S., Heinemann, F., Misch, F. und Weiss, S. (2013): Does the CAP Cap Agricultural Spending in the EU? [Zügelt die GAP die Agrar-Ausgaben der EU?], in: Weiss, S. (Hg.): The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? [Der europäische Mehrwert der EU-Ausgaben: Kann die EU ihren Mitgliedstaaten dabei helfen, Geld zu sparen?], Explorative Studie, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.

Europäische Kommission (2012): The Common Agricultural Policy, A story to be continued, 50 years of Common Agricultural Policy, Ready for the Future [Die Gemeinsame Agrarpolitik, Eine Fortsetzungsgeschichte, 50 Jahre Gemeinsame Agrarpolitik, Bereit für die Zukunft].

Europäische Kommission (2013): Overview of CAP Reform 2014-2020 [Überblick über die Reform der GAP 2014-2020], Agricultural Policy Perspectives Brief, No. 5, Dezember.

Heinemann, F., Hagen, T., Mohl, P., Osterloh, S. und Sellenthin, M. O. (2009): Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, ZEW Wirtschaftsanalysen, Vol. 96, Nomos Baden-Baden.

Heinemann, F. (2017): EU-Asylagentur – „Wettlauf nach unten“ stoppen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Lünenbürger, B., Benndorf, A., Börner, M., Burger, A., Ginzky, H., Ohl, C., Osiek, D., Schulz, D. und Strogies, M. (2013): Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Umweltbundesamt Dessau.

Nunez Ferrer, J. und Rinaldi, D. (2016): The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event [Die Auswirkung des Brexit auf den EU-Haushalt. Kein katastrophales Ereignis], CEPS Policy Brief No. 347.

Roederer-Rynning, (2015): COMAGRI and the 'CAP after 2013' Reform: In search of a collective sense of purpose [AGRI und die 'GAP nach 2013'-Reform: Auf der Suche nach einer gemeinsamen Zielstrebigkeit], in: Swinnen, J. (Hg.): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm [Die politische Ökonomie der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020, ein schwacher Sturm], Rowman und Littlefield International London, 331-356.

Stanley-Lockman, Z. und Wolf, K. (2016): European defence spending 2015: The force awakens [Europäische Verteidigungsausgaben 2015: Die Truppen erwachen], European Union Institute for Security Studies, Brief-SSUE, 10/2016.

Swinnen, J. (2010): The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy [Die politische Ökonomie der radikalsten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik], German Journal of Agricultural Economics, 59 (Supplement), 37-48.

Swinnen, J. (2015): Introduction and Key Conclusions [Einführung und wichtige Schlussfolgerungen], in: Swinnen, J. (Hg.): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm [Die politische Ökonomie der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020, ein schwacher Sturm], London: Rowman and Littlefield International, 1-30.

Tarschys, D. (2008): Maximising What? On the Multiple Objectives of EU Cohesion Policy [Was wird maximiert? Über die vielfältigen Ziele der EU-Kohäsionspolitik], Papier vorgestellt bei: Conference on the Future of EU Cohesion Policy, Maribor, 7.-8. April.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Stefani Weiss
Director, Brussels Office
Telefon +32 2 233-3891
stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de