

Zur Logik der Säulenstruktur der GAP

Markus F. Hofreither¹

Abstract - Überlegungen zur Gestaltung der GAP nach dem Jahr 2013 sind seit längerem im Gang und haben eine Fülle von Diskussionsbeiträgen gebracht. Ein zentraler Punkt dabei ist die Zukunft der Direktzahlungen der ersten Säule, die derzeit den Großteil der Unterstützung an die EU Landwirtschaft ausmachen. Die Positionen reichen von einer unveränderten Beibehaltung über verschiedene Variationen in Bezug auf Höhe und Bezugsgrößen bis hin zur ersatzlosen Streichung. Die vorliegenden Reformvorschläge bezüglich der künftigen Säulenstruktur der GAP werden mit einer hypothetischen „first best“ Situation der EU Landwirtschaft verglichen und aus einem ökonomischen Blickwinkel bewertet. Als Ergebnis zeigt sich, dass die möglichen Begründungen für die verschiedenen Variante häufig logisch als auch empirisch unzureichend abgesichert sind. Das bedeutet eine Schwächung der Verhandlungsposition der Landwirtschaft und erschwert die Prognose eines Ergebnisses der bevorstehenden Reformdebatte.

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Die letzten drei GAP-Reformen – 1992, 1999 und 2003 – haben die Marktorientierung der EU Landwirtschaft verbessert, indem Produktpreise gesenkt und die Betriebseinkommen über Direktzahlungen stabilisiert wurden. Die Grundstruktur der GAP besteht heute aus zwei „Säulen“: die von der EU finanzierte erste Säule (75% des Agrarhaushalts) beinhaltet die seit 2003 weitgehend entkoppelten Direktzahlungen („Betriebsprämie“), die entweder auf historischen oder regionalen Bezugsgrößen basieren sowie Marktordnungsausgaben (Ausfuhrerstattungen, Verarbeitungs- und Umwandlungsbeihilfen). Diese Zahlungen unterliegen einer „Modulation“, indem Betriebsprämien über 5000 EUR gekürzt und diese Mittel in die zweite Säule verlagert werden. Die zweite Säule basiert auf drei „Achsen“ (Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und ländliche Entwicklung), die von EU und Mitgliedsländern kofinanziert werden. Mit der letzten Anpassung der GAP („Health Check“ 2008) wurden die Grenzen zwischen den beiden Säulen teilweise aufgeweicht.

Bis 2013 wird die GAP erneut Anpassungen erfahren, weil bis dahin die „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELERVO) als auch der Finanzrahmen 2007-13 auslaufen. Neben diesem institutionellen Reformdruck wirken zusätzliche Kräfte in Richtung einer Anpassung der derzeitigen EU Agrarpolitik, etwa die weltweit steigende Nachfrage nach Agrarerzeugnissen, der er-

wartete Abschluss der laufenden Doha-Runde, aber auch die zunehmenden Knappheiten im Bereich von Umwelt und natürlichen Ressourcen, die wirksame politische Reaktionen erfordern.

Durch das Scheitern der Lissabon-Strategie sowie die fundamentalen Probleme der EWU ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer grundlegend geänderten Allokation der Haushaltsmittel kommt. Das könnte Druck in Richtung einer spürbaren Reduzierung des Agrarbudgets bewirken, womit einer überzeugenden Legitimierung der geplanten Ausgaben erhöhte Bedeutung zukommen dürfte. Beide Problembereiche werden die GAP nach 2013 beeinflussen.

AGRARPRODUKTION UND ÖFFENTLICHE GÜTER

Große Teile Europas sind durch land- und forstwirtschaftliche Produktionsvorgänge geprägte Kulturlandschaften. Bei der Erzeugung agrarischer Güter können positive und negative externe Effekte entstehen, die öffentliche Güter beeinflussen (Wasser, Artenvielfalt, Klima). Weil für diese Externalitäten der Land- und Forstwirtschaft selten Märkte bestehen, kommt politischen Eingriffen erhöhte Bedeutung zu. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die bei ihrer Entstehung 1957 als erste „Gemeinschaftspolitik“ primär Marktordnungsaufgaben inne hatte, legitimiert sich heute wesentlich durch ihre Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Ein hypothetische „First Best“-Situation der europäischen Landwirtschaft würde unter diesen Gegebenheiten etwa so aussehen, dass land- und forstwirtschaftliche Betriebe private Güter unter Marktbedingungen erzeugen und im Falle der Bereitstellung knapper öffentlicher Güter – als *joint products* oder beauftragt – zumindest die Grenzkosten plus einer Anreizkomponente erhalten. Negative Externalitäten würden durch Steuerlösungen reduziert. Exogene Schocks werden durch private oder öffentliche Versicherungsmechanismen abgefedert. Die Sicherung von politisch definierten Mindesteinkommen wäre mit der nationalen Sozialpolitik abgestimmt.

Die aktuelle Situation der GAP weicht deutlich von diesem theoretischen Ideal ab. Durch die Pfadabhängigkeit der historischen Reformschritte entstanden Differenzen zwischen den Schutz- und Stütznieveaus von Produkten, aber auch Regionen. Daraus resultieren u.a. gesamtwirtschaftliche Effizienz- und Wohlfahrtsverluste durch suboptimale Ressourcenallokation, aber auch Opportunitätskosten bei der Verausgabung und *excess burden*-Effekte bei der Finanzierung des GAP-Budgets. Nicht zuletzt entspricht auch die regionale Verteilung der GAP-

¹ O. Univ.-Prof. Dr. Markus F. Hofreither, Institut für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien (markus.hofreither@boku.ac.at).

Stützungen oft nicht der Problemlage (Shucksmith et al, 2005).

Die Reformen seit 1992 haben das Ausmaß der Fehlallokation von Ressourcen im Agrarbereich reduziert. Eine Ursache für verbleibende Allokationsmängel ist die auf einem historischen Regress beruhende Stützung der EU Landwirtschaft in Form der ersten Säule.

LEGITIMIERUNG DER DIREKTZAHLUNGEN

Die Direktzahlungen der ersten Säule sind seit 2003 weitgehend entkoppelt und durch „Cross Compliance“ mit Elementen der Bereitstellung öffentlicher Güter verknüpft. Historisch gesehen gehen sie auf die Kompensation der Preissenkungen im Zuge der Reformen 1992, 1999 und 2003 zurück, womit sie auch annähernd die Stützungssituation der Vergangenheit konservieren (Wissenschaftlicher Beirat, 2005)

Andeutungen der Kommission zufolge dürfte die erste Säule nach 2013 durch eine „einmalige Umverteilung zu Beginn der Finanzperiode“ vermutlich niedriger budgetiert sein, aber weiterhin bestehen bleiben. Vermutlich werden diese Zahlungen künftig völlig entkoppelt als regionale Flächenprämie gewährt, entweder für die EU27 oder je Mitgliedsland differenziert. Trotz dieser Änderungen ist eine überzeugende Legitimierung einer einheitlichen Direktzahlung je Flächeneinheit relativ schwierig zu finden:

Als Ausgleich für die Erlös- bzw. Einkommenseffekte historischer *Preissenkungen* müssten die Zahlungen zeitlich limitiert sein, was jedoch nicht der Fall ist.

Als Ersatz für *höhere Produktionskosten* aller(!) Betriebe in der EU zur Verhinderung großflächiger Betriebsaufgaben wäre die Kompatibilität mit der „Greenbox“ des GATT-URAA gefährdet, weil diese Zahlungen dann einen eindeutigen Produktionsbezug hätten (Swinbank, Tranter, 2005).

Als Stützung für *zu niedrige (Durchschnitts)Einkommen* in der Landwirtschaft lassen sie sich ebenfalls nicht rechtfertigen, weil dies eine Differenzierung nach der tatsächlichen Einkommenshöhe erfordern würde.

Eine Legitimierung aus den Anforderungen durch „Cross Compliance“ ist ebenfalls problematisch, weil vielfach ein Missverhältnis zwischen den durch Cross Compliance verursachten Kosten und der Höhe der geleisteten Direktzahlungen besteht (UBA, 2009).

Die aktuelle betonte Begründung als *Entschädigung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern*, die nicht mit den Marktpreisen abgegolten würden, ist ebenfalls schwach abgesichert, weil sie implizit voraussetzt, dass jeder landwirtschaftliche Betrieb per saldo positive Externalitäten generiert, was einer empirischen Überprüfung kaum standhalten dürfte.

Allerdings stehen dem Ausweg einer Verlagerung von Budgetmitteln in die zweite Säule zum Erhalt des agrarischen Einkommensniveaus ebenfalls eine Reihe von ökonomischen Argumenten entgegen (u.a. Europäischer Rechnungshof, 2005, 2008; Shucksmith et al, 2005). Eine logisch abgesicherte Lösung für eine Basisprämie ist denkbar und müsste Elemente der ersten und zweiten Säule kombinieren.

INSTITUTIONELLE ÄNDERUNGEN

Nach dem Lissabon-Vertrag unterscheidet die EU im Haushaltsrecht nicht mehr zwischen obligatorischen Ausgaben gemäß EU-Verträgen (u.a. die Direktzahlungen der 1. Säule) und nichtobligatorischen Ausgaben (die 2. Säule). Damit unterliegen künftig auch die Zahlungen ersten Säule der Mitentscheidungsbezugnis des EU Parlaments, wodurch ein wesentlicher Vorteil entfällt.

Im Falle einer deutlichen Absenkung des Budgetanteils der ersten Säule könnte es zur Einführung einer (obligatorischen oder freiwilligen) Kofinanzierung kommen. Ein einheitlicher Kofinanzierungssatz für alle Leistungen der GAP könnte deutlich unter dem derzeitigen Sätzen liegen (UBA, 2008), allerdings würde damit ein weiterer Vorzug der ersten gegenüber der zweiten Säule als Instrument des „juste retour“ wegfallen.

Der politische Wille zu einer völligen Abschaffung der ersten Säule dürfte dennoch nur schwach ausgeprägt sein. Dafür spricht die bereits erwähnte „Pfadabhängigkeit“ von GAP-Reformen sowie der Umstand, dass diese Zahlungen für bestimmte Betriebsformen und Regionen existenzhaltend sein könnten.

FOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Die endgültige Form der GAP nach 2013 könnte erstmals nicht de facto sektorintern, sondern durch ein mit fundamentalen makroökonomischen und institutionellen Problemen konfrontiertes Europäisches Parlament entschieden werden. Einer logisch und empirisch fundierten Position der Landwirtschaft kommt dabei essentielle Bedeutung zu. Die vorliegenden Ansätze zur Legitimierung einer künftigen Flächenprämie sind unzureichend abgesichert, obwohl theoretisch haltbare Konstrukte an der Schnittstelle zwischen erster und zweiter Säule existieren.

LITERATUR

Europäischer Rechnungshof (2005). *Überprüfung der Agrarumweltausgaben*, Sonderbericht Nr. 3/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxembourg.

Europäischer Rechnungshof (2008). *Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?* Sonderbericht, Nr. 8/2008, Luxembourg.

Shucksmith, M, Thompson, K.J. and Roberts, D. (2005) (Eds). *The CAP and the Regions: the Territorial Impacts of the Common Agricultural Policy*, Wallingford, UK: CABI Publishing, CAB international.

Swinbank, A. and Tranter, R. (2005) Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Volume 6 (1): 47-61.

Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume“ (beim BMELV) (2005). *Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts*, <http://www.wzw.tum.de/wdl/forschung/gutachten/StellungnahmeEU-Finzen.pdf>