

Markus F. Hofreither, Franz Sinabell

Die Gemeinsame Agrarpolitik 2014 bis 2020

Die Gemeinsame Agrarpolitik 2014 bis 2020

Seit 2003 wurde die Koppelung von Förderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik an die Produktion entsprechend der Reformlogik der OECD schrittweise beseitigt. Für das Jahr 2013 wurde ein weiterer Reformschritt erwartet, der sich am OECD-Prinzip der zielgerichteten Bereitstellung öffentlicher Güter orientieren würde. Trotz günstiger Marktbedingungen für Agrarprodukte blieben die aktuellen Reformvereinbarungen hinter den Erwartungen – Forcierung der ländlichen Entwicklung, starke Angleichung der Stützniveaus und administrative Vereinfachung – zurück. Neben der Pfadabhängigkeit des GAP-Reformprozesses dürfte dafür auch die Tendenz einer "Renationalisierung" der GAP bestimmend sein. Die Definition von fakultativen Bestimmungen wird zunehmend heterogene Regelungen in den Mitgliedsländern und Regionen zur Folge haben. Positiv zu beurteilen sind die Fortführung der Budgetdisziplin sowie Anpassungen im Bereich der Marktordnungen und im Risikomanagement.

Common Agricultural Policy 2014 to 2020

Consistent with proposals provided by the OECD, the practice of linking the Common Agricultural Policy with agricultural production was abandoned after the 2003 reform. Another substantial change was expected from the 2013 reform. In line with the OECD principle, the provision of public goods should be demand-driven. In spite of favourable market conditions the final agreement fell short of meeting expectations, including those that it might strengthen rural development, ensure more equal direct payments and reduce administrative burdens. Causes for such an outcome are likely to be reform path dependencies and a tendency towards greater flexibilities motivated by national and regional interests. Among the expected outcomes are the continuation of fiscal discipline, more market-friendly regulations of the common market order and new risk management instruments.

Kontakt:

o. Univ.-Prof. i. R. Mag. Dr. Markus F. Hofreither: Universität für Bodenkultur, 1180 Wien, Gregor-Mendel-Straße 33, Markus.Hofreither@boku.ac.at

Dipl.-Ing. Dr. Franz Sinabell: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Franz.Sinabell@wifo.ac.at

JEL-Codes: Q18, Q58 • **Keywords:** EU, Landwirtschaft, Gemeinsame Agrarpolitik, Agrarreform, EU-Budget

Begutachtung: Hans Pitlik (WIFO), Christian Rosenwirth, Christa Rockenbauer-Peirl (BMLFUW) • **Wissenschaftliche Assistenz:** Dietmar Weinberger (Dietmar.Weinberger@wifo.ac.at)

In den letzten zwei Jahren wurde intensiv an der für 2013 geplanten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU gearbeitet. Synchron mit der Zeitplanung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU werden in dieser Reform die Weichen für die Agrarpolitik der kommenden sieben Jahre gestellt. Mitte 2013 wurden die Eckpunkte und auch erste Details der künftigen Agrarpolitik im Zuge interinstitutioneller Einigungen von Europäischer Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament fixiert. Eine abschließende politische Einigung über bis dahin offene Finanzierungsfragen wurde am 24. September 2013 erzielt. Das Europäische Parlament verabschiedete die Reform am 21. November 2013 und schuf damit die Voraussetzung für die formalen Rechtsakte. Gegenüber der bisherigen Funktionsweise der Gemeinsamen Agrarpolitik und auch im Vergleich mit der 1992 und 2003 angestoßenen grundlegenden Neuorientierung brachte die Reform lediglich graduelle Anpassungen.

Aus der Sicht des EU-Agrarkommissars Dacian Cioloș wird mit dieser Reform die GAP neu ausgerichtet, um die Erwartungen der Gesellschaft besser zu erfüllen. Die Änderungen in Richtung einer "effizienteren und transparenteren" GAP sind gemäß der Einschätzung der Kommission ein gerechteres und ökologischeres System von Direktzahlungen sowie eine gestärkte Stellung der landwirtschaftlichen Erzeuger innerhalb der Lebensmittelversorgungskette (Cioloș, 2013).

1. Rahmenbedingungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

1.1 Die Reform 2013 im historischen Kontext

Als die Europäischen Gemeinschaften mit sechs Ländern (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande) gegründet wurden, war die Landwirtschaft ein Sektor mit großem wirtschaftlichem Gewicht und integraler Bestandteil der Vereinigungsaktivitäten zwischen den Mitgliedern der "Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl". Die "Römischen Verträge" (1957) sind die Grundlage der "gemeinsamen Agrarpolitik", die den Ländern mit Agrarüberschüssen – primär Frankreich und die Niederlande – eine Vereinfachung der Exportmöglichkeiten versprach. Trotz unterschiedlicher Auffassungen im Detail einigte man sich auf einen gemeinsamen, als Zollunion organisierten Agrarmarkt mit einheitlicher Marktordnung. Die Finanzierung der GAP ging auf die Gemeinschaft über ("Finanzielle Solidarität"). Die von der Agrarpolitik gesetzten Produktionsanreize ließen die GAP im Laufe der folgenden Jahrzehnte zu einer sehr budgetintensiven Gemeinschaftspolitik werden.

In der Uruguay-Runde des GATT sah sich die EG aufgrund von internationalem Druck und Handelsinteressen in der Sachgüterindustrie gezwungen, ihre Produktpreisstützung zu überdenken. Um den Abschluss der Uruguay-Runde zu ermöglichen und die Agrarwirtschaft der EU-Länder in die Weltwirtschaft zu integrieren, wurden ab 1993 die Marktpreisstützungen verringert. In der Folge näherten sich die EU-Preise wichtiger Agrargüter (vor allem Getreide und Rindfleisch) und die Weltmarktpreise an. Zur Kompensation der Einbußen für die Produzenten wurden Direktzahlungen eingeführt, deren Auszahlung an die Produktion gekoppelt war ("MacSharry-Reform"; Hofreither, 1993). Die "Agenda-Reform" im Jahr 1999 setzte diese Umorientierung der Agrarpolitik fort.

Die bis heute bestehende Säulenstruktur der GAP – eine allein durch die EU finanzierte "erste Säule" (Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben) und eine von den Mitgliedsländern kofinanzierte "zweite Säule" (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Förderung ländlicher Entwicklung) – entstand ebenfalls als Ergebnis dieser Reform (Hofreither, 2010A). Diese Säulenstruktur war eigentlich als Übergangslösung gedacht: Die erste Säule sollte durch fortgesetzten Abbau der Direktzahlungen allmählich eingeschränkt werden und langfristig auslaufen. Die freiwerdenden Mittel sollten auf die zweite Säule übertragen werden.

Ein weiterer Reformschritt wurde 2003 von EU-Kommissar Franz Fischler mit der Entkoppelung der Direktzahlungen von konkreten Produktionsaktivitäten gesetzt. Damit wurde eine bessere Marktorientierung der EU-Landwirtschaft angestrebt und auch erreicht. Die Produktionsentscheidungen der Betriebe sind nun klarer vom Erhalt von Förderungen getrennt.

1.2 Interne Rahmenbedingungen für die Reform 2013

Derzeit werden Direktzahlungen von den Mitgliedsländern nach unterschiedlichen Modellen ausgezahlt: einheitliche Prämien bezogen auf die Fläche (Regionalmodell), betriebsindividuelle Prämienhöhen (historisches Modell) und Mischformen. Der Erhalt der Zahlungen ist an die Erfüllung verschiedener Auflagen im Bereich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche in gutem Bewirtschaftungs- und Umweltzustand geknüpft. Die je Hektar gewährten Stützungen variieren stark zwischen Betriebsform, Region und Mitgliedsland, mit tendenziell niedrigeren Beträgen in den seit 2004 beigetretenen Ländern (2011 waren sie am höchsten in Griechenland mit 677 € je Hektar, am niedrigsten in Rumänien mit 55 €; in Österreich entsprachen sie mit 249 € etwa dem Durchschnitt der EU von 234 €).

Die GAP-Reformen der Jahre 1992, 1999 und 2003 haben die Marktorientierung der Landwirtschaft in der EU markant gestärkt und die agrarischen Einkommen trotz zunehmender Preisvolatilität stabilisiert. Die Eliminierung der preisbedingten Produktionsüberschüsse verringerte die negativen Handelseffekte und verbesserte zugleich die Transfereffizienz der Agrarförderungen. Wieweit das Ziel einer ausgewogeneren Verteilung der öffentlichen Mittel und einer Verringerung der Umweltbelastung

durch die Landwirtschaft erreicht wurde, ist hingegen nicht eindeutig zu beurteilen (vgl. einzelne Beiträge in OECD, 2011A).

In der wissenschaftlichen Diskussion über den "optimalen" langfristigen Entwicklungspfad der GAP besteht weitgehender Konsens für eine Restrukturierung der GAP zu einer Politik, die primär der Bereitstellung knapper öffentlicher Güter im Bereich Umwelt-, Natur- und Klimaschutz dient und in temporären Ausnahmesituationen oder längerfristig in treffsicherer Weise Einkommensstabilisierung leistet (Buckwell et al., 1997, Bureau – Mahé, 2008, Swinnen, 2009, Sinabell – Pitlik, 2010). Aus Sicht der OECD (Moreddu, 2007, OECD, 2008) würden stärker zielgerichtete Maßnahmen ("targeting") bisher undifferenzierte "Stützungen" in eine Kompensation für spezifisch nachgefragte Leistungen umwandeln.

Eine solche Reformsequenz eliminiert die produktbezogenen Förderungen, die Überproduktion stimulieren, und honoriert die Bereitstellung klar definierter und kontrollierter Leistungen für die Gesellschaft (Hofreither, 2010B). Die tatsächlich realisierten GAP-Reformen bis 2003 sowie auch die Anpassungen im Zuge der Überprüfung des Reformfortschritts ("Health Check") im Jahr 2008 erscheinen durchaus mit dieser Vision vereinbar.

1.3 Internationale Rahmenbedingungen

1.3.1 Weltweite Trends in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

Seit dem starken Anstieg der Preise von Agrargütern auf den internationalen Märkten im Jahr 2007 stellt sich auch für die europäische Landwirtschaft die Frage, in welchem Maß sie zur Versorgung der Weltbevölkerung beitragen kann. Auf der Basis aktueller Studien (Offermann et al., 2012, Europäische Kommission, 2012, USDA, Interagency Agricultural Projections Committee, 2013, OECD – FAO, 2013) lässt sich folgender Befund ableiten:

- Aufgrund des Bevölkerungswachstums (auch innerhalb der EU) steigt der Bedarf an Lebensmitteln.
- Die weltweit zunehmende Urbanisierung hat zur Folge, dass die Versorgung der Bevölkerung mit selbst produzierten Agrargütern an Bedeutung verliert.
- Das relativ kräftige Wachstum der Weltwirtschaft verschafft breiten Bevölkerungsschichten steigende Einkommen, sodass die Nachfrage nach höherwertigen Lebensmitteln (Fleisch, Milchprodukte) zunimmt.
- Die verstärkte Verwendung agrarischer Rohstoffe als Energieträger steigert die Nachfrage nach Agrargütern zusätzlich.
- Wenn das Angebot agrarischer Rohstoffe mit der wachsenden Nachfrage nicht Schritt hält, ist ein anhaltender Anstieg der Weltmarktpreise abzusehen.
- Laut OECD – FAO (2013) wird der Euro gegenüber dem Dollar in den kommenden zehn Jahren aufwerten. Trotz des Anstiegs der Agrarpreise auf Dollarbasis könnten daher die Agrarpreise in der EU stagnieren.

Seit 2009 ist die EU Nettoexporteur von Agrargütern: 2012 standen Importen im Umfang von 102 Mrd. € Exporte von 114 Mrd. € gegenüber (Europäische Kommission, 2013A). Nach dem Rückzug der Agrarpolitik aus Eingriffen in das Marktgefüge wird die Produktion offenbar besser auf die weltweite Nachfrage abgestimmt. Die marktverzerrenden Exportsubventionen wurden von der EU seit der Agrarreform 1992 fast vollständig abgebaut. Die nach der Uruguay-Runde des GATT noch verbliebenen Handelsbarrieren (vor allem Zollkontingente) zu verringern, ist eine schwierige Herausforderung sowohl in den Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen USA und EU als auch in der laufenden WTO-Runde.

1.3.2 Agrarstützung in den Ländern der EU auf bisher niedrigstem Niveau

Als Maß für die Stützung des Agrarsektors durch die Politik wird meistens der Producer Support Estimate (PSE) verwendet. Diese von der OECD entwickelte Kennzahl ist ein monetärer Schätzwert für Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an Erzeuger von Agrargütern (OECD, 2011B) und erfasst den monetären Wert von Marktpreisstützungen ebenso wie Direktzahlungen und andere geldwerte Vorteile.

Gemessen am PSE erreichte die Produzentenstützung in der EU im Jahr 2004 mit 109 Mrd. € einen Höchstwert. Bis 2011 schrumpfte der PSE auf 74 Mrd. € und war damit um nur 2 Mrd. € höher als im Jahr 1989, als die EU nicht 27, sondern nur 12 Mitgliedsländer hatte. Der Rückgang ist vor allem auf die Abnahme der Differenz der Agrarpreise zwischen den EU-Märkten und dem Weltmarkt zurückzuführen. Für Österreich werden seit dem EU-Beitritt keine Werte veröffentlicht.

2. Vorschläge und Beschlüsse der EU-Institutionen zur GAP 2014-2020

2.1 Direktzahlungen

Das System der Direktzahlungen wird in der kommenden Finanzperiode beibehalten. Es ändert sich in Schritten bis zum Jahr 2019 hinsichtlich der Verteilung der Mittel und einer verstärkten Bindung an ökologische Auflagen. Innerhalb gewisser Spielräume können die Mitgliedsländer im Rahmen der vereinbarten Obergrenzen (national envelope bzw. jährlicher Finanzrahmen) die Verteilung der Mittel zwischen den Betrieben beeinflussen.

Bezüglich der Verteilungsmodalitäten der Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der GAP wurden in der Reform folgende Punkte vereinbart (*Europäische Kommission, 2013B*):

- *Komponenten von Direktzahlungen:* Direktzahlungen bestehen aus einer Basisprämie (bis zu 70% der Direktzahlungen je Mitgliedsland) und einer "Greening"-Prämie für obligatorische Umweltleistungen (30% der Direktzahlungen). Mitgliedsländer, in denen das einfachere System der SAP (single area payments) implementiert ist, können dieses bis 2020 beibehalten.
- *Annäherung des Prämienniveaus innerhalb der Länder (interne Konvergenz):*
 - *Übergang vom "historischen Modell" zum "Regionalmodell":* Die schrittweise Umstellung der Prämienbemessung (Referenzwerte 2000/2002) soll die in einer Region an Betriebe gezahlten Prämien je Hektar ab 2019 vereinheitlichen, wobei Härtefallregeln übermäßige Verluste einzelner Betriebe verhindern.
 - *Umverteilungszahlung:* Mitgliedsländer können für die "ersten Hektarflächen" jedes Betriebes (in der Regel 30 ha) höhere Direktzahlungen gewähren.
 - *EU-weite Kürzung hoher Beträge, Kappung im Ermessen der Mitgliedsländer:* Erhält ein Betrieb mehr als 150.000 € an Direktzahlungen (nur Basisprämie bzw. SAP), dann wird dieser Betrag um 5% verringert (degression). Im Ermessen der Mitgliedsländer können Beträge über 300.000 € für andere Zwecke einbehalten werden (capping). Diese Grenzen erhöhen sich um die im Betrieb ausgezahlte Lohn- und Gehaltssumme.
- *Annäherung des Prämienniveaus zwischen Ländern (externe Konvergenz):* Das derzeit sehr unterschiedliche Niveau der Direktzahlungen je Hektar soll zwischen den Mitgliedsländern angenähert werden. Die zur Verfügung stehenden Direktzahlungen je Mitgliedsland werden dazu schrittweise nach unten bzw. oben angepasst.
- *Aktive Landwirtschaft:* Grundsätzlich erhalten nur "aktive" Landwirtinnen und Landwirte Direktzahlungen. Die Abgrenzung erfolgt anhand einer taxativen Negativliste (Flächen wie z. B. Flughäfen, Sport- und Freizeiflächen). Auch Betriebe, die Mindestbewirtschaftungsauflagen nicht erfüllen, erhalten keine Direktzahlungen.
- *Junglandwirteregelung:* In allen Mitgliedsländern wird eine zusätzliche Beihilfe von 25% der Hektarprämie für die ersten fünf Jahre nach der Niederlassung eingeführt. Sie ergänzt die Maßnahmen zur Investitionsförderung in der zweiten Säule der GAP.
- *Verstärkte Förderung von Betrieben in benachteiligten Gebieten:* Für diese fakultative Maßnahme können bis zu 5% der EU-Mittel eingesetzt werden, die Mitgliedsländern zur Verfügung stehen.

- *An die Produktion gekoppelte Prämien:* Für eine kleine Zahl an Erzeugnissen (z. B. Eiweißkulturen) sind auch künftig gekoppelte Beihilfen zulässig.
- *Flexibilität zwischen den Säulen:* Mitgliedsländer haben die Möglichkeit, bis zu 15% der Mittel aus dem Bereich der Direktzahlungen (erste Säule) in das Programm der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) umzuschichten. Diese Beträge müssen nicht kofinanziert werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments wird auch eine Übertragung von Mitteln der zweiten in die erste Säule möglich. Für zusätzliche Maßnahmen für Betriebe in Berggebieten und benachteiligten Gebieten können 5% der Direktzahlungen herangezogen werden.

Neben der Änderung der Verteilung der Direktzahlungen waren Verbesserungen im ökologischen Bereich eine zentrale Vorgabe der Europäischen Kommission. Dies wurde in der interinstitutionellen Einigung bekräftigt: "Jeder Landwirt wird mit einfachen Maßnahmen mit nachweislich positiver Wirkung zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz beitragen" (Cioloş, 2013). Auch die Steigerung der Qualität von Boden und Wasser sowie der Biodiversität gehört zu den angepeilten Zielen. Für dieses "Greening" der GAP sind im Zeitraum 2014/2020 über 100 Mrd. € vorgesehen:

- *Ökologische Auflagen als Voraussetzungen zur Gewährung von Direktzahlungen (Greening):* Diversifizierung des Anbaues, Erhaltung von Dauergrünland und Ausweisung von mindestens 5% der Flächen als im Umweltinteresse genutzt ab 2018. Zahlreiche Sonderbestimmungen tragen den heterogenen Produktionsbedingungen Rechnung. Biobetriebe etwa erfüllen die Anforderungen automatisch.
- *Anbaudiversifikation:* Betriebe mit einer Ackerfläche von 10 ha bis 30 ha müssen mindestens zwei Kulturen in jedem Jahr anbauen, wobei eine Kultur höchstens 75% der Fläche ausmachen darf. Für Betriebe mit einer Ackerfläche von mehr als 30 ha gelten strengere Kriterien.
- *Erhaltung von Dauergrünland* gemessen am Ausgangsjahr 2014 mit einer Toleranzgrenze bis zu 5%: Für bestimmte Flächen in Natura-2000-Gebieten gilt für Dauergrünland ein absolutes Umbruch- und Umwandlungsverbot.

2.2 Anpassungen im Bereich der Gemeinsamen Marktorganisation

Auch im Bereich der Marktordnung wurden Veränderungen beschlossen. So wurde etwa die Begrenzung der Zuckerproduktion bis 2017 aufgeschoben und jene der Weinfläche bis 2030. Die Höhe der Exporterstattungen wurde erwartungsgemäß in allen Bereichen auf Null gesetzt. Anpassungsprobleme durch die Abschaffung der Milchquote mit April 2015 sollen durch ein 2012 beschlossenes "Milchpaket" abgefedert werden. Angesichts der Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit mit Tierseuchen und Lebensmittelskandalen (z. B. SARS, Maul- und Klauenseuche, betrügerische Deklarationen, EHEC) wurde eine Regelung getroffen, die im Falle eines Vertrauensverlustes auf der Nachfrageseite kompensierende Eingriffe ermöglicht. Dazu wird eine Krisenreserve budgetiert. Sie wird aus einer Kürzung der Direktzahlungen gespeist und im Falle der Nichtverwendung im Folgejahr zurückgeführt.

2.3 Zweite Säule der GAP: das Programm der ländlichen Entwicklung

Das Programm der ländlichen Entwicklung wird als Instrument zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 zur Stärkung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums konzipiert. Die Maßnahmen in diesem Programm werden durch nationale Mittel kofinanziert. Die Höhe der Kofinanzierung hängt vom Entwicklungsstand des Landes und der Art der Maßnahme ab. Der Finanzierungsanteil der EU beträgt in Österreich 50% und erreicht in Ländern mit geringer Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung höchstens 85%.

Mit dem Programm der ländlichen Entwicklung werden sechs Prioritäten verfolgt:

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation,
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der Landwirtschaft und in der Verarbeitung von Agrarrohstoffen,
- Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements in der Landwirtschaft,

- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme,
- Förderung der Ressourceneffizienz und des Überganges zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft,
- Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

Die Erweiterung des Spektrums der bisherigen Maßnahmen, etwa die Unterstützung im Risikomanagement, trägt den Veränderungen des Marktumfeldes Rechnung (Viaggi, 2012). Mindestens 30% der Mittel der Programme für die ländliche Entwicklung müssen für Agrarumweltmaßnahmen, für die Unterstützung der biologischen Landwirtschaft oder für umweltfreundliche Investitionen oder Innovationsmaßnahmen verwendet werden. Für das Programm Leader, das zu einem integrierten Instrument aller Strukturfonds wird, müssen mindestens 5% der für das Programm vorgesehenen Mittel verwendet werden. Änderungen sind auch für Betriebe in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten vorgesehen.

3. Der Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 und der Agrarhaushalt

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen waren sowohl in ihrem Ablauf als auch inhaltlich eng mit dem parallelen Reformprozess der GAP verknüpft. Der Finanzrahmen 2014-2020 sollte nach den ursprünglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission mit Verpflichtungsermächtigungen von 1,025 Mrd. € (für die EU 28: 1,033 Mrd. €) um 3,5% über dem Wert der Vorperiode liegen (2007-2013: 994 Mrd. €; zu Preisen von 2011). Der Europäische Rat einigte sich auf den Betrag von knapp unter 960 Mrd. €.

Übersicht 1: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamt 2014/2020
	Mio. € zu Preisen von 2011							
1. Intelligentes und integratives Wachstum	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
Marktbezogene Ausgaben, Direktzahlungen (Ländliche Entwicklung ¹)	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
12.865	12.613	12.366	12.124	11.887	11.655	11.426	84.936	
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Globales Europa (Europa in der Welt)	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Verwaltung	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
Verwaltungsausgaben der Organe	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
6. Ausgleichszahlungen	27	0	0	0	0	0	0	27
Mittel für Verpflichtungen	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
In % des Bruttonationaleinkommens	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00
Mittel für Zahlungen insgesamt	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
In % des Bruttonationaleinkommens	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95
Mittel außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens	4.353	5.269	5.312	5.364	5.425	5.495	5.575	36.794
In % des Bruttonationaleinkommens	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Nothilfereserve	280	280	280	280	280	280	280	1.960
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	150	150	150	150	150	150	150	1.050
Solidaritätsfonds	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Flexibilitätsinstrument	471	471	471	471	471	471	471	3.300
Europäischer Entwicklungsfonds	2.952	3.868	3.911	3.963	4.024	4.094	4.174	26.984
Summe der Mittel für Verpflichtungen und Mittel außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens	138.671	140.597	141.368	142.464	143.291	144.573	145.817	996.782
In % des Bruttonationaleinkommens	1,06	1,06	1,04	1,04	1,03	1,02	1,02	1,04

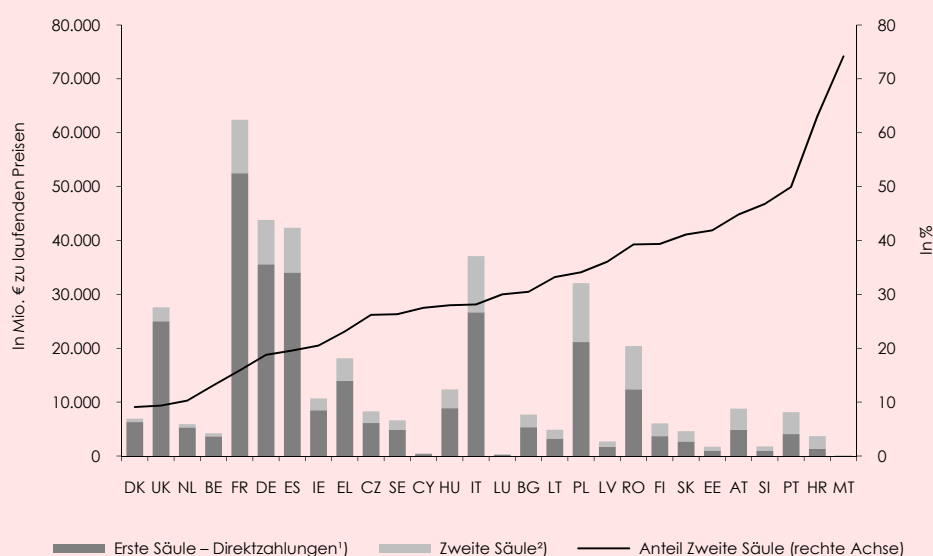
Q: Europäische Kommission, Press release IP/13/1096, 19. November 2013. – ¹) Rat der Europäischen Union, Dokument 12602/13, 19. Juli 2013, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st12/st12602.en13.pdf>.

Die Rubrik 2 ("Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen") umfasst neben den GAP-Ausgaben auch Ausgaben zur Fischereipolitik und das Na-

turschutzprogramm LIFE. Diese Position machte 2007 noch 44,3% der Gesamtausgaben für Verpflichtungen aus und wird bis 2020 auf 36,1% zurückgeschraubt. Innerhalb der Rubrik liegt der Anteil der marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen im aktuellen Finanzrahmen wie bisher bei 74%. Während die für Direktzahlungen vorgesehenen Mittel nominell leicht steigen, beträgt das Budget des Programms der ländlichen Entwicklung zu laufenden Preisen unverändert 13,6 Mrd. €. Da die Mitgliedsländer Mittel zwischen Direktzahlungen und dem Programm der ländlichen Entwicklung verlagern können, ist derzeit noch nicht abzusehen, wie die tatsächliche Verteilung zwischen den Säulen sein wird. Ende 2013 wurden die nationalen Obergrenzen für Direktzahlungen festgelegt; Abbildung 1 zeigt die Aufteilung auf die Mitgliedsländer.

Abbildung 1: Aufteilung der EU-Agrarausgaben für Direktzahlungen und die Entwicklung des ländlichen Raumes 2014/2020 auf die Mitgliedsländer

Zu laufenden Preisen



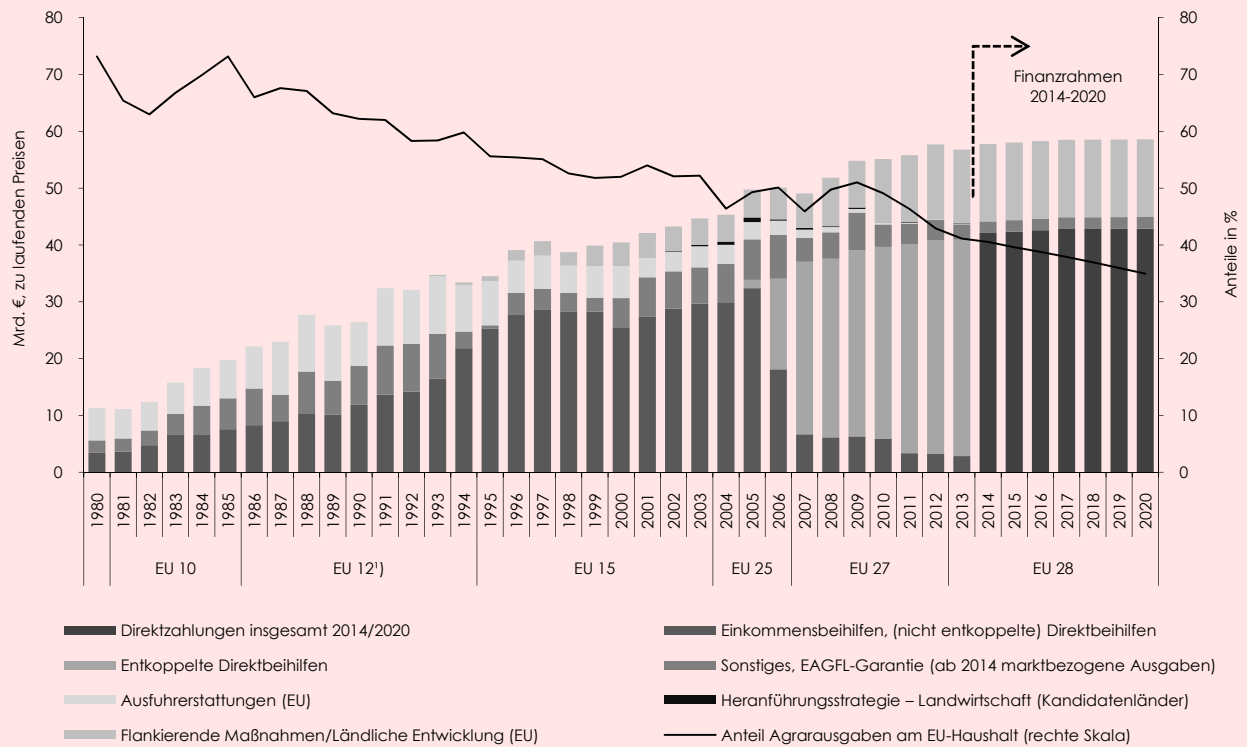
Q: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des EP und des Rates vom 17. Dezember 2013 und Rat der Europäischen Union, Konsolidierter Verordnungsentwurf SN 3594/13. Ohne EU-Ausgaben für Marktordnungsmaßnahmen. Die hier dargestellten Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raumes beziehen sich auf das Jahr der Antragstellung und nicht auf das Auszahlungsjahr. Diese Beträge werden aus nationalen Mitteln in unterschiedlicher Höhe ergänzt (nicht dargestellt). – ¹) Obergrenzen für Direktzahlungen gemäß Art. 6, 2014/2020. – ²) EU-Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2014/2020.

4. Eine erste Bewertung

Die Reform der GAP im Jahr 2013 muss im Zusammenhang mit den Beschlüssen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020 betrachtet werden. Die Landwirtschaft verliert dabei als ausgabenintensivstes Politikfeld der EU an Gewicht: Im Jahr 1985 wurden fast zwei Drittel des Gesamthaushaltes der EU für Ausgaben im Zusammenhang mit der GAP aufgewendet. Seither sinkt der Anteil und wird im Jahr 2020 voraussichtlich etwas mehr als ein Drittel betragen (Abbildung 2). Mit den Beschlüssen des Rates zum Mittelfristigen Finanzrahmen vom Sommer 2013 wird ein weiterer Schritt gesetzt, um die finanzielle Belastung der EU durch die Agrarpolitik zu verringern.

Vor dem Hintergrund der Analysen im Vorfeld der Reform (z. B. *Sinabell – Pitlik – Schmid, 2009*) überraschen die Beschlüsse vor allem in Hinblick auf die Höhe der Dotation des Agrarhaushaltes. Die nominellen und somit auch realen Kürzungen fallen geringer aus als zum Teil erwartet (*Sinabell – Pitlik, 2010*) oder im Zuge der Vorbereitung zum Finanzrahmen 2007-2013 gefordert (*Aghion et al., 2003*). Ein weiterer Aspekt ist die verhaltene Annäherung des Niveaus der Direktzahlungen je Hektar zwischen den Ländern (*Richter, 2013*).

Abbildung 2: Der Agrarhaushalt der EU im langjährigen Überblick



Q: Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Finanzberichte über die Finanzierung der GAP, verschiedene Jahrgänge (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_de.htm); Europäische Kommission, Generaldirektion Finanzplanung und Haushalt, Der EU-Haushalt, Finanzberichte, verschiedene Jahrgänge (http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/index_de.cfm); Generaldirektion Finanzplanung und Haushalt, Haushalt Online (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>); Europäische Kommission, Press release IP/13/1096, 19. November 2013. Bis 2012 Ausführung, 2013 Budgetmittel, ab 2014 Finanzrahmen. – ¹) EU 12 (ab 1991 Deutschland einschließlich Ostdeutschlands).

Daten zu den tatsächlichen Ausgaben der EU für die zweite Säule der GAP in der Periode 2007/2013 liegen noch nicht vollständig vor; auf die erste Säule dürften 79% der Mittel entfallen sein, auf die zweite Säule 21%. Im neuen Finanzrahmen beträgt das Verhältnis etwa 75% zu 25%.

Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten der Mitgliedsländer, die Direktzahlungen (konkret die Basis- und Greening-Prämie) je Hektar nach regionalen und strukturellen Merkmalen anzupassen, verlagert sich die Frage einer angemessenen Verteilung der Agrarförderung zunehmend in den nationalen Verantwortungsbereich. Die Direktzahlungen sind damit in Bezug auf Einkommensziele potentiell treffsicherer als bisher. Dies gilt jedoch nur für die Basisprämie. Da teilweise Übergangsfristen bis 2020 vorgesehen sind, wird sich erst dann zeigen, ob und wie diese Spielräume zur Umverteilung der Direktzahlungen genutzt wurden (Sinabell – Schmid – Hofreither, 2013).

Die Frage nach der ökologischen Sinnhaftigkeit der Koppelung von Umweltleistungen an eine flächengebundene Direktzahlung (Greening-Komponente) bleibt weitgehend ungeklärt (Matthews, 2012). So wird etwa durch die Anbaudiversifikation nicht zwingend eine ökologisch vorteilhafte Fruchtfolge induziert. Die zufällige räumliche Anordnung von relativ breit definierten ökologischen Ausgleichsflächen deckt sich nicht notwendigerweise mit regional unterschiedlichen Anforderungen aus dem Blickwinkel von Biodiversitäts- und Umweltschutz. Insgesamt haben die im politischen Verhandlungsprozess eingefügten Ausnahmeregelungen zur Folge, dass die überwiegende Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU nicht von den Greening-Anforderungen tangiert wird.

Das seit Jahren verfolgte Ziel einer Vereinfachung der GAP konnte mit dieser Reform nicht realisiert werden. Das Gegenteil ist der Fall: Die Fülle von Wahlmöglichkeiten, Ausnahmen, Größenabgrenzungen sowie neue Datenerfordernisse (z. B. Lohnkosten in Großbetrieben, Aufzeichnungen zum Greening, Zahlungsmodalitäten) erhöhen den administrativen Aufwand von Betrieben und nationalen Verwaltungsinstanzen.

Die Verzahnung mit Politikfelder übergreifenden EU-Zielen ist ein neuer und grundsätzlich positiv zu bewertender Aspekt. Die programmatische Ausrichtung von GAP-Reform und Finanzrahmen auf die Ziele der Strategie Europa 2020 und die koordinierte und fondsübergreifende Entwicklung von Programmen im Zuge von Partnerschaftsvereinbarungen¹⁾ verbessern die Kohärenz der Maßnahmen, um Wachstums-, Beschäftigungs- und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Die angestrebten Ziele werden in operationaler Weise definiert; während der Laufzeit sollen Anpassungen bei Zielabweichungen einfacher sein als bisher. Dadurch besteht die Aussicht auf höhere Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und bessere Treffsicherheit der Maßnahmen.

Die traditionellen Probleme der EU-Landwirtschaft in Form von massiven Marktungleichgewichten wurden durch die GAP-Reformen 1993, 1999 und 2003 nahezu eliminiert. Aufgrund der Entkoppelung der Förderung von konkreten Produktionsaktivitäten agiert die Landwirtschaft in den EU-Ländern heute weitgehend marktorientiert. Dadurch rückt die Frage nach der Legitimität und den Lenkungs-, Verteilungs- und Umweltwirkungen der derzeit von der Gesellschaft gewährten Zahlungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund (*Tangermann, 2011, 2012*). Aus einer langfristigen Perspektive der GAP und ihrer Instrumente ist die aktuelle Reform als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Politikkonzeption zu verstehen, die den Beitrag der Landwirtschaft zur Bewältigung der großen Herausforderungen (Maßnahmen gegen den Klimawandel, Steigerung der Biodiversität, Ressourcenschutz usw.) verbessert.

Wie die weiterhin untergeordnete Bedeutung der zweiten Säule der GAP aber zeigt, bleibt die aktuelle GAP-Reform hinter den Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. Die zu Beginn der Reformdiskussion postulierten und auch angestrebten übergeordneten inhaltlichen Ziele – Bewältigung der drängenden europäischen Probleme in Bezug auf Beschäftigung und Wachstum, der "neuen Herausforderungen" im Umweltbereich und der Veränderungen auf den Weltagrarmärkten – rückten gegen Ende der Reformverhandlungen in den Hintergrund.

Zum Teil ist diese Umorientierung auf den Einfluss des Europäischen Parlaments zurückzuführen. Gegenüber früheren Reformen bzw. Verhandlungen zum Finanzrahmen gewann das Europäische Parlament erheblich an politischem Gewicht und damit an Einfluss auf die Gestaltung der Agrarpolitik. Der im "Trilog" Rat der Europäischen Union, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission erzielte Minimalkonsens war primär durch Rücksichten auf eine Vielzahl von Partikularinteressen geprägt. Die Europäische Kommission kann daher Änderungen, die zwar aus ökonomischem Blickwinkel angezeigt sind, jedoch im Widerspruch zu den Interessen einflussreicher Gruppen stehen, nicht mehr so zügig wie in der Vergangenheit durchsetzen (*Crombez – Knops – Swinnen, 2012*).

Die Wirkung jeder Reform wird maßgeblich davon bestimmt, wie sie umgesetzt wird. Zu einem größeren Teil als bisher liegt dies nun für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Gestaltungsbereich der Mitgliedsländer. Der Erfolg der Reform im Hinblick auf die gemeinsamen europäischen Ziele zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen hängt daher mehr als in der Vergangenheit von der Bereitschaft der Mitgliedsländer ab, diesen auch gerecht zu werden.

5. Literaturhinweise

Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Vinals, J., Wallace, H., An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report, Oxford University Press, Oxford, 2003.

¹⁾ Die Programme und Maßnahmen aller vier beteiligten Strukturfonds (ELER – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes, EMFF – Europäischer Meeres- und Fischereifonds, ESF – Europäischer Sozialfonds, EFRE – Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung) werden in einem koordinierten Prozess aufeinander abgestimmt (<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/>; vgl. auch *Europäische Kommission, 2010*).

- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, H., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F., Sumpsi Vina, J. M., "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", *European Economy*, 1997, (5).
- Bureau, J. C., Mahé, L. P., "CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view", *Notre Europe, Studies and Research*, 2008, (64).
- Cioloş, D., Politische Einigung über eine Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Pressemitteilung – der Europäischen Kommission, IP/13/613, 26. Juni 2013.
- Crombez, Ch., Knops, L., Swinnen, J., Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure, *Intereconomics*, 2012, 47(6), S. 336-342.
- Europäische Kommission, Europe 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020, Brüssel, 2010.
- Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2012-2020, Brüssel, 2012 (abgerufen am 1. Juli 2013).
- Europäische Kommission (2013A), Agricultural trade in 2012: A good story to tell in a difficult year?, MAP 2013-1 Monitoring Agri-Trade Policy, Brüssel, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/map/2013-1_en.pdf (abgerufen am 1. Juli 2013).
- Europäische Kommission (2013B), CAP Reform – an explanation of the main elements, MEMO/13/631, Brüssel, 25. Oktober 2013.
- Hofreither, M. F., "Zur Relevanz des 'Agrarkompromisses' zwischen den USA und der EG", WPR-Diskussionspapier, 1993, (16-W-93), http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html.
- Hofreither, M. F. (2010A), "Gemeinsame Agrarpolitik 2014 – Positionen und Konsequenzen", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(6), S. 517-528, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/39952>.
- Hofreither, M. F. (2010B), "Zur Logik der Säulenstruktur der GAP", *Jahrbuch der ÖGA*, 2010, 20(1), S. 3-12.
- Köster, U., "Was die EU in der Agrarpolitik falsch macht", *Ökonomenstimme*, 2012, <http://oekonomenstimme.org/a/342/>.
- Matthews, A., "Greening the Common Agricultural Policy Post-2013", *Intereconomics*, 2012, 47(6), S. 326-333.
- Matthews, A., The distribution of CAP payments by member state, 2013, <http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>.
- Moreddu, C., Effective Targeting of Agricultural Policies, OECD, Paris, 2007.
- OECD, Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis, Paris, 2008.
- OECD (2011A), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop, Paris, 2011.
- OECD (2011B), Agricultural Policy Reforms in the European Union, Paris, 2011.
- OECD, FAO, OECD-FAO Agricultural Outlook, Paris, 2013.
- Offermann, F., Banse, M., Ehrmann, M., Gocht, A., Gömann, H., Haenel, H.-D., Kleinhanß, W., Kreins, P., v. Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Rösemann, C., Salamon, P., Sanders, J., vTI-Baseline 2011-2021: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei Braunschweig, Sonderheft, 2012, (355).
- Richter, S., "The EU's Multi-Annual Financial Framework for 2014-2020: an Old Construct Fit for a Changed EU?", *FIW Policy Brief*, 2013, (019).
- Sinabell, F., Pitlik, H., "Der Agrarhaushalt der EU und ausgewählte Folgen einer Kürzung", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(6), S. 529-540, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/39953>.
- Sinabell, F., Pitlik, H., Schmid, E., Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik, WIFO, Wien, 2009, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/36165>.
- Sinabell, F., Schmid, E., Hofreither, M. F., "Exploring the distribution of direct payments of the Common Agricultural Policy", *Empirica*, 2013, 40(2), S. 325-341.
- Sinabell, F., Schmid, E., Pitlik, H., "Options of Financing the CAP – Consequences for the Distribution of Farm Payments", in Sorrentino, A., Henke, R., Severini, S. (Hrsg.), *The Common Agricultural Policy after the Fischer Reform. National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2011, S. 79-91.
- Swinnen, J. F. M., On The Future of Direct Payments, Hintergrundpapier für das Beratergremium für europäische Politik (BEPa), Brüssel, 2009, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/conferences_workshops/budget3_en.htm.
- Tangermann, St., Direct Payments in the CAP post 2013. Note, Europäische Kommission, GD Interne Politikbereiche, IP/B/AGRI/IC/2011_003, Brüssel, 2011.
- Tangermann, St., "CAP Reform and the Future of Direct Payments", *Intereconomics*, 2012, 47(6), S. 321-326.
- USDA, Interagency Agricultural Projections Committee, USDA Agricultural Projections to 2022. Long-term Projections Report OCE-2013-1, Office of the Chief Economist World Agricultural Outlook Board, Washington, D.C., 2013, <http://www.usda.gov/oce/commodity/projections/> (abgerufen am 1. Juli 2013).
- Viaggi, P., "Rural Development in the Post-2013 CAP: Huge Opportunity or Devil in the Details?", *Intereconomics*, 2012, 47(6), S. 331-335.