

Markus F. Hofreither (Universität für Bodenkultur Wien)

Gemeinsame Agrarpolitik 2014 – Positionen und Konsequenzen

Große Teile Europas sind land- und forstwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaften. Bei der Erzeugung agrarischer Güter können positive und negative externe Effekte entstehen, die öffentliche Güter beeinflussen (Wasser, Artenvielfalt, Klima). Weil es für diese Externalitäten der Land- und Forstwirtschaft kaum einen Markt gibt, 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 in der Bereitstellung öffentlicher Güter. Mit welcher Begründung und in welchem Umfang Maßnahmen der GAP aus dem gemeinsamen Haushalt in der Periode des künftigen Finanzrahmens finanziert werden sollen, wird derzeit unter den beteiligten politischen Akteuren kontrovers diskutiert. Die Positionen reichen dabei von geringfügigen Anpassungen des bestehenden Systems bis hin zu einer grundlegenden Neuorientierung von Zielen und Instrumenten der GAP. Die Struktur der GAP-Mittel dürfte sich nach 2013 von der ersten zur zweiten Säule verlagern. Die Internalisierung von Externalitäten erfordert neben einer Budgetaufstockung der zweiten Säule aber auch eine Steigerung von Effektivität und Effizienz der enthaltenen Programme.

Begutachtung: Franz Sinabell • E-Mail-Adresse: markus.hofreither@boku.ac.at

Für die Agrarpolitik wendet die EU erhebliche Budgetmittel auf: Im Zeitraum 2007/2013 sind für "Erhalt und Management natürlicher Ressourcen" 371,2 Mrd. € vorgesehen, das sind etwa 43% der Verpflichtungsermächtigungen. Dieser Anteil ist rückläufig und wird 2013 etwa 40% betragen. Kritisiert wird häufig, dass diese Ausgaben auf einen Wirtschaftsbereich konzentriert seien, der weniger als 2% zum BIP der EU beitrage, Umweltprobleme verursache und regressive Umverteilungseffekte bewirke. Für die Befürworter stehen dem die Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen Nahrungsmitteln, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Bereich von Umwelt, Natur und Landschaftsbild sowie ein wesentlicher Beitrag zur Lebensfähigkeit ländlicher Räume gegenüber. Seit der "Agenda-Reform" 2000 setzt sich die GAP aus zwei "Säulen" zusammen (siehe Kasten).

Mit der jüngsten Anpassung der GAP ("Health Check" 2008) wurden die Grenzen zwischen den beiden Säulen graduell verwischt, indem etwa Hilfen für Sektoren mit besonderen Problemen ("Artikel-68-Maßnahmen") oder Agrarumweltmaßnahmen durch Modulation teilweise aus der ersten Säule finanziert werden können.

2014 wird die GAP erneut angepasst werden, weil bis dahin die "Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes" (ELER-VO) sowie der Finanzrahmen 2007/2013 auslaufen. Neben diesem institutionellen Reformdruck wirken weitere Kräfte in Richtung einer Korrektur der derzeitigen EU-Agrarpolitik:

- Die weltweite Nachfrage nach Agrarerzeugnissen steigt, weil die Weltbevölkerung zur Zeit pro Dekade um fast 800 Mio. wächst, die Erholung der Weltwirtschaft den einkommensabhängigen Trend zu höherwertigen Nahrungsmitteln verstärken wird und wichtige Länder auf den Einsatz von Biotreibstoffen setzen (von Braun – Qaim, 2009, OECD – FAO, 2009).
- Der jahrzehntelange reale Preiserückgang auf den Weltagrarmärkten dürfte zu Ende sein und könnte sich langfristig umkehren (OECD – FAO, 2009).

Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Das seit der Inkraftsetzung der GAP 1962 dominierende Instrument der Preisstützung wurde mit der Uruguay-Runde des GATT abgelöst, internationale Handelsregeln erlangten bestimmenden Einfluss. Seither haben drei GAP-Reformen – 1992, 1999 und 2003 – die Marktorientierung der EU-Landwirtschaft verbessert, indem Produktpreise gesenkt und die Betriebseinkommen über Direktzahlungen stabilisiert wurden.

Durch den deutlichen Rückgang der realen Preise verringerten sich die Produktionsüberschüsse auf einen kleinen Anteil des Inlandsbedarfs bzw. drehten sich sogar in Importüberschüsse, und auch die erforderlichen Exportstützungen sanken drastisch. Die mit der MacSharry-Reform 1993/1995 eingeführten Direktzahlungen zur Kompensation der Erlöseinbußen durch die Senkung der Stützungspreise waren vorerst gekoppelt, also an (fixierte) Flächen- bzw. Tierbestände gebunden ("Produktprämien").

Markt und Einkommen ("Erste Säule")

Die von der EU finanzierte erste Säule der GAP (75% des Agrarhaushalts) umfasst Marktordnungsausgaben (Ausfuhrerstattungen, Verarbeitungs- und Umwandlungsbeihilfen) sowie die seit 2003 weitgehend entkoppelten Direktzahlungen ("Betriebsprämie"), die entweder auf historischen oder regionalen Bezugsgrößen basieren. Diese Zahlungen unterliegen einer "Modulation", indem Betriebsprämien über 5.000 € gekürzt und diese Mittel in die zweite Säule verlagert werden. Der Erhalt dieser Prämien wurde an Verhaltensauflagen gebunden ("Cross Compliance", VO (EG) 1782/2003), welche die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung (öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Umwelt- und Tierschutz) sowie – je nach nationaler Umsetzung – den Erhalt landwirtschaftlicher Flächen in einem "guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" vorschreiben.

Struktur, Umwelt und regionale Aspekte ("Zweite Säule")

Die zweite Säule der GAP basiert auf drei "Achsen" (Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und ländliche Entwicklung) sowie den auf lokale Entwicklungsstrategien ausgerichteten Leader-Initiativen. Die enthaltenen Programme werden von den Mitgliedsländern mit Sätzen von bis zu 50% kofinanziert.

- Der erwartete Abschluss der laufenden GATT-Verhandlungen (Doha-Runde) wird den Außenschutz für Agrarprodukte verringern.
- Die Zunahme von Knappheiten im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen erfordert wirksame politische Reaktionen.
- Die derzeit erneut debattierten Festlegungen im Rahmen der Biokraftstoffstrategie der EU haben erhebliche Auswirkungen auf die Agrarmärkte, liegen jedoch nur teilweise im Einflussbereich der GAP.
- Aufgrund des Lissabon-Vertrags hat das Europäische Parlament das Recht, über den Finanzrahmen mit zu entscheiden, und nimmt damit verstärkt Einfluss auf das Agrarbudget.

Insgesamt stellt sich die Frage, wie weit die aktuelle GAP dem Subsidiaritätsprinzip entspricht und eine effiziente Verwendung knapper Ressourcen sicherstellt. In einer hypothetischen "First-Best"-Situation etwa würden

- 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 und eine Anreizkomponente erhalten,
- negative Externalitäten würden durch Steuerlösungen bzw. gesetzliche Vorgaben verringert,
- exogene Schocks würden durch private oder öffentliche Versicherungsmechanismen entschärft,
- die Sicherung von politisch definierten Mindesteinkommen wäre mit der nationalen Sozialpolitik abgestimmt.

Die aktuelle Situation der GAP weicht deutlich von diesem theoretischen Ideal ab. Daraus entstehen u. a. gesamtwirtschaftliche Effizienz- und Wohlfahrtsverluste durch suboptimale Ressourcenallokation, aber auch Opportunitätskosten auf der Ausgabenseite und Excess-Burden-Effekte auf der Finanzierungsseite des GAP-Budgets. Der vorliegende Beitrag fasst die seit längerem laufende Reformdiskussion aus einer europäischen Perspektive zusammen, indem ausgewählte Reformvorschläge vorgestellt, mit dieser "First-Best"-Lösung verglichen sowie im Hinblick auf ihre politische Umsetzbarkeit bewertet werden.

2003 wurde eine von der Europäischen Kommission initiierte Studie (*Sapir et al.*, 2003) veröffentlicht, deren Hintergrund die sich abzeichnenden Probleme der Lissabon-Strategie sowie die Bewältigung der Osterweiterung waren. Der "Sapir-Report" hatte zum Ziel, alle EU-(Wirtschafts-)Politiken zu überprüfen und Vorschläge für eine wirkungsvolle Wachstumsstrategie der EU zu unterbreiten.

Einer strikt ökonomischen Sichtweise folgend wurde u. a. eine grundlegende Umgestaltung des EU-Budgets vorgeschlagen: Dieses sollte aus drei Fonds – Wachstums-, Konvergenz- und Restrukturierungsfond – bestehen und über eine EU-Steuer finanziert werden. Um Mittel für Wachstumsbereiche frei zu bekommen wurden der Landwirtschaft im Restrukturierungsfond während einer Übergangsphase 15%, langfristig lediglich 5% des Gemeinschaftsbudgets zugestanden. Nationale und regionale Anliegen wären subsidiär aus den nationalen Haushalten zu finanzieren. Auf Details der erforderlichen grundlegenden Änderungen der GAP ging die Studie nicht ein. Dieser Report beeinflusste nicht nur den Finanzrahmen 2007/2013 (*Gros – Micossi*, 2005), sondern wirkt bis heute auf die Budgetdiskussion ein (*European Commission*, 2009A, 2010).

Stärkeren Agrarbezug hatte die von der britischen Regierung (*HM Treasury – DEFRA*, 2005) initiierte Vision einer nachhaltigen europäischen Agrarpolitik, die konsensfähige Ziele durch eine radikal reformierte GAP zu erreichen sucht: Als Ersatz für die Direktzahlungen der ersten Säule würden Konzeption und Finanzierung von "targeted, non production-distorting measures" den Mitgliedsländern übertragen. Die zweite Säule sollte effizienter als bisher auf ihre Ziele ausgerichtet werden. Der Außenschutz würde an das nichtagrarische Niveau angeglichen und der Agrarsektor in die EU-Wettbewerbspolitik eingepasst. Auch in diesem Vorschlag wird im Sinne des Opportunitätskostenarguments auf hohe Budgeteinsparungen verwiesen.

Vergleichbare Positionen vertreten die Niederlande, Dänemark und Schweden, die für einen Ausbau der zweiten Säule eintreten. Bestimmte Subsektoren innerhalb der Landwirtschaft müssten völlig ohne Direktzahlungen auskommen, weil sie in der Nahrungsmittelproduktion keine positiven externen Effekte generieren würden.

Diese Vorschläge konzentrieren sich auf die Opportunitätskosten der EU-Agrarausgaben in Form von Wachstumsverlusten und gehen konform mit der allgemeinen Diskussion über das künftige EU-Budget (*Begg et al.*, 2008, *Gros – Micossi*, 2005, *European Commission*, 2009A, *Sinabell – Pitlik – Schmid*, 2009). Seit dem Sapir-Report haben sich die Probleme der EU noch verschärft, weil gegenwärtig auch die makroökonomische Stabilität bedroht erscheint. Angesichts des drastischen Rückgangs des Budgetspielraums dürfte es für Kommission und Parlament schwierig werden, das Opportunitätskostenargument im Agrarbereich völlig zu ignorieren (*European Commission*, 2005). In einem inoffiziellen, später zurückgezogenen Papier der Kommission (*European Commission*, 2009A) etwa werden radikale Veränderungen in Bezug auf die Haushaltsstruktur und den Entscheidungsprozess als unumgänglich gesehen, wenn die Union ihre Ziele effektiv erreichen wolle. Wenn eine spürbare Ausweitung des EU-Haushalts politisch keine Zustimmung findet, dann können neue Prioritäten nur durch Budgetumschichtungen gesetzt werden. In diesem Fall gilt eine weitere Einschränkung des realen Agrarbudgets als sicher.

Obwohl auch von wissenschaftlicher Seite eingeräumt wird, dass sich die GAP in den letzten zwei Jahrzehnten positiv verändert hat, verbleiben immer noch Ansatzpunkte für Verbesserungen. Ein Reformvorschlag, der bereits die Gestaltung der Agenda-2000-Reform beeinflusst hat, aber auch mit den Grundforderungen der ak-

Reformziele und Instrumenteneinsatz

Offensive Reformpositionen

Opportunitätskosten des Agrarbudgets

Agrarökonomische Effizienzargumente

tuellen Diskussion übereinstimmt, ist der "Buckwell-Report" (European Commission, 1997). Ausgehend von der Forderung, eine effiziente Agrarproduktion, ökologische Nachhaltigkeit und ländliche Entwicklung besser abzustimmen, werden vier Politiksegmente vorgeschlagen:

- *Marktstabilisierung* im Sinne eines "Sicherheitsnetzes" gegenüber Preisschocks,
- *Umwelt- und Kulturlandschaftsmaßnahmen* zur Honorierung der Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. positiver Externalitäten,
- *verstärkte Anreize für ländliche Entwicklung* im Sinne der bestehenden Strukturmaßnahmen,
- *transitorische Anpassungshilfen* für den Übergang von einer rein sektoral ausgerichteten GAP zu einer, die verstärkt auf regionale Unterschiede Rücksicht nimmt.

Eine Studie von Notre Europe (Bureau – Mahé, 2008) definiert als Motive für Anpassungen der GAP u. a. die Korrektur von Marktversagen, die Allokation von Budgetmitteln nach ihrem sozialen Wert und die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Die Agrarausgaben auf der EU-Ebene sollten insgesamt verringert und reorganisiert werden. Die GAP sollte angemessen zwischen Betrieben, Flächen und Methoden differenzieren (targeting), einfacher und im Zeitablauf vorhersehbarer werden. Prämien sollten nur im Rahmen von (freiwilligen) Verträgen mit konkreten Verpflichtungen gezahlt werden. Als Lösung für das Problem der Direktzahlungen wird ein dreistufiges "Contractual Payments Scheme" (CPS) vorgeschlagen, das eine Basiszahlung im Sinne der aktuellen Betriebsprämie enthalten würde. Nur mehr öffentliche Güter mit supranationalem Charakter sollten auf der EU-Ebene finanziert werden.

In eine ähnliche Richtung argumentieren schon seit längerem die verschiedenen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik beim deutschen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (z. B. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2008) oder eine im November 2009 veröffentlichte Deklaration europäischer Agrarökonominnen, die sich dafür ausspricht, die Betriebsprämie auslaufen zu lassen, die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft verstärkt zu fördern und die Produktionskapazitäten nachhaltig zu sichern. In seinem aktuellen Gutachten plädiert der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (2010) für eine grundlegende Neuorientierung der Ziele der GAP im Rahmen einer "passende[n] Verantwortungs-, Maßnahmen- und Finanzarchitektur". Die Periode 2014/2020 sollte als Übergang von einer schutzorientierten zu einer gestaltungsorientierten Agrarpolitik genutzt werden, in der u. a. die Direktzahlungen der ersten Säule schrittweise verringert und kofinanziert werden.

Insgesamt überwiegen die Diskussionsbeiträge, die eine Strukturänderung der GAP befürworten, gegenüber jenen Vorschlägen, die eher begrenzte Umschichtungen im Rahmen der aktuellen Konstellation befürworten (Hofer, 2009, Heißenhuber, 2009). Das beherrschende Reformmotiv sind in der aktuellen Diskussion jedoch die Umwelteffekte der Landwirtschaft.

Aufgrund ihrer dominanten Position in der Flächennutzung – aber auch weil der Umweltpolitik im ländlichen Raum wenige andere Ansatzpunkte zur Verfügung stehen – kommt der Landwirtschaft eine zentrale Rolle im Umwelt- und Naturschutz zu (SRU, 2009, Schulz, 2010). Im Mittelpunkt stehen dabei sowohl die Einhaltung der umwelt- und naturschutzrechtlichen Vorgaben als auch die effiziente Bereitstellung von Umweltleistungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen.

Auf der administrativen Ebene ortet etwa der Europäische Rechnungshof Mängel in der Durchführung von Agrarumweltprogrammen (Europäischer Rechnungshof, 2005) und Cross Compliance (Europäischer Rechnungshof, 2008). Eine Studie des IEEP (Cooper – Hart – Baldock, 2009) zeigt ebenfalls grundlegenden Reformbedarf bezüglich Effektivität und Effizienz der Umsetzung auf, aber auch bezüglich der ökologischen Ziele der GAP.

Ein von fünf Umweltorganisationen (BirdLife International et al., 2009) gemeinsam veröffentlichtes "Proposal for a New EU Common Agricultural Policy" sieht die aktuelle GAP als "wasteful and ineffective policy", weil trotz eines Budgets von jährlich mehr als 50 Mrd. € die natürliche Umwelt durch nicht nachhaltige Landnutzungsfor-

Agrarumwelteffekte und -programme

men gravierend geschädigt werde. Die wichtige Rolle der Landwirtschaft im Bereich von Umwelt und natürlichen Ressourcen könne nur dann erfüllt werden, wenn "the right type of farming, with the right practices, in the right place" sei. Eine radikale Reform sowohl der Ziele als auch der Instrumente der GAP sei dafür erforderlich. Dabei werden fünf Bereiche für umweltorientierte Zahlungen an die EU-Landwirtschaft vorgeschlagen, die von einer "Basisprämie" bis zu Kompensationszahlungen für lokale Umweltvorgaben (z. B. Natura 2000) reichen. Ähnlich ausgerichtete Forderungen mit zum Teil sehr detaillierten Maßnahmenvorschlägen erheben auch andere Umweltorganisationen (Schulz, 2010, SRU, 2009, EBCC, 2008, EEA, 2009, LUPG, 2009, WWF, 2008).

Viele dieser Vorschläge stellen den Grundsatz "public money for public goods" in den Vordergrund. Nur Leistungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgingen, könnten als Bereitstellung öffentlicher Güter gelten, die Einhaltung von gesetzlichen Verpflichtungen reiche dafür nicht aus (Schulz, 2010, SRU, 2009). Eine generelle Kürzung des Agrarbudgets wird in diesen Vorschlägen nicht gefordert.

Landwirtschaftliche Produzentenverbände stehen Änderungen der GAP traditionell skeptisch gegenüber. Gleichzeitig haben Produzenteninteressen in den meisten Mitgliedsländern erheblichen Einfluss auf die nationale Positionierung. COPA-COGECA (2008) unterstreicht die traditionellen Funktionen der Landwirtschaft und fordert eine GAP, die stabile Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Agrarproduktion bietet, eine umwelt- und tiergerechte Produktion sichert und den Beitrag der EU-Landwirtschaft zu Wirtschaft und Beschäftigung in ländlichen Gebieten in der gesamten EU optimiert.

Vielfach wird betont, dass zur Abfederung der zunehmenden Marktöffnung und der steigenden Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft den Direktzahlungen der ersten Säule über 2013 hinaus zentrale Bedeutung zukomme. Präferiert wird eine unveränderte Finanzierung ohne zusätzliche nationale Beteiligung; Vereinfachungen und eine Harmonisierung der entkoppelten Prämien wären aber in allen Mitgliedsländern vorstellbar (z. B. *Deutscher Bauernverband*, 2010). Die Bandbreite der Meinungen ist groß: So fordert etwa die *Irish Farmers' Association* (2009) "a fully-funded, index-linked CAP budget post-2013" sowie zusätzliche Zahlungen für spezielle Produktionsformen und lehnt jede weitere Modulation der ersten Säule ab. Reformorientiert sind hingegen die Stellungnahmen der European Landowners Organization (ELO, 2008) oder der RISE Taskforce (RISE, 2009).

Auch die Europäische Kommission betont, dass die Gesellschaft von der europäischen Landwirtschaft die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung, den Erhalt wertvoller Kulturlandschaften sowie einen Beitrag zur Sicherung attraktiver und lebensfähiger ländlicher Räume erwarte (European Commission, 2009B). Die bevorstehende Reform der GAP müsse eine Vereinfachung des Systems bringen und die Wahrnehmung von Marktchancen auf Binnen- und Weltmärkten sowie die Bewältigung der "neuen Herausforderungen" (Klimawandel, Sicherung der Biodiversität, Wassermanagement, Forcierung von Bioenergie) fördern.

Für die Realisierung dieser Ziele müsse "2014 ... die Gemeinsame Agrarpolitik nicht neu erfunden werden", weil sie nach dem Health Check eine auch für die Zeit nach 2014 funktionsfähige Struktur erreicht habe (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, 2009). Auch künftig solle eine erste Säule als "Sicherheitsnetz" für die Agrarbetriebe fungieren und durch eine zweite Säule in Form eines eigenständigen Programms für die ländliche Entwicklung ergänzt werden. Eine künftig bedeutendere Rolle der Ausgleichszulage erscheint nicht ausgeschlossen.

Wie Medienstellungen hochrangiger Mitglieder der Europäischen Kommission zeigen, könnten künftig die Direktzahlungen der ersten Säule völlig von der Produktion entkoppelt und für die gesamte EU 27 nach einem einheitlichen Modell oder national differenziert gewährt werden. Über alle Betriebe hinweg einheitliche Zahlungen seien als "sozial gerechter Ausgleich für Marktversagen" legitimiert, weil die positiven Externalitäten der EU-Agrarproduktion nicht mit den Preisen abgegolten würden. Für Österreich würde das die Abkehr vom "historischen Modell" bedeuten, wonach die Höhe der Betriebsprämien sich an einer fast ein Jahrzehnt zurückliegenden

Defensive Reformpositionen

Referenzperiode (2000/2002) orientiert. Ein nationaler Spielraum – etwa für die besonderen Probleme der Milchkuhhaltung im Berggebiet – bliebe weiterhin bestehen.

Das zweite Element der ersten Säule wäre ein "Sicherheitsnetz" zur Stabilisierung der Agrarmärkte innerhalb der EU 27, das verstärkt auf private Lagerhaltungsaktivitäten und Tenderverfahren anstelle von fixen Interventionspreisen setze¹⁾. Dadurch könne die EU in Zukunft auf Exporterstattungen verzichten. Diese Aussagen sind Hinweise auf den ab Mitte 2010 erwarteten offiziellen Kommissionsvorschlag zur Reform 2013.

Ökonomische Beurteilung der Reformvorschläge

Elemente einer GAP 2014

Direktzahlungen im Rahmen der Ersten Säule der GAP

Trotz der unterschiedlichen Interessenlagen sind die grundsätzlichen Prioritäten der Reformvorschläge zur "GAP 2014" nicht allzu heterogen. Die Detailvorschläge zur Instrumentierung liegen etwas weiter auseinander, wobei aber auch die defensiven Positionen gewisse Änderungen akzeptieren. Die politische Diskussion wird sich damit auf die quantitativen Relationen zwischen den einzelnen Politikelementen beziehen. Der künftige Umfang des EU-Agrarbudgets wird wesentlich die Intensität der Reformdiskussion bestimmen. Der Doha-Runde kommt wegen der Annahme, alle entkoppelten Direktzahlungen würden auch in Zukunft in der "Green Box" Platz finden und somit nicht gekürzt (Swinbank – Trantner, 2003), nur untergeordnete Bedeutung zu. Die erwartete Senkung des Außenschutzes würde durch eine Preisauftriebstendenz auf den Weltagrarmärkten abgeschwächt. Aus der bisherigen Diskussion leiten sich zwei zentrale Problembereiche ab: die Zukunft der Direktzahlungen der ersten Säule und die Details einer Steigerung von Umfang, Effizienz und Effektivität im Bereich der zweiten Säule.

Der Budgetumfang der ersten Säule dürfte nach 2013 durch eine "einmalige Umverteilung zu Beginn der Finanzperiode" (Borchardt, 2010) niedriger sein. Weil das EU-Haushaltsrecht nicht mehr zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben unterscheidet, unterliegt künftig auch die erste Säule der Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlaments; dadurch entfällt ein wesentlicher Vorteil im Entscheidungsprozess. Zudem könnten alle Leistungen der GAP einer Kofinanzierungsverpflichtung unterworfen werden; das würde die bisherige Benachteiligung der zweiten Säule beseitigen. Ein einheitlicher Kofinanzierungssatz könnte für die Mitgliedsländer unter den derzeitigen Werten liegen (Schulz, 2010). Im Falle einer obligatorischen Kofinanzierung der ersten Säule würde auch der zweite Vorzug gegenüber der zweiten Säule als Instrument des "Juste Retour" wegfallen (Hofreither, 2008).

Die Kommission vertrat zuletzt die Meinung, entkoppelte Direktzahlungen der ersten Säule seien als Entschädigung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern legitim. Dies setzt implizit voraus, dass jeder einzelne landwirtschaftliche Betrieb per Saldo positive Externalitäten generiert, was empirisch unwahrscheinlich ist. Die Verursachung von "public bads" durch einige Betriebe also aus öffentlichen Mitteln zu honorieren, steht aber im Widerspruch zum Reformgrundsatz "public money for public goods".

Eine EU-weit einheitliche Basisprämie je Flächeneinheit widerspricht auch deshalb der von der Kommission vorgeschlagenen Legitimierung von Direktzahlungen, weil der Wert der öffentlichen Güter bzw. die Kosten ihrer Bereitstellung sehr heterogen über die Fläche verteilt sind. Aber auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern in Bezug auf Kaufkraftparitäten und Stützungsniveaus mahnen zur Vorsicht. Trotz dieser Argumente dürfte die völlige Abschaffung der ersten Säule nicht mehrheitsfähig sein, weil der Wegfall dieser Unterstützung für bestimmte Betriebe und Bereiche als existenzgefährdend eingeschätzt wird. Die administrativen Kosten einer Einheitsprämie sind – sofern diese nicht mit hohen Kontrollkosten verbunden ist – relativ niedrig, was auch für diese Form der Einkommensstützung spricht. Der Anteil der Direktzahlungen an Betriebe in den neuen EU-Ländern wird ab 2014 auch ohne volle Angleichung der Prämien an jene in der EU 15 steigen.

¹⁾ In der DG Landwirtschaft und ländliche Entwicklung werden teils auch die Direktzahlungen als Teil dieses Sicherheitsnetzes gesehen, weil sie nicht die Haushaltseinkommen stützen, sondern das Betriebseinkommen stabilisieren würden.

Wie empirische Analysen (Brady et al., 2009) zeigen, kann in benachteiligten Regionen durch die Erfüllung der Cross Compliance die Biodiversität begünstigt werden. Weil dieser Effekt aber nicht generell auftritt, könnten die derzeitigen Mindeststandards für Leistungsanforderungen und/oder das Leistungsspektrum verschärft werden. Je stärker diese Tendenz,

- umso geringer werden die Unterschiede zwischen Cross Compliance und den Auflagen bzw. Umweltleistungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme und
- umso höher sind die Kosten der Einhaltung der Cross-Compliance-Bestimmungen.

Damit stellt sich die Frage, ob die Vorteile einer Aufteilung von Umweltanliegen auf zwei Säulen den damit einhergehenden Regelungs- und Kontrollaufwand rechtfertigen (Bennet et al., 2006).

Eine Stärkung der zweiten Säule könnte die ökologische Bilanz der Landwirtschaft verbessern, würde jedoch auch die administrativen Kosten der GAP erhöhen (Europäischer Rechnungshof, 2005). Indirekt würde eine niedrigere Basisprämie automatisch die relative Attraktivität von Agrarumweltprogrammen erhöhen. Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprechend wären Elemente der bisherigen zweiten Säule auf die nationale, regionale oder lokale Ebene zu verlagern. Eine stärker anreizorientierte Gestaltung von Agrarumweltprogrammen würde zudem deren ökonomische Effizienz steigern (Hofreither, 1999). Bekannte Hürden auf dem Weg dorthin sind u. a. die Definition messbarer Ziele und die Festlegung von Referenzniveaus, ab denen eine Leistung im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Güter gegeben ist.

Ursprünglich war die GAP eine Marktordnungspolitik, was ihre Ausrichtung als Gemeinschaftspolitik legitimierte. Mit der Reform 2003 wurden entkoppelte, aber an das Verfügungsrecht über Boden gebundene Direktzahlungen zum zentralen Instrument. Weil Land immobil ist, verliert das Argument an Bedeutung, auch diese Direktzahlungen müssten wie die Marktordnungen auf der EU-Ebene geregelt und finanziert werden. Sie beeinflussen primär das Betriebsergebnis und damit das landwirtschaftliche Einkommen, kaum aber Menge und Mix der erzeugten Agrarprodukte. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend fallen Zahlungen zur Sicherung agrarischer Mindesteinkommen nicht in den Kompetenzbereich der EU.

Die EU kämpft seit längerer Zeit mit den Folgen grundlegender Konstruktionsmängel, die durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlicher sichtbar – nicht aber verursacht – wurden. Wie der Fehlschlag der Lissabon-Strategie oder die länderspezifischen Probleme des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeigen, kann das Prinzip der "freiwilligen Koordination" zur Verfolgung von "overarching European interest" (Gros – Micossi, 2005) an der Dominanz nationalstaatlicher Interessen scheitern.

Ohne Fortschritte in der freiwilligen Koordination wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsländer müssen die Anstrengungen auf Unionsebene verstärkt werden. Dies ist mit der aktuellen Budgetstruktur kaum zu leisten (Sapir et al., 2003). Aufgrund der Eigenmittelobergrenze gehen neue Budgetprioritäten primär zulasten der großen Ausgabenbereiche. Das Agrarbudget 2014/2020 dürfte damit verstärktem Druck ausgesetzt sein.

Die Europäische Kommission orientiert ihre internen Reformüberlegungen an den Ergebnissen verschiedener Simulationsmodelle. Das Projekt SCENAR 2020 (Nowicki et al., 2006, Nowicki et al., 2009) spielt dabei eine wesentliche Rolle. Das Referenzszenario geht von "plausiblen Politikentscheidungen auf der Grundlage der aktuellen Ausrichtung der GAP für die untersuchte Zeitperiode" aus und unterstellt dabei die in Übersicht 1 dargestellten Budgetalternativen. Weiters wird angenommen, dass für alle Szenarien das 2007 vereinbarte Ziel einer Steigerung des Biotreibstoffanteils im Verkehrsbereich auf 10% bis 2020 gilt und insgesamt die Märkte durch Intervention im Gleichgewicht gehalten werden können.

Im Referenzszenario verringert sich das Agrareinkommen in der EU 15, während es in den neuen EU-Ländern steigt (Übersicht 2). Die Beschäftigung sinkt; aufgrund des höheren Wertschöpfungsanteils der Landwirtschaft fällt der Strukturwandel in den neuen EU-Ländern stärker aus. Auch der Produktionswert der verarbeitenden Indust-

Cross Compliance

Agrarumweltbereich

Subsidiaritätsprinzip

Opportunitätskosten der GAP

Quantifizierung alternativer Reformszenarien

rie geht leicht zurück. In der EU 15 dürften die Bodenpreise und Pachtsätze nachgeben, in den neuen EU-Ländern hingegen weiter steigen.

Übersicht 1: Annahmen der Studie SCENAR 2020 II – finanzieller Rahmen bis 2020

	Basisszenario	Referenzszenario	Konservative Reform	Liberalisierung
	Mrd. €	Abweichung vom Basisszenario in %		
<i>EU-Haushalt</i>				
Landwirtschaft insgesamt	55,0	± 0,0	± 0,0	– 55,0
Ländliche Entwicklung insgesamt	12,4	+ 105,0	+ 45,0	+ 100,0
Marktstützung, nominell	5,6	– 38,0	– 2,0	– 100,0
Direktzahlungen, nominell	37,0	– 30,0	– 15,0	– 100,0

Q: Nowicki et al. (2009, S. 27).

Übersicht 2: Ausgewählte Ergebnisse der Studie SCENAR 2020 II

	Basisszenario	Referenzszenario 2010		Reformszenarien			
		Abweichung vom Basisszenario		Abweichung vom Referenzszenario 2020			
	Einkommen Mrd. €	Einkommen Mrd. €	In %	Einkommen	Betriebe	Einkommen In %	Betriebe
EU 27	211,4	– 14,0	– 6,6	± 0,0	– 1,2	– 22,0	– 15,0
EU 15	187,4	– 18,0	– 9,6	+ 1,0	– 0,1	– 21,0	– 13,0
Neue EU-Länder	24,0	+ 4,0	+ 16,5	– 1,0	– 2,9	– 28,0	– 19,0

Q: Nowicki et al. (2009), eigene Berechnungen.

Während das Szenario "konservative Reform" nur unwesentliche Verschiebungen bewirkt, hätten die unter "liberale Reform" unterstellten Veränderungen von Budget und Außenschutz markante Folgen für die agrarischen Einkommen (–22%) und die Zahl der Betriebe (–15%; Übersicht 2). Agrarproduktion und Landnutzung würden sich jedoch nur geringfügig verändern, weil der Rückgang von Bodenpreisen und Löhnen ausgleichend wirkt.

Übersicht 3: Ökonomische Folgen einer Eliminierung der GAP

	Boulanger – Jomini (2009)	Costa et al. (2009)	Frandsen – Gersfelt – Jensen (2002)	Philippidis – Hubbard (2001)
	Wegfall von Direktzahlungen und Außenschutz	Wegfall von Direktzahlungen und Außenschutz	Wegfall von Direktzahlungen	Wegfall der GAP
Geltungsbereich	EU 27	EU 27	EU 15	EU 15
Bezugsjahr	2007	2007	2013	2005
	In %			
Bruttoinlandsprodukt		+0,3		
EU 15	+0,30		+0,2 bis +0,3	+0,19
Neue EU-Länder	+0,44			
Produktionswert Landwirtschaft		–6,0 bis –8,0		.
EU 15	–5,6 bis +8,1		–10,9 bis +2,2	
Neue EU-Länder	–2,0 bis +5,6			

Q: Eigene Zusammenstellung.

Theoretisch wird die Stützung eines Wirtschaftssektors in Form von Preisstützungen, Transferzahlungen an Betriebe und protektionistischen Außenhandelsmaßnahmen in einer offenen Volkswirtschaft durch Fehlallokation von Produktionsfaktoren und verzerrte Terms-of-Trade Wohlfahrtsverluste verursachen, wenn man nicht annimmt, dass durch die Bereitstellung öffentlicher Güter ein gleich hoher Wohlfahrtszuwachs erzielt werden kann. Mittels allgemeiner Gleichgewichtsmodelle lassen sich diese Kosten quantifizieren, indem man die aktuelle Situation mit einem Szenario ohne GAP vergleicht. Übersicht 3 fasst die Ergebnisse der Eliminierung von Direktzahlungen und/oder Grenzschutz aus vier Studien zusammen.

Im Gegensatz zu den SCENAR-Studien bilden die Modelle in Übersicht 3 auch die langfristigen Anpassungsreaktionen der Weltagrarwirtschaft auf die angenomme-

nen Politikentscheidungen (Wegfall von Direktzahlungen und Außenschutz) endogen ab. Die Weltmarktpreise für Agrarerzeugnisse würden leicht steigen, woraus sich ein weltweiter Wohlfahrtsgewinn von 16,5 Mrd. € (Boulanger – Jomini, 2009) bzw. 15 Mrd. \$ (Costa et al., 2009) ergäbe. Die Agrarproduktion würde sich zu bisher nicht bzw. wenig gestützten Bereichen – etwa Obst und Gemüse – verlagern, auch die geographische Verteilung der Produktion würde sich verschieben. Wenngleich solche Studien keine politisch mehrheitsfähigen Szenarien abbilden, liefern sie doch Orientierungspunkte für die politische Diskussion, besonders unter der Annahme eines langfristigen Anstiegs der Weltmarktpreise.

Die langjährige Stützung des Agrarsektors ließ in den meisten Industrieländern Ansprüche entstehen, welche durch ihr politisches Gewicht die Entwicklung der Landwirtschaft stärker als ökonomische Argumente bestimmen dürften. Übersicht 4 vermittelt anhand der nationalen Positionen im öffentlichen Konsultationsprozess zum EU-Haushalt einen Überblick über die grundlegende Einstellung zu einer GAP-Reform sowie zu Veränderungen der Finanzierungsstruktur. Demnach nimmt der überwiegende Teil der Mitgliedsländer im Hinblick auf Anpassungen der GAP eine defensive Position ein, die Zahl der reformbereiten Länder ist gering (Clasper – Thurston, 2010). Eine grundlegende GAP-Reform erscheint damit unwahrscheinlich und könnte nur durch eine massive Budgeteinschränkung ausgelöst werden.

Politische Positionen der Mitgliedsländer

Übersicht 4: Positionen der Mitgliedsländer in der Reformdiskussion

	Reformbedarf			Kofinanzierung			Eigenmittel			Budgetmechanismen	
	Beibehaltung der GAP	Maßvolle Reform	Radikale Reform	Opposition	Status-quo	Befürwortung	Opposition	Status-quo	Befürwortung	Verein-fachung	Abschaf-fung von Aus-nahmen
Österreich	X				X				X	X	
Belgien		X			X						
Zypern	X										X
Tschechien			X		X		X				X
Deutschland		X					X			X	
Dänemark			X	X			X				X
Estland		X		X				X			X
Griechenland	X			X				X		X	
Spanien		X								X	
Finnland		X							X		X
Frankreich	X				X				X		X
Ungarn	X			X					X		X
Irland	X						X				(X)
Italien	X					X			X	X	
Litauen		X			X			X			X
Luxemburg		X		X					X		
Lettland	X								X		(X)
Malta			X				X				(X)
Niederlande			X			X		X			
Polen	X			X				X			
Portugal		X							X		X
Rumänien	X			X					X		(X)
Schweden			X		X		X			X	
Slowenien		X									
Slowakei		X					X				X
Großbritannien			X								
Summe	10	10	6	6	6	2	7	5	8	6	10 (4)

Q: Clasper – Thurston (2010), eigene Recherche. X . . . trifft zu, (X) . . . mit Einschränkungen, kein Eintrag . . . Position nicht bekannt.

Die EU-Landwirtschaft ist auch unter weitgehend liberalisierten Marktbedingungen imstande, Nahrungsmittel und Energierohstoffe in ausreichender Menge zu erzeugen. Allerdings wäre dabei mit Problemen im Agrarumweltbereich und bei der Bewirtschaftung und Besiedelung benachteiligter Gebiete zu rechnen. Dieser Umstand weist den Weg für ein Leitprinzip der bevorstehenden GAP-Reform: "public money for public goods".

Die Strukturen der künftigen GAP sind schwieriger zu prognostizieren als bei vergleichbaren früheren Reformen. Dafür sind primär die aktuellen gesamtwirtschaftli-

Schlussfolgerungen und Ausblick

chen Probleme der EU-Länder sowie die Aufwertung des Europäischen Parlaments in der Entscheidungsfindung bestimmend. Einige Eckpunkte dieses Reformprozesses sind dennoch bereits zu erkennen:

- Die Marktorientierung der GAP wird sich weiter verbessern, indem Exportstützungen abgebaut und Marktinterventionen verstärkt durch private Risikovorsorge ersetzt werden.
- Je stärker das Argument der Opportunitätskosten zum Tragen kommt, umso eher ist mit einer Kürzung des Agrarbudgets zu rechnen, was eine niedrige "Basisprämie" und eine nationale Kofinanzierung aller GAP-Zahlungen wahrscheinlich werden lässt.
- Unabhängig von der derzeit noch unbekannten Ausgestaltung wird sich die Höhe der Prämien zwischen den Ländern der EU 15 und den neuen EU-Ländern tendenziell angleichen.
- Ökologischen Reformmotiven folgend dürften Instrumente und Budget der zweiten Säule erweitert werden, durch verbessertes Targeting würde sich die Effizienz dieses Politiksegments verbessern, aber auch der Kreis der Zahlungsempfänger verändern.
- Die Agrarpolitik für die Regionalentwicklung des ländlichen Raumes könnte durch ihr Legitimationsdefizit gegenüber anderen Strukturfonds sowie ihre Mängel in der Zielerreichung (*Shucksmith – Thompson – Roberts, 2005*) unter Rechtfertigungsdruck geraten.

In der zweiten Jahreshälfte 2010 wird die Europäische Kommission ihre Vorstellungen über die Grundzüge der GAP-Reform 2013 präsentieren und nach einer Konsultationsphase von etwa einem Jahr die Gesetzesvorschläge vorlegen. Damit könnte die Umsetzungsphase auch im Falle eines längeren Mitentscheidungsverfahrens im Europäischen Parlament 2014 beginnen.

Die GAP-Reformen der letzten 15 Jahre verringerten traditionelle Probleme der EU-Landwirtschaft als Folge von Marktungleichgewichten. Die bevorstehende Reform wird zeigen, wie weit der bisher vom Ausgleich zwischen nationalen Interessen bestimmte Weg moderater Anpassungen künftig unter dem Eindruck drängender Beschäftigungs- und Wachstumsprobleme, der "neuen Herausforderungen" im Umweltbereich sowie der Veränderungen auf den Weltagrarmärkten verlassen wird, um europäische Ziele aktiv zu verfolgen. Die Zustimmung der Gesellschaft – repräsentiert durch ein gestärktes Europäisches Parlament – wird maßgeblich davon abhängen.

Literaturhinweise

- Begg, I., Enderlein, H., Le Cacheux, J., Mrak, M., Financing of the European Union Budget. Final Report, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Haushalt, Brüssel, 2008.
- Bennet, H., Osterburg, B., Nitsch, H., Kristensen, L., Primdahl, J., Verschuur, G., "Strengths and Weaknesses of Crosscompliance in the CAP", *EuroChoices*, 2006, 5(2), S. 50-57.
- BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements, World Wide Fund for Nature, Proposal for a New EU Common Agricultural Policy, Cambridge, 2009, http://www.birdlife.org/eu/pdfs/CAP_proposal_09.pdf.
- Borchardt, K. D., GAP = Grüne Agrar-Politik?, 2010, <http://www.euractiv.de/landwirtschaft-und-gap/artikel/gap-gruene-agrar-politik-002708>.
- Boulanger, P., Jomini, P., Of the Benefits to the EU of Removing the Common Agricultural Policy. Policy Brief, Groupe d'Economie Mondiale, Paris, 2009.
- Brady, M., Kellermann, K., Sahrbacher, C., Jelinek, L., "Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results", *Journal of Agricultural Economics*, 2009, 60(3), S. 563-585.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, EU: Inhaltliche Optionen für die GAP nach 2013 – weiterhin zwei Säulen. Hintergrundgespräch von Klaus-Dieter Borchardt mit österreichischen Agrarjournalisten, Wien, 2009, <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/74677/1/26603/>.
- Bureau, J.-C., Mahé, L.-P., "CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View", *Notre Europe, Studies and Research*, 2008, (64), http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf.

- Clasper, J., Thurston, J., Does the CAP Fit? Budget Reform, the Common Agricultural Policy, and the Conflicting Views of EU Member States, 2010, <http://www.followthemoney.eu/wp-content/uploads/2010/02/does-the-cap-fit.pdf>.
- Cooper, T., Hart, K., Baldock, D., The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Bericht an die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London, 2009.
- COPA-COGECA, Visions for the Future of Agricultural Policy in Europe. Declaration on the Occasion of the 2008 Congress of European Farmers, Brüssel, 2008, http://www.copacogeca.be/img/user/file/declaration_congress_2008/EN.pdf.
- Costa, C., Osborne, M., Zhang, X. G., Boulanger, P., Jomini, P., "Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy", Productivity Commission, Staff Working Paper, Melbourne, 2009.
- Deutscher Bauernverband, Bürger und Bauern brauchen auch nach 2013 eine starke EU-Agrarpolitik. Position des Präsidiums, Berlin, 2010, <http://www.bauernverband.de/?redid=205560>.
- EBCC (European Bird Census Council), Europe's Farmland Birds Continue to Suffer From Agricultural Policy. EU Unlikely to Meet its 2010 Biodiversity Target, Brüssel-Prag, 2008, <http://www.ebcc.info/index.php?ID=366>.
- EEA (European Environment Agency), "Progress Towards the European 2010 Biodiversity Target", EEA Report, 2009, (4/09).
- Europäische Kommission, Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushaltes (2008/2009), SEK(2007) 1188 endg., Brüssel, 2007.
- Europäischer Rechnungshof, Überprüfung der Agrarumwelttausgaben, Sonderbericht zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxemburg, 2005, (3/2005).
- Europäischer Rechnungshof, Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?, Sonderbericht, Luxemburg, 2008, (8/2008).
- European Commission, "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe ('Buckwell report')", European Economy, 1997, (5).
- European Commission, "The Economic Costs of non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-type Reforms", European Economy, Occasional Papers, 2005.
- European Commission, Study to Assess the Administrative Burden on Farms Arising from the CAP. Final report 2006-G4-03, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Brüssel, 2007.
- European Commission (2009A), A Reform Agenda for a Global Europe, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The 2008/09 Budget Review, Draft 06-10-2009, COM (2009) xyz, Brüssel, 2009 (mimeo).
- European Commission (2009B), "Why Do We Need a Common Agricultural Policy?", GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Discussion Paper, 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf.
- European Commission, Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brüssel, 2010.
- ELO (European Landowners' Organisation), The 21st Century Land Use Challenge, Brüssel, 2008, <http://www.elo.org/UserFiles/File/2008/The%2021st%20Century%20Land%20Use%20Challenge.%202008.pdf>.
- Frandsen, S. E., Gersfelt, B., Jensen, H. G., Decoupling Support in Agriculture. Impacts of Redesigning European Agricultural Support, Vortrag anlässlich der 5. Annual Conference on Global Economic Analysis, Taipei, 2002.
- Gros, D., Micossi, St., "A Better Budget for the European Union", CEPS Policy Brief, 2005, (66).
- Hartridge, O., Pearce, D., Is UK Agriculture Sustainable: Environmentally Adjusted Accounts for UK Agriculture, CSERGE-Economics, University College London, London, 2001.
- Heißenhuber, A., "Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013", Ländlicher Raum, Online-Fachzeitung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2009, <http://www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/45752/>.
- HM Treasury, DEFRA, A Vision for the Common Agricultural Policy, London, 2005.
- Hofer, E. M., Weiterentwicklung der Direktzahlungen nach 2013. Ergebnisse einer internationalen Expertengruppe, IV. Bayerisch-Österreichische Strategietagung zur Weiterentwicklung der Europäischen Agrarpolitik, Passau, 2009.
- Hofreither, M. F., "Socio-economic Aspects of Agri-environmental Programs – An Introspective Survey", in Härdtlein, M., Kaltschmitt, M., et al. (Hrsg.), "Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft – Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialwissenschaften", Initiativen zum Umweltschutz, 1999, (15), S. 165-190.
- Hofreither, M. F., "EU-Haushaltsreform und Agrarbudget – nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?", Universität für Bodenkultur Wien, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2008, (DP-30-2007).
- Irish Farmers' Association, The Shape of the Common Agricultural Policy after 2013, im Auftrag des Department of Agriculture, Dublin, 2009.
- Jomini, P., Boulanger, P., Zhang, X., Costa, C., Osborne, M., "The Common Agricultural Policy and the French, EU and Global Economies", GEM Working Paper, 2009.
- Land Use Policy Group (LUPG), Securing Our Common Future through Environmentally Sustainable Land Management: The Land Use Policy Group Vision for the Future of the CAP Post 2013, 2009, http://cap2020.ieep.eu/assets/2009/4/14/LUPG_2009_Securing_Our_Common_Future.pdf.
- Nowicki, P., Goba, V., Knierim, A., van Meijl, H., Banse, M., Delbaere, B., Helming, J., Hunke, P., Jansson, K., Jansson, T., Jones-Walters, L., Mikos, V., Sattler, C., Schlaefke, N., Terluin, I., Verhoog, D., Scenar 2020-II –

- Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study, Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Brüssel, 2009.
- Nowicki, P., Weeger, C., van Meijl, H., Banse, M., Helming, J., Terluin, I., Verhoog, D., Overmars, K., Westhoek, H., Knierim, A., Reutter, M., Matzdorf, B., Margraf, O., Mnatsakanian, R., SCENAR 2020. Scenario Study on Agriculture and the Rural World, Europäische Gemeinschaften, Luxemburg, 2006.
- OECD, Multifunktionalität. Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen, Zusammenfassung, Paris, 2001.
- OECD, FAO, Agricultural Commodity Markets Outlook 2009-2018, Brüssel, 2009.
- Philippidis, G., Hubbard, L. J., "The Economic Cost of the CAP Revisited", Agricultural Economics, 2001, 25, S. 375-385.
- RISE (Rural Investment Support for Europe Foundation), Public Goods from Private Land, Brüssel, 2009.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Wallace, H., An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Brüssel, 2003.
- Shucksmith, M., Thompson, K. J., Roberts, D. (Hrsg.), The CAP and the Regions: the Territorial Impacts of the Common Agricultural Policy, CAB international, Wallingford, UK, 2005.
- Schulz, D., Agrarpolitik der EU – Umweltschutzanforderungen für die Jahre 2014 bis 2020 (CAP 2020), Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2010.
- Sinabell, F., Pitlik, H., Schmid, E., Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik, WIFO, Wien, 2009, <http://www.wifo.ac.at/www/isp/index.jsp?fid=23923&id=36165&typeid=8&displaymode=2>.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), "Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)", Stellungnahme, 2009, (14).
- Swinbank, A., Tranter, R., "Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?", Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, 2003, 6(1), S. 47-61.
- von Braun, J., Qaim, M., Herausforderungen der weltweiten Lebensmittelversorgung, Rentenbank, Frankfurt am Main, 2009, <http://www.uni-goettingen.de/de/112555.html>.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Vorbereitung auf den "GAP-Gesundheitscheck", Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin, 2008, http://www.bmelv.de/beirat_agrarpolitik_gutachten.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin, 2010, http://www.bmelv.de/beirat_agrarpolitik_gutachten.
- WWF (World Wide Fund for Nature), Die GAP neu gestalten. Die WWF-Vision für das ländliche Europa nach 2013 – Ein Diskussionspapier, Brüssel, 2008.

Common Agricultural Policy in 2014 – Positions and Consequences – Summary

The future GAP structures for 2014 and beyond are more difficult to forecast than was the case in earlier reforms of a comparable scale. The main obstacles are the worrying problems of EU countries at the macroeconomic level, together with the greater role that the European Parliament is now assigned within the decision-making process. Some benchmarks of the reform process are, however, already discernible:

- The GAP will become increasingly more market-oriented, through reductions in export supports, and market interventions increasingly giving way to private risk provision.
- With the opportunity cost argument moving ever more into the foreground, cuts of the farming budget can be expected, which makes a low "base premium" and national cofinancing of all GAP payments more likely.
- Regardless of how these premiums will be designed – currently still an unknown factor – the trend runs towards achieving a compensatory balance between "old" and "new" member countries.
- In response to ecological reform ideas, the tools and budget of the second pillar are expected to be strengthened; its improved targeting would enhance the efficiency of this policy segment while at the same time changing the circle of beneficiaries.
- The (farming) policy for rural (regional) development could come under pressure due to its legitimacy deficit compared to other structural funds and its shortcomings in achieving targets.

In the second half of 2010, the European Commission is set to present its ideas for an outline GAP reform of 2013, to be followed by a consultation phase of about a year, after which the formal bills will be submitted. It can be predicted with some certainty that the principle of "public money for public goods" will dominate the impending GAP reform.