

EU-Agrarpolitik: Hohes Potential für Budgeteinsparungen

In Brüssel wird zurzeit der EU-Finanzrahmen für den Zeitraum von 2014 bis 2020 geplant. Von besonderer Bedeutung sind die Ausgaben für die Agrar- und Fischereipolitik. Diese Politik beanspruchte bisher 58 Mrd. Euro bzw. 47,4% des EU-Haushalts. Nach der vorliegenden Haushaltsplanung soll der Anteil bis 2020 nur auf 39% sinken. In Zeiten knapper Haushaltsmittel ist es erschreckend, dass angesichts der Erfahrungen mit den bisherigen Instrumenten und der Ergebnisse zahlreicher wissenschaftlicher und EU-interner Analysen Volumen und Struktur der Ausgaben nicht erheblich geändert werden.

Der größte Teil der EU-Ausgaben betrifft die erste Säule der EU-Agrarpolitik. Der zugehörige Haushaltsposten Direktzahlungen an Landwirte umfasste im Haushaltsjahr 2010 39,6 Mrd. Euro. Die gesamte Budgetbelastung ist nach Schätzungen um 10% höher, da die Mitgliedsländer grundsätzlich die Verwaltungskosten zu tragen haben und in einzelnen Fällen die Mittel auch aus nationalen Haushalten aufstocken. Eine Fortführung dieser Zahlungen ist nur dann sinnvoll, wenn dadurch zur Erreichung agrarpolitischer oder allgemein wirtschaftspolitischer Ziele der EU beigetragen wird.

Es sei daran erinnert, dass die Direktzahlungen zunächst 1993 als Kompensation für eventuelle Einkommensverluste in Folge der ersten Getreide- und Rindfleischpreissenkung eingeführt und später wegen weiterer Preissenkungen aufgestockt wurden. Gesenkt wurden allerdings nicht die Marktpreise, sondern die Interventionspreise. Die Marktpreise sind in allen Jahren weniger als die Interventionspreise gefallen und liegen seit einiger Zeit sogar erheblich über dem Niveau von vor 1993. Der neueste Bericht von OECD und FAO (2011) sagt voraus, dass die Preise auch bis zum Ende des Prognosezeitraums (2011 bis 2020) sogar über dem hohen Niveau von 2011 liegen werden. Eine Kompensation der Landwirte für in der Vergangenheit beschlossene Preissenkungen erübrigt sich damit.

Der Europäische Rechnungshof hat kürzlich in einem Prüfungsbericht festgestellt, dass die Direktzahlungen zu der Mehrzahl der offiziell deklarierten Ziele der EU Agrarpolitik nicht beitragen, dass sie teilweise der Zielverwirklichung entgegenwirken und dass die Kosten unangemessen hoch sind, wenn sie doch einen positiven Beitrag leisten. Direktzahlungen führen vornehmlich zu einer Erhöhung der Pacht- und Bodenpreise. Die Biogassubventionierung durch die Bundesregierung hat ähnliche negative Effekte wie die Direktzahlungen. Aus diesem Grund plädieren auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie namhafte europäische Agrarökonominnen dafür, in Zukunft von Direktzahlungen und der Biogassubventionierung abzusehen.

Demgegenüber wird behauptet, durch Direktzahlungen werden die Landwirte für Umweltleistungen honoriert. Da die gegenwärtige Direktzahlung sich aber weitgehend an den durch die Preissenkung entstandenen Einkommensverlusten orientiert, ist es offensichtlich, dass auf betrieblicher Ebene keine Äquivalenz zwischen Umweltleistung und Direktzahlung vorliegen kann. Die Höhe der Zahlung kann auch nicht mit zusätzlichen Auflagen zur Einhaltung von Anforderungen im Sinne guter landwirtschaftlicher und ökologischer Praxis (Cross Compliance) begründet werden. Die Höhe des Aufwandes für die Einhaltung der Auflagen differiert zwischen Betrieben und Regionen stark und liegt erheblich unter dem Niveau der gegenwärtigen Zahlungen. Der Europäische Rechnungshof weist in einem Sondergutachten darauf hin, dass so-



Ulrich Koester ist Emeritus am Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

wohl die Konzeption des Cross Compliance als auch die Anwendung des Sanktionensystems unzulänglich sind.

Wenn man trotz aller Einwände die Direktzahlungen beibehalten will, ist von einer Nivellierung dringend abzuraten. Gegenwärtig gibt es erhebliche Unterschiede in der Höhe der Zahlung pro Hektar zwischen den einzelnen Bundesländern und zwischen alten (EU-15) und neuen Mitgliedsländern (EU-12). Die EU-12 drängen auf eine Angleichung. Es wird argumentiert, dass dies aus Wettbewerbsgründen notwendig sei. Hier werden zwei Dinge übersehen: Erstens sind der Ursprung der Zahlung und auch die heutige Höhe in den EU-15 immer noch die Folge der ehemaligen Absenkung der Interventionspreise für Agrarprodukte. In den EU-12 hat es nach dem Beitritt aber fast ausnahmslos politisch bedingte Preissteigerungen gegeben. Kompensation ist hier wohl abwegig. Zweitens ist es ökonomisch nicht sinnvoll, eine Angleichung der Zahlung aus Wettbewerbsgründen zu fordern. Die Landwirtschaft in der EU-12 ist wettbewerbsfähig, wenn neu in den Sektor eintretende Arbeitskräfte ein gleich hohes Einkommen wie in alternativen Beschäftigungen erzielen. Niemand käme auf den Gedanken, den Beamten aus Wettbewerbsgründen in allen EU-Ländern die gleichen Gehälter zu zahlen. Warum sollte es notwendig sein, das Bodeneinkommen in der EU anzugleichen?

Die zweite Säule der Agrarpolitik trägt die Bezeichnung „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“. Der Inhalt der mehr als 40 förderungsfähigen Maßnahmen zeigt, dass die Mittel weitgehend zur Förderung der Landwirtschaft eingesetzt werden und häufig mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar sind. Da die Landwirtschaft aber selbst in weniger entwickelten Ländern, wie z.B. Bulgarien und Rumänien, nicht Träger der ländlichen Entwicklung sein kann, ist der größte Teil der Mittel der zweiten Säule hinsichtlich einer Förderung ländlicher Räume ineffizient und häufig auch unwirksam.

Der Europäische Rechnungshof hat wiederholt auf die Ineffizienz der Maßnahmen und besonders auf die administrativen Probleme bei der Durchführung der einzelnen Maßnahmen, z.B. bei der Abwicklung der Agrarumweltmaßnahmen hingewiesen. Er zeigt, dass es sogar Maßnahmen gibt, deren Wirkung man nicht überprüfen kann, die aber dennoch fortbestehen. Eine Vielzahl dieser Maßnahmen lädt zur Korruption ein, da detaillierte einzelbetriebliche Informationen notwendig sind, die zum Teil durch die Begünstigten mitgeteilt und durch Inspektoren überprüft werden müssen. Es ist kein Geheimnis, dass der Beruf des Inspektors in einigen Ländern sehr begehrt ist. Es besteht häufig kein ausgeprägtes Bedürfnis, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen auf nationaler Ebene zu überprüfen. Hierzu trägt die Form der Mischfinanzierung erheblich bei. Die Höhe der Kofinanzierung durch die EU kann je nach Maßnahme im Einzelfall bis zu 85% betragen und liegt bei mindestens 50%. Hinzu kommt, dass einzelne Mitgliedsländer bei bestimmten Maßnahmen die Begünstigten vollkommen von den Kosten entlasten. Die Mischfinanzierung setzt Anreize für verzerrte Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Antragsteller und der Länder. Hinzu kommt, dass die Kommission die Kostenansätze für einzelne Maßnahmen kaum adäquat überprüfen kann.

Es ist auffällig, dass bei der Gestaltung der Agrarpolitik für die nächsten Jahre fachliche Analysen nicht in Betracht gezogen werden. Da also sowieso auf Rat verzichtet wird, könnten zumindest die Mittel für offizielle Ratgeber eingespart werden. Agrarpolitiker scheinen stattdessen auf der Suche nach neuen Argumenten zu sein, um eine Absenkung des Budgetvolumens möglichst zu verhindern. Neue Wortschöpfungen wie „greening“ müssen erhalten, um ineffiziente Maßnahmen zu rechtfertigen. Es fehlt eine grundlegende Reform. Diese EU-Agrarpolitik wird die Politikverdrossenheit in der EU weiter verstärken.

Ulrich Koester
Universität Kiel
ukoester@ae.uni-kiel.de