

# **Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finanzen und des EU-Agrarhaushalts**

Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft  
und Entwicklung ländlicher Räume“ beim BMELV

Verabschiedet am 25.11.2005

---

Derzeit wird eine intensive Debatte über die Zukunft des EU-Haushalts geführt. Der Beirat nimmt diese Debatte zum Anlass, die folgende Stellungnahme zur Gesamtstruktur des EU-Haushalts und zur Höhe der Agrarausgaben abzugeben.

## **1 Hintergrund**

Trotz intensiver Bemühungen der luxemburgischen Ratspräsidentschaft um einen tragfähigen Kompromiss sind die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs über die finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 auf dem Brüsseler Gipfel im Juni 2005 gescheitert.

Die finanzielle Vorausschau stellt einen mehrjährigen Planungsrahmen für die Ausgaben der EU dar. Sie wird von Parlament, Rat und Kommission einvernehmlich festgelegt (interinstitutionelle Vereinbarung). Ausgangspunkt ist der im Frühjahr 2004 vorgelegte Haushaltsentwurf der alten EU-Kommission Prodi, der ein Gesamtvolumen der Bewilligungen über sieben Jahre von rund 1022 Mrd. € vorsah. Das entspricht einem Anteil des EU-Haushalts am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Gemeinschaft von etwa 1,24 %. Sechs Mitgliedsländer (Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweden, Niederlande und Großbritannien) lehnen diesen Kommissionsvorschlag ab und fordern eine Ausgabenobergrenze von maximal 1,0 % des BNE. Auch das im Herbst 2004 neu gewählte Europaparlament befasste sich mit der Thematik und nahm kurz vor dem Gipfel im Juni 2005 mit großer Mehrheit die Empfehlungen des so genannten Böge-Berichts an, der ein Haushaltsvolumen entsprechend 1,18 % des BNE vorschlug.

Ebenso strittig wie das Gesamtvolumen des EU-Haushalts waren bereits im Vorfeld des Gipfels die Verteilung der Haushaltslasten auf die Mitgliedsländer und die Ausgabenstruktur. Vor allem die Nettozahler Deutschland, Schweden und die Niederlande forderten eine Entlastung bei ihren Beitragszahlungen. Die Kritik entzündete sich auch erneut an der 1984 eingeführten Beitragsentlastung für Großbritannien. Bezüglich der Agrarausgaben, die mit 40 % immer noch den größten Ausgabenposten darstellen, wurden die im Oktober 2002 vom Europäischen Rat einstimmig beschlossenen Obergrenzen für die 1. Säule (Direktzahlungen und Marktordnungen) wieder in Frage gestellt, die die jährlichen Ausgaben auf dem Niveau von 2006 mit einem Inflationsausgleich bis zum Jahr 2013 festschreiben.

Mit diesem Konfliktpotenzial im Vorfeld und den gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden im Hintergrund stand der Brüsseler Gipfel von Anfang an vor einer äußerst schwierigen Aufgabe.

Während man sich in der Verfassungsfrage noch mit einem Kompromiss einigen konnte, wonach es zum vorliegenden Verfassungsvertrag keine Alternative gäbe und der Ratifizierungsprozess lediglich mehr Zeit brauche, kam ein Konsens in der finanziellen Vorausschau nicht zustande. Die luxemburgische Ratspräsidentschaft hatte eine Gesamthöhe der Ausgaben von 1,06 % des BNE vorgeschlagen, die nicht zuletzt wegen des Einlenkens Deutschlands mehrheitsfähig zu sein schien. Kernelemente dieses Entwurfs waren:

- das Festhalten an der Obergrenze für die Agrarausgaben der 1. Säule für die EU-25 bis zum Jahr 2013;
- die Aufstockung der Ausgabenobergrenze der 1. Säule um 2 Mrd. € zur Teilfinanzierung der auf 8 Mrd. € geschätzten Kosten für die Beitritte Rumäniens und Bulgariens;
- das Einfrieren der Beitragsentlastung für Großbritannien auf einem Niveau von 5,5 Mrd. € bis zum Jahr 2013, die ansonsten auf ca. 7 bis 8 Mrd. € ansteigen würde;
- eine Kürzung der Agrarausgaben der 2. Säule von knapp 89 Mrd. € auf etwa 74 Mrd. € sowie
- eine Beitragsentlastung für die Niederlande in Höhe von 600 Mio. €

Während die meisten Staats- und Regierungschefs trotz zahlreicher Einwände im Detail generell Kompromissbereitschaft signalisierten und die zehn neuen Mitgliedsländer sogar bereit waren, auf einen Teil der für sie vorgesehenen Mittel zu verzichten, beharrten der niederländische Regierungschef Balkenende und vor allem der britische Premierminister Blair auf ihren Forderungen, was schließlich zum Scheitern der Verhandlungen führte. Die Niederlande mit dem höchsten Nettotransfer pro Kopf der Bevölkerung an den EU-Haushalt hatte eine Beitragsentlastung von 1,5 Mrd. € gefordert. Premierminister Blair kritisierte den EU-Haushalt als zu agrarlastig und unmodern und war nur bereit, über die Beitragsentlastung für Großbritannien zu verhandeln, wenn gleichzeitig die Finanzstruktur und die Landwirtschaftsausgaben auf den Prüfstand kämen. Vor diesem Hintergrund war eine Einigung schließlich nicht möglich und der Präsident des Europäischen Rates Junker erklärte die Verhandlungen für gescheitert und wertete die Vorgänge als Ausdruck einer tiefen Krise Europas.

Seit dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs ist eine noch intensivere Diskussion über die Zukunft der EU-Finzen und insbesondere die Finanzierung der Agrarpolitik entbrannt, deren Ausgang nur schwer abzuschätzen ist. Darüber hinaus werden im Rahmen der anstehenden WTO-Verhandlungen weitere Forderungen an die EU-Agrarpolitik zur Senkung der Agrarausgaben gestellt.

Der einstimmige Beschluss der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 2002, der die Agrarausgabenobergrenze in der 1. Säule auf dem Niveau von 2006 (rund 44 Mrd. €) bis zum Jahr 2013 festgeschrieben hat, wurde einerseits auch unter dem Aspekt der Planungssicherheit für die Landwirte als wegweisend bezeichnet; andererseits war die Interpretation dieses Beschlusses von Anfang an umstritten. Zum Beispiel betont die niederländische Regierung, dass der Agrarplafond nur eine Ausgabenobergrenze darstellt und kein Ausgabenziel. Die Haushaltslasten durch die gemeinsame Agrarpolitik könnten verringert werden, ohne den Agrarkompromiss von 2002 wieder aufzuschnüren. Eine obligatorische nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen in Höhe von 25 % könne z. B. den EU-Haushalt um über 9 Mrd. € im Jahr 2006 entlasten und zugleich die Beiträge der Nettozahler verringern. Deutschland würde dadurch um 678 Mio. €, Großbritannien um 430 Mio. € und die Niederlande um 169 Mio. €

entlastet, während Frankreich eine Mehrbelastung von 649 Mio. € und Irland von 196 Mio. € zu tragen hätten.

Kommissionspräsident Barroso hat am 20.10.2005 u. a. vorgeschlagen, die Förderung des ländlichen Raumes durch die Steigerung der jährlichen Stufen der obligatorischen Modulation zu stärken. Die Erhöhung der Modulation, d. h. Umschichtung aus der 1. Säule, um jeweils einen Prozentpunkt von 2009 an (im Jahr 2013 dann 10 %) würde nach Berechnungen der Kommission rund 3,2 Mrd. € zusätzlich für die ländliche Entwicklung und Natura-2000-Maßnahmen zur Verfügung stellen.

Nach der Neuwahl des Deutschen Bundestages wurde im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 vereinbart, die Zusagen aus dem Agrarfinanzierungskompromiss vom Oktober 2002 nicht in Frage zu stellen, die Finanzierung der 2. Säule ausreichend abzusichern und die gleichgewichtige Entwicklung beider Säulen zu gewährleisten.

## **2 Zur Gesamtstruktur des EU-Haushalts**

Mit seiner Kritik an der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts und der Forderung, mehr für Forschung und Innovation, internationale Umweltpolitik sowie für den Kampf gegen globale Kriminalität aufzuwenden, stützte sich Premierminister Blair u. a. auf den belgischen Wissenschaftler André Sapir. Dieser hatte in einer Studie für die EU-Kommission eine radikale Umstrukturierung des Budgets gefordert. Darin schlägt er einen Wachstumsfonds mit 45 % Mittelanteil, einen Konvergenzfonds für ärmere Länder mit 35 % Mittelanteil und einen Restrukturierungsfonds mit 20 % Mittelanteil vor. Im letzteren wären die Ausgaben für die Landwirtschaft enthalten, die damit etwa 15 % der Gemeinschaftsmittel erhalte, also ca. 25 Mrd. € pro Jahr weniger als bisher. Dies wäre deutlich weniger als die EU-Kommission in ihrer finanziellen Vorausschau vorschlägt. Dort ist ein Anteil von 35 % für das Jahr 2013 vorgesehen.

Der Wissenschaftliche Beirat begrüßt im Grundsatz die Diskussion über eine Änderung der Struktur des EU-Haushalts und damit über neue Schwerpunktsetzungen in Richtung von mehr Innovation, Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie). Alle Ausgabenblöcke sollten permanent auf ihre Effizienz hin überprüft und mögliche Einsparpotenziale genutzt werden.

Der Beirat weist aber ebenso deutlich darauf hin, dass die jetzige Ausgabenstruktur des EU-Haushalts in erster Linie ein Spiegelbild des Grades an Vergemeinschaftung von Politikfeldern in der EU ist. Die Agrarausgaben haben vor allem deshalb einen so hohen Anteil am EU-Haushalt, weil die Agrarpolitik primär durch die Europäische Union finanziert wird, während die Finanzierung vieler anderer Politikbereiche auf der Ebene der Mitgliedstaaten belassen wurde.

Bevor nun auf EU-Ebene die finanziellen Akzente verschoben und neue Schwerpunkte gesetzt werden, sollte nach Auffassung des Beirats die Frage beantwortet werden, welche Aufgaben am besten auf der EU-Ebene und welche auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen zu gestalten sind. Diese Diskussion kann zu dem Ergebnis führen, dass einige bisher auf der EU-Ebene angesiedelte Maßnahmen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wieder auf untere Ebenen zurück zu verlagern, also zu dezentralisieren sind.

Im Endeffekt müssten Höhe und Struktur des EU-Haushalts das Ergebnis einer kohärenten, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten und auf Effizienz hin überprüften Politikgestaltung

sein und nicht als wenig zielgerichtete Euro- bzw. Prozentvorgabe am Anfang des Prozesses stehen. Es ist deshalb weder hilfreich, den Agraranteil am EU-Haushalt per se als zu hoch einzustufen, noch ihn mit entsprechenden Vergleichszahlen oder durch Hinzunahme nationaler Haushalte klein zu rechnen.

### **3 Zur Höhe und Struktur der Agrarausgaben**

#### **3.1 Langfristige Perspektive**

Wie eingangs dargestellt wurde, sind mit der Diskussion um die allgemeine Haushaltsstruktur der EU auch die Agrarausgaben wieder ins Blickfeld geraten.

Um die Debatte richtig einordnen zu können, sei zunächst daran erinnert, dass die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik seit 1992 zu einer grundlegenden Veränderung der Struktur der Agrarausgaben geführt haben. Die ursprünglich im Vordergrund stehenden Ausgaben für Marktordnungen (Preisstützung, Lagerhaltung, Exportsubventionen etc.) gingen stark zurück, und im Gegenzug wurden Direktzahlungen an die Landwirte eingeführt, die im Laufe der Zeit deutlich anstiegen. Diese Reformen werden vom Beirat grundsätzlich begrüßt, weil sie die Allokations- und Transfereffizienz der hier eingesetzten Steuermittel deutlich verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig gestärkt haben. Der Beirat bekräftigt noch einmal seine Empfehlung, die Entkopplung der Direktzahlungen baldmöglichst EU-weit durchzusetzen und auf diese Weise den Grundsätzen des Gemeinsamen Binnenmarktes uneingeschränkt Geltung zu verschaffen.

#### ***Zur einkommenspolitischen Begründung der Direktzahlungen***

Durch die Entkopplung der Direktzahlungen sind die regionalen und betrieblichen Verteilungseffekte der EU-Agrarpolitik noch deutlicher sichtbar geworden.

So haben britische Wissenschaftler kürzlich veröffentlicht, dass die Haushaltsmittel überwiegend den wohlhabenderen Regionen mit großbetrieblicher Getreide-, Milch- und Rindfleischproduktion in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden zugute kommen, während Gebiete mit kleinbetrieblicher Produktion mediterraner Erzeugnisse in Spanien, Italien und Südosteuropa, aber auch kleinstrukturierte Gebiete in Polen relativ benachteiligt werden (SHUCKSMITH u. a., 2005). Dem Ziel der Kohäsionspolitik, so ihre Folgerung, werde also durch die gemeinsame Agrarpolitik entgegengewirkt, und der Abstand zwischen armen und reichen Regionen vergrößere sich. In die gleiche Richtung weist eine Studie der OECD (2005). Demnach bleibt auch nach der Entkopplung die Transfereffizienz unbefriedigend.

Diese Erkenntnisse sind nicht neu und auch nicht überraschend. Die klassische Agrarpolitik der 70er und 80er Jahre, die durch unterschiedlich hohe Preisstützungen für die verschiedenen Zweige der EU-Landwirtschaft gekennzeichnet war, hat diese Verteilungswirkungen generiert. Die Reformschritte seit 1992 haben die Preisstützung zurückgeführt, den betroffenen Betrieben aber zum Ausgleich für den Preisbruch Direktzahlungen gewährt. An der regionalen Verteilungswirkung der EU-Agrarpolitik hat sich somit im Grundsatz wenig geändert.

Das gilt auch für die betrieblichen Verteilungswirkungen. In den 70er und 80er Jahren profitierten große Betriebe, Betriebe auf ertragreichen Standorten und Betriebe mit einem hohen Anteil von Marktordnungsprodukten relativ stark von der Preisstützung, und mit der Einführung der Direktzahlungen wurden diese Verteilungseffekte, wenn auch mehr oder weniger stark modifiziert, fortgeführt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die gegenwärtige Struktur der Direktzahlungen mit einkommens- bzw. verteilungspolitischen Begründungen nicht rechtfertigen lässt. Man muss kein Anhänger der EU-weiten Kampagne „EU-Coherence“ sein, die eine Offenlegung aller Direktzahlungen hinsichtlich der absoluten Höhe und der Empfänger fordert, um zu erkennen, dass die heutigen Zahlungen für eine langfristig tragfähige Einkommenspolitik untauglich sind. Das gilt sowohl für die Mitgliedstaaten, die sich für die regionale Einheitsprämie entschieden haben, als auch für jene, die sich für die Betriebsprämie entschieden haben.

Der Beirat hält es für nicht möglich, die verteilungspolitische Problematik des gegenwärtigen Systems durch graduelle Veränderungen der Direktzahlungen nachhaltig zu beheben. Mit allen Umverteilungsvorschlägen wird letztlich nur an den Symptomen herum kuriert, ohne die eigentliche Ursache des Problems zu beheben, und es können sich gravierende negative Nebenwirkungen einstellen.

So würde beispielsweise durch eine Staffelung der Zahlungen nach Maßgabe der Betriebsgröße dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger Rechnung getragen, doch eine derartige Politik würde dazu führen, dass der Staat durch seine Direktzahlungen die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe auf den lokalen Pacht- und Bodenmärkten massiv beeinflusst. Das marktwirtschaftliche Prinzip, wonach der Boden im Strukturwandel zum „besten Wirt“ wandern muss, wäre durchbrochen, mit gravierend negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors und auch für die Planungssicherheit aller Beteiligten. Außerdem zeigt die Erfahrung im In- und Ausland, dass sich die Beteiligten durch Betriebsteilungen „auf dem Papier“ an derartig veränderte Förderbedingungen anpassen, so dass die Politik ihre Ziele faktisch nicht erreicht. Gegen eine derartige Politik spricht auch der Umstand, dass sie insbesondere die größeren Unternehmen, die in den neuen Bundesländern dominieren, einseitig benachteiligen würde.

Auch der Alternativvorschlag, die Staffelung nicht nach der Betriebsgröße, sondern nach der Höhe des betrieblichen Arbeitseinsatzes vorzunehmen, kann bei näherem Hinsehen nicht überzeugen. Hier entstünde ein Missbrauchspotenzial, das nicht wirksam zu kontrollieren ist: So könnten zum Beispiel landwirtschaftliche Betriebe Arbeitskräfte aus benachbarten Industrie- und Dienstleistungsbetrieben übernehmen, um ihre Prämien aufzustocken; dafür würden sie ihrerseits Dienstleistungen für diese Unternehmen anbieten. Familienbetriebe könnten ihre Prämiensumme aufstocken, indem sie Familienmitglieder pro forma einstellen.

Mit dem Ziel, solchen Missbrauchsmöglichkeiten Einhalt zu gebieten, wird bisweilen vorgeschlagen, die Direktzahlungen nicht an die Anzahl der Arbeitskräfte selbst zu binden, sondern an den so genannten „betriebsnotwendigen Arbeitseinsatz“. Dieser müsste dann nach Maßgabe der Strukturdaten des Betriebes (Fläche, Anbauprogramm, Nutztiere) kalkuliert werden. Hierbei entstünde jedoch ein neues Problem: Bei einer solchen Ausgestaltung wären die Prämien nicht mehr produktionsneutral und damit nicht WTO-konform.

Hieraus ergibt sich: Alle Versuche, an den verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen herumzukurieren, führen nicht zu einem nach-

haltig überzeugenden Ergebnis, das mit gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen kompatibel ist. Außerdem lösen sie Anpassungsprozesse aus, die per Saldo nicht zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und auch der Unternehmen im ländlichen Raum führen, sondern zu einer Beeinträchtigung.

Die Politik sollte sich deshalb der Grundsatzfrage zuwenden, ob es überhaupt sinnvoll ist, langfristig eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik auf EU-Ebene betreiben zu wollen.

Nach Auffassung des Beirats ist diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Einkommenspolitisch begründete Maßnahmen sollten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besser in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden als auf EU-Ebene. Und für die Weiterentwicklung der nationalen Steuer- und Sozialpolitik empfiehlt der Beirat, diese an allgemeinen verteilungspolitischen Grundsätzen auszurichten.

### ***Zur umweltpolitischen Begründung der Direktzahlungen***

Da die Direktzahlungen inzwischen nicht mehr nur einkommenspolitisch, sondern auch mit dem Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz (im Folgenden als Schutzbereiche bezeichnet) begründet werden, ist auch auf die Frage einzugehen, ob aus dieser Sicht eine langfristige Aufrechterhaltung der Direktzahlungen geboten sein kann.

Diese Begründung der Zahlungen mit gesellschaftlichen Leistungen hat inzwischen mit den Cross-Compliance-Bestimmungen eine rechtliche Basis bekommen. Die Zahlung der Prämien wird dort unter anderem von der Einhaltung der einschlägigen Gesetze abhängig gemacht. Der Beirat hält diese Verknüpfung für problematisch. Der Verstoß gegen gesetzliche Regelungen ist ein Tatbestand, der als solcher (z. B. durch Bußgelder) zu ahnden ist. Davon zu trennen ist die Entlohnung von Leistungen in o. g. Schutzbereichen. Diese erfordert eine differenzierte Betrachtungsweise. Bei Pauschalprämien für solche Leistungen sind hohe Mitnahmeeffekte und geringe Effizienz zu erwarten.

Deshalb empfiehlt der Beirat im Hinblick auf die langfristige Ausrichtung der EU-Agrarpolitik, umwelt- und tierschutzpolitische Anreizsysteme grundsätzlich in der 2. Säule zu verankern und dort in geeigneter Form auszubauen. Bezüglich der Ausgestaltung der 2. Säule verweist der Beirat auf seine Stellungnahme zur ELER-Verordnung vom Frühjahr 2005, außerdem auf sein demnächst erscheinendes Gutachten zur Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume.

In der 1. Säule der EU-Agrarpolitik wäre langfristig allenfalls ein Prämien-Grundsockel begründbar, sofern die Gesellschaft die Erstellung öffentlicher Güter (z. B. Offenhaltung der Kulturlandschaft in waldreichen Regionen) fordert und dies anderweitig nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann. Ob solche Pauschalzahlungen in der 1. Säule sinnvoll sind oder die Problematik ausschließlich über die 2. Säule gelöst werden sollte, hängt auch vom Umfang der betroffenen Flächen ab.

### ***Zur nationalen Kofinanzierung der Direktzahlungen***

Als ein Ausweg aus der aktuellen Finanzkrise der EU ist eine Kofinanzierung der Agrarsubventionen aus den nationalen Haushalten vorgeschlagen worden. So ist diese Variante zum Beispiel vom Europaparlament im Böge-Bericht diskutiert und als eine denkbare Lösung bezeichnet worden. Befürworter der nationalen Kofinanzierung, wie neuerdings auch der ehemalige Agrarkommissar Fischler, weisen darauf hin, dass es seit den Luxemburger Reformbeschlüssen egal sei, woher die Agrarbeihilfen stammen. Sie heben damit auf die Entkopplung der Direktzahlungen ab und erwarten, dass national kofinanzierte Prämien keine Produktions- und Wettbewerbsverzerrungen mehr verursachen. Schließlich bestreiten sie die Gefahr einer Renationalisierung der Agrarpolitik, solange die Entscheidungen über die Prämienhöhe und die Voraussetzungen für die Auszahlung in Brüssel getroffen und die nationalen Finanzierungsanteile obligatorisch vorgegeben werden.

Die neue Agrarkommissarin Fischer Boel sieht verfassungsrechtliche Probleme im Fall einer obligatorischen Kofinanzierung, denn auf nationale Haushalte habe die EU-Kommission keinen Zugriff. Eine fakultative Kofinanzierung hält sie für problematisch, weil einerseits in wohlhabenderen Mitgliedsländern die Prämien möglicherweise aufgestockt und andererseits in einkommensschwächeren Mitgliedsländern reduziert oder verweigert würden. Das hätte erhebliche Umverteilungseffekte zur Folge und natürlich auch Wettbewerbsverzerrungen, weil ein Anteil der Direktzahlungen nach wie vor an die Produktion gekoppelt sei. Im Übrigen sieht die Agrarkommissarin derzeit keinen Handlungsbedarf für weitere Kürzungen der Agrarbeihilfen. Sie erwartet ohnehin eine nennenswerte zusätzliche Kürzung der Direktzahlungen, wenn die Beitritte Rumäniens und Bulgariens aus dem beschlossenen Plafond finanziert werden und künftige Reformen zusätzliche Haushaltsmittel beanspruchen. Schließlich verweist sie auf die Luxemburger Reformbeschlüsse, die im Artikel 64, Absatz 3, der horizontalen Bestimmungen eine Zwischenbewertung der Entkopplungslösung für das Jahr 2008 vorsehen. Den Forderungen des britischen Premierministers nach Kürzung der Agrarbeihilfen und weiteren Reformen sei damit ausreichend genüge getan.

Der Beirat schließt sich den verfassungsrechtlichen Bedenken an. Er spricht sich aber auch deshalb gegen eine Kofinanzierung der Direktzahlungen aus, weil die Debatte über die Direktzahlungen nicht unter dem Aspekt der Mittelbeschaffung begonnen werden sollte. Am Anfang der Debatte muss die Frage stehen, welche Ziele mit den Direktzahlungen verfolgt werden sollen und welche politische Ebene für diese Ziele zuständig sein soll.

### ***Zur Rückflussproblematik***

Mit Sorge beobachtet der Beirat, wie einige der geltenden Regeln für die EU-Finanzierung sowie die Fokussierung der nationalen Politik auf Mittelrückflüsse eine zielgerichtete Politikgestaltung unterlaufen. So steht z. B. in Deutschland einer Umschichtung von Mitteln von der 1. in die 2. Säule entgegen, dass diese bei der obligatorischen Modulation nicht vollständig in Deutschland verbleiben. Der Beirat empfiehlt daher, auf die Änderung solcher Regeln hinzuwirken, die eine zielgerichtete Politikgestaltung z. B. zugunsten der 2. Säule behindern.

## ***Fazit***

Die genannten Argumente führen den Beirat zu der Schlussfolgerung, dass langfristig nicht die Aufrechterhaltung und Kofinanzierung der Direktzahlungen der richtige Weg ist, sondern der Abbau der Zahlungen und/oder die Umschichtung in die 2. Säule sowie die Überführung der Agrareinkommenspolitik in die nationale Steuer- und Sozialpolitik.

Der Beirat empfiehlt, das EU-Finanzierungssystem als Ganzes entsprechend den Grundsätzen der Finanzpolitik zu reformieren. Modifikationen an Teilbudgets mit der Absicht vorzunehmen, verteilungspolitische Fehlentwicklungen ad hoc zu korrigieren, sind nicht zielführend.

## **3.2 Kurz- und mittelfristige Perspektive**

Der Beirat betont, dass er sich bei der Infragestellung der Direktzahlungen von langfristigen ordnungspolitischen Erwägungen leiten lässt. Ihr Abbau sollte erst mit einem angemessenen zeitlichen Abstand vom jeweiligen Politikbruch voll zum Tragen kommen.

Angesichts der radikalen Veränderung, welche die EU-Agrarpolitik in den vergangenen Jahren durchlaufen hat, würde es für die betroffenen Landwirte eine unzumutbare Härte darstellen, wenn ihnen der Politikwechsel ohne Ausgleichszahlungen aufgebürdet würde. Der Beirat erinnert daran, dass viele Landwirte ihre langfristigen Berufs- und Investitionsplanungen im Vertrauen auf Zusagen der Politik getroffen haben. Insofern sieht der Beirat die Politik in der Pflicht, Landwirten nach dem Politikbruch für einen gewissen Zeitraum Ausgleichszahlungen zu gewähren.

Das Argument des Vertrauensschutzes kann allerdings nicht zeitlich unbegrenzt gelten. Es wäre ungerecht und anderen Bevölkerungsgruppen kaum vermittelbar, wenn der Staat den Landwirten Jahrzehnte nach einem Politikwechsel immer noch Direktzahlungen gewährt, deren einzige Begründung der Politikwechsel ist.

Die Frage, über welchen Zeitraum hinweg Ausgleichszahlungen angemessen sind und wie die Zahlungshöhe in diesem Zeitraum gestaltet werden sollte, kann letztlich nur die Politik selbst beantworten. Die Wissenschaft kann Verteilungsentscheidungen der Politik, solange diese nicht offenkundig inkonsistent sind oder im Widerspruch zu deklarierten politischen Zielen stehen, nicht als richtig oder falsch bezeichnen. Sie kann lediglich einige Orientierungshilfen geben.

So hatte der Beirat in einem früheren Gutachten (Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, 1996) bereits empfohlen, Preisausgleichszahlungen in einem Zeitraum von maximal 15 Jahren nach dem Preisbruch auf Null abzusenken. Dieser Empfehlung lag die Einschätzung zugrunde, dass Landwirte, die älter als 50 Jahre sind, nur begrenzte Chancen zur Aufnahme einer abhängigen außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit haben. Außerdem reflektiert der Zeitraum von 15 Jahren Abschreibungszeiträume von Investitionsobjekten, die sich durch den Politikbruch als Fehlinvestitionen erwiesen haben.

Eine schrittweise Reduzierung der Direktzahlungen innerhalb des Gesamtzeitraumes lässt sich damit begründen, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Politikbruch die Erfolgsaussichten für Verlust mindernde unternehmerische Anpassungsmaßnahmen fortlaufend steigen.



In der konkreten Politikgestaltung sollte ferner berücksichtigt werden, dass die Absenkung der Agrarpreisstützung bei einigen Produkten bereits vor einem Jahrzehnt eingeleitet wurde, während der Preisbruch für andere Produkte, insbesondere Zucker, gerade erst beginnt. Da die Direktzahlungen in Deutschland in eine einheitliche Flächenprämie einmünden, ist eine betriebsindividuelle Aussteuerung des Kompensationsverlaufs praktisch nicht möglich. Unter Gerechtigkeitsaspekten wäre es gewiss auch schwer vermittelbar, wenn Zuckererzeuger, die bis dato in den Genuss einer besonders hohen Förderung gekommen sind, von nun an noch einen 15-jährigen betriebsindividuellen Ausgleich beanspruchen könnten, während der Ausgleich für Getreideerzeuger sich schon in naher Zukunft der Ablauffrist nähern würde. Andererseits ist es aber nach Auffassung des Beirats gerechtfertigt, dass auch die Zuckererzeuger einige Jahre lang einen betriebsindividuellen Ausgleich erhalten, um eine Anpassung der betrieblichen und persönlichen Verhältnisse an die neuen Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Nach Abwägung aller Argumente spricht sich der Beirat dafür aus, dass am einstimmig beschlossenen Agrarplafond bis zum Jahr 2013 festgehalten wird, ohne damit aber die Ausgabenstruktur festzuschreiben. Er weist darauf hin, dass das Festhalten am Agrarplafond voraussichtlich zu einer Degression der Direktzahlungen führen wird, wenn die nächste Stufe der Osterweiterung (Bulgarien, Rumänien) sowie die Reform weiterer Marktordnungen aus diesem Plafond finanziert werden müssen. Der Beirat hält es für gerechtfertigt, dass mit der Überprüfung der Luxemburger Beschlüsse ab dem Jahr 2008/09 das schrittweise Abschmelzen der Direktzahlungen eingeleitet und über die Modulation ein Teil der Mittel in die 2. Säule der Agrarpolitik umgeschichtet wird.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Planungssicherheit sollten die Direktzahlungen bis zur Halbzeitbewertung 2008/2009 nicht über die bereits beschlossene Modulation hinaus abgebaut werden. Mit der Halbzeitbewertung sollte ein Abbaupfad klar vorgezeichnet und die Kürzung bereits ab 2009 unmittelbar eingeleitet werden. Bis 2013 sollte der Abbau der Direktzahlungen eine Größenordnung von etwa einem Drittel der Ausgangssumme nicht überschreiten.

Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel, siehe Kap. 3.1) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen. Bezüglich der Ausgestaltung der 2. Säule verweist der Beirat wiederum auf seine Stellungnahme zur ELER-Verordnung, außerdem auf sein demnächst erscheinendes Gutachten zur Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume.

Die Politik sollte den Landwirten bereits heute die gravierenden Begründungsschwächen der Direktzahlungen als Kompensationsmaßnahme, als reinen Einkommenstransfer oder als pauschales Entgelt für Umweltleistungen deutlich vor Augen führen, auch wenn sie sich für die Einhaltung der Finanzierungszusage für die gesamte 1. Säule bis 2013 und die weitere Zahlung entkoppelter Prämien einsetzt. Dies ist erforderlich, damit die Landwirte die erforderlichen Dispositionen auf realistischer Grundlage vornehmen können.

Die empfohlene Ausrichtung der Agrarpolitik wird tendenziell zu einer weiteren Beschleunigung des Strukturwandels und zu sinkenden Bodenrenten führen, wobei die wesentlichen Wirkungen auf die Produktionsstrukturen durch die bereits beschlossene Entkopplung verursacht werden, die wesentlichen Verteilungswirkungen hingegen durch den Abbau der bisherigen Direktzahlungen. Dem Ausbau der 2. Säule käme damit auch die Rolle zu, gesellschaft-

lich unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken, die durch die Entkopplung und den Abbau der Direktzahlungen ausgelöst werden.

#### **4 Zusammenfassung der Empfehlungen**

Der Beirat begrüßt im Grundsatz die Diskussion über die Struktur des EU-Haushalts und über neue Schwerpunktsetzungen in Richtung von mehr Innovation, Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie) sowie die Diskussion über die Verteilungswirkungen der Agrarausgaben. Alle Ausgabenblöcke sollten permanent auf ihre Effizienz hin überprüft und mögliche Einsparpotenziale genutzt werden.

Der Beirat hält es jedoch für nicht hinreichend, die Forderung nach einer Umschichtung von Finanzmitteln zu Lasten des Agrarhaushaltes damit zu begründen, dass der Agrarhaushalt einen hohen Anteil am Gesamtbudget der EU hat. Dieser hohe Anteil bringt lediglich die relativ starke Vergemeinschaftung der Agrarpolitik in der EU zum Ausdruck und besagt nichts über den Stellenwert, den die Agrarförderung in der Gesamtheit aller politischen Ebenen (Regionen, Mitgliedstaaten, EU) einnimmt. Bevor auf EU-Ebene die finanziellen Akzente verschoben und neue Schwerpunkte gesetzt werden, sollte nach Auffassung des Beirats geklärt werden, welche Aufgaben am besten auf der EU-Ebene und welche am besten auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen zu gestalten sind. Diese Diskussion kann zu dem Ergebnis führen, dass einige bisher auf der EU-Ebene angesiedelte Maßnahmen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wieder auf untere Ebenen zurück zu verlagern, also zu dezentralisieren sind. Höhe und Struktur des EU-Haushalts sollten das Ergebnis einer kohärenten, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten und auf Effizienz hin überprüften Politikgestaltung sein und nicht als wenig zielgerichtete Euro- bzw. Prozentvorgabe am Anfang eines Politikprozesses stehen.

Im Hinblick auf den EU-Agrarhaushalt bekräftigt der Beirat seine Zustimmung zur grundlegenden Reform der EU-Agrarpolitik, die seit 1993 in Etappen umgesetzt wird. Diese Reform hat die Allokations- und Transfereffizienz des agrarpolitischen Mitteleinsatzes deutlich verbessert, sie hat aber auch die regionalen und betrieblichen Verteilungseffekte der Agrarpolitik deutlicher sichtbar werden lassen. Der Beirat ist der Auffassung, dass die Verteilungswirkungen der Maßnahmen nicht im Einklang mit den allgemeinen verteilungspolitischen Zielen stehen.

Der Beirat rät davon ab, die verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten durch das Drehen kleiner Stellschrauben (z. B. betriebsgrößenabhängige Staffelung der Zahlungen) beseitigen zu wollen. Solche Versuche werden nicht zu einem nachhaltig überzeugenden Ergebnis führen, sondern Anpassungsmaßnahmen der Betriebe auslösen und im Endeffekt die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beeinträchtigen.

Als ein möglicher Ausweg aus der aktuellen Finanzkrise der EU ist eine Kofinanzierung der Agrarsubventionen aus den nationalen Haushalten vorgeschlagen worden. Der Beirat schließt sich den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diesen Vorschlag an. Er spricht sich aber auch deshalb gegen eine Kofinanzierung der Direktzahlungen aus, weil die Debatte über die Direktzahlungen nicht unter dem Aspekt der Mittelbeschaffung begonnen werden sollte. Am Anfang der Debatte muss die Frage stehen, welche Ziele mit den Direktzahlungen verfolgt werden sollen und welche politische Ebene für diese Ziele zuständig sein soll.

Der Beirat empfiehlt, dass die Politik sich alsbald der Grundsatzfrage nach dem Sinn einer sektoral ausgerichteten Einkommenspolitik auf EU-Ebene zuwendet. Nach Auffassung des Beirats sollten Maßnahmen, die allein einkommenspolitisch begründet sind, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden und nicht auf EU-Ebene. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der nationalen Steuer- und Sozialpolitik empfiehlt der Beirat, diese an allgemeinen verteilungspolitischen Grundsätzen auszurichten.

Nach Auffassung des Beirats ist eine langfristige Aufrechterhaltung der bisherigen Direktzahlungen mit dem pauschalen Verweis auf gesellschaftliche Leistungen nicht tragfähig zu begründen. Er empfiehlt, umwelt- und tierschutzpolitische Anreizsysteme grundsätzlich in der 2. Säule zu verankern und dort in geeigneter Form auszubauen. Dem Ausbau der 2. Säule käme auch die Rolle zu, gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken, die durch die Entkopplung und den Abbau der Direktzahlungen ausgelöst werden.

In der 1. Säule der EU-Agrarpolitik wäre langfristig allenfalls ein Prämien-Grundsockel begründbar, sofern die Gesellschaft die Erstellung öffentlicher Güter fordert und dies anderweitig nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann. Ob solche Pauschalzahlungen in der 1. Säule sinnvoll sind oder die Problematik ausschließlich über die 2. Säule gelöst werden sollte, hängt auch vom Umfang der betroffenen Flächen ab.

Mit Sorge beobachtet der Beirat, wie einige der geltenden Regeln für die EU-Finanzierung sowie die Fokussierung der nationalen Politik auf Mittelrückflüsse eine zielgerichtete Politikgestaltung unterlaufen. Der Beirat empfiehlt daher, auf die Änderung solcher Regeln hinzuwirken, die eine zielgerichtete Politikgestaltung z. B. zugunsten der 2. Säule behindern.

Insgesamt führen diese Empfehlungen zu dem Schluss, dass sich die bisherigen Direktzahlungen langfristig weder aus einkommenspolitischer noch aus umweltpolitischer Sicht überzeugend begründen lassen. Die einzig überzeugende Begründung für die bisherigen Direktzahlungen ist nach Auffassung des Beirats jene, die bei der Einführung der Direktzahlungen verwendet wurde: Die Politik steht in der Pflicht, den Landwirten, die ihre langfristigen Berufs- und Investitionsplanungen im Vertrauen auf Schutzzusagen der Politik getroffen haben, bei einem drastischen Politikwechsel für einen gewissen Zeitraum Ausgleichszahlungen zu gewähren und gleichzeitig die Agrarpolitik so weiterzuentwickeln, dass sich die europäische Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb behaupten kann.

Das Argument des Vertrauensschutzes kann nicht zeitlich unbegrenzt gelten, und eine dauerhafte Aufrechterhaltung der bisherigen Zahlungen wäre zweifellos anderen Bevölkerungsgruppen, die diese Zahlungen letztlich zu finanzieren haben, nicht zu vermitteln. Die Frage nach der angemessenen Dauer der Zahlungen und nach dem Zahlungsverlauf innerhalb dieses Zeitraums lässt sich wissenschaftlich nicht exakt beantworten. Nach Abwägung aller Argumente spricht sich der Beirat dafür aus, dass am einstimmig beschlossenen Agrarplafond bis zum Jahr 2013 festgehalten wird.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Planungssicherheit sollten die Direktzahlungen bis zur Halbzeitbewertung 2008/2009 nicht über die bereits beschlossene Modulation hinaus abgebaut werden. Mit der Halbzeitbewertung sollte ein Abbaupfad klar vorgezeichnet und die Kürzung bereits ab 2009 unmittelbar eingeleitet werden. Bis 2013 sollte der Abbau der Direktzahlungen eine Größenordnung von etwa einem Drittel der Ausgangssumme nicht überschreiten.

Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen. Bezüglich der Ausgestaltung der 2. Säule verweist der Beirat auf seine Stellungnahme zur ELER-Verordnung, außerdem auf sein demnächst erscheinendes Gutachten zur Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume.

Die Politik sollte den Landwirten bereits heute die gravierenden Begründungsschwächen der Direktzahlungen als Kompensationsmaßnahme, als reinen Einkommenstransfer oder als pauschales Entgelt für Umweltleistungen deutlich vor Augen führen, auch wenn sie sich für die Einhaltung der Finanzierungszusage für die gesamte 1. Säule bis 2013 und die weitere Zahlung entkoppelter Prämien einsetzt. Dies ist erforderlich, damit die Landwirte die erforderlichen Dispositionen auf realistischer Grundlage vornehmen können.