

Koester, Ulrich; Loy, Jens-Peter

Research Report

Vorgehensweise der EU-Kommission bei der Bewertung von Direktzahlungen

IAMO Policy Brief, No. 26

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale)

Suggested Citation: Koester, Ulrich; Loy, Jens-Peter (2016) : Vorgehensweise der EU-Kommission bei der Bewertung von Direktzahlungen, IAMO Policy Brief, No. 26, ISBN 978-3-95992-011-7, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-58056>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142239>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausgabe Nr. 26
Juni 2016

Ulrich Koester
Jens-Peter Loy

Vorgehensweise der EU-Kommission bei der Bewertung von Direktzahlungen

Der Gesetzgeber der Europäischen Union (EU)¹ hat die Europäische Kommission mit der Überprüfung der Maßnahmen der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beauftragt, insbesondere der direkten Einkommensstützung. Dazu hat der Gesetzgeber die politischen Ziele dargelegt und die EU-Kommission angewiesen, Wirkungsindikatoren für eine Bewertung festzulegen. Im folgenden Policy Brief wird dargelegt, dass die EU-Kommission zwar diese Aufgabe übernehmen musste; diese aber nicht auf der Grundlage der üblichen, allgemein von Wirtschaftsexperten angewandten Methoden erfüllt werden konnte. Eine notwendige Voraussetzung wäre eine klare Definition und Quantifizierung des Zielerreichungsgrades gewesen. Der Gesetzgeber hat aber keine eindeutig definierten Ziele vorgegeben und die EU-Kommission hat keine klaren Zielvorgaben zur Messung der erwarteten positiven Veränderungen durch die politischen Interventionen vorgelegt. Darüber hinaus löst der Ansatz der EU-Kommission ein grundlegendes Problem nicht: es wird kein Vergleich zwischen Situationen mit und ohne Direktzahlungen ermöglicht. Somit kann die EU-Kommission die Notwendigkeit von Direktzahlungen nicht auf der Grundlage von Diagnosen nachweisen und die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen belegen. Die EU-Kommission verwendet die so genannten Wirkungsindikatoren auf der Grundlage des gesetzlichen Vorschlags. Zur Zuordnung spezieller Ziele wurden bestimmte Indikatoren ausgewählt (es wird z. B. davon ausgegangen, dass veränderte Unternehmensgewinne zur Veränderung des Ziels „rentable Erzeugung“ beitragen). Dieser Artikel belegt, dass diese Beziehung hinterfragt werden muss, ebenso wie die Bedeutung des Wirkungsindikators „Faktoreinkommen“. Die von der EU-Kommission verwendeten Wirkungsindikatoren liefern keine Informationen zur direkten Auswirkung auf die speziellen Zielvariablen. Ferner konzentriert sich der Ansatz der EU-Kommission nur auf potenzielle Vorteile und vernachlässigt die ökonomischen Kosten völlig.

Einleitung

Anscheinend hat der Wunsch, die Auswirkungen politischer Interventionen zu bewerten, hohe Priorität. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschreibt in ihrem Bericht (OECD, 2015), wie die Folgenabschätzung von Verordnungen momentan erfolgt. Laut

der Überprüfung, die 33 OECD-Länder und die EU umfasst, gibt es in den überprüften Ländern und in der EU nicht genug Raum für Verbesserungen. Im Artikel von Lee und Kirkpatrick werden spezielle EU-Maßnahmen bewertet (Lee et al., 2006). Die Bewer-

¹ Die EU-Gesetze werden von der Kommission eingeleitet und vom Rat und dem EU-Parlament verabschiedet.

tung der ausgewählten politischen Interventionen fällt allgemein enttäuschend aus, doch der Artikel „berücksichtigt auch, was aus diesen Erfahrungen gelernt werden kann und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Bewertungspraxis in Zukunft zu stärken.“ (Lee et al., 2006). Diese Veröffentlichungen befassen sich mit Bewertungsverfahren der OECD-Länder und der Europäischen Kommission, die auf zurückliegenden Daten, im Fall der EU aus den Jahren bis 2003, basieren. Dabei sollte untersucht werden, ob die EU-Kommission aus der Vergangenheit gelernt hat und gut auf diese Gesetzesaufgabe vorbereitet ist.

Gemäß der neuen Gesetzgebung (Europäische Union, 2013) ist die EU-Kommission für die Bewertung der GAP-Maßnahmen der ersten Säule verantwortlich, während die Mitgliedstaaten (MS) die Maßnahmen der zweiten Säule bewerten. Die Maßnahmen der ersten Säule machen mit ca. 40 Prozent des EU-Haushalts einen beträchtlichen Teil der Ausgaben aus. Die Forderung nach einer Bewertung ist ein wichtiger Schritt nach vorn. Auf den folgenden Seiten betrachten wir lediglich eine spezielle Maßnahme, die Direktzahlungen, aus zwei Gründen: Erstens machen diese Zahlungen mehr als 70 Prozent der gesamten GAP-Ausgaben aus und zweitens hat die EU-Kommission bereits entsprechende Bewertungsergebnisse veröffentlicht.

Dieser Policy Brief ist wie folgt strukturiert: Zuerst konzentrieren wir uns auf die Untersuchung der Auswirkungen direkter Zahlungen auf die „rentable Erzeugung“. Dieser Fokus ist gerechtfertigt, da die EU-Kommission die rentable Erzeugung anscheinend als wichtigstes Ziel erachtet und Direktzahlungen die größten Auswirkungen auf den Haushalt haben. Wir konzentrieren uns auf einen speziellen Wirkungsindikator: den Unternehmensgewinn. Anhand dieses Indikators, auch „Familienbetriebseinkommen“ genannt, stellen wir die gegenwärtige Verwendung der Wirkungsindikatoren zur Politikbewertung in Frage. Ein Gutachter muss erkennen, ob ein Ziel präzise definiert ist. Aus diesem Grund werden wir überprüfen, ob die Aufgabe der EU-Kommission ausreichend beschrieben wurde und ob eine Änderung des Zielwertes gemessen werden kann. Wir untersuchen außerdem, wie die EU-Kommission mit den zahlreichen, unklar definierten Zielen umgeht und ob ihr Ansatz die akzeptierte Problemstellung ausreichend löst. Bei der Bewertung spielt die Quantifizierung veränderter Auswirkungen auf die politischen Ziele eine wichtige Rolle, da sie die Wirksamkeit der politischen Interventionen anzeigt. Doch die endgültige Bewertung aller politischen Interventionen muss auf einem Kosten-Nutzen-Vergleich basieren und damit auch die Effizienz der Maßnahmen überprüfen.

Der Ansatz der Europäischen Kommission

Definition und Erläuterung der Ziele

Die Aufgabe der EU-Kommission ist in Artikel 110 der EU-Verordnung 1306–2013 festgelegt. Der Ar-

tikel besagt, dass ein gemeinsamer Rahmen zur Überwachung und Bewertung der GAP-Leistungen, vor allem hinsichtlich der in Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 festgelegten Direktzahlungen, geschaffen wird. Dieser Artikel legt außerdem folgende Ziele zur Leistungsmessung fest:

„(a) die rentable Lebensmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität.

(b) die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser.

(c) eine ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum.“ (Verordnung (EU) Nr. 1306-2013)

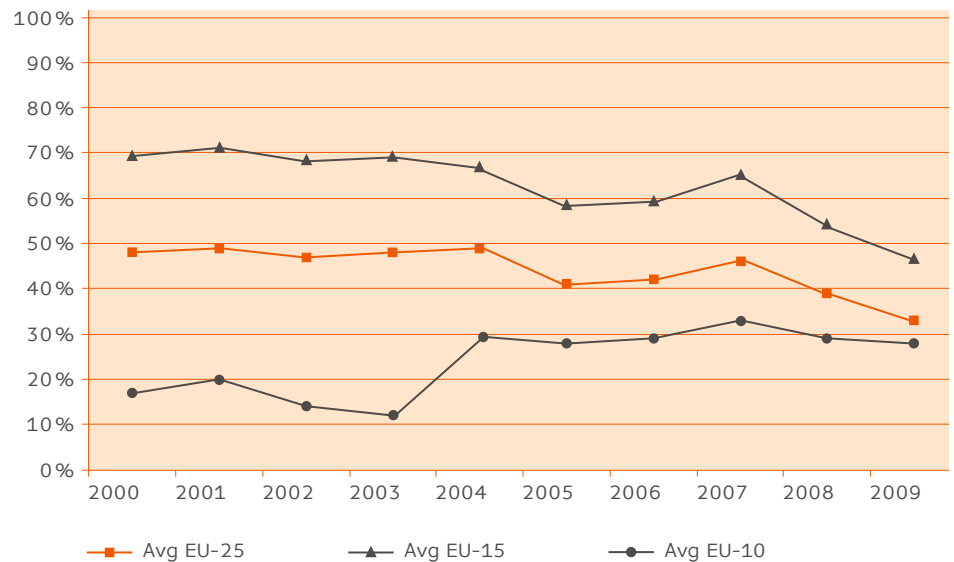
Wie durch die Nummerierung angedeutet, sind dies aber nicht lediglich drei Ziele. Beschäftigen wir uns mit dem ersten Ziel, der rentablen Produktion. Die Ergänzung der (Schwerpunkte mit landwirtschaftliches Einkommen, landwirtschaftliche Produktivität und Preisstabilität) kann als Spezifizierung der rentablen Erzeugung betrachtet werden; doch diese Interpretation ist nur akzeptabel, wenn sich die Zusatzattribute nicht vollständig, oder zumindest teilweise, widersprechen. Da dieses aber der Fall ist, ist das landwirtschaftliche Einkommen nicht eindeutig definiert. Diese Aussage gilt unabhängig, ob es sich um das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen in der EU oder in den einzelnen Mitgliedsstaaten, das durchschnittliche Familienbetriebseinkommen, Einkommen von Grenzerzeugern, Einkommen einer bestimmten Betriebsgruppe (z. B. Familienbetriebe) oder einzelne Betriebseinkommen handelt. Die Festlegung des politischen Ziels „landwirtschaftliches Einkommen“ bestimmt, wie stark es mit dem Ziel „landwirtschaftliche Produktivität“ kollidiert.

Der Begriff „landwirtschaftliches Einkommen“ oder seine Veränderung im Laufe der Zeit ist weder heute noch in Zukunft ein gültiger Indikator für die Leistung des landwirtschaftlichen Sektors. Die kleinen Betriebe sind möglicherweise weniger produktiv, haben jedoch aufgrund alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten geringe Opportunitätskosten der Arbeit. Diese Betriebe können daher wirtschaftlich effizient sein.

Im Gegensatz dazu gibt es hoch effiziente und produktive Betriebe mit Wachstumsanreizen. Die Direktzahlungen können das Durchschnittseinkommen in diesem Sektor erhöhen, so dass weniger effiziente und produktive Betriebe, die heutigen Grenzerzeuger, weiterhin produzieren und somit verhindern, dass das Land stattdessen von hoch produktiven Betrieben bewirtschaftet wird. Dadurch kann die Erhöhung des durchschnittlichen Betriebseinkommens mit dem Ziel der erhöhten Produktivität in Konflikt geraten.

Wenn die politischen Entscheidungsträger die Ziele nicht eindeutig festlegen oder die Gutachter

Abbildung 1: Bewertung des landwirtschaftlichen Einkommens in Prozent des Durchschnittseinkommens in der Wirtschaft²



Quelle: Europäische Kommission (2009).

nicht über den Trade-off bei der Erreichung alternativer Ziele informieren, ist eine adäquate Politikbewertung nicht möglich.

Die EU-Kommission könnte die Bewertung aus den obigen Gründen ablehnen. Um dieses Problem zu lösen, hat die EU-Kommission auf Grundlage der Wirkungsindikatoren und der unterstellten Beziehung zu den genannten politischen Zielen einen besonderen Ansatz entwickelt, der nachfolgend analysiert wird.

Auswirkung einer unklaren Definition, Quantifizierung und Begründung der politischen Intervention – das Problem einer Diagnosestellung

Der rationale Entwurf einer politischen Maßnahme muss auf einem Vergleich der Ist-Situation mit der Wunsch-Situation basieren. Die Wunsch-Situation sollte zur Erreichung der politischen Ziele führen oder zumindest dazu beitragen. Aus diesem Grund sind politische Interventionen nur vernünftig, wenn zwischen Ist- und Wunsch-Situation eine Diskrepanz besteht. Natürlich ist diese Diagnose nicht einfach. Da die Auswirkungen der politischen Intervention immer erst nach ihrer Umsetzung erkennbar sind, muss der Vergleich auf zukünftigen Situationen mit und ohne politische Intervention basieren.

Die EU-Kommission hat bisher nicht die wissenschaftlich akzeptierten Diagnosemethoden verwendet. Diese Beobachtung ist nicht überraschend, da die Wunsch-Situation aufgrund der zahlreichen, unklar definierten Ziele nicht eindeutig festgelegt werden kann.

Der Gesetzgeber empfiehlt der EU-Kommission, Wirkungsindikatoren zu verwenden: „Wie weit die GAP die gemeinsamen Ziele erreicht, muss auf Basis der gemeinsamen Wirkungsindikatoren gemessen und bewertet werden, und die zugrunde liegenden spezifischen Ziele auf Basis der Ergebnisindikatoren.“ (Europäische Union, 2014)

Die Verwendung von Wirkungsindikatoren zur Politikbewertung der EU-Kommission

Wirkungsindikatoren sollten die wichtigsten allgemeinen Ziele der GAP gemäß Artikel 110 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 widerspiegeln. (Europäische Union, 2014)

- (a) Landwirtschaftliche Unternehmensgewinne
- (b) Landwirtschaftliches Faktoreinkommen
- (c) Landwirtschaftliche Produktivität
- (d) Schwankungen der EU-Rohstoffpreise

Diese Indikatoren werden für aufeinander folgende Jahre berechnet. Eine positive Veränderung wird als positive Auswirkung der politischen Intervention gewertet.

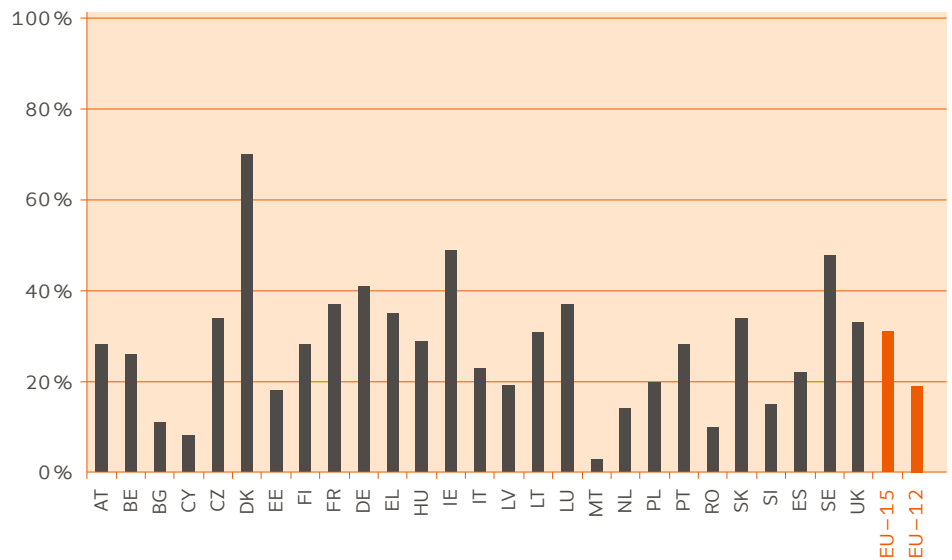
Nachfolgend betrachten wir nur die Berechnung des ersten Wirkungsindikators, der möglicherweise am engsten mit dem Ziel der rentablen Erzeugung verbunden ist, sowie die Verwendung dieses Indikators zur Bewertung. Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Probleme bei der Verwendung dieses und anderer Wirkungsindikatoren zur Politikbewertung aufzuzeigen.

Landwirtschaftliche Unternehmensgewinne

Die Kommission hat die Methode zur Berechnung dieser Variablen gut beschrieben. Es bleibt jedoch die Frage, wie diese Variable im Bewertungsprozess

² Die Zahlen in der Grafik spiegeln die landwirtschaftlichen Unternehmensgewinne/LAE in Prozent der Löhne und Gehälter/LAE in der Gesamtwirtschaft wider. Diese Zahlen müssen aufgrund der konzeptionellen Unterschiede zwischen der Erfassung der Betriebseinkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten und den Durchschnittseinkommen in der Wirtschaft mit Vorsicht interpretiert werden. Ferner wurden aufgrund fehlender zuverlässiger Daten zu äquivalenten, gesamtwirtschaftlichen Vollerwerbs-Arbeitsstatistiken in einigen Mitgliedsstaaten nur einige zur Berechnung der Durchschnittswerte hinzugezogen (EU-15: EL, ES, FR, IT, NL, AT, PT; EU-10: CZ, EE, HU, PL, SK; EU-25 = EU-15 + EU-10 Länder).

Abbildung 2: Anteil der Direktzahlungen (Ausgaben) am landwirtschaftlichen Faktoreinkommen (Durchschn. 2007–2008)



Quelle: DG AGRI, Eurostat.

eingesetzt werden kann. Laut der EU-Kommission „sind die Wirkungsindikatoren relevant:

- (1) zur Strukturierung der Gesamtbewertung der GAP-Leistung
- (2) als Bestandteil der Querschnittsanalyse, z. B. die Auswirkung der GAP auf die Artenvielfalt
- (3) bei der Bewertung des Beitrags (einzelner) Instrumente der ersten Säule und der RDP-Programme.“ (Europäische Kommission, 2009)

Der landwirtschaftliche Unternehmensgewinn entspricht dem Teil des Betriebseinkommens, der für die Vergütung unbezahlter Familienmitglieder und für die Entlohnung des Eigenkapitals zur Verfügung steht. Dieses Einkommen kann für einzelne Betriebe oder für eine Gruppe von Betrieben errechnet werden. Die EU-Kommission verwendet Daten von Eurostat, die den gesamten Landwirtschaftsbereich mit Einkommen von Vollerwerbsbetrieben, Rechtspersonen, Nebenerwerbsbetrieben, Subsistenzbetrieben und Hobby-Landwirten umfasst. Es ist äußerst fraglich, ob der Durchschnitt dieser sehr unterschiedlichen Einkommen etwas über die rentable Erzeugung aussagen kann, wie auch immer diese definiert wird. Die Unternehmensgewinne pro Landwirtschaftliche Arbeitseinheit (LAE) in diesem extrem heterogenen Sektor sind für politische Schlussfolgerungen nicht ausreichend aussagekräftig. In den so errechneten Gewinnen sind alle Direktzahlungen der Empfänger enthalten. Wenn ein Landwirt Pachtland bewirtschaftet, wird ein Teil der Direktzahlungen an den Eigentümer weitergeleitet. Deshalb gilt die Annahme, dass sich die landwirtschaftlichen Unternehmensgewinne um denselben Betrag verringern, wie die an den Landwirt gezahlten Direktzahlungen, nur für Landwirte, die ihr eigenes Land bewirtschaften. Für andere kann diese Annahme völlig falsch sein. In diesem Fall besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem Zahlungsempfänger und den Begünstigten. Die Transfereffizienz liegt deutlich unter eins.

Aus diesem Grund kann die GAP-Wirkung nicht anhand dieses Indikators verdeutlicht werden. Der Indikator zeigt nicht an, welche GAP-Wirkung in Bezug auf rentable Erzeugung oder Einkommen ohne Direktzahlungen erreichbar wären.

Die EU-Kommission verwendet diese Variable auch, um das landwirtschaftliche Ist-Einkommen zu beschreiben: Der Indikator verwendet bei der Berechnung „nicht entlohnte landwirtschaftliche Arbeitskräfte, um die Ergebnisse zum Lebensstandard selbständiger Landwirte pro Arbeitseinheit aufzuzeigen.“ (Europäische Kommission, 2009). Die so abgeleitete Variable wird mit „den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern in der gesamten Wirtschaft zu aktuellen Preisen in Geld- und Sachleistungen verglichen.“ (Europäische Kommission, 2009). Abbildung 1 zeigt das Ergebnis des von der EU-Kommission durchgeführten Vergleichs.

Die EU-Kommission interpretiert die Abbildung 1 wie folgt: „Während sich die Hofgröße und die Produktivität in der EU deutlich erhöht haben, sind viele Betriebe aufgrund der geringen Rentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeiten immer noch stark von Direktzahlungen abhängig. Die Direktzahlungen machten 2007–2009 durchschnittlich 29 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens aus (mit Gesamtfördermitteln von ca. 40 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens)“ (Europäische Kommission, 2009). Diese Auslegung ist aus folgenden Gründen äußerst fragwürdig:

Erstens ist der Einkommensvergleich irreführend. Die Daten stammen aus der Eurostat Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Statistik des Landwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. So genannte Familienbetriebseinkommen beziehen sich nicht auf eine spezielle Betriebsgruppe, sondern umfassen die Unternehmensgewinne des gesamten Agrarsektors. Somit umfassen sie auch die Einkommen aus den landwirtschaftlichen Tätigkeiten von Nebenerwerbsbetrieben, Hobby-Landwirten, Familienbetrieben und Rechtspersonen. Somit

ist nicht klar, in welchem Bezug die Variable Familienbetriebseinkommen zur rentablen Erzeugung steht. Ferner beinhaltet diese Variable nicht das landwirtschaftliche Einkommen aus nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten, wie der Vergütung nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeiten und in nicht-landwirtschaftlichen Sektoren erwirtschaftetes und investiertes Kapital.

Zweitens handelt es sich laut Angaben der EU-Kommission bei den LAE-Daten nur um Schätzwerte, die nicht für alle EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.³

Drittens verfügen landwirtschaftliche Arbeitskräfte über andere Qualifikationen als nicht-landwirtschaftliche Lohn- und Gehaltsempfänger; bei letzteren sind sie wahrscheinlich deutlich höher. Viertens umfassen die Unternehmensgewinne keine nichtmonetären Einkommen aus Hausbesitz und geringere Ausgaben für Mietwohnungen und -häusern. Viele Lohn- und Gehaltsempfänger geben bis zu 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für Wohnen aus. Unter Berücksichtigung dieser Unterschiede würde die dargestellte Einkommensdifferenz bei der EU-15 in den meisten Jahren verschwinden. Fünftens ist ein Vergleich des Bruttoeinkommens bei einer unterschiedlichen Besteuerung für Landwirte und Nicht-Landwirte irreführend; dies gilt für einige Länder wie z. B. Deutschland.

Sechstens kann ein Vergleich der Durchschnittseinkommen einer großen Gruppe von Einzelpersonen mit starken Einkommensunterschieden schwerlich für die Einkommenspolitik genutzt werden, z. B. für Direktzahlungen, die an die Landausstattung gebunden sind. Die Aussage der EU-Kommission „Direktzahlungen machten 2007–2009 ca. 29 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens aus (mit Gesamtsubventionen von ca. 40 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens)“ (Europäische Kommission, 2009) ist höchst irreführend, da sie den Transfer vom Empfänger zum Eigentümer völlig außer Acht lässt. Diejenigen, die einen Teil der Zahlungen direkt für Pachten ausgeben, reduzieren ihr Einkommen um denselben Betrag.

Dieser letzte Punkt schränkt die gewünschte Aussage von Abbildung 2 ein, da sie den reinen Effekt der Direktzahlungen auf das landwirtschaftliche Faktoreinkommen nicht aufzeigt, wenn es sich bei den Begünstigten der Direktzahlungen um Landeigentümer und nicht um aktive Landwirte handelt.

Die EU-Kommission verwendet die Variable „Landwirtschaftliche Unternehmensgewinne“ für einen weiteren Einkommensvergleich. Gemäß der Römischen Verträge und der folgenden Ergänzungen besteht ein Ziel der Landwirtschaftspolitik darin, zu einem fairen Lebensstandard der Landwirte beizutragen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass der landwirtschaftliche Unternehmensgewinn (Familienbetriebseinkommen) ein Indikator für den Lebensstandard selbständiger Landwirte ist und dazu verwendet werden kann, die Auswirkungen von geänderten öffentlichen Subventionen (d. h. Direktzahlungen) auf den Lebensstandard/die Kaufkraft von Landwirten zu bewerten. (Europäische Kommission, 2009) Auf Grundlage der Qualifikationen

bezüglich der oben genannten Unternehmensgewinne kann diese Aussage nicht akzeptiert werden.

Abschließend ist zu sagen, dass die von der EU-Kommission vorgelegten Daten nicht eindeutig belegen, ob das Ziel „rentable Erzeugung“ durch die gewählten politischen Interventionen erreicht wurde.

Darüber hinaus unterstützen die vorgelegten Daten (Abbildung 2) nicht die Aussage der EU-Kommission, dass sich Direktzahlungen positiv auf die Erreichung der angestrebten rentablen Erzeugung auswirken.⁴ Die Grafik geht implizit davon aus, dass der Agrarsektor im Hinblick auf die Hofgröße und Produktivität ohne Direktzahlungen nicht grundlegend anders strukturiert wäre.

Abschließend kann festgehalten werden:

Der EU-Ansatz erklärt nicht, ob politische Maßnahmen erforderlich sind, um das Ziel der rentablen Erzeugung zu unterstützen.

Die Veränderung eines Indikators im Laufe der Zeit weist nicht auf die Bestimmungsgründe der Änderung hin.

Ein Indikator kann sich aufgrund zahlreicher exogener Variablen verändern, nicht nur durch politische Interventionen. Aus diesem Grund gehört es zu den schwierigsten Aufgaben bei der Politikbewertung, die Auswirkung aller Bestimmungsgrößen, die zur Änderung eines politischen Ziels führen, zu quantifizieren und somit den alleinigen Effekt politischer Interventionen festzulegen. Die EU-Kommission hat diesen Schritt in ihrer Politikanalyse völlig außer Acht gelassen.

Abschließend muss gesagt werden, dass es die EU-Kommission unterlassen hat, die Kosten der Direktzahlungen zu untersuchen oder einen Kosten-Nutzen-Vergleich anzustellen.

Zur Kostenquantifizierung muss quantifiziert werden, was in der Gesamtwirtschaft mit und ohne Direktzahlungen an Landwirte in monetärer Hinsicht produziert werden könnte. Der Vergleich muss die Auswirkungen der Zahlungen auf die Strukturänderungen im Agrarsektor sowie die Implementierungskosten, einschließlich Verwaltungs- und Durchführungskosten für die landwirtschaftlichen Betriebe, berücksichtigen. Der Vergleich würde sehr wahrscheinlich belegen, dass die Kosten deutlich höher wären als die Gewinne, ohne negative Auswirkungen auf das Ziel der rentablen Erzeugung zu haben.

³ Siehe Fußnote 2.

⁴ „Wie die Bewertung der Auswirkungen des Einkommens auf Direktsubventionen gezeigt hat, sind Direktzahlungen ein effektives Mittel, um das Einkommen von Landwirten zu verbessern und sie haben positiv und nachhaltig zur Stabilität dieser Einkommen beigetragen.“ (Europäische Kommission, 2009)

Weiterführende Informationen

Literatur

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0809>

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission vom 22. Juli 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0834&from=EN>

Europäische Kommission (2009): Commission Staff Working Paper. Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 3, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex3a-d_en.pdf

Europäischer Rechnungshof (2016): Is the Commission's system for performance measurement in relation to farmers' incomes well designed and based on sound data? Special Report No. 1.

Lee, N., Patrick, C. (2006): Evidence-based policy-making in Europe: An evaluation of European Commission integrated impact assessments, Impact Assessment and Project Appraisal, 24:1, 23–33.

OECD (2015): Regulatory Policy Outlook 2015.

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013. Official Journal of the European Union.

Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

Kontakt

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester
ukoester@ae.uni-kiel.de
Tel.: +49 431 880-4436
Fax: +49 431 880-4592

Institut für Agrarökonomie
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Wilhelm-Seelig-Platz 6/7
24118 Kiel
www.uni-kiel.de

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

Prof. Dr. Jens-Peter Loy
jpjoy@ae.uni-kiel.de
Tel.: +49 431 880-4434
Fax: +49 431 880-4592

Institut für Agrarökonomie
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Wilhelm-Seelig-Platz 6/7
24118 Kiel
www.uni-kiel.de

Printausgabe: ISSN 2363-5770
ISBN 978-3-95992-010-0

Online-Ausgabe: ISSN 2363-5789
ISBN 978-3-95992-011-7

Hinsichtlich der besseren Lesbarkeit des Textes wurde die männliche Form der Formulierung gewählt, wenn weibliche und männliche Personen gleichermaßen gemeint sind, ohne darin eine Wertung des Geschlechts zu sehen.

iamo

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen,

strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.


Leibniz-Gemeinschaft