ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hofreither, Markus F.

**Working Paper**

# Dimensionen agrarpolitischer Legitimität

Diskussionspapier, No. DP-60-2016

**Provided in Cooperation with:**
University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna, Department of Economics and Social Sciences, Institute of Sustainable Economic Development

*Suggested Citation:* Hofreither, Markus F. (2016) : Dimensionen agrarpolitischer Legitimität, Diskussionspapier, No. DP-60-2016, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/235186

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

**Universität für Bodenkultur Wien**
Department für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

# Dimensionen agrarpolitischer Legitimität

Markus F. Hofreither

Diskussionspapier
DP-60-2016
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

März 2016

University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna
Department of Economics and Social Sciences

universität des lebens

# Dimensionen agrarpolitischer Legitimität[1]

Markus F. Hofreither[2]

## Einleitung und Problemstellung

Die Entwicklung des europäischen Agrarsektors nach 1945 wurde neben dem technischen Fortschritt durch Änderungen der agrarpolitischen Grundkonzeption stark beeinflusst. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU lässt sich daher in Zeitabschnitte untergliedern, die durch GAP-Reformen – nicht selten in Form exogen erzwungener Politikanpassungen – geformt wurden: Einkommensstützung durch administrierte Preise, mit Subventionen entsorgte Agrarüberschüsse, Angebotsrestriktionen zur Budgetentlastung, exogener Reformdruck durch Handelskonflikte und schließlich die Trennung von Markt- und Einkommenspolitik mittels Direktzahlungen.

Obwohl bereits in den 1950er Jahren präzise Analysen über die negativen Folgen eines protektionistischen Politikansatzes im Hinblick auf die gesetzten Ziele vorlagen (OEEC, 1957), war in der Phase der Schaffung der GAP nur der Weg kurzfristig motivierter Anpassungen eines grundsätzlich protektionistischen Konzepts politisch konsensfähig. Dieses Entscheidungsmuster blieb allerdings auch in den folgenden Jahrzehnten bestehen: kurzfristige Lösungen mit fragwürdiger Langzeitwirkung konnten immer wieder als „grundlegende Reformen“ vermarktet werden.

War die historische Entwicklung agrarpolitischer Konzepte zumeist von (zu) niedrigen Marktpreisen und den daraus resultierenden Einkommensproblemen charakterisiert, so präsentieren sich in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft grundlegend verändert: Die Weltmarktpreise zeigen seit der Jahrtausendwende positive Entwicklungstrends (OECD-FAO, 2013; FAO, 2014), internationale Großinvestitionen in Agrarland, die Rodung von Urwäldern und intensive Produktionstechnologien signalisieren eine allmähliche Verknappung des Produktionsfaktors Boden. Viele Beobachter erwarteten vor der GAP-Reform 2013, dass die EU-Agrarpolitik auf diese Entwicklungen eingehen und entsprechende Kurskorrekturen vornehmen würde. Sie wurden enttäuscht: das Reformergebnis entsprach wieder einmal einem *„more of the same“*, längerfristige Entwicklungstrends und Anpassungserfordernisse wurden weitgehend ingoriert. Einzig die adminstrativen Anforderungen and Betriebe und Verwaltung erhöhten sich weiter. Daraus ergeben sich zentrale Fragen nach der Legitimierung derartiger Politikprozesse: werden die offiziell gesetzten Ziele tatsächlich angestrebt, welche Interessen werden dabei bevorzugt und wie effektiv und effizient wird bei ihrer Umsetzung vorgegangen?

Auch die letzte GAP-Reform lässt ein bereits von früheren Reformabläufen bekanntes Muster erkennen: zu Beginn steht eine relativ objektive Darstellung der anstehenden Probleme - Preistrends, Klimawandel, Rückgang der Biodiversität, etc - durch die EU-Kommission (EU Kommission, 2010) als auch der zu erwartenden Reformeffekte (European Commission, 2011). Das Endergebnis der Reform folgt aber dann „politischen Zwängen“, wodurch auch in der ‚GAP 2020‘ wieder die „bewährte“, aber weitgehend ineffiziente Instrumentierung konserviert wird[3].

---

[1] Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors in der Plenarsession der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie SGA-SSE „Ziele der Agrarpolitik“ am 16./17. April 2015, Bellinzona, Schweiz.

[2] O. Univ.Prof. IR Dr. Markus F. Hofreither, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien, Feistmantelstrasse 4, 1180 Wien, Email: markus.hofreither@boku.ac.at.

[3] Zur 2003 eingeführten „Betriebsprämie“ hat etwa der Europäische Rechnungshof (2012) festgestellt, dass diese Zahlungen zur Mehrzahl der offiziell deklarierten Ziele der EU Agrarpolitik keinen Beitrag leisten, sondern teilweise sogar der Zielverwirklichung entgegenwirken und dass im Falle von Zielbeiträgen die Kosten unangemessen hoch sind.

Wissenschaftliche Analysen kritisieren seit mehr als einem halben Jahrhundert relativ treffsicher die Unzulänglichkeiten der GAP. Die dadurch bewirkten grundlegenden Veränderungen sind bescheiden. Der nicht unwesentlich durch exogenen Druck bewirkte Übergang auf Direktzahlungen im Rahmen der Reformen zwischen 1992 und 2003 stellt dabei sicher das bemerkenswerteste Element dar. In letzter Zeit hat der Stellenwert objektiver wissenschaftlicher Analysen im Rahmen von Reformprozessen eher abgenommen (Koester, 2011, Haniotis, 2014). Welcher Logik unterliegen Politikprozesse, die auf breiter Ebene erkannten Problemen regelmäßig mit zögerlichen, oft nur symbolisch-rhetorischen Reformschritten[4] begegnen und dabei gesellschaftliche Gesamtinteressen nachrangig behandeln?

Dieser Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: im folgenden Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wo die Wurzeln der europäischen Agrarpolitik liegen und welche Positionen und Visionen dabei dominiert haben. Dann wird am Beispiel des Direktzahlungssystems der GAP auf ausgewählte argumentative Schwächen in Form von logischen oder empirischen Unzulänglichkeiten eingegangen. Der letzte Teil versucht eine über die Ökonomie hinaus gehende Erklärung durch Bezugnahme auf politikwissenschaftliche Ansätze.

# Begründung von Wirtschaftspolitik

## Historische Wurzeln von (Wirtschafts)Politik

Zu Beginn der Entwicklung wirtschaftspolitischer Regelungen stand die Absicherung des Rechts auf Leben und Eigentum im Vordergrund (Hobbes, 1651), der Staat wurde als ‚dienende' Instanz zum Schutz der Rechte seiner (aller) Bürger verstanden (‚protective state'). Damit sich die Staatsmacht nicht von diesem Ideal zu einer Partikularinteressen verfolgenden ‚herrschenden' Form verwandelt, wurden schon früh oft bis heute bestehende Konstruktionsprinzipien (Gewaltenteilung, demokratische Entscheidungsprozesse, Regelbindung staatlichen Handelns) eingeführt.

Im Laufe der Zeit wurde der Staat zum ‚Leistungsstaat' (‚*productive state*', Buchanan, 1975), der öffentliche Güter und grundlegende soziale Sicherheitsleistungen bereitstellt. Diese Staatsform bewirkt zwangsläufig Umverteilung und kreiert damit Nutznießer bzw. Verlierer als Folge politischer Eingriffe. In einem demokratischen Umfeld resultiert daraus in Verbindung mit eigennützigen Zielen der Entscheidungsträger (Wiederwahlchancen, administrativer Einfluss etc.) eine zweite Ebene von Rationalität politischer Entscheidungen, die nicht mehr zwingend auf Wohlstandsmehrung bzw. -maximierung der Gesamtbevölkerung gerichtet ist:[5] Politikversagen wird gleichermaßen relevant wie Marktversagen.

Existiert ein von Eigeninteressen beeinflusstes politisches System, dann werden ökonomische Ratschläge auf der Grundlage einer verengt interpretierten Wohlfahrtsökonomie zahnlos, weil ihre Umsetzung nicht am fehlenden Wissen, sondern an unterschiedlich ausgerichteten Interessen scheitert (Atkinson, Stiglitz, 1980). Betrachtet man die Entwicklung der EU-Agrarpolitik (Hofreither, 2007; 2012), dann ist diese Aussage auch empirisch validierbar, wenn man das Ausmaß an Budgetmitteln oder den Umfang an Regulierung den damit erzielten Ergebnissen gegenüberstellt. Dennoch ist auf dieser sehr allgemeinen Ebene keine Entscheidung über die Legitimität von (Agrar)Politik möglich. Die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit einer (Wirtschafts)Politik für

[4] Erjavec, Erjavec (2014) zeigen in ihrer Diskurs-Analyse der GAP-Reform 2013 sehr anschaulich, wie die strategische Verwendung verschiedener Diskusansätze in Verbindung mit der Einführung neuer Begriffe dazu führt, dass die GAP als wichtiger Politikbereich der EU unter Einbeziehung ihrer budgetären Dimensionen legitimiert und damit konserviert werden konnte.

[5] Diese Sichtweise von Politik steht damit in Gegensatz zu Adam Smiths "*invisible hand*", der zufolge eigennütziges Handeln zum erwünschten sozialen Resultat führt und widerspricht auch dem traditionellen Ansatz politischer Analyse, Regierungen seien wohltätige Planer, die Maßnahmen gegen Marktversagen setzen (Boskin, 2013).

diesen Sektor ist relativ zweifelsfrei zu bejahen. Die Frage, ob der Agrarbereich jedoch ein so spezieller Sektor ist, dass dies eine Sonderbehandlung im Sinne von „*agricultural exceptionalism*“ (Knudsen, 2009) erzwingt, ist weniger eindeutig zu beantworten.

## Ordnungspolitische Einschätzung von Agrarpolitik

Sieht man den Agrarsektor als einen unter mehreren Wirtschaftssektoren, dann ist Agrarpolitik ein Teilbereich der Wirtschaftspolitik (Heidhues, 1966). Die ökonomischen Ansätze im Bereich der theoretischen Wirtschaftspolitik gelten damit in gleichem Maße für alle Sektoren einer Wirtschaft.

Die „klassische“ Ordnungspolitik deutscher Provenienz, wie sie durch Eucken, Böhm, Müller-Armack, oder Grossmann-Doerth vertreten wurde, ging von der Überlegenheit der Marktwirtschaft gegenüber der Zentralverwaltungswirtschaft aus. Diese sei allerdings nicht automatisch gegeben, sondern bedürfe einer gezielten Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen. Neben der zentralen Bedeutung eines funktionierenden Preissystems wurden – als „konstituierende Prinzipien“ – noch private Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit, Offenheit der Märkte und ein stabiles Geldsystem als relevant erachtet. Ergänzend wirken „regulierende Prinzipien“, die in erster Linie durch die Wettbewerbspolitik geschaffen werden.

Durch die historisch sehr intensiven Eingriffe in den rechtlichen und institutionellen Rahmen für wirtschaftliches Handeln im Agrarsektor ergibt sich ein starker Bezug zu zentralen Bereichen der Ordnungspolitik, wie etwa der Rechtsrahmen für

- landwirtschaftliche Unternehmen und Haushalte (z. B. Eigentums- und Nutzungsrechte an Grund und Boden, Erbrecht, Arbeitsverfassung, soziale Sicherung, Steuersystem, etc.)
- Beziehungen zwischen einzelnen Unternehmen (Genossenschaften, Erzeugergemeinschaften, Kooperationen, etc.).
- Aktivitäten auf den Produkt- und Faktormärkten (Marktordnungen, Wettbewerbsrecht, Pachtrecht, Flächenwidmung, etc.)

Allerdings standen und stehen viele durch die Agrarpolitik im Laufe der Jahre etablierte Instrumente in krassem Widerspruch zu zentralen ordoliberalen Grundsätzen (Koester, 1997). Fast immer haben historische Maßnahmen der Agrarpolitik die Funktionsfähigkeit des Preissystems beeinträchtigt, spezielle Ausnahmen in der Eigentumsverfassung geschaffen, oder Grundregeln von Steuergerechtigkeit ignoriert. Im Bereich der Preispolitik wurde in der EU erst mit der „Fischler Reform“ 2003 – durch die Entkoppelung der Direktzahlungen - ein Bereinigungsprozess eingeleitet.

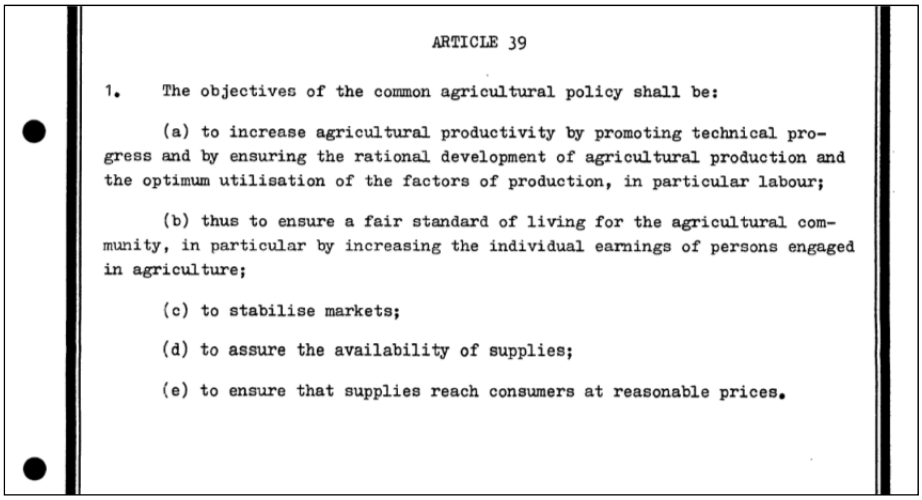
Forschungsaktivitäten aus dem Bereich der tradierten Ordnungspolitik zur GAP sind in letzter Zeit selten geworden. Sie wurden durch die Neue Institutionenökonomie verdrängt, welche institutionenökonomische Analysen besser in das herrschende neoklassische Grundgerüst einbettet und Institutionen als eine Art von zusätzlicher technischer Beschränkung interpretiert[6]. Gerade in der Agrarpolitik erlaubt detailliertes Wissen um das komplexe Zusammenspiel von Interessenlagen und institutionalisierten Regeln, das Ergebnis von Reformprozessen ex ante einzuschätzen. Dabei spielen nicht nur die Erkenntnisfortschritte in der neuen Institutionenökonomie, sondern auch in der Informationsökonomie und in der Neuen Politischen Ökonomie eine wesentliche Rolle (Koester, 2003)

[6] “The problem with many of the early institutionalists is that they wanted an economics with institutions but without theory; the problem with many neoclassicists is that they want economic theory without institutions; what the New Institutional Economics tries to do is provide an economics with both theory and institutions.” (Langlois, 1986, p.5.; zit. in Kherallah, Kirsten, 2002, S 2)

# Rechtliche Dimensionen der GAP

## Formale Ziele der GAP

Die Formulierung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU sind seit ihrer Entstehung formal praktisch unverändert (Europäische Union, 2006)



ARTICLE 39

1. The objectives of the common agricultural policy shall be:

(a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;

(b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;

(c) to stabilise markets;

(d) to assure the availability of supplies;

(e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

*Abb 2: Faksimile des Vertrages von Rom, S. 41.*

Artikel 39 EWGV fordert damit im Detail die folgenden, nicht ganz konfliktfreien Zielvorgaben für die GAP:

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Mit der Fischler-Reform von 2003 wurden drei zusätzliche Ziele formuliert:

f) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft,

g) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung,

h) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Implizit hat die GAP auch dafür Sorge zu tragen, dass die Ziele der Strategie Europa 2020 erreicht werden[7]. Auch wenn das Ausmaß an Zielerreichung der GAP in einer großen Anzahl von

[7] Die immer wieder gerne zitierten Grundsätze ‚Markteinheit', ‚Gemeinschaftspräferenz' und ‚finanzielle Solidarität', die auf der Konferenz in Stresa 1962 erstmals formuliert wurden, sind dagegen nicht Teil der gesetzlichen Grundlagen der GAP.

Fachpublikationen kritisch gesehen wird, so ist dieser Zustand doch im Einklang mit den gesetzlichen Grundlagen der EU. Juristische Analysen in Bezug auf die Legitimität der GAP zielen häufig auf konkrete Detailaspekte ab, zum Beispiel inwieweit bei den Modalitäten zur Berechnung der Agrarbeihilfen der Gleichheitssatz erfüllt sei bzw. ob Landwirte im Rahmen der Leistungserbringung im Bereich von öffentlichen Gütern Beihilfeempfänger sind oder diese Tätigkeit einen Entgelttatbestand darstellt (Härtel, 2011).

## Juristische Legitimität der GAP

Ob etwa die mit der letzten Reform gesetzten Maßnahmen den gängigen Konformitätsüberlegungen zu primärrechtlichen Zielen der GAP genügen, hängt nach Art. 43 Abs. 2 AEUV davon ab, inwieweit diese Maßnahmen die formalen Ziele der GAP fördern. Dabei sind nicht nur die Wechselwirkungen innerhalb der GAP-Ziele, sondern auch jene mit nicht-agrarischen, allgemeinen Zielen der EU zu beachten – Umweltschutz, Verbraucherschutz, Tierschutz etc. Allerdings schränken diese juristischen Vorgaben die Bandbreite möglicher GAP-Reformen nicht wirklich ein: auch eine sehr liberale Reform, die mit erheblichen Kürzungen der Direktzahlungen verbunden ist, würde erst dann einen Gesetzesverstoß darstellen, wenn dadurch etwa die „Sicherstellung der Versorgung“ (Ziel d) oder aber die „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen“ (Ziel b) ernsthaft gefährdet wäre.

Im Agrarbereich gilt ein besonderer Gleichheitssatz, dem zufolge „(…) die gemeinsame Organisation […] sich auf die Verfolgung der Ziele des Art. 39 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Union auszuschließen“ hat. So könnten die unterschiedlichen Prämienmodelle im Bereich der Mitgliedsländer eine „willkürliche oder im Verhältnis zum verfolgten Zweck offensichtlich unangemessene Differenzierung“ darstellen[8]. Analog zu sehen sind nationale Obergrenzen für Förderungen oder die Frage einer einheitlichen Flächenprämie für alle Mitgliedsstaaten. Die Ökonomie liefert hier eine Reihe von „objektiven Gründen“ (zB Unterschiede bei Produktionskosten, Kaufkraft etc), die eine einheitliche Flächenprämie - wie in der Reformdiskussion von den neuen Mitgliedsstaaten gefordert – zur unzulässigen „Gleichbehandlung wesentlich verschiedener Sachverhalte“ machen würde (Härtel, 2011, S 56).

Ein drittes Beispiel ergibt sich aus der Forderung Österreichs, den Produktionsfaktor Arbeitskraft in irgendeiner Form zu berücksichtigen (Härtel, 2011). Dies könne entweder über den „Arbeitsaufwand“ (mit Bezug zu Fläche oder Stunden) oder aber die „Anzahl der Arbeitsplätze“ geschehen, wodurch Betriebe mit höherem Arbeitseinsatz höhere Prämien erhalten würden. Wieder wäre das nur dann zulässig, wenn durch derartige Unterschiede die Ziele der GAP besser erreicht würden. Das wurde im konkreten Fall ablehnend beurteilt, weil u. U. das Ziel (a) „Produktivitätserhöhung“ beeinträchtigt werden und Missbrauchsgefahr gegeben sein könnte.

Ähnliche Überlegungen lassen sich in Bezug auf viele andere Reformelemente in analoger Weise anstellen, ohne dass damit zwingende Antworten auf die Zulässigkeit von GAP-Maßnahmen ableitbar wären. Damit ist festzuhalten, dass aus der Sicht von EU-rechtlichen Vorgaben praktisch fast jede GAP-Reform in den vorgegebenen Rahmen von „Legitimität“ passen dürfte. Damit ist aber eine trennscharfe Prüfung der Legitimierung der bestehenden GAP als auch von diskutierten Reformalternativen auf rechtlicher Ebene kaum möglich.

[8] So ergibt sich etwa im historischen Modell – die Förderungen folgen einem historisch begründeten Anspruch, was ungleiche Flächenprämien impliziert - fast zwangsläufig eine Ungleichbehandlung von „wesentlich Gleichem“.

Stärker auf die politische Praktikabilität der Ziel-Mittel-Beziehung der GAP konzentrieren sich die kritischen Ausführungen des EU Rechnungshofs (2005, 2008, 2012), die Bezug auf seit langem diskutierte, wesentliche Konstruktionsschwächen nehmen:

1. die Ziele sind so allgemein formuliert, dass sie kaum operationalisierbar sind und damit ihre Erreichung bzw. Verfehlung nie definitiv feststellbar ist;
2. zwischen verschiedenen Zielen bestehen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die eine logische Analyse von Punkt 1 zusätzlich erschweren;
3. die Unschärfen der Zieldefinitionen ermöglichen Freiräume in Form von Umsetzungsmängeln zur Bedienung von Partikularinteressen.

Dieser Befund überrascht nicht wenn man bedenkt, dass Ziele, Instrumente und Implementierungsdetails das Ergebnis eines langen politischen Diskussions- und Abstimmungsprozesses zwischen Stakeholdern mit unterschiedlichen Präferenzen und politischen Gewichten sind. Dieser Zustand zeichnet auch maßgeblich dafür verantwortlich, dass im Zeitablauf keine spürbare Verbesserung dieser Situation eintrat. Auch mit Bezug auf die GAP 2014-20 kritisiert der EU Rechnungshof (2012, p 30), dass in der aktuellen Verordnung zu Direktzahlungen (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013) „Zielsetzungen für Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der GAP in den Artikeln der Verordnung (oder in ihrer Präambel) […] nicht genannt werden, ebenso wenig wie die erwarteten Ergebnisse, Auswirkungen und Indikatoren“.

Die konstatierten Unschärfen in der Zielfestlegung der GAP verursachen Synergieverluste, Effizienzdefizite und Entwicklungsdivergenzen, die durchaus im Sinne bestimmter Interessengruppen liegen können. Die Wirkungsweise der GAP zeigt damit in vielen Bereichen klassische Ineffizienzen im ökonomischen Sinn, indem Veränderungen von Instrumentvariablen keine bzw. vernachlässigbare Änderungen in den Zielvariablen verursachen. Der EU Rechnungshof (2012) schlägt daher vor, dass künftig weniger die Einhaltung von Rechtsvorschriften und deren finanzielle Ausführung im Zentrum stehen, sondern die Leistungen der GAP anhand von eindeutigen Zielen und Kriterien gemessen werden sollen. Das jedoch würde eine entsprechende Anpassung eben dieser Rechtsvorschriften erfordern.

# Politische Legitimierung von Agrarpolitik

## Krisen als Reformanstoß

Agrarpolitische Maßnahmen in detaillierter Form existieren seit etwa einem Jahrhundert. Weil protektionistische agrarpolitische Konzeptionen in der Regel in Krisenzeiten entstehen, hatte die Zwischenkriegszeit in Europa großen Einfluss auf die Entstehung der heutigen Agrarpolitik. Aber auch in den USA wurden in dieser Zeit Gesetze verabschiedet, mit denen teilweise bis heute existierende agrarpolitische Instrumente geschaffen wurden. Das gilt auch für Österreich, wo man zur Bewältigung der Agrarkrise Angebot und Nachfrage durch „Agrarmarktordnungen“ besser aufeinander abzustimmen suchte.[9]

[9] Dabei spielten Schutz vor ausländischer Konkurrenz (Zölle, Sonderbewilligungen) sowie "supply management" auf Inlandsmärkten (staatliche Kontrolle der Getreide-, Vieh- und Milchproduktion) eine zentrale Rolle. In dieser Zeit fanden klassische Instrumente wie variable Importabgaben auf Viehimporte, ‚deficiency payments‘ auf dem Schweinemarkt als auch Inputsteuern Eingang in das Repertoire der Agrarpolitik. Auch die heute als TBTs („*technical barriers to trade*“) bekannten Instrumente wurden bereits damals in Form von mit Qualitätsansprüchen begründeten Importhürden eingesetzt (Hofreither 1999)

In diesen hundert Jahren haben sich jedoch die Begründungen für das Eingreifen des Staates in den Wirtschaftssektor „Landwirtschaft“ grundlegend gewandelt. In der Frühphase der Agrarpolitik dominierte der akute Schutz eines damals bedeutenden Wirtschaftssektors vor ausländischen Konkurrenten, um weitreichende soziale, regionale und damit gesellschaftliche Konsequenzen hintan zu halten. Die Ursprünge dieser globalen Krise der Landwirtschaft ("Weltagrarkrise") bildeten die Umstrukturierung der internationalen Angebotssituation durch die Erschließung riesiger neuer Anbauflächen in Russland und Übersee, neue ertragreichere Getreidesorten sowie Verbesserungen im Transportwesen im auslaufenden 19. Jahrhundert (Knudsen, 2009, S. 6f.).

Der kurzfristige Erfolg stärkte das Vertrauen in protektionistische Maßnahmen, auch wenn die längerfristigen Konsequenzen dieser agrarpolitischen Eingriffe den in ökonomischen Einführungslehrbüchern geschilderten Problemen entsprachen. In der politischen Praxis entstand zusätzlich eine Art von Sperrklinkeneffekt („ratchet effect“), indem die Begünstigten der protektionistischen Politik jede Abschwächung zu verhindern suchten. ‚Rent seeking‘ im Agrarbereich ist bis heute einer der bestimmenden Faktoren für den Ausgang von Reformprozessen.

## Historische Entwicklung der GAP

Bei der Schaffung der GAP schien angesichts der Intensität nationalstaatlicher Eingriffe in diesen Sektor eine liberalere gemeinsame Agrarpolitik - nach einer angemessenen Transitionsperiode - vorstellbar. Der im ‚Spaak-Bericht‘[10] ventilierte Fragenkatalog beinhaltet auch heute noch aktuelle zentrale Diskussionspunkte der GAP (Fennell, 1997):

- Was ist der „optimale“ Selbstversorgungsgrad der künftigen Gemeinschaft, wenn man den *trade off* zwischen Eigenproduktion und Spezialisierung abwägt?
- Wie lässt sich die Betonung von Familienbetrieben als dominierende Organisationsform mit den Entwicklungen des technischen und organisatorischen Fortschritts verbinden?
- Wie lässt sich die zu erwartende Abwanderung von Arbeitskräften so steuern, daß ausreichende Absorptionsmöglichkeiten durch lokale außermarktliche Arbeitsmärkte bestehen?
- Für welche Produkte und in welchem Ausmaß ist Preisstabilisierung überhaupt notwendig?
- Für welche Produkte in welchen Regionen lassen sich Nachfrageentwicklungen vorhersehen und eventuell beschleunigen?

Die Grundintention des Spaak-Berichts – in dem agrarische Belange eher nebensächlich waren - lag darin, Ziele und Instrumente einer neuen Agrarpolitik zu skizzieren, weil zu dieser Zeit die Fortsetzung der nationalen Politiken nicht angebracht erschien. Noch bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft sah man den verfolgten protektionistischen und dirigistischen Ansatz nur als „temporäre“ Phase der Gemeinsamen Agrarpolitik der damaligen EG (Hofreither, 2007). Als „Übergangsstrategie“ folgte man implizit dem ‚*state assistance paradigm*‘ (Knudsen, 2009), demzufolge der Landwirtschaftssektor vorerst auf staatliche Unterstützung und Außenschutz angewiesen sei, wobei sich die Legitimierung aus der sozialen und ökonomischen Bedeutung dieses Sektors ableitet (Skogstad 1998, 467ff.; Coleman et al, 2004, 37; Ingersent, Rayner, 1999). Die

[10] Auf der Konferenz von Messina 1955 wurde von den sechs Gründerstaaten ein von Paul Henri Spaak koordinierter Bericht diskutiert, der die Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Form einer Zollunion vorschlug und eine wichtige Grundlage für den späteren Abschluss der „Römer Verträge“ im Jahr 1957 darstellte.

Vermengung von Marktsteuerung mit Einkommensstützung machte es sehr schwierig, ökonomische Effizienzkriterien anzuwenden.

Die Unmöglichkeit, mittels einer protektionistischen Markt- und Preispolitik sektorale Einkommensprobleme zu lösen, wurde bereits in der Anfangsphase der GAP in ökonomischen Analysen herausgestrichen (European Commission, 1960; GATT, 1958; OEEC, 1957), von der Politik jedoch beharrlich ignoriert. Ein interessantes Beispiel für eine Initiative, die erst auf der politischen Ebene gescheitert ist, stellt die vehemente Ablehnung des sogenannten „Mansholt-Planes" gegen Ende der 60er Jahre dar (European Commission, 1968; Hofreither, 1999; Seidel, 2010). Diese Initiative des damaligen Agrarkommissars Sicco Mansholt zielte auf eine Beschleunigung der langfristigen strukturellen Entwicklung der europäischen Landwirtschaft. Sie scheiterte, weil politische Entscheidungen kurzfristig und –sichtig auf die Konsolidierung der bestehenden protektionistischen Instrumente gerichtet waren und zudem strukturpolitische Maßnahmen als nationale Angelegenheit interpretiert wurden[11].

Die Entwicklung der GAP zeigt folglich ein von „Pfadabhängigkeit" geprägtes Bild (Koester, 1997), das oft in deutlichem Widerspruch zu den Prinzipien der vielzitierten sozialen Marktwirtschaft steht. Die Liste solcher Abweichungen ist umfangreich und enthält unter anderem

- Sonderregelungen für den Agrarsektor zum Zeitpunkt der Einführung der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland,
- eine Sonderstellung der Agrarpolitik im EWG-Vertrag (1957),
- die EWG-Agrarmarktordnungen mit den informellen Grundprinzipien 'finanzielle Solidarität', 'Gemeinschaftspräferenz' und 'Einheit der Märkte' (1962),
- die Einführung der Milchkontingentierung (1984),
- die Einführung von Flächenstillegungserfordernissen (1988, 1992) mit einzelbetrieblicher Kontrolle der Flächennutzung

Erst die in den 90er Jahren begonnenen GAP-Reformen veränderten diese Grundkonzeption der GAP durch die sukzessive Einführung von Direktzahlungen. In der Instrumentierung wurde damit die Einheit von Preis- und Einkommenspolitik aufgelöst, „*state assistance*" richtet sich nur mehr auf die Einkommensstützung. Seither hat sich die Diskussion auf die Legitimation der zuletzt entkoppelten, offensichtlich aber zeitlich unbegrenzten Direktzahlungen verlagert.

## Reinstrumentierung statt Reformen

Auch die stark auf Konservierung von historisch gewachsenen Interessenkonstellationen ausgerichtete GAP war im Laufe der Jahrzehnte zwangsläufig Änderungen unterworfen. Diese beschränkten sich jedoch hauptsächlich auf die Instrumentierung dieses Politikfeldes. In einem historischen Überblick hat Grant (2010) die von der GAP eingesetzten Instrumente in drei Gruppen eingeteilt:

- Politikinstrumente, die beseitigt wurden oder funktionslos geworden sind (Agrimonetäres System, Ziel- oder Schwellenpreise, VILs, Garantieschwellen, etc.)
- Politikinstrumente, die formal noch existieren, aber an Bedeutung verloren haben (Interventionskäufe, Exportsubventionen, Produktionsquoten, Mitverantwortungsabgaben, Flächenstillegungssätze, etc.)

[11] Mansholt sah zudem schon sehr früh die Notwendigkeit, Konsumenteninteressen bei der Gestaltung der GAP aktiv zu berücksichtigen indem er 1961 Konsumentenorganisationen einlud, Elemente der GAP zu diskutieren, die aus seiner Sicht zu sektororientiert war und bei der Realisierung von agrarischen Einkommenszielen zu hohe gesellschaftliche Kosten verursachte (Tarditi, 1998, 4f).

- Politikinstrumente, die mittelfristig bedeutsam bleiben dürften (entkoppelte Flächenprämien, Cross Compliance, finanzielle Disziplin, etc.)[12]

Die eliminierten Instrumente der klassischen Preispolitik haben ihre Legitimation verloren, weil sie sich schlussendlich entweder als wenig effektiv zur Erreichung der gesteckten Ziele, ineffizient wegen hoher Transaktionskosten, oder aber einfach als im Konflikt mit internationalen Regeln erwiesen haben. Die Akzeptanz dieses Umstands stellt sich im politischen Prozess jedoch oft erst sehr viel später ein, als dies der Faktenlage entsprechen würde. Ein Beispiel ist die Einführung von gekoppelten Direktzahlungen im Rahmen der MacSharry-Reform 1992, die erst durch internationalen Druck durch die GATT-Uruguay Runde zustande kam.

Die wissenschaftliche Diskussion der Vorteile von Direktzahlungen gegenüber dem Konzept administrierter Preise reicht bis in die frühen 70er Jahre zurück (z.B. Koester, Tangermann, 1976). Dieses Beharrungsmuster prägt die gesamte Historie der GAP-Reformen und zeichnet für die weiter oben angesprochenen Probleme in Form von Effizienzdefiziten und Synergieverlusten verantwortlich. Diese haben ihren Ursprung primär in ‚*rent seeking*' und führen zwangsläufig zu Budgetbelastungen.

Der aktuelle Instrumentenmix, der Marktsteuerung und Einkommenspolitik weitgehend entkoppelt, hat landwirtschaftlichen Betrieben spürbar mehr unternehmerische Spielräume eröffnet. Vermutlich hat die reduzierte Eingriffsintensität auch die Macht der organisierten Erzeugerinteressen leicht zurückgedrängt (Grant, 2010; Syrrakos, 2008, 119): einerseits konnte auf EU-Ebene zwischen den verschiedenen Gruppen nicht immer Einigkeit erzielt werden, andererseits haben Erzeugerorganisationen teilweise erst mit Verspätung die zunehmende Bedeutung organisierter Konsumenten-, Entwicklungs- und Umweltinteressen realisiert.

Trotz dieser positiven Entwicklungstendenz wäre es nicht zutreffend, die „neueren" Politikinstrumente als problemfrei einzustufen. Gerade die entkoppelten Direktzahlungen haben mehrere, miteinander nur schwer zu vereinbarende Funktionen: sie sind gleichzeitig (1) Einkommensstützung, (2) Kompensationszahlungen und (3) Landmanagementanreiz. Durch die graduelle Veränderung der politischen Gewichte dieser drei Funktionen während der letzten GAP-Reformen hat sich der Charakter dieser Zahlungen von „temporär" in „semi-permanent" (Grant, 2010) verändert. Aufgrund der hohen Bedeutung von Direktzahlungen in der aktuellen Agrarpolitik vieler Länder wird der Legitimation dieser Zahlungen im folgenden Abschnitt besonderes Gewicht eingeräumt. Das bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass die Instrumente der „zweiten Säule" der GAP völlig ohne Probleme wären (Europäischer Rechnungshof, 2005, 2012).

# Direktzahlungen – theoretisches Ideal und politische Realität

## Politische versus ökonomische Argumentation

Direktzahlungen bilden heute in den meisten Ländern ein zentrales Element der Agrarpolitik. Die theoretische Fundierung dieses Instruments geht auf Arbeiten von (Agrar)Ökonomen seit den 1970er Jahren zurück (z.B. Koester, Tangermann, 1976), die durch beharrliche Überzeugungsarbeit der OECD sukzessive in die praktische Politik eingeführt wurde. Im Folgenden wird versucht, die Legitimierung dieses Instruments durch Vergleiche zwischen den von der Agrarpolitik vorgebrachten Begründungen und beobachtbaren Fakten in Zusammenhang mit gängigen Direktzahlungsformen zu analysieren. Aufgrund der mittlerweile großen Zahl der zu dieser Problemstellung vorliegenden Publikationen kann dies in sehr komprimierter Form bewerkstelligt werden.

[12] In dieser Gruppe finden sich Instrumente, die mittlerweile bereits wieder obsolet geworden sind (zB der Mechanismus zur finanziellen Disziplin 2003)

Eine Politik muss primär im Hinblick auf das Ausmaß der Realisierung ihrer Zielsetzungen bewertet werden. Das ist im Fall der GAP schwierig, weil ihre Ziele sehr allgemein formuliert (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1957; Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2010) und seit dem Gründungsjahr 1957 zudem quasi unverändert geblieben sind[13]. Trotzdem lässt sich abschätzen, inwieweit (entkoppelte) Direktzahlungen den an sie gestellten Anforderungen – sowohl aus theoretischer als auch praktisch-politischer Sicht – entsprechen.

Zweifellos haben die mit den Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) seit 1992 eingeführten Formen von Direktzahlungen, welche das Konzept der Marktpreisstützung weitgehend abgelöst haben, eine Reihe von Vorteilen:

- Verbesserte Marktorientierung der EU Landwirtschaft
- Erhöhte Transfereffizienz der Stützungszahlungen
- Abschwächung der internationalen Kritik an der GAP
- tendenzielle Stabilisierung der agrarischen Einkommen durch fixierte Einkommensanteile

Dadurch wurde der Problemdruck der 80er und frühen 90er Jahre deutlich reduziert. Mit den letzten GAP-Reformen wurden die Grenzen zwischen den beiden Säulen – inhaltlich und budgetär – zunehmend verwischt. Die Grundkonstruktion der GAP zeigte sich jedoch resilient: unverändert stellen flächenbezogene, wenig differenzierte Direktzahlungen den Hauptteil der Fördermaßnahmen im Rahmen der GAP dar. Immer noch dominiert das bereits in den 50er Jahren herangezogene „*state assistance paradigm*“ die Denkweise der agrarpolitischen Entscheidungsträger.

Auf die Frage „Weshalb werden Landwirte heute unterstützt?“ finden sich z.B. in einer Broschüre des BMELV (2013) die seit mehr als zwei Jahrzehnten unverändert benutzten Standardformulierungen zur Legitimation von Agrarförderungen: „*Landwirte erbringen vielfältige Leistungen für die Gesellschaft, die über den Markterlös für ihre Produkte nicht abgegolten werden. […] damit die vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft honoriert und gesichert werden. […] Erhalt der Kulturlandschaften, die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln, […] das soziale Gefüge in den Dörfern und schaffen Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Zweitens sind die staatlichen Förderungen ein Ausgleich dafür, dass Landwirte in Europa gerade in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz deutlich höhere Standards einhalten müssen als ihre Kollegen in anderen Teilen der Welt. Diese höheren Standards verteuern in vielen Fällen die Produktion und können in einem globalisierten Markt als Wettbewerbsnachteil wirken..*“

In derselben Broschüre wird das Ausmaß der Förderungen für einen Haupterwerbsbetrieb in Deutschland im Jahr 2013 mit 318 EUR an Direktzahlungen und 101 EUR für „andere Zahlungen (u.a. für Agrarumweltprogramme)“ angegeben. In Summe resultierten daraus durchschnittlich 31 225 EUR pro Betrieb. Auch in Publikationen des österreichischen „Lebensministeriums“ finden sich ähnliche Aussagen (BMLFUW, 2013). Fast immer sind es Standortnachteile, (positive) Externalitäten, hohe Produkt- und Prozessstandards (Umwelt, Lebensmittelsicherheit und –qualität, Tierschutz) sowie die Rolle der Landwirtschaft als „Wachstumsmotor“ im ländlichen Raum, die zur Legitimation von Stützungsmaßnahmen für „bäuerliche Familienbetriebe“ dienen[14]. Im Folgenden wird versucht, die Logik hinter diesen Aussagen einer kursorischen Prüfung zu unterziehen.

[13] Die Bemühungen der Agrarkommissäre MacSharry und Fischler, die GAP auf ein „multifunktionales“ Fundament zu stellen („europäisches Agrarmodell“), blieben in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen der GAP ohne Folgen (Hofreither, 2011)

[14] Die Schweiz ist in dieser Hinsicht spürbar konkreter, indem mit der AP 2014-17 sieben Typen von Direktzahlungen auf sieben Ziele ausgerichtet sind, von denen einige durchaus quantifizierbar sind.

## Legitimierung von Direktzahlungen

### Vertrauensschutz

Eine klassische Legitimation bei der Einführung von Direktzahlungen (DZ) ist „Vertrauensschutz“, also die Forderung nach Kompensation von Erlös- bzw. Einkommenseffekten als Folge einer „nicht vorhersehbaren“ Politikänderung. Weil im Laufe der Zeit Veränderungen unternehmerischer Entscheidungen im Bereich von Kosten, Preisen oder Produktivität an Einfluss gewinnen, kann derartigen Kompensationen nur zeitlich limitiert Gültigkeit zukommen. Die ersten Preissenkungen der MacSharry-Reform liegen bereits ein Vierteljahrhundert zurück, wodurch diesem Argument heute nur mehr beschränkt Relevanz zukommen sollte. Auch der Umstand, dass in anderen Wirtschaftsbereichen derartige Kompensationen weitgehend unbekannt sind, wirft Erklärungsbedarf auf.

### Produkt- und Prozessstandards

Eine andere Legitimierung von Direktzahlungen ergibt sich aus der Einhaltung von gesellschaftlich geforderten höheren Produkt- und Prozessstandards (Tierschutz, Gewässerqualität, Inputbeschränkungen). Wenn diese Kosten erhöhend wirken und damit einen Wettbewerbsnachteil darstellen, lässt sich u.U. daraus eine Rechtfertigung für kompensierende Direktzahlungen ableiten. Die praktisch implementierten Standards sind jedoch zumeist auf einzelne Produktionsbereiche beschränkt. Hohe Standards in der Tierhaltung berühren aber kaum die Kostenstruktur von Getreideproduzenten.

*Cross-Compliance* ist ein zentraler Pfeiler zur Legitimierung der Zahlungen der ersten Säule. Obwohl sie vielfach mit den Vorgaben der „guten fachlichen Praxis“ oder sogar gesetzlichen Mindestanforderungen übereinstimmen, haben sie für Betriebe - je nach Betriebstyp, -größe oder Region - unterschiedliche Kosteneffekte. Die durch Umweltregulierungen im deutschen Ackerbau verursachten Kosten und Erlöseinbußen quantifizieren Plankl et al (2010) mit etwa 19 EUR je ha, also weniger als 2% der Produktionskosten. Die Schätzungen der Kosteneffekte derartiger Standards liegen damit deutlich unter den Beträgen der aktuell bezahlten durchschnittlichen DZ (Isermeyer, 2012; Plankl et al, 2010; Schulz, 2010).

### Produktionskosten und Einkommen

Direktzahlungen werden auch als Ausgleich für höhere durchschnittliche Produktionskosten in der EU gesehen. Zwei Fragen drängen sich dabei auf: (1) mit welchen ausländischen Mitbewerbern wird der Kostenvergleich durchgeführt und – nachdem auch im Fall tatsächlich höherer Durchschnittskosten ein Teil der EU Produzenten darunter liegen dürfte - (2) warum kommen auch diese Erzeuger in den Genuss einer Pauschalsubvention? Aus dem Blickwinkel der realen Außenhandelstheorie würde das Fehlen komparativer Vorteile zudem ein Signal für das Schrumpfen dieses Wirtschaftszweigs, nicht aber dessen Subventionierung darstellen.

Argumentativ daraus ableitbar werden DZ auch als notwendige Stützung für zu niedrige (Durchschnitts)Einkommen in der EU Landwirtschaft legitimiert. Pauschale Einkommensstützungen als einkommens- bzw. sozialpolitische Maßnahme sind allerdings nicht auf der EU-Ebene anzusiedeln, sondern liegen eindeutig im Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten. Zudem erfordern sie eine Differenzierung nach der tatsächlichen Einkommenshöhe, um unerwünschte Verteilungseffekte zu vermeiden. Die OECD (Tangermann, 2014) fordert daher seit langem einen „*means test*“ für derartige Zahlungen. Beide Vorgaben werden durch die aktuellen entkoppelten Direktzahlungen (EDZ) nicht erfüllt.

Weil Direktzahlungen statistisch gesehen etwa 50% des Gewinns eines Betriebes ausmachen wird daraus auch der Schluss abgeleitet, die Gewinne in der Landwirtschaft würden bei einem Abbau der Direktzahlungen um die Hälfte sinken. Dabei wird negiert, dass ein Teil dieser Direktzahlungen auf die Bodenbesitzer überwälzt wird. Nachdem mittlerweile in vielen EU-Ländern der Pachtflächenanteil erhebliche Umfänge angenommen hat, ist das Gesamtvolumen der Überwälzung bedeutsam[15]. Zusätzlich beeinflusst eine Senkung der Direktzahlungen auch den Strukturwandel, was Wachstumschancen für die wettbewerbsfähigen Betriebe eröffnet (Isermeyer, 2012).

Eine Reihe von Studien zeigt übereinstimmend auf, dass ein schrittweiser Abbau der Direktzahlungen zugunsten einer gezielteren Verwendung dieser Mittel zur Erreichung der gesteckten Ziele im Agrarbereich die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe kaum beeinträchtigen würde (Isermeyer, 2012). Das vielfach befürchtete Brachfallen großer Flächen ist nicht zu erwarten. Diese Ansicht deckt sich auch mit den Ergebnissen von SCENAR-II (Nowitzky et al, 2009). Bedeutsam sind Direktzahlungen dagegen für benachteiligte Gebiete, die unter Weltmarktbedingungen kaum rentabel bewirtschaftet werden können.

Teilweise werden Direktzahlungen auch als Kompensation für hohe Pachtpreise argumentiert. Allerdings sind diese hohen Pachtpreise Ausdruck hoher Zahlungsbereitschaften von anderen Betrieben, die eine ausreichend hohe Rentabilität bei bestimmten Erzeugnissen aufweisen. Hohe Pachtpreise können also nicht als Legitimation für Direktzahlungen dienen, sondern sind im Gegenteil oft die Folge von Direktzahlungen, aber auch von hohen Weltmarktpreisen oder Förderprogrammen, wie etwa im Bioenergiebereich.

### Sozialpolitische Effekte

Zu Beginn der Einführung von Direktzahlungen waren diese als (Einkommens-)Kompensation für die Preissenkungen der MacSharry-Reform 1992 konzipiert. Neben dem zwangsläufig damit verbundenen Ablaufdatum liegen als weiteres Gegenargument auf der Hand, dass Sozialpolitik keine Gemeinschaftsaufgabe ist. Zudem werden DZ als sozialpolitisch motivierte Transfers nur den Beschäftigten im Agrarbereich der EU gewährt, nicht aber anderen Berufsgruppen. Soziale Unterstützung ohne Prüfung der individuellen Bedürftigkeit ist eine Vorgangsweise, die in der Finanzwissenschaft ohne Präzedenz ist. Zusätzlich sind positiv mit dem Einkommen korrelierte Unterstützungsvolumina eine Facette dieses Systems, die außerhalb der Landwirtschaft kaum vermittelbar ist. Auch ist die Notwendigkeit von Direktzahlungen angesichts steigender Erzeugerpreise mit steigenden Lebensmittelausgaben für Konsumenten schwer zu erklären: waren es doch über Jahrzehnte zu niedrige Agrarpreise, mit denen massiven Stützungsprogramme - mit enormen Kosten für die Allgemeinheit – begründet wurden.

Die GAP-Reform 2013 hat dieses Problem dadurch (schein)gelöst, dass nur „aktive Landwirte“ in den Genuss von Direktzahlungen kommen sollen. Die daraus resultierenden faktischen Verbesserungen bleiben jedoch bescheiden: die Verteilung dieser Zahlungen ist konstruktionsbedingt hochgradig ungleich, immer noch lukrieren Großbetriebe und im Agrarbereich angesiedelte Verarbeitungsunternehmungen den Großteil der Subventionszahlungen für sich. Weil diese Zahlungen nicht als einkommens- bzw. sozialpolitisch legitimierte Stützungen gelten können, müssen umwelt- oder regionalpolitische Leistungen herangezogen werden müssten. Allerdings besteht eine Diskrepanz zwischen dem Wert dieser Leistungen und den empfangenen DZ (Plankl et al, 2010, Isermeyer, 2012). Ein spezielles Problem ergibt sich daraus, dass unter den größten Empfängern teilweise auch börsennotierte Unternehmen angesiedelt sind, die fünfstellige Hektarflächen mit bis zu 1000

[15] Unterstellt man als Gedankenexperiment, dass die Direktzahlungen doppelt so hoch seien, dann wäre ihr Anteil am Gewinn entsprechend höher und eine Absenkung damit noch schädlicher? (Isermeyer, 2012)

Beschäftigen bewirtschaften. Inwieweit sich die EDZ der GAP als renditeerhöhende Subvention für Kapitaleigner legitimieren lassen, ist eine zurzeit noch wenig diskutierte Fragestellung.

### Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes

Immer noch wird angeführt, die EDZ würden als Teil der ersten Säule - wie früher die Marktordnungsausgaben - in Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes stehen. Mit der „Entkoppelung“ dieser Zahlungen vom aktuellen Output ist jedoch – zumindest formal - kein Zusammenhang mit dem Marktgeschehen mehr gegeben. Ökonomisch gesehen entsprechen sie einer Subvention mit Verhaltensauflagen, die zumindest teilweise in den Pacht- bzw. Bodenpreisen einer Region kapitalisiert werden. Dadurch wird zwar die Einkommen stützende Wirkung dieser Zahlungen reduziert, ein direkter Zusammenhang mit dem Marktgeschehen lässt sich daraus jedoch aufgrund der Immobilität des Produktionsfaktors Boden nicht ableiten. Die aktuellen Unterschiede in den EDZ zwischen Mitgliedsstaaten und Produktbereichen lassen zudem Zweifel aufkommen, dass damit tatsächlich Wettbewerbsgleichheit geschaffen wird (z.B. Kilian, Salhofer, 2008; Van Herck, et al, 2013).

### Bereitstellung öffentlicher Güter

Spätestens mit der Einführung von *Cross Compliance* werden EDZ auch mit ihrer Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter (Wasser, Artenvielfalt, Klima, etc.) begründet. Bisher fanden sich derartige Maßnahmen vornehmlich in der zweiten Säule der GAP. Die wissenschaftliche Evidenz im Hinblick auf die Generierung positiver Externalitäten durch entkoppelte Direktzahlungen bei *Cross Compliance* ist gemischt (Bennet et al., 2006; Brady et al., 2010; Europäischer Rechnungshof, 2008). Am ehesten sind positive Effekte in Bezug auf Biodiversität und Landschaftsbild in benachteiligten Gebieten zu erwarten, wenn ohne diese Zahlungen mit Betriebsaufgaben zu rechnen wäre. Allerdings stellen EDZ dabei ein sehr unscharfes, weil nicht in der Fläche differenzierendes Instrument dar.

Die seitens der Kommission (Europäische Kommission, 2010) vorgebrachte Begründung, welche die Zahlungen der ersten Säule („Basisprämie“) als pauschale Entschädigung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern sieht, die nicht mit den Marktpreisen abgegolten würden, ist aus mehreren Gründen problematisch: Sie ignoriert den Umstand, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter nur dann honoriert werden sollte, wenn diese Güter knapp sind. Auch setzt sie indirekt voraus, dass jeder Betrieb per saldo positive Externalitäten generiert. Weil das kaum gegeben sein dürfte erhalten auch jene Betriebe öffentliche Mittel aus diesem Titel, die keine oder u.U. sogar negative Externalitäten bewirken. Nicht zuletzt macht eine allgemeine Pauschalzahlung Aktivitäten zur Bereitstellung öffentlicher Güter betriebswirtschaftlich zu einem Kostenfaktor, den es zu minimieren gilt.

### Inwieweit sind Direktzahlungen „legitimiert“?

Trotz dieser brüchigen Legitimationsbasis wurde mit der letzten Reform 2013 die weitgehend unveränderte Fortführung des Stützungssystems der GAP beschlossen. Die Fortführung einer nur leicht modifizierten allgemeinen Flächenprämie durch die GAP 2013 prolongiert jedoch das problematische Verhältnis zu fundamentalen EU Prinzipien, aber auch gegenüber wissenschaftlichen Analysen. Ein Direktzahlungssystem, das korrekt im Hinblick auf die Realisierung der gesteckten Ziele und die verantwortungsvolle Verwendung öffentlicher Mittel konzipiert ist, müsste Direktzahlungen deutlicher als bisher betriebs- bzw. regionsspezifisch ausgestalten. Die Berücksichtigung von „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“ würde tendenziell eine Verlagerung von Zahlungen von der ersten in die zweite Säule nahelegen. „Additionalität“ würde im Falle von Einkommensstützungen eine völlige Renationalisierung, zumindest aber eine Kofinanzierungslösung erfordern (Hofreither, 2013).

Allerdings ist auch eine Verlagerung von Budgetmitteln in die zweite Säule als Mittel zur Verbesserung der Zielsicherheit der GAP nicht völlig unproblematisch (u.a. Europäischer Rechnungshof, 2005, 2012; Shucksmith et al., 2005). Eine langfristig tragfähige Reform der GAP scheint damit ohne eine umfassende Evaluierung und Präzisierung ihrer Ziele und Instrumente/Maßnahmen kaum denkbar (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2010).

# Ökonomische Rationalität und praktische Agrarpolitik

## Politische Rationalität

Ein wesentlicher Grund für die längerfristig unbefriedigende Sequenz agrarpolitischer Entscheidungen liegt darin, dass für praktische Wirtschaftspolitiker auf längere Frist die gesamtwirtschaftlichen, ja sogar die sektoralen Nettowirkungen einzelner Maßnahmen nahezu irrelevant sind. Unter politischen Karrieregesichtspunkten interessieren sich Politiker kaum für die langfristigen ökonomischen, sozialen und strukturellen Folgen ihrer Entscheidungen für die Allgemeinheit, sondern primär für die (kurzfristigen) politischen Effekte (Kruse, 2009). Im Bereich der Agrarpolitik ist das Ausmaß an Fachkenntnis unter den Politikern vermutlich überdurchschnittlich, weil viele von Ihnen aus dem Sektor kommen und/oder eine einschlägige Fachbildung vorweisen können. Dennoch leiden kurzfristig vorteilhaft erscheinende Lösungen oft daran, dass sie längerfristig klar ineffizient sind. Diese Zeitinkonsistenz zwischen dem Entscheidungshorizont von Politikern und den längerfristigen ökonomischen Nettoeffekten ist eines der Kernprobleme des sogenannten „Governance Dilemmas“ (Kruse, 2009; Keohane, 2001, Eberlein, Newman, 2008). Der Umstand, dass die objektiven Reformfolgen durch komplexe Sekundärwirkungen verschleiert werden, lässt das Gesamtsystem für Außenstehende als „black box“ erscheinen. Das erleichtet politisches Rationalverhalten in Form von gesamtwirtschaftlich suboptimalen, längerfristige Erfordernisse ignorierenden Entscheidungen. Die – zugegeben utopische - theoretische Lösung dafür besteht in einem ausreichenden Informationsstand aller von einer Politikmaßnahme Betroffenen sowie der ausgewogenen Repräsentanz dieser Betroffenen im politischen Entscheidungsprozess.

## Gesetzgebungsprozess und GAP

Der Großteil der gesetzlichen Entscheidungen im Agrarbereich fällt auf der EU-Ebene. Während bei früheren Reformen der Rat das Hauptrechtsetzungsorgan war und dem Europäischen Parlament lediglich ein Anhörungsrecht zukam, änderte sich die Rechtslage mit dem Lissabon-Vertrag grundlegend: das Parlament wurde zum Mitgesetzgeber. Allerdings haben sich die zum Teil hohen Erwartungen in diese Veränderung im Sinne einer korrigierenden Kraft für das doch sehr interessenbezogene Agieren des Rates bisher nicht erfüllt: auch das Parlament unterliegt durch die partei-internen Disziplinregeln ähnlichen Verhaltensweisen. Zudem ist die Materie im Agrarbereich sehr komplex, weshalb die meisten nicht-agrarischen Abgeordneten auf Interpretationshilfen angewiesen sind. Nicht zuletzt sind agrarische Erzeugerinteressen auch im EU-Parlament deutlich besser organisiert als jene von Konsumenten oder Steuerzahlern. In Summe hat sich gezeigt, dass durch die geänderten Entscheidungskompetenzen keine erkennbare Stärkung von Verbraucher- oder Umweltinteressen durch die Einbeziehung des EP eingetreten ist.

## Wohlfahrtsoptimum und Gruppeninteressen

Das theoretische Ideal einer Politik, welche die Präferenzen aller Individuen reflektiert und einen konsensual entschiedenen wohlfahrtsökonomischen Optimalzustand quasi automatisch bewirkt, dürfte in der Realität kaum zu finden sein (Atkinson, Stiglitz, 1980). Die zentrale Bedingung für eine aus

ökonomischer Sicht rationale Politik, der zufolge die gesetzten Maßnahmen elementaren Effizienzkriterien entsprechen müssen, spielt in den für die Politik relevanten Zeitperioden keine Rolle. Dasselbe gilt für die Transparenz derartiger Entscheidungsprozesse, wobei die laufenden Verhandlungen zum geplanten Freihandelsabkommen TTIP einen bedenklichen Höhepunkt darstellen[16].

Entscheidungsprozesse in der politischen Realität sind durch Gruppeninteressen geprägt (Syrrakos, 2008), deren Einfluss durch Größe, Budget und Organisationsgrad bestimmt wird. Oft stimmt der gesellschaftliche Optimalzustand nicht mit den Wünschen gut organisierter Partikularinteressen überein. „Optimale" Lösungen scheitern dann nicht an fehlendem Wissen, sondern an den spezifischen Interessenlagen und – gewichten im politischen Prozess. Im Agrarministerrat der EU reduziert sich das Problemspektrum fast immer auf die zu erwartenden Einkommens- und Budgeteffekte. Das wirft die Frage auf, wie unter derartigen Voraussetzungen die Wechselbeziehungen zwischen Gruppeninteressen und gesellschaftlicher Wohlfahrt geartet sind.

# Pfadabhängigkeit und Reformimpulse

## GAP-Direktzahlungen und Pfadabhängigkeit

Ökonomen und Politikwissenschaftler verweisen bei der Analyse des Beharrungsvermögens existierender Regelungen in Politikbereichen häufig auf „Pfadabhängigkeit". Nachdem in den letzten Jahrzehnten die einkommensstarken Betriebe ihre ökonomischen Renten über alle GAP-Reformen wirksam verteidigen konnten, ist für sie der *status quo* fast immer besser als die Situation nach einer einschneidenden Reformen. Das ist eine zentrale Ursache für die „Pfadabhängigkeit" der GAP.

Obwohl dieses Phänomen gerade in Bezug auf die GAP oft konstatiert wird, ist dessen normativer Gehalt nicht völlig klar (Kay, 2005). Mit der Einsicht, dass die Vergangenheit relevant ist („*history matters*"), lässt sich zwar das Beharren auf dem *status quo* erklären, nicht aber zwingend die Ursachen für fallweise doch eintretende Veränderungen. Daugbjerg (2009) verwendet dieses Konzept dennoch zur Analyse der Reformsequenz 1992-2003, wobei die jeweils folgenden Schritte als bedingt durch die vorhergegangene Reform gesehen werden („*reactive sequencing*"). Wichtig für einen langfristigen Paradigmenwechsel war nach Daugbjerg die „Entkoppelung" der GAP-Direktzahlungen durch die Fischler-Reform.

Der Übergang zu EDZ wird generell als „Schritt in die richtige Richtung" gesehen. Zweifellos trifft das zu, wenn man den Blick rückwärts auf die damit entschärften Probleme richtet. In der Vorausschau wird aber rasch klar, dass man sich in eine politische „*lock in*"-Situation manövriert hat: es gibt keinen praktikablen weiteren Reformschritt, der für die agrarischen Stakeholder noch attraktiver ist. Die massive Verteidigung entkoppelter Zahlungen seit 2003 – anfangs durch Verhinderung eines Ablaufdatums, später durch Pseudo-Greening - verdeutlicht dieses Problem nachdrücklich. Eine theoretisch optimale Lösung wäre eine Einmalzahlung an alle landwirtschaftlichen Betriebe als Kompensation für den Übergang auf „freie" Märkte und den dadurch erlittenen Verlust an Marktregulierung und -stützung. Allerdings haben derartige Vorschläge – zB das „Bond-Schema von

[16] Die Verhandlungen zum TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) laufen seit 2013 praktisch völlig unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das führte u.a. zur grotesken Situation, dass nicht einmal die darüber abstimmenden EU-Abgeordneten Informationen über Verhandlungsdetails bekamen und erst nach Protesten zuletzt unter sehr restriktiven Bedingungen Zugang zu Texten in einem „Leseraum" gewährt wurde. Diese Vorgangsweise wird damit begründet, dass damit der Verhandlungsfortschritt beschleunigt würde. Die US-Senatorin Elizabeth Warren hat treffend angemerkt, dass eine Situation, in der Geheimhaltung Verhandlungen erleichtert, klarerweise Besorgnis über die Erwünschtheit dieser Inhalte aus Sicht der Ausgeschlossenen auslösen sollte (Rodrik, 2015)

Swinbank und Tangermann (2001) – bisher nicht den Weg in die politische Diskussion gefunden. Eine wesentliche Voraussetzung für diesen Lösungsansatz wäre die zeitlichen Begrenzung der EDZ, die jedoch bisher erfolgreich verhindert wurde.

### Paradigmenwechsel und Reformen

Faktoren, welche erforderliche Anpassungen der GAP verhindern bzw. verzögern sowie die Möglichkeiten ihrer Überwindung bilden eine in der politikwissenschaftlichen Literatur häufig behandelte Problemstellung (Coleman, Skogstad, Atkinson, 1997; Daugbjerg, 2003; Garzon, 2006; Lynggaard, Nedergaard, 2007; Petrick, 2008; Skogstad, 1998; Skogstad, Verdun 2009).

Die erwähnte „Pfadabhängigkeit“ wird im Grunde durch das Beharrungsvermögen eines bestimmten Paradigmas begründet. Die erfolgreiche Verteidigung etablierter – jedoch irgendwann überholter - politischer Positionen erfordert konkrete strategische Voraussetzungen (Mondou et al, 2014):

- Die vertretene Politikvision muss breit akzeptierte Werte beinhalten (Fortschritt, Fairness, Partizipation, Unabhängigkeit, Wachstum etc.);
- es sollte eine erkennbare Verknüpfung mit aktuellen Befürchtungen und Ängsten geben;
- ein möglichst multidimensionaler Politikvorschlag erweitert die politischen Argumentationsmöglichkeiten zugunsten der Gruppenposition;
- das Management der Politikvision muss innerhalb der Interessengruppe gut koordiniert sein.

Daraus lassen sich die Kriterien für einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Sinne der Überwindung von „Pfadabhängigkeit“ ableiten, wie sie Mondou et al am Beispiel der US-Biofuel Industrie analysiert haben:

- Die Entscheidungsträger müssen selber das herrschende Paradigma als gescheitert erkennen und damit offen für Änderungen sein;
- es muss ein alternatives Paradigma verfügbar sein, das ein politisch und ökonomisch tragbares Konzept darstellt;
- das Beharrungsvermögen des *status quo* wird durch Veränderungen im Bereich von Interessenkoalitionen oder Entscheidungsprozessen zusätzlich geschwächt.

Historische Beispiele für derartige Konstellationen im Bereich der EU Agrarpolitik waren etwa die MacSharry-Reform 1992, bei der die laufenden GATT-Verhandlungen den entscheidenden Paradigmenwechsel in Form der Einführung von Direktzahlungen erzwangen. Auch die ‚Fischler-Reform‘ 2003 mit der Entkoppelung der DZ wurde exogen durch die bevorstehende Osterweiterung bzw. die damals noch junge Doha-Runde des GATT entscheidend beeinflusst. Bei den späteren Reformen der GAP dagegen fehlte ausreichender exogener Druck – nicht zuletzt durch die de facto gescheiterte Doha-Runde (Daugbjerg, 2014) - und damit auch die politische Motivation, erforderliche Anpassungen tatsächlich zu realisieren.

## Zusammenfassung

Die in diesem Beitrag diskutierte „Legitimität“ agrarpolitischer Ziele und Maßnahmen ist aus rechtlicher Sicht zweifellos gegeben. Schwachstellen zeigen sich dagegen im Rahmen ökonomischer Betrachtungen, bei denen die Effizienz der gewählten Maßnahmen in Bezug auf die Erreichung der vorgegebenen Ziele analysiert wird. In den meisten Fällen sind es nicht Wissensdefizite, sondern der ungleichgewichtige Einfluss von Interessengruppen im politischen Entscheidungsprozess, der zu diesen Effizienzdefiziten führt. Weil viele Politikfelder - und besonders die europäische Agrarpolitik - durch „Pfadabhängigkeit“ geprägt sind, besteht permanent die Gefahr, dass das

politisch mögliche Anpassungstempo geringer ist als die sich rasant verändernden Anpassungserfordernisse. Aus einer langfristigen Perspektive betrachtet waren alle Reformen seit 1992 primär damit beschäftigt, die Probleme der zuvor über 30 Jahre verfolgten Preisstützungspolitik zu reduzieren bzw. zu eliminieren. Das seit der Schaffung der GAP in den 60er Jahren verfügbare Wissen um die Ineffizienzen dieses Ansatzes hat nicht gereicht, die enormen gesellschaftlichen Kosten dieses Irrweges zu verhindern.

Tangermann formulierte den Unterschied zwischen sachlicher und politischer Optimalität folgendermaßen: „Politiker, die sich mit ihrer gesamten Energie darauf konzentrieren, nicht die Wirksamkeit und Effizienz der von ihnen verantworteten Politik zu verbessern, sondern deren mediale Wahrnehmung so zu steuern, dass Kritik weitgehend abprallt, können einem Reformdruck ausweichen, der sonst Veränderung erzwungen hätte.“ (Tangermann, 2014). Dieses politische Beharren am *status quo* führt längerfristig zu den Fehlentwicklungen, die später mit enorm erhöhten gesellschaftlichen Kosten korrigiert werden müssen. Für die Zukunft unseres Gemeinwesens wichtige agrarbezogene Problemfelder – darunter ‚Klima‘, Biodiversität‘ oder ‚Nahrungsmittel und Ernährung‘ - werden durch politisch rationale Kurzfriststrategien zur Befriedigung von Partikularinteressen an einer langfristig tragfähigen Ausgestaltung behindert. Ob auch diese Fehlentwicklungen später allein durch den Einsatz von monetären Mitteln korrigierbar sein werden,ist eine beunruhigende offene Frage.

## Literatur


Atkinson, A. B., Stiglitz, J.E. (1980), Lectures on Public Economics, New York: McGraw Hill.

Bennet, H., Osterburg, B., Nitsch, H., Kristensen, L., Primdahl, J., Verschuur, G. (2006). Strengths and Weaknesses of Crosscompliance in the CAP, EuroChoices 5(2). S. 50-57.

Boskin, M. (2013) Die Zähmung des Leviathan, Project Syndicate, Jan 27, 2013, https://www.project-syndicate.org/commentary/james-buchanan-and-the-logicof-government-growth-by-michael-boskin/german

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2013) Die Agrarpolitik der EU - Einfach erklärt, Juli 2013, Wien.

Brady, M., Ekman, S., Rabinowicz, E. (2010). Impact of decoupling and modulation in the European Union: A sectoral and farm level assessment, Paper presented to OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform, 10-11 March 2010, Paris, France.

Buchanan, J. M. (1975) The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press.

Bureau, J.-C., Witzke, H.-P. (2010). The Single Payment Scheme after 2013: New Approach, New Targets, Study, IP/B/AGRI/IC/2009_038 March 2010.

Coleman, W.D., Skogstad, G., Atkinson, M.M. (1997) `Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture.' Journal of Public Policy 16: 273-301.

Coleman, W.D., Grant, W., Josling, T.E. (2004) Agriculture in the New Global Economy, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.

Daugbjerg, C. (2003) `Policy Feedback and Paradigm Shift in EU Agricultural Policy; the Effects of the MacSharry Reform on Future Reform.' Journal of European Public Policy 10(3): 421-37.

Daugbjerg, C. (2009) 'Sequencing in Public Policy: The Evolution of the CAP over a decade', Journal of European Public Policy, 16(3), 395-411.

Daugbjerg, C. (2014) Explaining Reform and Reversal of the EU's Common Agricultural Policy, 1992-2013, Paper prepared for presented at the ECPR General Conference, Glasgow, 3-6 September 2014.

Eberlein, Burkhard, Newman, Abraham L. (2008) Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 21, No. 1, January 2008 (pp. 25–52).

Erjavec, E., Erjavec, K. (2014) "Greening" as justification for the keeping of the redistributional character of agricultural policy? Policy discourse of CAP 2020 reform, in: Schmid, E und Vogel, St. (Hrsg): The Common Agricultural Policy in the 21st Century, Festschrift für Markus Hofreither, Wien (Facultas), S. 43-65.

Europäische Kommission (2010). Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Brüssel, den 18. November 2010, KOM(2010) 672 final.

Europäische Union (2006). Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [Elektronische Version]. ABl. Nr. C321E, vom 29.12.2006, 1-180.

Europäischer Rechnungshof (2005). Überprüfung der Agrarumweltausgaben, Sonderbericht zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxemburg, 2005, (3/2005).

Europäischer Rechnungshof (2008). Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?, Sonderbericht, Luxemburg, 2008.

Europäischer Rechnungshof (2012) Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV), Luxembourg.

European Commission (1960). "Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43 of the Treaty Establishing the Euro-pean Economic Community". DG VI/COM (60) 105. Brussels.

European Commission (1968): "Memorandum of the reform of agriculture in the European Community". DG VI/COM (68) 1000, Brussels.

European Commission (2011) Impact assessment for "CAP towards 2020", (20 documents), download: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index_en.htm

FAO (2014) Agriculture, Forestry and Other Land Use Emissions by Sources and Removals by Sinks, ESS Working Paper No. 2, Mar 2014,

Fennell, R. (1997). "The Common Agricultural Policy – Continuity and Change". Clarendon Press 1997, Oxford.

Garzon, I. (2006) Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

GATT (1958), Trends in International Trade (Haberler Report), Geneva.

Grant, W. (2010). Policy Instruments in the Common Agricultural Policy. West European Politics, Vol. 33, Iss. 1, pp. 22-38, download: http://dx.doi.org/ 10.1080/01402380903354049

Haniotis, T. (2014) Achievements and Constraints of the 2013 CAP Reform, in: Swinnen, J. (Ed.), The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels/London, pp. 139-146

Härtel, I. (2011). Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013 in juristischer Perspektive, in: die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013, Schriftenreihe der Rentenbank, Band 27, S 41-72.

Heidhues, Th. (1966) Ziel-Mittel-Systeme in der Agrarpolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 122, No. 1 (1966), S. 87-108.

Hobbes, Th. (1651) Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil, printed for Andrew Crooke, London, deutsche Übersetzung im Rascher Verlag Zürich und Leipzig MCMXXXVI. Herausgegeben und eingeleitet von J. P. Mayer, Wien, Köln, Weimar; download: http://www.welcker-online.de/Links/link_957.html

Hofreither, M. F. (1999) 40 Jahre Europäische Agrarpolitik - mit visionären Zielen in die realpolitische Sackgasse, In: Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie (Hrsg.): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren - Österreich zwischen Tradition und Moderne. Kritische Geographie, Reihe 1, 13. Promedia, Wien, S 26-43

Hofreither, M. F. (2007) Origins and development of the Common Agricultural Policy, in: Gehler M (Hrsg.), Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957 - 2007. 5/2009, 333-348; Böhlau-Verlag, Wien, Köln, Weimar; ISBN 978-3-205-77744-1.

Hofreither, M. F. (2011). Zur Logik der Säulenstruktur der GAP. In: Hambrusch, J., Larcher, M., Oedl-Wieser, T. (Editors) , Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie 20, 1, 3-12; Wien; ISBN 978-3-7089-0828-1.

Hofreither, M. F. (2012): The Future of Direct Payments in EU Agriculture- An Economic Assessment of Current Reform Proposals. J AGRICULTURAL SCIENCE AND APPLICATIONS, 1(4), 122-131; ISSN 2227-6475

Hofreither, M. F. (2013): Progressive cofinancing' of CAP direct payments. Matching domestic preferences with common pools. J AGRICULTURAL SCIENCE AND APPLICATIONS, 2, 219-225; ISSN 2227-6475

Isermeyer, F. (2012) Erst die Mittel, dann das Ziel? In: Joachim Lange (Hrsg.): Die Begrün(d)ung der Gemeinsamen Agrarpolitik? Die kommende Reform der GAP, Rehburg-Loccum 2012, ISBN 978-3-8172-0512-7, S 19-62.

Kay, A. (2005) A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies, Public Administration, Volume 83, Issue 3, August 2005, pp 553–571.

Ingersent, K. A., Rayner, A. J. (1999) Agricultural Policy in Western Europe and the United States, Cheltenham.

Keohane, R. O. (2001). "Governance in a Partially Globalized World" (Presidential Address, American Political Science Association 2000). American Political Science Review 95 (1): 1–13.

Kherallah, M.; Kirsten, J. F. (2002). The new institutional economics : applications for agricultural policy research in developing countries , Agrekon, Vol 41, No 2 (June 2002).

Kilian, S., Salhofer, K. (2008), "Single Payments of the CAP: Where do the Rents Go?", Agricultural Economics Review 9: 96-106

Knudsen, A.-Ch. L. (2009) Ideas, welfare, and values, Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s, in: Patel, K. K. (Hrsg.), Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945 (S. 61-78). Baden-Baden: Nomos.

Koester, U. (1997). Agrarpolitik im Dauerkonflikt mit Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Ordo, Vol. 48, 1997, S. 341-362.

Koester, U. (2003). Entwicklung der landwirtschaftlichen Marktlehre nach der Hanau-Ära. Vortrag auf der Gedenkfeier Prof. Hanau am 6. Dezember 2002 in Göttingen. In: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn (Hrsg.), Arthur Hanau. Bonn 2003, S. 17-30.

Koester, U. (2011) EU-Agrarpolitik: Hohes Potential für Budgeteinsparungen, Wirtschaftsdienst 2011 | 8, S. 502-3, DOI: 10.1007/s10273-011-1252-4

Koester, U., Tangermann, St. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup.

Kruse, J. (2009) : Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, Diskussionspapierreihe // Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, No. 94, http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-20865

Langlois, R. (1986). Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics. Cambridge University Press, Cambridge.

Lynggaard, K., Nedergaard, P. (2007), The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980 – 2003, Paper prepared for ECSA-DK Annual Meeting 23.-24. September 2007, University of Roskilde.

Mondou, M., Skogstad, G., Houle, D. (2014) Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management: A Study of US Biofuel Policy, Journal of Public Policy, Volume 34/01, April 2014, pp 155 – 180.

Nowicki, P., V. Goba, A. Knierim, H. van Meijl, M. Banse, B. Delbaere, J. Helming, P. Hunke, K. Jansson, T. Jansson, L. Jones-Walters, V. Mikos, C. Sattler, N. Schlaefke, I. Terluin and D. Verhoog (2009) Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study – Contract No. 30–CE-0200286/00-21. European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels.

OECD-FAO (2013) OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022. OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-en

OEEC (1957), Agricultural Policies in Europe and North America: Price and Income Policies - Second Report of the Ministerial Committee for Agriculture and Food, Paris.

Petrick, M. (2008) The Co-evolution of Semantics and Policy Paradigms: 50 Years of Europe's Common Agricultural Policy, Intereconomics, July/August 2008, S. 246-252.

Plankl, R., Weingarten, P., Nieberg,H., Zimmer, Y., Isermeyer, F., Krug, J., Haxsen, G. (2010). Quantifizierung 'gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen' der Landwirtschaft, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, No. 01/2010, http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201002-dk043125-1

Rodrik, D. (2015), The Muddled Case for Trade Agreements, Project Syndicate, verfügbar unter https://www.project-syndicate.org/print/regional-trade-agreement-corporate-capture-by-dani-rodrik-2015-06.

Seidel, K. (2010) Taking Farmers off Welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968, in: Journal of European Integration History, 2/2010, Volume 16, Pages 83-102.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2009). Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Stellungnahme, 2009, Nr. 14, Berlin.

Schulz, D. (2010) Agrarpolitik der EU - Umweltschutzanforderungen für die Jahre 2014 bis 2020 (CAP 2020), Hintergrundpapier, Umweltbundesamt, download: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/agrarpolitik-eu-umweltschutzanforderungen-fuer

Shucksmith, M., Thomson, K. and Roberts, D., 2005. The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. Wallingford: CABI Publishing.

Skogstad, G. (1998) `Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States.' Governance 11: 463-90.

Skogstad, G., Verdun, A. (2009), The Common Agricultural Policy. Journal of European Integration, 31 (3), 265-269.

Swinbank, A.; Tangermann, S. (2001): The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal. – EuroChoices, Premier Edition, S. 28–29, 32–34.

Syrrakos, B. (2008) An Uncommon Policy: Theoretical and Empirical Notes on Elite Decision-Making during the 2003 CAP Reforms, in: Swinnen, J., The Perfect Storm, CEPS Brussels, S. 115-134.

Tangermann, St. (2014) Direktzahlungen: Ein bleibender Bestandteil der EU-Agrarpolitik? In: Schmid, E und Vogel, St. (Hrsg): The Common Agricultural Policy in the 21st Century, Festschrift für Markus Hofreither, Wien (Facultas), S. 19-42.

Tarditi, S. (1998) The EU Agricultural Policy: A Consumer Viewpoint, paper presented at the 'Sixth Joint Conference on Food, Agriculture and the Environment', University of Minnesota, Minneapolis, Aug 31-Sept 2, 1998.

Van Herck, K., Swinnen, J., Vranken, L. (2013), Direct Payments and Land Rents, Evidence from New Member States, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, download: https://www.ceps.eu/publications/direct-payments-and-land-rents-evidence-new-member-states.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (BMELV) (2010). EU-Agrarpolitik nach 2013, Gutachten, Berlin.

## BEREITS ERSCHIENENE DISKUSSIONSPAPIERE INWE

DP-01-2004 Alison BURRELL: Social science for the life science teaching programmes

DP-02-2004 Jože MENCINGER: Can university survive the Bologna Process?

DP-03-2004 Roland NORER: Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Agrarrechts

DP-04-2004 Leopold KIRNER, Stefan VOGEL und Walter SCHNEEBERGER: Geplantes und tatsächliches Verhalten von Biobauern und Biobäuerinnen in Österreich - eine Analyse von Befragungsergebnissen

DP-05-2004 Thomas GLAUBEN, Hendrik TIETJE and Stefan VOGEL: Farm succession patterns in Northern Germany and Austria - a survey comparison

DP-06-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Implications of the CAP Reform 2003 for Rural Development in Austria

DP-07-2004 Manuela LARCHER: Die Anwendung der Interpretativen Methodologie in der Agrarsoziologie

DP-08-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Multifunctionality of Agriculture: Political Concepts, Analytical Challenges and an Empirical Case Study

DP-09-2004 Erwin SCHMID: Das Betriebsoptimierungssystem – FAMOS (FArM Optimization System)

DP-10-2005 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Using the Positive Mathematical Programming Method to Calibrate Linear Programming Models

DP-11-2005 Manfried WELAN: Die Heimkehr Österreichs - Eine Erinnerung

DP-12-2005 Elisabeth GOTSCHI, Melanie ZACH: Soziale Innovationen innerhalb und außerhalb der Logik von Projekten zur ländlichen Entwicklung. Analyse zweier Initiativen im Distrikt Búzi, Mosambik

DP-13-2006 Erwin SCHMID, Markus F. HOFREITHER, Franz SINABELL: Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes - Results for Austria

DP-14-2006 Franz WEISS: Bestimmungsgründe für die Aufgabe/Weiterführung landwirtschaftlicher Betriebe in Österreich

DP-15-2006 Manfried WELAN: Wissenschaft und Politik als Berufe – Christian Brünner zum 65. Geburtstag

DP-16-2006 Ulrich MORAWETZ: Bayesian modelling of panel data with individual effects applied to simulated data

DP-17-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Alternative Implementations of the Single Farm Payment - Distributional Consequences for Austria

DP-18-2006 Franz WEISS: Ursachen für den Erwerbsartenwechsel in landwirtschaftlichen Betrieben Österreichs

DP-19-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL, Markus F. HOFREITHER: Direct payments of the CAP – distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria

DP-20-2007 Manfried WELAN: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz

DP-21-2007 Manfried WELAN: Bernhard Moser, Regierungsbildung 2006/2007

DP-22-2007 Manfried WELAN: Der Prozess Jesu und Hans Kelsen

DP-23-2007 Markus F. HOFREITHER: The "Treaties of Rome" and the development of the Common Agricultural Policy

DP-24-2007 Oleg KUCHER: Ukrainian Agriculture and Agri-Environmental Concern

DP-25-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Hofnachfolge und Einstellung zu Aufgaben multifunktionaler Landwirtschaft bei Südtiroler Bergbauern – Analyse von Befragungsergebnissen

DP-26-2007 Elisabeth GOTSCHI: The "Wrong" Gender? Distribution of Social Capital in Groups of Smallholder Farmers in Búzi District, Mozambique

DP-27-2007 Elisabeth GOTSCHI, Stefan VOGEL, Thomas LINDENTHAL: High school students' attitudes and behaviour towards organic products: survey results from Vienna

DP-28-2007 Manuela LARCHER, Stefan VOGEL, Roswitha WEISSENSTEINER: Einstellung und Verhalten von Biobäuerinnen und Biobauern im Wandel der Zeit - Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung

DP-29-2007 Manfried WELAN: Der Österreich-Konvent – eine konstruktiv-kritische Zwischenbilanz

DP-30-2007 Markus F. HOFREITHER: EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?

DP-31-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Exploring Attitudes Towards Multi-Functional Agriculture: The Case of Mountain Farming in South Tyrol

DP-32-2007 Markus F. HOFREITHER, Stefan VOGEL: Universitätsorganisation und die intrinsische Motivation zu wissenschaftlicher Arbeit

DP-33-2007 Franz WEISS: Modellierung landwirtschaftlichen Strukturwandels in Österreich: Vergleich einer Modellprognose mit den Ergebnissen der Strukturerhebungen (1999-2005)

DP-34-2007 Ambika PAUDEL, Stefan VOGEL: Community Forestry Governance in Nepal: A Case Study of the Role of Service Providers in a Community Forest Users Group.

DP-35-2007 Karmen ERJAVEC, Emil ERJAVEC: Communication Strategies of EU Reporting: The Case of Adopting the European Union New Financial Perspective in Slovenia.

DP-36-2008 Manfried WELAN: Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik

DP-37-2008 Manuela LARCHER, Stefan VOGEL: Haushaltsstrategien biologisch wirtschaftender Familienbetriebe in Österreich – Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung

DP-38-2008 Martin KNIEPERT: Perspektiven für die agrarische Förderpolitik in Oberösterreich bis 2020 – Neueinschätzung wegen Preissteigerungen erforderlich?

DP-39-2008 Theresia OEDL-WIESER: Rural Gender Studies in Austria – State of the Art and Future Strategies

DP-40-2008 Christine HEUMESSER: Designing of research coalitions in promoting GEOSS. A brief overview of the literature

DP-41-2009 Manfried WELAN: Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems

DP-42-2009 Veronika ASAMER, Michael BRAITO, Klara BREITWIESER, Barbara ENENGEL, Rainer SILBER, Hans Karl WYTRZENS: Abschätzung der Wahrscheinlichkeit einer Bewirtschaftungsaufgabe landwirtschaft-licher Parzellen mittels GIS-gestützter Modellierung (PROBAT)

DP-43-2009 Johannes SCHMIDT, Sylvain LEDUC, Erik DOTZAUER, Georg KINDERMANN, Erwin SCHMID: Using Monte Carlo Simulation to Account for Uncertainties in the Spatial Explicit Modeling of Biomass Fired Combined Heat and Power Potentials in Austria

DP-44-2009 Manfried WELAN: Österreich und die Haydnhymne - Politische und kulturhistorische Betrachtungen

DP-45-2009 Martin SCHÖNHART, Erwin SCHMID, Uwe A. SCHNEIDER: CropRota – A Model to Generate Optimal Crop Rotations from Observed Land Use

DP-46-2010 Manuela LARCHER: Zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring – Überlegungen zu einer QDA-Software unterstützten Anwendung

DP-47-2010 Sonja BURTSCHER, Management and Leadership in Community Gardens: Two Initiatives in Greater Christchurch, New Zealand

DP-48-2010 Franziska STRAUSS, Herbert FORMAYER, Veronika ASAMER, Erwin SCHMID: Climate change data for Austria and the period 2008-2040 with one day and km2 resolution

DP-49-2010 Katharina WICK, Christine HEUMESSER, Erwin SCHMID: Nitrate Contamination of Groundwater in Austria: Determinants and Indicators

DP-50-2010 Markus HOFREITHER, "Progressive Kofinanzierung" und GAP-Reform 2013

DP-51-2011 Bernhard STÜRMER, Johannes SCHMIDT, Erwin SCHMID, Franz SINABELL: A modeling framework for the analysis of biomass production in a land constrained economy – the example of Austria

DP-52-2011 Erwin SCHMID, Manuela LARCHER, Martin SCHÖNHART, Caroline STIGLBAUER: Ende der Milchquote – Perspektiven und Ziele österreichischer Molkereien und MilchproduzentInnen

DP-53-2012 Manuela LARCHER, Anja MATSCHER, Stefan VOGEL: (Re)Konstruktion von Selbstkonzepten am Beispiel Südtiroler Bäuerinnen – eine methodische Betrachtung

DP-54-2013 Hermine MITTER, Mathias KIRCHNER, Erwin SCHMID, Martin SCHÖNHART: Knowledge integration of stakeholders into bio-physical process modelling for regional vulnerability assessment

DP-55-2014 Martin KNIEPERT: Die (Neue) Institutionenökonomik als Ansatz für einen erweiterten, offeneren Zugang zur Volkswirtschaftslehre

DP-56-2014 Johannes SCHMIDT, Rafael CANCELLA, Amaro Olímpio PEREIRA JUNIOR: Combing windpower and hydropower to decrease seasonal and inter-annual availability of renewable energy sources in Brazil

DP-57-2014 Johannes SCHMIDT, Rafael CANCELLA, Amaro Olímpio PEREIRA JUNIOR: An optimal mix of solar PV, wind and hydro power for a low-carbon electricity supply in Brazil

DP-58-2015 Paul FEICHTINGER, Klaus SALHOFER: The Fischler Reform of the Common Agricultural Policy and Agri cultural Land Prices

DP-59-2016 Manuela LARCHER, Martin SCHÖNHART, Erwin SCHMID: Risikobewertung und Risikomanagement landwirtschaftlicher BetriebsleiterInnen in Österreich – deskriptive Befragungsergebnisse 2015

Die Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (INWE) der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das INWE dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

The Discussion Papers are edited by the Institute for Sustainable Economic Development of the University of Natural Resources and Applied Life Sciences Vienna. Discussion papers are not reviewed, so the responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique are welcome.

Bestelladresse:
Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Feistmantelstrasse 4, 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: Iris.Richter@boku.ac.at

http://www.wiso.boku.ac.at/inwe/forschung/publikationen/