

Hofreither, Markus F.

Working Paper

EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?

Diskussionspapier, No. DP-30-2007

Provided in Cooperation with:

University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna, Department of Economics and Social Sciences, Institute for Sustainable Economic Development

Suggested Citation: Hofreither, Markus F. (2007) : EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?, Diskussionspapier, No. DP-30-2007, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/236570>

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.



Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?

Markus F. Hofreither

Diskussionspapier
DP-30-2007
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Oktober 2007

EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?

*Backgroundpaper zur III. Bayrisch-Österreichischen Agrartagung
„Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik –
Die Zukunft der Marktordnungspolitik und Direktzahlungen“
am 4. und 5. Oktober 2007, Mondsee/OÖ*

Markus F. Hofreither,
Universität für Bodenkultur Wien¹

Problemstellung und Überblick

Im Frühjahr 2007 wurde von den Europa-Abgeordneten ein Bericht ihres Kollegen Alain Lamassoure – unter anderem auch Berater von Präsident Sarkozy -mit breiter Mehrheit verabschiedet, der sich mit der Reform der Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der Revision des gemeinschaftlichen Finanzierungssystems 2008/09 befasst, die ab dem Jahr 2014 Gültigkeit erlangen könnte.

Diese Aktivität ist ein Schritt im Zuge der Überprüfung des Finanzrahmens 2007-13, der im Jahr 2008/09 stattfinden soll. Die Debatte zur Budgetreform der EU soll in drei Etappen ablaufen:

1. Im September 2007 startet die offizielle Diskussion mit allen Stakeholdern auf Basis des „Issues Papers“ (Kommission, 2007b) und mündet in eine für Mitte 2008 geplante politische Konferenz.
2. Mit Ende des Jahres 2008 sollen dann die Ergebnisse dieser Diskussion feststehen und in einem Reformvorschlag zusammengefasst werden.
3. Auf dieser Basis werden dann verbindliche Vereinbarungen zwischen den relevanten Institutionen getroffen und entsprechende politische Schritte gesetzt, die spätestens mit dem neuen Finanzrahmen ab 2014 Gültigkeit erlangen dürften.

¹ O.Univ.Prof. Mag. Dr. Markus F. Hofreither, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Feistmantelstr. 4, 1180 Wien, Mail: markus.hofreither@boku.ac.at, Tel.:(+43)1/47654-3671.

Inwieweit dieser Fahrplan eingehalten werden kann, ist eine offene Frage, weil auch einige nicht-budgetäre Einflussfaktoren zu berücksichtigen sind. Darunter fällt der Umstand, dass das Mandat der Barroso-Kommission und die Legislaturperiode des Europäischen Parlamentes im Jahr 2009 enden werden. Die Zukunft des EU Haushaltes könnte zu einem wichtigen Thema bei den Europawahlen im Juni 2009 stilisiert werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass diese Überprüfung des Haushalts der erste europäische Finanzverhandlungsprozess ist, der von Anfang an von EU27 gestaltet wird, was durchaus für Überraschungen sorgen könnte. Nicht völlig auszuschließen ist auch ein Szenario, in dem die bisher schleppend verlaufenen Fortschritte in Zusammenhang mit dem Verfassungsprozesses plötzlich stärkeren Einfluss ausüben könnten. Unabhängig von der Frage des Timings dieses Prozesses steht aber weitgehend außer Zweifel, dass es in den nächsten Jahren eine Reform des EU-Haushalts als Ausdruck geänderter politischer Prioritäten geben wird. Der Hauptgrund dafür ist die vergleichsweise schwache Performance der EU im Bereich Wachstum und Beschäftigung², besonders der sich kaum verringern- de Abstand zu den USA.

Aus der Sicht der Landwirtschaft sind dabei zwei Sachverhalte zu beachten: zum einen wird auch die GAP zum selben Zeitpunkt einem „Health Check“ unterzogen, der u. U. zu Veränderungen führen wird, die mit hoher Wahrscheinlichkeit jedoch nicht allzu gravierend ausfallen dürften. Aber auch ohne einschneidende Ergebnisse aus dem Health Check ist der Status Quo noch nicht gewahrt, weil der längerfristige Finanzrahmen für die GAP durch die anstehende Budgetreform spürbar verändert werden könnte (Grybauskaite, 2007). Das Risiko von Kürzungen im Agrarbudget wird durch die veränderte Preissituation auf den internationalen Agrarmärkten mit beeinflusst.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder auch die Möglichkeit einer verstärkten nationalen Kofinanzierung der Agrarpolitik in die Diskussion eingebracht. Diese Überlegung steht im Gegensatz zur kürzlich erfolgten Festlegung der europäischen Parlamentsabgeordneten, jeden Versuch der Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik zurückweisen. Allerdings findet sich auch im sogenannten *Böge Bericht* eine Passage, in der eine schrittweise Einführung der Kofinanzierung innerhalb der EU-15 in Betracht gezogen wird. Dies für den Fall, dass der Bedarf nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens die verfügbaren Mittel übersteigt, nachdem die Staats- und Regierungschefs der EU sich im Oktober 2002 auf eine Obergrenze von 293 Milliarden Euro für die Agrarausgaben geeinigt haben.

² In einer kürzlich erschienenen Studie des CESifo-Instituts (Schneider, 2007) zeigt sich, dass für die meisten der EU-15 Länder – mit Ausnahme von Portugal, Griechenland, Spanien und Irland – der Nettoeffekt aus Beiträgen in den EU-Haushalt und der Art der Verausgabung der zurückfließenden Mittel negative Effekte auf das nationale Wirtschaftswachstum hat.

Dieses Papier versucht eine überblicksartige Darstellung der mit diesem Vorschlag verbundenen Einflussfaktoren. Dabei wird grundsätzlich unterschieden zwischen der Ausweitung der Kofinanzierung als Lösungsansatz für budgetäre Zwänge auf der einen Seite und als proaktiver Ansatz im Sinne einer Verbesserung der Erreichung von agrar-, umwelt- und regionalpolitischen Zielen.

Situation und Tendenzen im EU-Haushalt

Budget 2007 und Finanzrahmen

Der für das Jahr 2007 erstellte Haushaltsplan war der erste für die erweiterte Europäische Union mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten. Die Mittel für Verpflichtungen im Haushaltsplan 2007 belaufen sich auf 126,5 Mrd. EUR, was 1,08% des BNE der Gemeinschaft und eine Steigerung von 5% gegenüber dem Haushaltsplan 2006 bedeutet. Die Mittel für Zahlungen belaufen sich auf 115,5 Mrd. EUR und entsprechen 0,99% des BNE (+ 7,6% gegenüber 2006). Die Eigenmittelobergrenze liegt gegenwärtig bei 1,24 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU, wird aber in der laufenden Haushaltsperiode 2007-2013 bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Einnahmenseitig lassen sich drei Hauptquellen unterscheiden: Die „traditionellen“ Eigenmittel (*Traditional Own Resources*) stammen zum überwiegenden Teil aus Grenzabgaben, die bei der Einfuhr von Produkten aus Nicht-EU-Staaten erhoben werden. Heuer dürften sie etwa 17,3 Mrd. EUR bzw. 15% der Gesamteinnahmen ausmachen. Die zweite Quelle, die an die Mehrwertsteuer (MwSt.) gekoppelten Eigenmittel, ergeben sich aus einem einheitlichen Prozentsatz von etwa 0,3% der Mehrwertsteuerberechnungsgrundlage eines Mitgliedlandes. Dieser Typus von Eigenmitteln wurde im Jahr 1980 eingeführt und beträgt im laufenden Jahr 2007 etwa 17,8 Mrd. EUR und damit ebenfalls 15% der Gesamteinnahmen. Den größten Anteil am Budgetaufkommen der EU bilden die Eigenmittel, die auf die Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer abstellen und als Bezugspunkt das Bruttonationaleinkommen (BNE) haben. Dieser Typus war ursprünglich als ergänzende Quelle eingeführt worden, macht heute jedoch mit etwa 80 Mrd. EUR den größten Teil (69%) der EU-Einnahmen aus. Berechnet werden die Beiträge dieser Säule in Form eines einheitlichen Satzes von 0,73% auf das BNE eines jeden Mitgliedstaates, womit diese Einnahmenquelle in etwa proportional zum Wohlstand des jeweiligen Mitgliedstaats liegt. Diese „dritte Säule“ enthält auch den vieldiskutierten ‚Brittenrabatt‘, der allerdings im neuen Finanzrahmen durch Ausgleichsrabatte für andere ‚Nettozahler‘ (Niederlande, Deutschland, Schweden, Öster-

reich) flankiert wird³. Die Gesamteinnahmen der EU betragen im Jahr 2007 etwa 116,4 Mrd. EUR⁴.

Trends im Finanzrahmen 2007-2013

Die Ausgabestruktur des EU-Budgets spiegelt die im politischen Prozess vereinbarten Prioritäten wider. Im Durchschnitt der Jahre 2007-13 entfallen die größten Anteile auf die Bereiche Kohäsion (36%) und natürliche Ressourcen (43%), welche die Politikbereiche Landwirtschaft, Umwelt und Fischerei inkludieren. In Bezug auf den EU Haushalt lässt sich ein klarer Trend erkennen: Mehrausgaben für Wachstum und Beschäftigung sowie für regional- und umweltpolitische Belange, jedoch keine Steigerung für die „klassischen“ Agrarausgaben (marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen). Die relativen Größenordnungen sowie die Veränderung dieser Mittel verdeutlicht die folgende Tabelle1:

Tabelle 1: EU Haushalt in der Periode 2007-2013

| Verpflichtungsermächtigungen in Mrd. €, zu laufenden Preisen | 2007-2013 | In % des Gesamtvolumens | % Veränderung 2013/2006 (in 2004 Preisen) |
|--|-----------|-------------------------|---|
| Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Forschung, TEN, Lebenslanges Lernen, Innovation) | 83,9 | 8,6 % | + 54 % |
| Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Struktur- und Kohäsionsfonds) | 347,4 | 35,6% | + 6 % |
| Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (GAP – Direktzahlungen, Marktordnungen, ländliche Entwicklung, Fischerei, Umwelt) | 418,1 | 42,9 % | - 7 % |
| Freiheit, Sicherheit und Recht; Unionsbürgerschaft (Granzschutz, Migration, Gesundheit, Verbraucherschutz, Medien, Kultur) | 12,2 | 1,3 % | + 66 % |
| Die EU als globaler Partner - ohne EEF (Vorbeitritt, Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit, GASP) | 55,9 | 5,7 % | + 30 % |
| Verwaltung (alle Institutionen) | 56,2 | 5,8 % | + 15 % |
| Ausgleichszahlungen | 0,9 | 0,1 % | --- |
| Insgesamt | 974,8 | 100 % | + 5 % |

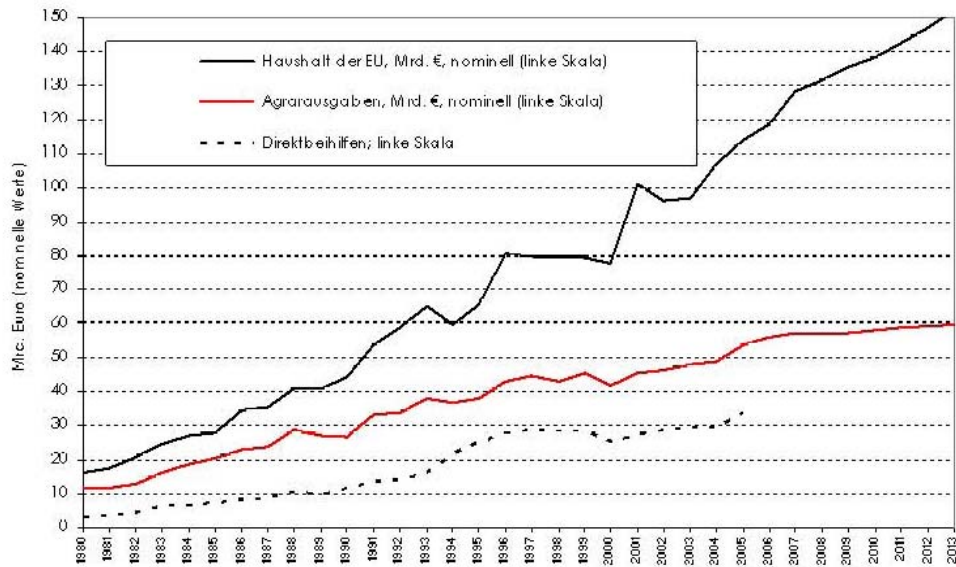
Quelle: Lehner (2007)

Eine grafische Darstellung dieser Entwicklung bietet die folgende Abbildung 1.

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung des EU Haushalts

³ Zu diesen drei zentralen Einnahmensäulen kommen noch etwa 1% aus Quellen wie etwa Steuern, die die EU-Bediensteten auf ihre Gehälter entrichten, Beiträge von Nichtmitgliedstaaten zu bestimmten EU-Programmen oder Strafzahlungen von Unternehmen, die das Wettbewerbsrecht oder andere Rechtsvorschriften missachtet haben. Der vermutlich prominenteste Fall dieser Art ist die Firma Microsoft, die von der Europäischen Kommission im September 2007 wegen Marktmissbrauchs – konkret eines Verstoßes gegen europäisches Wettbewerbsrecht (Artikel 82 EG-Vertrag) - zu einer Strafzahlung in der Rekordhöhe von 497,2 Millionen Euro verurteilt worden war.

⁴ Weil die Europäische Kommission den Gesamtbetrag für mehrjährige Projekte bereits im ersten Jahr vormerkt, ist der Gesamtbetrag der für die verschiedenen Politikbereiche vorgemerkten Mittel in der Regel etwas höher.



Quelle: Sinabell (2007)

Trotz der beeindruckend wirkenden absoluten Budgetzahlen der EU findet sich unverändert der größte Teil der öffentlichen Ausgaben in der EU auf der nationalen Ebene⁵. Idealtypisch wird die Aufteilung auf die unterschiedlichen Politikebenen durch den Grundsatz der Subsidiarität bestimmt, in der Praxis spielen dabei aber auch handfeste politische Interessen eine dominierende Rolle. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass an diesem System der Eigenmittel der EU seit Ende der 80er Jahre keine tief greifenden Änderungen mehr vorgenommen wurden. Die erkennbaren Schwächen haben in den letzten Jahren zwar immer wieder Kritik und Reformanregungen hervorgebracht, zu strukturellen Reformen ist es jedoch bisher nicht gekommen. Das könnte sich mit den von der Kommission zuletzt vorgebrachten Vorschlägen zumindest ab 2014 ändern.

Ein ebenfalls nicht völlig auszuschließender Grund könnte auch darin liegen, dass etwa von 1996 bis 2002 das EU-Budget nur um 8,2% gewachsen ist, während die nationalen Budgets der Mitgliedsländer durchschnittlich um ca. 22% angestiegen sind. Dieser Trend spiegelt sich auch darin, dass die Zahlungsermächtigungen für die Budgetperiode 1993-99 im Durchschnitt 1,21% des BNE (Bruttonationaleinkommen) der EU betragen, wogegen diese Relation im Durchschnitt der finanziellen Vorausschau 2007-2013 nur 0,98% betrug (Trüpel, Seifert, 2006).

⁵ Im Jahr 2000 lagen die nationalen öffentlichen Ausgaben bei 44,7% des BIP der EU, wogegen die auf der Gemeinschaftsebene getätigten Ausgaben lediglich 1,1% ausmachten (Sapir et al, 2003, S 21)

Motive und Grundzüge einer Haushaltsreform

Obsoletere Strukturen des EU-Haushalts

Begründet wird die Debatte über eine Haushaltsreform zentral damit, dass das derzeitige Eigenmittelsystem "unfair für die Öffentlichkeit" und „anti-demokratisch“ sei (Europäisches Parlament, 2007b). Durch die unterschiedlichen Finanzierungsquellen und gewährten Rabatte sei es übermäßig komplex und nicht auszureichend transparent, weshalb Budgetfragen für die EU-Bürger weitgehend unverständlich wären. Problematisch sei auch der mit etwa 70% sehr hohe Anteil an Einnahmen, die direkt aus den nationalen Haushalten stammten. Dies stehe im Gegensatz zur Intention der „Römischen Verträge“, die auf eine Finanzierung der Gemeinschaft in Form von Eigenmitteln abzielten.

Die Kommissarin für Finanzplanung und Haushalt, Dalia Grybauskaitė, führt die geänderten politischen Prioritäten als Hauptgrund für eine Haushaltsreform an (Grybauskaitė, 2007). Die Ausgaben müssten ein exakter Spiegel dieser Prioritäten und das Einnahmensystem sollte ausreichend klar und transparent sein. Das Auslaufen der gesetzlichen Grundlagen mit dem Jahr 2013 ist für sie ein weiterer pragmatischer Grund für die zeitgerechte Einleitung von Reformdiskussionen.

Als mögliche Szenarien am Ende dieser Diskussion sieht sie

- die Möglichkeit eines sehr ambitionierten Ansatzes mit drastischen Veränderungen, etwa neuen Politikfeldern für die Union, neuen Einnahmenquellen und das völlige Auslaufen bestehender Politiken und Ressourcen;
- eine fundamentale Reform des bestehenden Systems mit einem "Phasing-in" und "phasing-out" Ansatz für bestehende Politiken, dem Auslaufen aller Ausnahmeregelungen und einer klaren Regelung für die Eigenmittel;
- eine „Schritt um Schritt“-Philosophie, die lediglich kosmetische Änderungen bei den bestehenden Politiken sowie einige technische Verbesserungen bei den Eigenmitteln umfasst.

Die Kommissarin lässt allerdings keinen Zweifel daran, dass die Kommission – auf der Grundlage des Beschlusses des Parlaments für eine Haushaltsreform – die Notwendigkeit einer Diskussion sieht, die auf ein grundsätzliches Überdenken der Ausgaben und des Einnahmensystems ausgerichtet ist und dabei keine Tabus berücksichtigt. Eine Studie der Europäischen Zentralbank (Enderlein et al, 2005) erwartet kaum Vorteile aus Änderungen der technischen Ablä-

fe des Budgetprozesses im Sinne einer Vereinfachung, sondern fordert ein Überdenken des breiteren institutionellen und politischen Rahmens der EU.

Kommissionsbericht zum EU Haushalt

Betrachtet man die relevanten Diskussionsinhalte der letzten Jahre, dann entsprechen diese beobachteten Veränderungen einer längerfristigen strategischen Orientierung. Einen ersten Hinweis auf Überlegungen der Kommission in Richtung einer Anpassung des Eigenmittelsystems lieferte der Bericht „Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“ (Kommission, 2004). In diesem Papier wird unter Bezugnahme auf den Artikel 9 des Eigenmittelbeschlusses des Rates aus dem Jahr 2000 die Notwendigkeit einer Überprüfung des Systems abgeleitet:

“Die Kommission nimmt vor dem 1. Januar 2006 eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vor und fügt dem Bericht hierüber erforderlichenfalls geeignete Vorschläge bei; sie berücksichtigt hierbei alle relevanten Faktoren, wozu auch die Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsfinanzierung, die Möglichkeit einer Änderung der Eigenmittelstruktur durch die Schaffung neuer autonomer Eigenmittel und die dem Vereinigten Königreich zugestandene Korrektur der Haushaltsungleichgewichte sowie die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugestandene Reduzierung des Finanzierungsanteils gemäß Artikel 5 Absatz 1 gehören.”

(Beschluss des Rates (2000/597/EG, Euratom) über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42.)

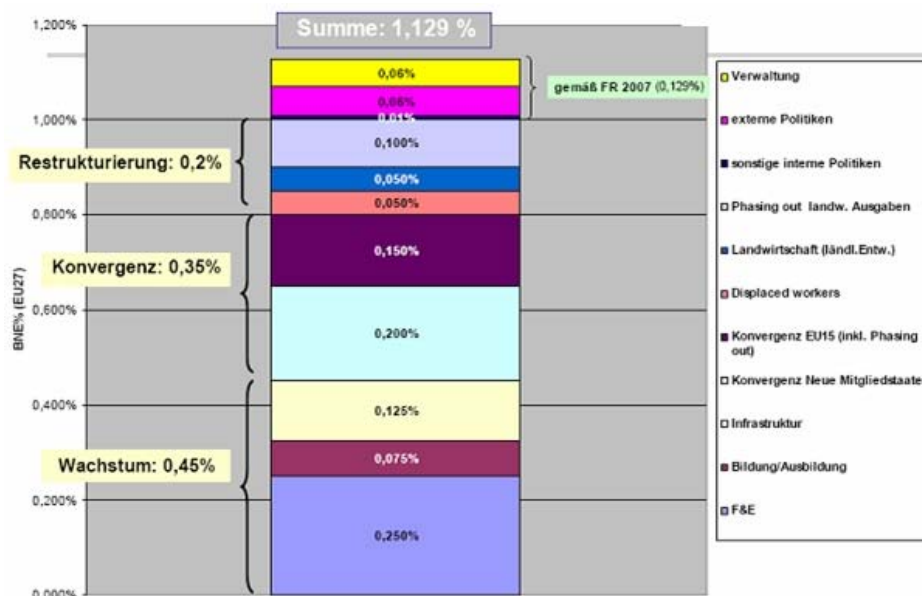
Dieser Bericht definiert als wesentliche Schwächen des Systems zum einen die mangelnde Transparenz des Systems für den EU-Bürger und die begrenzte Finanzautonomie gegenüber den nationalen Staatskassen und zum anderen die Notwendigkeit einer Reform des bestehenden Mechanismus zur Korrektur negativer Haushaltsungleichgewichte (Europäische Kommission, 2004). Das Funktionieren des Eigenmittelsystems wurde von der Kommission anhand von sieben Kriterien bewertet und brachte als Ergebnis, dass das derzeitige, sehr komplexe System besonders in Bezug auf die Kriterien „Sichtbarkeit und Einfachheit“ Schwächen aufweist und zudem nicht ausreichend zu einer ausgewogenen Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen in der EU beiträgt.

Sapir Report

Bereits ein Jahr zuvor hatte die Diskussion um den sogenannten *Sapir Report* aus dem Jahr 2003 einen ersten Hinweis geliefert, dass die derzeitige Struktur der Mittelverausgabung nicht mit den politischen Prioritäten konform gehen dürfte. Das mehrmalige mediale Aufwärmen dieses Berichts in den folgenden Jahren machte zudem deutlich, dass bestimmte Interessengruppen recht hartnäckig Veränderungen in der derzeitigen Mittelallokation anstreben. Der Bericht, der sich primär mit den Wachstumschancen der EU im Sinne der Lissabon Strategie und den letzten Erweiterungen befasst, kritisiert die derzeitige Budgetstruktur mit seinem ‚überzogenen Fokus auf die Landwirtschaft‘ als veraltet und verweist auf die unzureichende Kohäsionsorientierung sowie die Ineffizienzen durch das finanzstrategische ‚Rückholen nationaler Mittel‘. Als Ersatz werden drei neue Fonds vorgeschlagen: ein Wachstumsfond, ein Konvergenzfond und ein Restrukturierungsfond.

Speziell die hohe Dotierung des Agrarbereichs wird in diesem Bericht als wenig wachstumsorientiert kritisiert. Empfohlen wird folglich eine Mittelumschichtung des Agrarbudgets in den Restrukturierungsfond und zugleich eine gravierende Verringerung der Finanzierungsbasis der GAP (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Finanzrahmen 2007/13 auf Basis des Sapir Reports



Quelle: Lödl (2007)

Konkret würde damit die Landwirtschaft im EU-Haushalt nur mehr 15% Anteil aufweisen, wovon allerdings 10% unter dem Titel ‚Phasing out of agricultural expenditure‘ nur als temporäre Zahlungen zu betrachten wären. Der Sprung von den im derzeitigen Finanzrahmen für das Jahr 2013 vorgesehenen 35% auf mittelfristig 15% entspricht etwa einer Budgetkürzung von 25

Mrd. EUR und verdeutlicht die Grundintention dieser Analyse in Bezug auf die GAP, die in Richtung einer deutlichen Ausweitung der Kofinanzierung bzw. Renationalisierung geht:

“...moving policies back from the EU to the national level when heterogeneity in structures or preferences throws into question current arrangements. A key, but politically sensitive, issue in this respect is the Common Agricultural Policy, since the move to income support in lieu of price support combined with increased diversity as a consequence of enlargement weakens the rationale for retaining EU competence in agriculture (Sapir et al, 2003, S.112)

In Übereinstimmung mit der Devise „An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System deliver“ würden die größten Anteile des EU-Haushalts in die Bereiche Forschung und Entwicklung (25%), Konvergenzhilfe für neue Mitgliedsländer (20%) und Infrastruktur (12,5%) gehen (Sapir et al, 2003, S. 167). Diese Vorschläge wurden im Hinblick auf den damals noch vor der Verhandlung stehenden Finanzrahmen 2007-13 gemacht und wurden bisher nicht berücksichtigt. Die Diskussion um die Haushaltsreform könnte dem Sapir-Report erneut Relevanz verleihen.

Transparenz-Initiative

Während der Sapir Report eine weitgehend undifferenzierte Kürzung der Mittel für die Landwirtschaft propagiert, geht die Stoßrichtung der sogenannten „*Transparenzinitiative*“ der EU Kommission primär in Richtung der Mittelverausgabung im Bereich der ersten Säule. Die von der Kommission am 9. November 2005 gestartete Transparenzinitiative umfasst die drei Schwerpunkte „Veruntreuung“, „Lobbying“ und „Finanzielle Verantwortung“. Der für die Landwirtschaft vermutlich sensibelste Bereich dieser Initiative ist der dritte Aufgabenbereich, konkret die „*Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern*“. Dabei stehen primär die Empfänger von Finanzhilfen, die Begünstigten öffentlicher Aufträge und die Begünstigten von GAP-Zahlungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung im Zentrum des Interesses.

Um Auskünfte über die Empfänger von EU-Geldern auf regionaler oder nationaler Ebene geben zu können, ist die Kommission auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedsländern angewiesen, weil sie selbst nicht über alle relevanten Informationen verfügt. Darüber hinaus sind auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Veröffentlichung derartiger Daten in den Mitgliedsländern unterschiedlich geregelt. Nach Ansicht der Kommission erfordert diese Situation einen neuen, in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbaren Rechtsrahmen, der für alle Empfänger von EU-

Geldern ein einheitliches Vorgehen ermöglicht. Eine umfassende Information über etwa die Höhe und Verteilung der Direktzahlungen (DZ) würde die bestehenden Verteilungsmuster transparent machen und den politischen Druck in Richtung einer Änderung dieser Gegebenheiten verstärken. Bisher veröffentlichten 14 Mitgliedsstaaten der EU derartige Informationen.

Mögliche Schritte einer Haushaltsreform

Konkret könnte die Haushaltsreform aus zwei Schritten bestehen: der erste Schritt ginge in Richtung einer "Verbesserung des derzeitigen Systems der nationalen Beiträge", um Gleichheit aller Mitgliedsstaaten zu erreichen. Darunter wird im Klartext die Eliminierung aller Rabatte und Sondervereinbarungen verstanden, eine Vereinfachung des Systems und eine gleichzeitige Überprüfung der Ausgaben („politische Verknüpfung“). Aus agrarischer Sicht bemerkenswert ist dabei der Umstand, dass in diesem Zusammenhang – neben der Forderung nach höheren Ausgaben für Forschung und Entwicklung – regelmäßig auch die Ko-Finanzierung der Agrarpolitik thematisiert wird.

Der zweite Schritt zielte auf die Schaffung einer Eigenmittelfinanzierung basierend auf einem Anteil an einer in den Mitgliedstaaten existierenden Steuer, quasi als "direkte Beziehung zwischen der Union und den europäischen Steuerzahlern". Als mögliche Kandidaten werden dabei die Mehrwertsteuer, aber auch Tabak- und Alkoholsteuern sowie Steuern auf Unternehmensgewinne genannt. Eher in einem frühen Diskussionsstadium befinden sich die Überlegungen, für diesen Zweck möglicherweise eine neue „EU-Steuer“ zu kreieren, etwa auf Wertpapiertransaktionen, auf Verkehrs- oder Telekommunikationsdienste, oder eine Quellensteuer auf Zinserträge. Allerdings würde auch in diesen Fällen der EU nicht das Recht übertragen, selbstständig derartige Steuern zu erheben⁶.

Die Debatte über diesen Reformvorschlag zieht sich wenig dynamisch nun über den Sommer 2007, wobei kaum wesentliche inhaltliche Fortschritte zu verzeichnen sind. Das ist insofern nicht überraschend, weil es natürlich durch eine derartige Reform nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer geben wird. Die angedeuteten Auswirkungen auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bewirkt in diesem Sektor ähnliche Reformskepsis wie die zu erwartenden Veränderungen der sogenannten „Nettozahlerposition“ bestimmter Mitgliedsländer. Wie immer wird daher die endgültige Haushaltsreform als Kompromiss über diese entgegen gesetzten Interessenlagen vermutlich weit von den divergierenden Ausgangsvorstellungen entfernt sein.

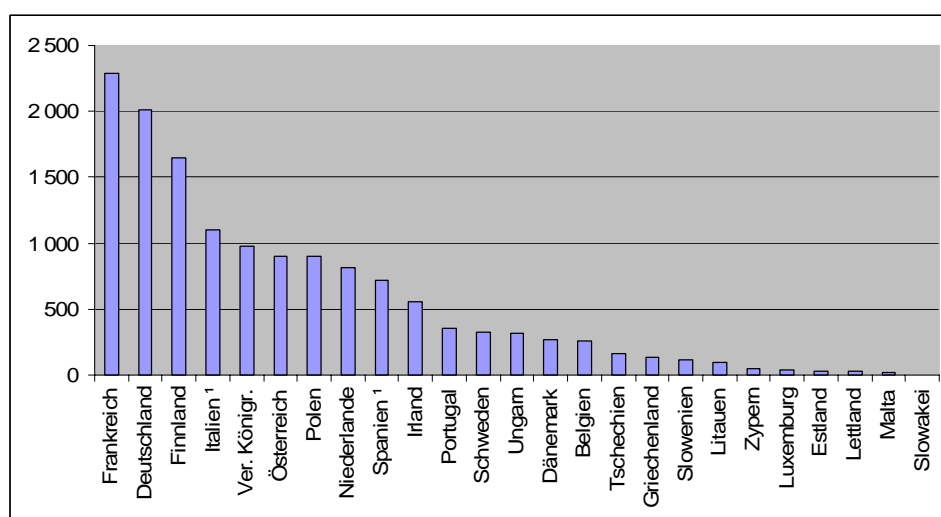
⁶ Das äußerste Zugeständnis aus der Sicht des EU-Parlaments könnte darin bestehen, die EU für einen begrenzten Zeitraum zu ermächtigen, einen bestimmten Anteil einer nationalen Steuer unmittelbar für sich selbst zu verbuchen.

Kofinanzierung von Agrarausgaben

Kofinanzierung als Ausweg für Mittelknappheit auf der Gemeinschaftsebene?

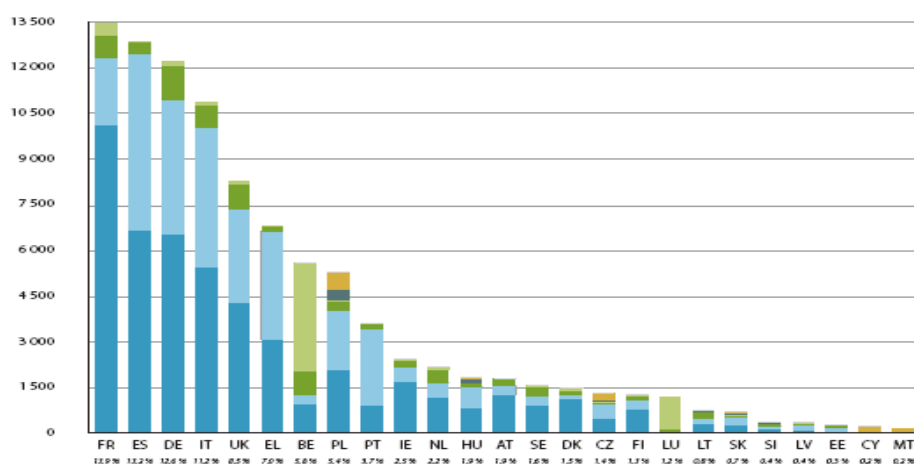
Die Ausgaben für den Agrarbereich werden zurzeit sowohl von Seiten der EU als auch der Mitgliedsstaaten bestritten. Von der Gesamtsumme aus den beiden Finanzierungsquellen entfallen auf die EU etwa drei Viertel, womit die nationalen Ausgaben bei etwa einem Viertel liegen. Im Jahr 2004 lagen die nationalen Ausgaben für die Landwirtschaft bei 14,1 Mrd. EUR, während das Agrarbudget der EU 45,7 Mrd. EUR betrug. Die Abbildung 3 verdeutlicht die Unterschiede zwischen den auf nationaler Ebene zur Verfügung gestellten Budgetbeträgen.

Abbildung 3: Nationale Ausgaben für die Landwirtschaft (2004)



Q: European Commission (2007).
(1) Ohne regionale Ausgaben.

Abbildung 4: Ausgaben für die Landwirtschaft auf der EU-Ebene (2004)



Q: Europäische Kommission, 2007a

Erläuterung: Die Untergliederung der Säulen (von oben nach unten) entspricht Ausgleichszahlungen, Heranführungsstrategie, Verwaltung, Interne Politikbereiche, Strukturpolitische Maßnahmen, Landwirtschaft (einschließlich Entwicklung des ländlichen Raums)

Die Direktzahlungen der ersten Säule wurden in der letzten GAP-Reform weitgehend entkoppelt und mit Verhaltensauflagen („Cross Compliance“) versehen. Allerdings ist diese Konstruktion für viele Beobachter nicht wirklich überzeugend. Durchaus lassen sich gegen diese Ausgabensart eine Reihe von kritischen Argumenten finden, wie sie etwa im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats „Agrarpolitik“ beim BMELV aus dem Jahr 2005 zu finden sind (Wissenschaftlicher Beirat, 2005). Der Beirat sieht diese Zahlungen weder einkommenspolitisch noch umweltpolitisch ausreichend abgesichert und empfiehlt auf lange Frist ihre Umschichtung in die 2. Säule. Allerdings stellt er auch klar, dass eine Diskussion über die Sinnhaftigkeit dieser Zahlungen nicht unter dem Diktat von Budgetknappheiten geführt, sondern vorher geklärt werden sollte, wie eine optimale Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen (EU, Mitgliedsländer, Regionen) aussehen könnte.

Modulation der ersten Säule

Seit der Agrarreform 2003 gilt für die Mittel der ersten Säule eine obligatorische Modulation. Für alle EU-Staaten wurden Modulationssätze in Höhe von 3% in 2005, 4% in 2006 und 5% ab 2007 beschlossen. In Österreich fielen im Jahr 2006 knapp 129.000 Betriebe (ca zwei Drittel) unter diese Regelung, in Bayern waren es rund 70.000 (ca. die Hälfte). Für eine Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule steht damit bereits jetzt ein Instrument zur Verfügung. Seitens der agrarischen Interessenvertretung wird eine Ausdehnung der Modulation abgelehnt, weil dies eine Kürzungen der direkt einkommenswirksamen, entkoppelten EU-Direktzahlungen bedeuten würde⁷. Der Umstand, dass dabei nicht das gesamte bewegte Mittelvolumen sondern lediglich zumindest 80% im Mitgliedsstaat verbleibt, dürfte ebenfalls als ein politisches Hemmnis fungieren, das allerdings einfach zu beseitigen wäre.

In diesem Bereich gibt es seitens einer Reihe von Mitgliedsländern Wünsche in Richtung einer weiteren Flexibilisierung, konkret den Verzicht auf die Achsenbindung, die Streckung der Erklärungsfrist, Möglichkeiten zur Anpassung der Modulationssätze im Verlauf der Förderperiode, oder eine stärkere Regionalisierung. Der eigentliche Hintergrund für die Diskussion um die freiwillige Modulation besteht jedoch in den Kürzungen der Mittel für die ländliche Entwicklung von 88 auf rund 69 Mrd. Euro, die durch die freiwillige Modulation teilweise ausgeglichen werden sollten und gegen die das Parlament erhebliche Bedenken geäußert hatte.

Der vom Ratsbeschluss abweichende Vorschlag der Kommission umfasst folgende Festlegungen (Europäisches Parlament 2007 a):

⁷ Ein häufig genanntes zusätzliches Gegenargument geht in Richtung einer damit verursachten Schwächung der Wettbewerbskraft, was allerdings dem Entkoppelungsargument diametral entgegensteht.

- Mitgliedstaaten können im Rahmen der freiwilligen Modulation bis zu 20% aller Direktzahlungen kürzen, der Rat wollte dagegen auch die Marktausgaben einbeziehen;
- Die Modulation ist an keinerlei Randbedingungen geknüpft, die einzige Ausnahme besteht weiterhin in der Freistellung von Kleinempfängern mit weniger als 5 000 Euro Direktzahlungen.
- Die Mittel können im Rahmen der Vorgaben der ELER-VO frei eingesetzt werden; die Vorgaben zur Mindestausgaben pro Achse sind nach Ansicht der Kommission jedoch zu beachten.
- Eine Kofinanzierung ist nicht zwingend vorgeschrieben.
- Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von zwei Monaten den Kürzungssatz für den gesamten Förderzeitraum festlegen.

Das Europäische Parlament sieht diesen Vorschlag der Kommission zur freiwilligen Modulation durchaus kritisch. In seiner Sitzung vom 26. Jänner 2007 wurde der Vorschlag erneut zurückgewiesen⁸, wobei in der Debatte als wesentliche Gründe für die Ablehnung der freiwilligen Modulation genannt wurden:

- das Fehlen jeglicher Folgenabschätzung trotz erkennbarer erheblicher Auswirkungen des Rechtsaktes auf die Landwirte,
- die drohende Diskriminierung von Landwirten innerhalb der EU, gegen die der Vorschlag keine Vorkehrungen enthält,
- die Re-Nationalisierung der Agrarpolitik durch die Hintertür,
- die haushalts- und strukturpolitisch bedenklichen Besonderheiten des Vorschlags (etwa das Absehen von der Pflicht zur Kofinanzierung),
- die Tatsache, dass der Vorschlag zur freiwilligen Modulation die Ergebnisse des sog. Health-Checks in 2008/2009 für den Bereich der Landwirtschaft in weiten Teilen präjudiziert, ohne dass das Parlament hierbei, wie in der interinstitutionellen Vereinbarung zur finanziellen Vorausschau vorgesehen, in den Diskussionsprozess als gleichberechtigter Partner eingebunden ist.

Das Parlament betont, dass über Fraktionsgrenzen hinweg große Einigkeit herrsche, eine ausreichende Finanzierung der 2. Säule der Agrarpolitik sicherzustellen. Weiters wird betont, dass

⁸ Zuvor war er bereits im Agrarausschuss bei 3 Gegenstimmen und im Haushaltsausschuss ohne Gegenstimme abgelehnt worden, worauf ihn auch das Plenum bei der ersten Befassung am 14. November 2006 mit 559 gegen 64 Stimmen (bei 16 Enthaltungen) ebenfalls mit überwältigender Mehrheit zurückgewiesen hat. Die Kommission hat ihren Vorschlag allerdings darauf nicht zurückgezogen.

die Kommission im Rahmen des Health-Checks neue Vorschläge zur Finanzierung der 2. Säule – „auf der Basis umfassender Folgenabschätzungen und intensiver und frühzeitiger Diskussionen mit dem Europäischen Parlament“ – vorlegen sollte. In diesem Zusammenhang zeigt das Parlament auch Bereitschaft zu einer Diskussion über eine weitere Stufe der obligatorischen Modulation. Bereits im Jahre 2005 hatte es –im sogenannten *Böge-Bericht* - zur Lösung der Finanzierungsprobleme der GAP eine obligatorische nationale Kofinanzierung der Ausgaben der 1. Säule vorgeschlagen hatte.

Auch Deutschland als Nettozahler hat sich mehrmals für Kofinanzierung als Lösung für erwartete Budgetknappheiten ausgesprochen. So wird in einem CDU/CSU-Positionspapier zur Agrarpolitik vom Dezember 2002 in Zusammenhang mit der letzten Erweiterungsrunde betont, dass „für die Zahlung der Direktbeihilfen an die Landwirtschaft [...] das Prinzip der Kofinanzierung eingeführt“ werden sollte, wobei „nationale Kofinanzierung nicht nur der 2. Säule, sondern auch der direkt einkommenswirksamen Tier- und Flächenprämien“ angestrebt wird (CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, 2002).

Kofinanzierung als strategische Ausrichtung einer neuen GAP?

Der ländliche Raum stellt eine zentrale Schnittstelle zwischen Sektoral- und Regionalpolitik dar (Lehner, 2007). Der bereit seit einem Jahrzehnt beschrittene Weg einer zunehmenden Verschränkung zwischen GAP und regionaler Politik in der EU könnte in Zukunft verstärkt weiter geführt werden. Aus diesem Blickwinkel ist die erfolgte Kürzung der Mittel für die 2. Säule kritisch zu sehen.

Die Landwirtschaft könnte ihre Rolle als Akteur im ländlichen Raum zur Realisierung der Ziele der Lissabon Strategie - Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten – über kofinanzierte Maßnahmen weiter zu stärken suchen. Aus der Sicht der EU-Bürger kommt ihr gerade im Bereich von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung eine wichtige Rolle bei der Förderung und Erhaltung des Wohlstands in den ländlichen Gebieten zu.

Die derzeitige Situation ist über weite Bereiche durch ein Problem geprägt, das der Wissenschaftliche Beirat (2006) als „Verflechtungsfalle“ stigmatisiert hat. Er versteht darunter grundlegende Ineffizienzen in der Politikgestaltung, die oft aus einer unübersichtlichen Mehrebenenverflechtung der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen resultieren. Auch die vorgegebenen Handlungsfelder weisen nicht selten inhaltliche Überschneidungen auf. Nicht zuletzt erscheint die verwaltungstechnische Kompetenzverteilung in vielen Bereichen verbesserungswürdig. Nach Olsons (1969) „Prinzip fiskalischer Äquivalenz“ sollte je nach dem Wirkungsbe-

reich von Kollektivgütern allein jene hoheitliche Ebene für die Bereitstellung zuständig sein, in der sich der Kreis der Nutznießer und die Leistung finanzierenden Steuerzahler befindet.

Ländliche Räume müssen nach funktionalen Kriterien zu regionalen Einheiten zusammengefasst werden, die schlüssige Konzepte für ihre individuelle Entwicklung vorlegen. Die Vorgaben seitens der europäischen Ebene sollten verbessert werden, wobei der Schaffung von Freiräumen für die Regionen und einer administrativen Vereinfachung hohe Priorität eingeräumt werden sollte.

Kofinanzierung stellt dabei einen gewissen Sanktionsmechanismus gegenüber der jeweils untergeordneten Ebene dar. Die Evaluierung der regionalen Programme in regelmäßigen Abständen (Wissenschaftlicher Beirat, 2004) sollte jedoch primär in Form einer die Transparenz verbessernden Wirkungsanalyse, nicht aber einer Bewilligungsprüfung stattfinden. Die Verbesserung der Ergebnisse dieses Politikansatzes könnte auch durch eine stärkere Fokussierung der Gebietskulisse für regionale Förderprogramme erreicht werden. Daneben ist u. a. zu hinterfragen, ob der dreistufige Aufbau der Strategieplanung und – umsetzung in der ELER-Verordnung nicht gestrafft werden könnte, ohne Abstriche bei den erzielten Resultaten befürchten zu müssen.

Ein optimiertes Gesamtkonzept für die regionale Entwicklung in der EU darf nicht mit einem uniformen Leitbild für die Ländlichen Räume verwechselt werden. Ganz im Gegenteil sollte ein derartiger Politikansatz individuelle, auf die jeweiligen Bedürfnisse einer Region optimal abgestimmte Entwicklungspfade erlauben. Die Intensität der Unterstützung dieser Entwicklungspfade sollte sich an der Problemlage der Region und über die Regionen hinweg am Kohärenzziel orientieren. Das Problem sich überlagernder Kompetenzen auf den verschiedenen Ebenen ist durch eindeutige politische Zuständigkeiten und dezentrale Entscheidungsstrukturen zu vermeiden (Wissenschaftlicher Beirat, 2006). Die regionalen Entscheidungsträger sollten künftig primär mit der inhaltlich optimalen Gestaltung ihrer Programme und weniger mit finanztaktischen Überlegungen oder mühsamen Verhandlungen mit übergeordneten Ebenen beschäftigt sein. Die Einbeziehung der Belange ländlicher Räume in den interregionalen Finanzausgleich würde sicherstellen, dass unentgeltlich für andere Regionen erbrachte Leistungen entsprechend honoriert werden und zudem die Solidarität zwischen „reichen“ und „armen“ Regionen sichergestellt wird.

Aus landwirtschaftlicher Sicht stellt die in derartigen Programmen erforderliche Abstimmung und Kooperation mit nicht-agrarischen Sektoren ein mögliches Hindernis für die Akzeptanz dieses Politikansatzes dar. Die Bedeutung des Agrarsektors im Rahmen der Lissabon-Strategie dürfte jedoch nur durch eine umfassende Einbettung in regionalpolitische Strategien sicherge-

stellt werden können. Eine gleichfalls wichtige Frage geht in Richtung Transparenz der Mittelverausgabung, die jedoch neben dem Agrarbereich auch eine ganze Reihe anderer Wirtschaftssektoren berührt.

Finanztechnische Aspekte einer Kofinanzierung der Direktzahlungen

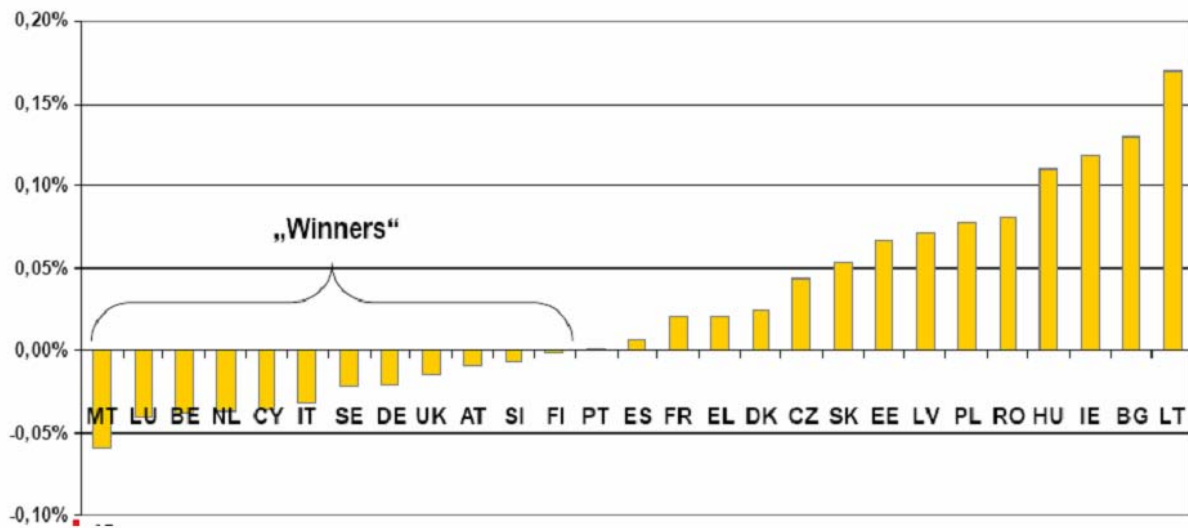
Bayern hat sich vor einiger Zeit explizit für eine nationale Kofinanzierung in der EU-Agrarpolitik eingesetzt, wodurch man sich eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten erwartet (Bayerische Staatskanzlei, 2006). Der klare Nettozahler Deutschland könnte mit der Einführung einer nationalen Kofinanzierung jährlich um mehrere hundert Millionen Euro entlastet werden. So ließen sich bei einer hälftigen Kofinanzierung im Agrarbereich - auch unter Berücksichtigung der Mehraufwendungen für den Bundeshaushalt bis 2013 - insgesamt rund 6,5 Milliarden Euro einsparen. Der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik beim BMELV verweist darauf, dass bei einer obligatorischen nationalen Kofinanzierung von 25% der EU-Haushalt im Jahr 2006 um 9 Mrd. EUR entlastet worden wäre und zugleich die Beiträge der Nettozahler gesunken wären, wobei für Deutschland ein Betrag von 678 Mio EUR angeführt wird.

Kommissionspräsident Barroso hat vor einiger Zeit als praktikablen Weg einer Umschichtung der Mittel von der ersten in die zweite Säule eine schrittweise Ausweitung der obligatorischen Modulation in die Diskussion eingebracht. Durch eine Erhöhung des Modulationssatzes um jeweils 1 Prozent ab 2009 würden für die ländliche Entwicklung sowie Natura-2000-Maßnahmen rund 3,2 Mrd. EUR zusätzlich verfügbar werden.

Die Situation in Österreich stellt sich dagegen etwas anders dar, weil die Nettozahlerposition zwar insgesamt, nicht aber für die Landwirtschaft zutrifft: Österreich erhält im Zeitraum 2007-2013 im Agrarbereich aus Brüssel mehr als „einbezahlt“ wird. Dennoch ergeben Berechnungen des BMF (Lödl, 2007) für den Fall einer 25%igen Kofinanzierung der agrarischen Direktzahlungen auch für Österreich leicht positive Nettoeffekte bezüglich der Eigenmittelzahlungen im Zeitraum 2007-2013, wie die folgende Abbildung 4 verdeutlicht.

Abbildung 4: Nettoeffekte der Änderungen der Eigenmittelzahlungen (exkl. TEM)

(in Prozent des BNE, Durchschnitt 2007 – 2013)



Quelle: Lödl (2007)

Neben der rein finanziellen Perspektive sind allerdings auch noch andere Kriterien bei der Entscheidung der Frage einer freiwilligen (oder obligatorischen) Kofinanzierung zu berücksichtigen. Von zentraler Bedeutung dabei sind etwa mit diesen Zahlungen zu erreichenden Ziele, die bereits erwähnte Frage nach der optimalen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, die bestehende Umweltbindung dieser Zahlungen oder verteilungspolitische Überlegungen.

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern in Österreich etwa spricht sich dezidiert gegen eine Kofinanzierung der Direktzahlungen aus. Als Hauptargumente für diese Position werden angeführt, dass

- ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Kernbereich der GAP im Sinne der 1. Säule und den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung bestehe und das die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten mit bedinge,
- einerseits Aspekte des Binnenmarktes und andererseits zunehmende qualitative Anforderungen (etwa Cross Compliance) die Zweckmäßigkeit einer Politikkonzeption bestimmen und im vorliegenden Fall eine taugliche Binnenmarktkonzeption einheitliche Elemente im Marktgeschehen benötige, die nicht durch spezifische nationale Elemente beeinträchtigt werden sollten;
- ein unbeschränkter Föderalismus zu Wettbewerbsverzerrungen führen und damit das Instrument der Direktzahlungen in Frage stellen würde.

Zusammenfassung - Pro und Kontra Kofinanzierung?

Das Thema Kofinanzierung stellt in der agrarpolitischen Diskussion einen sehr diffizilen Bereich dar. Zum einen, weil verschiedene Ebenen der europäischen Entscheidungskompetenz berührt werden, zum anderen, weil über die Mitgliedsländer hinweg die Positionen dazu – meist in Abhängigkeit vom jeweiligen Nettozahlerstatus - stark differieren. Als Pro-Argumente für eine Umschichtung der Direktzahlungen in die 2. Säule finden sich in der aktuellen Diskussion folgende Positionen:

- Die derzeitigen Direktzahlungen seien einkommenspolitisch nicht argumentierbar, weil wohlhabende Regionen und größere Betriebe überproportional profitieren, die Transfer-effizienz gering sei, der Vertrauensschutz nach 15 Jahren MacSharry-Reform als ausge-laufen betrachtet werden könnte und diese Zahlungen als eine „sektorale Einkommens-politik auf EU-Ebene“ völlig fehlkonzipiert seien.
- Diese Direktzahlungen seien auch umweltpolitisch schwach legitimiert, weil die ange-wendeten Cross Compliance-Regelung problematisch sei, indem sie hohe Mitnahmeeff-ekte und geringe Effizienz bewirke; die Entlohnung für freiwillige Umweltleistungen gehöre grundsätzlich in die 2. Säule.
- Seit der Entkoppelung sei es egal, woher die Mittel kommen, daher würde auch eine (verstärkte) nationale Finanzierung nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen wür-den.
- Bereits die Luxemburger Beschlüsse haben wesentliche Elemente in Richtung Renatio-nalisierung mit sich gebracht - man denke an den nationalen Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung - und damit ergibt sich aus der Theorie des Fiskalföderalismus die Forderung, auch die Finanzierungsseite an die Ebene der Entscheidungsfindung heran-zuführen.

Diesen Beweggründen für eine Umschichtung der Direktzahlungen steht jedoch auch eine Rei-he von Kontra-Argumenten gegenüber, die eine Beibehaltung der derzeitigen EU Finanzierung befürworten:

- In der ersten Säule könnte ein ausschließlich gemeinschaftsfinanzierter Prämien-Grundsockel die Bereitstellung EU-weit relevanter öffentlicher Güter absichern, etwa klimaschutzrelevante landwirtschaftliche Aktivitäten oder die Etablierung von HCCP-Standards, andererseits aber auch durch die Abgeltung von regional unterschiedlichen Bewirtschaftungserschwernissen legitimiert werden.

- Eine Kofinanzierung der ersten Säule berge die Gefahr einer zunehmenden Renationalisierung der Agrarpolitik, der auch durch die Beibehaltung der Entscheidungshoheit auf EU-Ebene über Prämienhöhe, Auszahlungskriterien und eine obligatorische nationale Finanzierungsanteile nicht ausreichend begegnet werden könne.
- Es bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine obligatorische Kofinanzierung, weil die EU derzeit keinen formellen Zugriff auf nationale Haushalte habe.
- Eine fakultative Kofinanzierung könnte nicht zuletzt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen reichen und armen Mitgliedsländern führen, weil bereits jetzt deren Mittelverfügbarkeit nicht immer ausreiche, das angebotene Kofinanzierungsvolumen auf der EU-Ebene auszuschöpfen.

Eine interessante Eigenheit dieser Debatte ergibt sich daraus, dass die wissenschaftlichen Argumente überwiegend in Richtung einer Umschichtung der derzeitigen Direktzahlungen von der ersten in die zweite Säule weisen (Pitlik, 2006), wogegen in der agrarpolitischen Diskussion eine starke Befürwortung in Richtung einer Bewahrung des Status Quo zu beobachten ist. Dies zeigt sich indirekt nicht zuletzt auch am Beispiel der für den derzeitigen Finanzrahmen erfolgten Festlegungen zur Kürzung der zweiten Säule. Eine endgültige Entscheidung über die Zukunft der ersten Säule – Beibehaltung, Kofinanzierung oder Umschichtung - wird letztendlich nicht auf der Basis objektiver Fakten, sondern in einem politischen Interessenabgleich getroffen werden.

Dabei werden die Machtverhältnisse zwischen Nettozahlern und –empfängern genauso von Bedeutung sein wie die politischen Gewichte der agrarischen gegenüber den außeragrari-schen Interessen. Die noch nicht ausdiskutierten Grundzüge der geplanten Haushaltsreform (siehe Grybauskaite, 2007) werden dabei von elementarer Bedeutung sein. Nicht übersehen werden sollte auch der Umstand, dass dabei den Erwartungen über die Richtung der mittelfristigen Entwicklung der agrarischen (Welt)Marktpreise eine ungewohnte, sicher aber einflussreiche Rolle zukommen wird.

Literatur

Bayerische Staatskanzlei (2006): Bericht aus der Kabinettsitzung, Presseinfo vom 28. März 2006, München.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages (2002): CDU/CSU-Positionspapier zur Agrarpolitik - Deutschland braucht seine Bauern, 5. Dezember 2002, Berlin.

Enderlein, H., Lindner, J., Calvo-Gonzalez, O., Ritter, R. (2005): The EU Budget - How Much Scope for Institutional Reform? ECB Occasional Paper, No. 27, Frankfurt / Main, Deutschland.

European Commission (2007): The agricultural situation in the European Union – 2005 Report, Brussels.

Europäisches Parlament (2007a): Zweiter Bericht zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Bestimmungen zur fakultativen Modulation der Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005, KOM(2006)0241– C6 0235/2006 – 2006/0083(CNS), Brüssel. (online unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0009+0+DOC+XML+V0//DE>).

Europäisches Parlament (2007b), Erste Schritte für eine Reform der Gemeinschaftsfinanzierung ab 2014, Haushalt - 29-03-2007 - 02:03, online unter: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/034-4857-087-03-13-905-20070329IPR04856-28-03-2007-2007-false/default_de.htm

Grybouskaite, D. (2007): Financing the EU: Today and in the Future, New Challenges – Necessity of Reform, Präsentation bei der Giovanni Agnelli Foundation, Mai 2007, Turin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems. KOM(2004) 505 endgültig/2, Band 2, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a), Der EU-Haushalt 2006 – Finanzbericht, Übersicht in Zahlen, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Den Haushalt reformierten, Europa verändern, Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushalts (2008/09), SEK(2007) 1188 endgültig, Brüssel.

Lehner, St. (2007): Der Finanzrahmen 2007-2013 der EU und seine Überprüfung 2008/2009, Vortrag im Rahmen des Politikberatungsseminars “Die gemeinsame Agrarpolitik im Kontext der Reformdiskussion des EU-Haushalts, 23. März 2007, Diplomatische Akademie, Wien

Lödl, M. F. (2007): Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch EU und Mitgliedstaaten: fiskalföderalistische und budgetäre Aspekte, Vortrag im Rahmen des Politikberatungsseminars “Die gemeinsame Agrarpolitik im Kontext der Reformdiskussion des EU-Haushalts, 23. März 2007, Diplomatische Akademie, Wien.

Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, Papers and Proceedings, 59(2), S. 479-487.

Pitlik, H. (2006): Ausgabenperspektiven im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus, WIFO-Monatsberichte, Heft 12, S 911-924.

Sapir, A, Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Wallace, H. (2003): An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003, Brussels.

Schneider, O. (2007): The Budget Dispute – A Blessing in Disguise? CESifo Working Paper No. 1986, Category 1: Public Finance, May 2007, München.

Sinabell, F. (2007): Drei Fakten zum Agrarhaushalt der EU, Vortrag im Rahmen des Politikberatungsseminars “Die gemeinsame Agrarpolitik im Kontext der Reformdiskussion des EU-Haushalts, 23. März 2007, Diplomatische Akademie, Wien.

Trüpel, H., Seifert, J. (2006), Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln gehen, *integration* – 3/2006, S. 219-228.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2004): Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung (KOM(2004)490) des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Abgeschlossen im Januar 2005, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts, Verabschiedet am 25.11.2005, Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume“ beim BMELV, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume, Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV (übergeben am 11.10.2006).

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 Manfred 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 Manfred 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 Manfred WELAN: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz
- DP-21-2007 Manfred WELAN: Bernhard Moser, Regierungsbildung 2006/2007
- DP-22-2007 Manfred 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 Manfred WELAN: Der Österreich-Konvent – eine konstruktiv-kritische Zwischenbilanz

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.Fichtberger@boku.ac.at
Download unter: http://www.wiso.boku.ac.at/h731_publicationen.html