AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Aspekte der Agrarpolitik 2016

Jana Demoustier
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale)

Thomas Herzfeld
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale)

1 Einleitung

Die Ereignisse des Jahres 2016 werden für die zukünftige Entwicklung der Rahmenbedingungen der europäischen Landwirtschaft Folgen haben, die zum derzeitigen Zeitpunkt nur schwer abzuschätzen sind. Mit dem mehrheitlichen Votum für den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU) wird es erstmals ein Austrittsverfahren eines EU-Mitgliedstaates geben. Gleichzeitig intensiviert sich die Diskussion über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Einige Vorschläge fordern sehr weitreichende Änderungen. Aber auch die gesellschaftlichen Erwartungen und Anforderungen an den Sektor und die landwirtschaftlichen Erzeuger unterliegen einem Wandel. Neben der Diskussion von Aspekten des Tierwohls und dem Beitrag der Landwirtschaft zur Reduktion der Nitratbelastung im Grundwasser wird von dem Sektor ein Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasen verlangt. Schließlich war die Agrarpolitik auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten auch 2016 gefordert, Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen gesunkener Milchpreise auf die Erzeuger zu ergreifen.

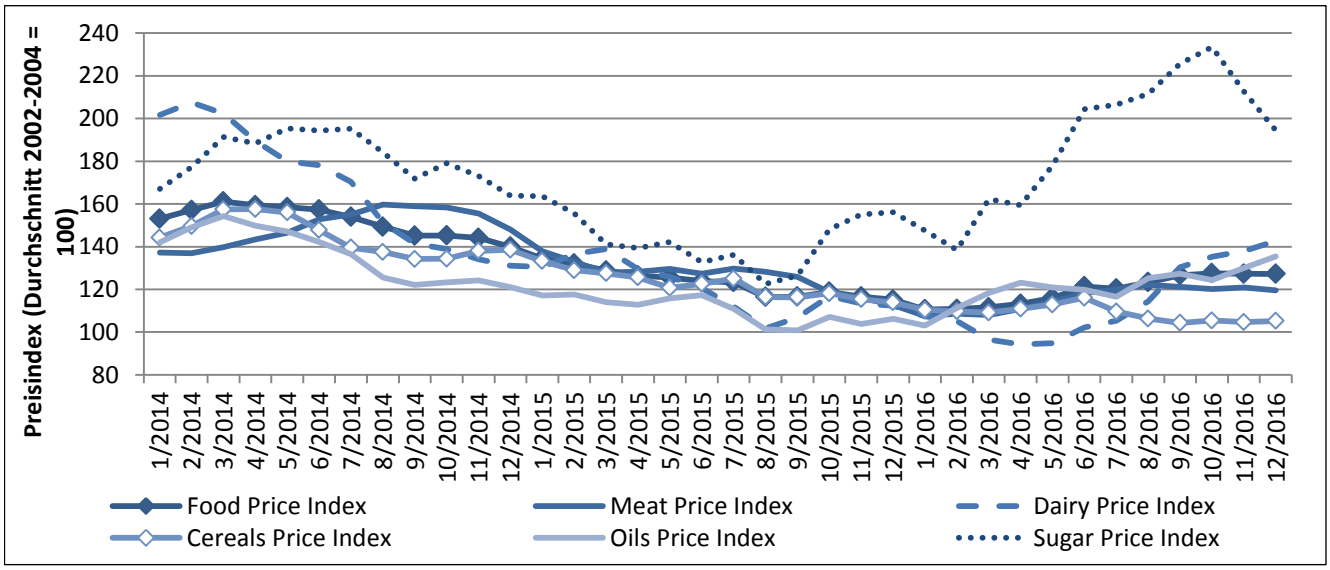
Nach einer einleitenden Darstellung der globalen Preistendenz auf den Agrarmärkten und des Standes internationaler Verhandlungen über (Agrar)handelsfragen wird im Rahmen dieses Beitrages ein Überblick über die Diskussion einer zukünftigen GAP gegeben. Ausgewählte Positionen werden ausführlicher vorgestellt. Daneben beschäftigt sich dieser Beitrag mit widersprüchlichen Anreizen agrarpolitischer Instrumente hinsichtlich des landwirtschaftlichen Beitrages zur Emission von Treibhausgasen. Abschließend fasst der Beitrag die agrarpolitischen Maßnahmen auf dem Milchmarkt zusammen.

2 Globale Entwicklungen

2.1 Entwicklung der Agrarpreise (FAO-Indizes)

Der Rückgang der globalen Agrarpreise hat sich 2016 in vielen Sektoren verlangsamt und die meisten Preisindizes zeigen Anzeichen einer Erholung. Der FAO Food Price Index (FFPI) auf monatlicher Basis stieg von Januar bis Dezember 2016 um 16 Punkte. Bei einer stärker disaggregierten Betrachtung wird deut-

Abbildung 1. Entwicklung des FAO-Preisindizes für verschiedene Agrarprodukte



Quelle: FAO (2017)

lich, dass in den zurückliegenden Monaten im globalen Maßstab vor allem Preise für Zucker, pflanzliche Öle und Milchprodukte am stärksten anstiegen (siehe Abbildung 1). Ein gesunkenes Angebot, unter anderem auf Grund ungünstiger Wetterbedingungen, bei gleichzeitig hoher Nachfrage gilt als ein Grund für den hohen Anstieg des Zuckerpreisindexes. Der Preisindex für pflanzliche Öle stieg seit Sommer 2014 auf den höchsten Wert, angetrieben vor allem durch Palmöl, dessen Ernte geringer als erwartet ausfiel. Auf den Märkten für Milchprodukte wird ein Rückgang bzw. nur moderater Anstieg der Produktion in wichtigen Exportländern als Grund für die Erholung der Preise angesehen. Der Index stieg im Dezember 2016 im Vergleich zum Jahresanfang um 35 Punkte. Dagegen zeigt der Index der Getreidepreise auf Grund einer ausreichenden Versorgungslage und guten Vorhersagen für die Ernten in Argentinien und Australien eine sinkende Tendenz (FAO, 2017).

2.2 Freihandelsabkommen

Trotz der mit großer medialer Aufmerksamkeit geführten Diskussion über die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) sowie den USA (TTIP) erlangte die Unterzeichnung weiterer Freihandelsabkommen kaum Beachtung. So unterzeichnete die EU im Juni 2016 ein Abkommen mit sechs Ländern der South African Development Community (SADC). Die Vereinbarung ermöglicht für Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia und Swasiland einen zollfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Als weiteres Land profitiert Südafrika von einer Abschaffung von Zöllen für 96 % der Güter seitens der EU. Im Gegenzug erleichtern diese Länder den Marktzugang für EU-Produkte. Eine Ausnahmeklausel ermöglicht die Beibehaltung von Zöllen für „sensible Produkte“ (HUTCHISON, 2016b). Waren von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung für diese sechs Länder sind Zucker, Wein und Ethanol. Ein vergleichbares Abkommen der EU mit Ecuador wird voraussichtlich den Import von Bananen aus dem südamerikanischen Land vereinfachen (SHARPE, 2016).

Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA) war erst nach einer kurzfristigen Neuverhandlung möglich. Das wallonische Regionalparlament hatte seine Zustimmung verweigert und besondere Schutzmaßnahmen für seinen landwirtschaftlichen Sektor gefordert. Der Ratifizierungsprozess wurde im Jahr 2016 nicht mehr abgeschlossen (HUTCHISON, 2016a).

Hinsichtlich der Verhandlungen zwischen den USA und der EU über ein Freihandelsabkommen (TTIP) hat der Ausgang der US-Präsidentschaftswahl für Unsicherheit gesorgt. Die bisherigen Äußerungen des neuen US-Präsidenten Donald Trump und seine Personalentscheidungen lassen Beobachter an einem schnellen Abschluss der Verhandlungen zweifeln. So ist als neuer Handelsminister Robert Lightizer nominiert. Dieser zeichnete sich in der Vergangenheit mit eher protektionistisch orientierten Forderungen aus (KORADE et al., 2017).

Eine ähnliche Unsicherheit ist hinsichtlich der laufenden WTO-Verhandlungen zu verzeichnen. Während der Vorbereitung des 11. Treffens auf Ministerebene in Buenos Aires (11.-14. Dezember 2017) standen unter anderem die öffentlichen Lagerhaltungsprogramme in Entwicklungsländern auf der Tagesordnung (UNGPHAKORN, 2016). Während die Regierungen Indiens und der Gruppe G-33 argumentieren, dieses Instrument sei für die Wahrung der nationalen Ernährungssicherheit von großer Bedeutung, kritisieren andere Verhandlungsparteien die staatlich festgelegten Aufkaufpreise als indirekte Subvention der Landwirtschaft mit dem Potenzial von Marktverzerrungen. Des Weiteren wird ein spezieller Sicherheitsmechanismus, der es Regierungen in Entwicklungsländern erlauben würde, Zölle über derzeitige Höchstgrenzen anzuheben, kontrovers diskutiert.

Während nach dem Ausgang des Referendums in Großbritannien mit einem Austritt des Vereinigten Königreichs gerechnet wird, verhandelt die EU weiterhin mit zwei der Beitrittskandidaten auf dem Balkan. Montenegro hat im Zuge der EU-Beitrittsvorbereitungen die Verhandlungen über das Kapitel Landwirtschaft und ländliche Entwicklung begonnen (HUTCHISON, 2016c). Auch wenn noch kein Datum genannt wird, ist das Land mit den Vorbereitungen unter den derzeitigen Kandidatenländern am weitesten fortgeschritten.

3 Herausforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

3.1 Diskussion über Zukunft der GAP

Zwei Jahre nach dem vollständigen Inkrafttreten der GAP-Reform 2013 ist die Diskussion zur Zukunft der GAP nach 2020 in vollem Gange. Nachdem die niederländische Ratspräsidentschaft dazu bereits im Mai 2016 ein Diskussionspapier (REGIERUNG DER NIEDER-

LANDE, 2016) veröffentlicht hatte, kündigte die Europäische Kommission Anfang Dezember an, dass sie bis Ende 2017 eine Mitteilung „zur Vereinfachung und Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik" verabschieden und dazu Anfang 2017 eine öffentliche Konsultation starten werde. Neben einer administrativen Vereinfachung nannte Agrarkommissar PHIL HOGAN drei Ziele für die zukünftige GAP: eine Verbesserung der Marktresilienz europäischer Betriebe, eine Stärkung der Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit der landwirtschaftlichen Produktionsweise sowie Fortschritte bei der Gestaltung des Generationswechsels (HOGAN, 2016).

Diese Ziele waren bereits Gegenstand der Reform 2013, welche jedoch schon bei ihrer Verabschiedung von Interessenverbänden und nationalen Verwaltungen als zu bürokratisch und aus umweltpolitischer Sicht wenig ambitioniert kritisiert worden war. Zudem weisen aktuelle Ereignisse auf weiteren Reformbedarf hin. So verdeutlichte die anhaltende Preiskrise auf den Märkten für Milch und Schweinefleisch, dass das Risiko- und Krisenmanagement (RKM) unter der derzeitigen GAP unzureichend ist. Die ursprünglich als Kompensation für die Abschaffung von Interventionspreisen eingeführten Direktzahlungen dienen Landwirten als Einkommenspuffer, verringern jedoch nicht die Einkommensvolatilität. Sie werden von den Landwirten häufig als Einkommensstütze, nicht als Reserve für Krisenzeiten wahrgenommen.

Ein Vorschlag für die GAP nach 2020 ist daher die Reduktion oder graduelle Abschaffung der Direktzahlungen und die Nutzung der dadurch freiwerdenden Mittel für gezielte RKM-Maßnahmen (AGRICULTURAL MARKETS TASK FORCE, 2016; MATTHEWS, 2016). Durch die jüngste Reform wurde bereits die Möglichkeit eingeführt, im Rahmen der zweiten Säule nationale Programme zur Subventionierung von Versicherungsprämien sowie Fonds auf Gegenseitigkeit mit einer EU-Kofinanzierung einzurichten. Da diese Möglichkeit bisher von nur wenigen Mitgliedstaaten genutzt wird, gibt es Vorschläge, sie zu einem obligatorischen Bestandteil der GAP zu machen. Auch unter Landwirten ist die Bereitschaft zur Teilnahme an RKM-Programmen gering. Häufig genannte Gründe sind die Ungewissheit, ob sich die regelmäßige Zahlung von Beiträgen auszahlen wird, das Vertrauen auf staatlich finanzierte ex-post Krisenhilfen sowie eine kulturell und regional variierende Bereitschaft zum kollektiven Teilen von Risiken (AGRICULTURAL MARKETS TASK FORCE, 2016). Die französische Regierung schlägt vor, die Teilnahme an RKM-Programmen bei Beibehaltung der Direktzahlungen zur Voraussetzung für deren Auszahlung zu machen (konditionelles RKM) (REGIERUNG DER REPUBLIK FRANKREICH, 2016). Ein breiter Konsens besteht bereits in der Hinsicht, dass die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette gestärkt werden muss. Diskutierte Maßnahmen sind ein Ausbau der Marktbeobachtungsmechanismen, eine gesetzliche Verpflichtung zu schriftlichen Verträgen zwischen Einzelhandel und Produzenten sowie Kollektivverhandlungen zwischen Landwirtschafts- und Einzelhandelsverbänden (AGRICULTURAL MARKETS TASK FORCE, 2016).

Erste Evaluationen der Umsetzung der Greening-Prämie weisen auf eine geringe ökologische Effektivität hin. Die meisten Mitgliedstaaten haben wenig Gebrauch von anspruchsvollen Greening-Regelungen gemacht (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2016b). Die Landwirte setzen in der Regel aus betriebswirtschaftlichen Gründen die für sie einfachsten, meist ökologisch weniger wertvollen Greening-Lösungen um. Bürokratische Auflagen und damit verbundene Kontrollrisiken behindern die Umsetzung anspruchsvoller Maßnahmen (OPPERMANN et al., 2016). Zudem kommt es in manchen Regionen zu erheblichen Mitnahmeeffekten (LAKNER und BOSSE, 2016). Soll eine GAP nach 2020 „stärker ambitionierte Umweltziele verfolgen" als bisher, wie von Agrarkommissar Phil Hogan angekündigt, so muss das Instrument der Greening-Prämie grundlegend revidiert werden. Im Vorfeld der GAP-Reform 2013 sind bereits verschiedene Alternativen zur Greening-Prämie diskutiert worden (MATTHEWS, 2012). In der derzeitigen Debatte wird vor allem das Konzept des „konditionellen Greenings" wieder aufgegriffen (z.B. MATTHEWS, 2016). Das „konditionelle Greening" koppelt den Anspruch auf Direktzahlungen an die Teilnahme an nationalen Umweltprogrammen. Der Naturschutzbund (NABU) schlägt eine Ersetzung der Direktzahlung durch Prämien für Umwelt- und Klimaleistungen vor. An die Stelle von Ansprüchen auf Einkommensunterstützung tritt in diesem Modell eine vertragsbasierte Entlohnung für allgemeinnützige Leistungen (OPPERMANN et al., 2016).

Die niederländische Regierung hat unter ihrer Ratspräsidentschaft eine Ersetzung der GAP durch eine „Gemeinsame Agrar- und Lebensmittelpolitik" (GALP) angeregt (REGIERUNG DER NIEDERLANDE, 2016). Herausforderungen, wie faire Löhne in der Landwirtschaft, eine Versorgung mit sicheren und gesunden Lebensmitteln sowie eine umweltfreundliche Lebensmittelproduktion könnten nicht durch die

Landwirte alleine bewältigt werden, weshalb eine GAP nach 2020 gezielt an die verarbeitende Industrie, den Einzelhandel sowie die Konsumenten adressiert werden müsste. Denkbar ist zum Beispiel eine stärkere Zusammenarbeit von Politik, Einzelhandel und Produzenten bei der Entwicklung und Umsetzung von Umweltprogrammen, Vereinbarungen mit der Industrie zur Begrenzung bestimmter Lebensmittelinhaltsstoffe, Programmen zur Förderung eines gesunden und nachhaltigen Konsumverhaltens sowie Projekten zu Smart Supply Chains (FRESCO und POPPE, 2016).

Eine grundlegende Umstrukturierung der GAP in eine GALP bis 2020, einschließlich der damit einhergehenden Umverteilung von Haushaltsmitteln, ist unwahrscheinlich, ebenso die Abschaffung oder graduelle Ersetzung von Direktzahlungen. Diesen Vorschlägen fehlt sowohl die Unterstützung der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, als auch wichtiger Stakeholder in Brüssel. Zudem sprechen der parlamentarische und haushaltspolitische Zeitplan gegen umfassende Reformen bis 2020 (MATTHEWS, 2016). Wie der Titel der angekündigten Kommissionsmitteilung „zur Vereinfachung und Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ nahelegt, werden administrative Vereinfachungen und technische Anpassungen im Vordergrund stehen. Maßnahmen zur Stärkung der Landwirte in der Lebensmittelkette könnten jedoch in langfristiger Sicht der Umstrukturierung der GAP in eine GALP die Tür öffnen.

Als ein letztes Beispiel für die zum Teil sehr unterschiedlichen Positionen sei hier die Studie von BENNING und REICHERT (2017) im Auftrag des agrarpolitischen Sprechers der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europaparlament genannt. Das Referenzsystem der Autoren betont sehr stark die Aspekte einer stark regional ausgerichteten Kreislaufwirtschaft von Nährstoffen und einer besonderen Rolle von Familienbetrieben. Für Betriebe, die die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllen, sollen nach Forderung der Autoren die Zahlungsansprüche schrittweise auslaufen. Im Gegenzug soll die Umstellung auf eine „flächengebundene, tierfreundliche Fleisch- und Milcherzeugung auf Basis heimischer Futtermittel“ (BENNING und REICHERT, 2017: 68) mittels Prämien unterstützt werden. Die Bereitstellung von Naturschutzleistungen soll ebenfalls finanziell gefördert werden. Zur Internalisierung negativer externer Effekte werden Pestizid- und Stickstoffabgaben gefordert. Die sehr weitgehenden Forderungen zur Reduktion des Imports von Eiweißfuttermitteln und des Fleischverbrauchs in der EU werden aber nicht mit konkreten Instrumenten untersetzt.

Viele der oben vorgestellten Positionen stellen eher Standpunkte als konkrete Politikinstrumente dar. Somit ist eine ausführliche Bewertung aus wissenschaftlicher Sicht in diesem Stadium nur bedingt möglich. Da die Diskussion über die GAP nach 2020 gerade erst begonnen hat, ist mit der Veröffentlichung weiterer Beiträge zu rechnen. Alan Matthews bietet auf seinem Blog eine Literaturliste: http://capreform.eu/bibliography-of-proposals-for-cap-post-2020-nov-2016/.

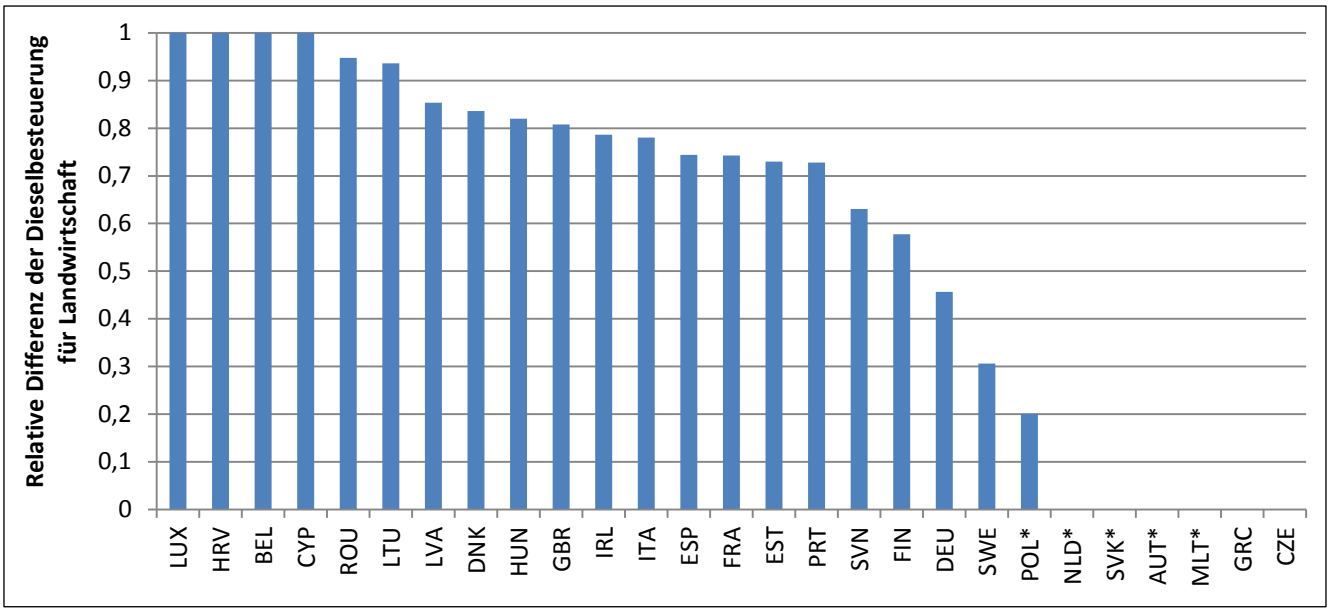
3.2 Interdependenzen zwischen der Agrarpolitik und anderen Politikbereichen

Ein Beispiel für die Verknüpfung der Agrarpolitik mit anderen Politikbereichen ist die Klima- und Energiestrategie der EU-Kommission. Klimaschutz ist schon seit einiger Zeit Bestandteil der Ziele der GAP. Als Beitrag zur Umsetzung der Beschlüsse des Pariser Klimagipfels 2015 schlug die EU-Kommission im Sommer 2016 bindende Reduktionsziele für Treibhaugasemissionen bis zum Jahr 2030 vor. Dieser Strategie zufolge würden verbindliche nationale Reduktionsziele für Emissionen aus der Landwirtschaft im Rahmen einer „Lastenverteilungsverordnung (‚Effort Sharing Regulation‘ (ESR)) festgelegt. Im Durchschnitt über die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren, darunter auch die Landwirtschaft, soll der Treibhausgasausstoß um 30 % gesenkt werden (HUTCHISON, 2016a).

Neben den Treibhausgasen stellen auch die Minderungsverpflichtungen für Luftschadstoffe eine Herausforderung dar. EU-weit sollen laut Vorschlag der Kommission die Emissionen von Luftschadstoffen, inklusive Ammoniak, bis 2030 um 19 % gegenüber 2005 gesenkt werden (HUTCHISON, 2016a). Für Deutschland wird die derzeit gültige Höchstmenge von 550 000 t deutlich überschritten. Das Umweltbundesamt beziffert die Ammoniak-Emissionsmengen im Jahr 2014 mit 740 000 t, davon 95 % aus der Landwirtschaft (UMWELTBUNDESAMT, 2016).

Anhand eines Beispiels sollen die Interdependenzen zwischen Agrar- und Klimapolitik und die potentielle Inkonsistenz von politikinduzierten Anreizen ausführlicher dargestellt werden. Die EU-Mitgliedstaaten können Landwirten eine teilweise Rückerstattung der gezahlten Energiesteuer gewähren. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die steuerliche Sonderbehandlung von Diesel für die landwirtschaftliche Nutzung, gemessen als relativer Anteil der Differenz zwischen den Steuersätzen am normalen Steuersatz. Ein Wert von null bedeutet einen einheitlichen Steuersatz und ein Wert von eins eine vollständige Steuerbe-

Abbildung 2. Steuerliche Sonderbehandlung von Agrardiesel in der EU-28



Anmerkungen: Für Bulgarien keine Angaben verfügbar. Stand 01. Juli 2016 (Ausnahme: * 01. Juli 2015)
Quelle: eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION - DG STEUERN UND ZOLLUNION (2016)

freiung von landwirtschaftlich genutztem Diesel. Mit Ausnahme der Niederlande, der Slowakei, Österreich und Malta wird die Möglichkeit einer Sonderbehandlung der Landwirtschaft von allen EU-Mitgliedstaaten genutzt. Griechenland hat die vollständige Steuerbefreiung des Agrardiesels zum Oktober 2016 abgeschafft. Auf der anderen Seite gewähren Luxemburg, Kroatien, Belgien und Zypern eine vollständige Steuerbefreiung für Agrardiesel. Für die weiteren 17 Staaten liegt die Steuerdifferenz zwischen 20 % (Polen) und 95 % (Rumänien). Deutschland liegt mit einer Differenz von 46 % eher am Ende der Rangliste.

Die Landwirte in Deutschland verbrauchen ungefähr 1,9 Mrd. l Diesel pro Jahr. Dies entspricht einem CO_2-Äquivalent von 5,1 Mio. t (ZIMMERMANN, 2015). In den Jahren 2012-2013 belief sich die Rückerstattung aus dem Bundeshaushalt im Durchschnitt auf 427,6 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt zitiert in (ZIMMERMANN, 2015). Auch wenn die Emissionen aus dem Dieselverbrauch der Landwirtschaft mit 0,53 % nur einen sehr geringen Anteil an den CO_2-Gesamtemissionen Deutschlands einnehmen, wird doch ein negativer externer Effekt noch zusätzlich gefördert. Neben dem fehlenden Anreiz zur Einsparung von Dieseltreibstoff steht die Rückerstattung im Widerspruch zu anderen Maßnahmen, die z. B. die Energieeffizienz der Landwirtschaft steigern soll. Auf Basis der Testbetriebsdaten profitieren Ackerbaubetriebe mit im Durchschnitt 3 378 Euro pro Jahr am stärksten. Dagegen erhalten Gartenbaubetriebe im Durchschnitt 346 Euro pro Jahr rückerstattet. Auf Grund der Agrarstruktur und der durchschnittlichen Betriebsgrößen ergibt sich auch ein starkes regionales Gefälle. So erhalten Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern im Durchschnitt 5 890 Euro pro Jahr, Betriebe in Rheinland-Pfalz dagegen 1 558 Euro pro Jahr (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT, 2015).

3.3 Umgang mit der besonderen Situation auf Agrarmärkten

Die vergleichsweise niedrigen Erzeugerpreise für Milch und Fleisch haben auch im Jahr 2016 zu einer lebhaften Debatte über eine Mengensteuerung durch die Agrarpolitik geführt. Besonders prononciert wird die Forderung nach einer Wiedereinführung einer freiwilligen oder sogar verpflichtenden Mengensteuerung für die Milcherzeugung beispielsweise vom Bund Deutscher Milchviehhalter (BDM) und dem European Milk Board (EMB) vorgetragen (AGRA-EUROPE, 2016a). Als Gegenposition haben Agrarökonomen der Universitäten Berlin, Göttingen und Rostock in einem Beitrag ihre Position eines möglichst nicht verzerrten Wettbewerbs auf den Milchmärkten dargestellt (BRÜMMER et al., 2016). Bezug nehmend auf den Vorschlag eines Zusammenschlusses von Anbietern zur Durchsetzung höherer Preise, d. h. die Bildung eines Kartells, kritisieren die Autoren diesen als „wettbewerbspolitisch problematisch und wettbewerbsrechtlich unzulässig“. Zusätzlich wäre die Stabilität eines derartigen Kartells angesichts der großen Heterogenität der Produktionskosten unter den

europäischen Milcherzeugern kontinuierlich gefährdet. Die Agrarökonomen empfehlen in ihrer Stellungnahme einen Mix aus sozialpolitischen Instrumenten zur Begleitung des langfristigen Strukturwandels und kurzfristigen Instrumenten zur Behebung von Liquiditätsengpässen von im Grunde wettbewerbsfähigen Milcherzeugern.

Auf nationaler Ebene einigten sich die Agrarminister der Bundesländer auf ihrem Frühjahrstreffen auf eine Reihe von Maßnahmen zum Beispiel im Bereich der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und des Steuerrechts (AGRA-EUROPE, 2016b).

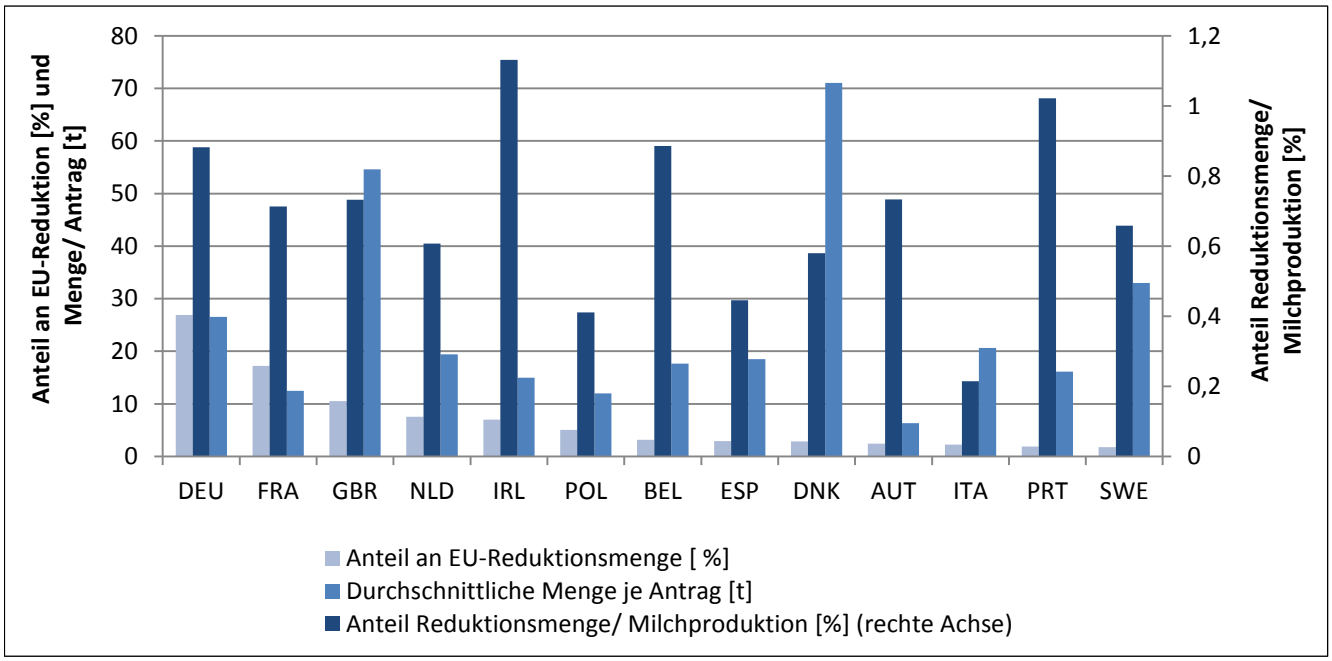
Zu den weiteren beschlossenen Maßnahmen zählen beispielsweise eine Ausweitung der nationalen Spielräume für staatliche Beihilfen sowie eine Ausweitung der Intervention von Milchprodukten. So wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, pro Betrieb bis zu 15 000 Euro im Jahr statt wie bisher 15 000 Euro in drei Jahren zu zahlen. Bisher bestehende nationale Obergrenzen für diese Beihilfen wurden aufgehoben (AGRAR-EUROPE, 2016f). Hinsichtlich der Intervention für Milchprodukte wurden die Höchstgrenzen für Magermilchpulver von 109 000 t auf 218 000 t und für Butter von 60 000 t auf 100 000 t erhöht (AGRA-EUROPE, 2016e).

Nach den aus Sicht der Mitgliedstaaten positiven Erfahrungen mit der EU-Marktbeobachtungsstelle für den Milchmarkt soll eine ähnliche Einrichtung für den Rind- und Schweinefleischmarkt (Meat Market Observatory) etabliert werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2016a; AGRA-EUROPE, 2016f).

Im Juli 2016 kündigte die Kommission ein weiteres Hilfspaket für die Landwirtschaft an (AGRA-EUROPE, 2016h). Die Mittel im Umfang von 500 Mio. Euro sollen Erzeugern von Milch sowie Obst und Gemüse zugutekommen. Ein Betrag von 150 Mio. Euro ist für die Kompensation einer freiwilligen Mengenreduktion durch die Milcherzeuger (d. h. 0,14 Euro/ kg nicht vermarkteter Milch) vorgesehen. Damit kann die Nichtvermarktung von 1,07 t Milch kompensiert werden. Für den verbleibenden Betrag von 350 Mio. Euro haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eigene Maßnahmen zu wählen. Zusätzlich können die Mittel durch die Mitgliedstaaten um bis zu 100 % erhöht werden.

Ursprünglich waren in der entsprechenden Verordnung 2016/1612 vier Antragszeiträume vorgesehen. Die Anträge in den ersten beiden Runden überstiegen aber schon das vorgesehene Budget. Etwa 90 % der beantragten Zahlungen entfallen auf 13 EU-Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 3). In diesen 13 Staaten werden 88 % der Kuhmilcherzeugung in der EU-28 produziert. Darunter sind die großen Milcherzeuger Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande. Auffallend ist die geringe Anzahl von Anträgen aus Rumänien, dessen Landwirte mit 2,4 % zur EU-Milcherzeugung beitragen, aber nur 0,2 % der Anträge gestellt haben. Die Abbildung präsentiert des Weiteren die durchschnittlich beantragte Menge. In der Verordnung ist eine Mindestmenge von 1,5 t je Antrag vorgeschrieben. Die höchsten Anträge kamen von Landwirten aus Ungarn (103 t/Antrag) und

Abbildung 3. Nutzung des Milchreduktionsprogrammes in ausgewählten Mitgliedstaaten



Quelle: EUROSTAT (2017), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017)

der Slowakei (102 t/Antrag). Beide Länder sind aber auf Grund der relativ geringen Gesamtzahl von Anträgen nicht in der Abbildung enthalten.

Die mittlere Säule repräsentiert den Anteil der beantragten Mengen an der Kuhmilchproduktion des jeweiligen Landes. Die Werte liegen in Irland mit 1,13 % und Portugal mit 1,02 % am höchsten. Da die Auszahlungen erst nach Ablauf der Nichtvermarktung erfolgt, ist eine abschließende Bewertung des Programms erst zur Jahresmitte 2017 möglich.

Die geplante Verwendung der Gelder aus dem Hilfspaket in den Mitgliedstaaten verdeutlicht die sehr unterschiedlichen Präferenzen der jeweiligen Regierungen:

- Deutschland: Im Rahmen eines Milchsondermaßnahmengesetzes werden die für Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel des Hilfspaketes für Liquiditätssicherungsdarlehen bereitgestellt. Die Finanzierung setzt sich aus dem Anteil am EU-Hilfspaket für Deutschland in Höhe von 57,955 Mio. Euro und einer nationalen Aufstockung um den gleichen Betrag zusammen. Insgesamt stehen damit 116 Mio. Euro zur Verfügung (AGRA-EUROPE, 2016c).
- Niederlande: Die niederländische Regierung will die zur Verfügung gestellten Mittel vor allem für strukturelle Maßnahmen einsetzen. So sollen unter anderem Qualitätssysteme und Investitionen in die Behandlung und Aufwertung von Mist und Gülle gefördert werden (REIJN, 2016).
- Frankreich: Nach Plänen der französischen Regierung werden die 23 Mio. Euro für gekoppelte Direktzahlungen an Landwirte ohne eine Verpflichtung zur Mengenreduktion verwendet. So wird die Zahlung von Sonderbeihilfen in Höhe von 1 000 Euro je Kuh und von 150 Euro je Jungbullen mit einem Verkaufsgewicht von weniger als 360 kg angekündigt (AGRA-EUROPE, 2016g).

Da die EU-Kommission die Hilfspakete für die Landwirtschaft aus dem laufenden Haushalt 2016 bzw. dem Haushalt 2017 (zweites Hilfspaket vom Juli 2016) finanziert, wird die einbehaltene Krisenreserve zurück erstattet. Die Krisenreserve beläuft sich 2016 auf einen Betrag von 435 Mio. Euro (AGRA-EUROPE, 2016d). Frankreich (über 90 Mio.), Deutschland (60 Mio.) und Spanien (56 Mio.) erhalten die höchsten Beträge. Somit wird allen Landwirten, die Direktzahlungen über 2 000 Euro erhalten und deren Betriebsprämie entsprechend gekürzt wurde, die Kürzung erstattet. Landwirte in Bulgarien, Kroatien und Rumänien sind von dieser Regelung ausgenommen, da das Betriebsprämiensystem in diesen Ländern noch nicht vollständig implementiert wurde. Seit ihrer Einführung im Jahr 2013 wurde die Krisenreserve noch nie verwendet.

3.4 Prüfungen von Maßnahmen der GAP durch den Europäischen Rechnungshof

Die Unterstützung der Einkommen und des Lebensstandards der Landwirte ist ein zentrales Ziel der GAP. Trotz der relativen Abnahme gemessen am Gesamtbudget der Europäischen Kommission ist derzeit fast ein Drittel des EU-Haushaltes dafür vorgesehen. Der Europäische Rechnungshof hat sich im Rahmen eines Sonderprüfungsberichtes mit der Effektivität der Direktzahlungen als Instrument zur Verbesserung landwirtschaftlicher Einkommen befasst (EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2016). Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Ermittlung der erforderlichen statistischen Daten durch die Kommission, deren Qualität und die Definition relevanter Indikatoren. Der Rechnungshof bemängelt das Fehlen repräsentativer Daten zur Messung der verfügbaren Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte. So werden beispielsweise zwischen 12 % (Bulgarien) bis zu 79 % (Slowakei) der landwirtschaftlichen Unternehmen, die von der GAP profitieren, nicht vom Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) erfasst. Darüber hinaus besteht kein zuverlässiges System, das einen Vergleich zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Einkommen ermöglichen könnte. Damit kann aus wissenschaftlicher Sicht keine ordnungsgemäße Bewertung der Effektivität von Direktzahlungen durchgeführt werden.

In einem weiteren Sonderbericht prüfte der Europäische Rechnungshof die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nicht-produktive Investitionen (NPI). Sogenannte nicht-produktive Investitionen sind Maßnahmen mit einer beabsichtigten positiven Umweltwirkung, aber ohne eine Steigerung des Wertes oder Einnahmen des Betriebes. Die Mittel werden von der EU im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zur Verfügung gestellt und bedürfen einer nationalen Kofinanzierung. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden für die Maßnahme NPI 550 Mio. Euro aus dem ELER bzw. 859 Mio. Euro an öffentlichen Geldern (ELER plus nationale Kofinanzierung) ausgezahlt (EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2015: 12). Der Rechnungshof stellt fest, dass 71 % der unter-

suchten Projekte zur Erreichung von Agrarumweltzielen beitrugen. Gleichzeitig wird aber kritisiert, dass bei drei Vierteln der Projekte die Kosten unangemessen hoch waren. Da die festgestellten Mängel nicht projektspezifisch waren, sondern häufig durch unzureichende Verfahren in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen bedingt wurden, ist es wahrscheinlich, dass auch in nicht geprüften Projekten keine kosteneffiziente Umsetzung von NPI vorliegt.

Literatur

AGRA-EUROPE Nr. 57/11 (14.03.2016) (2016a): Agrarmarktkrise: Deutschland und Frankreich im Schulterschluss. EU-Nachrichten: 1-2.

– Nr. 57/16 (18.04.2016) (2016b): Agrarministerkonferenz offen für obligatorische Mengenbegrenzung. Länderberichte: 37-39.

– Nr. 57/49 (05.12.2016) (2016c): Bundestag beschließt zweites Hilfspaket. Länderberichte: 29-30.

– Nr. 57/49 (05.12.2016) (2016d): EU-Krisenreserve wird zurückgezahlt. EU-Nachrichten: 3.

– Nr. 57/17 (25.04.2016) (2016e): EU kauft Magermilchpulver zum Interventionspreis an. EU-Nachrichten: 2.

– Nr. 57/12 (21.03.2016) (2016f): Hogan will freiwillige Milchmengensteuerung zulassen. EU-Nachrichten: 1-2.

– Nr. 57/48 (28.11.20116) (2016g): Weitere Notfallhilfen für französische Rinderhalter. Länderberichte: 3.

– Nr. 57/30 (25.07.2016) (2016h): Zweites EU-Hilfspaket steht. EU-Nachrichten: 1-2.

AGRICULTURAL MARKETS TASK FORCE (2016): Improving market outcomes: Enhancing the position of farmers in the supply chain. In: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf, letzter Zugriff: 14.01.2017.

BENNING, R. und T. REICHERT (2017): Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik. In: Häusling, M.: https://germanwatch.org/de/download/17687.pdf, letzter Zugriff: 12.01.2017.

BRÜMMER, B., S. VON CRAMON-TAUBADEL, O. MUßHOFF, M. QAIM, A. SPILLER, L. THEUVSEN, M. ODENING und S. HÜTTEL (2016): Wiedereinführung der Milchquote kein sinnvolles Instrument der Agrarpolitik: Agrarökonomen zur aktuellen Situation auf dem Milchmarkt in Deutschland. In: http://www.auf-ae.uni-rostock.de/fileadmin/AUF_BL/Downloads/Pressemitteilung_Milch_2016_final.pdf, letzter Zugriff: 12.01.2017.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2015): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015. In: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrarbericht2015.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff: 15.01.2017.

EUROPÄISCHE KOMMISSION - DG STEUERN UND ZOLLUNION (2016): Excise Duty Tables: Part II – Energy products and electricity. REF1047 rev1. In: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf, letzter Zugriff: 09.01.2017.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2016a): European Commission activates exceptional measures for further support European farmers in crisis. Brüssel.

– (2016b): Review of greening after one year. Commission Staff Working Document SWD(2016) 218 final In: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf, letzter Zugriff: 13.01.2017.

– (2017): Aid scheme for milk production reduction (R 2016/1612 Art. 3), In: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/milk-production-reduction-scheme-total_en.pdf, letzter Zugriff: 13.01.2017.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2015): Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft. Sonderbericht Nr. 20 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_20/SR15_20_AGRI_INVEST_DE.pdf, letzter Zugriff: 12.01.2017.

– (2016): Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten? Sonderbericht Nr. 01 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf, letzter Zugriff: 12.01.2017.

EUROSTAT (2017): Database Agriculture – Agricultural production, Milk and milk products. In: http://eu.euopa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database, letzter Zugriff: 13.01.2017.

FAO (2017): FAO Food Price Index. In: http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/, letzter Zugriff: 13.01.2017.

FRESCO, L.O. und K.J. POPPE (2016): Towards a Common Agricultural and Food Policy. Wageningen University and Research Centre, Wageningen/Den Haag. In: http://www.wur.nl/upload_mm/6/b/c/11791580-8cfd-4f29-a8ad-2d9748c787d0_Towards_CAFP_LR.pdf, letzter Zugriff: 19.09.2016.

HOGAN, P. (2016): Rede im Rahmen der Agricultural Outlook Conference. Brüssel, 06.12.2016.

HUTCHISON, P. (2016a): EU agriculture policy 2016: Agra Europe review of the year. In: Agra Europe vom 22.12.2016.

– (2016b): EU signs regional trade deal with six southern African nations. In: Agra Europe vom 10.06.2016.

– (2016c): Montenegro opens agriculture chapter of EU accession talks. In: Agra Europe vom 19.12.2016.

KORADE, M., A. BEHSUDI und L. NELSON (03. 01. 2017): Trump picks Lightizer to serve as U.S. trade representative. In: Politico.

LAKNER, S. und A. BOSSE (2016): Mühsames Abwägen: Zur ökologischen Vorrangfläche in Sachsen-Anhalt. In: Bauernzeitung 57 (10): 50-51.

MATTHEWS, A. (2012): Environmental public goods in the new CAP: Impact of Greening proposals and possible alternatives. Study IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1 Europäisches Parlament. In: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474534/IPOL-AGRI_NT(2012)474534_EN.pdf, letzter Zugriff: 14.01.2017.

– (2016): The future of direct payments. In: European Parliament (Hrsg.): Research for AGRI Committee - CAP Reform post-2020 - Challenges in Agriculture. Brussels: 3-85.

OPPERMANN, R., A. FRIED, N. LEPP, T. LEPP und S. LAKNER (2016): Fit, fair und nachhaltig: Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik. NABU-Bundesverband. In: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161104-studie-neueeuagrarpolitik-langfassung.pdf, letzter Zugriff: 13.01.2017.

REGIERUNG DER NIEDERLANDE (2016): Food of the Future - the Future of Food: Discussion Paper of the Netherlands Presidency. In: https://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/05/31/food-of-the-future, letzter Zugriff: 05.01.2017.

REGIERUNG DER REPUBLIK FRANKREICH (2016): A reformed CAP for competitive, sustainable and resilient agriculture. Beitrag zum informellen AGRIFISH Rat. Paris.

REIJN, G. (2016): Europese Commissie schiet zuivelboeren opnieuw te hulp. In: de Volkskrant vom 18.07.2016.

SHARPE, A. (2016): Parliament votes to approve EU-Ecuador trade agreement. In: Agra Europe vom 14.12.2016.

UMWELTBUNDESAMT (2016): Luftschadstoff-Emissionen in Deutschland. In: http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland, letzter Zugriff: 09.01.2017.

UNGPHAKORN, P. (2016): WTO agriculture negotiators keep up pressure to cut distorting subsidies. In: Agra Europe vom 18.11.2016.

ZIMMERMANN, J. (2015): Die steuerliche Behandlung von Agrardiesel in Deutschland: Kosten und Nutzen der Subventionierung von fossilen Treibstoffen in der Landwirtschaft. Unveröffentlichte Masterarbeit, Naturwissenschaftliche Fakultät III, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Kontaktautor:
PROF. DR. THOMAS HERZFELD
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale)
E-Mail: herzfeld@iamo.de