

Auf europäischer, aber auch nationaler Ebene sind die Diskussionen zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 voll entbrannt.

© Foto: EU-Parlament



Die EU-Agrarpolitik nach 2013

von Dr. Thomas Memmert

Ab 2014 beginnt eine neue siebenjährige Finanzperiode der EU. Mit der Festlegung der so genannten finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft, eines mehrjährigen Planungsrahmens, ist stets eine tiefer gehende Debatte über die Ausrichtung zentraler Politikfelder verbunden. Darüber hinaus haben die europäischen Staats- und Regierungschefs bereits 2005 den politischen Auftrag für eine grundsätzliche Revision des EU-Haushaltes erteilt, die einerseits das Beitragssystem zum EU-Haushalt und andererseits die Verwendung der Gemeinschaftsmittel in den einzelnen Politikbereichen, also die Prioritäten, umfassen soll. Die GAP als größter Einzelposten im Haushalt steht dabei im Fokus.

Die EU-Agrarpolitik wird oftmals als antiquiertes Instrument und mit dem Hinweis auf den hohen Anteil am Budget als zu teuer dargestellt. Verbunden damit wird dann meist die Forderung, die Mittel in vermeintlich innovativere Politikfelder wie Forschung und Bildung umzuschichten. Der Anteil der Agrarausgaben am gesamten EU-Haushalt, der kontinuierlich gesenkt wurde, liegt derzeit noch bei gut 40 Prozent, die Ausgaben für die GAP belaufen sich damit aber auf deutlich unter 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Gemeinschaft. Jeder Bürger trägt derzeit nach Angaben der Europäischen Kommission mit durchschnittlich 2 Euro pro Woche zur Finanzierung der GAP bei. Das ist bezogen auf die Versorgung der Verbraucher mit sicheren, hochwertigen, kostengünstigen Lebensmitteln sowie den übrigen von der Landwirtschaft für die Gesellschaft erbrachten Leistungen, etwa den Erhalt der Kulturlandschaft, nicht zu viel. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die seit 1958 bestehende und seitdem mehrfach grundle-

gend reformierte Gemeinsame Agrarpolitik der am stärksten integrierte Politikbereich der EU ist. Forschung und Bildung sind dagegen nach wie vor primär nationale Politikfelder mit entsprechenden Auswirkungen auf deren Finanzierung.

Neue Rahmenbedingungen

Die Beratungen zur Agrarpolitik nach 2013 erfolgen in einem geänderten institutionellen Umfeld. Zum einen hat im Februar dieses Jahres eine neue Europäische Kommission ihre Arbeit aufgenommen. Den Posten des Agrarkommissars bekleidet als Nachfolger der liberalen Dänin Mariann Fischer Boel der rumänische Agraringenieur Dacian Cioloş. Bei ihm liegt aufgrund des im EU-Vertrag festgelegten Initiativrechtes der Kommission die politische Federführung bei den anstehenden Reformvorschlägen zur GAP. Zum anderen trat im Dezember 2009, nach einem langwierigen und schwierigen Entscheidungsprozess, der Lissabon-Reformvertrag in Kraft, mit dem die Europäische Union für neue Herausforderungen fit gemacht werden soll. Unter anderem werden die Rechte des Europäischen Parlamentes weiter gestärkt, was nicht zuletzt den wichtigen Politikbereich der GAP betrifft, in dem das Parlament nun gleichberechtigt neben dem Ministerrat an der Gesetzgebung beteiligt ist. In der Vergangenheit wurde das Europaparlament in diesem Zusammenhang zwar konsultiert, die EU-Agrarminister trafen ihre Beschlüsse letztlich aber autonom. Der Rechtsetzungsprozess im Agrarbereich wird so transparenter, aber auch zeitaufwendiger werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Europaparlamentarier den Kompetenzzuwachs durchaus selbstbewusst nutzen werden.

Agrarkommissar Cioloş möchte seine Vorschläge zur längerfristigen Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik auf eine breite politische Basis stellen. Dazu dient unter anderem eine öffentliche Konsultation. Im Rahmen einer Internet-Konsultation konnten sich bis Anfang Juni alle interessierten Bürger und Organisationen in die Diskussion zur Zukunft der GAP, deren Grundsätzen, Zielen und Maßnahmen einbringen. Die Ergebnisse werden von einer unabhängigen Institution ausgewertet und zusammengefasst. Eine Beratung hierzu wird noch vor der Brüsseler Sommerpause im Rahmen einer „Stakeholder-Konferenz“ erfolgen.

Der Agrarkommissar hat sich bisher nur recht allgemein und vorsichtig zu seinen GAP-Vorstellungen nach 2013 geäußert. So betont Cioloş, die EU-Agrarpolitik müsse künftig im Rahmen der von Kommissionspräsident José Manuel Barroso unterbreiteten globalen Strategie „Europa 2020“ einen noch größeren Beitrag zur Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums leisten, indem sie Antworten auf die neuen Herausforderungen leistet. Konkret nennt er die Versorgung mit Lebensmitteln in Europa und weltweit, die Beschäftigung in den ländlichen Gebieten, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, den Klimawandel, die ausgeprägten Preisschwankungen bei Agrarprodukten und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft.

Konturen werden die Vorstellungen der Europäischen Kommission zur Zukunft der GAP gegen Ende des Jahres gewinnen. Die Kommission will eine entsprechende Mitteilung an die beteiligten Institutionen vorlegen. Ebenfalls für den Herbst 2010

hat die Kommission die Veröffentlichung ihres Berichtes zur Haushaltsrevision angekündigt. Mit Legislativvorschlägen ist dann zur Jahresmitte 2011 zu rechnen. Die Beschlussfassung unter Beteiligung von Europäischem Parlament und Ministerrat dürfte frühestens Ende 2012 erfolgen.

Schwerpunkte zeichnen sich bereits ab

Die zentralen Themen der kommenden Reform zeichnen sich bereits heute ab. Zunächst gilt es zu klären, ob es bei dem Grundmodell der zwei Säulen der GAP bleibt. Die erste Säule wird derzeit unmittelbar aus EU-Mitteln finanziert und umfasst die Direktzahlungen sowie die Maßnahmen zur Marktstützung. Die zweite Säule, aus nationalen Mitteln kofinanziert, betrifft die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Der Erhalt dieses bewährten Zweisäulenmodells über 2013 hinaus erscheint politisch wahrscheinlich. Logisch und wünschenswert wäre dann die unmittelbare Zuweisung der Finanzmittel zu beiden Säulen. Das heißt, die derzeit angewandte Modulation würde entfallen. Sie bewirkt bekanntlich eine Kürzung der Direktzahlungen zwecks Umschichtung der entsprechenden Mittel in die zweite Säule. Mit den Reformbeschlüssen von 2008 wurde dabei gleichzeitig ein progressives Element, also eine stärkere Kürzung der Prämien für Großbetriebe, eingeführt.

- Anzeige -



Mit Uni-Abschluss zum Karriereziel.

Ohne Unterbrechung die Karriere ausbauen.
Mit vollwertigem Uni-Verständnis, Auslands-
erfahrungen und wertvollem Netzwerk.
Studieren Sie berufsbegleitend im kleinen Studiengruppen
an einer der renommiertesten Universitäten Deutschlands.
Flexibel, zeitparend, praxisnah!

Infos unter www.adgbest.de

ADG Akademie für hochbegabte Nachwuchstalente
Zusammenarbeit mit der Humboldt-Universität Berlin
Telefon (0 30 97) 114 510 | info@adg.de

Direktzahlungen zunehmend in Zweifel gezogen

Im Mittelpunkt der nächsten Reform wird die Frage der künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen, auf die mittlerweile zirka 70 Prozent des Agrarbudgets entfallen, stehen. Die Direktzahlungen sind seit der Reform von 2003 weitgehend von der Produktion entkoppelt und heute in hohem Maß als Kompensation für die innerhalb der EU in den Bereichen Tier- und Umweltschutz geltenden strengen Standards begründet. Ihr auf Basis historischer Referenzerträge, vielfach zurückgehend auf die Reform von 1992, festgelegtes Niveau variiert aber beträchtlich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Der durchschnittliche Betrag je Hektar schwankt zwischen über 500 Euro in Griechenland und deutlich unter 100 Euro in den baltischen Ländern. Deutschland liegt mit durchschnittlich zirka 320 Euro pro Hektar im Mittelfeld der EU.

Die historische Begründung der Direktzahlungen wird zunehmend, allen voran von den neuen Mitgliedstaaten, politisch in Zweifel gezogen. Extreme Forderungen gehen bis zur Schaffung einer EU-weiten Einheitsprämie („flat rate“), deren Höhe sich bei konstanten Haushaltsmitteln auf zirka 280 Euro pro Hektar belaufen würde. Eine vollständige und vor allem kurzfristige Angleichung erscheint mit Blick auf die unterschiedlichen Produktionskosten in den Mitgliedstaaten (Land- und Pachtpreise, Lohnniveau, etc.) allerdings kaum vertretbar und politisch durchsetzbar. Auch Agrarkommissar Ciolos hält es für erforderlich, sich von der historischen Referenz der Direktzahlungen zu verabschieden und nach neuen Begründungen beziehungsweise Kriterien zu suchen, die eine gewisse Differenzierung des Niveaus der Zahlungen auch künftig nicht grundsätzlich ausschließen würden. Am Ende der politischen Beratungen dürfte somit eine teilweise und zeitlich gestreckte Angleichung der Flächenprämien stehen. Ganz entscheidende Bedeutung wird aber der Frage zukommen, welcher Budgetrahmen künftig für die Direktzahlungen zur Verfügung stehen wird.

Sicherheitsnetze weiterhin erforderlich

Ein weiteres zentrales Thema werden die Sicherheitsnetze in den EU-Marktordnungen darstellen. Die klassischen Marktordnungsinstrumente wie Intervention, Exporterstattungen, etc., auf die in den Anfangsjahren der GAP der größte Anteil der Ausgaben entfiel, wurden durch die verschiedenen Agrarreformen kontinuierlich zurückgefahren. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben liegt aktuell nur noch bei rund 7 Prozent. Die immer stärker international verflochtenen Agrarmärkte – am stärksten der Milchmarkt – zeigten während der vergangenen drei Jahre eine extrem hohe Preisvolatilität, die zeitweilig die wirtschaftliche Existenz der Erzeuger zu gefährden drohte und letztlich auch nicht im Interesse der Verbraucher lag. Die jüngsten Erfahrungen unterstrichen eindringlich die Notwendigkeit des Erhaltes eines Sicherheitsnetzes, das bei extremen Preissituationen auf den Agrarmärkten greift. Die politische Sensibilität für diesen Sachverhalt ist infolge der Marktkrise in Brüssel, nicht zuletzt auch beim zuständigen Kommissar, wieder deutlich gewachsen. Neben dem Erhalt der klassischen Maßnahmen wird es im Marktordnungsbereich auch darum gehen, innova-

tive Instrumente der Preis- und Risikoabsicherung (Warenterminbörsen, etc.) sowie der Exportförderung weiterzuentwickeln und verstärkt zu nutzen. Einige Mitgliedstaaten bringen darüber hinaus das Modell einer umfassenden Einkommensversicherung für die Landwirte in die Diskussion. Ein solcher Ansatz dürfte aber letztlich an der Finanzierbarkeit scheitern.

Parlament bringt sich ein

Auf Ebene des Europäischen Parlamentes sind die Diskussionen zur Neuausrichtung der GAP auf Basis eines Initiativberichtes des liberalen schottischen Abgeordneten George Lyon angelaufen. Das Parlament möchte eine erste grundsätzliche Positionierung festlegen. Zum Berichtsentwurf, der weitgehend sachgerecht erscheint, sind seitens der Abgeordneten zahlreiche Änderungsanträge eingebracht worden. Die Beratungen sollen noch vor der Sommerpause im Europäischen Parlament abgeschlossen werden.

Auf Ebene des EU-Ministerrates wurden bisher nur recht allgemein gehaltene Debatten zur Ausrichtung der GAP nach 2013 geführt, zuletzt bei einem informellen Ratstreffen in Mérida in Spanien. Die Grundsatzpositionen der Mitgliedstaaten lassen sich aber, nicht zuletzt mit Blick auf die bei den vorangegangenen Agrarreformen gewonnenen Erfahrungen, wie folgt skizzieren: Zu den radikalen Reformern, die weitere tiefgreifende Einschnitte bis hin zu einem völligen Abbau der Direktzahlungen fordern, gehören Großbritannien, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Dem gegenüber steht eine Gruppe von Ländern, die derzeit stark von der Agrarpolitik profitieren und daher am weitgehenden Erhalt interessiert sind. Hierzu zählen Frankreich, Irland und auch große Teile Südeuropas. Der dritten Gruppe, den neuen EU-Mitgliedstaaten, geht es vor allem um eine Mittelumverteilung zu ihren Gunsten, insbesondere mit Blick auf die Direktzahlungen. Abschließend ist noch das Lager der gemäßigten Reformer zu nennen, das sich für begrenzte Anpassungen der GAP ausspricht. Hierzu gehören unter anderem Deutschland und Österreich.

Die führenden Agrarverbände haben sich für die Diskussionen zur Agrarpolitik mit eigenen Positionspapieren in Stellung gebracht. Der Deutsche Raiffeisenverband (DRV) hat eine Stellungnahme erarbeitet und ist mit den relevanten Entscheidungsträgern im Gespräch. Gleiches gilt für den europäischen Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften COGECA, in dem der DRV Mitglied ist. Auch hier wurde, gemeinsam mit dem europäischen Bauernverband COPA, eine Stellungnahme zur Zukunft der GAP verfasst.



Autor

Dr. Thomas Memmert
Leiter des DRV-Verbindungs-
büros Brüssel