

© Foto picture alliance/bildagentur-online/Ohrid



Nur bedingt zielführend

von Dr. Thomas Memmert

Am 12. Oktober 2011 hat die Europäische Kommission ihre Legislativvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 vorgelegt. Die Beratungen sind damit in die zweite, konkrete Phase getreten. Bis zum endgültigen Beschluss in den verantwortlichen EU-Institutionen wird aber noch viel Zeit vergehen.

Agrarkommissar Dacian Ciolos verfolgt mit der Reform das Ziel, die EU-Agrarpolitik nach 2013 sowohl ökologisch als auch ökonomisch nachhaltiger zu gestalten. Einerseits sollen Umweltbelange eine noch größere Rolle in der GAP einnehmen, andererseits soll die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors insgesamt gestärkt werden. Des Weiteren postuliert Ciolos das Ziel einer Vereinfachung der Agrarpolitik. Das Hauptaugenmerk liegt auf einer grundlegenden Modifikation des Systems der Direktzahlungen, auf die mittlerweile rund 70 Prozent des EU-Agrarbudgets entfallen. Die Direktzahlungen sollen künftig in mehrere Komponenten aufgeteilt werden: eine Basisprämie, die vor allem der Einkommenssicherung dienen soll, einen „gegreenten“ Prämienteil zur Abgeltung bestimmter Umweltleistungen sowie gegebenenfalls Zusatzzahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten und an Junglandwirte.

Drei verpflichtende Maßnahmen

Nach den Vorstellungen der Kommission werden 30 Prozent des Prämienvolumens der Ökologisierungskomponente („Greening“) dienen. Jeder Landwirt soll dabei verpflichtend drei Maßnahmen anwenden. Zum einen eine Fruchtfolge, die mindestens drei Kulturen mit Anteilen von minimal 5 und maximal 70 Prozent umfasst, zum anderen sollen mindestens 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologischen Vorrangflächen (Ackerrandstreifen, Hecken, sonstigen Landschaftselementen) gewidmet werden. Darüber hinaus soll ein generelles Umbruchverbot für Dauergrünland auf einzelbetrieblicher Ebene gelten.

Direktzahlungen ab einer Höhe von 150.000 Euro, bezogen auf die Basisprämie, sollen einer progressiven Kappung unterworfen werden. Der Kappungssatz soll eingangs bei 20 Prozent liegen und dann in Stufen auf 40 und danach 70 Prozent steigen. Direktzahlungen über 300.000 Euro werden nach den Plänen der EU-Kommission komplett gekappt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der „gegreente“ Prämienanteil nicht der Kappung unterliegt. Darüber hinaus können die Brutto-Lohnkosten des betroffenen landwirtschaftlichen Betriebes in Abzug gebracht werden.

Konvergenz der Direktzahlungen

Relativ vorsichtig fällt der Kommissionsvorschlag hinsichtlich der politisch angestrebten Angleichung des derzeit sehr unterschiedlichen Niveaus der Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten aus. Bei denjenigen Ländern, in denen der Level unter 90 Prozent des Durchschnitts der EU-27 liegt, soll der Abstand bis 2019 um ein Drittel verringert werden. Die Konvergenz der Direktzahlungen soll dann über Abzüge beim Prämienplafond derjenigen Mitgliedstaaten finanziert werden, deren Niveau über dem EU-Durchschnitt liegt. Dies würde auch Deutschland treffen, aber in recht milder Form. Der nationale Prämienplafond würde sich um rund 4 Prozent gegenüber der Ausgangssituation verringern.

Nein zur Mengensteuerung

Auch hinsichtlich der Gemeinsamen Marktorganisation verfolgt die Kommission in ihrem Vorschlagspaket einen eher konservativen Kurs. Bei den Interventionsmechanismen für die relevanten Produktbereiche soll es hinsichtlich Referenzpreisen, Interventionsperioden und Mengenschwellen weitgehend beim Status quo bleiben. Gleiches gilt grundsätzlich für das Instrument der privaten Lagerhaltung. Im Milchbereich sollen auf der Eiweißseite einige Absatzmaßnahmen endgültig wegfallen, die aber ohnehin seit Längerem nicht mehr genutzt wurden. Eine klare Absage erteilt die Kommission Instrumenten zur Mengensteuerung. Die Milchquoten und Pflanzrechte für Wein sollen wie seit Längerem geplant 2015 auslaufen, und auch für den Ausstieg aus den Zuckerquoten wird dieses Datum angestrebt. Der Rechtsrahmen für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung soll durch den Wegfall der derzeitigen Förderachsen und die Definition neuer strategischer Förderziele flexibler ausgestaltet werden. Die bekannten Maßnahmen der zweiten Säule, so im Agrarumweltbereich und bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, sollen aber im Kern fortbestehen.

Keine Impulse für Wettbewerbsfähigkeit

Der DRV prüft derzeit die Vorschläge der Kommission im Detail und bringt sich sehr aktiv im Interesse seiner Mitglieder in die politische Debatte ein. Bereits bei der ersten Bewertung kommen deutliche Zweifel auf, ob die Pläne den von Agrarkommissar Ciolos im Hinblick auf die Zukunft der GAP definierten Zielsetzungen voll gerecht werden. Vor allem klare Signale und Impulse in Richtung einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft sind kaum erkennbar. Darüber hinaus drohen statt einer Vereinfachung noch mehr Bürokratie und Kontrolle. Die politische Motivation für ein stärkeres „Begrünen“ der Direktzahlungen, nämlich deren Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, die vorgeschlagenen Maßnahmen drohen aber über das Ziel hinauszuschießen. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag, die Landwirte zu verpflichten, 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus der Produktion zu nehmen. Wie eine solche Ökologisierungspolitik Europas mit den enormen Herausforderungen der weltweiten Ernährungs- und Energiesicherung vereinbar sein soll, bleibt rätselhaft. Hier bedarf es eines flexibleren Ansatzes, der den Produzenten mehr Entscheidungsfreiheit einräumt.

Druck der öffentlichen Debatte

Mit den Vorschlägen zur Kappung der Direktzahlungen folgt die Kommission einmal mehr dem Druck einer öffentlichen Debatte, die nicht unbedingt von Sachargumenten geprägt ist. Ökonomisch sinnvolle Formen gemeinschaftlicher Bewirtschaftung, wie sie insbesondere die Agrargenossenschaften in Ostdeutschland praktizieren, drohen benachteiligt zu werden. Dass zumindest das wichtige Kriterium der von den Agrargenossenschaften geschaffenen Arbeitsplätze berücksichtigt werden soll, geht zwar grundsätzlich in die richtige Richtung,

Charta für Landwirtschaft und Verbraucher

Die gesellschaftliche Akzeptanz und internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Agrarwirtschaft stärken, ist das Ziel der Charta.

Manfred Nüssel, Präsident des Deutschen Raiffeisenverbandes (DRV), begrüßt die Initiative von Bundesministerin Ilse Aigner, mit der Charta „Landwirtschaft und Verbraucher“, Erwartungen und Anforderungen an eine zukunftsorientierte deutsche Land- und Agrarwirtschaft herauszuarbeiten. „Durch die Diskussionen unter den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hat der Chartaprozess einen wichtigen Beitrag zu mehr gegenseitigem Verständnis geleistet“, so Nüssel.

Für die landwirtschaftlichen Genossenschaften als wichtiges Glied in der Wertschöpfungskette kommt es insbesondere darauf an, die einzigartigen natürlichen Produktionsgrundlagen in Deutschland zu erhalten und nachhaltig zu nutzen. Deshalb setzt sich der DRV für eine Begrenzung des Flächenverbrauchs ein und spricht sich gegen weitere obligatorische Stilllegungen im Zuge der Reform der europäischen Agrarpolitik aus. „Entscheidend für die Zukunft der Branche ist, dass wir mehr Vertrauen in unsere Tier- und Veredelungsproduktion schaffen. Unsere Unternehmen leisten ihren Beitrag u.a. durch ständige Innovationen und die laufende Verbesserung von Gesundheits- und Qualitätsparametern“, so Nüssel.

Als zentrale Herausforderung stellt der DRV-Präsident die Sicherung der Weltenergie heraus. Beim Aufbau leistungsfähiger Vermarktungsstrukturen in Entwicklungs- und Schwellenländern spielen Genossenschaften mit ihrer Idee der Hilfe zur Selbsthilfe eine zukunftsweisende Rolle.

Der DRV-Präsident unterstreicht ebenfalls die wichtige Rolle, die funktionsfähige internationale Agrarmärkte bei der Lösung dieser Aufgabe spielen. Deshalb spricht er sich gegen neue Eingriffe in den internationalen Agrarhandel wie Exportverbote und -steuern aus. Er setzt auf verbesserte globale Markttransparenz. Das Problem der höheren Preisvolatilität wird man dadurch nicht gänzlich ausräumen können. Deshalb sind die Unternehmen auf funktionierende Warenterminbörsen angewiesen. „Der Warenterminhandel bei Agrarrohstoffen ist nicht das Problem, sondern ein Teil der Lösung des Problems Preisvolatilität“, so Nüssel.

hinsichtlich der praktikablen Umsetzung bleiben aber viele Zweifel. Es bleibt abzuwarten, was am Ende des langwierigen, komplexen Beratungsprozesses zwischen EU-Ministerrat und Europäischem Parlament, also frühestens Ende 2012 oder erst 2013, für die GAP im Detail beschlossen wird. Viel wird letztlich von den endgültigen Beschlüssen zum künftigen EU-Finanzrahmen abhängen. Diesbezügliche Kommissionsvorschläge vom Juni 2011 erscheinen im Wesentlichen realistisch. Vor allem aber die weitere Entwicklung in Sachen EU-Schuldenkrise, die derzeit schwer abzuschätzen ist, wird am Ende entscheidend mitbestimmen.



Autor

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