

Dr. Willi Schulz-Greve

Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Europäische Kommission, Brüssel

Wird die EU-Agrarpolitik nach 2013 anders aussehen als heute?

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Herbsttagung der Agrarsozialen Gesellschaft e.V.
"Zukünftige Ausrichtung der EU-Agrarpolitik"

Göttingen, 26./27. November 2009

[Sehr geehrte Damen und Herren],

Herzlichen Dank für Ihre Einladung nach Göttingen zur ASG-Herbsttagung, die sich in diesem Jahr mit der zukünftigen Ausrichtung der EU-Agrarpolitik beschäftigt. Sie haben mich als Vertreter der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission eingeladen und mir die Frage gestellt: "Wird die EU-Agrarpolitik nach 2013 anders aussehen als heute?". Darauf habe ich eine ganz einfache Antwort: Ja, sie wird anders aussehen.

Ich vermute allerdings, dass hinter Ihrer Frage eigentlich eine andere steckt, nämlich: "Wie wird die EU-Agrarpolitik nach 2013 aussehen?" Und da wird es schon erheblich schwieriger, eine Antwort zu geben.

Zeitplan für die Entscheidungen

Die Europäische Kommission wird zu gegebener Zeit einen Vorschlag zur zukünftigen Ausrichtung der EU-Agrarpolitik vorlegen. Dies wird vermutlich zunächst ein Orientierungspapier sein, was die grundsätzlichen Ideen vorstellt. Konkrete Vorschläge für die Verordnungstexte werden zu einem späteren Zeitpunkt folgen. Begleitend wird es, wie bei uns üblich, eine ausführliche Folgenabschätzung geben. Diese Orientierungen und Vorschläge werden dann mit den Mitgliedstaaten im Rat und, mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages, gleichberechtigt mit dem Europäischen Parlament solange zu diskutieren sein, bis eine Einigung erzielt wird. Wir können davon ausgehen, dass im Rahmen von öffentlichen Konsultationen auch die Nicht-Regierungsorganisationen, d.h. die Verbände aber auch Einzelpersonen die Möglichkeit erhalten, ihre Meinung zu diesen Vorschlägen zu äußern.

Die Agrarpolitik nach 2013 entspricht also – wie schon in der Vergangenheit - nicht notwendigerweise den Vorschlägen der Kommission, sondern ist das Ergebnis von oft langwierigen Verhandlungen. Und wir können davon ausgehen, dass das Europäische Parlament seine neue Rolle aktiv in den Verhandlungen nutzen und eigene Akzente setzen wird.

Aber es wird noch schwieriger, heute eine Prognose über die Agrarpolitik nach 2013 zu wagen. Bevor die Kommission ihre Vorschläge dazu diskutieren und festlegen kann, brauchen wir ja zunächst einmal ein Kollegium, das vom Präsidenten Barroso benannt und vom Parlament bestätigt wurde. Die Benennung der neuen Kommissarin oder des neuen Kommissars für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wird vermutlich schon in wenigen Tagen erfolgen, aber das neue Kollegium muss dann erst einmal vom Parlament bestätigt werden und wird nicht vor Mitte oder Ende Januar 2010 die Ämter übernehmen.

Ich muss Sie also enttäuschen, wir können heute noch gar nicht wissen, wie die EU-Agrarpolitik nach 2013 aussehen wird. Aber wir können uns ja zumindest zusammen ein paar Gedanken machen, wie sie aussehen sollte.

Ziele der EU-Agrarpolitik nach 2013

Dabei spielen die Ziele, die wir mit dieser Politik verfolgen, die zentrale Rolle. Daran müssen die Instrumente und Maßnahmen einer zukünftigen Agrarpolitik ausgerichtet und ausgehend vom Stand der Dinge weiterentwickelt werden. Dabei sind natürlich die Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten, d.h. die voraussichtliche Entwicklung von Angebot und Nachfrage, die fortschreitende Globalisierung und die zunehmende Bedeutung des Agrarhandels einzubeziehen. Die Agrarpolitik konkurriert mit anderen Politikbereichen schließlich um ein begrenztes Budget, auf nationaler Ebene genauso wie in der EU. Und die öffentlichen Ausgaben werden nach der Finanzkrise noch stärker unter die Lupe genommen als früher. Es gilt also umso mehr klare Ziele und Prioritäten zu festzulegen.

Zunächst einmal zu den Zielen für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013. Wenn man versucht, den Stand der Debatte zusammenzufassen, lassen sich aus meiner Sicht drei zentrale Aufgaben für die Agrarpolitik herausfiltern:

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik soll auch weiterhin dazu beitragen, die Produktionsgrundlagen für Nahrungsmittel und nachwachsende Rohstoffe zu sichern und damit ihren Beitrag zur Ernährungssicherung in Europa und weltweit leisten. Es kann dabei wohlgemerkt nicht um eine Rückkehr zum Selbstversorgungsdenken und zu spezifischen Produktionsanreizen gehen. Das wäre mit einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung und unseren handelspolitischen Interessen nicht vereinbar.

Es sollte vielmehr darum gehen, die Voraussetzungen für die Produktion zu erhalten, damit die Landwirtschaft in Zukunft auf die Nachfrage im Binnenmarkt und auf den internationalen Märkten reagieren kann. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass eine stärkere Orientierung auf die Märkte auch bedeutet, dass sich die Landwirtschaft auf Preisausschläge nach oben und nach unten einstellen muss. Auch hier ist die Politik gefordert, die Landwirtschaft bei der Orientierung auf die Märkte und bei der Absicherung von existenzgefährdenden Risiken zu unterstützen.

2. Von der Agrarpolitik wird zweitens erwartet, dass sie Anreize bietet, öffentliche Güter und Dienstleistungen zu erstellen, die der Markt nicht hervorbringt. Die europäischen Kulturlandschaften sind größtenteils durch die Landwirtschaft geprägt. 80 Prozent der Fläche in der EU werden durch die Land- und Forstwirtschaft bewirtschaftet. Die Art der Bodennutzung spielt eine zentrale Rolle für die Umwelt und die Artenvielfalt. Neue Herausforderungen wie der Klimawandel oder ein schonender Umgang mit knappen Wasservorräten müssen verstärkt in der strategischen Ausrichtung der Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume berücksichtigt werden. Mit dem Health Check haben wir einen ersten Schritt getan, weitere Schritte müssen folgen.

3. Von der Agrarpolitik wird drittens auch erwartet, dass sie zu einem territorialen Gleichgewicht in der Europäischen Union beiträgt, indem sie die Entwicklung der ländlichen Räume fördert. Dabei geht es einerseits darum, die Strukturen und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern und dadurch eine angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu ermöglichen. Es geht aber zunehmend auch um nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze und die Standort- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum. Innovation, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und eine angepasste Infrastruktur sind die wichtigsten Stichworte, die man der aktuellen Debatte entnehmen kann. Die ländliche Entwicklung muss darauf zielen, die Entwicklungspotentiale und die lokalen Akteure in den verschiedenen ländlichen Räumen zu mobilisieren.

Die genannten Ziele fügen sich ein in die von Kommissionspräsident Barroso formulierten strategischen Leitlinien für die neue Kommission und die daraus abgeleitete Strategie „EU 2020“. Eine Internet Konsultation zu diesem Dokument wurde vor wenigen Tagen eröffnet.

Instrumente der EU-Agrarpolitik nach 2013

Um diese anspruchsvollen Ziele für die Agrarpolitik nach 2013 zu erreichen, sollten wir auf dem Weg der Marktorientierung weitergehen. Dauerhaft können wir die Sicherung der Produktionsgrundlagen, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und attraktive ländliche Räume nur erreichen, wenn wir auch Land- und Forstwirtschaft in diesen Gebieten betreiben, und zwar in wettbewerbsfähigen und wirtschaftlich stabilen Betrieben.

Wir haben alle in den letzten 24 Monaten miterlebt, wie schnell sich die Märkte für landwirtschaftlich Grundprodukte und Nahrungsmittel verändern können. Nach den Rekordpreisen für Nahrungsmittel folgte sehr schnell die Krise am Milchmarkt.

Wie in anderen Branchen der Volkswirtschaft, ist das Risikomanagement zunächst einmal eine Aufgabe für jeden Betriebsleiter. Betriebliche Rücklagen, Warenterminbörsen, Absicherung auf Gegenseitigkeit zum Beispiel gegen Tierseuchen und auch private Versicherungen werden ja zunehmend genutzt. Auf nationaler Ebene lohnt es sich vielleicht auch die steuerlichen Regelungen noch einmal daraufhin zu prüfen.

Von der Gemeinsamen Agrarpolitik wird darüber hinaus erwartet, dass sie auch in Zukunft ein Sicherheitsnetz für extreme Preis- und Einkommensrückgänge vorhält, ohne dass dieses zu einer Anhebung der Agrareinkommen durch die Hintertür führt. Es geht um ein effektives und modernes Sicherheitsnetz, das ökonomisch gesunden Betrieben hilft, kurzfristige Krisen und Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Wie ein solches Sicherheitsnetz aussehen kann, darüber müssen wir uns alle zusammen in den nächsten Monaten Gedanken machen.

Bei den Exporterstattungen ist die Europäische Union bereit, in Zukunft auf dieses Instrument zu verzichten, unter der Bedingung, dass auch unsere Handelspartner bei vergleichbaren Exportfördermaßnahmen mit Subventionswirkung Zugeständnisse machen.

Die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Verarbeitungs- und Vermarktungskette stehen unter anderem auf dem Arbeitsprogramm der High-Level Gruppe für den Milchsektor. In Ergänzung zu den kurzfristigen Hilfen angesichts der Krise geht es bei dieser Debatte über die mittel- und langfristigen Perspektiven für diesen Wirtschaftsbereich.

Neben allen Risiken und Krisen gibt es aber durchaus attraktive Chancen für die europäische Land- und Ernährungswirtschaft. Mit der Diskussion über das Grünbuch zur Qualität der landwirtschaftlichen Produkte hat die Kommission eine wichtige Debatte eröffnet. Konkrete Vorschläge sollen im kommenden Jahr folgen. Und auch die Regeln für die Absatzförderung sollen unter die Lupe genommen werden.

Aus der agrarpolitischen Debatte wird auch deutlich, dass wir wohl auch in Zukunft nicht auf entkoppelte Direktzahlungen in angemessener Höhe verzichten können. Trotz aller Anstrengungen hin zu einer besseren Marktorientierung, tragen die Direktzahlungen entscheidend zum landwirtschaftlichen Einkommen bei, in vielen Betrieben zu mehr als 50%. Und trotz massivem Strukturwandel und aller agrarpolitischen Förderung sieht es so aus, als ob sich der Einkommensabstand zu anderen Wirtschaftsbereichen in den letzten Jahren eher vergrößert als verringert hat.

Direktzahlungen sind als Kompensation für die Absenkung der Preisstützung bei den wichtigsten landwirtschaftlichen Produkten eingeführt worden. Der historische Bezug hat aber im Laufe der Jahre an Bedeutung verloren. Der politische Druck, die Agarausgaben zu kürzen, wird sich wohl vor allem in der Debatte um die Zukunft der Direktzahlungen entladen.

Die Einkommenszahlungen sind heute weitgehend entkoppelt von Produktionsanreizen und damit kompatibel mit den Anforderungen der WTO (green box). Das sollte auch in Zukunft so bleiben, ein zurück in die alte Markt- und Preispolitik mit all ihren Nebenwirkungen wäre fatal.

Das wichtigste Argument in der Debatte ist wohl das folgende: Direktzahlungen haben auch in der Zukunft die Aufgabe, ein grundständiges Einkommensniveau und damit eine gewisse Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen in allen Gebieten der EU zu ermöglichen. Nur damit wird es gelingen, Landwirtschaft in der

Fläche zu halten und von den mit der Landbewirtschaftung und -pflege verbundenen öffentlichen Gütern zu profitieren. Diese werden nicht allein durch die Direktzahlungen gewährleistet, sondern erst durch ihre Verbindung mit den gesetzlichen Auflagen für Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit und den jeweiligen Standards für die gute landwirtschaftliche und umweltgerechte Praxis. Direktzahlungen und Cross Compliance sind deshalb die Basis für weitergehende gezielte Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen und den Klimaschutz. Agrar-Umweltmaßnahmen laufen ins Leere, wenn es keine Landwirte mehr gibt, die sich daran beteiligen.

Die negativen Folgen eines radikalen Rückzugs aus der Agrarpolitik werden aus verschiedenen Studien deutlich. In Europa würden zwar auch ohne Einkommensstützung weiterhin Nahrungsmittel produziert, die Produktion würde sich aber auf wenige Gunststandorte konzentrieren, mit allen Risiken für die Umwelt. Und auch auf den Grenzstandorten würde es drastische Veränderungen im Landschaftsbild und in der Sozialstruktur geben, die nicht mit unseren übergreifenden Zielen für die Europäische Union im Einklang wären.

Das aktuelle System der Direktzahlungen war die richtige Antwort auf die Herausforderungen in der Vergangenheit. Damit das Instrument der Direktzahlungen auch in Zukunft einen sinnvollen Beitrag zum Policy-Mix der europäischen Agrarpolitik leisten kann, der auch gesellschaftliche Akzeptanz findet, müssen wir die bestehenden Regeln weiterentwickeln. Die Diskussionen deuten auf eine Annäherung der Prämienhöhe pro Hektar zwischen Landwirten innerhalb der Mitgliedsländer (s. Gleitflug in Deutschland) und auch zwischen den Mitgliedsländern der EU hin. Die Kommission hat sich beim Abschluss des Gesundheitschecks auf Drängen der neuen Mitgliedstaaten bereit erklärt, diese Option in ihre Überlegungen einzubeziehen.

Im Agrarministerrat zeichnet sich außerdem ein zentrales Interesse ab, das bestehende System der Direktzahlungen zu vereinfachen. Dies kann natürlich nicht auf Kosten effektiver Kontrollen der EU-Mittel gehen, aber der mögliche Spielraum sollte durchaus genutzt werden. Auf Ebene der EU, aber auch in den Mitgliedstaaten.

Die europäische Landwirtschaft steht vor einer Reihe von Herausforderungen wie die fortschreitende Globalisierung, zunehmende Preisschwankungen auf den Agrarmärkten, die steigende Konkurrenz um natürliche Ressourcen und der Klimawandel. Um diesen Herausforderungen vor dem Hintergrund einer weiteren Liberalisierung des Agrarhandels zu begegnen, brauchen wir auch in Zukunft ein angemessenes Niveau an Direktzahlungen und moderne Sicherheitsnetze für die Märkte bzw. die Einkommen. Diese Instrumente der ersten Säule müssen durch eine starke zweite Säule ergänzt werden. Nur beide zusammen erlauben es der Landwirtschaft und den ländlichen Gebieten in Europa die eingangs genannten Ziele zu erreichen.

Mit der ländlichen Entwicklungspolitik können wir gezielt auf die durchaus unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Gebieten eingehen. Die Mitgliedstaaten fordern dafür auch in Zukunft ausreichend Spielraum bei der Formulierung ihrer Programme. Aber wir brauchen auch eine klare Strategie für die EU als Ganzes an der die einzelnen Programme ausgerichtet werden. Und wir brauchen eine gute Abstimmung mit anderen Fördermöglichkeiten, zum Beispiel in der Regionalpolitik. Mit einem solchen Ansatz kann die ländliche Entwicklungspolitik einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Ziele der EU für 2020 zu erreichen.

Für die thematische Ausrichtung sehe ich drei große Bereiche: Die Agrarwirtschaft sollte in ihrer Anpassung an offenen Märkte, stärkeren Wettbewerb und den

Klimawandel unterstützt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Innovation und Umstrukturierung.

Ein zweiter Themenblock betrifft die Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Hier geht es um eine Verringerung von Treibhausgasemissionen, den Wasserschutz, die Erhaltung der Artenvielfalt, ökologisch wertvollen Bewirtschaftungssystemen und der Kulturlandschaft. Hier lassen sich auch Ausgleichszahlungen für natürliche Bewirtschaftungsnachteile einordnen.

Ein dritter Themenblock befasst sich schließlich mit der Entwicklung der ländlichen Gebiete im weiteren Sinne. Dabei denke ich an die Diversifikation der wirtschaftlichen Aktivitäten, die Verbesserung der Lebensverhältnisse durch Dorferneuerung, das Angebot an grundständigen Dienstleistungen und Infrastruktur, die Nutzung von erneuerbaren Energien, die Förderung von lokalen Entwicklungskonzepten und der Kooperation zwischen ländlichen Gebieten.

Unsere Kommissarin Mariann Fischer-Boel hat diese Ansätze unter das Motto „grünes Wachstum“ (green growth) gestellt. Das bringt die Idee auf den Punkt, mit weniger Input zu mehr zu produzieren.

Dabei können einzelne Maßnahmen durchaus zu mehreren Zielen beitragen. Investitionen in energiesparende Anlagen sind sinnvoll für den Klimaschutz und sollten auch die Wirtschaftlichkeit der Betriebe verbessern. Innovative Technik, neue Organisationsformen, Weiterbildung sind Themen für die ländliche Entwicklung auch nach 2013.

Der Katalog der vorhandenen Maßnahmen deckt die angestrebten Ziele und thematischen Schwerpunkte aus meiner Sicht ganz gut ab. Wir sollten aber durchaus kritisch überprüfen, ob alle bisher verfügbaren Maßnahmen auch in Zukunft beibehalten werden sollten. Wir sollten auch überlegen, wie wir diese Maßnahmen organisieren. Es muss nicht unbedingt wieder eine Aufteilung in die drei thematische Achsen und die übergreifende Leader-Achse geben. Wichtig wird es sein, die strategische Ziele in den nationalen und regionalen Programmen aufzunehmen und durch Monitoring und Evaluierung zu zeigen, welche Beiträge die ländliche Entwicklung zur Erreichung dieser Ziele leistet. Wenn uns das gelingt, haben wir nicht nur eine erfolgreiche Politik der ländlichen Entwicklung in der Finanzperiode nach 2013 sondern auch die Grundlage für die Debatte in der nachfolgenden Finanzperiode gelegt.

Mit diesen Zielen vor Augen und mit einer entsprechenden Weiterentwicklung der Maßnahmen wird die Gemeinsame Agrarpolitik auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag, einen Mehrwert für das Europäische Projekt leisten. Wir brauchen eine starke Gemeinsame Agrarpolitik mit beiden Säulen, um dies in einem einheitlichen Binnenmarkt zu erreichen und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten weiter auszubauen.