

Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020

Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim BMELV

Berlin, 20. Januar 2011

Vorbemerkung

Die Europäische Kommission hat am 18. November 2010 mit ihrer Mitteilung „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ erste Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zeitraum 2014 bis 2020 vorgelegt. Zu dieser Mitteilung nimmt der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik nachfolgend kurz Stellung. Er verweist zudem auf sein im Mai 2010 vorgelegtes Gutachten „EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“, in dem er sich für eine grundlegende, schrittweise umzusetzende Reform ausgesprochen hat, die sich am ehesten in Option 3 der Kommissionsmitteilung wiederfindet.

Der Beirat begrüßt das Bestreben der Kommission, die Agrarpolitik auf die Herausforderungen auszurichten, vor denen Land- und Ernährungswirtschaft und ländliche Räume stehen, und fordert die politischen Entscheidungsträger auf, die notwendige Reform der GAP mutiger anzugehen. Die von der Kommission genannten Hauptziele der künftigen Agrarpolitik („Rentable Nahrungsmittelerzeugung“, „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“, „Ausgewogene räumliche Entwicklung“) werden vom Beirat weitgehend geteilt.

Die Kommission umreißt am Ende ihrer Mitteilung kurz drei Optionen, die aber nicht gleichberechtigt und ergebnisoffen dargestellt werden. Die drei Optionen decken zudem nicht den gesamten denkbaren Gestaltungsraum ab. Im vorhergehenden Teil der Mitteilung wird nur die Option 2 vorbereitet, in deren Zentrum dreistufige Direktzahlungen bestehend aus einer Basisprämie als Einkommensgrundsicherung, einer Ökologisierungsprämie und einer Zusatzprämie in Gebieten mit besonderen natürlichen Einschränkungen stehen. Da die Kommission offensichtlich die Option 2 favorisiert, bezieht sich die vorliegende Kurzstellungnahme insbesondere auf diese Option.

Bewertung des Beirates

Eine Bewertung der Kommissionsmitteilung wird dadurch erschwert, dass diese einerseits in sich Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen aufweist (unklare Formulierung von Zielen, Herausforderungen, Ziel-Mittel-Beziehungen) und andererseits an vielen, für eine Bewertung relevanten Stellen sehr vage bleibt. Daher bietet die Mitteilung keine stringente Ableitung eines Konzeptes für eine zukünftige Agrarpolitik. Ein nachvollziehbares Konzept würde es erfordern, die Ausgangssituation klar zu formulieren, Ziele prägnant darzustellen, mögliche Instrumente zu diskutieren, Wirkungen zu analysieren und eine Bewertung vorzunehmen. Nachfolgend geht der Beirat auf ausgewählte Aspekte der Kommissionsmitteilung ein.

Die Kritik des Beirates lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- **fehlende Vision für eine gemeinsame Agrarpolitik im 21. Jahrhundert**
 - **teure, teilweise kontraproduktive Maßnahmen**
 - **wichtige Handlungsfelder ohne konkrete Maßnahmen**
- a) **Fehlende Vision: Die Mitteilung lässt keine überzeugende Vision für eine Gemeinsame Agrarpolitik erkennen, die den genannten Zielen** („Rentable Nahrungsmittelherzeugung“, „Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“, „Ausgewogene räumliche Entwicklung“) **gerecht wird.**
- Die von der Kommission aufgeführten Herausforderungen und die oben genannten Hauptziele der GAP werden von vielen geteilt. Die starke Betonung des Einkommensziels durch die Kommission und die im Kontext der Mitteilung relativ geringe Bedeutung, die der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors beigemessen wird, sieht der Beirat mit Sorge. Einkommens- und Verteilungspolitik sind in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten und nicht der EU.
 - Der Beirat mahnt generell eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips an. Eine Vision für die GAP der Zukunft muss auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten überzeugen. Eine apodiktische Bekräftigung der Zwei-Säulen-Struktur reicht hier nicht aus. Ein Konzept für die GAP der Zukunft muss auch zeigen, dass mit den vorgeschlagenen Instrumenten die angestrebten Ziele zu den geringsten oder doch jedenfalls vertretbaren volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden können.
 - Die starke Fokussierung der Mitteilung auf die Weiterentwicklung des Instruments „Direktzahlungen“ greift zu kurz. Dies gilt insbesondere, da nicht überzeugend dargelegt werden kann, dass Direktzahlungen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der proklamierten Ziele leisten können. Direktzahlungen sind ein sinnvolles Instrument des Übergangs, und dieser Übergang ist auch heute noch zu gestalten. Für die langfristige Ausrichtung der EU-Agrarpolitik ist aber ein System von Direktzahlungen, welches für alle landwirtschaftlichen Flächen in der EU-27 eine finanzielle Unterstützung bereithält, nach Überzeugung des Beirats kein geeigneter Ansatz.
 - Eine überzeugende Vision sollte auch darlegen, welche Bedeutung der internationalen Arbeitsteilung und der Integration der europäischen Landwirtschaft in Weltmärkte beigemessen wird.
- b) **Teure, teilweise kontraproduktive Maßnahmen: Die Detailvorschläge führen nicht zu einer effizienten Erreichung der von der Kommission genannten Ziele und sind mitunter kontraproduktiv.**
- Die vorgeschlagene „Begründung“ der ersten Säule hält der Beirat nicht für sinnvoll. Die in der Mitteilung genannten Beispiele für die Ökologisierungskomponente sind zwar prinzipiell geeignet, zum Ziel einer nachhaltigeren Bewirtschaftung beizutragen. Allerdings könnten diese Maßnahmen, wenn sie regionsspezifisch differenziert angeboten werden

würden (was teilweise bereits der Fall ist), in der 2. Säule Umweltziele zu geringeren Kosten erreichen.

- Nicht thematisiert wird in der Mitteilung, dass eine „Begrünung“ der ersten Säule auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft tendenziell negativ wirkt.
- Breiten Raum nimmt in der Mitteilung die Idee einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen ein. Selbst wenn man der EU eine verteilungs- und einkommenspolitische Aufgabe zugestehen würde, müssten für die Verteilung der Direktzahlungen einkommenspolitische Kriterien herangezogen werden. Der Vorschlag der Kommission enthält zwei sehr spezifische Instrumente (betriebliche Obergrenze, Unterstützung für Kleinlandwirte), ohne deren Wirkungen systematisch auf ihre intra- und intersektorale Wirkungen hin zu analysieren.
- Die Vermischung von 1. und 2. Säule (Ökologisierung, Unterstützung für benachteiligte Gebiete, Risikomanagement) führt zu mehr Bürokratie für Landwirte und für die Verwaltungen und widerspricht dem Ziel der Vereinfachung der Agrarpolitik.
- Die Aufrechterhaltung der Kopplungsmöglichkeiten der Direktzahlungen widerspricht dem Geist der Luxemburger Beschlüsse und wird vom Beirat kritisch gesehen.
- Demgegenüber begrüßt der Beirat den Vorschlag der Kommission, Innovationen in Unternehmen stärker fördern zu wollen.

c) **Wichtige Handlungsfelder ohne konkrete Maßnahmen**

- Die Mitteilung benennt zwar zentrale zukünftige Herausforderungen, ist bei der Darstellung von Maßnahmen aber sehr selektiv. Zum Beispiel wird der Bereich der Tierproduktion (Umweltaspekte, Tiergesundheit und artgerechte Tierhaltung) weitgehend ausgeblendet, obwohl in diesem Bereich die Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Produktionsmethoden und den an sie gestellten gesellschaftlichen Anforderungen besonders groß erscheint.
- Eine räumlich ausgewogene Entwicklung wird als eines der drei Hauptziele der GAP aufgeführt. Die stichwortartigen Erläuterungen zur ländlichen Entwicklung bei den drei Optionen lassen jedoch eine stärkere Hinwendung auf über die Landwirtschaft hinausgehende Maßnahmen und eine Fokussierung auf Problemregionen vermissen.
- Für die Landwirtschaft haben andere Politikfelder wie die Bioenergie- und die Klimapolitik im letzten Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen. Das Verhältnis der GAP zu diesen wird in der Mitteilung nicht hinreichend reflektiert.

Fazit

Der Beirat plädiert für eine mutige Reform der Agrarpolitik, die sich an langfristigen Zielen orientiert und Agrarpolitik nicht länger als eine Schutz- oder Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor versteht. Er sieht mit Sorge, dass die Kommissionsmitteilung ein langfristig überzeugendes und stringentes Konzept für die Agrarpolitik der Zukunft vermissen lässt und stattdessen Modifikationen des Direktzahlungssystems in den Mittelpunkt stellt. Der Beirat sieht die Gefahr, dass die gesellschaftliche Legitimation einer solchen Agrarpolitik im Zeitablauf immer weiter schwindet und damit langfristig auch die Verfügbarkeit notwendiger Mittel zur Bewältigung der tatsächlichen Probleme im Agrarbereich in Frage gestellt wird.