

Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament

Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“

vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz¹⁾

Einführung

Am 20. November 2007 hat die Europäische Kommission ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Rahmen des sogenannten Gesundheitschecks vorgelegt. Nach der Luxemburger Reform von 2003 und weiteren Reformen danach soll geprüft werden, ob die Instrumente der GAP „korrekt funktionieren oder ob Anpassungen notwendig sind“(1). Die Kommission konzentriert sich in ihrer Mitteilung auf drei Fragen:

- I. Wie können die Direktzahlungen wirksamer, effizienter und einfacher gestaltet werden?
- II. Wie sind die Marktstützungsinstrumente in einer EU mit 27 Mitgliedsländern und einer zunehmend globalisierten Welt anzupassen?
- III. Wie lassen sich neue Herausforderungen (Klimawandel, Bioenergie, Wasserbewirtschaftung, Artenschwund) meistern?

Nach Meinung der Kommission implizieren die Vorschläge „keine grundlegende Reform der bestehenden Politik“, aber auch mehr als eine Feinkorrektur. Das sieht der Beirat ähnlich. Bei einzelnen Vorschlägen deutet sich an, welche Vorstellungen die Kommission für die GAP nach 2013 hat. Bei einigen Überlegungen der Kommission hat der Beirat Sorge, dass diese hinter die Ziele der Luxemburger Reformbeschlüsse zurückfallen und nicht hinreichend die wichtigen Zukunftsthemen der EU-Agrarpolitik aufgreifen.

Im Folgenden nimmt der Beirat zu den Vorschlägen der Kommission Stellung und stellt diese in den Kontext der Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik über das Jahr 2013 hinaus.

Weiterentwicklung der Betriebsprämienregelung

1. Die Ausgestaltung der Direktzahlungen nimmt in der Mitteilung der Kommission einen breiten Raum ein – eine grundsätzliche Diskussion dieses Instruments erfolgt aber nicht. Der Beirat sieht generell die derzeitigen Direktzahlungen lediglich als Instrument für Übergangs- und Anpassungsprozesse an und hat deshalb bereits eine zeitliche Degression vorgeschlagen (2, S. 7 und 3, S. 4–6). Die Kommission sollte über den Gesundheitscheck hinaus

baldmöglichst ein Konzept vorlegen, wie sie sich den Abbau der Direktzahlungen nach 2013 vorstellt. Eine klare politische Vorstellung über die zeitliche Degression der Direktzahlungen ist auch angesichts der öffentlichen Debatte über deren Notwendigkeit vor dem Hintergrund aktueller Preissteigerungen auf einigen Agrarmärkten angezeigt.

2. Die Kommission regt an, die derzeitige Betriebsprämienregelung in den Mitgliedsstaaten in Richtung einer national bzw. regional „einheitlichen Flächenprämie“ fortzuentwickeln, wie das bereits in Deutschland umgesetzt wird. Der Beirat hält es für akzeptabel, das derzeit bestehende System aus administrativen Gründen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

3. Der Beirat hat sich kritisch zur Cross-Compliance-Regelung geäußert und stattdessen vorgeschlagen, die Einhaltung von Standards und Auflagen wirksam und sanktionsbewehrt in den einschlägigen Fachgesetzen zu regeln und darüber hinausgehende Anforderungen über entsprechende Instrumente der 2. Säule umzusetzen (2, S. 6). Vor diesem Hintergrund ist es zumindest zu begrüßen, dass die Kommission eine weitere Vereinfachung der Cross-Compliance-Regelung anstrebt. Der Beirat lehnt es ab, wenn andererseits vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen für Landwirtschaft und ländliche Räume die bestehende Regelung noch ausgebaut werden soll (vgl. Punkt 15).

4. Die Kommission schlägt vor zu prüfen, ob im Einzelfall teilweise gekoppelte Beihilfen weiterhin aufrechterhalten werden können (Beispiel: Mutterkuhprämie in Regionen mit extensiver Rindfleischerzeugung). Der Beirat hält eine integrierte Sicht von Politiken in der 1. und 2. Säule für konsequenter: Die vollständige Entkopplung in der 1. Säule bei gleichzeitiger Formulierung geeigneter Maßnahmen in der 2. Säule (2, S. 2–4). Die Überlegungen der Kommission zur Aufrechterhaltung teilgekoppelter Direktzahlungen sind allenfalls als Übergangslösung akzeptabel, wenn positive Produktionsexternalitäten vorliegen und solange eine entsprechende Internalisierung solcher Externalitäten noch nicht durch geeignete Instrumente der 2. Säule erfolgt. Grundsätzlich weist der Beirat auf die Probleme gekoppelter Zahlungen im Hinblick auf innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen und Transferströme sowie auf die WTO-Kompatibilität hin.

5. Überlegungen der Kommission zur Einführung neuer gekoppelter Zahlungen durch Erweiterung des Artikels 69 der horizontalen EU-Beihilfeverordnung (VO (EG) 1782/2003) weist der Beirat zurück. So regt die Kommission unter anderem an, Benachteiligungen von Milcherzeugern sowie Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltern in bestimmten Gebieten über gekoppelte Ergänzungszahlungen auszugleichen. Solche Überlegungen führen in die falsche Richtung (vgl. Punkt 4).

6. Wieder einmal schlägt die Kommission eine Begrenzung der Direktzahlungen für Großbetriebe vor, die aktuell in verschiedenen Versionen diskutiert wird. Der Beirat hat dieses Thema und verschiedene Ausgestaltungsoptionen in seinem Gutachten von 2004 diskutiert und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass betriebsgrößenbezogene Kürzungen von Direktzahlungen weder ökonomisch noch ökologisch überzeugend begründbar sind und auch

nicht unbedingt zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führen (2, S. 7). Es ist festzustellen, dass die Entwicklung der GAP bis hin zu den derzeitigen Direktzahlungen niemals konsequent verteilungspolitisch konzipiert worden ist und Verteilungspolitik auf sektoraler Ebene auch nicht sinnvoll geleistet werden kann.

Umgestaltung und Anpassung von Marktstützungsinstrumenten

7. In dem Gesundheitscheck denkt die Kommission über die Weiterentwicklung der Marktintervention nach und macht auch einige konkrete Vorschläge. Nach Meinung des Beirats ist es in der Tat eine wesentliche Aufgabe, die bisherigen Instrumente der Preisstützung weiter konsequent abzubauen und Hemmnisse für die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu beseitigen.

8. Der Beirat begrüßt die Absicht der Kommission, die künftige Interventionsregelung bei Getreide auf eine abgesenkte Interventionschwelle bei Weichweizen zu begrenzen.

9. Ebenso begrüßt der Beirat den Vorschlag der Kommission, die Flächenstilllegungsregelung abzuschaffen. Mögliche negative ökologische Konsequenzen sollten, wie von der Kommission vorgeschlagen, durch gezielte Maßnahmen der 2. Säule aufgefangen werden. Für nicht akzeptabel hält der Beirat neuere Überlegungen, möglichen negativen ökologischen Konsequenzen der Aufhebung der Flächenstilllegungsverpflichtung durch eine Verschärfung der Cross-Compliance-Regelung zu begegnen.

10. Die Kommission geht wie viele andere Akteure davon aus, dass die Milchquotenregelung am 31.03.2015 ausläuft. Der Beirat unterstützt die Strategie der Kommission, durch eine schrittweise Aufstockung der Milchquoten die strukturelle Anpassung zu erleichtern; ebenso akzeptabel wäre eine Verringerung der Superabgabe sowie eine EU-weite Saldierung von Quoten oder eine erweiterte Handelbarkeit von Quoten. Auch bei der Anpassung von Instrumenten auf dem Milchmarkt ist es wichtig, einen verlässlichen Zeitplan zu formulieren. Sollten durch den Wegfall der Milchproduktion in einigen Regionen unerwünschte Folgen z. B. für die Kulturlandschaften entstehen, wären geeignete Maßnahmen der 2. Säule zu ergreifen (zur finanziellen Ausstattung siehe Punkt 16). Den Vorschlag, für Berg- und andere marginale Gebiete eine gewisse Mindestproduktion durch gekoppelte Zahlungen der 1. Säule aufrecht zu erhalten, lehnt der Beirat ab (vgl. Punkt 5).

Neue Herausforderungen für Landwirtschaft und ländliche Räume

11. Mit dem Stichwort Risikomanagement werden verschiedene Fragen der Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik unter veränderten Preis- und Produktionsrisiken angesprochen. Neue Preisrisiken können durch volatile Agrarmärkte bei weiterer Liberalisierung der EU-Agrarpolitik entstehen, und neue Produktionsrisiken zeichnen sich als Folge des Klimawandels ab. Grundsätzlich ist der Beirat der Meinung, dass die Absicherung

von Risiken primär durch privatwirtschaftliche Aktivitäten erfolgen sollte. Bei speziellen Produktionsrisiken und Marktversagen auf Versicherungsmärkten können marktwirtschaftliche Instrumente unzureichend sein und staatliches Handeln erforderlich machen. Ob nach Abbau der Preisstützung und Liberalisierung der Agrarmärkte eine zunehmende Volatilität auf den Agrarmärkten neue Instrumente der Marktstabilisierung erforderlich macht, ist angesichts der derzeitigen Marktentwicklungen nicht absehbar. Der Kommission ist zuzustimmen, wenn sie die Entwicklungen beobachten und gegebenenfalls später den Bereich des Risikomanagements überprüfen will (vgl. Punkt 7).

12. Bezüglich der Bioenergiepolitik hat die Kommission ihre Vorstellungen im Gesundheitscheck noch einmal aufgegriffen und festgestellt, dass die verbindlichen Ziele für den Anteil von Biokraftstoffen (10 %) und erneuerbaren Energien (20 %) am Gesamtkraftstoff- und Energieverbrauch bis 2020 „beträchtliche Auswirkungen auf die EU-Landwirtschaft haben“ dürften, während „gleichzeitig [...] die Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln auch künftig die vorrangige Aufgabe der EU-Landwirtschaft“ bleibt (1). Wie ein solcher Spagat bewältigt werden kann, lässt die Kommission offen.

13. Der Beirat hat in seinem Gutachten zur „Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung“ (5) die derzeitige Bioenergiepolitik in Deutschland und Europa kritisiert und empfohlen, die Ausrichtung dieser Politik grundsätzlich zu überdenken. Kritisiert wird insbesondere der ineffiziente Einsatz von Mitteln zur Erreichung der klimapolitischen Ziele; so sind verschiedene Biogaslinien und Biokraftstoffe besonders teuer bei geringer klimapolitischer Wirkung. Die derzeitige Bioenergiepolitik führt darüber hinaus zu einem Konflikt zwischen Nahrungs- und Futtermittelproduktion einerseits und Bioenergieproduktion andererseits und trägt zu der „neuen Knappheit“ auf den Agrarmärkten bei.

14. Die Kommission schlägt vor, verstärkte Anreize für die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation anzubieten und zu prüfen, ob die Stützungsregelung für Energiepflanzen noch kosteneffizient ist. Der Beirat hat in seinem Gutachten vorgeschlagen, die Förderung des Energiepflanzenanbaus nicht fortzuführen. Bezüglich der Biokraftstoffe der zweiten Generation hat der Beirat vorgeschlagen, die Technologieentwicklung verstärkt zu fördern, aber zunächst keine Anreize für eine breite Einführung zu geben (5).

15. Die Kommission schlägt den Ausbau der 2. Säule vor, um Klimaanpassungsmaßnahmen, Maßnahmen im Bereich des Wassermanagements und weitere Maßnahmen zum Schutz der Artenvielfalt zu berücksichtigen. Diese Erweiterung des Maßnahmenspektrums ist zu begrüßen. Zur Erreichung der Ziele Abschwächung des Klimawandels und sachgemäßes Wassermanagement hält der Beirat die von der Kommission vorgeschlagene Anpassung der Cross-Compliance-Regelung nicht für einen geeigneten Weg (vgl. Punkt 3). Zur Erreichung dieser Ziele sind andere Instrumente geeigneter, wie der Beirat z. B. in seinem Gutachten zur Bioenergiepolitik für den Klimaschutz dargelegt hat (5).

16. Der Beirat befürwortet eine Ausweitung von Maßnahmen in der 2. Säule, wie zuvor diskutiert; eine damit verbundene finanzielle Aufstockung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sollte jedoch einhergehen mit der Formulierung eines konsistenten Konzepts für die 2. Säule, an dem es nach wie vor mangelt. So hat der Beirat kritisiert (4), dass der ELER noch stark sektor- und nicht regionalorientiert ist, dass generell bei einzelnen Maßnahmen eine stärkere Ziel-Mittel-Betrachtung angezeigt ist und dass das Subsidiaritätsprinzip stärker beachtet werden muss. Gerade vor dem Hintergrund neuer Aufgaben für die 2. Säule ist die vom Beirat geforderte konzeptionelle Neuausrichtung dieses Politikfeldes zwingend notwendig.

17. Die finanzielle Aufstockung der 2. Säule durch das Instrument der Modulation ist problematisch, denn die Entwicklung und Ausstattung dieses neuen und wichtigen Politikfeldes sollte nicht von der Höhe und Entwicklung der Direktzahlungen abhängen. Deshalb empfiehlt der Beirat, die künftige Finanzierung der 2. Säule eigenständig und verlässlich zu regeln.

18. Solange eine ausreichende und verlässliche finanzielle Aufstockung der 2. Säule anderweitig nicht möglich ist, hält der Beirat die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der obligatorischen Modulation in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 um jährlich 2 %-Punkte für eine akzeptable zweitbeste Lösung; umso dringender fordert er die konzeptionelle Weiterentwicklung der 2. Säule und der Politik für den ländlichen Raum (4).

19. Die Kommission weist darauf hin, dass der Gesundheitscheck auch eine Vorbereitung auf die anstehende Überprüfung des EU-Haushalts darstellt. Bei dieser Haushaltsüberprüfung wird es um die grundlegende Finanzierung des künftigen EU-Haushalts und einzelner Politikfelder gehen und damit auch um die künftige Finanzierung der Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum. Beim Gesundheitscheck hingegen wird von einem gegebenen Finanzrahmen für die 1. und 2. Säule bis zum Jahr 2013 ausgegangen und die Finanzierung nach 2013 nicht thematisiert. Der Beirat hält es für notwendig, über die Inhalte des Gesundheitschecks hinaus wesentliche Eckpunkte der Agrarpolitik nach 2013 zu diskutieren und rechtzeitig festzulegen, um auch auf diese Weise verlässliche Rahmenbedingungen für die Agrarwirtschaft zu geben.

20. Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft, die in den Luxemburger Beschlüssen eine zentrale Bedeutung hatte, wird in der Kommissionsmitteilung nur randständig thematisiert. Der Beirat geht davon aus, dass sich diese Zielsetzung angesichts der Entwicklung der Weltmärkte und der öffentlichen Haushalte in Zukunft weniger durch traditionelle agrarpolitische Instrumentarien erreichen lässt; es wird vielmehr vor allem um die Weichenstellung in anderen Politikbereichen und um geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für Unternehmen gehen. Aktuelle Themen wie eine mögliche „Eiweißlücke“ im Futtermittelbereich, die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln oder die

Regelung der Produktkennzeichnung werden für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft von Bedeutung sein.

Abschließende Bemerkungen

Insgesamt ist der Beirat mit der Kommission der Meinung, dass die Umgestaltung der GAP in den letzten Jahren, weg von der protektionistischen Preispolitik und hin zu einer Politik für ländliche Räume, in die richtige Richtung geführt hat. Dass dieser Prozess vergleichsweise langsam verläuft, begründet die Kommission im Rahmen des Gesundheitschecks mit der Notwendigkeit, „nun den Landwirten die Möglichkeit [zu] geben, sich im Rahmen verlässlicher Vorgaben anzupassen“. Die Kommissionsvorschläge im Gesundheitscheck kann man als einen Balanceakt zwischen notwendigen und möglichen Änderungsprozessen interpretieren; die entscheidende Frage ist, wie die Agrarpolitik nach 2013 in ihren Grundsätzen aussehen wird. Dabei muss insbesondere die Flexibilität unternehmerischen Handelns in der Agrar- und Ernährungswirtschaft verbessert werden, um auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können.

Literatur

1. Europäische Kommission, 2007: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM(2007) 277, In: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (28.03.08).
2. Wissenschaftlicher Beirat, 2004: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und ländliche Räume beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juli 2003. In: <http://www.bmelv.de/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrVeroeffentlichungen.html> (28.03.2008).
3. Wissenschaftlicher Beirat, 2005: Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des Agrarhaushalts. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und ländliche Räume beim BMELV. In: <http://www.bmelv.de/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrVeroeffentlichungen.html> (28.03.08)
4. Wissenschaftlicher Beirat, 2006: Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV (übergeben am 11.10.2006). In: <http://www.bmelv.de/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrVeroeffentlichungen.html> (28.03.08)
5. Wissenschaftlicher Beirat, 2007: Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. In: <http://www.bmelv.de/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrVeroeffentlichungen.html> (28.03.08)

Fußnote

- 1) Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
Mitglieder des Beirats: Prof. Prof. Dr. FOLKHARD ISERMAYER (Vorsitzender), Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Braunschweig; Prof. Dr. Dr. ANNETTE OTTE (Stellvertretende Vorsitzende), Universität Gießen; Prof. Dr. OLAF CHRISTEN, Martin-Luther-Universität Halle-

Wittenberg, Prof. Dr. STEPHAN DABBERT, Universität Hohenheim; Prof. Dr. KLAUS FROHBERG, Universität Bonn; Prof. Dr. ULRIKE GRABSKI-KIERON, Westfälische Wilhelms-Universität Münster; Prof. Dr. JÖRG HARTUNG, Tierärztliche Hochschule Hannover; Prof. Dr. Dr. h.c. ALOIS HEIBENHUBER, Technische Universität München, Prof. Dr. JÜRGEN HEß, Universität Kassel, Prof. Dr. Dr. h.c. DIETER KIRSCHKE, Humboldt-Universität Berlin; Prof. Dr. Peter MICHAEL SCHMITZ, Universität Gießen; Prof. Dr. ACHIM SPILLER, Universität Göttingen; Prof. Dr. ALBERT SUNDRUM, Universität Kassel; Prof. Prof. Dr. CARSTEN THOROE, Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Braunschweig

Autorenanschrift: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin, Deutschland
Postanschrift der Geschäftsführung: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 511, 11055 Berlin, Deutschland
E-Mail: 511@bmelv.bund.de