

Reform der Agrar- und Strukturpolitik der EU

Vorschläge zur Integration aus Sicht der EU-Kommission

Vorbemerkung: Ich kann für die Fragen der EU-Strukturpolitik, die nicht in der Verantwortung der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission liegen, sozusagen nicht aus eigenem Recht sprechen, weshalb ich mich auf einige Anmerkungen beschränken will.

Der Europäische Rat in Cardiff vom Juni 1998 billigte den Grundsatz, wonach wichtigen politischen Vorschlägen der Kommission eine Bewertung ihrer Umweltauswirkungen beigegeben werden sollte und nicht zuletzt bei den Entscheidungen zur Agenda 2000 Umwelthanliegen Rechnung zu tragen sei. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Wir sind diesem Auftrag in der Agenda nachgekommen.

So sind im Bereich der Regionalpolitik als Folge der Agenda für fast alle "Ziel 1 - Regionen" - also die strukturschwächsten Gebiete der EU - wirtschaftliche Entwicklungsprogramme erstellt worden, die über ein speziell der Entwicklung des ländlichen Raumes gewidmetes Teilprogramm verfügen. In den umzustrukturierenden "Ziel 2 - Gebieten" sollen von den 18 % der Unionsbevölkerung, die von der Ziel 2 - Förderung profitieren können, 5 % für Problemgebiete im ländlichen Raum reserviert werden.

Nachhaltige Entwicklung versteht die EU-Kommission im Blick auf die Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der Strukturfonds in dem Sinn, dass die Begriffe *nachhaltig* und *Entwicklung* gleich wichtig sind. Die Programme im Rahmen der Regionalpolitik sind daher keine Umweltprogramme,

sondern vor allem Entwicklungsprogramme. Aber unser Ziel ist selbstverständlich eine Entwicklung, die dem Schutz und - nach Möglichkeit - der Verbesserung der Umwelt Rechnung trägt.

Deshalb finden in den regionalen Programmen der neuen Generation die folgenden fünf Punkte Berücksichtigung :

- die Analyse des Zustands der Umwelt in der Empfängerregion,
- die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für das Programm,
- die Beteiligung der zuständigen Umweltbehörden an der Vorbereitung und Umsetzung des Programmes,
- die Einhaltung des EU-Umweltrechts und
- die Geltung des Verursacherprinzips.

NATURA 2000

In diesem Kontext soll kurz auf die Umsetzung der Vogelschutz- und Habitatrichtlinie im Rahmen von NATURA 2000 eingegangen werden, die viel Kritik und Verwirrung hervorgerufen hat.

Diese Richtlinien sind Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, das alle Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen haben. Daher ist es nach Auffassung der Kommission völlig normal, dass NATURA 2000 - gerade im ländlichen Raum - zu den Eckpunkten der europäischen Regionalpolitik zählt. Aber NATURA 2000 wurde nicht geschaffen, um jegliche Entwicklung zu verhindern, sondern um zu gewährleisten, dass die Entwicklung der Erhaltung von Gebieten nicht zuwiderläuft, die für wildlebende

Dr. Rudolf W. Strohmeier
Abteilungsleiter in der Generaldirektion der Landwirtschaft der EU-Kommission
Brüssel

“Nachhaltige Entwicklung versteht die EU-Kommission im Blick auf die Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen der Strukturfonds in dem Sinn, dass die Begriffe “nachhaltig” und “Entwicklung” gleich wichtig sind.”

Tiere und Pflanzen von Bedeutung sind.

Deshalb hat die Kommission darauf bestanden, dass die regionalen Programme der neuen Generation mit den NATURA 2000 - Richtlinien im Einklang stehen und der Situation der ausgewiesenen Schutzgebiete Rechnung tragen. Aber unsere Entscheidungen über die neuen Programme waren und sind kein Druckmittel, um eine schnellere und bessere Umsetzung der NATURA 2000 - Richtlinien zu erzwingen. Die Kommission hat von den Mitgliedstaaten lediglich die Zusage erhalten, dass sie die Listen der vorgesehenen Schutzgebiete nach Abschluss der internen Konsultationen innerhalb einer angemessenen Frist vorlegen werden.

Folglich ist in Brüssel wegen NATURA 2000 keine einzige Programm-entscheidung blockiert worden, und in keinem einzigen Fall wurde die Zahlung des ersten Vorschusses wegen NATURA 2000 verweigert. Die Kommission hat den ersten Schritt getan; nun sind die Mitgliedstaaten am Zuge, auf diesem Weg weiterzugehen. NATURA 2000 hat gezeigt, was es in der Praxis bedeutet, wenn man versucht, nachhaltige Entwicklungsmuster zu verwirklichen. Die Union erkannte, dass entsprechende Rechtsvorschriften den Landwirten zusätzliche Kosten aufbürden können, durch die die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion beeinträchtigt wird. Deshalb haben wir erstmals eine neue Bestimmung eingeführt, der zufolge Ausgleichszahlungen, die bisher den Gebieten mit naturbedingten Nachteilen vorbehalten waren, auch an Landwirte in Gebieten gezahlt werden können, für die besondere Umweltauflagen gelten. Hinzu kommt, dass die Ver-

besserung des Zustands der Umwelt bei fast allen Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung als Begründung für die Gewährung von Fördermitteln anerkannt wird.

Die Agrarpolitik

Wichtigster Reformaspekt der Agenda 2000 im Agrarbereich war die Einführung der 2. Säule der GAP, also die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume.

Ohne dieses neue Instrumentarium wären z. B. die Schlußfolgerungen des Gipfels von Göteborg im Juni dieses Jahres, wonach eines der Ziele der GAP und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen sollte, einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, quantitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundliche Produktionsmethoden - einschließlich der ökologischen Erzeugung -, nachwachsende Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird, gar nicht umsetzbar. Die EU-Staats- und Regierungschefs haben damit - indirekt - die Bedeutung der Politik zugunsten des ländlichen Raumes so deutlich wie nie zuvor unterstrichen.

Und in der Tat, die Aktionen zugunsten des ländlichen Raumes im Rahmen der GAP, die durch das Gemeinschaftsbudget kofinanziert waren, sind auf dem gesamten Territorium der Union anwendbar. Sie richten sich an alle Landwirte, an alle Akteure der lokalen Entwicklung in allen Regionen, unabhängig von ihrem Status im Blick auf die Strukturfonds. Miteinbezogen sind also reiche Regionen ebenso wie benachteiligte, periphere oder welche mit Entwicklungsrückstand, und alle Maß-

“Wichtigster Reformaspekt der Agenda 2000 im Agrarbereich war die Einführung der 2. Säule der GAP, also die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume.”

nahmen sind grundsätzlich *überall* anwendbar, bei der nur eine einzige zwingend ist, nämlich die Agrarumweltprogramme.

Dies ist Ausdruck der Priorität der Nachhaltigkeit, die dem Umweltschutz Vorrang vor landwirtschaftlichen Aktivitäten einräumt. Es geht darum, den Landwirten zu helfen, die sich auf vertraglicher Basis zu bestimmten Produktionstechniken verpflichten, die über die übliche gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen. In diesem Zusammenhang wären etwa die ökologische Landwirtschaft, der integrierte Anbau, die Rückführung des Düngereinsatzes, der Schutz der Lebensräume, die Erhaltung der bedrohten Arten etc., zu erwähnen.

Wir haben durch eine 2. Maßnahme in der Agenda diesen Nachhaltigkeitsansatz verstärkt, als wir den Mitgliedstaaten die Möglichkeit sowohl der Kürzung oder der Streichung von Direktzahlungen eingeräumt haben, wenn die Empfänger diese Umweltauflagen nicht eingehalten haben (Art. 3 der VO (EG)1259/99).

Von der 3. Option, der Modulation, haben immerhin 2 Mitgliedstaaten, - Frankreich und Großbritannien - Gebrauch gemacht. Danach können die Mitgliedstaaten die Direktzahlungen bis zu 20 % kürzen und das so eingesparte Geld für kofinanzierende ländliche Entwicklungsmaßnahmen nutzen. Auch Deutschland will die Modulation nun ab 2003 einführen und das frei werdende Geld den Bundesländern zur Verfügung stellen, in denen diese Beträge gekürzt werden.

Im Gegensatz zu vielen Äußerungen, auch von Verbandsführern, die so tun, als sei mit der Modulation

von Seiten der Kommission beabsichtigt, dass alle Bauern bis zu 20 % weniger an Direktzahlungen bekommen sollen, ist tatsächlich in Art. 4 der VO (EG) 1259/99 ausdrücklich vorgesehen, dass dies allein die größeren Betriebe treffen soll. So zu tun, als ob die größeren Betriebe - über die Größenordnung können wir uns ja gerne streiten - keine Kostenvorteile hätten, ist auch in der Landwirtschaft nicht haltbar.

Natürlich stellt die Existenz niedrigerer Stückkosten in einer Marktwirtschaft keine Wettbewerbsverzerrung dar, die es auszugleichen gilt. Aber solange Direktzahlungen Preisausgleichsfunktion in einem System fixierter Preise, also Einkommens- und nicht Marktsteuerungsfunktion haben, behält der kostengünstiger arbeitende größere Betrieb seinen Wettbewerbsvorteil bei der aufnehmenden Hand, die größere Parteien angesichts geringerer Erfassungskosten honoriert.

Zweitens ist auch die Behauptung, dass damit den aktiven Betrieben weniger Geld zufließen soll, nicht zutreffend, da diese Mittel für zusätzliche Umweltmaßnahmen verwendet werden können und mehrheitlich ja auch werden. Im übrigen ist die tatsächliche Umgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland Sache der Länder und des Bundes. Etwaige Kritik ist daher nicht an die EU zu richten. Unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung steht sogar mehr Geld für die nachhaltig produzierenden Landwirte zur Verfügung als ohne Modulation. Das Problem besteht eher darin, dass einige Mitgliedstaaten die Modulation bereits anwenden und dadurch Wettbewerbsverzerrungen

“Es geht darum, den Landwirten zu helfen, die sich auf vertraglicher Basis zu bestimmten Produktionstechniken verpflichten, die über die übliche gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen.”

“Nachhaltigkeit umfasst auch die Aspekte Leistungsfähigkeit und Sozialverträglichkeit.”

zwischen den Mitgliedstaaten entstehen. Deshalb wird in der midterm review zu diskutieren sein, ob die Modulation in Zukunft nicht doch verpflichtend für alle eingeführt werden sollte. Dies hätte auch den Vorteil, dass diese bisher in der blue box befindlichen Mittel in die green box fielen, die keinen Abbauverpflichtungen unterliegt. Denn nach den auf der WTO-Ministerkonferenz in Doha Anfang November 2001 beschlossenen Verhandlungsrichtlinien sollen in der Linie der Ergebnisse der Uruguay-Runde die internen Preisstützungen, die handelsverzerrend sind, weiter substanziell abgebaut werden. Auch die Ergebnisse von Doha tragen einem verstärkten Tätigwerden der WTO zur Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung und dem Schutz der Umwelt Rechnung. So haben die WTO - Mitglieder vereinbart, dass die nachhaltige Entwicklung ein übergeordnetes Ziel der Verhandlungen sein wird. Dem WTO-Ausschuß für Handel und Umwelt wird eine besondere Rolle zuerkannt, so dass nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz Querschnittsthemen während der Verhandlungen sein werden. Die EU war hierzu die treibende Kraft.

Vor diesem Hintergrund wäre es sicherlich sinnvoll, auch den von der EU-Kommission ursprünglich gemachten Vorschlag wieder aufzugreifen, über Handwerk und Tourismus hinaus auch außerhalb des Landwirtschaftsbereichs liegende Aktivitäten im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme fördern zu können. Denn bei europaweit rund 50 % Nebenerwerbslandwirten können wir nicht mehr einseitig auf das Pro -Kopf- Einkommen der Vollerwerbslandwirte

blicken. Wir müssen zur Stärkung der ländlichen Räume allen dort lebenden Menschen eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten. Wo wollen denn die Hofnachfolger die Ehepartner finden? Was sollen denn die weichenden Erben machen? Weiter in die Ballungsräume wandern? Selbst die zentralistisch verfassten Mitgliedstaaten erkennen, dass hier Grenzen schon überschritten wurden. Ich habe schon bei der Strukturpolitik auf einen Punkt aufmerksam gemacht, der auch für die Agrarpolitik gilt. Nachhaltigkeit kann nicht allein mit Umweltverträglichkeit übersetzt werden. Nachhaltigkeit umfasst auch die Aspekte Leistungsfähigkeit und Sozialverträglichkeit. Erst dieser Dreiklang gibt ein stimmiges Bild. Denn nur der Betrieb, der ökonomisch gesund ist, kann umweltverträglich wirtschaften und zur sozialen Balance im ländlichen Raum beitragen. Landwirte benötigen deshalb ein angemessenes Einkommen, und die erforderlichen strukturellen Anpassungen müssen auf sozialverträgliche Weise umgesetzt werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erhöhen, kann man jedoch auch in den jeweiligen Mitgliedstaaten noch einiges tun. Allerdings sind die Mitgliedstaaten EU rechtlich nicht daran gehindert, die Wettbewerbschancen ihrer eigenen Betriebe zu verschlechtern.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass Produkte, die nicht umweltfreundlich produziert sind oder nicht aus tierfreundlicher Haltung stammen, heute einfach immer weniger akzeptiert werden. Hier können wir es einfach nicht mehr länger zulassen, dass Betriebe, die Umweltauflagen nicht einhalten,

trotzdem noch in vollem Ausmaß gefördert werden. Das heisst aber weiter, dass wir bei den Qualitäts- und Kontrollfragen viel mehr Wert auf effiziente Herkunfts- und Qualitätssicherungssysteme über alle Stufen des Herstellungsprozesses bis zum Ursprung, einschließlich der Input-Lieferanten legen müssen. Das bedeutet, dass sich der Landwirt vertraglich festgelegten Qualitätsnormen und -kontrollen und festen Vermarktungsbeziehungen von der Pflanzen- und Futtermittelherstellung bis zur Endverarbeitung unterwerfen muss. Das Springen von Vermarkter zu Vermarkter oder von Lieferant zu Lieferant wegen ein paar Pfennigen, also die Ablehnung von Wertschöpfungsketten, ist auch ein wesentlicher Grund für die Wettbewerbschwäche der deutschen Landwirtschaft. Der "freie Bauer" wird also zum Zulieferer von Nahrungsmittelgrundstoffen.

Daraus ergibt sich, dass die EU - Landwirtschaftspolitik in Zukunft immer weniger sektoral, sondern immer stärker territorial definiert werden wird. Sie dürfte langfristig in eine integrierte Wirtschaftspolitik für den ländlichen Raum münden, in dem den neuen gesellschaftlichen Prioritäten - Kulturlandschaft und Umweltsleistungen, nachwachsende Rohstoffe, nachhaltige Produktion - Rechnung getragen wird. Staatliche Leistungen wird es nur noch geben, wenn es klar definierte Gegenleistungen von Seiten der Landwirte gibt. Damit ist aber für viele Bauern ein verändertes Selbstverständnis erforderlich. Manche Bauern produzieren in Zukunft statt Nahrungsmitteln Landschaft, andere werden zum Energiewirt und nur ein Teil bleibt Nahrungsmittelrohstofflieferant. Die

viel beschworene flächendeckende Landwirtschaft wird daher nicht mehr produktionsbezogen, sondern kulturlandschaftsbezogen verstanden werden müssen. Den Betrieben in den Nicht-Gunstlagen wie z. B. in den Mittelgebirgen oder im Alpenraum, die ihr Einkommen schon heute nicht mehr am Markt allein erzielen können, müssen ihre landeskulturell wichtigen Leistungen entsprechend abgegolten werden. Dem haben die ländlichen Entwicklungsprogramme Rechnung zu tragen.

Diesem Anliegen wird die gemeinsame Agrarpolitik in Zukunft zunehmend Rechnung tragen. So könnte eine wesentliche Verstärkung der ländlichen Entwicklung dadurch erreicht werden, dass man gewisse, derzeit in den Marktordnungen geregelte Förderungen so umgestaltet, dass sie unter die 2. Säule der GAP subsumiert werden können und damit ein Bestandteil der ländlichen Entwicklung werden. Angesichts des in Doha beschlossenen Verhandlungsziels eines weiteren schrittweisen Abbaus der blue box, also der Direktzahlungen, wäre gerade dieser Ansatz erfolgversprechend.

Parallel oder zusätzlich könnte man die Förderung für kleine Betriebe dauerhaft auf Pauschalzahlungen umstellen, die nur noch an den Nachweis einer umweltverträglichen Erhaltung der Produktionsbereitschaft gebunden wäre und so ebenfalls in die 2. Säule ländliche Entwicklung überführt werden könnten. Auch dies käme der Nachhaltigkeit zugute. Schon bei einer Obergrenze von ca 5.000 DM würden in der heutigen EU mehr als zwei Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe in das vereinfachte Förderschema der ländlichen Entwicklung fallen.

“Manche Bauern produzieren in Zukunft statt Nahrungsmitteln Landschaft, andere werden zum Energiewirt und nur ein Teil bleibt Nahrungsmittelrohstofflieferant.”

Nicht nur im Marktbereich ist eine mid-term review, eine Halbzeitbilanz vorgesehen, - sie wird im Sommer 2002 von der Kommission vorgelegt werden - sondern auch eine für die Politik zugunsten des ländlichen Raumes. Diese soll allerdings erst 2004 erfolgen, zu der die Mitgliedstaaten aber in 2002 in Form ihrer Synthesedokumente die Basis liefern sollen und auf der Grundlage in den Jahren 2002/3 die Effekte auf Umwelt und nachhaltige Entwicklung überprüft werden sollen.

Mit diesem in der Agenda 2000 gelegten Fundament der 2. Säule der GAP dürfte es möglich werden, zusammen mit den Landwirten und mit den anderen im ländlichen Raum lebenden Menschen den ländlichen Regionen neue Perspektiven zu bieten und sie so zukunftsfähig zu machen.