



# Bewertung des Kommissionsvorschlages zur GAP-Reform

von Corrado Pirzio-Biroli

Bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik geht es darum, unter den neuen Rahmenbedingungen ein Gleichgewicht zwischen Markt, Umwelt und Sozialem herzustellen. Vor allem gilt es, die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, für die es keinen Markt gibt, durch klare und transparente Förderungen auszugleichen. Um dies zu erreichen, braucht es eine entsprechende Finanzierung, die künftig auf Eigenmitteln der EU basieren sollte. Der nun auf dem Tisch liegende Reformvorschlag der Kommission ist jedenfalls zu unbestimmt, als dass er einen bedeutenden Schritt in diese Richtung darstellen könnte.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bleibt nach wie vor der wichtigste vergemeinschaftete Politikbereich Europas. Insgesamt sind 13,7 Millionen landwirtschaftliche Betriebe – 70 Prozent davon bewirtschaften weniger als fünf Hektar – und 17,5 Millionen Beschäftigte in der Land- und Ernährungswirtschaft – das entspricht 7,7 Prozent der Gesamtbeschäftigung der Europäischen Union – von ihr betroffen.

Die europäische Land- und Ernährungswirtschaft ist weiterhin mit den allseits bekannten Herausforderungen wie Wettbewerbsfähigkeit, Multifunktionalität und Einkommenssicherung konfrontiert, muss aber auch eine Reihe von neuen – globalen – Herausforderungen bewältigen. Es sind dies die Welternährungsfrage, die Erhaltung einer intakten Umwelt und der Kulturlandschaft, der Klimawandel und die Gefahren, die den ländlichen Gebieten durch die Globalisierung drohen.

## Gesellschaftliche Leistungen kommunizieren

Um allen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, muss sowohl der europäische Agrarsektor als auch die GAP entsprechend weiterentwickelt werden. Als Zielsetzung dient das europäische Agrarmodell, das aus den im Lissabon-Vertrag formulierten Zielen der EU abzuleiten ist und für das die Strategie „Europa 2020“ den Rahmen bildet.

Es geht darum, nachhaltig und in allen Regionen Europas ein Gleichgewicht zwischen Markt („food security“), Umwelt („environmental security“) und Sozialem („social security“) anzustreben und eine verstärkt wissensbasierte Wirtschaft Wirklichkeit werden zu lassen und damit die „green jobs“ in der Land- und Ernährungswirtschaft abzusichern und auszubauen. Neben der Produktion von Agrargütern stellt die Landwirtschaft auch öffentliche Güter und Dienstleistungen bereit, wie beispielsweise:

- Produktion von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und eine hohe Versorgungssicherheit
- Produktion von nachwachsenden Rohstoffen
- Sicherung von Wasser-, Luft- und Bodenqualität
- Bereitstellung intakter und attraktiver (Kultur-)Landschaften

Der europäische Agrarsektor muss künftig verstärkt den Wert der durch Förderungen abgegoltenen Leistungen kommunizieren. Dadurch kann letztlich auch die Gefahr von Budgetkürzungen für diesen Politikbereich reduziert werden.

Grundsätzlich gilt als oberste Priorität, dass Märkte funktionieren müssen. Ein möglichst hoher Anteil der Leistungsabgeltung für die LandwirtInnen soll über den Markt erfolgen. Da jedoch für eine Reihe von Leistungen, wie die Produktion öffentlicher Güter, kein Markt be-

steht, müssen diese – so lange das der Fall ist – über die öffentlichen Haushalte abgegolten werden. Dafür sind klare Regelungen und eine transparente Vergabe notwendig. Nachdem für die Entwicklung auf den Rohstoffmärkten in den letzten Jahren teilweise ganz neue Ursachen verantwortlich sind und sich Agrarpolitik und Agrarwirtschaft neuen Herausforderungen stellen müssen, gilt es logischerweise auch, die politischen Instrumente der GAP anzupassen und – soweit notwendig – neue Instrumente zu entwickeln.

## Nachhaltige GAP

Aufgrund des Lissabon-Vertrags wird das Europäische Parlament (EP) bei dieser GAP-Reform eine Schlüsselrolle spielen. Im EP gibt es nicht nur Ambitionen, die GAP weiter auszubauen und nachhaltig zu modernisieren, sondern auch ein wahres Interesse an einer entsprechend hohen Ausstattung des EU-Gesamtbudgets wie auch des Agrarbudgets im Speziellen. So hat der Abgeordnete George Lyon in seinem Bericht folgende fünf Bausteine für die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 definiert: Ernährungssicherheit und gerechter Handel, Nachhaltigkeit, Landwirtschaft in allen Teilen Europas, biologische Vielfalt und Umweltschutz sowie „grünes“ Wachstum. Damit soll die GAP gerechtere, stärker ökologisch ausgerichtet und nachhaltiger werden. Um den neuen Prioritäten und





den Erwartungen aller EU-Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu können, müsse der Haushalt der GAP im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau mindestens auf dem Niveau von 2013 gehalten werden. Der Lyon-Bericht wurde beinahe einstimmig im Agrarausschuss angenommen und mit großer Mehrheit im EP unterstützt.

Der Bericht des französischen Abgeordneten José Bové nimmt vor allem die Funktion der Lebensmittelversorgungskette und die Wettbewerbsregeln in den Fokus. Dieser Bericht kritisiert die existierenden Monitoring-Instrumente für Lebensmittelpreise als zu kompliziert und intransparent, fürchtet eine weitere Schwächung der Verhandlungsposition der LandwirtInnen innerhalb der Lebensmittelkette. Der Bové-Bericht konzentriert sich unter anderem auf Preistransparenz, Wettbewerb, Missbrauch der Nachfragemacht und Spekulation.

Im Unterschied zur engagierten Haltung des Europäischen Parlaments zeigt die Barroso-Kommission jedoch kaum Interesse an einer starken GAP und auch nicht den Mut, sich gegen eine Reduzierung des EU-Budgets, wie sie von den FinanzministerInnen der Mitgliedstaaten angestrebt wird, zu stellen. Agrarkommissar Dacian Ciolos hat in diesem Prozess nur wenige Verbündete.

## Kommissionsvorschlag zu vage

Die wichtigsten Ziele des am 18. Oktober 2010 erschienen Reformvorschlags der Kommission sind:

1. starke Ausrichtung auf strategische Prioritäten: rentable Lebensmittelherzeugung, nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung sowie ausgewogene Entwicklung und Diversifizierung der ländlichen Räume
2. Förderung einer wettbewerbsfähigen Produktion
3. Förderung der „public goods“
4. Beschränkung der Direktzahlungen, entsprechend den Kommentaren des EU-Rechnungshofes, „auf die aktiven Landwirte, um den Gebrauch öffentliche Mittel zu optimieren“ (Ciolos)
5. Festsetzung einer Übergrenze für Direktzahlungen pro Betrieb
6. ausgewogenere Verteilung der Betriebsprämien unter Mitgliedstaaten, Regionen und Produktsektoren

7. Vereinfachung der Betriebsprämie für kleine Betriebe
8. Aufrechterhaltung der Zwei-Säulenstruktur
9. Gewährung der Agrar-Umweltprämien in der ersten Säule
10. Maßnahmen, um die Position der LandwirtInnen in der Lebensmittelkette zu stärken, sodass die Märkte ihre Funktion (Deckung der Nachfrage) erfüllen können.

Der Kommissionsvorschlag über die GAP-Reform bestätigt das Konzept von „food security“ und „environmental security“. Dieses wurde von Franz Fischler und der European Landowners Organisation (ELO) eingeführt und in der Folge von der Kommission und dem Europarlament übernommen. Der Kommissionsvorschlag trägt auch den Anregungen des Lyon-Berichtes und den Erwägungen des Bové-Berichtes Rechnung, bleibt aber für dieses fortgeschrittene Vorbereitungsstadium zu vage. Es mangelt an Durchführungsmaßnahmen und vermittelt an einigen Stellen den Eindruck, mehr ein Konsultationspapier über politische Ziele als ein detaillierter Reformvorschlag zu sein.

Die Behandlung des GAP-Reformweges im zweiten Kapitel des Vorschlages spricht mehr über die Vergangenheit als über die Zukunft. Weiters gibt der Vorschlag keinen Hinweis auf die „Europa 2020“-Strategie. Die GAP sollte jedoch ausdrücklich ein klarer Teil davon sein, selbst wenn die Landwirtschaft von der Kommission in dieser Strategie nicht berücksichtigt wurde. Der Kommissionsvorschlag enthält auch keinen Hinweis auf die Zusammenhänge zwischen Lebensmittel- und Agrotreibstoff-Produktion oder auf die Gefahr, dass jede Kürzung der GAP-Gelder zur Intensivierung der Produktion mit entsprechenden Auswirkungen für die Umwelt führen kann. Unklar bleibt auch, ob und wie die zweite Säule zu verändern sei, wie ihr Verhältnis mit der ersten Säule aussehen könnte und ob es bei der Kofinanzierung Änderungen hinsichtlich der ersten bzw. der zweiten Säule geben soll. Schlussendlich kann man im Kommissionsvorschlag keine Hinweise finden, die auf die Schlüsselfragen der Finanzierung, der Neuaufteilung der Mittel oder der Instrumente zur Förderung gesamtgesellschaftlicher Leistungen eingehen.

Insgesamt zeichnet sich der Kommissionsvorschlag durch einen Mangel an Details aus. Diese Unklarheiten sind ein

Fehler, würde doch ein ehrgeizigerer Vorschlag auch das Risiko eines reduzierten EU-Agrarbudgets verringern. Auch war es falsch, den Vorschlag mit drei Optionen zu schließen, anstatt eine klare Linie vorzugeben.

Für die Zukunft der EU und der Dotierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es von enormer Bedeutung, diese – wie im Lissabon-Vertrag gefordert – mit Eigenmitteln zu finanzieren. Das würde letztlich das Problem der Nettozahler beseitigen, den BürgerInnen klar machen, wieviel genau er/sie für die EU jährlich zahlt (das ist tatsächlich gar nicht so viel), und sicherstellen, dass die EU die finanziellen Mittel für die Durchführung ihrer vom Rat anvertrauten Kompetenzen besitzt.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Agrarpolitik sind jedenfalls vor dem Hintergrund der finanziellen Ausstattung zu bewerten. Lebensmittelproduktion und Versorgungssicherheit sind unersetzbar. Auch bleibt ohne entsprechender Förderung die Umwelt auf der Strecke.

Wenn die EU versucht, nun zu viel mit dieser Reform zu verändern – mehr Unterstützung für die gesellschaftlichen Leistungen, die Neuverteilung der Finanzmittel und gleichzeitig eine substanzielle Kürzung der Finanzmittel –, würde dies dem Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft und schlussendlich auch der Nachhaltigkeit schaden. ■

*Dr. Corrado Pirzio-Biroli,  
Präsident der European  
Landowners Organisation (ELO),  
Brüssel*