



**Wächst die Gemeinsame Agrarpolitik an ihren
Herausforderungen?**
- Ein europäischer Meinungsaustausch –

**Institut für Ländliche Strukturforschung
Frankfurt 08./09. März 2012**

Diskussionsbeitrag / Kommentar

**Dr. Ludger Wilstacke
Abteilungsleiter Landwirtschaft, Gartenbau, Ländlicher Raum**

**Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Erster Eindruck

- 1) Trotz hoher Verdichtung / Aggregation der Darstellung:
die agrarpolitische Diskussionslandschaft ist sehr bunt / vielschichtig
(noch facettenreicher als ohnehin erwartet)
- 2) Bedeutung / Gewichtung der Argumente:
nicht zu erkennen / herauszulesen
- 3) Frage:
Wie gehen die politischen Akteure der Mitgliedstaaten und der EU mit dieser Vielfalt
in der Entscheidungsfindung um?
- 4) Zeichnen sich bestimmte Linien als wahrscheinliche Ergebnispfade ab?
Welche?



Synthesebericht wie kommentieren?

- 1) Breit und detailliert? Nicht machbar wegen
 - * Vielfalt der dargestellten Sachverhalte und Positionen
 - * Kürze der Vortragszeit
- 2) Daher: eher generelle Anmerkungen und einordnende Gesamtschau
- 3) Blickwinkel:
 - * Bundesland NRW
 - * Agrar- und Umweltministerium seit 1985
 - * grüne Minister (1995-2005, seit 2010)
- 4) Agrarsektor Nordrhein-Westfalen
 - * Drittgrößter Agrarproduzent (nach Bayern und Niedersachsen)
 - ** bei Veredlung Nr. 2
 - ** Gartenbauland Nr. 1
 - * Ernährungswirtschaft: Nr. 1 mit über 20 % Anteil an der deutschen Produktion



Hauptpunkte

1) Marktpolitik

- * Rückkehr zu stärker interventionistischen Ansätzen (?)
- * Welche Abfederungsmechanismen bei weitgehend unbeeinflussten Märkten (?)

2) Direktzahlungen

- * Greening als obligatorisches Element: welche Ausgestaltung?
- * Angleichung der Systeme und Höhen (EU 15 – EU 12)
- * Kappung, aktiver Landwirt, Junglandwirte, benachteiligte Gebiete

3) Ländliche Entwicklung

- * strategischer Grundansatz: unstreitig
- * Gewichtung der Teilkomponenten (agrarsektoral oder regional integrierend, Bedeutung Umweltaspekte): große Unterschiede
- * Benachteiligte Gebiete: Streit bei Abgrenzungskriterien
- * Finanzausstattung 2. Säule: wichtig (aber kaum diskutiert)



Erforderliches EU-Agrarbudget

- 1) **Erstaunlich:** keine Erörterung, nur kurze Erwähnung in der Zusammenfassung
- 2) **EU-Agrarbudget** ist/wird zentrales **Streitthema:**
 - * Finanz- und Haushaltspolitiker
 - * Außen- und Sicherheitspolitiker
 - * verschiedener Fachpolitiker
- 3) **Agrarpolitiker**
 - * diskutieren Ausgestaltung der GAP: detailliert, kontrovers, engagiert
 - * unterstellen Mittelverfügbarkeit (historischer Anspruch!) und diskutieren Legitimierbarkeit nachrangig
- 4) **Einhellige Position** in Deutschland:
 - starkes EU-Agrarbudget in bisheriger Höhe notwendig
 - was nutzt Diskussion über ein gut ausgerichtetes Agrarfördersystem ohne ausreichende Finanzressourcen?



Agrarpolitische Weichenstellungen: Wer bestimmt (I)

1) Wenig Impulse für weitreichende Veränderung / Neuausrichtung

- * Agrarressorts (überwiegend)
- * Landwirtschaftliche Interessenorganisationen (überwiegend)
hier Dominanz
 - ** Verteidigung des Status-quo
 - ** Detaildiskussion der Eignung von Vorschlägen
 - ** rein verbale Bekundungen zur Innovation

2) Vielfältige Ansätze zur deutlichen Veränderung der GAP

- * (Agrar)Wissenschaften
- * nichtlandwirtschaftliche NGO
- * nichtlandwirtschaftliche Ressorts (z.B. Umwelt)
hier charakteristisch
 - ** keineswegs immer systematisch
 - ** in Gesamtheit nicht kohärent
 - ** teilweise angetrieben vom Wunsch von den als reichlich empfundenen Agrarmitteln einiges für die eigenen Ziele nutzbar zu machen



Agrarpolitische Weichenstellungen: Wer bestimmt? (II)

Einschätzung:

- 1) Die **Themensetzung** für die GAP erfolgt
 - * weniger durch Agrarpolitiker und landwirtschaftliche Organisationen
 - * mehr durch „agrarexterne“ Kräfte
- 2) Die **aktuelle Diskussion** der KOM-Vorschläge
 - * wird dominiert
 - ** von (finanziellen) Status-quo Argumenten
 - ** von Auseinandersetzung zu einzelnen Punkten
 - * leidet an einem Mangel an strategischer Debatte
 - * wird zu (nicht konsistenten) Kompromissentscheidungen führen
 - * die Diskussion um eine zukunftsfähige GAP und Agrarbudget anheizen, falls ohne nennenswerte Innovation
- 3) **Falls** mit **Greening** wesentliche Neuerung erfolgt: rasche und intensive Diskussion über zielgerichtete Weiterentwicklung



Zentrale Punkte aus NRW-Sicht

(I)

1) Eine **deutliche Reform ist zwingend notwendig**, sonst

- * können die aktuellen und künftigen Herausforderungen nicht gemeistert werden
- * lässt sich das EU-Agrarbudget nicht länger rechtfertigen
- * verliert die Landwirtschaft auf Dauer die erforderliche Unterstützung durch gesellschaftliche Gruppen, Öffentlichkeit, gesamtpolitisches Umfeld

2) **Strategisch zentrale Punkte sind**

- * Greening gemäß Leitsatz „Öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“
- * Stärkung der 2. Säule zur Ermöglichung differenzierter, gestaltender Politik gemäß den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und Regionen
- * Erhaltung des Agrarbudgets: ohne finanzielle Ressourcen ist Diskussion von Ausgestaltungsansätzen und -varianten eine rein akademische Diskussion
- * Beibehaltung Marktorientierung:
 - ** Stärkung der landwirtschaftlichen Erzeuger und
 - ** Schaffung hinreichender, wirksamer Krisenmanagementsysteme



Zentrale Punkte aus NRW-Sicht (II)

- 3) Elemente mit **Bedeutung**, aber **ohne strategische Bedeutung**
- * Direktzahlungsvarianten für Junglandwirte, Kleinerzeuger, benachteiligte Gebiete
 - * Kappung / Degression sofern effektives Greening erfolgt



Greening: wegweisend für Zukunft der GAP (auch nach 2020)

- 1) Ob systematische Integration von Umweltbelangen in alle Teile der GAP politisch machbar
- 2) Wie obligatorisch ausgestaltet für Mitgliedstaaten und Landwirte
 - * Zentrale / einheitliche Ausgestaltung EU-weit
 - * national / regional differenziert
- 3) Verändert die Legitimierung des Agrarbudgets
- 4) Hat ggf. im Zeitablauf Auswirkungen auf die 2-Säulen-Struktur der GAP
- 5) Falls nicht oder wenig Greening in der 1. Säule:
 - Auswirkungen auf Finanzbedarf in 2. Säule und damit
 - Notwendigkeit zur Umschichtung aus 1. in 2. Säule



Greening: Zentrales und strategisch neues Element (historische Einordnung)

<u>Zeitraum/-punkt</u>	<u>Strategische Kernelemente</u>
60er/70er Jahre	Einführung und Vervollkommnung der Marktsteuerung
Anfang 70er Jahre	Erste agrarstrukturpolitische Instrumente
Mitte 80er Jahre	Produktionsbegrenzung (Milchquote) und Versuche, den Anstieg des EU-Agrarbudgets zu begrenzen (Stabilisatoren)
1992	Einführung Direktzahlungen (statt Marktstützung) Agrarumweltmaßnahmen als konstitutiver Teil der GAP
1999	2-Säulenstruktur
2003	Entkopplung der Direktzahlungen und Einführung von Cross Compliance
2013(?)	Greening als konstitutives Element im System entkoppelter Direktzahlungen



Greening-Debatte in Deutschland: Beschluss der AMK vom 08.10.2010 in Lübeck

- Grundsätzlich: Künftige Zahlungen sollen nach dem Prinzip „Öffentliche Zahlungen für öffentliche Güter“ gestaltet und stärker und konkreter an gesellschaftlich gewünschten Leistungen ausgerichtet werden
- Aber: „Neue Ansätze müssen mit klaren Vorteilen für Landwirte, ländliche Räume und Umwelt verbunden sein“
- **Fazit: Grundsätzliche (vorsichtige) Zustimmung zum Greening, jedoch keine eigenen Vorstellungen**



Greening-Debatte in Deutschland: Beschluss der AMK vom 28.10.2011 in Suhl

- Unterstützung des Ansatzes der Kommission
- **Eigenes ökologisches Anforderungsprofil** aufgestellt:
 - dreigliedrige Fruchtfolge
 - Ökologische Vorrangflächen, mit einem Anteil an der Ackerfläche orientiert am KOM-Vorschlag (7%), auf denen eine besonders umweltgerechte Nutzung stattfindet (Bsp. Agrarumweltmaßnahmen, Anbau von Eiweißpflanzen)
 - grundsätzlich keine Umwandlung von Dauergrünland



Fazit

1. Von Beginn an immer wieder strategische Neuausrichtung des Ansatzes und der eingesetzten Instrumente
2. Auslöser für strategische Änderungen: lagen häufig in außeragraren Gegebenheiten bzw. Anliegen
3. Agrarbereich hat sich in allen Phasen als anpassungsfähig erwiesen.
4. Komplexität der agrarpolitischen Diskussion und Entscheidungsfindung: explosionsartige Zunahme in den letzten 15 Jahren
5. Diskussion über GAP: von abgeschirmter agrarpolitischer Expertenfrage zu einer breiten und teilweise sehr kontroversen Debatte vieler gesellschaftlicher Gruppen
6. GAP: war und ist in der Lage, anstehende Herausforderungen zu bewältigen
7. Schlüsselfrage in laufender Diskussion: Greening als systematisches und flächendeckendes Element zur Umsetzung des Leitprinzips „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“