Rudolf W. Strohmeier

Eckpunkte auf dem Weg zu einer neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der Europäischen Union

Statement anlässlich des Studientages „Landwirtschaft und ländlicher Raum" der Österreichischen Bischofskonferenz am 5. November 2001 in Wien

Ich bin dankbar für die Einladung zu dieser Konferenz, weil meinem Chef Kommissär Fischler, von dem ich Sie sehr herzlich grüßen darf, und uns allen für Landwirtschaftpolitik auf EU-Ebene Verantwortlichen, die agrarpolitische Debatte meist viel zu eindimensional erfolgt: aus Sicht der Nettozahler meist nur unter Budgetaspekten, aus Sicht der Umweltschützer zu sehr auf rein ökologische Fragestellungen fixiert, aus Sicht der Verbraucher häufig zu emotional.

Letzteres ist allerdings kein Wunder, haben BSE und MKS - wenn Sie etwas weiter zurückgehen wollen die Dioxinkrise und die Hormonmafia in Belgien, Olivenöl und Butterpanschereien in Spanien und Italien oder der Antibiotikaskandal in österreichischen Schweinezuchtbetrieben - die Agrarpolitik in eigentlich allen Mitgliedstaaten seit langer Zeit wieder ins öffentliche Rampenlicht gerückt.

Die Kenntnis über agrarische Sachverhalte und auch das agrarpolitische Bewusstsein weiter Teile der europäischen Öffentlichkeit sind aber entweder auf dem Stand von vor 30 Jahren stehen geblieben oder schlicht überhaupt nicht mehr vorhanden. Für viele Kinder ist inzwischen eine Kuh heute lila, weil sie gar keine Gelegenheit haben, die Reklame der Milka-Schokolade zu verifizieren. Die Verstädterung hat eben zu einem massiven Verlust agrarischer Grundkenntnisse geführt, die in der Generation der über 50-jährigen noch selbstverständlich vorausgesetzt werden können.
Das macht die politische Diskussion schwerer als in anderen Politikbereichen, die sich mit strukturellen Anpassungen auseinander zusetzen haben. Und die Landwirtschaft ist angesichts der erheblichen Produktivitätsfortschritte dem Strukturwandel weiter massiv ausgesetzt.

Vor gut 100 Jahren ernährte ein Bauer in Europa zwei Menschen, zu Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik gut 20, heute 107. Solange die Bevölkerung wuchs und bei nach außen abgeschotteten Märkten haben diese enormen Produktivitätsfortschritte keine Marktungleichgewichte herbeigeführt. Seit circa 15 Jahren ist dem aber nicht mehr so.

Die Bevölkerungszuwächse haben sich rapide verlangsamt und die Agrarmärkte mussten sukzessive geöffnet werden. Damit vollzog sich aber in der EU ein Wechsel: der Lebensmittelmarkt wurde zu einem Käufermarkt. Das ist in vielen Teilen Europas, die Hunger und Armutsauswanderung kannten eine Veränderung von historischer Dimension auf die die Agrarpolitik viel zu lange versucht hat, durch technische Anpassungen - wie künstliche Angebotsverknappungen wie Quoten oder Flächenstillegungen - am System herumzudoktern.

Der Strukturwandel

Allein in den letzten 12 Jahren ist die Zahl der Agrarbetriebe rapide zurückgegangen:
In Österreich von ca. 285.000 auf 215.000, in Deutschland von 580.000 auf 420.000 und in Frankreich von 1 Mio. auf 700.000.
Dabei erhöht sich der Anteil der Nebenerwerbsbauern laufend. Ist Österreich mit 60% aller Betriebe (ca. 130.000) EU-Spitzenreiter sind es im EU-Durchschnitt auch schon rund die Hälfte. Da reden wir dann aber nicht mehr vom klassischen Bauer!
Ein weiteres kommt hinzu: wenn die Reproduktionsrate der Europäer so niedrig bleibt wie sie ist haben wir in der EU- 15 in 2030 statt heute ca. 345 Mio. Bewohner nur noch 300 Mio. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie viele Bauern wir in der EU zur Ernährung eigentlich brauchen doch ganz anders.

Gerade von christlich inspirierten Landwirten kommt darum häufig der Einwand: aber wir müssen doch die Hungernden in der Welt ernähren. Selbstverständlich:

- derzeit leiden immer noch rund 800 Mio. Menschen an Hunger
- täglich sterben 24.000 Menschen an den Folgen von Hunger und Unternährung (4 x soviel wie WTC crash)

Allerdings gibt es statistisch auf der Welt genug zu essen für alle: in den Industrieländern stehen im Schnitt 3340 kcal Nahrungsenergie pro Einwohner und Tag zur Verfügung. Das ist rund eineinhalb Mal soviel wie die benötigten 2200 kcal und deutlich mehr als der weltweite Durchschnitt von 2720 kcal.
Wir haben also im strengen Sinn keine Knappheit, sondern ein im wesentlichen aus Armut rührendes Verteilungsproblem.

Entwicklung der Ernährungslage

Unter ceteribus paribus Annahmen - also insbesondere keine Klimaveränderungen und bei weiterer stetiger Optimierung der Landwirtschaft - ist die FAO ausweislich ihres im Juli veröffentlichten Berichts: « Agriculture : Towards 2015/2030 » der Meinung, dass genügend

Ressourcen vorhanden wären, um den bis 2050 prognostizierten Weltbevölkerungsanstieg auf 9 Mrd. bewältigen zu können.

Die FAO-Studie vom Juli macht aber selbst auf einen fundamentalen Risikofaktor aufmerksam, der dieses halbwegs positive Szenario relativiert: die Verfügbarkeit von sauberem Wasser.

Wasser als der limitierende Faktor

Nur 11 % der eisfreien Landmasse sind landwirtschaftlich nutzbar. Fast ein Viertel der davon ist durch Erosion, Austrocknung, Versalzung und Versiegelung schon heute bedroht, jährlich rund 7 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche oder alle 5 Jahre eine Fläche von der Größe Deutschlands.
Ersatzflächen gibt es kaum noch – es sei denn wir holzen weiter die Regenwälder ab. Wenn wir das nicht wollen hat dies eine unmittelbare Konsequenz, die wir in Europa, speziell in den deutschsprachigen Ländern, nicht gerne hören: wir müssen uns endlich ernsthaft mit genetisch modifizierten Pflanzen beschäftigen. Wir werden den Entwicklungsländern die Möglichkeiten der Biotechnologie und der Gentechnik in Hinblick auf Resistenzen gegenüber Trockenheit, Salzgehalt und geringer Fruchtbarkeit der Böden nicht mehr lange vorenthalten können:

- Zum einen, weil in 20 Jahren statt jetzt 0,27 ha Ackerfläche pro Erdbewohner nur noch 0,2 ha zur Verfügung stehen.
- Zum anderen weil die bewässerten Anbauflächen, die wesentlich zur Produktionssteigerung der letzten Jahrzehnte gerade auch in Europa beigetragen haben, bereits zu 1/3 gefährdet sind.

Das GMO-Problem kommt also auch in Europa auf uns zu nicht nur über importierte Futter- oder Nahrungsmittel. Aber ich will diesen Punkt nicht vertiefen.

Als Europäer stehen wir im internationalen Kontext, speziell im Blick auf die Entwicklungsländer in zweierlei Hinsicht agrarpolitisch am Pranger:

- weil wir – wie auch die USA – unsere Überschüsse mittels Subventionen auf die Weltmärkte drückten und damit gerade den Entwicklungsländern Chancen nehmen, ihre eigene Landwirtschaft aufzubauen und
- zum anderen, weil wir unsere Märkte für Importe verschlossen hielten.

Zum Glück stimmt das so nicht mehr, es weiß aber nicht jeder:

- mit der « Everything-but-arms »Initiative werden die Entwicklungsländer alle Agrargüter ab 2009 frei in die EU liefern können

- und zum 1. Punkt wird die WTO in Doha den Startschuss zu den Verhandlungen über einen weiteren Subventionsabbau geben.

Die EU ist zu einem weiteren Abbau ihrer Exporterstattungen bereit, wenn auch die anderen Exportsubventionen wie Exportkredite, Nahrungsmittelhilfen zum Überschussabbau etc ebenso Abbauverpflichtungen unterworfen werden und den sog. Nichthandelsanliegen der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt wird.

Damit ist aber eines klar: wir werden dann in der EU selbst weniger produzieren.

Eckpunkte der neuen GAP

Diesen internen und externen Kontext muss man sich vor Augen halten wenn wir über Eckpunkte einer neuen Gemeinsamen Agrarpolitik sprechen.

Und diese Eckpunkte haben wir schon bei den Zielvorstellungen für die Agenda 2000 formuliert:

- Wir wollen eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft, die sich sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf den Weltmärkten behaupten kann.
- Wir wollen Produktionsmethoden forcieren, die Lebensmittelsicherheit und Umweltfreundlichkeit garantieren und die vom Verbraucher gewünschte Lebensmittelqualität sicherstellen.
- Wir wollen einen angemessenen Lebensstandard und stabile Einkommen für die in der Landwirtschaft tätigen Personen sichern.
- Wir wollen Umweltziele in die GAP einbeziehen insbesondere, wenn es um die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, die Pflege der Landschaften und die Entwicklung des ländlichen Raums geht.
- Wir wollen die Agrarpolitik vereinfachen und eine gemeinsame Verantwortung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten.
- Wir wollen einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die besonderen Leistungen, die der Verbraucher vom Landwirt erwartet und wir wollen ergänzende oder alternative Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landbevölkerung schaffen.

Wir sehen keinen Grund, jetzt an diesen Zielen etwas ändern zu müssen. Wir brauchen also keine <u>neue</u> GAP. Wir müssen aber bereit sein, kritisch zu überprüfen, ob der eingesetzte Maßnahmenmix passt, um die angestrebten Ziele zu erreichen, und genau das wird die Kommission im Rahmen des mid-term review tun.

Die früheren Getreide- und Butterberge sind mittlerweile verschwunden. Der Markt für Rindfleisch war bis Ende Oktober letzten Jahres im Gleichgewicht, wir hatten nichts in der Intervention gelagert. Der Verbrauch an europäischem Futtergetreide ist gegenüber Anfang der 90er Jahre um ca. 25 Mio. Tonnen pro Jahr höher und der Verbrauch an Dünge- und Pflanzenschutzmitteln liegt deutlich unter dem Niveau der 80er Jahre. Mit einem Wort: Die Landwirte reagieren sehr wohl auf die Signale des Marktes.

Mit dem Reformprozess in der Gemeinsamen Agrarpolitik im Gefolge der Agenda 2000 und früherer Reformschritte sind wir also auf dem richtigen Weg. Noch 1991 waren 90 % des Agrarbudgets für Exportsubventionen und Marktinterventionen bestimmt. Nach der vollständigen Implementierung der Agenda 2000 ab 2004 werden dagegen 70 % des Agrarbudgets als direkte Beihilfen für die Landwirte und für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zur Verfügung stehen.

Wir müssen uns weiteren Fragen stellen

Die gegenwärtige Debatte über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik darf uns aber nicht gleichgültig lassen. Wir müssen uns fragen:

- Sind die Schwerpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht immer noch zu sehr auf die Förderung der Produktionsmenge ausgerichtet, anstatt die Verbesserung der Produktionsqualität zu stimulieren?
- Sind die Mittel sinnvoll auf die einzelnen Sektoren verteilt?
- Warum werden nur 16 % der verfügbaren Haushaltsmittel für die ländliche Entwicklung verwendet?
- Warum verlangen wir von einem 4-Hektar-Betrieb denselben administrativen Aufwand wie von einem 1000-Hektar-Betrieb?

Dennoch müssen wir keineswegs bei Null beginnen und es gibt auch wenig Anlass, sich in archaische ländliche Utopien zu flüchten. Was wir tun müssen ist, die natürlichen Kreisläufe respektieren und die viel zitierte Nachhaltigkeit in allen ihren drei Dimensionen in die Praxis umsetzen. Das heißt, eine verantwortungsvolle Landwirtschaft muss in Zukunft zugleich wirtschaftlich leistungsfähig, sozialverträglich und umweltgerecht sein.

So essentiell die Bodenfruchtbarkeit, die Tiergesundheit und die Stabilität unserer Ökosysteme sind, die ökonomischen und sozialen Erfordernisse sind es nicht minder! In diesem

Zusammenhang möchte ich betonen, dass man sich in der Beurteilung agrarstruktureller Entwicklungen nicht auf grob vereinfachende Formeln wie: „klein = gut“ und „groß = schlecht“ verlegen sollten. Effizientes Wirtschaften ist nicht per definitionem umweltschädlich oder gesundheitsgefährdend, und die strikten Umwelt- und Lebensmittelstandards müssen vom Bergbauern genauso eingehalten werden wie vom Großbetrieb in Ostdeutschland. Und man sollte nicht vergessen, dass wirtschaftlich effizientes Produzieren auch die Grundlage für Einkommen und Arbeitsplätze ist.

Dem Grundsatz der Kostendegression ist in der Agenda 2000 bereits Rechnung getragen. Die Mitgliedstaaten haben schon jetzt die Möglichkeit, die Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnungen um bis zu 20% zurückzufahren, und das so eingesparte Geld für zusätzliche ländliche Entwicklungsmaßnahmen zu nutzen.

Leider machen bis jetzt nur Frankreich, das Vereinigte Königreich und Portugal davon Gebrauch. Deshalb sollte man sich die Frage stellen, ob es nicht sinnvoller wäre, die „Modulation“ verbindlich für alle einzuführen, wie es die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte.

Dazu wäre es sicherlich auch sinnvoll, ebenfalls den von der KOM 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 nur 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.

Landwirtschaftliche Betriebe ohne solide ökonomische Basis können aber nicht nachhaltig sein. Landwirte benötigen ein angemessenes Einkommen, und die erforderlichen strukturellen Anpassungen müssen auf sozialverträgliche Weise umgesetzt werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erhöhen, kann man allerdings auch in den jeweiligen Mitgliedstaaten noch einiges tun.

Betrachtet man unter diesen Prämissen *Österreich,* dann zeigt sich dass Österreich seinen Partnern in der EU schon weit voraus ist: Gehen in der EU nur 16% der Agrarmittel in die ländliche Entwicklung, sind es im Agrarbudget Österreichs 67%! Wir dürfen aber natürlich die absoluten Zahlen nicht vergessen. Damit ist aber auch für eine zunehmende Zahl von Bauern ein verändertes Selbstverständnis erforderlich. Er produziert jetzt Landschaft, oder wird sozusagen zum Kulturlandsdienstleister. Damit haben aber viele Bauern Probleme.

Schließlich müssen wir 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 Groschen, also die Ablehnung von Wertschöpfungsketten, ist ja auch ein wesentlicher Grund für die Wettbewerbsschwäche der Landwirtschaft. Der « freie Bauer » wird also zum Zulieferer. Auch das ist für viele Bauern nur schwer zu akzeptieren.

Daraus ergibt sich, dass die EU-Landwirtschaftspolitik in Zukunft immer weniger sektoral, sondern immer stärker territorial definiert werden wird. Sie wird langfristig in eine integrierte Wirtschaftspolitik für den ländlichen Raum münden, in dem den neuen gesellschaftlichen Prioritäten - Kulturlandschaft und Umweltleistungen, nachwachsende Rohstoffe, nachhaltige Produktion - Rechnung getragen wird. Staatliche Leistungen wird es nur noch geben, wenn es klar definierte Gegenleistungen von Seiten der Landwirte gibt.

Die viel beschworene flächendeckende Landwirtschaft wird nicht mehr produktionsbezogen, sondern wird 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. Diesen Anliegen wird die Gemeinsame Agrarpolitik in Zukunft zunehmend Rechnung tragen.
So könnte eine wesentliche Verstärkung der ländlichen Entwicklung z.B. dadurch erreicht werden, dass man gewisse, derzeit in den Marktordnungen geregelte Förderungen so umgestaltet, dass sie unter die zweite Säule der GAP subsumiert werden können und damit zum Bestandteil der ländlichen Entwicklung werden.

Parallel 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 zweite Säule ländlicher Entwicklung übergeführt werden könnte. Auch dies käme der Nachhaltigkeit zugute. Schon bei einer Obergrenze von ca. 35.000 ATS würden in der heutigen EU mehr als zwei Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe in das vereinfachte Förderschema der ländlichen Entwicklung fallen.

Schluss

Zum Abschluss gestatten Sie mir noch einige ergänzende Gedanken, die über die Agrarpolitik als solche hinausreichen. Ich habe schon ausgeführt, dass sich das Bild vom produzierenden Bauern für sehr viele hin zum Kulturlandschaftsdienstleister entwickeln muss und für andere zum Zulieferer. Für einen kleinen, in Österreich vielleicht größeren Prozentsatz als in anderen EU-Staaten, mag es Chancen als lokaler oder regionaler Direktvermarkter geben

Vor diesem Hintergrund liegt auf der Hand, das ein Grossteil der Landwirte völlig verunsichert ist. In solchen Situationen machen Menschen häufig Fehler. Bei solch gravierenden Strukturänderungen in relativ kurzer Zeit werden viele Bäuerinnen und Bauern einfach mit dem auf ihnen lastenden Handlungsdruck nicht fertig.

Und auch die Interessenvertretung ist damit häufig überfordert, weil viele ihrer Vertreter zum einen die alte Rhetorik « Mehr für alle » zu sehr verinnerlicht haben, um von ihr los zu kommen. Und auch der gut gemeinte Hinweis, dass man eben zu den Schnellsten gehören müsse, weil auch in der Landwirtschaft der kaufmännische Grundsatz gelte, dass nur die Schnellsten von neuen Gegebenheiten profitierten, hilft nicht als allgemeine Regel. Den Letzten beißen die Hunde heißt es schon im Sprichwort. Das zeigt sich beim stagnierenden Markt für Bioprodukte, wo der Markteintritt immer schwerer wird.

Die Bäuerinnen und Bauern, vor allem die, die den Hofübergang noch nicht vollzogen haben – in der EU sind 55% aller Landwirte über 55 Jahre, in Österreich immerhin auch ein knappes Drittel - brauchen sehr viel Kraft, um diese Veränderungen nicht nur über sich ergehen zu lassen, sondern sie – zusammen mit anderen – zu gestalten. Nach meiner Erfahrung bedürfen

sie dazu vor allem des Gesprächs – mit Zu- aber auch Widerspruch. Wer aber ist noch auf dem Land vertreten um Rat zu geben oder nur für ein Gespräch zur Verfügung zu stehen. Die Standesvertretung ist häufig überfordert:

Wer sagt schon dem Berufskollegen gerne, dass schon aus ökonomischen Gründen ein Ende mit Schrecken dem Schrecken ohne Ende vorzuziehen sei? Die Politik, für die grundsätzlich. dasselbe gilt, ist letztlich immer weniger präsent, weil die Landwirte selbst auf den Dörfern häufig schon in der Minderheit sind. Was bleibt sind die christlichen Religionsgemeinschaften.

Sie mögen überrascht sein, dass ich dies so dezidiert sage. Aber wenn man in den Dörfern etwas tiefer gräbt erkennt man erst, wie viele Äcker es hier zu bestellen gibt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Rudolf W. Strohmeier
Abteilungsleiter, Generaldirektion Landwirtschaft, EU – Kommission
Brüssel