

Kontrovers:

Zu den Vorschlägen der EU-Kommission für die Gestaltung der 2. Säule nach 2013



Prof. Dr. Peter Weingarten, Direktor des Instituts für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI)

Vorschläge wenig ambitioniert

Herr Professor Weingarten, um die 1. Säule toben heftige Auseinandersetzungen. Dagegen ist es um die 2. Säule ziemlich ruhig. Alles in Butter bei der Reform der ländlichen Entwicklungspolitik?

Weingarten: Zumindest bedeuten die Vorschläge der Europäischen Kommission keine tiefgreifenden Veränderungen für die 2. Säule. Vielleicht erklärt das die relative Ruhe. Dies ist allerdings insofern erstaunlich, als die Legislativvorschläge in Teilen sogar hinter den bisherigen Ansätzen der Politik für ländliche Räume zurückbleiben.

Inwiefern?

Weingarten: Die Fachleute sind sich weitestgehend einig, dass eine erfolgreiche Politik für ländliche Räume sektorübergreifend ausgelegt sein muss und die Region als Ganzes in den Blick zu nehmen hat. Wir stellen jedoch fest, dass die Kommission in ihren Vorschlägen mit der Förderung von Klein und Kleinstunternehmen zwar eine leichte Öffnung über den Agrarsektor hinaus vornimmt, insgesamt der Agrarbezug jedoch noch zunimmt. Das erkennen Sie daran, dass von den sechs Prioritäten, die für den Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aufgestellt werden, nur eine einen eindeutigen territorialen Bezug hat, nämlich der Schwerpunkt „soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung“. Eine räumlich ausgewogene ländliche Entwicklung ist zwar eines der drei großen Ziele der EU-Agrarpolitik, wie die Kommission in ihrem Reformvorschlag erklärt. Die Umsetzung dieses Ziels in prioritäre Politikfelder ist jedoch wenig ambitioniert. Da hilft auch kaum, dass LEADER zukünftig von allen Fonds bedient werden kann.

Welche Ursachen sehen Sie für diese wenig mutige Politik?

Weingarten: Diese Politik steht immer in einem Spannungsfeld. Einerseits lässt die Bezeichnung „Politik für ländliche Räume“ erwarten, dass die Maßnahmen dort ansetzen, wo sie für die jeweilige Region am meisten bringen, und keinen Fokus auf einen bestimmten Sektor haben. Andererseits erwarten viele einen starken Agrarbezug, weil diese Politik ein Teil der Agrarpolitik ist.

Werden aus Ihrer Sicht zumindest einige Weichen gestellt werden müssen, um zu erkennen, wohin die Reise in Zukunft gehen könnte?

Weingarten: Ja, allerdings nur in bescheidenem Maße. Ich denke an die stärkere Verknüpfung des ELER mit den anderen Fonds. Alle Fonds werden nach den Kommissionsvorschlägen in einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen und in Partnerschaftsvereinbarungen eingebunden. Damit könnten sich die Möglichkeiten für einen sektorübergreifenden Politikansatz oder zumindest für eine bessere Abstimmung unterschiedlicher Politiken verbessern. Im Grundsatz gut ist der größere Gestaltungsspielraum für die Mitgliedsstaaten und damit in Deutschland für die Bundesländer, was die Verteilung der ELER-Mittel auf Prioritäten und Maßnahmen betrifft. Hier macht die EU weniger Vorgaben als in der laufenden Periode. Damit können die Bundesländer ihre Politik für die ländlichen Räume stärker auf ihre Bedürfnisse ausrichten. Die Frage ist allerdings, ob die Länder diesen Spielraum auch nutzen werden. Ein in die Zukunft gerichtetes Signal ist meines Erachtens auch die vorgesehene Option für die Mitgliedsstaaten, bis zu 10 % der Direktzahlungen in die 2. Säule zu übertragen. Ob davon tatsächlich Gebrauch gemacht wird, halte ich aber in Deutschland angesichts der schwierigen Haushaltssituation und der starken landwirtschaftlichen Interessenvertretung für sehr fraglich, zumindest solange dies eine nationale Kofinanzierung erfordert.

Das sind die kleinen Schrauben. Welcher große Hebel müsste nach Ihrer Auffassung umgelegt werden, um eine tiefgreifendere Reform zumindest der Richtung nach anzuschieben?

Weingarten: Das Instrument der Direktzahlung müsste grundsätzlich auf den Prüfstand. Eine kritische Prüfung würde zeigen, dass die Direktzahlungen, die

ursprünglich als Preisausgleichszahlungen eingeführt worden waren und ihre Berechtigung hatten, heute kaum einen Beitrag leisten, die Herausforderungen zu meistern, vor denen Landwirtschaft und ländliche Räume stehen. Es müsste daher ein eindeutiges Signal für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen geben. Wenn wir nicht jetzt zumindest ein solches klares Zeichen für einen Ausstieg geben, wann denn sonst? Solange die 1. Säule weitgehend unantastbar bleibt, solange wird die ländliche Entwicklungspolitik auf der Stelle treten. Versuche, den Direktzahlungen über das Greening eine neue Legitimation zu verschaffen, sind da wenig hilfreich und stehen sogar einer wirklichen Reform entgegen.

Hat sich die Kommission vom Ziel einer eigenständigen Politik für die ländlichen Räume unter dem Dach der Gemeinsamen Agrarpolitik verabschiedet?

Weingarten: Die Kommission sieht die 2. Säule hauptsächlich als Ergänzung zur 1. Säule. Die Generaldirektion Landwirtschaft hat in einer Veröffentlichung Anfang 2011 festgehalten, dass die Politik zur ländlichen Entwicklung auf den Bedarf an Strukturmaßnahmen reagieren soll, der durch Reformen in der 1. Säule der Agrarpolitik hervorgerufen wird. Wenn die Politik zur ländlichen Entwicklung ihrem Namen gerecht werden will, sollte sie aber generell auf Anpassungsbedarf in ländlichen Räumen reagieren, egal ob dieser aus Reformen in der 1. Säule herrührt oder woher auch immer.

Zumindest an der Mittelverteilung und damit am Stärkeverhältnis zwischen 1. und 2. Säule will die Kommission keine Änderungen vornehmen ...

Weingarten: Ich darf daran erinnern, dass die Diskussion noch vor nicht langer Zeit eine ganz andere war. Denken Sie an die Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Health Check 2008. Damals schien klar, dass es nach 2013 zu kräftigen Einschnitten in die 1. Säule kommen würde, weil das Argument des Vertrauensschutzes dann noch weniger ziehen würde. Vor diesem Hintergrund ist die nunmehr geplante Kürzung um rund 12 % in der EU ausgesprochen bescheiden. Vor ein, zwei Jahren hätte niemand damit gerechnet, dass die Direktzahlungen in Deutschland 2020 noch bei 5,2 Mrd. € liegen sollen. Gleichzeitig ist zu vermuten, dass die neuen Mitgliedsstaaten in den Reformverhandlungen auf einen größeren Anteil am 2.-Säule-Kuchen bestehen werden, nachdem sie bei der angestrebten Angleichung der Direktzahlungen nur bedingt erfolgreich waren. Dies würde bedeuten, dass die 2. Säule hierzulande empfindlich Federn lassen müsste und weiter an Boden gegenüber der 1. Säule verlieren würde, zumindest

was die EU-Mittel betrifft. Aber die Verhandlungen um den zukünftigen EU-Haushalt sind noch nicht abgeschlossen. Auch die Verteilung der Strukturfondsmittel wird eine große Rolle spielen, weil es letztlich aus nationaler Sicht immer um Gesamtpakete geht.

Wie müsste eine ländliche Entwicklungspolitik aussehen, die den Herausforderungen gerecht wird und den Ansprüchen der Wissenschaft genügt?

Weingarten: Patentrezepte gibt es leider nicht, auch nicht aus der Wissenschaft. Eine solche Politik sollte wegen der großen Vielfalt ländlicher Räume differenziert sein und ein reichhaltiges Set an Maßnahmen bereit halten. Der ELER bietet bereits heute sehr viel Gestaltungsspielraum. Ob dieser jedoch vorrangig genutzt wird, um agrarstrukturpolitische Ziele, agrarumweltpolitische Ziele oder das Ziel einer räumlich ausgewogenen Entwicklung zu verfolgen, hängt von den Mitgliedsstaaten und in Deutschland von den Bundesländern ab. Eine solche Politik müsste auch dem Subsidiaritätsprinzip mehr Rechnung tragen und den europäischen Mehrwert kritischer hinterfragen. In einzelnen Bereichen hieße dies, dass die EU mehr Verantwortung übernimmt, beispielsweise bei der Kofinanzierung von Maßnahmen im Bereich Klima- und Biodiversitätsschutz, die unstrittig von europäischer Bedeutung sind. In anderen Bereichen könnten dagegen Kompetenzen stärker auf die Mitgliedsstaaten oder Regionen verlagert werden. Eine solche Politik sollte räumlich Schwerpunkte setzen, damit das Geld vorrangig dort eingesetzt wird, wo der Handlungsbedarf oder der erwartbare Erfolg am größten ist.

Wie steht es um die Umsetzbarkeit?

Weingarten: Sie haben völlig recht, eine solche Politik muss verwaltungsmäßig umsetzbar bleiben. Anstatt einfacher zu werden, wird die ländliche Entwicklungspolitik durch die Verzahnung von 1. und 2. Säule, die Partnerschaftvereinbarung und die Leistungsreserve zukünftig komplexer und damit aufwändiger. Dies birgt aus meiner Sicht die Gefahr, dass der größere Gestaltungsspielraum, den die Kommissionsvorschläge eröffnen, für die Länder verpufft, weil die sich gezwungen sehen könnten, sich auf die einfach handhabbaren Maßnahmen zu beschränken. Eine umfassend verstandene ländliche Entwicklungspolitik müsste stärker als bisher als ressortübergreifende Aufgabe verstanden werden und geht weit über das hinaus, was die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu leisten vermag. Diese ist nur ein Teil der raumwirksamen Politiken und sollte daher auch nicht mit Erwartungen und Ansprüchen überfrachtet werden.