

Finanzkrise erschwert konstruktive Verhandlungen

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik ab 2014 sollen dem Vernehmen nach im November abgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund sprach die Deutsche Bauern Korrespondenz mit Reimer Böge, seit 1989 Mitglied des Europäischen Parlaments (EP) und auch in der aktuellen Legislaturperiode schwerpunktmäßig im Haushaltsausschuss engagiert. Seit Juni 2011 ist Reimer Böge Berichterstatter zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ab 2014.

? dbk: Herr Böge, Sie sind seit langem Europa-abgeordneter. Was ist Ihre Motivation, von Schleswig-Holstein aus nach Brüssel und Straßburg zu ziehen? Und was verbindet Sie mit der Landwirtschaft?

Reimer Böge: Nach wie vor lebe ich in Hasenmoor, Schleswig-Holstein, und bin Diplom-Agraringenieur und Landwirt. An der Landwirtschaft fasziniert mich die einmalige Verbindung von natürlichen Lebensgrundlagen, Technik und Ökonomie, für mich vor allem in der Tierzucht. Ich bin über die Landjugendarbeit früh mit europäischer Politik in Berührung gekommen: als stellvertretender Vorsitzender des Bundes der Deutschen Landjugend und dann als Präsident des Europäischen Rates der Jungen Landwirte. Ich habe dort die praktische Erfahrung gemacht, dass man Zukunftsgestaltung in eigene Hände nehmen kann. Davon bin ich heute mehr denn je überzeugt. Für mich ist daher die europäische Zusammenarbeit Voraussetzung, um in der Globalisierung zu bestehen.

? dbk: Die deutsche Bundesregierung peilt eine Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 schon auf dem Gipfel im November 2012 an. Halten Sie das für realistisch?

Böge: Auch das Europäische Parlament (EP) hat Interesse an zügigen Verhandlungen. Qualität hat aber Vorrang vor dem Zeitplan. Im Übrigen muss das EP einem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Erst danach kann der Rat einstimmig beschließen. Also: Nach einer Einigung im Europäischen Rat über eine Verhandlungsposition wird weiter verhandelt, auch um die Mehrjahresprogramme in der Agrarpolitik in der Mitentscheidung zwischen Parlament und Rat abzuschließen.

? dbk: Wie sehen Sie die Position der Bundesregierung, die bekanntlich nur 1,0 des Bruttonationaleinkommens (BNE) für den MFR ausgeben will?

Böge: Hier hat das EP eine gänzlich andere Position. Auch mit dem Kommissionsvorschlag sind nicht alle politischen Projekte nachhaltig



Reimer Böge ist seit 1989 Mitglied des Europäischen Parlaments.

Foto: Pressedienst des Europäischen Parlaments

zu finanzieren. Hierzu zähle ich die Herausforderungen aus dem Lissabonvertrag und eine Vielzahl ehrgeiziger Vorhaben, die die Staats- und Regierungschefs selbst beschlossen haben. Wir müssen die Mitgliedstaaten auffordern, zu sagen, welche Prioritäten gestrichen werden sollen. Die Beibehaltung der Agrarfinanzierung, ein notwendiger Anstieg der Forschungsförderung und eine Erfüllung der internationalen Verpflichtungen sind nach dem „Kleinen Einmaleins“ mit einem Prozent nicht zu machen. Vergessen wir nicht: Der europäische Haushalt macht keine Schulden. Sein Anstieg war in den letzten zehn Jahren niedriger als der durchschnittliche Anstieg der nationalen Budgets.

? dbk: Wie muss der Finanzrahmen aussehen, damit das Europaparlament zustimmen kann?

Böge: Ich lege jetzt nicht alle Karten auf den Tisch, aber für uns gehören ausreichende Zahlen, mehr Haushaltsflexibilität in den jährlichen Haushalten und der Einstieg in ein echtes Eigenmittelsystem zusammen.

? dbk: Wie wirken sich Ihrer Meinung nach das verhaltenere EU-Wirtschaftswachstum, die maroden Staatsfinanzen einiger EU-Staaten und auch der anstehende EU-Beitritt Kroatiens auf den MFR aus?

Böge: Die Krise ist ein schwieriges Umfeld, das konstruktive Verhandlungen erschwert. Die Europa 2020-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung sollte die entscheidende Grundlage für den Haushalt sein. Im Übrigen können wir die Endabstimmung über den MFR so lange aussetzen, bis wir Einigung in der Agrar-, Kohäsions-, und Forschungspolitik erzielen. Gleichzeitig ist auch in den deutschen Bundesländern die Bedeutung europäischer Mittel für die Strukturpolitik und ländliche Entwicklung nicht zu unterschätzen.

? dbk: Wie positioniert sich das EP zum künftigen EU-Agrarbudget?

Böge: Das EP sieht die primäre Rolle der derzeitigen und reformierten GAP darin, die Nahrungsmittelsicherheit der EU und gleichzeitig die weltweite Nahrungsmittelversorgung in Zeiten steigender Nahrungsmittelpreise und Nahrungsmittelknappheiten zu gewährleisten. Weiter soll die GAP gleichzeitig – über die Agrarmärkte hinaus – eine Vielfalt von öffentlichen Gütern erbringen, z.B. die Gewährleistung der Nahrungsmittelsicherheit der Union durch Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Erzeugung überall in Europa, die Gestaltung einer vielfältigen Landschaft, die Förderung der Artenvielfalt und des Tierschutzes, die Abmilderung des Klimawandels, die Erhaltung der Böden und des Wassers, die Bekämpfung der Entvölkerung ländlicher Gebiete, der Armut und der Ausgrenzung sowie die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in ländlichen Gebieten.

Um diesen vielfältigen und zahlreichen Ansprüchen an die zukünftige GAP gerecht zu werden, ist das EP der festen Überzeugung, dass ein angemessener Agrarhaushalt im nächsten MFR mindestens die Höhe von 2013, zu konstanten Preisen, haben muss. Eine entsprechende Entschließung erfolgte mit dem am 26. Mai 2011 abgestimmten Bericht des Sonderausschusses zu den politischen Herausforderungen und den Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013 (SURE-Bericht). Berichterstatter war mein spanischer Fraktionskollege Salvador Garriga. Ich war der Obmann der EVP-Fraktion.

? dbk: Wann rechnen Sie mit einer Verabschiedung des MFR? Was sind die größten Hürden?

Böge: Es gibt eine Chance, im November voranzukommen. Garantiert ist aber nichts. Sollte es zu keiner Einigung kommen, greift Artikel 312 (4) des Vertrags von Lissabon:

„Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.“

Egal wie sich also die Gefechtslage in den kommenden Wochen und Monaten darstellt: Wir fallen nicht aus dem Netz.

? dbk: Mit dem MFR könnten auch erste Vorentscheidungen zur Ausgestaltung der GAP ab 2014 fallen, vor allem zur Angleichung der Direktzahlungen, zur Kappung und zum Greening. Wie stehen Sie dazu?

Böge: Die Annäherung der Direktzahlungen bis über 2020 hinaus wird notwendig sein. Leider haben einige Mitgliedstaaten bislang ihre Systeme noch nicht entkoppelt, so dass sie vor großen Anpassungsschwierigkeiten stehen. Die baltischen Staaten sind in einer Sondersituation. Denen muss man wirklich helfen! Ansonsten muss man die Zahlen für die erste und die zweite Säule zusammen sehen. Gerade in der zweiten Säule gibt es auch in Deutschland große Unterschiede.

Zur Kappung: Ich mag die ideologischen Glaubenskriege, die zurzeit stattfinden, über-

haupt nicht. Wir haben hier ein Sonderproblem in Deutschland. Hier gibt es große Meinungsverschiedenheiten zwischen den landwirtschaftlichen Berufskollegen. Ich halte es für richtig, statt über eine Kappung über bestimmte Degressionsmodelle nachzudenken.

Zum Greening: Ich halte ein mehr auf Subsidiarität und Eigenverantwortung basierendes Modell für zielführender als den Kommissionsvorschlag. Das bedeutet die Erstellung einer Greening-Liste auf nationaler oder regionaler Ebene mit bis zu zehn Kriterien, von denen der Landwirt bis zu fünf auswählen muss. Dies würde wesentlich weniger Zwang und mehr Wahlfreiheit und gleichzeitig gute Ergebnisse bedeuten. Eine Aufspaltung zwischen Basisprämie und Greening-Teil ist ein für die Zukunft gefährlicher Pfad.

Interview: Dr. Anni Neu

Mehrjähriger Finanzrahmen 2014 bis 2020

Kommt die Einigung schon im November?

Dr. Peter Pascher

Bei den Verhandlungen zum anstehenden „Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)“ wird der Haushaltsrahmen der EU für den Zeitraum 2014 bis 2020 festgelegt. Die Beschlüsse zum MFR werden von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission einstimmig gefasst. Basis für entsprechende Rechtstexte sind die „Schlussfolgerungen“ des Europäischen Rates. Diesen Schlussfolgerungen muss das Europaparlament (EP) zustimmen. Gemäß EU-Vertrag kann das EP wie bislang beim MFR nicht mitentscheiden, sondern nur insgesamt zustimmen oder ablehnen. Bei Ablehnung müsste der Rat abermals zusammenkommen und seine Schlussfolgerungen ändern.

Aktuelles Ziel des Rates ist es, im November „zu einer Verständigung“ zu kommen und damit bis Ende 2012 eine Einigung zu erzielen. Nach derzeitigem Stand werden auch einige wesentliche die GAP betreffende Fragen mit den Entscheidungen zum MFR bereits vorentschieden werden. Erst wenn der MFR feststeht, kann über die spezifischen Verordnungen zu den Direktzahlungen, den Marktordnungen und der 2. Säule-Förderung (ELER) entschieden werden.

Nach Verlautbarungen aus Kommissionskreisen müssen diese Fachverordnungen bis spätestens April nächsten Jahres von Rat und Par-

lament im Einvernehmen mit der Kommission verabschiedet sein, um einen einigermaßen nahtlosen Übergang in die neue Förderperiode sicherzustellen bzw. Übergangsregelungen zu vermeiden.

Am 6. Juli hat die Kommission einen geänderten Vorschlag zur „MFR-Verordnung“ vorgelegt, der vor allem den mittlerweile feststehenden EU-Beitritt von Kroatien in 2013 und neue (pessimistischere) Annahmen über das Wirtschaftswachstum berücksichtigt (Tabelle). Damit wächst die Diskrepanz zwischen den von der Kommission veranschlagten Ausgaben und den Ausgaben, die Nettozahlerstaaten wie

Deutschland bereit sind zu zahlen. Diese wollen nach wie vor nur 1,00 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) als Obergrenze für den MFR akzeptieren. Der revidierte Kommissionsvorschlag vom 6. Juli 2012 liegt nun bei 1,14 Prozent des BNE (vorher bei 1,11 Prozent). Das macht über den Zeitraum von 2014 bis 2020 in jeweiligen Preisen eine Differenz von etwa 147 Milliarden Euro aus.

Obwohl die Forderung der Bundesregierung nach Einhaltung der Obergrenze von 1,00 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) strikt vorgetragen wird und damit von deutscher Seite gegenüber dem Kommissionsvorschlag erhebliche Einsparungen verlangt werden, sind von deutscher Seite bislang wohl keine Kürzungen in der Rubrik 2 (1. und 2. Säule der GAP) in die Diskussion gebracht worden. Keine Kürzung gegenüber Kommissionsvorschlag bedeutet nominale Konstanz der 1. Säule- und 2. Säule-Ausgaben gegenüber dem Haushaltsjahr 2013. Allerdings ist es wohl auch unverändert deutsche Position, den vorgesehenen Agrarkrisenfonds über die Rubrik 2 finanzieren zu wollen.

„Verhandlungsbox“ wird fortgeschrieben

Die Vorbereitungen zu den „Schlussfolgerungen“ des Europäischen Rates trifft der Allgemeine Rat (AR), in dem für Deutschland mit Staatsminister Michael Link das Auswärtige Amt vertreten ist. Unter dänischer Ratspräsidentschaft sind die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 in einer Reihe von Punkten zu ersten Ergebnissen gekommen, allerdings noch nicht in den alles entscheidenden Fragen nach dem Finanzumfang, seiner Verwendung und Finanzierung. Diesbezüglich hat sich unter der laufenden zyprischen Ratspräsidentschaft noch nichts geändert. Festgehalten werden die Ratsergebnisse in der so genannten „Verhandlungsbox“, deren Inhalte von Ratssitzung zu Ratssitzung weiter fortgeschrieben werden und als „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates“ ihre Endfassung finden werden. Wie die dänische betont auch die zyprische Ratspräsidentschaft, dass die Box für keine Delegation bindend ist und „nichts vereinbart ist, bis alles vereinbart ist“.

Nach aktuellem Verhandlungsstand im Rat steht fest, dass mit den Entscheidungen zum MFR auch einige inhaltliche Fragen der künftigen GAP vorentschieden werden - ähnlich wie es die Kommission in ihren Vorschlägen zum MFR am 29. Juni 2011 getan hat. Dazu gehören die Frage der Kappung der Direktzahlungen, die Flexibilität des Mitteleinsatzes zwischen 1. und 2. Säule, die Verteilung der 2. Säule-Mittel auf die Mitgliedstaaten, die Festlegung der EU-Kofinanzierungssätze bei den 2. Säule-Maßnahmen, die Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Festlegung des Anteils der Direktzahlungen für Greening-Maßnahmen. Beim Greening wird in der Verhandlungsbox vom 18. September die Vermeidung von unnötigen bürokratischen Lasten betont. Die Greening-Komponente kann nach aktuellem Verhandlungsstand auch

weniger als 30 Prozent der nationalen Direktzahlungen ausmachen.

Kürzungsformel „X nach Y %“ würde auch bei Direktzahlungen greifen

In einem neuen „Verhandlungsbox“-Papier vom 18. September hat die zyprische Ratspräsidentschaft einige Optionen aus der bisherigen Verhandlungsbox herausgenommen und vor allem sich von dem vermeintlichen Konsensziel leiten lassen, dass alle Rubriken, Unterrubriken und Teilobergrenzen gegenüber dem Kommissionsvorschlag gekürzt werden müssen. Dies wird in der neuen Verhandlungsbox mit der Kürzungsformel „X to Y %“ akribisch durchdekliniert. Dabei beabsichtigt die Ratspräsidentschaft nicht die Umsetzung einer reinen „Rasenmähermethode“, sondern verweist auf einen allgemeinen Kriterienkatalog, anhand dessen „die möglichen Kürzungen gewichtet“ werden sollen.

Die Formel „X to Y %“ findet folglich auch bei den Direktzahlungen ihren Niederschlag. Angesetzt wird die Formel bei den jährlichen Direktzahlungen je Hektar Fläche. Doppeldeutig ist dabei die Formulierung der Kürzung „pro Jahr“. Die unter dänischer Ratspräsidentschaft noch enthaltene Verhandlungsoption, die Säule-1-Mittel von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr zu kürzen, ist in der aktuellen Verhandlungsbox nicht mehr enthalten.

Bezüglich der Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten lässt auch die aktuelle Verhandlungsbox offen, inwieweit es beim Kommissionsvorschlag zur Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten bleiben wird. Danach würde Deutschland etwa 4 Prozent seiner Direktzahlungen zugunsten osteuropäischer Länder verlieren.

Neu in der Verhandlungsbox ist auch, dass offensichtlich Konsens darüber besteht, die neue Reserve für Agrarkrisen mit Mitteln der Rubrik 2

zu finanzieren. Die Kommission hatte vorgeschlagen, diesen Agrarkrisenfonds außerhalb des regulären EU-Budgets zu finanzieren. Auf der anderen Seite scheint Einvernehmen darüber zu bestehen, die umstrittene Bedürftigenhilfe fortzuführen, sie aber nicht mehr über das Agrarbudget (Rubrik 2) zu finanzieren.

Nach den MFR-Vorschlägen der Kommission sollten die EU-Mittel zur 2. Säule zwischen den Mitgliedstaaten auf Basis „objektiver Kriterien“ und bisheriger Mittelaufteilung umverteilt werden. Das will auch der Rat so und fordert von der Kommission Umverteilungsvorschläge. Allerdings will der Rat die Umverteilung nicht durch eine Durchführungsverordnung der Kommission geregelt wissen, sondern durch einen Beschluss von Rat und Parlament.

Neu in die Verhandlungsbox aufgenommen ist die Möglichkeit, die von der Kommission vorgesehenen Umverteilungsmöglichkeiten zwischen den beiden Säulen um einen noch unbestimmten Prozentsatz zu erweitern. Von der 1. in die 2. Säule umverteilte Mittel brauchen nicht kofinanziert werden. Sie können rein EU-finanziert für Säule-2-Maßnahmen eingesetzt werden. Die bislang enthaltene Option, diese Mittel dem Ko-Finanzierungsregime der 2. Säule zu unterwerfen, ist in der Verhandlungsbox nicht mehr enthalten.

Handlungsbedarf wegen möglichen Kürzungen aller Haushaltsrubriken

Die jetzt von der zyprischen Ratspräsidentschaft in die Verhandlungsbox aufgenommenen Kürzungen aller Haushaltsrubriken nach einer Art „Rasenmähermethode“ rücken den Verhandlungsstand in ein neues Licht. Sie müssen noch nicht alarmieren, dennoch besteht jetzt für den DBV Handlungsbedarf, noch intensiver und achtsamer gegenüber der Bundesregierung die Position des Berufsstandes - ungeschmälerter Erhalt einer nominalen Konstanz der EU-Agrarausgaben - zu vertreten.

Mehrjähriger Finanzrahmen (EU-28) - revidierter Kommissionsvorschlag vom 6. Juli 2012 (in Mio. EUR - in jeweiligen Preisen)

Mittel für Verpflichtungen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2014-2020
1. Intelligentes und integratives Wachstum davon: Soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion	68.733	72.539	76.019	79.670	83.068	87.155	91.639	558.824
2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen davon: Ländliche Entwicklung	61.386	61.704	62.038	62.341	62.439	62.532	62.560	435.000
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	2.780	2.815	2.915	3.017	3.122	3.230	3.339	21.219
4. Globales Europa	9.975	10.440	10.870	11.217	11.659	12.162	12.692	79.015
5. Verwaltung davon: Verwaltungsausgaben der Organe	9.150	9.477	9.795	10.157	10.509	10.898	11.290	71.276
	7.478	7.702	7.932	8.184	8.459	8.742	9.037	57.534
MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN INSGESAMT	152.052	156.975	161.637	166.401	170.798	175.977	181.520	1.165.361
in BNE-%	1,10%	1,09%	1,08%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,08%
MITTEL FÜR ZAHLUNGEN INSGESAMT	142.176	152.812	159.127	156.284	168.707	169.095	165.348	1.113.550
in BNE-%	1,03%	1,06%	1,06%	1,01%	1,06%	1,02%	0,96%	1,03%
SUMME DER MITTEL AUSSERHALB DES FINANZRAHMENS	8.293	9.291	9.170	9.411	9.643	9.895	10.058	65.761
SUMME FINANZRAHMEN + SONSTIGE MITTEL (Verpflichtungen)	160.345	166.266	170.808	175.812	180.441	185.872	191.578	1.231.123
in BNE-%	1,15%	1,15%	1,14%	1,14%	1,13%	1,12%	1,12%	1,14%

Quelle: Deutscher Bauernverband nach Angaben der Europäischen Kommission