

14.07.11

EU - AV

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Grünbuch der Kommission:

Den Verbraucher auf den Geschmack bringen - eine Strategie mit hohem europäischen

Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse

KOM(2011) 436 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 376/07 = AE-Nr. 070453 und
AE-Nrn. 080528, 101015



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2011
KOM(2011) 436 endgültig

GRÜNBUCH

Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse

GRÜNBUCH

Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse

1. EINLEITUNG: WARUM EIN GRÜNBUCH ÜBER DIE INFORMATIONS- UND ABSATZFÖRDERUNGSPOLITIK FÜR AGRARERZEUGNISSE?

Die Qualität europäischer Agrarerzeugnisse und Lebensmittel ist weithin anerkannt. Sie beruht nicht nur auf den Traditionen, dem Fachwissen und der Innovationskraft der Erzeuger, sondern ist auch Ergebnis einer starken Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit hohen Standards, die weltweit ihresgleichen suchen. Dieses europäische Modell muss gefördert werden, das für die Fähigkeit der Europäischen Union, wirtschaftliche Dynamik auf örtlicher Ebene zu schaffen, die Erwartungen der europäischen Verbraucher zu erfüllen und das Interesse von Verbrauchern in Drittländern zu wecken, eine maßgebliche Rolle spielt.

Die Erfolge des europäischen Agrar- und Ernährungssektors dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass er vor großen Herausforderungen steht. Zunächst einmal sind die Anstrengungen der EU-Erzeuger in den Bereichen Gesundheits-, Umwelt- oder Tierschutz nicht immer bekannt oder werden nicht richtig gewürdigt. Dann haben sich neue Anbieter sowohl auf den traditionellen Absatzmärkten der EU als auch auf den neu entstehenden Märkten als ernstzunehmende Wettbewerber durchgesetzt. Und nicht zuletzt besitzt die EU ein kulinarisches Erbe großer Vielfalt, das voll zur Geltung gebracht werden sollte.

Dank der GAP wird das Potenzial des europäischen Agrar- und Ernährungssektors freigesetzt und zur Entfaltung gebracht. Im Zuge ihres derzeitigen Reformprozesses kann diese Politik nach 2013 voll und ganz zur Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum durch Förderung einer Landwirtschaft beitragen, die die Voraussetzungen für Lebensmittelsicherheit, eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und mehr Dynamik im ländlichen Raum bietet. Parallel dazu muss eine gründliche Auseinandersetzung mit der Informations- und Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse – als einem der GAP-Instrumente - stattfinden.

Ziel dieses Grünbuches ist es, durch Befragung aller Beteiligten – Verbraucher, Erzeuger, Handel und Behörden – Anstöße zu dieser Debatte zu geben, um so die Umriss einer ebenso gezielten wie ehrgeizigen Absatzförderungs- und Informationsstrategie festzulegen, die in der Lage ist, die umfangreichen Ressourcen des europäischen Agrar- und Ernährungssektors besser zur Geltung zu bringen.

2. EUROPÄISCHER MEHRWERT BEI DER INFORMATIONS- UND ABSATZFÖRDERUNGSPOLITIK

2.1. Vor welchen Herausforderungen steht die Informations- und Absatzförderungs- politik für Agrarerzeugnisse?

2.1.1. Stärken und Schwächen der bislang durchgeführten Maßnahmen

Die Informations- und Absatzförderungs- politik für Agrarerzeugnisse reicht bis Anfang der 1980er Jahre zurück. Nach und nach wurde sie auf die große Mehrzahl der Agrarerzeugnisse und der Lebensmittel der ersten Verarbeitungsstufe ausgedehnt. An der Jahrtausendwende 2000 ist deutlich geworden, dass diese Politik zusätzlich zu den eingeführten Hygiene- und Gesundheitsschutzmaßnahmen in der Lage ist, die Anstrengungen der EU-Erzeuger zu unterstützen, um das durch die Dioxin- und die ESB-Krise stark erschütterte Vertrauen der Verbraucher wiederherzustellen. Bei der Schaffung eines günstigen Umfelds zur Erschließung neuer Märkte für Erzeugnisse wie Olivenöl, das in Nord- oder Mitteleuropa bis dahin nur sporadisch vermarktet wurde, konnte sie große Erfolge verbuchen. Und nicht zuletzt hat sie auch zum Erfolg der Gütezeichen beigetragen, die es den Verbrauchern ermöglichen, über das Lebensmittelangebot der EU besser informiert zu sein.

Von diesen drei sehr positiven Beispielen einmal abgesehen, wurden in den vergangenen fünf Jahren (siehe Tabelle 1 zum Zeitraum 2006-2010)¹ auch die Grenzen der bestehenden Informations- und Absatzförderungs- politik in folgenden Punkten deutlich:

- Die Weltmärkte boomen. Die EU ist weltweit Marktführer im Agrar- und Lebensmittelhandel, doch ihr Marktanteil schrumpft im Vergleich zu anderen aggressiveren Marktteilnehmern. Außerhalb der EU laufen derzeit kaum Absatzförderungsmaßnahmen (um die Hälfte weniger als im Binnenmarkt). Insofern wäre es wichtig zu entscheiden, ob die EU ihre Maßnahmen hier weiter verstärken sollte.
- So genannte „Mehrländer“- bzw. „Mehrprodukt“-Initiativen, die sich in koordinierter Weise auf mehrere Mitgliedstaaten oder mehrere Erzeugnisse erstrecken, werden zu wenig gefördert oder erscheinen im derzeitigen Umfeld als zu aufwändig in der Durchführung. Dennoch können sie die unternommenen Maßnahmen in ihrer Wirkung um ein Vielfaches verstärken.
- Die geografische Verteilung der Programme deckt die Vielfalt der Erzeugnisse und das Fachwissen in allen EU-Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend ab.
- Auch der Europäische Rechnungshof hat 2009 bei seiner Prüfung der Wirksamkeit der Informations- und Absatzförderungs- politik² Schwachpunkte beanstandet.

¹ Bericht der Kommission vom November 2010 an das Europäische Parlament und an den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 (KOM(2010) 692).

² Sonderbericht Nr. 10/2009. Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse.

Tabelle 1: Umsetzung der Informations- und Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 im Zeitraum 2006-2010

| <i>% nach Anzahl (% wertmäßig)</i> | Binnenmarkt | Außenmarkt |
|--|-------------|-------------|
| Verteilung der Programme | 71 % (74 %) | 29 % (26 %) |
| Ablehnungsquote | 59 % (56 %) | 56 % (62 %) |
| Anteil von Mehrländer- bzw. Mehrprodukt-Programmen | 8 % (16 %) | 9 % (12 %) |

2.1.2. Mit welchen Zielen lässt sich der größte europäische Mehrwert erreichen?

Um die Wachstumschancen auf den Agrar- und Lebensmittelmärkten zu nutzen, die Anstrengungen der europäischen Erzeuger stärker zu unterstützen und für die Vielfalt der Erzeugnisse aus der EU zu werben, muss die EU neue anspruchsvolle Zielvorgaben für die Informations- und Absatzförderungspolitik bestimmen. Dafür käme insbesondere ein differenziertes, sehr gezieltes Strategiekonzept, das gut auf die Eigenheiten der Märkte vor Ort, in Europa und weltweit abgestimmt ist, in Frage.

Die spezifischen Ziele der Informations- und Absatzförderungspolitik für jeden dieser Märkte werden später festgelegt, um die jeweils erforderlichen Maßnahmen noch gezielter einzusetzen und dabei den größtmöglichen europäischen Mehrwert zu erreichen. Allgemein gesprochen sollte(n)

- die landwirtschaftliche Erzeugung Europas besser zur Geltung gebracht und ihre Stellung auf den Märkten gestärkt werden;
- für die sehr strengen EU-Vorschriften im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz geworben und den Verbrauchern mehr Information zum europäischen Erzeugungsmodell geboten werden;
- die Verbraucher an neue Produkte herangeführt und die Vielfalt des europäischen Angebots hervorgehoben werden;
- die Qualitätssysteme und Erzeugnisse mit hoher Wertschöpfung besser vermittelt werden.

Frage 1: Auf welche Ziele sollte die Informations- und Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse zugeschnitten sein, um den neuen Herausforderungen auf den lokalen, europäischen und weltweiten Märkten zu begegnen und ferner den größten europäischen Mehrwert zu erreichen? Wie sollte – über die bereits unternommenen Maßnahmen anderer Akteure (wie z. B. der Privatwirtschaft) hinaus - der spezielle Beitrag dieser Politik aussehen?

3. DER BINNENMARKT: AUFWERTUNG DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN BINNENMARKTS DURCH SEINE ERZEUGNISSE

3.1. Der regionale und örtliche Markt

Die verbrauchernahe Landwirtschaft birgt viele ungenutzte Chancen. Regionale und örtliche Märkte bilden einen wichtigen Treffpunkt für Erzeuger und Verbraucher. Erzeuger können hier die Produkte ihrer Arbeit zu höheren und damit lohnenderen Preisen anbieten, Verbraucher können zur Entwicklung ihrer Region beitragen, die Umweltbelastungen durch ihre Verbrauchsgewohnheiten verringern und erhalten Zugang zu einer großen Vielfalt von Erzeugnissen, die in der heimischen Tradition und Lebensart verankert sind.

3.1.1. Chancen auf den regionalen und lokalen Märkten

Kurze Absatzwege sind eine Möglichkeit, wie sich das Einkommen der Erzeuger verbessern und der Bestand vieler Betriebe, insbesondere durch höhere Gewinnmargen, niedrigere Transportkosten und größere Unabhängigkeit gegenüber der Agrarindustrie, sichern lässt. Sie können zur Verbesserung des Umweltverhaltens beispielweise durch eine Begrenzung der CO₂-Emissionen oder weniger Verpackungen beitragen. Kulturell und gesellschaftlich gesehen, fördern sie die kooperative Entscheidungsfindung und das Handeln einer lokalen Selbstverwaltung, die den Bedürfnissen der jeweiligen Gebiete besser gerecht wird, erhalten und sichern örtliche Traditionen durch den Aufbau von Bindungen zu einem geografischen Raum, in dem Erzeuger und Verbraucher zusammenleben.

Im Rahmen eines gebietsbezogenen Konzepts sind die Beteiligung der Erzeuger an den Qualitätsregelungen und die Absatzförderung für entsprechende Erzeugnisse ausschlaggebend für die Erfüllung der steigenden Erwartungen im Hinblick auf Ursprünglichkeit, Tradition und Unverfälschtheit, so dass die soziale Bindung zwischen Verbrauchern und Erzeugern wieder neu entsteht und Frische, Innovation und Nährwert der Erzeugung und das Wissen um die Erzeugnisse wieder in der Vordergrund rücken.

3.1.2. Instrumente zur Entwicklung der regionalen und lokalen Märkte

Bei den Überlegungen, welche Möglichkeiten zur Stärkung der Förderinstrumente für lokale Märkte bestehen, sollten unbedingt Synergieeffekte und komplementäre Ansätze zu den anderen europäischen Fonds genutzt werden, um auf ein gezielteres, bedarfsgerechteres Vorgehen in den Gebieten hinzuwirken und dem Subsidiaritätsgrundsatz voll Rechnung zu tragen.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure bei der Entwicklung von Strategien für die örtliche Erzeugung und die Förderung des Absatzes von Agrarerzeugnissen vor Ort. Zur Verbesserung der Vermarktungsstrukturen für örtliche Erzeugnisse sollten Maßnahmen zur Finanzierung von Grunddiensten, beispielsweise durch den Aufbau von Handelszentren, verbrauchernahen Läden oder Ladenketten im ländlichen Raum, die Entwicklung von Markthallen und Märkten usw. angeboten werden. Darüber hinaus könnte das LEADER-Instrument bei besserer Einbindung in die GAP nach 2013 eine wichtigere Rolle bei der Förderung kurzer Absatzwege spielen.

3.1.3. Verwaltungsmodalitäten der Förderung für den regionalen und lokalen Markt

Derzeit bietet die EU-Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums mehrere Maßnahmen zur Förderung einer qualitativ hochwertigen Erzeugung und zur Unterstützung von

Erzeugervereinigungen bei ihren Informations- und Absatzförderungsaktionen. Die Legislativvorschläge, die die Kommission im Rahmen der GAP-Reform für die Zeit bis 2020 ausarbeiten wird, sollen die Liste der derzeit bestehenden Maßnahmen noch ergänzen und verbessern. Selbst wenn solche Maßnahmen außerhalb der horizontalen Absatzförderungsregelung laufen, müssen sie auf diese abgestimmt sein und den gleichen Wiedererkennungswert besitzen.

Frage 2: Welche Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen müssten für die Entwicklung stärkerer lokaler und regionaler Märkte eingeführt werden?

3.2. Der europäische Binnenmarkt: die Bindung zwischen den Europäern und der Landwirtschaft stärken

3.2.1. Spezielle Erfordernisse und Ziele für die Förderung im Binnenmarkt (nicht regional und lokal)

Der Absatz europäischer Erzeugnisse muss zum einen durch eine Imageaufwertung für die Erzeugnisse und zum anderen durch bessere Information von Verbrauchern und auch Erzeugern über die europäischen Qualitätssysteme gefördert werden, da diese über die imageverbessernden Hilfsmittel, die ihnen die GAP bietet, z. T. kaum Bescheid wissen. In diesem Sinne wäre es hilfreich, wenn mehr Informationen zu folgenden Themen bereitgestellt werden könnten:

- **Europäische Erzeugungsnormen:** Die europäische Landwirtschaft ist für ihre strengen Auflagen in Bereichen Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz bekannt. Bei der Information und Absatzförderung für Agrarerzeugnisse sollten deren Merkmale, die mit den Erzeugungsnormen im Zusammenhang stehen, stärker in den Vordergrund rücken.
- **Informationen für eine ausgewogenere Ernährung:** Anreizprogramme für den Verzehr von Obst und Gemüse (z.B. 5mal am Tag) können die Ernährungsgewohnheiten verbessern. Ein weiteres Beispiel ist das Programm, das auf einen gemäßigten Alkoholkonsum hinwirken soll.
- **Die europäischen Qualitätssysteme³:** wie z.B. die Gütezeichen g.U. / g.g.A. / g.t.S. / ökologische bzw. biologische Landwirtschaft / Regionen in äußerster Randlage bieten den Verbrauchern heute Erzeugnisse garantierter Qualität insbesondere im Hinblick auf Geschmack, Ursprung und Erzeugungsverfahren.

Während oder nach einer Krise kann es im Übrigen erforderlich sein, eine notleidende Branche zu stützen, um das Vertrauen wiederherzustellen oder den Verbrauch wieder anzukurbeln. 2009 wurden beispielsweise eine Reihe von Zusatzprogrammen kofinanziert, um den Erzeugern bei der Überwindung der Milchmarktkrise zu helfen. Durch ihr Eingreifen nach Gesundheitsschutzkrisen, wie bei ESB, der Maul- und Klauenseuche oder der Aviären Influenza kann die Europäische Union mit der Verbreitung seriöser und transparenter Informationen eine wichtige Rolle spielen.

³ Siehe auch die Vorschläge aus dem „Qualitätspaket 2010“
http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_de.htm

Und schließlich könnte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt werden, um eine komplementäre Wirkung unter den Informations- und Absatzförderungskampagnen der Mitgliedstaaten und/oder der Privatwirtschaft zu schaffen und Synergieeffekte zu fördern.

Frage 3: Welcher spezifische Bedarf besteht bei der Information und Absatzförderung für europäische Erzeugnisse im Binnenmarkt und wie sollten die Ziele der Maßnahmen hierfür aussehen?

3.2.2. *Maßnahmen für den Binnenmarkt (ohne regionalen und lokalen Markt)*

Im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 finden Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für den Binnenmarkt in Form von Programmen statt, die von den Branchenverbänden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden. Diese Programme, die zumeist von allen Beteiligten (EU, Branchenverbände und Mitgliedstaat) kofinanziert werden, haben im Allgemeinen eine Laufzeit von drei Jahren. Sie erstrecken sich auf ein oder mehrere Erzeugnisse oder Gütezeichen und haben bislang nur eine unzureichende europäische Dimension.

Zur Verbesserung der Wirkung der EU-Maßnahmen könnte sich eine Schwerpunktsetzung auf Schlüsselbotschaften rund um das europäische Agrarmodell unter Veranschaulichung durch bestimmte Erzeugnisse als zielführend erweisen. Als Formen derartiger Maßnahmen kämen in Frage:

► ***Informationskampagnen zu verschiedenen Themen / Themenbereichen:***

- Zwecks besserer Vermittlung der GAP anhand ihrer Erzeugnisse: Erzeugungsnormen, umwelt- und landschaftsverträgliche Bewirtschaftungsweisen, artgerechte Tierhaltung, Gütezeichen und verbessertes Produktimage gegenüber den Verbrauchern.
- Als Anreiz für eine gesündere Ernährung, was zu Zielen der öffentlichen Gesundheit beiträgt.

Für jede Kampagne müssten Zielgruppen und Kommunikationsmittel (wie Fernseh- oder Radiospots, Websites, Veröffentlichungen, Besuche in Schulen, Unternehmen usw.) vorgegeben werden.

► ***Werbemaßnahmen zur Veranschaulichung des europäischen Erzeugungsmodells***

In bestimmten Fällen bestehen enge Bindungen zwischen einerseits einem Erzeugnis und andererseits einem besonderen Aspekt des europäischen Agrar- und Ernährungsmodells. Im Rahmen von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen könnten solche Erzeugnisse als Zugpferd fungieren, die die Besonderheiten und die Spitzenstellung der Erzeugungsverfahren in der EU herausstellen können. Bereits jetzt werben bestimmte Programme über Gütezeichen mit einzelnen Erzeugnissen oder wie beispielsweise im Fleischsektor mit der Beachtung der artgerechten Tierhaltung.

► ***Gezieltes Eingreifen im Krisenfall***

Bei einer Wirtschafts- oder Gesundheitsschutzkrise ist es wichtig, dass die Bürger europaweit eindeutige Botschaften erhalten. Maßnahmen wie etwa Informations- und Absatzförderungs-

kampagnen zum betroffenen Erzeugnis würden zu einer dynamischen, raschen und effizienten Krisenbewältigung beitragen.

► *Einrichtung einer europäischen Plattform zum Austausch vorbildlicher Praktiken*

Der Austausch vorbildlicher Praktiken in einer Branche stellt im Hinblick auf die Durchführung geeigneter Maßnahmen einen Zusatzvorteil dar. Auf europäischer Ebene könnte ein Dienst für den Erfahrungsaustausch (Workshops zur Wissensvermittlung, Website usw.) für alle Träger der Informations- und Absatzförderungspolitik aufgebaut werden. Diese Plattform würde die Erarbeitung von „Mehrländer“-Programmen erleichtern, die besser strukturiert und abgestimmt wären als bislang. So wäre beispielsweise ein Programm gezielt für die nordeuropäischen Mitgliedstaaten denkbar, mit dem die Mitgliedstaaten am Mittelmeer unter „gemeinsamer europäischer Flagge“ über die Vorzüge der mediterranen Kost anhand einer Reihe von Erzeugnissen wie Olivenöl, Obst und Gemüse und gemäßigttem Weinkonsum informieren würden.

Frage 4: Wie sollten die erforderlichen Maßnahmen gestaltet sein, um die Ziele der Förderung im Binnenmarkt zu erreichen und so das dortige Vorgehen der EU zu optimieren?

4. DER AUSSENMARKT MIT SEINER IMMER STÄRKEREN KONKURRENZ: EIN VORZUGSPLATZ DER ABSATZFÖRDERUNG FÜR EUROPÄISCHE ERZEUGNISSE

4.1. Die Stellung der europäischen Landwirtschaft auf dem Weltmarkt festigen

2010 erreichten die Ausfuhren europäischer Agrarerzeugnisse einen Wert von über 90 Mrd. EUR. Davon entfielen 64 % auf Fertigprodukte, und hier standen Spirituosen und Weine an erster Stelle (16 %). Heute erfolgt der Export von Agrarerzeugnissen nahezu ohne jegliche Erstattung (385 Mio. EUR im Jahre 2010 im Vergleich zu mehr als 6 Mrd. EUR noch 2000). Voraussetzung dafür war eine wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft mit Agrarerzeugnissen, die ein günstiges Umfeld auf den Weltmärkten für sich nutzen konnten; weltweit jedoch herrscht ein scharfer Wettbewerb, und Europa wird durch aggressivere Anbieter zunehmend zurückgedrängt.

Die Absatzförderung für die Agrarerzeugnisse ist vor allem Aufgabe von Erzeugern, Exporteuren und Mitgliedstaaten, doch kann die Europäische Union durch Vermittlungs- und Begleitungstätigkeit Entscheidendes dazu beitragen. Zurzeit verfolgen die europäischen Unternehmen zum großen Teil jeweils eigene Strategien ohne Einbeziehung der europäischen Dimension, was zu einer Zersplitterung der Botschaften und einer zeit- und geldaufwändigen Doppelarbeit führt. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen muss Europa alle Kräfte mobilisieren und für die Qualität und Vielfalt seiner Agrarerzeugnisse und deren Erzeugungsverfahren werben, so wie dies seine wichtigsten Handelspartner (USA, Australien, Kanada usw.) tun. Dafür sind erhebliche finanzielle Fördermittel notwendig.

Zur Stärkung ihrer Wettbewerbsposition könnte die EU insbesondere

- **sich für die Öffnung und die Entwicklung von Märkten einsetzen** – namentlich bei den Verhandlungen über internationale Übereinkommen – , damit die europäischen Erzeuger stärker Gelegenheit erhalten, ihre Erzeugnisse bekannt zu machen und zu exportieren;

- **gut durchdachte Absatzförderungsmaßnahmen nach einer europäischen Strategie mit klar definierten Zielen unterstützen.** Solche Maßnahmen können entweder direkt auf Verbraucher und gewerbliche Anbieter im Ausland, die über die europäischen Erzeugnisse informiert werden müssen, um Anreize zu mehr Konsum zu schaffen, oder auf die europäischen Erzeuger bzw. Erzeugerverbände zugeschnitten sein, die bei der Absatzsteigerung auf Drittmärkten mit Rat und Tat gefördert werden müssen (Hebeleffekt).

Frage 5: Welcher spezifische Bedarf besteht bei der Information und Absatzförderung für europäische Erzeugnisse auf dem Außenmarkt und wie sollten die Ziele der Maßnahmen hierfür aussehen?

4.2. Maßnahmen für den Außenmarkt

Derzeit finanziert die Europäische Union im horizontalen Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates Absatzförderungsmaßnahmen (1) über von der Branche vorgeschlagene Mehrjahresprogramme oder (2) direkt auf Initiative der Kommission.

Von 2007 bis 2010 machten die Programme für den Außenmarkt in ihrer Anzahl nur 29 % und wertmäßig gar nur 26 % aus (im genannten Zeitraum durchschnittlich 14 Mio. EUR/Jahr für den EU-Kofinanzierungsanteil). Die Quote abgelehnter Programme betrug 56 %. Die wichtigsten Instrumente waren Informationsbroschüren, Messeauftritte und Kontaktvermittlung zwischen Branchenvertretern, die in über 90 % der genehmigten Programme eingesetzt wurden.

Die Kommission veranstaltet ebenfalls Werbeevents (1–2mal jährlich) durch Entsendung hochrangiger Handelsmissionen in Drittländer und dort über Seminare, Messeauftritte, Begegnungen mit der Presse oder Unternehmenstreffen. Parallel zu jedem Besuch findet auch systematische Öffentlichkeitsarbeit sowohl während als auch nach der Mission statt.

Die Wirkung dieser Maßnahmen wurde vom Rechnungshof als positiv bewertet. Trotzdem sollte man herausfinden, ob die Förderpolitik der EU – beispielsweise nach den Empfehlungen der letzten externen Bewertung⁴, durch das Europäische Parlament⁵ oder den Europäischen Rechnungshof⁶ – im Hinblick auf den Mitteleinsatz nicht noch weiter verbessert werden könnte, indem andere Maßnahmen im Sinne einer gezielteren technischen Unterstützung für die Erzeuger/Unternehmen vorgeschlagen werden:

- **Die Exportfähigkeit der europäischen Erzeuger fördern:** Die Kommission müsste die Initiative für Unterstützungsmaßnahmen ergreifen, um den Anbietern der europäischen Landwirtschaft zu helfen, eine auf ihr Erzeugnis, ihren Zielmarkt usw. abgestimmte Marketingstrategie umzusetzen. Es ginge beispielsweise darum, von der Kommission in Auftrag gegebene Untersuchungen zu Verbrauchsgewohnheiten durchzuführen, Informationstage zu veranstalten, interaktive Internet-Plattformen aufzubauen, wie sie bereits in anderen Ländern – z. B. in den USA oder Kanada – bestehen, neue Medien (eine Art spezialisiertes Facebook über Absatzförderungs-

⁴ „What lessons can be learnt from 8 years of promotion programmes in third countries?“ Euréval-Dezember 2008. Eine z. Zt. laufende externe Bewertung der Informations- und Absatzförderungs politik soll bis Ende 2011 abgeschlossen sein.

⁵ Legislativentschließung 2007/0095 (CNS).

⁶ Sonderbericht Nr. 10/2009.

maßnahmen für Agrarerzeugnisse) zu nutzen und Zugang zur Infrastruktur der europäischen Stände auf internationalen Messen zu bieten.

- **Weitere Synergien zwischen den Erzeugern und im Hinblick auf die Programme schaffen:** Von den Maßnahmen der EU müssten Anreize für kleinere und mittlere Unternehmen ausgehen, um sich zusammenzuschließen und so eine kritische Größe bei der Vermarktung auf dem Außenmarkt zu erreichen. Konkret könnte der Aufbau von Netzwerken bei der Umsetzung dieses Ziels helfen. Auf europäischer Ebene könnten so Synergieeffekte zwischen den Erzeugern entstehen, um die Durchführung von Mehrprodukt- oder Mehrländer-Programmen mit hohem europäischen Mehrwert zu erleichtern.
- **Hilfe für Newcomer:** durch Ausdehnung der förderfähigen Maßnahmen auf Sondierungsarbeiten (z. B. einjährige Testkampagne, Marktstudie).

Alle Maßnahmen, die gezielt für den Außenmarkt entwickelt werden, müssten mit den bestehenden Fördermaßnahmen im Rahmen der europäischen Handelspolitik⁷ im Einklang stehen.

Frage 6: Wie sollten die erforderlichen Maßnahmen gestaltet sein, um die Ziele der Förderung auf dem Außenmarkt zu erreichen und so das dortige Vorgehen der EU zu optimieren?

5. PROGRAMMINHALT UND VERWALTUNGSMODALITÄTEN FÜR DEN BINNEN- UND DEN AUSSENMARKT

5.1. Wer sollten die Begünstigten sein?

Bei der bestehenden horizontalen Regelung kommen nur repräsentative Branchen- oder Dachverbände aus dem bzw. den betroffenen Sektoren in einem oder mehreren Mitgliedstaaten oder auf europäischer Ebene in Betracht, um Programmanschläge auszuarbeiten. Diese Beschränkung gilt nicht für den Weinsektor, wo Privatunternehmen und öffentliche Stellen – soweit sie nicht die einzigen Begünstigten sind – ebenfalls die Absatzförderungsmaßnahmen nutzen können.

Man sollte sich fragen, ob neben den Branchenverbänden der Zugang auch auf andere Einrichtungen, wie z. B. Unternehmen oder Handelskammern, ausgedehnt werden könnte. Bei einer Öffnung in diesem Sinne könnten Sektoren einbezogen werden, die nicht in jedem Mitgliedstaat durch Branchenverbände strukturiert sind.

Im Übrigen wäre die Beteiligung einzelner Anbieter im Rahmen klar definierter Vorgaben, wie z. B. des Verbots der direkten Absatzförderung durch Werbung für das Produkt eines bestimmten Unternehmens, denkbar. Produkte zu zeigen könnte zulässig sein, wenn damit eine europäische Botschaft im weiteren Sinne veranschaulicht wird und das Unternehmen sich verpflichten würde, diese zu vermitteln.

Frage 7: Welche Begünstigten kämen in Betracht? Sollte man bestimmten Begünstigten Vorrang einräumen?

⁷ Die Handelspolitik als Kernbestandteil der Strategie Europa 2020 – KOM(2010) 612.

5.2. Mehr Kohärenz mit den übrigen GAP-Instrumenten

Mit der Zeit sind spezifische Informations- und Absatzförderungsinstrumente für einzelne Erzeugnisse über die Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 hinaus entstanden. Diese Instrumente lassen erkennen, wie zweckmäßig und wichtig es ist, weiterhin anspruchsvolle Maßnahmen für die betreffenden Branchen anzubieten. Es müsste jedoch auch geklärt werden, in welchem Maße Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Instrumenten möglich wären, um die Absatzförderungsmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen und wirksamer zu gestalten.

Um kohärente Methoden der Markterschließung zu finden, muss also über mögliche Verbindungen zwischen der Informations- und Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse als solcher und den folgenden Instrumenten nachgedacht werden: den Förderprogrammen für **Schulmilch und Schulobst**; den Absatzförderungsinstrumenten in Drittländern für **Wein**; den Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen von operationellen Programmen der Erzeugerorganisationen für **Obst und Gemüse**; der Förderregelung für die Landwirtschaft der Gebiete in äußerster Randlage im Rahmen der **POSEI**-Programme; der Teilnahmeförderung für Lebensmittelqualitätsregelungen und der Absatzförderung für Erzeugnisse mit amtlichen Gütezeichen im Rahmen der **Entwicklung des ländlichen Raums** (Maßnahmen 132 und 133, ELER-Schwerpunkt 1, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft); der besonderen Stützung gemäß **Artikel 68** der Betriebsprämienverordnung (EG) Nr. 73/2009; den Maßnahmen zur Absatzförderung für **Olivenöl** in nichteuropäischen Ländern über den Internationalen Olivenölrat (IOOC); oder auch der auf die Verordnung (EG) Nr. 814/2000 gestützten **Informations- und Kommunikationstätigkeit zur Gemeinsamen Agrarpolitik**.

Frage 8: Sind bei der Entwicklung wirksamerer und anspruchsvollerer Strategien für den Zugang zu den lokalen, europäischen und weltweiten Märkten Synergieeffekte zwischen den verschiedenen der EU zur Verfügung stehenden Informations- und Absatzförderungsinstrumenten denkbar?

5.3. Maßnahmen besser abgrenzen und klarer definieren

Das derzeitige Vorschriftenumfeld ist vergleichsweise restriktiv. Über die Erzeugnisse, die für Absatzförderungsmaßnahmen in Betracht kommen, wurden Positivlisten⁸ erstellt. Hinsichtlich des europäischen Marktes wurde für jedes Erzeugnis oder Thema eine Liste mit Zielgruppen, Botschaften und zu verwendenden Instrumenten erarbeitet. Diese aus der Vergangenheit übernommenen Listen wurden von der Kommission stufenweise aktualisiert, doch müssen sie erneut auf ihre Relevanz hin überprüft werden.

Außerdem beziehen sich die gegenwärtigen Programme auf einzelne Produkte oder auf Qualitätssysteme (z. B.: Information über Milch und ihren Nährwert). Ein flexibleres und vielleicht schlagkräftigeres neues Konzept bestünde darin, zunächst Schlüsselbotschaften, die auf europäischer Ebene festgelegt werden, in den Vordergrund zu stellen und diese Aussagen dann durch Veranschaulichung mit Erzeugnissen so zu nuancieren, dass die Vielfalt, der Abwechslungsreichtum und die Komplementarität des europäischen Angebots besser deutlich werden.

⁸ Anhänge I und II der Verordnung (EG) Nr. 501/2008.

Frage 9: Welche Agrarerzeugnisse und Lebensmittel kämen für eine Förderung in Betracht und nach welchen Kriterien?

Frage 10: Wie müssten die Absatzförderungsinstrumente aussehen, um schlagkräftiger zu werden? Sollte der Schwerpunkt auf den Einsatz von Schlüsselbotschaften, wie z. B. „5mal Obst und Gemüse am Tag“ oder „Europäischer Geschmack“, oder auf Produktgruppen (z. B. Käse, Wein usw.) gelegt werden?

5.4. Geografische Herkunft und/oder Markennamen stärker zur Geltung bringen

Das Angebot an Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln in Europa ist so vielfältig, dass man oft über das generische Europa-Bild hinausgehen muss, um ein Erzeugnis richtig zur Geltung zu bringen. Allerdings sind die Möglichkeiten für die Nennung von Marken und/oder Ursprung derzeit beschränkt, und das Interesse der privaten Anbieter, Absatzförderungsprogramme auf europäischer Ebene mitzufinanzieren, ist deswegen weniger ausgeprägt.

Bei den meisten Maßnahmen hat der Hinweis auf die Herkunft gegenüber der Hauptbotschaft für gewöhnlich in den Hintergrund zu treten. Erlaubt ist für ein Erzeugnis eine Herkunftsangabe, falls es sich um eine auf die europäischen Rechtsvorschriften gestützte Bezeichnung (z. B. Erzeugnisse mit g.U./g.g.A.)⁹ handelt. Für zwei Sektoren gibt es besondere Regeln:

- Wein¹⁰: Die Werbung für einzelne Handelsmarken ist in Drittländern möglich, soweit keine zusätzliche staatliche Beihilfe für die Finanzierung der Absatzförderung gewährt wird und die Maßnahmen Weine mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe oder Weine betreffen, bei denen die Keltertraubensorte angegeben ist.
- Obst und Gemüse¹¹: Die Absatzförderung für einzelne Handelsmarken oder Marken mit geografischer Angabe ist nicht möglich; aber ausgenommen hiervon sind
 - Handelsmarken von Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen und Tochtergesellschaften;
 - generische Absatzförderung und die Werbung für Gütezeichen. Geografische Angaben sind dabei nur zulässig, wenn es sich um geschützte Ursprungsbezeichnungen oder geschützte geografische Angaben handelt.

Im Rahmen eines klar definierten Strategiekonzepts müsste es möglich sein, sich stärker auf das Potenzial einzelner Marken oder positiv bewerteter Ursprungsangaben als Marktöffner zu stützen, sofern damit auch die Fähigkeit verbunden ist, als regelrechtes Zugpferd für europäische Erzeugnisse in ihrer Gesamtheit und hier vor allem auf dem Außenmarkt zu fungieren. Eine Möglichkeit wäre, im Rahmen von Absatzförderungsprogrammen, die auf Vorschlag der repräsentativen Branchen- und/oder Dachverbände durchgeführt werden, den europäischen Charakter der Erzeugnisse hervorzuheben, allerdings ohne die Verpflichtung für diese Verbände, auf eine genauere Ursprungsangabe oder eine Marke zu verzichten. Es müsste jedoch sichergestellt sein, dass die europäische Botschaft gegenüber der Marke oder

⁹ Verordnung (EG) Nr. 501/2008 Artikel 5 Absatz 2.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 Artikel 103p.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1580/2007 Anhang VIII Nummer 15.

dem Ursprung des Erzeugnisses klar im Vordergrund steht und rein private Interessen keine europäische Finanzierung erhalten, sondern nur die Infrastruktur und andere im Programm vorgesehene horizontale Aktivitäten nutzen können.

Frage 11: Wäre es zweckmäßig, der Ursprungsangabe des Erzeugnisses mehr Platz einzuräumen und nach welchen Kriterien?

Frage 12: Wäre es zweckmäßig, Marken als Absatzförderungsinstrumente auf dem Außenmarkt einzusetzen und nach welchen Kriterien?

5.5. Wie kann man eine Programmverwaltung durch mehrere Länder fördern?

Laut den geltenden Rechtsvorschriften erhalten *„Programme, die von mehreren Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, oder mit Maßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten [...] Vorrang“*.

Wenn mehrere Mitgliedstaaten sich zusammentun und ein gemeinsames Programm für mehrere Länder vorschlagen und umsetzen, kommt die europäische Dimension um ein Vielfaches besser zum Ausdruck, und die verfügbaren Haushaltsmittel werden effizienter eingesetzt. Aus diesem Grund hat die Kommission derartige Programme immer bevorzugt gefördert und wird sie auch weiterhin begünstigen.

Die gegenwärtige Lage und die Daten aus dem Zeitraum 2006-2010 zeigen jedoch, dass sich nur wenige Mitgliedstaaten auf ein derartiges Vorgehen einlassen. Wenn sie es dennoch machen, kommt es trotzdem vor, dass das Programm nicht ausgewählt wird, da eine wirklich geeignete Strategie, gemeinsame Ziele und Maßnahmen fehlen.

Die Kofinanzierung und die derzeit geltenden Verfahren, wie der Abschluss vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und den vorschlagenden nationalen Verbänden, führen dazu, dass die Branchenverbände auf europäischer Ebene nur eine geringe Rolle spielen, wo sie doch am ehesten für die Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen mit echter europäischer Dimension in Frage kämen. Es müssen Strukturen oder Verfahren gefunden werden, die die Durchführung derartiger Programme mit mehreren Ländern weiter erleichtern.

Frage 13: Wodurch werden die Einreichung und Umsetzung von Mehrländer-Programmen behindert? Welche Anreize müssten für solche Programme mit stärkerer europäischer Dimension geschaffen werden?

Frage 14: Müssen andere Arten von Programmen und/oder Instrumenten entwickelt werden?

5.6. Wie sollte die Programmumsetzung aussehen?

Die Umsetzung der Programme muss über einfache Verfahrensabläufe erfolgen. Sie muss auf die Zielvorgaben abgestimmt sein, damit diese *„bei geringstmöglichem Verwaltungsaufwand“* in einem kohärenten Regelungsrahmen erreicht werden können.

Derzeit nehmen die Kommission und die Mitgliedstaaten in geteilter Zuständigkeit¹² gemeinsam die Verwaltung der Absatzförderungsprogramme wahr. In der Praxis bewerten die Mitgliedstaaten die Programmanschläge auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Verordnungsvorschriften, ihre Zweckmäßigkeit sowie ihr Preis-/Leistungsverhältnis und leiten diejenigen Vorschläge an die Kommission weiter, die ihrer Meinung nach für eine Kofinanzierung in Betracht kommen. Nach Prüfung der übermittelten Vorschläge und etwaiger von ihr verlangter Änderungen wählt die Kommission dann die kofinanzierten Programme aus. Diese Programme werden in der Folge von „Durchführungsstellen“ umgesetzt, die vom vorschlagenden Verband ausgesucht werden müssen. Der Mitgliedstaat ist für die Überwachung der ordnungsgemäßen Programmdurchführung, die Zahlungen an die Begünstigten und entsprechende Kontrollen verantwortlich. Eine Begleitgruppe, deren Vorsitz der betreffende Mitgliedstaat führt und in der die Kommission vertreten ist, tritt regelmäßig zusammen, um den Durchführungsstand der verschiedenen Programme zu überwachen.

Das Auswahlverfahren verläuft zweistufig und ist langwierig (7 Monate zwischen dem Einreichungstermin im Mitgliedstaat und der Entscheidung der Kommission), so dass eine kurzfristige, pragmatische und bedarfsgerechte Abwicklung der Kampagnen nur begrenzt möglich ist. Zwei Alternativen wären denkbar:

- eine Auswahl durch die Mitgliedstaaten. Im Vorfeld müsste ein Finanzrahmen für jeden Mitgliedstaat bewilligt werden können. Von der Schwierigkeit einer derartigen Aufgabe einmal abgesehen (welcher Mittelbetrag und nach welchen Kriterien?), birgt eine Verwaltung über eine im Voraus bewilligte nationale Mittelausstattung das Risiko in sich, dass die europäische Dimension der Maßnahmen geschwächt wird. In den Sektoren Obst und Gemüse (Ausgabenrahmen mit Obergrenze für jede Erzeugerorganisation abhängig vom Vermarktungsvolumen) und Wein (für die einzelnen Mitgliedstaaten vorgegebener Haushaltsrahmen) wird dies jedoch so gehandhabt. Allerdings sieht das Umfeld für diese beiden Sektoren anders aus, die Absatzförderungsmaßnahmen gehören zu einem Gesamtpaket sektorbezogener Maßnahmen im Rahmen von Programmen, die auch Entwicklungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen umfassen.
- eine Auswahl auf europäischer Ebene. In diesem Fall wäre das Auswahlverfahren mit dem Vorgehen bei Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen vergleichbar: Die Kommission bewertet die Vorschläge und greift dabei oftmals auf die Hilfe externer Sachverständiger zurück. In der Regel übernimmt die Kommission bei diesem Auswahlverfahren auch die Begleitung, die Kontrolle und die Auszahlung. Es wäre zu überlegen, welche Aufgabe den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang zukommen soll: Wären sie ausgeschlossen oder ist es denkbar, dass die Kommission über die Maßnahmen beschließt und die Mitgliedstaaten dann auffordert, bei der Umsetzung der so ausgewählten Programme die Begleitung und die Kontrolle zu übernehmen?

Frage 15: Wie lassen sich die Auswahl und die Umsetzung der Programme vereinfachen und verbessern?

¹² Geteilte Mittelverwaltung: Die Kommission ist weiterhin für den Haushaltsvollzug zuständig, überträgt jedoch den Mitgliedstaaten die Funktion, die Auszahlungen an die Begünstigten nach auf Unionsebene festgelegten Vorgaben auszuführen. Die Kommission prüft anschließend, ob die bewilligten Fördermittel ordnungsgemäß verausgabt wurden (Rechnungsabschlussverfahren).

5.7. Wie hoch sollte die europäische Mittelausstattung zur Erreichung unserer Ziele sein?

Derzeit werden die Programme durch die EU (zu max. 50 %) mitfinanziert, der Restanteil ist von der Branche oder den vorschlagenden Verbänden (mindestens 20 %) und den betreffenden Mitgliedstaaten aufzubringen. Der Kofinanzierungsgrundsatz erscheint am geeignetsten, um die verschiedenen Beteiligten zu eigenverantwortlichem Handeln zu bewegen. Es müsste geklärt werden, ob zur Erreichung unserer Ziele oder bestimmter vorrangiger Ziele nicht eine höhere Kofinanzierung vorgeschlagen werden sollte.

Parallel zur Verbesserung der Marktorientierung durch den stufenweisen Abbau von Exportsubventionen, zur Entkopplung der Direktzahlungen und zum Rückgriff auf Marktinterventionen nur in Ausnahmefällen bieten sich Absatzförderungsmaßnahmen als ergänzendes Instrument zu den herkömmlichen marktbezogenen Maßnahmen an, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft zu sichern und zu stärken.

Ein Instrument kann nur wirksam sein, wenn eine seinen Zielvorgaben entsprechende Mittelausstattung bereitgestellt wird. Bei Abschluss dieses Konsultationsverfahrens wird ein erster Haushaltsansatz erstellt, dem eine Bewertung der bestehenden Politik und eine Folgenabschätzung zu den Alternativen für die Zukunft zugrunde liegt

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN: ÖFFENTLICHE DEBATTE UND WEITERE MASSNAHMEN

Die in diesem Grünbuch angesprochenen Probleme und Fragestellungen sind grundlegende Aspekte, denen bei der Entwicklung eines gemeinsamen Strategierahmens für die Informations- und Absatzförderungs politik für EU-Agrarerzeugnisse und der dazugehörigen Instrumente besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Mit der jetzigen Konsultation möchte die Kommission die Meinung aller Verbandsorganisationen und Bürger einholen, die an Information und Absatzförderung für Agrarerzeugnisse interessiert sind.

Landwirte, Lebensmittelerzeuger, NROs, Verarbeiter, Einzelhandel, Großhandel, Importeure, Exporteure, Verbraucher, öffentliche Einrichtungen sowie alle anderen betroffenen Beteiligten werden aufgefordert, ihren Diskussionsbeitrag zu leisten über:

- die Internet-Seite <http://ec.europa.eu/yourvoice>

Die Kommission fordert die Verbände, die im Rahmen einer öffentlichen Konsultation Stellung nehmen möchten, dazu auf, der Kommission und der Öffentlichkeit Informationen vorzulegen, aus denen hervorgeht, wen und welche Interessen sie vertreten. Sollte ein Verband beschließen, diese Informationen nicht vorzulegen, dann lautet die erklärte Politik der Kommission, diesen Beitrag als Einzelbeitrag zu betrachten (Mindeststandards für Konsultationen, siehe KOM(2002) 704, und Mitteilung – Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, siehe KOM(2007) 127 vom 21.3.2007).

Die Konsultation endet am **30.09.2011**.

Frage 16: Die Teilnehmer werden aufgefordert, alle Fragen zur Informations- und Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse anzusprechen, auf die im vorliegenden Dokument nicht eingegangen wird.