

BMELV, AA, BMF, BMWi, BMI, BMVBS, BMU, BMZ

31. März 2010

Position der Bundesregierung

Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013

Vorbemerkung

Die Europäische Union steht vor dem Beginn der Verhandlungen für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen. Die Mitgliedstaaten sind damit aufgefordert, sich zu den wichtigen Fragen der künftigen Schwerpunktsetzung des EU-Haushalts und der einzelnen Gemeinschaftspolitiken zu positionieren.

Für alle Politikbereiche gilt: Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der daraus resultierenden langjährigen Zwänge zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der gesamten Union stehen wir vor dem Erfordernis, die Herausforderungen, die sich der Union zukünftig stellen, mit den Mitteln eines begrenzten Finanzrahmens zu bewältigen, der aus der Sicht von Deutschland nicht über den aktuellen Finanzrahmen der Gemeinschaft hinausgehen kann.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden langjährigen Konsolidierungszwänge gewinnt auch die Verhinderung exzessiver Nettopositionen für Deutschland an zusätzlicher politischer Bedeutung. Dabei ist überdies zu bedenken, dass die Verteilungswirkungen aller EU-Politiken ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz der EU bei den Bürgern haben und deshalb bei allen Reformen berücksichtigt werden müssen.

Alle Gemeinschaftspolitiken sind einer Prüfung auf Konsistenz und Kohärenz zu unterziehen. In diese Prüfung muss auch die Eignung und Angemessenheit der Politiken zur Bewältigung der neuen Herausforderungen einbezogen werden, die sich etwa aus dem Kampf gegen den Klimawandel, der Sicherung der Energieversorgung oder der Behauptung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb ergeben. Darüber, in welchem Umfang innerhalb des Finanzrahmens oder innerhalb der bereits bestehenden Politiken Spielräume für neue Schwerpunktsetzungen eröffnet werden können, ist noch nicht abschließend befunden.

Eine abschließende Entscheidung über alle finanzrelevanten Fragen wird erst im Zusammenhang aller Politiken und des gesamten EU-Finanzrahmens einschließlich seiner Finanzierung getroffen werden.

I. Aufgaben der GAP und künftige Herausforderungen

1. Das Europäische Landwirtschaftsmodell hat sich bewährt und sollte weiterhin Ziel der GAP sein, denn es verbindet die wettbewerbsfähige Erzeugung von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen mit Leistungen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit. Dabei muss der mit den Agrarreformen von 1992, 1999 und 2003 eingeschlagene und in der Gesundheitsüberprüfung 2008 bekräftigte Weg zur Stärkung der Marktorientierung der GAP, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und einer ressourcenschonenden, nachhaltigen Produktion fortgesetzt werden. Für die GAP sollte das Zwei-Säulen-Modell auch über das Jahr 2013 hinaus erhalten werden.

2. Die Schwerpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik liegen nach Maßgabe von Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Licht der in den vergangenen Jahrzehnten gewachsenen und fortentwickelten Politik
 - in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelproduktion,
 - in der Sicherung einer hohen Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Verarbeitung zu Lebensmitteln,
 - in einem Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung und zur Versorgung mit nachwachsenden Rohstoffen,
 - in der Begleitung des Strukturwandels,
 - im Beitrag zur Erhaltung einer nachhaltigen, flächendeckenden Landbewirtschaftung sowie
 - in der Sicherung vitaler ländlicher Räume.

Neben diesen Schwerpunkten sollte die GAP auch einen Beitrag zur Bereitstellung der über den Markt nicht entlohnten Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft leisten.

Die GAP muss kohärent zu den anderen Politikbereichen der Europäischen Union und den Millenniums-Entwicklungszielen ausgestaltet sein. Sie muss auch die Landwirtschaft bei der Bewältigung des Klimawandels und der Erhaltung der Biodiversität unterstützen, zur Verbesserung des Wassermanagements beitragen sowie die tier- und umweltgerechte Produktion sicherstellen. In Anbetracht des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials der ländlichen Gebiete wird ein nachhaltiger, produktiver und wettbewerbsfähiger Agrarsektor einen bedeutenden Beitrag zur Strategie „Europa 2020“ sowie zur Bewältigung neuer politischer Herausforderungen in der EU leisten.

Folgende Aspekte sind dabei insbesondere von Bedeutung:

- a) Gesunde und sichere Lebensmittel sind ein besonderes gesellschaftliches Anliegen in Deutschland und Europa. Hohe Standards im Hinblick auf Produktqualität und eine nachhaltige Produktionsweise stärken einerseits die Position auf dem europäischen Markt sowie auf wichtigen Exportmärkten. Andererseits können erhöhte Standards und Kosten bei der Erzeugung und Weiterverarbeitung jedoch auf bestimmten Exportmärkten zu Wettbewerbsnachteilen der europäischen Produzenten führen. Der Bezeichnungsschutz für europäische Agrarprodukte muss abgesichert werden. Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Einführung überhöhter Standards bei der Lebensmittelproduktion sind zu vermeiden.
- b) Die ländlichen Regionen und landwirtschaftlichen Unternehmen stehen in ihrer Vielfalt vor großen Herausforderungen, wie unter anderem dem demographischen Wandel, einer vergleichsweise schwierigen Situation auf den Arbeitsmärkten in vielen ländlichen Gebieten und den Veränderungen innerhalb der Landwirtschaft selbst (Technisierung, Spezialisierung und Wachstum der Betriebe). Die zunehmende Marktorientierung im Agrarsektor, neue Herausforderungen wie Klimawandel und Versorgungssicherheit bei Nahrung und Energie, technischer Fortschritt sowie immer höhere Standards bei der landwirtschaftlichen Erzeugung führen zu weiteren Strukturanpassungen in der Landwirtschaft. Diese müssen sozial verträglich bewältigt werden, und dürfen die Lebensqualität, die Kulturlandschaft, die Umwelt und die Entwicklungsperspektiven der ländlichen Räume nicht gefährden.
- c) Vitale ländliche Räume verbessern die Chancen, im immer schärfer werdenden Standortwettbewerb Wertschöpfung zu sichern. Damit werden Arbeitsplätze erhalten bzw. neu geschaffen. Für landwirtschaftliche Betriebe ergeben sich so Möglichkeiten der Einkommenskombination durch Diversifizierung.
- d) Es ist erforderlich, die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft weiter zu entwickeln. Ein angemessenes Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen setzt sich insbesondere aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Dienstleistungen zusammen. Daneben ist auch die Abgeltung gesellschaftlicher Leistungen, die nicht am Markt honoriert werden, für das landwirtschaftliche Einkommen zu berücksichtigen. Dabei ist auch im Hinblick auf die allgemein erwarteten grundsätzlichen Marktentwicklungen zu berücksichtigen, dass durch den Rückzug des Staates aus der Marktregulierung, die Globalisierung der Märkte mit ihren Chancen und Risiken und die durch den Klimawandel bedingten

weltweit größeren Produktionsschwankungen in Zukunft stärkere Schwankungen des Preisniveaus auf den Agrarmärkten zu erwarten sind.

- e) Die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen, flächendeckenden Landbewirtschaftung ist ein wichtiges Ziel auch für die Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Sie sichert regionale Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und den ihr vor- und nachgelagerten Bereichen. Sie ist über die Pflege der Kulturlandschaft in ihrer vielfältigen naturräumlichen Ausstattung Basis für attraktive ländliche Räume und damit auch für eine touristische Entwicklung dieser Regionen. Außerdem erhält eine nachhaltige flächendeckende Landbewirtschaftung die Ertragsfähigkeit und die Produktivität der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Sie leistet damit auch auf längere Sicht ihren Anteil bei der Versorgung einer wachsenden Weltbevölkerung mit Nahrungsmitteln und Energie, weil die vorhandenen natürlichen Ressourcen nutzbar gehalten werden. Bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wären in bestimmten Regionen auch andere Wirtschaftszweige (z.B. Tourismus) gefährdet.

II. Weiterentwicklung der GAP nach 2013

3. Um die künftigen Herausforderungen zu bewältigen, braucht die GAP auch künftig eine wirkungsstarke 1. und eine wirkungsstarke 2. Säule. Für die Jahre nach 2013 muss eine eindeutige und verlässliche Finanzierungsgrundlage für die beiden Säulen der GAP geschaffen werden.
4. Eine jährliche Mittelumschichtung von den Direktzahlungen zur zweiten Säule (Modulation, betriebsgrößenabhängige Degression) wird abgelehnt. Stattdessen sollten im Sinne größerer Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und die Regionen die Mittel für jede Haushaltsperiode von Anfang an sachgerecht auf die beiden Säulen der GAP verteilt werden.
5. Darüber hinaus sollte die Vereinfachung der GAP für die nächste Finanzierungsperiode eine Schwerpunktaufgabe darstellen. Der in den letzten Jahren beschrittene Weg ist konsequent fortzusetzen. Daher sollte die Überprüfung der Instrumente der GAP hinsichtlich ihres vermeidbaren bürokratischen Aufwands auf jeden Fall weitergehen.

A. Direktzahlungen

6. Um die genannten Ziele und Grundsätze verwirklichen zu können, sind planungssichere, entkoppelte Direktzahlungen erforderlich: Damit werden – neben einem Beitrag zur Einkommenssicherung – auch höhere gesellschaftlich erwünschte Standards und öffentliche, nicht über den Markt honorierte Leistungen der Landwirtschaft abgegolten. Zu diesen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft gehören z. B. die Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln, der Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder die Aufrechterhaltung des Schutzes und der Erholungsfunktionen der Landschaft durch die Landwirtschaft. Das Prinzip der pauschalen Abgeltung öffentlicher Güter und Leistungen der Landwirtschaft mittels Direktzahlungen hat sich grundsätzlich bewährt und sollte qualitativ weiterentwickelt werden.
7. Die Festsetzung der nationalen Obergrenzen für die Direktzahlungen und damit die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Mitgliedstaaten sollte sich grundsätzlich am derzeitigen Verteilungsschlüssel orientieren (keine Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten). Bei möglichen Änderungen gegenüber dem Status quo sollte die Festsetzung der nationalen Obergrenzen neben der Orientierung an dem bisherigen Verteilungsschlüssel nur zu einem kleinen Teil anhand objektiver, jedenfalls WTO-konformer, Kriterien erfolgen, die den spezifischen Bedingungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Eventuelle Anpassungen gegenüber dem derzeitigen Verteilungsschlüssel sollten innerhalb angemessener Übergangsperioden schrittweise erfolgen. Es ist dabei zu prüfen, ob nicht Teile der Direktzahlungsmittel anhand des bisherigen Verteilungsschlüssels den Mitgliedstaaten in Form „nationaler Plafonds“ zugewiesen werden können, um dadurch die Konsensbildung zu erleichtern.

B. Marktinstrumente

8. Die Weiterentwicklung der 1. Säule der GAP kann nicht losgelöst von den Entwicklungen auf der Marktseite erfolgen. Diese sind insbesondere durch zunehmende Preisschwankungen auf den internationalen Märkten gekennzeichnet, die sich künftig vermehrt auf den EU-Markt auswirken werden.
9. Die Marktinstrumente sind auf ein Sicherheitsnetz zu beschränken, um die Landwirtschaft gegen Auswirkungen außergewöhnlicher Marktkrisen zu schützen, ohne dauerhaft in das Marktgeschehen einzugreifen.

10. Aus deutscher Sicht soll jedenfalls unter den Bedingungen einer Gesamteinigung bei den WTO-Verhandlungen auf das Instrument der Exporterstattungen, wie auch auf alle übrigen Formen handelsverzerrender Exportsubventionen, verzichtet werden.

C. Ländliche Entwicklung

11. Landwirtschaft und ländliche Räume bilden ein enges Beziehungsgeflecht; deshalb bleibt eine integrierte Agrar- und Strukturpolitik für die ländlichen Räume das Ziel. Um die Anforderungen einer integrierten Politik für die ländlichen Räume erfüllen zu können, ist es sinnvoll, die bisherige Struktur der 2. Säule mit ihrem Förderspektrum über das Jahr 2013 hinaus zu erhalten und in ihrer Wirksamkeit und Effizienz zu stärken. Dabei ist neben den neuen Herausforderungen dem demographischen Wandel und der Schaffung von Arbeitsplätzen auch über den Sektor Landwirtschaft hinaus künftig ein besonderes Augenmerk zu schenken. Hierbei ist durch enge Abstimmung mit der Regional- und Strukturpolitik ein Sektor übergreifender Politikansatz mit getrennten Aufgabenschwerpunkten zu verfolgen. Der Umsetzung integrierter Ansätze auf regionaler Ebene kommt eine besondere Bedeutung zu. Die bisherigen Fördermaßnahmen sollten aber nach Zielen neu geordnet und strukturiert werden. Auf die derzeitige Abgrenzung von Schwerpunktachsen könnte dann verzichtet werden.

12. Wesentliche Elemente dieser Politik sind:

- a) Vor dem Hintergrund stärker liberalisierter Märkte kommt in Zukunft Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Stärkung der Innovationsfähigkeit der Landwirtschaft, z. B. im Bereich der Investitionen in moderne Technologien zur Verbesserung der Energieeffizienz, zur Bewältigung der neuen Herausforderungen (z. B. Bewältigung des Klimawandels) oder zum Ausbau nachhaltiger und umweltschonender Biomassenutzung für Energieerzeugung und stoffliche Verwertung.
- b) Die gezielte Honorierung von freiwilligen, über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Leistungen für Tier-, Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege ist Voraussetzung, um gesellschaftliche und umweltpolitische Zielsetzungen (z. B. der Erhalt ökologisch wertvoller Agrarbiotope, Biodiversitätsstrategie, Klimaschutzstrategie) kooperativ mit der Landwirtschaft zu erreichen. Diese Leistungen sollten so honoriert werden können, dass dadurch die gewünschte Lenkungswirkung erzielt wird.

- c) Die Umsetzung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und der EG-Wasserrahmenrichtlinie müssen bei der Förderung berücksichtigt werden.
- d) Der Ausgleich besonderer Nachteile und die Absicherung der nachhaltigen Landwirtschaft unter schwierigen Bedingungen (in Berggebieten, in anderen benachteiligten Gebieten und in Gebieten mit spezifischen, natürlichen Nachteilen) sind weiterhin notwendig. Auch Grünlandgebiete müssen in Zukunft ausreichend bei der Förderung berücksichtigt werden.
- e) Als notwendige Ergänzung der Landwirtschaftsförderung ist die Entwicklung ländlicher Regionen als Bestandteil der GAP vorzusehen. Intakte ländliche Räume sind Voraussetzung für die Verhinderung von Abwanderung und eine erfolgreiche Entwicklung der Landwirtschaft. Die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen genießt dabei hohe Priorität. Nur dann können sich leistungsfähige Strukturen auch im vor- und nachgelagerten Bereich entwickeln. Deshalb kommt u. a. der Förderung der fachlichen Qualifizierung, dem Ausbau der Infrastruktur und der Dorferneuerung, der Stärkung der ländlichen Wirtschaft oder der Diversifizierung zur Erschließung neuer Einkommensquellen sowie der Förderung der Erhaltung des natürlichen Erbes große Bedeutung zu.
- f) Der Spielraum für Ziele, die besser auf regionaler Ebene definiert und erreicht werden können, und zur Maßnahmengestaltung auf regionaler Ebene sollte vergrößert werden (Subsidiarität).