

**Positionspapier von Dr. Juliane Rumpf,
Ministerin für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
des Landes Schleswig-Holstein**

**VORSCHLAG ZUR AUSGESTALTUNG DER
GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (GAP) NACH 2013**

1. Beschlusslage der Agrarministerkonferenz zur GAP nach 2013

Die deutschen Landwirte erhalten jährlich ca. 5,8 Mrd. € Direktzahlungen, das entspricht einer Hektarprämie von durchschnittlich etwa 344 € im Jahr, allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden. Die Direktzahlungen sind historisch als notwendiger Ausgleich für Preissenkungen infolge der zunehmenden Integration der EU-Landwirtschaft in die Weltlandwirtschaft entstanden. Diese Begründung verblasst mit zunehmendem zeitlichen Abstand. Um die Direktzahlungen über die 1. Säule der GAP auch nach 2013 im notwendigen Umfang zu verankern, müssen diese gegenüber der Gesellschaft mit gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft neu begründet werden.

Die Agrarministerkonferenz hat mit Beschluss vom September 2009 aus grundsätzlicher Sicht zur Weiterentwicklung der GAP nach 2013 Stellung genommen. Sie geht davon aus, dass sich das 2-Säulen-Modell der GAP im Grundsatz bewährt hat. Sie spricht sich deshalb dafür aus, dass dieser Ansatz auch das Grundprinzip für die zukünftige Ausgestaltung der GAP nach 2013 sein sollte. Die im Beschluss formulierten Ziele erfordern nach Auffassung der Agrarministerkonferenz auch in Zukunft eine plausible Begründung und eine wirksame Unterstützung über den Haushalt der EU.

2. Rahmenbedingungen der EU für die GAP nach 2013

Die Zukunft der GAP ist auf europäischer Ebene sehr von der nächsten Finanzperiode abhängig, die auf fünf Jahre verkürzt und an die Legislaturperiode des EP sowie der KOM angepasst werden soll. Vor einem Jahr lief das Konsultationsverfahren zur Überprüfung des EU-Haushalts. Es muss damit gerechnet werden, dass dem Agrarhaushalt

grundsätzlich weniger Mittel in der neuen Finanzperiode bereitgestellt werden; dem werden sich viele agrarpolitische Wünsche unterordnen müssen. Ein erstes „non-paper“ der Kommission zur Haushaltsreform schlägt einen Rückgang des Gesamtanteils der Agrarpolitik am EU-Haushalt vor, um Gelder für die anderen Aktionsschwerpunkte der EU-Politik freizusetzen. Der Entwurf zielte darauf ab, dass nichtobligatorische Dienste für die Umwelt, nachhaltige landwirtschaftliche Methoden oder die Verbesserung der Landschaft in Gegenden mit hohem Landschaftswert entsprechend den übergeordneten Zielen der verschiedenen EU-Politiken eine höhere Priorität bekommen. Mit der Integration der verschiedenen EU-Politiken in die GAP nach 2013 und umgekehrt wird ein nennenswerter „EU-Mehrwert“ geschaffen. Die laufende Betriebsprämienregelung, der Hauptanteil im EU-Haushalt, könnte damit grundsätzlich erhalten bleiben, würde aber vor allem darauf abzielen, Dienstleistungen mit einem echten „EU-Mehrwert“ zu erbringen. Auch wenn dieses „non-paper“ zwischenzeitlich „im Papierkorb“ gelandet ist, bedeutet dies nicht, dass das Agrarbudget unangetastet bleiben wird.

In der weiteren Diskussion wird es starker und plausibler Argumente bedürfen, um den Agrarhaushalt zu verteidigen.

Die GAP wird sich daher künftig verstärkt an über den engen landwirtschaftlichen Rahmen hinausgehenden gesellschaftlichen Anforderungen zu messen haben, um politisch ausreichend legitimiert zu sein.

Das vorliegende Papier ist als Diskussionspapier gedacht. Da die Länder die praktische Umsetzung der EU-Agrarpolitik zu verantworten haben, liegt es in ihrem ureigensten Interesse, an praxismgerechten und effizienten Problemlösungen mitzuwirken.

3. Weiterentwicklung der GAP nach 2013 im Lichte neuer gesellschaftlicher Anforderungen

Die GAP wird auch nach 2013 ein wesentliches Instrument für die umfassende Entwicklung der ländlichen Räume bleiben. Aus der Beschlusslage der AMK und den aufgezeig-

ten Rahmenbedingungen der EU leitet sich aber ab, dass die GAP weiterentwickelt werden muss. Folgende Grundsätze sollten dabei im Vordergrund stehen:

- stärkere Marktorientierung und weitere Integration in die Weltlandwirtschaft,
- Beibehaltung eines Sicherheitsnetzes für extreme Marktsituationen,
- Weiterführung der Direktzahlungen in der 1. Säule der GAP auf möglichst hohem Niveau und Weiterentwicklung in Form einer Grundprämie für allgemeine gesellschaftliche Umweltleistungen und einer Zusatzprämie für weitergehende Umweltleistungen in EU-Schutzgebieten,
- Weiterentwicklung der 2. Säule der GAP als umfassenden Politikansatz zur Entwicklung des ländlichen Raums mit einer eigenständigen und finanziell angemessenen Ausstattung sowie zielgerichteten Ausrichtung auf die „Neuen Herausforderungen“ (bereits im Rahmen des Gesundheitschecks formuliert unter den Stichworten Klimawandel, Biodiversität, Wassermanagement, Erneuerbare Energien).

3.1 Weiterentwicklung der 1. Säule der GAP nach 2013 / Konsequenzen aus einer neuen politischen Legitimation der Direktzahlungen

Die 1. Säule der GAP nach 2013 sollte modular aufgebaut sein mit einer **Grundprämie** und darauf aufsattelnden **Zusatzprämien**.

a) Die Grundprämie

Die Bereitstellung von „öffentlichen Gütern“, wie Versorgungssicherheit, Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Schutz und Erholungsfunktion der Landschaft und Erhalt vitaler ländlicher Räume, durch die Landwirtschaft kann nicht zum „Nulltarif“ geleistet werden. Die Grundprämie soll diese Leistungen angemessen honorieren. Das hohe Niveau der „guten fachlichen Praxis“ ist eine entscheidende Voraussetzung.

Zusätzlich ist die Prämienzahlung an die Bedingung zu knüpfen, dass ein bestimmter Flächenanteil für naturnahe Landschaftselemente bereitgestellt bzw. erhalten wird. Im Hinblick auf die Kulturlandschaft mit ihren positiven Auswirkungen vor allem auf die Biodiversität sollte zukünftig eine Verpflichtung für die Empfänger von Direktzah-

lungen neu verankert werden, einen bestimmten Teil (ca. 5 – 7 %) ihrer Betriebsfläche (Bruttofläche) nicht zu bewirtschaften und/oder unmittelbar zugunsten der Biodiversität, des Wasser- oder des Bodenschutzes wirken zu lassen. Dieses können z. B. Landschaftselemente wie Knicks, Feldgehölze, Kleingewässer, Gewässerrandstreifen oder auch Ackerrandstreifen sein. Insgesamt kann die GAP auf diese Weise einen sichtbaren und nachprüfbaren „EU-Mehrwert“ schaffen. Diese Verpflichtung bevorzugt bewusst diejenigen Landwirte, deren Betriebe bereits jetzt einen relativ hohen Anteil an landschaftlichen Strukturelementen aufweisen.

Die Dienstleistung der Landwirtschaft im Zusammenhang mit der Grundprämie besteht darin, dass für ein Netzwerk von Agrar- und Naturflächen in der Kulturlandschaft gesorgt wird. Die Grundprämie sollte für Acker- und Grünlandflächen gleich hoch sein.

Im Hinblick auf die „gute fachliche Praxis“ sollte die Grundprämie auch zukünftig von der Erfüllung von Cross Compliance (CC) abhängig sein. Allerdings muss das CC-System überarbeitet werden, um es erheblich zu vereinfachen und präziser als bisher zu gestalten. So ist zu prüfen, auf welche CC-Anforderungen zukünftig verzichtet werden kann oder welche CC-Kriterien zukünftig zielgerichteter im Sinne der verschiedensten EU-Anforderungen ausgestaltet werden können (z. B. Einhaltung der N-Salden gemäß Dünge-VO).

b) Die Zusatzprämie

Die **Zusatzprämie** ist als modulare Aufbauförderung für Landwirte vorgesehen, an deren Flächen durch **EU-Richtlinien** erhöhte Umweltauflagen gestellt werden. Dies rechtfertigt auch die vollständige Zahlung aus dem EU-Haushalt ohne nationale Ko-finanzierung. Dieses sind:

- FFH- und Vogelschutzrichtlinie,
- Wasserrahmenrichtlinie,
- Meeresstrategierahmenrichtlinie,
- Hochwasserrisikomanagementrichtlinie,
- ggf. Bodenschutzrichtlinie.

Die entsprechend definierten Flächen können aufgrund der gebietsscharfen Abgrenzung mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) genau erfasst und somit administriert werden. Sie stellen künftig die benachteiligten Agrarzonen dar, so dass die Zusatzprämie auch eine Verknüpfung mit der ursprünglich begründeten neuen Ausgleichszulage im Rahmen der 1. Säule darstellt.

Für die Umsetzung der verschiedenen EU-Richtlinien ist entscheidend, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung den Erhalt und die Entwicklung gefährdeter repräsentativer Lebensraumtypen und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten gewährleistet sowie durch die Bewirtschaftung dazu beiträgt, insbesondere die diffusen Stoffeinträge in die Gewässer erheblich zu reduzieren (z. B. durch Grünlanderhaltung). Die damit einhergehenden Erschwernisse für die erhöhten Bewirtschaftungsanforderungen durch die verschiedenen Umweltrichtlinien sollen durch die Zusatzprämie, die sich an den für die jeweiligen EU-Umweltrichtlinien relevanten Gebietskulissen orientiert, auf freiwilliger Basis honoriert werden.

3.2 Weiterentwicklung der 2. Säule der GAP nach 2013 / Anpassung an internationalen Wettbewerb, Vergütung spezieller Umweltleistungen auf landwirtschaftlichen Flächen und ländliche Entwicklung

Die 1. Säule der GAP muss auch nach 2013 durch eine wirksame 2. Säule der GAP ergänzt werden. Nur beide zusammen erlauben es der Landwirtschaft und den ländlichen Gebieten die eingangs genannten Ziele zu erreichen und die komplexen, miteinander verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Mit den Möglichkeiten der ländlichen Entwicklungspolitik kann gezielt auf die durchaus unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Gebieten eingegangen werden. Hierzu sind klare strategische Leitlinien der EU erforderlich, die den Ländern zugleich ausreichenden Spielraum bei der Formulierung ihrer Programme und Ausgestaltung ihrer speziellen Maßnahmen lassen. Wichtig ist auch eine gute Abstimmung mit anderen Fördermöglichkeiten, z. B. in der Regionalpolitik.

Für die thematische Ausrichtung sollte die 2. Säule der GAP nach 2013 auf drei Förderschwerpunkte konzentriert werden:

- Anpassung an internationalen Wettbewerb
Die Landwirtschaft muss in ihrer Anpassung an offene Märkte und stärkeren Wettbewerb unterstützt werden. Hierbei stehen Innovation und Umstrukturierung im Mittelpunkt.
- Umwelt, Klima und Biodiversität
Hierbei geht es um den Erhalt der natürlichen Ressourcen, den Klimaschutz, den Gewässerschutz, den Erhalt der Artenvielfalt, von ökologisch wertvollen Bewirtschaftungssystemen und der Kulturlandschaft durch spezielle finanzielle Angebote, die über die allgemeinen Prämien der 1. Säule hinausgehen.
- Sektorübergreifende Maßnahmen
Dieses umfasst die Diversifikation der wirtschaftlichen Aktivitäten, die Verbesserung der Lebensverhältnisse durch integrierte ländliche Entwicklung (einschl. Leader), die Nutzung von erneuerbaren Energien, Küstenschutz etc.

Wie bereits durch die neuen Maßnahmenbereiche im Zusammenhang mit dem Gesundheitscheck initiiert, werden nach 2013 die jeweiligen Fördermaßnahmen noch stärker als bisher dahingehend überprüft werden müssen, inwieweit sie der Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben und von EU-Politiken (wie z. B. Neue Herausforderungen / Umweltleistungen/Strategie 2020) gerecht werden und damit einen deutlichen „EU-Mehrwert“ erzielen. Wichtig wird es sein, durch begleitendes Monitoring und begleitende Evaluation nachzuweisen, welche Beiträge die Fördermaßnahmen zur Erreichung der übergeordneten und selbst gesteckten Ziele leisten. Dabei sollten auch neue Wege zur Effizienzsteigerung und zur stärkeren Ergebnisorientierung beschritten werden.

Insbesondere der starke regionale Bezug, der passgenaue Konzepte und Vorgaben im Zusammenhang mit den verschiedenen Maßnahmenprogrammen erlaubt, rechtfertigt, dass die 2. Säule der GAP auch nach 2013 national kofinanziert wird.

4. Zusammenfassende Wertung

Der Landwirtschaft fällt eine Schlüsselrolle bei der Lösung gravierender Umweltprobleme, wie Klimaschutz, Artenschutz und Gewässerschutz, zu. Gleichzeitig ist sie einem enormen Anpassungsdruck durch internationale Märkte ausgesetzt, und im ländlichen Raum stellt sie nach wie vor den wirtschaftlichen Kern dar. Es liegt daher nahe, dass das EU-Finanzierungssystem der GAP ab 2013 angepasst und weiterentwickelt wird, um diese Anforderungen miteinander sinnvoll zu verknüpfen. Die Landwirtschaft verfügt über ein gutes, in weiten Teilen bisher nicht genutztes Potential, das über eine sinnvolle, zielgerichtete Weiterentwicklung der 1. und 2. Säule gehoben werden sollte. Die Landwirtschaft wird dadurch vermehrt Dienstleistungen für die Gesellschaft erbringen, die fair zu entlohnen sind.

Die vorstehend skizzierten Überlegungen bieten die Möglichkeit einer gesellschaftlichen Akzeptanz für Zahlungen im Rahmen der 1. und 2. Säule der GAP nach 2013, ein zeitgemäßes und fortschrittliches Selbstverständnis und den notwendigen Imagegewinn für die Landwirtschaft.

Es ist sicherlich noch zu früh, zum jetzigen Zeitpunkt konkretere Aussagen zur GAP nach 2013 zu treffen. Es wird eine wesentliche politische Aufgabe der Länder sein, die Weiterentwicklung der GAP nach 2013 zunächst landesintern im Kontext mit den anderen Ressorts und dann gemeinsam mit dem Bund weiterzuentwickeln und so die GAP auch für die Zeit nach 2013 auf möglichst hohem Niveau abzusichern.

Ein „Weiter so“ mit einer sektoralen Förderung könnte sich vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklungen in der Haushalts- und Agrarpolitik der EU und möglicherweise des Bundes für die Zukunft fatal auswirken.