

Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik nach 2013

Dr. Till Backhaus (Schwerin) & Dr. Wilhelm Priesmeier (Berlin), 14. April 2010

Nach der Reform ist vor der Reform

Fast zwanzig Jahre sind vergangen, seit die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) Anfang der Neunziger Jahre neu ausgerichtet wurde. Angesichts der zunehmenden Überschussproduktion zahlreicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Liberalisierung der Welthandelspolitik hat die Europäische Union (EU) damals begonnen, protektionistische Maßnahmen im Bereich der GAP abzubauen. Seitdem befindet sich die GAP in einem ständigen Reformprozess.

Ab 1992 wurde das System der Agrarsubventionen im Rahmen der sogenannten McSharry-Reform grundlegend umgebaut. Statt weiterhin die Produktion von Agrarrohstoffen durch staatliche Preisgarantien zu unterstützen, vollzog die EU den Einstieg in ein System der Ausgleichszahlungen. Das Preisniveau vieler Agrarprodukte wurde im Zuge der Reform gesenkt und die Einkommensverluste der Erzeuger durch Ausgleichszahlungen kompensiert. Gleichzeitig legte die EU den Grundstein für eine Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, die seitdem ein integraler Bestandteil der europäischen Landwirtschaftspolitik ist.

Ab 2003 wurden weitere Reformschritte eingeleitet und die Maßnahmen der GAP zwei grundsätzlichen Säulen zugeordnet: direkte Transferzahlungen an Landwirte und marktstützende Maßnahmen werden seitdem in der sogenannten „Ersten Säule“ der GAP zusammengefasst, die Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume in der „Zweiten Säule“. Parallel dazu etablierte die EU ein neues Kontroll- und Sanktionssystem (Cross Compliance) in der GAP. Unter maßgeblicher Beteiligung der rot-grünen Bundesregierung ist die GAP stärker auf Verbraucherwünsche ausgerichtet und ein wichtiger Schritt zu mehr Marktorientierung und Nachhaltigkeit vollzogen worden.

Seit 2004 werden in Deutschland alle Ausgleichszahlungen schrittweise von der Produktion entkoppelt und in ein Direktzahlungssystem überführt. Die vollständige Entkopplung wird in Deutschland 2013 abgeschlossen sein. Im November 2008 nahm die EU im Rahmen des sogenannten „Health-Check“ inhaltliche Anpassungen an ihrer bisherigen Politik vor, ohne deren Gesamtausrichtung grundsätzlich zu verändern. Erstmals wurden neue Herausforderungen als Schwerpunkte der zukünftigen GAP benannt. Dazu zählen der Klimawandel, das Wassermanagement, der Erhalt der biologischen Vielfalt sowie der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien im Agrarsektor.

Neue Herausforderungen erhöhen Anpassungsdruck

Gesellschaftliche und demografische Entwicklungen innerhalb der EU, die Globalisierung sowie die Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), aber auch neue umwelt- und klimapolitische Herausforderungen machen eine substantielle Revision des bisherigen Politikansatzes dringend erforderlich.

Die GAP und insbesondere das unspezifische System der Direktzahlungen stehen sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene massiv in der Kritik: Verbraucher und Steuerzahler bemängeln die Maßnahmenorientierung als zu verkrustet, die Mittelvergabe als zu ineffizient und die Wirkung als zu wenig nachhaltig. Die Höhe und Struktur der heutigen Direktzahlungen beziehen sich auf Referenzwerte, die vor fast zwei Jahrzehnten erhoben wurden. Dies erschwert zunehmend die gesellschaftliche Legitimation und die politische Begründung der Direktzahlungen in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung. Die negative öffentliche Wahrnehmung macht eine Neuausrichtung der GAP erforderlich. Sie muss zukünftig einen erkennbaren Mehrwert für die Gesellschaft bieten.

Die Ausrichtung der GAP ist eng verbunden mit ihrer finanziellen Ausstattung in der nächsten EU-Finanzperiode (2014-2019). Die EU-Kommission hat bereits mehrmals klargestellt, dass der Agrarsektor im Verhältnis zu anderen Politikbereichen an Bedeutung verlieren wird und keine Ausgabenpriorität mehr genießen kann.

Sowohl die EU-Erweiterung als auch das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages haben die politischen Gewichte auf der europäischen Ebene verschoben. Das Europäische Parlament hat durch den Lissabon-Vertrag neue Kompetenzen erhalten und ist gewillt, die Weiterentwicklung der GAP maßgeblich mit zu gestalten. Über Jahrzehnte gewachsene politische Achsen, wie die deutsch-französische haben ihren Einfluss eingebüßt. Die neuen Mitgliedsstaaten verlangen eine gerechtere Verteilung der im Agrarhaushalt zur Verfügung stehenden Mittel, was ihnen bereits 2004 zugesagt wurde. Zivilgesellschaftliche Interessengruppen werden stärker als bisher auf nationaler Ebene und über das Europäische Parlament Einfluss nehmen.

Die Institutionen der europäischen Union und die EU-Mitgliedsstaaten stehen nun vor der Herausforderung, die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik neu zu legitimieren und sie entsprechend auszurichten. Dazu ist eine breite öffentliche Diskussion über die inhaltliche, strukturelle und finanzielle Ausgestaltung der europäischen Agrarpolitik dringend erforderlich.

Durch eine Weiterentwicklung der GAP ergibt sich die Chance, das bisherige System an die aktuellen Erfordernisse und künftigen Herausforderungen noch besser anzupassen und ein neues Modell zur Ausrichtung beider Säulen auf den Weg zu bringen. Wir werben dafür, diese Chance zu ergreifen. Nur so lassen sich eine Politik zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume und gesellschaftlich gewünschte Leistungen, die die Landwirte zukünftig bereitstellen sollen, dauerhaft und verlässlich finanzieren.

Diskussionsbeitrag

Deutschland sollte als größter Nettozahler der EU frühzeitig eine eigene Position in der anstehenden Diskussion beziehen. Dazu ist es zunächst erforderlich, sich über die grundsätzlichen Ziele der GAP zu verständigen und diese aktiv gestaltend in die Diskussion auf europäischer Ebene einzubringen.

Wir unterstützen das europäische Agrarmodell einer flächendeckend wirtschaftenden und multifunktional ausgerichteten Landwirtschaft, die dem Ziel einer ressourcenschonenden Produktionsweise verpflichtet ist. Wir setzen uns für starke und lebenswerte ländliche Räume ein, in denen vielfältig strukturierte landwirtschaftliche Unternehmen eine der wirtschaftlichen Säulen darstellen. Den Folgen des demografischen Wandels und der strukturellen Schwächen in vielen ländlichen Regionen wollen wir durch Strategien zur integrierten ländlichen Entwicklung begegnen. Durch die Förderung von Bildung, Innovationen, Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Arbeitsplätzen innerhalb, aber vor allem auch außerhalb der Landwirtschaft kann die Vitalität ländlicher Räume erhalten und gestärkt werden. Für uns sind lebendige ländliche Räume und eine nachhaltige Landbewirtschaftung zwei Seiten einer Medaille zukunftsfähiger Agrarpolitik.

Landwirte werden auch in Zukunft primär Nahrungsmittel produzieren und dazu beitragen, unsere vielfältigen Kulturlandschaften zu erhalten. Diese Aufgaben bleiben ihre wesentliche Einkommensgrundlage, die sich ausbauen lässt, in dem die Nahrungsmittelproduktion stärker an den Wünschen qualitätsbewusster Verbraucher ausgerichtet wird. Daneben ist der Markt des 21. Jahrhunderts auch ein Markt für spezifische und zielgerichtete Umweltleistungen. Künftig werden landwirtschaftliche Unternehmen und andere Landnutzer verstärkt dazu beitragen müssen, die ambitionierten umwelt- und klimapolitischen Ziele in Europa zu erreichen. Landwirte müssen sich noch viel mehr als heute als Dienstleister in ländlichen Räumen verstehen. Die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter werden mehrheitlich nicht über die globalisierten Agrarrohstoffmärkte abgegolten. Daher müssen Landwirte einen Anreiz erhalten, die gewünschten öffentlichen Güter bereitzustellen. Gleichzeitig muss die Politik dafür sorgen, dass Landwirte für ihre Leistungen verlässlich entlohnt werden.

Rahmenbedingungen verändern sich

Es ist damit zu rechnen, dass die gegenwärtige Höhe der Direktzahlungen bis zum Jahr 2020 weiter reduziert wird. In Europa werden auch künftig Transferzahlungen an die Landwirtschaft erforderlich sein. Die Legitimation dieser Zahlungen wird sich aber umso stärker sichern lassen, je besser die Menschen vor Ort die Leistungen „ihrer“ Landwirtschaft nachvollziehen können.

Daher ist eine vollständige Entkopplung der Direktzahlungen in Europa nach 2013 erforderlich. Dies ebnet den Weg für die Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik einheitlich in allen Mitgliedsstaaten der EU.

Landwirtschaftspolitik darf aus unserer Sicht keine Sozialpolitik für bestimmte Interessengruppen sein. Sie muss immer einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz folgen. Daher grenzen wir uns bewusst von einer Klientelpolitik ab, die die Direktzahlungen weiterhin pauschal als Besitzstände verteidigt.

Auf europäischer Ebene erkennen wir das legitime Interesse der neuen EU-Mitgliedsstaaten an, die darauf drängen, die unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen der europäischen Regionen anzugleichen.

Leistungsfähige landwirtschaftliche Unternehmen sind Voraussetzungen für eine flächendeckende Landbewirtschaftung und funktionsfähige Agrarmärkte.

Angesichts der weltweiten Globalisierung und der damit verbundenen Liberalisierung der Agrarmärkte müssen sich die europäischen Landwirte neuen Herausforderungen stellen. In diesem Zusammenhang gewinnen Systeme zur Absicherung von Produktions- und Marktrisiken im landwirtschaftlichen Bereich an Bedeutung. Sie sollten im Kontext der Neugestaltung künftiger Instrumente der GAP grundsätzlich aufgenommen werden.

In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die öffentlichen Haushalte unter erheblichen Konsolidierungsdruck geraten, was ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft einschränken wird. Diese Entwicklungen tangieren auch die bisherigen Kofinanzierungsmechanismen zwischen der EU und Deutschland einerseits sowie dem Bund und den Ländern andererseits. Wir müssen darauf achten, dass wir diese nicht überbeanspruchen. Als Folge dessen könnten die von der EU bereitgestellten Finanzmittel unter Umständen nicht mehr in vollem Umfang national kofinanziert werden. Dies würde mittel- bis langfristig das Subsidiaritätsprinzip und damit auch die gesamte GAP in Frage stellen.

Gestaltungsspielräume nutzen, GAP weiterentwickeln

Die GAP wird künftig die Aufgabe haben, einen Ausgleich zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen an eine nachhaltige Landbewirtschaftung, der Erhaltung lebenswerter Kulturlandschaften, die Entwicklung ländlicher Räume und die Marktausrichtung landwirtschaftlicher Unternehmen herzustellen. Um die gesellschaftliche Legitimation der GAP zu sichern, wollen wir pauschale Einkommensstützungen zurückführen. An ihre Stelle muss ein System der Entlohnung gesellschaftlich gewünschter Leistungen treten:

Das bisherige System der „Belohnung“ für die Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen und Selbstverständlichkeiten muss durch ein System der echten „Entlohnung“ von Leistungen, vor allem im Bereich Klimaschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt, der Bodenfruchtbarkeit sowie des Umwelt-, des Verbraucher- und des Tierschutzes ersetzt werden.

Neben den oben genannten, sollten weiter ausgewählte Gemeingüter und Dienstleistungen entlohnt werden. Die OECD hat in ihrem Leistungskatalog folgende Bereiche benannt: den Erhalt der ländlichen Lebensqualität, die Bewahrung von Landschafts- und Landökosystemfunktionen und die Entwicklung ländlicher Räume.

Die Vorgaben für die Bewirtschaftung der Agrarflächen müssen sich stärker als bisher an Nachhaltigkeitskriterien orientieren. Um diese effektiv umsetzen zu können, muss der Schwerpunkt auf die Zielerreichung gelegt werden:

Die gewünschten gesellschaftlichen Leistungen sollten in einem EU weit gültigen Angebotskatalog detailliert und zielgenau beschrieben werden. Die Vergütung muss an der Erreichung vorab festgelegter Zielvorgaben ausgerichtet und vereinbart werden. Nach dem Vorbild des ökologischen Landbaus kann das über ein Zertifizierungssystem kontrollfähig und abrechenbar gestaltet werden.

Das 2-Säulenmodell der GAP wollen wir entsprechend der genannten Vorgaben weiterentwickeln. Globale Herausforderung wie der Klimawandel und der Erhalt der biologischen Vielfalt verlangen ein international abgestimmtes Vorgehen. Diese Gemeingüter sollten zukünftig vorrangig durch Mittel der 1. Säule entlohnt werden.

Andere Gemeingüter, wie die Bewahrung von Landschaftsfunktionen und die Entwicklung der unterschiedlichen ländlichen Räume weisen eher einen lokalen bzw. regionalen Charakter auf. Solche Gemeingüter sollten nach unserer Meinung durch Maßnahmen gefördert werden, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene entwickelt und umgesetzt werden. Sie sind im Rahmen der 2. Säule der GAP zu finanzieren.

Zukünftig sollten die Zahlungen an die europäischen Landwirte modular in drei Stufen ausgestaltet werden:

In der ersten Stufe sollte ein einheitlicher Sockelbetrag eingeführt werden, der bis spätestens 2020 europaweit angeglichen wird. Diese Grundvergütung wird durch die EU finanziert und nur für die Leistungen gewährt, die oberhalb der Anforderungen des Weltmarktes liegen. Als Voraussetzung für die Zahlung dieses Sockelbetrages sind die landwirtschaftlich genutzten Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten.

In der zweiten Stufe sollten Leistungen aus einem Leistungskatalog der EU entlohnt werden. Insbesondere die neuen Herausforderungen sind dabei zu berücksichtigen. Die erschwerte Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten, in denen weiterhin Landwirtschaft betrieben werden soll, muss durch eine Ausgleichszulage kompensiert werden, die ebenfalls Bestandteil der zweiten Stufe sein sollte.

Im Rahmen einer dritten Stufe werden Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung finanziert. Dies beinhaltet beispielsweise Infrastruktur- und Innovationsförderung, Bildung sowie Leistungen der Daseinsvorsorge, die bisher aus der 2. Säule national kofinanziert werden.

Die GAP muss künftig einen effektiven Beitrag zur Vitalisierung ländlicher Räume leisten. Eine sektorale Ausrichtung allein ist dafür nicht ausreichend. Daher muss die 2. Säule der GAP als umfassender Politikansatz zur integrierten ländlichen Entwicklung weiterentwickelt werden. Eine engere Verzahnung mit der Kohäsionspolitik ist zwingend erforderlich, um einen möglichst großen Nutzen aus den vorhandenen Finanzmitteln zu ziehen.

Beide Säulen der GAP müssen mit der Aufstellung des EU-Haushaltes ausgewogen und den Zielen angemessen finanziert werden. Damit erübrigt sich das Instrument der Modulation. Die EU-Mitgliedsstaaten benötigen darüber hinaus zusätzliche Spielräume zur nationalen Ausgestaltung sektorspezifischer Herausforderungen und Krisen. Der Artikel 68 der Direktzahlungsverordnung 1782/2003 der EU stellt ein wichtiges Instrumentarium für die notwendige Umverteilung der erforderlichen Mittel auf nationaler Ebene dar.

- 1.) Wir fordern eine starke Gemeinsame Europäische Agrarpolitik und die Weiterentwicklung des 2-Säulenmodells.
- 2.) Alle staatlichen Transferzahlungen an die europäische Landwirtschaft werden zukünftig qualifiziert, d.h., es werden konkrete, gesellschaftlich gewünschte Leistungen entlohnt. Die historischen Bezugsgrößen für die Direktzahlungen verlieren ihre Bedeutung.
- 3.) Die Zahlungen an die Landwirte werden modular in drei Stufen gestaltet.

In der ersten Stufe wird ein einheitlicher Sockelbetrag eingeführt, der bis spätestens 2020 europaweit angeglichen werden sollte. Diese Grundvergütung wird für Leistungen gewährt, welche die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben. Dieser wird vollständig durch die EU finanziert.

In der zweiten Stufe können definierte Leistungen aus einem Leistungskatalog der EU, insbesondere für die neuen Herausforderungen ausgewählt werden. Auch die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sollte künftig darin enthalten sein. Dieses Leistungsentgelt wird ebenfalls wesentlich durch die EU finanziert.

Die dritte Stufe beinhaltet regionale Ansätze einer integrierten ländlichen Entwicklung. Dazu gehören beispielsweise regional bedeutsame ökologische Leistungen, insbesondere der ökologische Landbau, Infrastrukturförderung, Innovationen sowie Bildung, die wie bisher aus der 2. Säule national kofinanziert werden.
- 4.) Die 2. Säule der europäischen Agrarpolitik wird inhaltlich und finanziell zu einem umfassenden und wirkungsstarken Politikansatz zur integrierten Entwicklung ländlicher Räume ausgebaut.
- 5.) Öffentliche Gelder müssen nachvollziehbar ausgereicht und in ihrer Wirkung regelmäßig evaluiert werden, damit sie effektiv wirken können.
- 6.) Mit der Einführung eines verbindlichen Zertifizierungssystems für die Direktzahlungen nach dem Beispiel des ökologischen Landbaus werden sowohl die Cross-Compliance-Anforderungen in der Basisstufe, wie auch die freiwilligen Maßnahmen in der zweiten Stufe verbindlich nachgewiesen und zudem zusätzlicher bürokratischer Kontrollaufwand vermieden.
- 7.) Die Kofinanzierungsmodalitäten sind künftig so zu gestalten, dass auch finanzschwache Regionen in die Lage versetzt werden, das Maßnahmenpektrum der EU anwenden zu können.

Der Diskussionsprozess um die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der GAP nach 2013 gewinnt zunehmend an Dynamik. In den kommenden Monaten werden die Weichen dafür gestellt, wie die Agrarpolitik in Europa bis 2020 aussehen wird.

Wir sprechen uns dafür aus, den insbesondere seit 2003 begonnenen Reformprozess so fortzuführen, dass der Weg zu einer nachhaltigen und marktorientierten Landwirtschaft in Europa nicht in Frage gestellt wird. Nach 2013 werden die 1. und 2. Säule der GAP auch weiterhin den einheitlichen Rahmen für eine abgestimmte Gemeinsame Europäische Agrarpolitik darstellen.

Die Transferzahlungen an die europäischen Landwirte bleiben bis zum Jahr 2020 ein Grundpfeiler der europäischen Agrarmodells. Gleichzeitig muss die Gewährung angemessener finanzieller Transferleistungen auf eine neue, von der Gesellschaft akzeptierte Grundlage gestellt werden. Das bisherige, auf Preisausgleich und Einkommensstützung ausgerichtete System und ihre pauschale Gewährung hat angesichts wachsender Herausforderungen und angespannter öffentlicher Haushalte keine Zukunft mehr. Notwendig ist vielmehr ein einfaches und klares System der echten „Entlohnung“ von Leistungen, vor allem im Bereich Klimaschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt, der Bodenfruchtbarkeit sowie des Umwelt- und Tierschutzes. Damit erreichen wir, dass die Landwirtschaft zukünftig für eindeutig definierte gesellschaftliche Leistungen entlohnt wird.

Dieser neue Politikansatz wird die gesellschaftliche Anerkennung der europäischen Landwirte stärken, zum territorialen Ausgleich in Europa beitragen und Anreize schaffen, damit die Landwirtschaft ihren wichtigen Anteil zur Bewältigung der Herausforderungen der 21. Jahrhunderts beiträgt.