Agrarpolitik umwelt- und sozialgerechter gestalten!

Konzept der Agrarministerin und Agrarminister der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015

Am 26. Juni 2013 haben sich das Europäische Parlament (EP) und der Rat grundsätzlich auf die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik für 2014 bis 2020 (GAP) verständigt. Das EP, der Rat und die Europäische Kommission (KOM) haben am 27. Juni 2013 nach schwierigen Verhandlungen auch einen Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 (MFR) gefunden. Das EP hat der Einigung am 3. Juli 2013 in einer Resolution, die mit einfacher Mehrheit verabschiedet wurde, zugestimmt.

Auch wenn die förmliche Abstimmung über alle Verordnungen erst nach der Vorlage konkreter Rechtstexte im Herbst (laut derzeitigem Präsidentschaftsprogramm am 18./19. November 2013) abschließend erfolgt, stehen wichtige Eckpunkte der zukünftigen GAP fest. Für die nationale Umsetzung der GAP besteht erheblicher Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.

Diesen wollen wir nutzen, um die Agrarpolitik umwelt- und sozialgerechter zu gestalten.

Deshalb unterstützen wir grundsätzlich auch die Forderung des Europäischen Parlaments, im Rahmen der anstehenden Nachverhandlungen zum Trilog die Deckelung der Direktzahlungen für die Großbetriebe (Kappung und Degression) und die Flexibilität der Finanzmittelausstattung zwischen den Säulen des Beschlusses des Europäischen Rates vom 8. Februar 2013 aufzugreifen und abschließend zu verhandeln.

1. „Greening“ wird verbindlich eingeführt – EU-weit und national wirkungsvoll umsetzen!

Das Greening als zentrales Element der Agrarreform in der 1. Säule der GAP wird verbindlich eingeführt. Mit den Vorgaben zu Grünlanderhalt, Anbaudiversifizierung und Ökologischen Vorrangflächen wird damit mehr Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in der Landwirtschaft gefördert und gleichzeitig die öffentliche Akzeptanz der Zahlungen an die Landwirte erhöht.

Allerdings wurden die Greening-Vorschriften im Laufe des Reformprozesses verwässert und bleiben im Ergebnis deutlich hinter den Anforderungen an eine wirksame Ökologisierung der GAP zurück. Gleichzeitig wurden erhebliche nationale Umsetzungsspielräume eröffnet. Ob die GAP-Reform spürbare ökologische Wirkungen entfaltet, wird maßgeblich von der nationalen Ausgestaltung abhängen.

Forderungen für die Umsetzung:

- Der Anbau von Leguminosen zählt zu den Ökologischen Vorrangflächen (öVF) und unterstützt damit die nationale Eiweißstrategie. Der Dauergrünlanderhalt muss auf einzelbetrieblicher Ebene erfolgen, das Schutzniveau der gegenwärtigen Cross-Compliance-Regelung mindestens erhalten bleiben.
- Bei der Umsetzung des „Äquivalenz-Prinzips“ darf es kein „Greenwashing“ geben. Äquivalente Maßnahmen müssen mindestens gleichwertige Umweltwirkungen wie die Standardvorgaben haben.
- Auf ÖVF dürfen grundsätzlich keine Dünge- und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden.
- Bei äquivalenten Agrarumweltmaßnahmen muss als Mindestkriterium der Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel gelten.
- Das Greening ist einzelbetrieblich umzusetzen, kollektive und regionale Ansätze werden abgelehnt, um die flächendeckende, ökologische Wirkung sicher zu stellen.

2. Mittelausstattung in der 2. Säule unzureichend – Möglichkeiten zur finanziellen Stärkung nutzen!

Eine finanziell starke 2. Säule der GAP ist zwingende Voraussetzung für eine regional verankerte, nachhaltige und multifunktionale bäuerliche Landwirtschaft und um den neuen Herausforderungen einschließlich der Unterstützung der Energiewende durch die Landwirtschaft und des demographischen Wandels in den ländlichen Räumen begegnen zu können. Die Mittel sind gerade auch zur Unterstützung der Landwirtschaft u. a. bei Investitionen in besonders tiergerechte Haltungsverfahren oder gezielten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erforderlich. Landwirten können damit auf freiwilliger Basis erbrachte weitergehende Tier-, Umwelt- und Naturschutzleistungen honoriert werden.

Die Mittelausstattung für die 2. Säule der GAP bleibt jedoch für Deutschland angesichts des schlechten Verhandlungsergebnisses der Bundeskanzlerin unzureichend. Es ist nicht

nachvollziehbar, dass rund 6,25 Mrd. € ELER-Mittel an 16 Mitgliedstaaten – zu Lasten von Deutschland – in Form zusätzlicher Mittelzuweisungen zugeteilt werden. Für Deutschland werden sich die jährlich zur Verfügung stehenden ELER-Mittel in den Ländern im Vergleich zu 2013 um rund 15 % verringern; hinzukommt der Kaufkraftverlust.

Das kann von den Ländern nicht kompensiert werden. Der Bund ist jetzt gefordert, die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ aufzustocken. Die dafür benötigten Mittel spart der Bund infolge der Begrenzung der Beitragszahlungen für den EU-Haushalt auf 1,0 % des Bruttonationaleinkommens (Einsparung rd. 2 Mrd. €); diese sind mindestens zu 20 % für eine Erhöhung der Bundesmittel in der GAK zu verwenden. Die letzte Kürzung der Bundeshaushaltsmittel um 100 Mio. € jährlich ist deshalb zurückzunehmen und der Ansatz entsprechend zu erhöhen. Zusätzliche Mittel sind für einen ausreichenden Klimawandel bedingten technischen und ökologischen Hochwasserschutz im Binnenland bereitzustellen, wie im Bundesrat beschlossen.

Im Hinblick auf die vg. neuen Herausforderungen ist es zusätzlich zwingend erforderlich, 15 % der Mittel der 1. Säule der GAP in die 2. Säule umzuschichten. Diese Mittel müssen entsprechend ihrem Aufkommen in den Bundesländern verbleiben und sind zweckgebunden, insbesondere für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, die Stärkung des Tierschutzes und des ökologischen Landbaus sowie die Ausgleichszulage für die von der Natur benachteiligten Gebiete zu verwenden. Nur diese Strategie ermöglicht den Ländern, die notwendigen Mittel für das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft und einer allen Belangen gerecht werdenden Landbewirtschaftung auch in den von der Natur benachteiligten Gebieten bereit zu stellen.

3. Finanzmittel für die 2. Säule in Deutschland neu verteilen – Entscheidung unmittelbar nach der Sommerpause treffen!

Die Festlegung der Mittelverteilung in der 2. Säule der GAP ist Voraussetzung für die Fertigstellung der Partnerschaftsvereinbarung für alle Europäischen Struktur- und Investitionsfonds mit der Europäischen Kommission und die ELER-Programmplanung. Als Grundlage dafür ist ein neuer ELER-Verteilungsschlüssel erforderlich, der historische Bezüge aufhebt und ehemalige Sonderplafonds (u.a. Konvergenzmittel) außer Acht lässt. So gehören die neuen Bundesländer in der neuen Förderperiode 2014 – 2020 nicht mehr zu den Konvergenzregionen. Die Höhe der ELER-Mittel in den einzelnen Bundesländern basiert auf historischen Ausgangsbedingungen vor der Förderperiode 2007 – 2013. Dadurch kamen ELER-Mittelverteilungen je ha zustande, die zwischen den Bundesländern sehr stark differieren (Nordrhein-Westfalen 36€/ha; Sachsen 155 €/ha; Bundesdurchschnitt 77 €/ha). Diese Ungleichbehandlung der Bundesländer ist für die kommende Förderperiode nicht mehr zu rechtfertigen.

Um in der kommenden Förderperiode auch hier zu einer „internen Konvergenz“ bei der ELER-Mittelverteilung zu kommen, bedarf es einer deutlichen Angleichung zwischen den Bundesländern.

- Um den EU-Vorgaben (mindestens 30 % der ELER-Mittel im Bereich Klimawandel über Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, ökologischen Landbau, Zahlungen in benachteiligten Gebieten, Ausgleichszahlungen für Natura2000 und WRRL sowie Forstmaßnahmen und entsprechende investive Maßnahmen) gerecht zu werden, sollten 30 % der ELER-Mittel den Ländern entsprechend ihres Anteils an der LF vorweg zugeteilt werden.

- Die übrigen Mittel sollen den Ländern grundsätzlich nach dem bisherigen Schlüssel zugewiesen werden. Den neuen Bundesländern sollte zusätzlich – obwohl sie keine Konvergenzregionen mehr sind – ein „Sicherheitsnetz“ in Höhe von 60 % der bisherigen Konvergenzmittel eingeräumt werden, um deren Mittelverluste zu begrenzen.

- Im Ergebnis muss jedes Bundesland ELER-Mittel in Höhe von mindestens 50 €/ha LF erhalten.

4. Mittelverteilung der 1. Säule - auf dem Weg zu einer bundeseinheitlichen Prämie

Die Höhe der Direktzahlungen in den einzelnen Bundesländern basiert derzeit auf historischen Erträgen und Tierzahlen, die z.T. mit der Einführung der Preisausgleichszahlungen im Jahr 1992 ermittelt wurden. Dadurch kamen Prämienhöhen zustande, die zwischen den Bundesländern sehr stark differieren (Rheinland-Pfalz 296 €/ha; Niedersachsen 366 €/ha; Bundesdurchschnitt 345 €/ha). Diese Ungleichbehandlung der Bundesländer wollen wir auch unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2008 in der kommenden Förderperiode schrittweise abbauen und dabei wie folgt vorgehen:

- Die „Greening-Komponente“ (30 % der Direktzahlungen) ist bereits ab 2015 als bundeseinheitliche „Umweltleistungsprämie“ auszugestalten. Damit werden die Umweltauflagen in der 1. Säule der GAP von Beginn an für alle Betriebe unabhängig von ihrer Lage und Größe überall in gleicher Höhe honoriert.

- Die Basisprämie soll schrittweise und konsequent auf ein bundeseinheitliches Niveau bis 2019 angeglichen werden.

5. Direktzahlungen zukünftig sozialgerechter verteilen – Aufschlag für die ersten Hektare!

Derzeit erhalten etwa 20 % der Betriebe rund 80 % der Direktzahlungen. Großbetriebe realisieren im Gegensatz zu kleinen und mittelgroßen bäuerlichen Betrieben gerade auch in der Flächenbewirtschaftung erhebliche Kostendegressionen. Ihr Arbeitskräfteeinsatz ist im Verhältnis zur bearbeiteten Fläche häufig sehr niedrig. Um eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten entweder eine Kappung, eine Degression oder eine Zusatzförderung für die ersten Hektare einführen. Für diese Zusatzprämie können bis zu 30 % der Direktzahlungen eingesetzt werden.

Wir setzen uns dafür ein, diese Möglichkeit in Deutschland umfassend zu nutzen. Wir wollen gezielt mittelständische bäuerliche Betriebe unterstützen. Dies ist ein wichtiger Beitrag, um eine bäuerliche Landwirtschaft und Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erhalten. Die bisherige ungerechte Verteilung der Direktzahlungen kann mit diesem neuen Instrument korrigiert werden. Wir wollen von der Möglichkeit einer Zusatzprämie für die ersten 46 Hektar eines jeden Betriebes (durchschnittliche Betriebsgröße) Gebrauch machen. Davon profitieren alle Betriebe bis rd. 100 ha bzw. rd. 90 % aller Betriebe in Deutschland. Hierfür soll der EU-rechtliche Rahmen umfassend ausgeschöpft werden.

6. Junglandwirtinnen und Junglandwirte unterstützen – Berufsnachwuchs fördern!

Nach den Beschlüssen wird für Junglandwirtinnen und Junglandwirte (unter 40 Jahre) für die ersten fünf Jahre nach Übernahme oder Gründung des Betriebes eine Zusatzprämie neu eingeführt. Hierfür können bis zu 2 % der nationalen Obergrenze (rd. 100 Mio. € pro Jahr) eingesetzt werden. Die Zusatzprämie, wenn sie als Zuschlag zur Flächenprämie gewährt wird, beträgt 25 % der Basisprämie (rd. 50 €/ha).

Wir wollen den von der EU gesetzten Rahmen bei der Obergrenze förderfähiger Flächen (rd. 90 ha) voll ausschöpfen, um junge Landwirtinnen und Landwirte in der Startphase zu unterstützen.

7. Neue gekoppelte Zahlungen möglich - strategisch anwenden!

Die Beschlüsse zur GAP-Reform sehen unter bestimmten Bedingungen die Einführung neuer, an die Produktion gekoppelter Zahlungen vor. Hierfür können bis zu 8 % der nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen eingesetzt werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, weitere 2 % für eine gekoppelte Eiweißpflanzenprämie zu verwenden.

Die Entkoppelung der Prämien von der Produktion hat sich in Deutschland grundsätzlich bewährt. In umweltsensiblen Gebieten (z.B. Berggebieten), in denen eine Beweidung zwingende Voraussetzung für deren Erhalt ist, haben sich jedoch die Tierzahlen teilweise deutlich verringert. Negativ betroffen von der Entkoppelung der Prämien sind insbesondere flächenarme Betriebe mit Hütetierhaltung von Schafen und Ziegen, die für die Landschaftspflege unverzichtbar sind. Die Möglichkeit zur Gewährung neuer gekoppelter Zahlungen (GV-Prämien oder flächenbezogene Prämien) soll einen Beitrag leisten, um die Tierzahlen im erforderlichen Umfang zu stabilisieren.

Mit einer gekoppelten Eiweißpflanzenprämie kann der Flächenumfang von heimischen Körner- und Futterleguminosen stabilisiert werden. Sie unterstützt damit eine nationale Eiweißstrategie, bei der auf den Einsatz gentechnisch veränderter Organismen verzichtet wird.

Wegen ihrer schwierigen Standort- und Bewirtschaftungsbedingungen sind aber auch weitere Gebiete davon bedroht, von der bäuerlichen, flächendeckenden Landbewirtschaftung aufgegeben zu werden: dies sind beispielsweise die Weinbausteil- und –steilstlagen sowie die Dauergrünlandflächen insbesondere auf den Mittelgebirgsstandorten, die durch die bäuerlichen Milchvieh- und Mutterkuhhalter in artenreicher Nutzung gehalten werden. Für diese wertvollen Gebietskulissen wollen wir ein zukunftsorientiertes, nachhaltiges „Bild der Landwirtschaft“ schaffen. Dieses Zukunftskonzept ist auf ressourceneffiziente sowie umwelt- und tiergerechte Landbewirtschaftung ausgerichtet. Dazu wollen wir das Instrumentarium der gekoppelten Prämien einsetzen und die Milchvieh- und Mutterkuhhaltung ebenso einbeziehen wie die Schaf- und Ziegenhaltung.

Um die dauerhafte Bewirtschaftung der landschaftsprägenden und ökologisch wertvollen Steil- und Steilstlagenrebflächen zu gewährleisten, muss bei der Umsetzung der GAP-Reformbeschlüsse zum Sektor Wein sichergestellt werden, dass die Rebflächenausweitung

im Rahmen des Autorisierungssystems in Deutschland restriktiv gehandhabt und auf maximal 0,5 % pro Jahr festgelegt wird.

Darüber hinaus sollte in Abhängigkeit vom Gesamtergebnis der nationalen Umsetzung der Reform die Gewährung einer Ausgleichszulage für Dauergrünlandflächen aus der 1. Säule geprüft werden.

8. Kleinerzeugerregelung anwenden – ein Beitrag zur Vereinfachung!

Eine pauschale Kleinlandwirteregelung ist ein Beitrag zum Bürokratieabbau in der Agrarförderung, da sie für die Betriebe und die Verwaltung wesentliche Vereinfachungen bringt, beispielsweise durch geringere Kontrollerfordernisse. Diese Maßnahme ist deshalb zu unterstützen und als „individualisierte Kleinlandwirteregelung“ national umzusetzen. Dies bedeutet, dass den teilnehmenden Betrieben jährlich eine Pauschalprämie in Abhängigkeit von ihren aktivierten Zahlungsansprüchen bis max. 1250 €/Betrieb gezahlt wird.

9. Transparenz schaffen für EU-Agrarfördermittel – Förderdaten veröffentlichen!

Die Transparenz der in der Agrarförderung eingesetzten öffentlichen Mittel ist ein wichtiges Instrument für die Akzeptanz der GAP in der Gesellschaft und damit auch zur langfristigen Absicherung des Agrarbudgets. Wir begrüßen die Veröffentlichung der Förderdaten, wie sie die Kommission vorsieht und fordern dies für die generelle Förderpraxis in allen Bereichen.

10. Halbzeitbewertung erforderlich – GAP zügig weiterentwickeln!

Neben der vorgesehenen Überprüfung des Umfangs der ökologischen Vorrangflächen ist es erforderlich, die Wirkungen der Reform frühzeitig zu analysieren. Die jetzige Reform ist ein

erster Schritt. Weitere Schritte zur Ökologisierung und gerechten Verteilung der Agrarmittel sind im Lichte der Evaluierung zügig einzuleiten, um bei der vorgesehenen Überprüfung des EU-Budgets eine Stärkung der Agrarmittel, insbesondere für die 2. Säule, zu erreichen.

In der Halbzeitbewertung sind auch die Marktmaßnahmen und die in der Einheitlichen Gemeinsamen Marktorganisation (EGMO) erwähnten Instrumente des Krisenmanagements zu prüfen. Dazu gehört auch, insbesondere im Milchsektor die Position der Erzeuger zu stärken.