



Konzept zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015

I. Ausgangssituation

In Deutschland ist jeder neunte Beschäftigte in der Landwirtschaft und den ihr vor- und nachgelagerten Bereichen tätig. Sie tragen etwa sieben Prozent zur Bruttowertschöpfung in Deutschland bei. Damit kommt dem Agrar- und Ernährungssektor in Deutschland nach wie vor erhebliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu. Insbesondere in den ländlichen Regionen, in denen rund 40 Prozent der Bevölkerung Deutschlands leben, ist die Landwirtschaft ein wichtiger Sektor, der Wertschöpfung und Arbeitsplätze schafft und erhält sowie Kultur, Umwelt und Landschaft bewahrt.

II. Ziele für die nationale Umsetzung der GAP ab 2015

Am 26. Juni 2013 haben sich das Europäische Parlament und der Rat – unter dem Vorbehalt der noch ausstehenden Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit 2014 bis 2020 und der zum Teil noch vorzulegenden ausformulierten Rechtstexte – politisch auf die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verständigt. Die formelle Annahme konkreter Rechtstexte steht noch aus.

Die Weiterentwicklung der GAP trägt den künftigen Herausforderungen an die Landwirtschaft, insbesondere einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einer markt- und verbrauchergerechten Nahrungsmittelerzeugung sowie einer ausgewogenen Entwicklung ländlicher Räume, Rechnung.

Der neue Rahmen wird ab dem Jahr 2015 anzuwenden sein. Auch künftig werden wir in Deutschland eine starke 1. Säule und eine finanziell gut ausgestattete 2. Säule haben.



Die nationale Umsetzung der GAP soll insbesondere unter Berücksichtigung folgender Ziele erfolgen:

- Erhalt einer flächendeckenden, vielfältigen und nachhaltigen Landbewirtschaftung, geprägt durch leistungsstarke Unternehmen mit bäuerlicher Tradition, die durch Landwirte und Familien vor Ort getragen werden,
- Aufwertung von Umweltleistungen, die durch die konventionelle und ökologische Landwirtschaft erbracht werden, sowie Stärkung des Prinzips „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“,
- Fortführung der Marktorientierung und Stärkung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette,
- Sicherung vitaler ländlicher Räume und Erhalt der Wirtschaftskraft in diesen Gebieten,
- Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verantwortung für spezifische Regionen und Produktionsformen, die gesellschaftlich besonders wünschenswert sind und mit gezielten Sonderregelungen abgesichert werden müssen.

III. Konzept zur nationalen Umsetzung der GAP ab 2015

Das im Folgenden beschriebene Konzept zur nationalen Umsetzung der GAP greift diese agrarpolitischen Ziele auf. Dabei wurden die zwischen Rat und EP vereinbarten Elemente zur Ausrichtung der GAP zugrunde gelegt. Es ist ggf. im Lichte der noch zu erlassenden Rechtstexte zu überprüfen.

Das Konzept lässt sich zudem von dem Grundsatz leiten, die finanzielle Mittelverteilung zwischen den Bundesländern in der Gesamtschau von 1. und 2. Säule ausgewogen zu gestalten. Die nachfolgenden Eckpunkte berücksichtigen dabei sowohl die bisherige Mittelverteilung als auch die rechtlichen Vorgaben:



1. Die Landwirte haben beim Umwelt- und Ressourcenschutz und durch die Einhaltung hoher Standards auf allen Flächen vergleichbare gesellschaftliche Leistungen zu erbringen, die über die Erzeugerpreise nicht abgegolten werden. Dem tragen die regional einheitlichen Prämien für die förderfähigen Flächen Rechnung, die in Deutschland bis 2013 schrittweise angepasst wurden.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist dieser Anpassungsprozess nun national fortzusetzen. Daher soll die Höhe der Greening-Prämie, die die Landwirte für die obligatorische Erbringung zusätzlicher Umweltleistungen erhalten, bereits ab 2015 national einheitlich festgelegt werden (30 Prozent der Direktzahlungen). Zudem soll in vier gleichen Schritten bis 2019 eine bundeseinheitliche Basisprämie für alle förderfähigen Flächen in Deutschland eingeführt.

2. Bei der nationalen Ausgestaltung des Greenings soll eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung der bereitzustellenden ökologischen Vorrangflächen ermöglicht werden. Daher ist insbesondere die Möglichkeit zum Anbau von Zwischenfrüchten und stickstoffbindenden Pflanzen neben der Anrechnung von Stilllegungsflächen, Terrassen und Pufferstreifen auf die ökologischen Vorrangflächen vorzusehen. Zudem sollen ökologisch wertvolle Landschaftselemente, wie z. B. Hecken, Knicks und Baumreihen, durch eine Berücksichtigung als Vorrangflächen geschützt und ein Anreiz zu ihrer Ausweitung gegeben werden. Die Anwendung äquivalenter Agrarumweltmaßnahmen wird im Gesamtzusammenhang der nationalen Umsetzung des Greenings und der noch von der Europäischen Kommission festzulegenden Details entschieden. Zum Erhalt des Dauergrünlandes sollen auch einzelbetriebliche Vorschriften zur Anwendung kommen.
3. Bereits ab 2014 entfällt die obligatorische Modulation der Direktzahlungen und die damit verbundene Belastung besonderes der Betriebe in den neuen Bundesländern. Die Einführung einer obligatorischen Degression und Kappung unter Berücksichtigung der Lohnkosten – so wie von der Europäischen



Kommission vorgeschlagen – hätte einseitig die vergleichsweise großen landwirtschaftlichen Betriebe in den neuen Bundesländern belastet.

Entsprechend der Auffassung der Länder soll anstelle einer Kürzung von Direktzahlungen in großen Betrieben ein bundeseinheitlicher Zuschlag für die ersten Hektare in allen Betrieben eingeführt werden. Unter Nutzung von etwa fünf Prozent der nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen soll eine zusätzliche Zahlung von 50 €/ha für die ersten 15 Hektare und 30 €/ha für die nächsten 15 Hektare gewährt werden. Damit wird in Deutschland auf die einseitige Diskriminierung großer Betriebe und die Benachteiligung insbesondere der neuen Bundesländer verzichtet. Diese Zahlung dient auch als Ausgleich für den Wegfall des Freibetrags bei der bisherigen Modulation, die bisher insbesondere die kleineren und mittleren Betriebe entlastet hatte.

Die Ausgestaltung des o. g. Modells der Zahlungen für die ersten Hektare ist hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen auf die Bundesländer im engen Zusammenhang mit der künftigen Verteilung der EU-Mittel für die 2. Säule zu sehen.

4. Die Verteilung der künftigen Mittel für die ländliche Entwicklung soll sich an den heutigen Anteilen der Bundesländer orientieren.
5. Ein wichtiger Eckpunkt der GAP-Reform ist der Erhalt und die Stärkung der umweltsensiblen Agrarstandorte, auch im Sinne der Sicherstellung einer flächendeckenden Bewirtschaftung. Daher soll zur gezielten Unterstützung von naturbedingt benachteiligten Gebieten vorgeschlagen werden eine zusätzliche Zahlung in der 1. Säule in Höhe von 2,5 Prozent der nationalen Obergrenze zu gewähren, die auf die Direktzahlungen für Grünlandstandorte in benachteiligten Gebieten aufgeschlagen werden soll. Diese zusätzliche Förderung soll für das Dauergrünland in benachteiligten Gebieten etwa 40 Euro je Hektar betragen. Da diese Förderung nach EU-Recht nur für die neue Kulisse benachteiligter Gebiete gezahlt werden kann, soll die Neuabgrenzung benachteiligter Gebiete bereits für 2015 erfolgen.



Mit dieser Prämie sollen mit Blick auf das Auslaufen der Milchquote ab 2015 vor allem Betriebe mit Grünland gebundener Milchproduktion auf benachteiligten Standorten unterstützt werden. Zudem trägt diese Maßnahme zum Erhalt sensibler Grünlandgebiete, zur Sicherung des ökologisch vorteilhaften Dauergrünlandes als CO₂-Senke und zur finanziellen Entlastung der 2. Säule bei, da die Bundesländer mehr Mittel für andere Maßnahmen, etwa für Agrarumweltprogramme und die Förderung des ökologischen Landbaus verwenden können.

Vor diesem Hintergrund soll keine weitere Umschichtung von Finanzmitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP erfolgen.

6. Für Junglandwirte wird es künftig eine verpflichtende zusätzliche Förderung in der 1. Säule der GAP geben, die in Deutschland etwa 50 Euro je Hektar betragen kann. Dabei sollen die EU-rechtlich zulässigen Förderobergrenzen von 90 ha je Betrieb ausgeschöpft werden.
7. Deutschland hat in den bisherigen Agrarreformen insgesamt sehr gute Erfahrungen mit einer von der Produktion vollkommen entkoppelten Gewährung von Direktzahlungen gemacht. Dadurch kann sich die Landwirtschaft am Markt orientieren und im Wettbewerb behaupten. Diese Erfolge sollen nicht in Frage gestellt werden.

Dennoch gibt es traditionelle landwirtschaftliche Produktionszweige in bestimmten sensiblen Regionen, deren Erhalt einer besonderen gesellschaftlichen Begleitung bedarf. Dies ist bei der nationalen Umsetzung der GAP ab 2015 zu berücksichtigen.

Insofern wird eine spezifische Förderung für Raufutterfresser in sehr umweltsensiblen Gebieten vorgeschlagen. Diese Gebiete sollen die Berggebiete sowie Halligen und kleine Inseln umfassen. Die Förderhöhe könnte in der Größenordnung von etwa 80 Euro je Großvieheinheit liegen, wobei die Einhaltung der europarechtlichen Voraussetzungen nachzuweisen ist.



Außerdem sollte die Möglichkeit zur Förderung von flächenlosen Wanderschafbetrieben unter dem Aspekt der Landschaftspflege und im Hinblick auf eine verwaltungsmäßig tragfähige Umsetzung geprüft werden.

8. Im Sinne einer Verminderung der bürokratischen Lasten ist gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und wie in Deutschland die Kleinerzeugerregelung zur Anwendung kommen soll. Dabei ist nur die Option des vereinfachten Systems in Erwägung zu ziehen, bei dem keine neuen Regelungen aufgebaut werden müssen. Die Förderhöhe je Betrieb richtet sich dabei nach den jeweiligen Förderansprüchen in den einzelnen Stützungsregelungen und ist auf 1.250 Euro pro Betrieb begrenzt. Die teilnehmenden Betriebe sind vom Greening und der Einhaltung der Auflagen zur Cross Compliance befreit.
9. In Deutschland wurde die Gewährung der Direktzahlungen schon bisher auf die aktive Landbewirtschaftung ausgerichtet. So sind z. B. Golfplätze und Parkanlagen auch heute schon von der Förderung ausgenommen. Die Einführung der neuen Regelungen zum aktiven Landwirt, die nunmehr zusätzlich bestimmte nicht-landwirtschaftliche Unternehmen (z. B. Eisenbahn- und Immobilienunternehmen) explizit ausschließt, ist mit möglichst geringem zusätzlichem Bürokratieaufwand umzusetzen.

IV. Planungssicherheit für die Landwirte

Dieses Konzept dient als Startpunkt der Beratungen von Bund und Ländern für die nationale Umsetzung der GAP ab 2015. Beratungen im Hinblick auf die nationalen Rechtsvorschriften können erst dann aufgenommen werden, wenn der endgültige Rechtsrahmen auf EU-Ebene vorliegt. Das wird voraussichtlich im Herbst 2013 der Fall sein. Der Rechtsrahmen der EU wird bis zum Frühjahr 2014 durch weitere Regelungen der Europäischen Kommission zur Umsetzung ergänzt.



Unabhängig davon werden derzeit die Grundlagen für die Umsetzung der EU-Fonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 erarbeitet. Hierzu gehören die Programme zur ländlichen Entwicklung (ELER) wie auch die fondsübergreifende Partnerschaftsvereinbarung. Dafür ist die Verteilung der EU-Mittel eine wichtige Voraussetzung.

Der Vorschlag zur Verteilung der EU-Mittel für die ländliche Entwicklung auf die Bundesländer sowie das hier vorgeschlagene Konzept für die nationale Umsetzung sind die Grundlagen für eine baldige Einigung mit den Bundesländern.