



Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013

Vortrag TBV, Winterschulungen 2009/10

Stand: 31. Januar 2010

Dr. J. Strümpfel

Ziele der EU-Agrarpolitik

Die Diskussion um die Neuausrichtung/Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hat begonnen und findet auf EU-Ebene und nationaler Ebene mit zunehmender Intensität statt. Dabei wird die Vielfalt der Problemfelder als auch der dazu geäußerten Meinungen der Mitgliedsstaaten, der agrarpolitischen Akteure, des Berufsstandes oder der Interessenverbände sichtbar (Folie 1). Der Vortrag informiert über den Stand der Diskussion zum Zeitpunkt Ende Januar 2010.

Für die Diskussion um die Neuausrichtung/Weiterentwicklung der GAP zeichnet sich der in Folie 2 dargestellte Fahrplan ab. Mit einem Optionspapier der EU-Kommission ist im Herbst 2010 zu rechnen. Mitte 2011 werden die Legislativvorschläge erwartet, Ende 2012 die diesbezüglichen Beschlüsse des Agrarrates.

Es zeichnet sich ein ganzes Spektrum von Problemfeldern ab, die in Folie 3 übersichtlich zusammengefasst sind und weit über die agrarpolitische Diskussion des hinter uns liegenden „Gesundheitschecks“ der GAP hinausgehen werden.

Zuerst ist die Zielstellung der GAP zu formulieren. Hieraus ergeben sich dann die erforderlichen Instrumente und letztendlich der notwendige Finanzbedarf. Die Zielstellung im alten Art. 33 des EU-Vertrages dürfte den zukünftigen Anforderungen an die europäische Landwirtschaft nicht mehr genügen (Folie 4).

Notwendig sind Zielstellungen, die Fragen der Welternährung, der Vorsorgesicherheit, der energetischen Nutzung von Biomasse, der landwirtschaftlichen Flächennutzung in allen Regionen, des Erhalts der ländlichen Räume u. a. entsprechend berücksichtigen und darauf in den Focus der Gesellschaft rücken (Folie 5 und 6).

Zu den agrarpolitischen Instrumenten

Bezüglich der Direktzahlungen zeichnen sich die in Folie 7 aufgelisteten Fragestellungen ab. In Folie 8 sind die zz. in der Diskussion befindlichen Begründungen für die zukünftige Notwendigkeit von Direktzahlungen aufgelistet.

Aus Sicht der Landwirte sind Direktzahlungen notwendig zum Ausgleich der höheren Standards und zur Vergütung der Gemeinwohlleistungen.

- Stützung der Verbraucherpreise nicht Aufgabe der Agrarpolitik (Folie 9)
- Erhaltung der Mindestbewirtschaftung und Erhaltung von CC-Kriterien niemand vermittelbar
- Einkommensstützung und Abfederung von Risiken sind Wirkungen der Direktzahlungen, nicht deren Begründung

Zwischen den Mitgliedsstaaten gibt es gegenwärtig deutliche Unterschiede in den Direktzahlungen und in der Mittelbereitstellung für die 2. Säule (Folie 10). Hier ist mit entsprechenden Forderungen zur Angleichung der Höhe der Direktzahlungen und mit notwendigen Kompromissen zu rechnen.

Eine Argumentationslinie für ein Direktzahlungssystem enthält Folie 11.

- Pauschalausgleich für höhere Standards und Gemeinwohlleistungen
- Einheitliches System mit differenzierten Flächenzahlungen
- u. U. mit nationaler Top ups? und als Stufensystem (Verfahren, Regionen)
- Ist die Verbindung Direktzahlungen mit dem Ordnungsrecht weiterhin notwendig?

Hinsichtlich der Marktordnungen gibt es äußerst unterschiedliche Meinungen (Folie 12). Hier sollte vorsichtig argumentiert werden und von der Agrarpolitik ein wirksames und vielfältiges Instrumentarium eingefordert werden.

Zur ländlichen Entwicklung (2. Säule)

Für die ländliche Entwicklung stehen in Deutschland pro Jahr ca. 2,5 Mrd. EUR zur Verfügung (einschl. der Modulationsmittel) (Folie 13).

Problemfelder der 2. Säule sind in Folie 14 aufgelistet und treffen auch für Thüringen zu. Durch den denkbaren Wegfall des Konvergenzstatus ist mit einer geringeren Finanzausstattung durch die EU für Thüringen zu rechnen.

Folie 15 enthält eine Argumentationslinie für die 2. Säule.

In den Folien 16 bis 24 sind Aussagen von agrarpolitischen Akteuren der EU, der Mitgliedsstaaten und aus Deutschland (BMELV, B/L-AG) zusammengestellt.

Dabei sollen die unterschiedlichen Meinungen, das Spektrum der Vorschläge und die Vielfalt der Formulierungen aufgezeigt werden, die in der Diskussion um die zukünftig GAP sichtbar werden. Dabei muss beachtet werden, dass es sich dabei um politische Willensbekundungen handelt, die dann in ein konkretes Instrumentarium umgesetzt werden müssen.

Folie 16: Erklärung von 8 Agrarministern/Osteuropa, Deutschland und Österreich Oktober 2009

Folie 17 und 18: Erklärung von 22 Agrarministern bei einem von Frankreich organisierten Treffen in Paris im Herbst 2009

Folie 19 bis 21: Prof. Borchardt (bisheriger Kabinettschef) hat Optionen zu zukünftige Direktzahlungsmodellen ins Gespräch gebracht, neue Elemente für das auch weiterhin notwendige Sicherheitsnetz vorgeschlagen (Ausfuhr-Kreditsystem, Krisenfonds u. a.) und eine stärkere Zielorientierung für die 2. Säule eingefordert. Interessant sind auch die Meinungsäußerungen von R. Böge und M. Hamell zur Finanzplanung und zu Agrarumweltmaßnahmen.

Folie 22 bis 24: Auf Bundesebene findet auf der Grundlage erster Arbeitsergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine Positionsbestimmung im BMELV statt. Die Folien verdeutlichen die Positionen zu den Direktzahlungen sowie zur Finanzierung und inhaltlichen Ausrichtung der 2. Säule.

1

Exkurs: EU-Agrarpolitik nach 2013?	
EU-Kommission	„Haushalt reformieren, Europa verändern“ (Konsultationspapier 12.7.2007)
EU-Agrarkommission	2-Säulen-Modell beibehalten stärkere Rolle der ländlichen Entwicklung Agrargelder „zielgerichteter“ verteilen
Schweden, Dänemark	Kürzung der 1. Säule
Großbritannien	Abschaffung der Direktzahlungen fares und ausbalanciertes Fördersystem
Dänemark	Direktzahlungen längerfristig auslaufen lassen
Tschechien, Polen	Angleichung Beihilfeniveau zwischen den Mitgliedsstaaten
Deutschland	hohes Niveau der Direktzahlungen beibehalten gleitende Einführung Regionalmodell in den Mitgliedsstaaten



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

2

Fahrplan EU-Agrarpolitik

Anfang 2010	Weißbuch zur finanziellen Vorschau/Haushaltsreview
Herbst 2010	Vorschläge EU-KOM zur Agrarpolitik (Optionen, Denkansätze) Mitte 2011 Finanzrechnen
Mitte 2011	Legislativvorschläge zur Agrarpolitik
2. Hälfte 2012	Beschlüsse Agrarrat zur Agrarpolitik



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Foliensatz_Ritschel

EU-Agrarpolitik nach 2013

Problemfelder/Diskussionsbedarf

- Ziele der EU-Agrarpolitik
- Finanzausstattung der Agrarpolitik
- Aufgaben, Bestandteile, Umfang des Systems der staatlichen Zuwendungen
- Ziele und Instrumente zur Beeinflussung/Steuerung der Agrarmärkte
- Struktur- und Entwicklungsprobleme der ländlichen Gebiete
- Zukunft von Cross compliance
- Notwendigkeit/Umfang von Agrarumweltmaßnahmen
- Gebietsstatus Konvergenzgebiete



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Art. 33 des EU-Vertrages: Ziel der GAP

- (1)
 - a) Produktivität der Landwirtschaft steigern
 - b) angemessene Lebenshaltung für landwirtschaftliche Bevölkerung
 - c) Märkte stabilisieren
 - d) Versorgung sicherstellen
 - e) Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen
- (2) Bei der Gestaltung der GAP ist folgendes zu berücksichtigen:
 - a) besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit (sozialer Aufbau, strukturelle und naturbedingte Unterschiede)
 - b) geeignete Anpassungen stufenweise durchzuführen
 - c) Verflechtung mit gesamter Volkswirtschaft



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel


5 Fragen zu den Zielen der EU-Agrarpolitik

1. Europäisches Agrarmodell weiter verfolgen?
2. Gibt es prioritäre/vorrangige Ziele?
3. Ist Zielstellung „angemessene Verbraucherpreise“ noch zeitgemäß? Ist dies Aufgabe der Agrarpolitik?
4. Ernährungssicherung, Beitrag zur Welternährung und zur Energieversorgung über Biomasse stärker betonen?
5. Landwirtschaft in allen Regionen der EU sicherstellen? Erhalt ländlicher Räume?



6

EU-Agrarpolitik nach 2013

- Ernährungssicherung ?!
(EU ist bereits Nettoimporteur)

Noch mehr importieren?
Stärkere Exportorientierung?
- Wie Herausforderungen begegnen?
 - Klima
 - Beitrag zur Energieversorgung
 - Biologische Vielfalt
 - Welternährung



7

Instrumente der GAP

B. Direktzahlungen

- Begründung der Direktzahlungen
- Verteilung innerhalb der EU (Beitrittsländer!)
- Direktzahlungssystem



8

Begründung der Direktzahlungen ?

- Stützung der Erzeuger- und damit der Verbraucherpreise?
- Erhaltung der Mindestbewirtschaftung/Offenhaltung Landschaft?
- **Vergütung von Gemeinwohlleistungen ?**
- Abfederung von Produktions-, Preis- und Einkommensrisiken ?
- **Höhere Standards (Produktion, Umwelt, Tierschutz, Qualität) gegenüber Weltmarkt ?**
- Einhaltung von CC-Kriterien ?
- Einkommensstützung?



9

Stützung der Verbraucherpreise ?

[1] Exkurs: Wie hoch ist der Anteil der Direktzahlungen?

In Deutschland werden ca. 5,6 Mrd. EUR Direktzahlungen bereitgestellt. Das sind ca. 330 EUR/ha LF. Das entspricht:

- 68 EUR/Kopf und Jahr
- 0,43 % der privaten Käufe von 15.850 EUR/Kopf und Jahr
- 3 % der Ausgaben für Nahrungs- und Genussmittel
- 1,1 Cent/l Bier (Bierpreis 1,10 EUR/l)
- 1,3 % an Preis von Brotgetreideerzeugnissen

Fazit: Das Argument mit Direktzahlungen Verbraucherpreise stützen zu wollen, ist äußerst schwach.

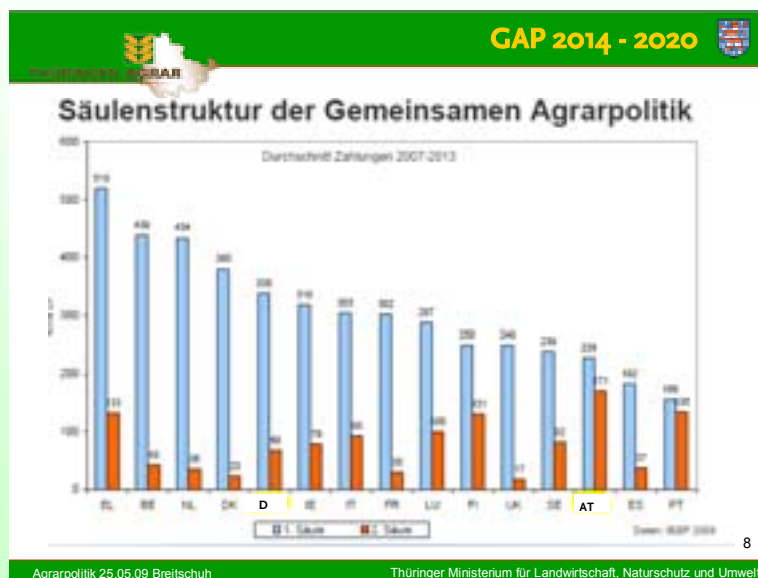


TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

GAP nach 2013

10

Durchschnittliche EU Zahlungen in €/ha LF 2007 - 2013 der EU Mitgliedsstaaten,



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel


Agrarpolitik 25.05.09 Breitschuh

Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt

8

11

Zukünftiges Direktzahlungssystem

Aspekt	Argumentationslinie
Warum Direktzahlungen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausgleich höherer Standards (Produktion, Umwelt, Tierschutz, Qualität für EU-Landwirtschaft) ▪ Abgeltung „Gemeinwohlleistungen“
System der Direktzahlungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weiterführung Betriebsprämie ? <p> einheitliche/differenzierte Flächenprämie</p>
Kofinanzierung der Direktzahlungen	<p>ablehnen ?</p> <p>vorsichtig argumentieren (Nettozahler Deutschland)</p>
Cross compliance	Bestandteil des Direktzahlungssystems oder über Ordnungsrecht ?



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

12

Instrumente der GAP

A. Marktordnung

- Ruf nach mehr „Markt“



Welchen Interessen dient das?

- Marktregeln und deren Zielstellung
 - Außenschutz/Marktzugang
 - Produktionsbeschränkungen (Quoten, Umweltgrenzen?)
 - Intervention



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Agrarpolitik nach 2013_2009

13

Mittel für die 2. Säule der GAP 2007 – 2013 in Deutschland

9,1 Mrd. EUR aus der EU, dar. 2,1 Mrd. Modulation
+ 8,8 Mrd. EUR nationale Mittel (GAK u. a.)

17,9 Mrd. EUR
(2,5 Mrd. EUR pro Jahr)

Vergleich: Direktzahlungen ca. 5,6 Mrd. EUR

Quelle: BMELV



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Agrarpolitik nach 2013_2009

14

Entwicklung der 2. Säule nach 2013

- Finanzielle Ausstattung (Konkurrenz der EU Politiken)
- Maßnahmespektrum zukunftsfähig ?
- Schwerpunkte setzen
- flexible Anpassung der Instrumente
- Abstimmung mit anderen Förderprogrammen (EU-Regionalfonds, EU-Sozialfonds)
- Sicherung der nationalen Kofinanzierung




TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Agrarpolitik nach 2013_2009

15

Förderinstrumente der 2. Säule (Ländliche Entwicklung)

Aspekt	Argumentationslinie
Einordnung der ländlichen Entwicklungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestandteil der Agrarpolitik ▪ eigenständiger Fonds wie bisher (kein „Strukturfonds für ländliche Entwicklung“)
2-Säulen-Philosophie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktzahlungen und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung trennen ▪ jede Säule separat finanziell ausstatten (keine Modulation)
Finanzausstattung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wegfall Konvergenzstatus weniger Finanzmittel  Übergangsregelung ?!



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

16

Wiener Grundsätze zur GAP nach 2013

(8 Agrarminister¹), 19. Okt. 2009)

- Weiterentwicklung einer „Gemeinsamen Agrarpolitik“
- stabile Rahmenbedingungen und Planungssicherheit
- 2 Säulen der GAP
 - Basisabsicherung Direktzahlungen
 - Zahlungen für Mehrleistungen
- „geeignete“ Sicherheitsnetze, „innovative Marktsteuerungs-instrumente“
- soviel Markt wie möglich und soviel Unterstützung wie notwendig

¹) Deutschland, Österreich, Finnland, Polen, Slowenien, Slowakai, Tschechien, Ungarn



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Grünlandmilchprogramm

17

Pariser Erklärung von 22 Landwirtschaftsministern - I -

◀ Entwicklung eines Europäischen „Nahrungsmittelmodells“

- 500 Mio. Verbraucher in EU
- Beitrag zur Welternährung
- wettbewerbsfähige, nachhaltige Landwirtschaft in allen Regionen der EU

◀ Ausstattung der Landwirte

- stabiles, angemessenes Einkommen
- regulatorischer Rahmen gegen Krisen und extreme Preisschwankungen
- faire Beziehungen in Versorgungsketten



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Grünlandmilchprogramm

18

Pariser Erklärung von 22 Landwirtschaftsministern - II -

◀ Öffentliche Güter

- Ernährungssicherheit
- Erhaltung Umwelt, ländlicher Raum, traditionelle Landschaftsformen, Vielfalt der Betriebe



Bereitstellung Fördermittel

◀ Direktzahlungssystem

- verstärkte Legitimität
- „gleiche Vorgehensweise bei gleicher Situation“ prüfen



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Grünlandmilchprogramm

19

„Meinungsäußerungen“ aus Brüssel

Prof. Borchardt (Kabinettschef)	Leitziele der GAP <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ernährungssicherheit ▪ Erhalt ländliche Räume ▪ Umgang mit neuen Herausforderungen
	Sicherheitsnetz <ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktzahlungen ▪ gelegentlich Marktentlastungsmaßnahmen ▪ Ausfuhr - Kreditsystem (WTO-kompatibel) ▪ Versicherungssysteme ▪ Krisenfonds der Landwirte
R. Böge (MdEP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzplanung 5 Jahre ▪ Zusammenfassung regionale Strukturfonds und 2. Säule Agrarhaushalt
M. Hamell (GD Umwelt)	Schwerpunkte von Agrarumweltmaßnahmen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Habitats ▪ Naturkorridore ▪ Boden ▪ Wasser



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

GAP nach 2013

20

Vorschläge Prof. Borchardt I (VLK – FA Brüssel 7. Okt. 2009)

Milch	<ul style="list-style-type: none"> ▪ staatliche Rahmen für privatrechtliche Vertragsgestaltung ▪ doppeltes Preissystem für Milch („interessante deutsche Überlegung“)
Ausgleichszulage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ statt „benachteiligte Gebiete“ „wertvolle Gebiete“, die erhalten werden sollten
Staatliche Zuwendungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Säulen – Prinzip beibehalten



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

GAP nach 2013

21

Vorschläge Prof. Borchardt II

(VLK – FA Brüssel 7. Okt. 2009)

1. Säule	<u>Modelle:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ EU-einheitliche Betriebsprämie bei vollständiges Entkoppelung ▪ externe Leistungen monetär bewerten und entlohnen ▪ gleitender Ausstieg aus 1. Säule
2. Säule	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neujustierung/Ziele genauer definieren ▪ stärkere Zielorientierung/definierte Leistungen ▪ territoriale Komponente ▪ Programmgestaltung durch Mitgliedsstaaten bei Vorgaben aus Brüssel



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

GAP nach 2013

22

EU-Agrarpolitik nach 2013

- Positionen des BMELV -

A. Finanzausstattung

- Neue Relationen zwischen den Politikbereichen der EU
- weniger Finanzmittel für Deutschland

B. Erste Säule – Direktzahlungen

- solide Finanzierung notwendig
- langfristig Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten
- Direktzahlungen für
 - Einkommenssicherung
 - höhere Produktionskosten
 - öffentliche Leistungen
- Direktzahlungen als
 - pauschaler Flächenbetrag
 - nationaler Plafonds → nationale „Top ups“



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Agrarpolitik nach 2013_2009

23

EU-Agrarpolitik nach 2013

- Positionen des BMELV -

C. Zweite Säule – Ländliche Entwicklung

- Aufgaben/Ziele der 2. Säule
 - Wettbewerbsfähigkeit Betriebe
 - Leistungen für Umwelt-, Natur- und Tierschutz
 - Nachhaltige ländliche Entwicklung

- Neuen Herausforderungen begegnen
 - Klimawandel
 - erneuerbare Energien
 - Artenrückgang/Biodiversität
 - Wasser

- Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Agrarpolitik nach 2013_2009

24

Orientierung der Bund/Länder AG EU-Agrarpolitik

- ▶ Europäisches Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft fortsetzen
 - wettbewerbsfähige Erzeugung Nahrungsgüter und nachwachsender Rohstoff
 - Leistungen für Allgemeinheit

- ▶ 2-Säulen-Modell fortsetzen
 - Direktzahlungen
 - GMO mit Sicherheitsnetzen
 - eigenständige Finanzierung beider Säulen (keine Modulation)
 - Maßnahmegestaltung 2. Säule auf regionaler Ebene (Subsidiaritätsprinzip)

- ▶ Verlängerung Finanzperiode bis 2015, danach 5-jährige Finanzperiode



TLL Jena, Dr. J. Strümpfel

Foliensatz_Ritschel