

# Zusammenfassende Darstellung und Bewertung der öffentlichen Debatte zur GAP nach 2013



Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsprojekts

Frankfurt, den 9. März 2012

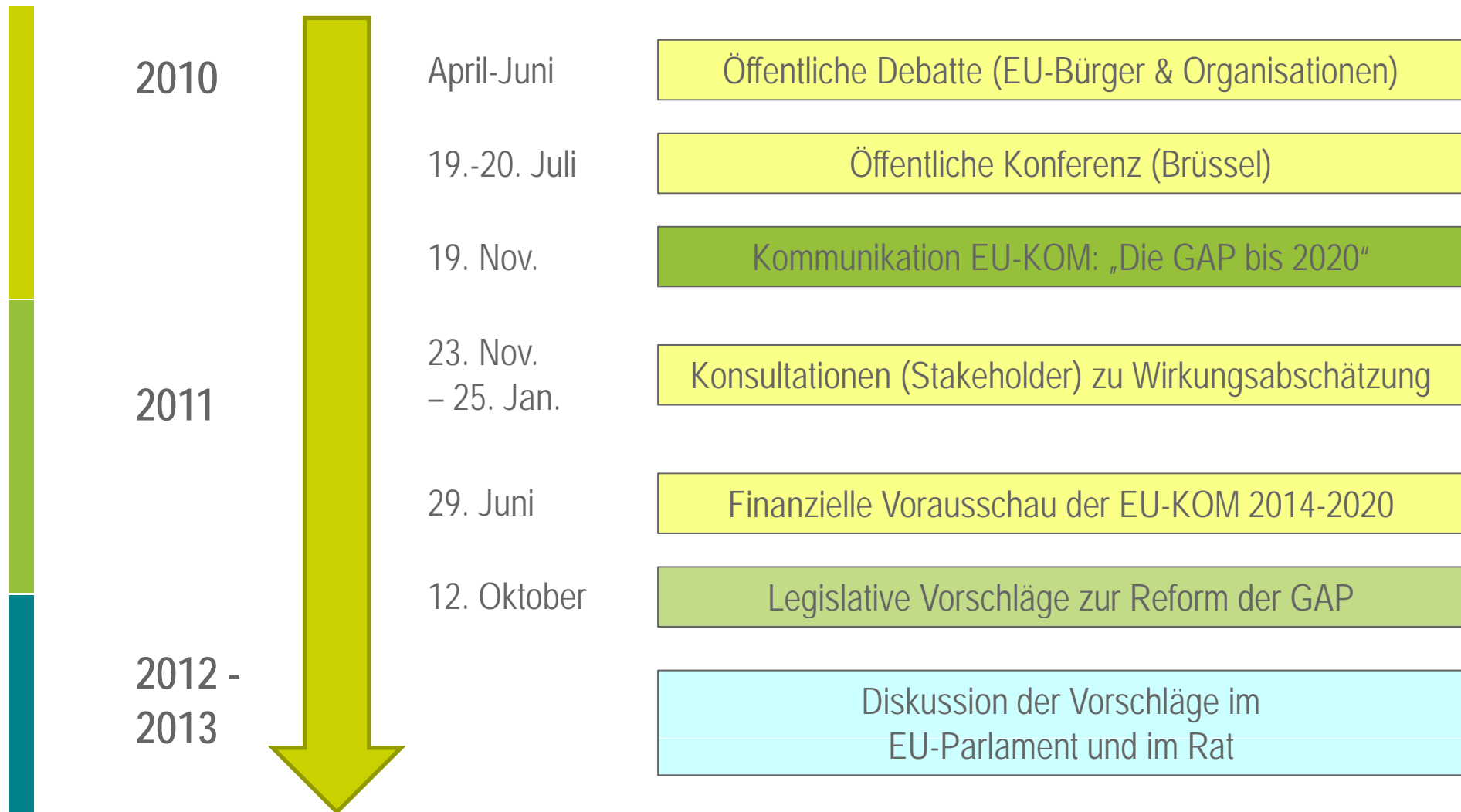
Jörg Schramek



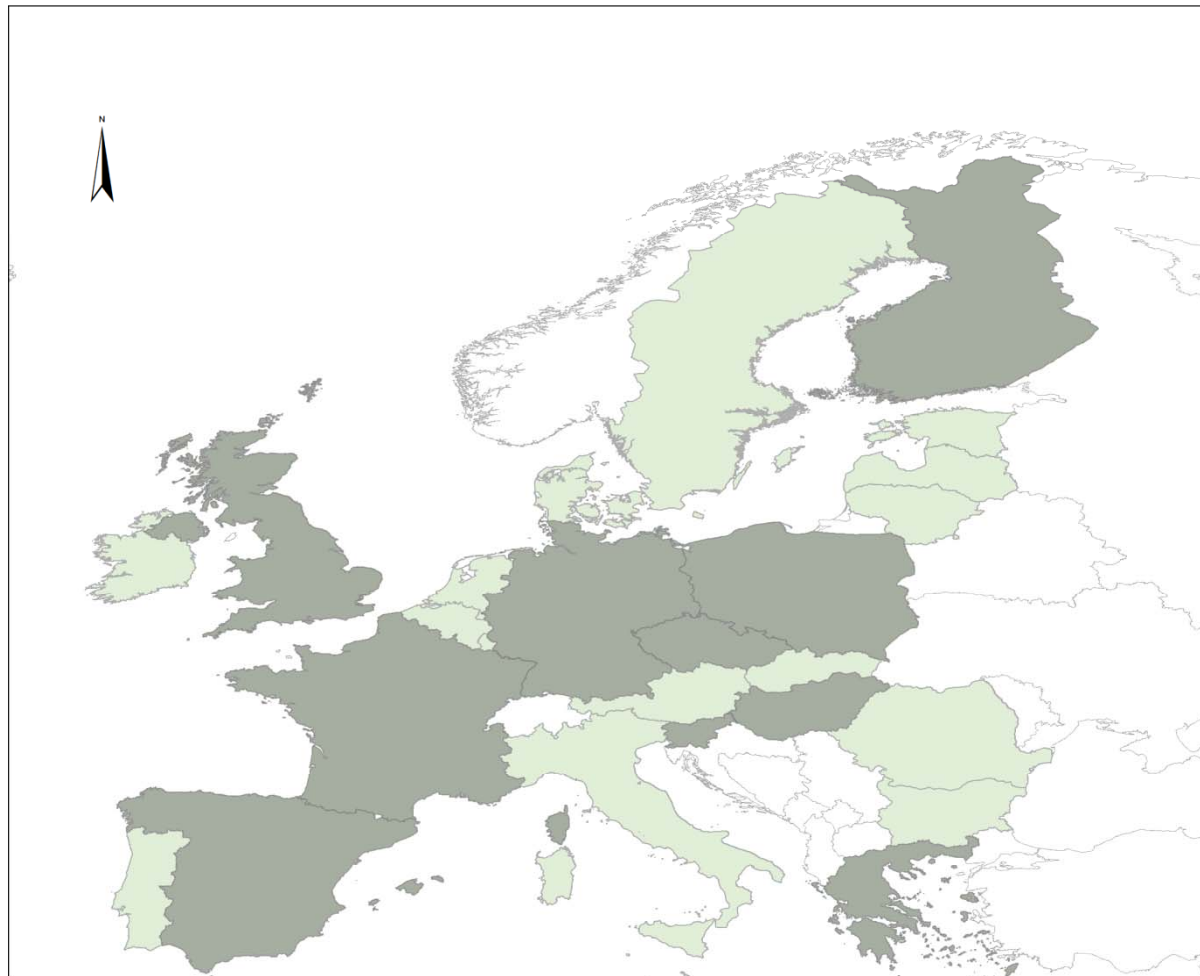
## Inhalt

- Etappen zur Zukunft der GAP nach 2013
- Beurteilung der Reformvorschläge der EU-KOM durch verschiedene Akteure in 10 ausgewählten EU-Staaten
- Fazit

## Etappen zur Zukunft der GAP nach 2013



## Auswertung der öffentlichen Debatte in 10 EU-Staaten



## Akteursgruppen, die sich in den ausgewählten EU-Staaten aktiv an Debatte beteiligt haben (1)

### Politik & Verwaltung:

- In der Regel haben jeweilige Landwirtschaftsministerien Positionen zur GAP-Reform für ihre Regierungen erarbeitet
- Zum Teil gesonderte Positionen von Umweltministerien (FR) und/oder nachgeordneten Behörden (ES, DE, UK)  
→ diese weichen manchmal von Regierungsposition ab

### Vertreter der Landwirtschaft:

- Bauernverbände haben sich in allen ausgewerteten Staaten aktiv an Debatte beteiligt
- Zum Teil auch Landbesitzerverbände oder landwirtschaftliche Genossenschaften

## Akteursgruppen, die sich in den ausgewählten EU-Staaten aktiv an der Debatte beteiligt haben (2)

### Nicht-Regierungsorganisationen:

- NROs aus den Bereichen Umwelt- und Naturschutz, Entwicklungszusammenarbeit und/oder ländliche Entwicklung haben sich an Debatte beteiligt
- Intensität der Beteiligung variiert sehr stark zwischen den Staaten
- In D haben sich beispielsweise 28 NROs zusammen geschlossen und gemeinsam sehr detaillierte Positionen zur GAP-Reform entwickelt

### Wissenschaft:

- Positionen von Seiten der Wissenschaft zur Reform der GAP lagen in den untersuchten EU-Staaten vergleichsweise weniger vor

## Hauptthemen der öffentlichen Debatte

- Ökologisierung (Greening) der Direktzahlungen
- Einführung einer Obergrenze für Direktzahlungen
- Definition und Ausrichtung der Unterstützung ausschließlich auf aktive Landwirte
- Harmonisierung des Systems der Direktzahlungen in den verschiedenen EU-Staaten
- Entbürokratisierung und Vereinfachung der GAP
- Höhe der GAP-Förderung
- Verteilung der Mittel zwischen den EU-Staaten
- Erhaltung der Landbewirtschaftung in der EU und Sicherung eines ausreichenden Einkommens für Landwirte
- Markt-bezogene Maßnahmen
- Ländliche Entwicklung: spielte vermehrt in neuen Mitgliedstaaten eine Rolle

## Von EU-KOM

### identifizierte Herausforderungen und Ziele der GAP

#### Herausforderungen

- Ernährungssicherheit
- Umwelt- und Klimawandel
- Räumliche Ausgewogenheit

#### Ziele

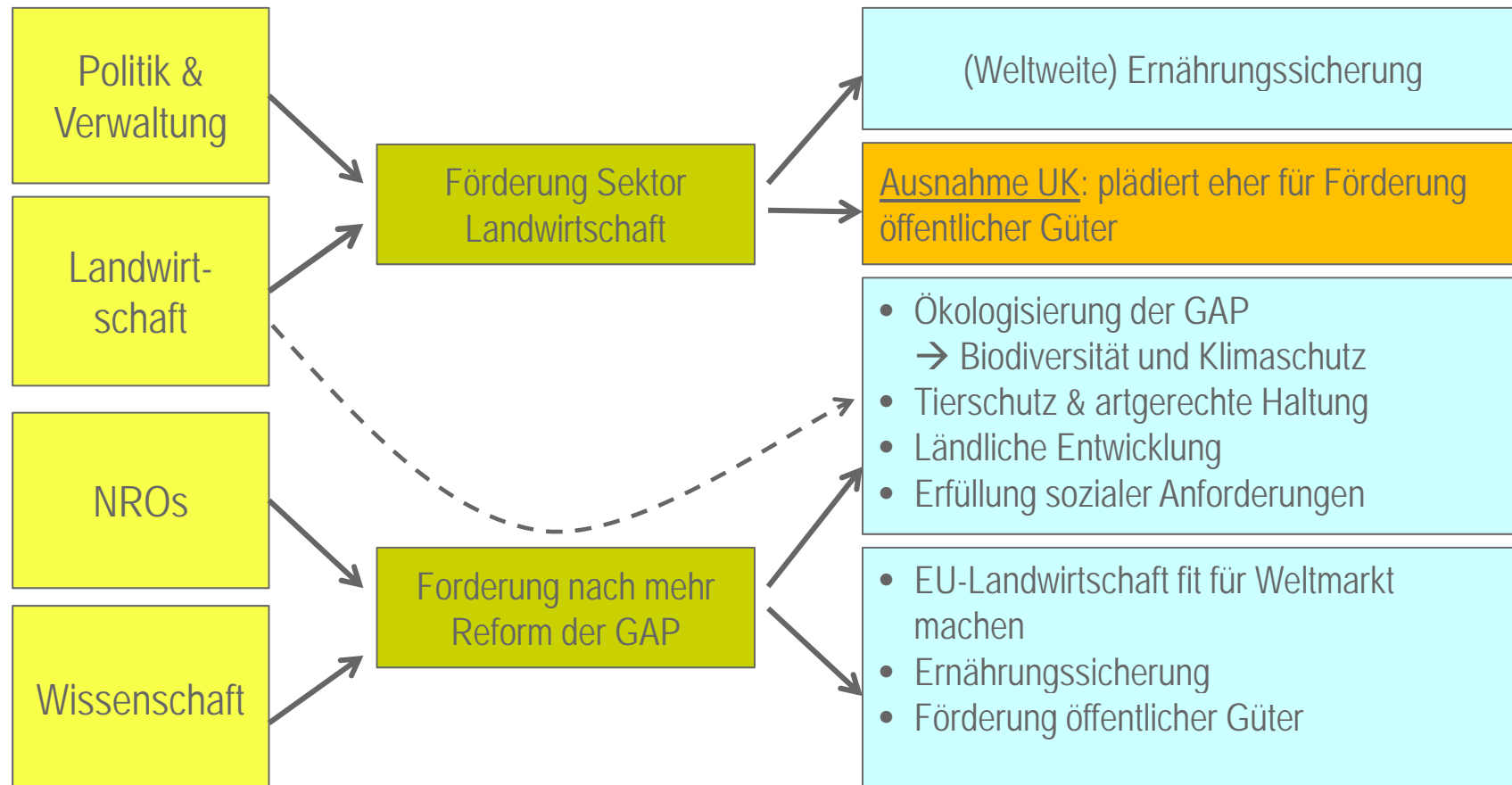
- Rentable Nahrungsmittelerzeugung
- Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, Klimamaßnahmen
- Ausgewogene räumliche Entwicklung





# Einschätzung der Akteure zu identifizierten Herausforderungen und Zielen der GAP

Generell Zustimmung zu identifizierten Herausforderungen & Zielen  
- aber unterschiedlicher Fokus ...



## Vorschläge der EU-KOM zur grundsätzlichen Ausrichtung der Reform

### Fortsetzung der 2-Säulen-Struktur

- 1. Säule: Jährlich gezahlte Unterstützung an Landwirte
- 2. Säule: Unterstützungsinstrument für gemeinschaftliche Ziele

### Gerechte Verteilung von Direktzahlungen zwischen Mitgliedstaaten

- Sicherstellung, dass Landwirte in allen Mitgliedstaaten im Schnitt einen Mindestanteil des EU-weiten Durchschnittsniveaus der Direktzahlungen erhalten



## Einschätzung der Akteure zur grundsätzlichen Ausrichtung der Reform

### Gleichmäßige Verteilung der EU-Mittel zwischen den Staaten

- **Pro:** Wird vor allem von Akteuren in osteuropäischen Staaten befürwortet
- **Contra:** Deutschland und Frankreich (Politik & Verwaltung) betonen, dass Situation des Landwirtschaftssektors zu berücksichtigen ist sowie variierende Kaufkraft und Kosten in den EU-Staaten

### Beibehaltung der 2-Säulen-Struktur der GAP

- **Pro:** Wird von Politik & Verwaltung sowie von Seiten der Landwirtschaft generell befürwortet
- **Contra:** Die UK-Regierung plädiert für Abschaffung 1. Säule und Stärkung 2. Säule. Ebenso NROs und Wissenschaft in einzelnen Ländern (z.B. Frankreich, Slowenien)

## Vorschlag der EU-KOM zu Obergrenzen von Direktzahlungen

- Einführung einer Obergrenze für Direktzahlungen an Landwirte, um Verteilung der Zahlungen zwischen Landwirten zu verbessern
- Aber Berücksichtigung von entlohnter Arbeit  
→ gezahlte Gehälter werden auf Direktzahlungen angerechnet bevor Obergrenze (150.000 bzw. 300.000 €) ermittelt wird



## Einschätzung der Akteure zu Obergrenzen von Direktzahlungen

- Einige Regierungen haben sich hierzu noch nicht positioniert
- Pro:
  - Einige NROs befürworten außerdem Verknüpfung von Direktzahlungen mit Arbeitskräftebesatz
  - HU-Regierung fordert, dass gekappte Mittel für nationale Prioritäten genutzt werden können
- Contra:
  - Regierungen von D, UK und CZ bemängeln Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit und erhöhte Bürokratie
  - D-Regierung argumentiert u.a., dass Direktzahlungen für Bereitstellung öffentlicher Güter geleistet werden → Betriebsgröße dafür nicht relevant

## Vorschlag der EU-KOM zur Beschränkung der Unterstützung auf aktive Landwirte

- Stützung gezielt auf Betriebsinhaber ausrichten, die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben
- Landwirte, deren jährliche Direktzahlungen sich auf weniger als 5 % ihrer Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten belaufen, sollen keine Förderung erhalten



## Einschätzung der Akteure zur Beschränkung der Unterstützung auf aktive Landwirte

- Vorschlag der EU-KOM wird von einigen Regierungen (DE, GR, HU, PL, SI) **abgelehnt**
  - Nebenerwerbslandwirte würden benachteiligt
  - Ausschluss von Landschaftspflegern („stewards“)
- Landwirtschaftsvertreter **befürworten** es überwiegend
- Bei NROs gibt es unterschiedliche Auffassungen
  - In PL **befürwortet**
  - In ES **abgelehnt** → alle Flächennutzer, die gesellschaftliche Leistungen erbringen, sollen Unterstützung erhalten
- **Aber, Befürworter & Kritiker bemängeln die bestehende Definition „aktiver Landwirt“**

## Vorschlag der EU-KOM zur Ökologisierung der Direktzahlungen

- Betriebsinhaber sind verpflichtet, Dauergrünland beizubehalten (Referenzjahr 2014)
- Betriebsinhaber müssen mindestens 7 % ihrer beihilfefähigen Hektarflächen (ohne Dauergrünland) als ökologische Vorrangflächen ausweisen
- Betriebsinhaber müssen auf Ackerland mindestens drei verschiedene landwirtschaftlichen Kulturpflanzen anbauen; außerdem
  - keine Kultur < 5 % des Ackerlandes
  - Hauptkultur nicht mehr als 70 % des Ackerlandes
- Ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten automatisch volle Direktzahlungen





## Einschätzung der Akteure zur Ökologisierung der Direktzahlungen (1)

- **Regierungen sind hier unterschiedlicher Auffassung**
  - **Pro:** SI, CZ und HU befürworten grundsätzlich, befürchten aber teilweise auch vermehrte Bürokratie
  - **Contra:** DE, GR, PL und ES argumentieren, dass zusätzliche Auflagen, zusätzliche Kosten verursachen und Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen
  - UK bezweifelt den Umwelteffekt
- **Vertreter der Landwirtschaft lehnen überwiegend ab**
  - Vor allem der Vorschlag zu 7% ökologischen Vorrangflächen wird kritisiert

## Einschätzung der Akteure zur Ökologisierung der Direktzahlungen (2)

- NGOs halten eine Ökologisierung durchweg für sinnvoll, in der jetzigen Ausgestaltung aber für unzureichend
  - In Deutschland hat eine Gruppe von 28 Verbänden im Juni 2011 sehr differenzierte Vorschläge, u.a. zur Ökologisierung, veröffentlicht
- Von Seiten der Wissenschaft wenig Stellungnahmen zur Ökologisierung
  - Agrarökonominnen in D argumentieren, Umweltziele besser über die zweite Säule zu realisieren

## Vorschlag der EU-KOM zu marktbezogenen Maßnahmen

- Bestehende marktbezogene Maßnahmen sollten nur als Sicherheitsnetz bei Preiskrisen und potenziellen Marktstörungen eingesetzt werden
- Das Instrumentarium für Risikomanagement soll gestärkt werden
- Milchquoten und Marktorganisationen für Zucker sollen 2014/2015 beendet werden
- Position der landwirtschaftlichen Produzenten soll in der Lebensmittelversorgungskette gestärkt werden



## Einschätzung der Akteure zu marktbezogenen Maßnahmen

- Marktordnungen der 1. Säule (Interventionen und Exportsubventionen) werden von Regierungen unterschiedlich bewertet
  - ES und FR betonen die Wichtigkeit von Marktordnungen
  - SI plädiert für Aufgabe Zuckermarktordnung, aber Beibehaltung Weinmarktordnung
  - UK präferiert ein vereinfachtes Marktordnungssystem mit Aufhebung von Quotensystemen
- Instrumentarium für Risikomanagement der 2. Säule
  - **Pro:** Regierungen und Vertreter der Landwirtschaft befürworten überwiegend;  
→ UK-Regierung sowie Wissenschaftler aus D und FR fordern zeitlich beschränkte Unterstützung
  - **Contra:** Expertengruppe aus D lehnen Vorschlag ab, da riskante und umweltgefährdende Anbaumethoden (z.B. Ackerbau in Überschwemmungsgebieten oder Mais-Monokulturen) Unterstützung erhalten

## Vorschläge der EU-KOM zur ländlichen Entwicklung

- Mitteilung der EU-KOM von November 2010 enthielt nur wenige allgemeine Vorschläge zur ländlichen Entwicklung
- Die legislativen Vorschläge von Oktober 2011 sind konkreter
  - ELER, EFRE und ESF sollen einem gemeinsamen strategischen Rahmen unterliegen
  - Die vorherigen 3 Achsen werden durch 6 Prioritäten ersetzt
  - Keine Mindestbudgets, aber
    - 5 % der gesamten ELER-Beteiligung sind für LEADER vorzubehalten
    - 25 % der gesamten ELER-Beteiligung sind zur Eindämmung des Klimawandels zu verwenden
  - Kofinanzierung von maximal 85 % für weniger entwickelte Regionen und 50 % für stärker entwickelte Regionen → Ausnahmen in Bezug auf Innovation & Wissenstransfer, LEADER-Förderung, Kooperationen, Junglandwirteförderungen



## Einschätzung der Akteure zur ländlichen Entwicklung

- Vergleichsweise wenig Stellungnahmen von Akteuren zur zukünftigen Ausgestaltung der ländlichen Entwicklung
- Bauernverbände und teilweise Regierungen (z.B. ES) wollen Fokussierung auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft
- Zahlreiche Regierungen, Wissenschaftler und NGOs (beispielsweise DE, HU, PL und UK) betonen große Bedeutung von integrierter ländlicher Entwicklung
  - LEADER-Ansatz zukünftig weiter stärken
- Zahlreiche Akteure fordern zielgerichteteren Einsatz von Förderungen der 2. Säule und vereinfachten Monitoring- und Evaluationsprozess

## Fazit

- Breite der Stellungnahmen machen deutlich, dass grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zur Ausrichtung der GAP bestehen
  1. Förderung der Landwirtschaft und Ernährungssektor im internationalen Wettbewerb
  2. Betonung des Europäischen Agrarmodells (einer bäuerlichen und multifunktionalen Landwirtschaft); d.h. neben Landnutzung und Landbewirtschaftung sollen gleichzeitig gesellschaftliche Leistungen erbracht werden (Umwelt, Soziales ...)
- Fakt ist, dass die Gesellschaft vermehrt einen Einsatz öffentlicher Mittel für die Bereitstellung gesellschaftlicher Leistungen fordert
- Mit Agenda 2000 und 2-Säulen-Modell wurde GAP bereits breiter aufgestellt
- Es fehlt aber an langfristigen Visionen und Zielen für die GAP

## Fazit (2)

- Manche EU-Staaten sowie AgrarökonomInnen fordern Liberalisierung und reine Marktorientierung der GAP (ohne jegliche Direktzahlungen)
  - Aber kaum mehrheitsfähig in Entscheidungsgremien
- Einschätzungen der Akteure sind oftmals durch Besonderheiten in ihrem jeweiligen Staaten geprägt (z.B. bei Obergrenzen von Direktzahlungen)
  - Wichtig, dass objektive Überlegungen und Einschätzungen angestellt werden.
- Mit Lissabon-Vertrag wurde die Entscheidungsbefugnis des EU-Parlamentes gestärkt
  - Verschiedene vorgebrachte Argumente sind von Parlamentariern gut abzuwägen
  - Die heutige Tagung soll einen Beitrag zu diesem Meinungsbildungsprozess leisten



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Jörg Schramek

IfLS – Institut für Ländliche Strukturforschung

Kurfürstenstraße 49

60486 Frankfurt am Main

Telefon 0 69 972 6683 0

[www.ifls.de](http://www.ifls.de)



**Institut für Ländliche Strukturforschung**  
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main