



Bericht

der Landesregierung

Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik
Drucksache 16/2101neu

Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

Einleitung

Die umfassenden Agrarreformen der vergangenen Jahre haben die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) modernisiert und stellen wichtige Beiträge zu den Göteborg - und Lissabon - Zielen der Europäischen Union dar. Der letzte Reformschritt aus dem Jahre 2003 bietet vor allem wegen der Entkopplung der Direktzahlungen Chancen für die Landwirtschaft, stellt diese aber zugleich vor große Herausforderungen. Mit der Reform 2003 ist die Gemeinsame Agrarpolitik bis zum Jahr 2013 angelegt worden. Für das Jahr 2008 ist eine Zwischenüberprüfung vereinbart worden, die nunmehr als so genannter „Gesundheitscheck“ diskutiert wird. Die Kommission hat hierzu bereits Ende 2007 einen Bericht und inzwischen auch entsprechende Legislativvorschläge vorgelegt, die dann unter französischer Präsidentschaft Ende 2008 verabschiedet werden sollen.

In der Überprüfung geht es einerseits darum festzustellen, ob die Reform von 2003 einer Feinabstimmung bedarf. Andererseits richtet sich der Blick auch bereits auf den Weg für die künftige Gestaltung und die Prioritäten der GAP nach 2013.

Der „Gesundheitscheck“ stellt Maßnahmen zur Diskussion, die auch erhebliche Auswirkungen auf die schleswig-holsteinische Landwirtschaft haben könnten. Schleswig-Holstein hat seine Positionen frühzeitig informell mit der Kommission diskutiert und offiziell gemeinsam mit den anderen Ländern im Rahmen eines ersten Beschlusses des Bundesrates vom 15. Februar 2008 Stellung genommen. Im weiteren Verfahren hat sich Schleswig-Holstein intensiv in die Erarbeitung eines umfassenden Beschlusses durch die Agrarministerkonferenz eingebracht. Es ist vorgesehen, dass dieser Bericht durch den Bundesrat bestätigt und als gemeinsame Stellungnahme der Länder der EU-Kommission zugeleitet wird.

Für die Landesregierung ist es wichtig, dass die EU-Agrarpolitik den Landwirten Planungssicherheit gibt. Um die mit der Agrarreform von 2003 erzielten Erfolge nicht zu gefährden, müssen sich die Landwirte auf die Bereitstellung der bis 2013 beschlossenen Direktzahlungen (für Schleswig-Holstein ca. 350 Mio. € pro Jahr) verlassen können, die sie für die Anpassung ihrer Betriebe an Weltmarktbedingungen dringend benötigen. Es darf aus Sicht Schleswig-Holsteins keinen Zweifel am Ausstieg aus der Milchquotenregelung ab spätestens 2015 geben. Außerdem sind Vereinfachungen

zum Beispiel im Bereich der Kontrollen („Cross Compliance“) erforderlich, die praxisnäher und einfacher gestaltet werden müssen.

Im Folgenden werden einzelne Punkte des „Gesundheitscheck“ dargestellt und bewertet.

Entkopplung und weitere Vereinfachung der Betriebsprämienregelung

Mit Einführung der „Entkopplung“ erhalten die Landwirte Betriebsprämien ohne eine Verpflichtung zur Produktion. Im Rahmen der Umsetzung der Beschlüsse von 2003 konnten die Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Modellen wählen. Deutschland hat sich dabei für das Regionalmodell entschieden, bei dem die betriebsindividuellen Prämien bis 2013 in einem „Gleitflug“ in regional einheitliche Hektarprämien überführt werden.

Im „Gesundheitscheck“ bewertet die Kommission das Regionalmodell positiv und möchte denjenigen Mitgliedstaaten, die sich 2005 für das Standardmodell (Bemessung der Direktzahlungen an der Höhe des betrieblichen Prämienvolumens vor 2003) entschieden haben, die Möglichkeit eröffnen, zwischen 2009 und 2013 ihr System auf das Regionalmodell und damit auf ein einheitliches Hektarprämienrecht umzustellen. Darüber hinaus soll die Regelung insgesamt vereinfacht werden.

Deutschland ist von dieser Diskussion im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten wenig betroffen, da nur in kleineren Teilbereichen noch gekoppelte Prämien gezahlt werden (z.B. Stärkekartoffeln; Energiepflanzen). Das Regionalmodell wird inzwischen von allen Beteiligten akzeptiert. Schleswig-Holstein spricht sich für die Abschaffung der noch gekoppelten Prämien aus, da das Finanzvolumen relativ klein (z.B. Energiepflanzenprämie 2 Mio. € bzw. 31,50 €/ha) und der administrative Aufwand unverhältnismäßig groß ist.

Im Falle der Einbeziehung weiterer Sektoren in die Entkopplung sollten die dabei frei werdenden Mittel nach Auffassung der Landesregierung den Mitgliedstaaten gemäß bisheriger Mittelinanspruchnahme zugewiesen werden.

Stärkere Zielorientierung der Cross-Compliance-Regelung (CC)

Im Rahmen von CC müssen Landwirte Kürzungen der Betriebsprämien hinnehmen, wenn bei Vor-Ort-Kontrollen Verstöße gegen bestimmte Vorschriften (u .a. Umwelt-

standards, Pflanzenschutz, Tierschutz, Tierkennzeichnung) festgestellt werden. Im Rahmen von CC finden in Schleswig-Holstein jährlich ca. 1000 Betriebskontrollen statt, wobei (außer bei der Tierkennzeichnung) kaum Verstöße festgestellt werden. Dies zeigt, dass die schleswig-holsteinische Landwirtschaft einen hohen Qualitätsstandard einhält.

Grundsätzlich ist CC als agrarpolitisch sinnvolles Instrument inzwischen akzeptiert. Der zu leistende Verwaltungsaufwand hält sich in Grenzen, weil in Schleswig-Holstein die Kontrollen weitgehend integriert durch die Ämter für Ländliche Räume und das Landeslabor erfolgen.

Dennoch werden von allen Ländern substanzielle Vereinfachungen gefordert und die Aufnahme neuer Standards und Rechtsbereiche abgelehnt. Die Landesregierung ist der Auffassung, dass bereits angestoßene und beschlossene Vereinfachungen konsequent umzusetzen sind. Darüber hinaus sind mit dem „Gesundheitscheck“ die weniger relevanten Rechtsbereiche der Anhänge III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu streichen und nicht durch neue Rechtsbereiche oder Standards aufzufüllen.

Im Übrigen fordert die Landesregierung, dass bei den Vorgaben zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003) nicht jeder Standard zwingend mit Prüfkriterien zu verbinden ist. Den Mitgliedstaaten muss vor dem Hintergrund der jeweiligen standörtlichen Betroffenheit und der Prüfbarkeit von Kriterien die Möglichkeit bleiben, für einzelne Standards bei hinreichender Begründung keine Kriterien festzulegen.

Erhöhung der Modulation und Stärkung der 2. Säule

Im Rahmen der „Modulation“ werden die Direktzahlungen (Betriebsprämien) der Landwirte gekürzt; die dadurch gewonnenen Mittel fließen - ergänzt um eine nationale Kofinanzierung in gleicher Höhe - in die Finanzierung der so genannten „2. Säule“ ein, die in Schleswig-Holstein durch das „Zukunftsprogramm Ländlicher Raum“ (ZPLR) umgesetzt wird. Zurzeit werden durch die Modulation 5 % der Prämien einbehalten.

Die Kommission schlägt nunmehr zusätzlich zur bisherigen (obligatorischen) Modulation eine „progressive Modulation“ vor. Aus Sicht der Betriebe hat dies zunächst eine Einkommen mindernde Wirkung. Diese ist aufgrund der Progression für größere Betriebe absolut und relativ größer als für kleinere Betriebe. Die Landesregierung lehnt eine Progression, soweit sie betriebswirtschaftlich zweifellos vorhandene Effekte der Kostendegression (Abnahme der durchschnittlichen Kosten pro erzeugter Einheit bei steigender Betriebsgröße) überschreitet, ab. Das einbehaltene Geld soll nach den Vorstellungen der EU-Kommission in der Region verbleiben und über Förderprogramme wieder an die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen.

Tabelle 1: Zusätzliche progressive Modulation von 2009 bis 2012 in Abhängigkeit von der Höhe der Direktzahlungen.

Schwellen € / Betrieb	2009	2010	2011	2012
1 bis 5.000	0	0	0	0
5.000 bis 99.999	2%	4%	6%	8%
100.000 bis 199.999	5%	7%	9%	11%
200.000 bis 299.999	8%	10%	12%	14%
über 300.000	11%	13%	15%	17%

Die zusätzlichen Modulationsmittel sollen ausschließlich für die so genannten neuen Herausforderungen (z.B. Klimawandel, Wassermanagement, erneuerbare Energien, Biodiversität) verwendet werden.

Tabelle 2: Anzahl der betroffenen Betriebe in Schleswig-Holstein in Abhängigkeit von der Höhe der Direktzahlungen.

Höhe der Direktzahlungen (€/Betrieb)	Anzahl der Betriebe in SH
unter 5.000	6.122
5000 bis 99.000	10.273
100.000 bis 199.000	206
200.000 bis 299.000	42
über 300000	14
Insgesamt:	16.657

In 2009 würden bei Umsetzung der EU-Vorschläge 8,8 Mio. Euro als zusätzliche Modulationsmittel abgeschöpft werden; bis 2012 würde der Betrag auf 29,5 Mio. Euro anwachsen.

Grundsätzlich können zusätzliche Modulationsmittel dazu beitragen, im Rahmen des „Zukunftsprogramms Ländlicher Raum“ ein zukünftig noch breiteres Maßnahmespektrum zu realisieren bzw. eine Verstärkung bestehender Maßnahmen zu erreichen. Hierzu wird auf Bundesebene auch über eine Ausweitung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zu diskutieren sein (z.B. Aufnahme Vertragsnaturschutz).

Die Landesregierung lehnt die zusätzliche Modulation ab. Sollte sie unabwendbar sein, wird darauf zu achten sein, dass dadurch keine zusätzlichen Landesmittel für die Kofinanzierung benötigt werden. In einer gemeinsamen Stellungnahme fordern die Länder deshalb, dass eine zusätzliche Modulation nicht zu einem steigenden Bedarf von Kofinanzierungsmitteln für die Länder führt. Hierzu müssten entweder ergänzende Bundesmittel bereitgestellt werden oder auf EU-Ebene die geforderte Kofinanzierungsquote gesenkt werden.

Es sollte geprüft werden, ob für die unter Umständen zusätzlich erforderlichen Kofinanzierungsmittel auch andere Quellen außerhalb des MLUR-Haushaltes erschlossen werden können (z.B. Kommunen für den ländlichen Wegebau), um das Förderpektrum nach der ELER-VO breiter nutzen zu können (z. B. geplante Förderung der

Breitbandversorgung oder von Wärmenetzen und von Biogasmikronetzen im ländlichen Raum).

Abschaffung der Milchquotenregelung

Die Milchquotenregelung von 1984 begrenzt die Produktionsmöglichkeiten der Betriebe und schränkt somit ihre wirtschaftliche Freiheit ein. Sie ist vor dem Hintergrund der inzwischen erfolgten Agrarreformen und einem liberalisierten Weltmarkt zu einem Fremdkörper im agrarwirtschaftlichen System geworden. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten ist inzwischen gegen eine Verlängerung der noch bis 2015 gültigen Regelung. Die Landesregierung begrüßt ausdrücklich, dass die EU-Kommission keinen Zweifel an einem Ausstieg aus der Milchquotenregelung ab 2015 lässt. Die Kommission schlägt bis zu ihrem Auslaufen eine schrittweise Aufstockung der Milchquoten vor. Der damit eingeleitete Prozess der Milchquotenentwertung („soft landing“) soll Strukturbrüche im Jahr der Milchquotenabschaffung verhindern. Die Landesregierung bevorzugt hingegen zur Milchquotenentwertung die Senkung der Überschussabgabe (Superabgabe) und die Einführung einer europaweiten Saldierung von Über- und Unterlieferungen der nationalen Milchquoten der Mitgliedstaaten. Die KOM hat diese Vorschläge zunächst nicht aufgegriffen und zurückgestellt (Überprüfungsklausel).

Die Legislativvorschläge sehen eine Umschichtung der Mittel aus der 1. Säule zugunsten der Milchwirtschaft vor. In den Vorschlägen der Kommission werden hierzu ausdrücklich „Top ups“ zu den Hektarprämien ermöglicht sowie spezielle Begleitprogramme für Milchbetriebe mit besonderen Standortnachteilen.

Bei den Begleitmaßnahmen bleibt der Legislativvorschlag ohne Bereitstellung entsprechender Mittel weit hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurück. Deshalb bitten die Länder die EU-Kommission in einem Beschluss der Agrarministerkonferenz, der zeitnah durch den Bundesrat bestätigt und der Kommission zugeleitet werden soll, ihre Vorschläge um ein konkretisiertes Konzept samt dazu erforderlicher Finanzierung für Begleitmaßnahmen zu ergänzen.

Gemeinsam mit der Mehrzahl der Länder fordert die Landesregierung zur Erhaltung der Kulturlandschaft, der landwirtschaftlichen Nutzung des Dauergrünlandes und der Wettbewerbsfähigkeit die Einrichtung eines Milchfonds, der aus den im EU-Haushalt bisher veranschlagten Mitteln für Marktordnungsausgaben bzw. den bisher nicht aus-

geschöpften Mitteln der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Ausgabenobergrenze gespeist wird. Eine bloße Umverteilung von Direktzahlungen als Finanzierungsquelle für diese Zwecke ist abzulehnen. Derartige Umverteilungen gehen über die im deutschen Entkopplungsmodell ab 2010 ohnehin vorgesehenen Anpassungen und Mittelumverteilungen hinaus und würden undifferenziert die Liquidität aller von den Kürzungen betroffenen Betriebe beeinträchtigen.

Zusammenfassung und Bewertung

Der „Gesundheitscheck“ hat vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung auf den Weltmärkten für Rohstoffe eine besondere Bedeutung. Die aktuellen Versorgungsengpässe mit Nahrungsmitteln unterstreichen die Bedeutung der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und agrarischen Rohstoffen. Darüber hinaus leistet die europäische Landwirtschaft einen Beitrag zur Ernährung der rapide wachsenden Weltbevölkerung. Dieser Erfolg basiert auf dem Europäischen Agrarmodell einer nachhaltigen, multifunktionalen und auf die regionalen Verhältnisse sowie auf die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher abgestellten Landwirtschaft. Das Europäische Agrarmodell wird den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Erfordernissen gerecht und muss deshalb von der EU auch zukünftig angemessen finanziert werden. Fakultative Marktstabilisierungsmaßnahmen als Sicherheitsnetz müssen weiterhin erhalten bleiben, weil zunehmende Preisschwankungen auf den Agrarmärkten zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Landesregierung die nunmehr vollständige Abschaffung der Flächenstilllegungsverpflichtung, die zu einer bedeutenden Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik führen wird. Für die Landwirte sind Planungssicherheit und Verlässlichkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU sehr wichtig. Die Kommission hat auch entsprechend angekündigt, den Gesundheitscheck nicht zu einer erneuten vorzeitigen und tief greifenden Reform der GAP zu machen. Die vorgeschlagene „progressive Modulation“ bricht mit diesem Versprechen und wird daher von der Landesregierung abgelehnt. Darüber hinaus sollte der im EU-Finanzrahmen 2007 bis 2013 verabschiedete Mittelpfands für die GAP bis zum Ende der Finanzperiode unverändert fortgelten.

Entkoppelte Direktzahlungen sind als stabile Einkommenskomponente in der Lage, Einkommensrisiken und Wettbewerbsnachteile für die landwirtschaftlichen Erzeuger

effektiv abzupuffern. EU-weite und staatlich gestützte obligatorische Versicherungssysteme könnten diese Mehrfachfunktionen der Direktzahlungen nicht in gleicher Weise abdecken.