



STAATSMINISTERIUM
FÜR UMWELT UND
LANDWIRTSCHAFT



Kurzfassung

Positionspapier der ostdeutschen Länder (BB, MV, SN, ST, TH) zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2028

(Stand der Abstimmung oBL: 16.01.2025)

Woran sollte sich die zukünftige GAP der Europäischen Union ausrichten?

1. Präambel

Die Ernährungssicherung war der Leitgedanke für die Gründung der GAP. Seit ihrer Einführung hungert kein Mensch mehr in Europa aufgrund fehlender Nahrungsmittel. Die GAP sichert das Bestehen einer vielfältigen Landwirtschaft und vitaler ländlicher Räume in Europa. Unser Ziel ist eine ökonomische, ökologische und soziale und somit nachhaltige Landwirtschaft mit einer vielfältigen Agrarstruktur sowie lebendigen ländlichen Räumen, die eine gute Lebens- und Arbeitswelt für die ländliche Bevölkerung bieten. Der Pfad der progressiven Anpassung der Landwirtschaft an die Folgen des Klimawandels wird konsequent weiterverfolgt, dabei müssen die Aspekte Ökonomie und Ökologie miteinander verbunden und zusammengedacht werden. EU-weit arbeiten wir in den vereinbarten und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergeschriebenen Leitplanken agrarpolitischer Zielstellungen. Wir halten an dem Modell einer GAP in Europa fest. Bei der Aufgabenverteilung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene sind klare Abgrenzungen notwendig.

2. Forderungen

2.1. Absicherung der Agrarpolitik – Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) – höhere finanzielle Ausstattung der GAP

Die Ziele für die GAP haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte zunehmend um Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes wie Ressourcenschonung und Erhalt der Biodiversität, mehr Tierwohl und Verbraucherschutz erweitert. Diesem Mehr an Zielen stand bisher jedoch kein Mittelaufwuchs gegenüber. Auch muss der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen werden. Wir fordern die Beibehaltung der GAP als ein eigenständiges Politikfeld mit separaten EU-Agrarfonds, um stabile Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume erhalten zu können. Das GAP-Budget muss im Vergleich zum MFR 2021-2027 inflationsbedingt mindestens nominell erhöht werden.

2.2. Umsetzungsmodell prüfen

Stabile Förderregularien, die zeitlich angelehnt sind an den MFR der EU, müssen in den kommenden Förderperioden wieder das Ziel sein. Das neue Umsetzungsmodell in Form des nationalen GAP-Strategieplans führt zu Umsetzungsschwierigkeiten in vielen Mitgliedstaaten. Die Sektorprogramme sollten wieder der Gemeinsamen Marktorganisation zugeordnet werden. Wo immer möglich, müssen aktuell geltende Vorschriften für Programmumsetzung, Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf den Prüfstand gestellt werden mit dem Ziel einer Verschlinkung der Verfahren. Es muss eine drastische Vereinfachung des neuen Umsetzungsmodells herbeigeführt werden. Das aktuelle System der Leistungsmessung anhand von Einheitsbeträgen sowie die strenge Reglementierung der Prüfanforderungen an die Leistungsberichterstattung sind zu hinterfragen.

2.3. Beibehaltung und Weiterentwicklung der Struktur der GAP – Stabilität gewährleisten

Der Erhalt einer produktiven, krisenfesten und wettbewerbsfähigen regionalen Landwirtschaft ist unerlässlich und muss durch die GAP abgesichert werden. Die Säulenstruktur der GAP bleibt ein geeignetes Modell und muss in der jeweiligen Zielstellung stringent getrennt werden:

- 1. Säule: Ernährungssicherung, Krisenfestigkeit (Einkommensstützung einschließlich Beitrag für höhere Standards und Risikoabsicherung gegenüber Volatilitäten)
- 2. Säule: Flächenbezogene Umweltleistungen wie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie Öko-Regelungen, Tierwohlförderung, investive Förderung Landwirtschaft, Existenzgründung, Förderung ländlicher Raum, Innovationen, Hochwasserschutz).

2.4. Grüne Architektur – Entflechtung der Säulen

Der dreistufige Aufbau aus Konditionalität, Öko-Regelungen der 1. Säule sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule hat zu einem überproportionalen Anstieg der Komplexität der Agrarförderung geführt. Öko-Regelungen sind in ihrem Wesen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, die inhaltlich und auch aus Sicht der Administration in die 2. Säule gehören. Die ökologischen Ziele lassen sich nachhaltiger, zielgenauer und regionsangepasst in der 2. Säule erreichen. Die Öko-Regelungen als in der 1. Säule umzusetzende Maßnahmen müssen wegfallen. Das eingeplante Budget für Öko-Regelungen könnte zweckgebunden in die 2. Säule umgeschichtet werden. Bei der Ausgestaltung der GLÖZ-Standards soll die innereuropäische Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden.

2.5. Bindung an Auflagen – Konditionalität prüfen

Die Direktzahlungen werden nicht bedingungslos ausgereicht, jeder Hektar ist mit einer Auflagenbindung versehen (Konditionalität). Hier bedarf es einer praxisgerechteren Gestaltung und einer Kohärenz mit bestehenden anderen Regelungen. Darüber hinaus ist die Konditionalität unter dem Blickwinkel sinkender Einkommensgrundstützung der 1. Säule auf den Prüfstand zu stellen. Die soziale Konditionalität vermischt zwei getrennte Rechtsbereiche (Agrarförderung sowie Arbeitsschutz) und überfrachtet die Aufgaben der GAP. Dies trägt maßgeblich zum Aufbau weiterer Bürokratie bei. Sie muss wieder gestrichen werden.

2.6. Starke 1. Säule für resiliente Betriebe als Garant für die Ernährungssicherung

Die Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen ist und bleibt die Hauptaufgabe der Landwirtschaft. Nur in Erfüllung dieser Aufgabe kann die Ernährungssicherung gewährleistet und die Abhängigkeit von Drittstaaterzeugnissen reduziert werden. Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und die Angleichung der landwirtschaftlichen Einkommen an andere Wirtschaftszweige sind weitere bestehende und rechtlich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bekräftigte Ziele der GAP. Diese Ziele rechtfertigen eine finanziell starke 1. Säule und eine Basiszahlung mit einkommensstützender Funktion. Die Grundstützung versteht sich zudem als Wettbewerbsnachteilsausgleich für die unterschiedlichen Produktionsstandards der europäischen Landwirtinnen und Landwirte im Vergleich zu den globalen Weltmarktteilnehmern. Als Zahlungsgrundlage sollte die beihilfefähige Fläche dienen.

2.7. Keine agrarstrukturellen und sozioökonomischen Unterschiede bei der Gewährung von Direktzahlungen – ausgewogene Umsetzung der Empfehlungen des Strategischen Dialogs

Der Strategische Dialog empfiehlt die Ausrichtung einer Agrarförderung an der sozioökonomischen „Bedürftigkeit“ von Betrieben und sieht vor allem kleine Betriebe als besonders unterstützungswürdig an. Vor dem Hintergrund der immer vielfältigeren Agrarstrukturen in Europa würde eine erneute Groß-Klein-Diskussion einen Rückschritt der GAP bedeuten. Obligatorische Kürzungen der Direktzahlungen werden abgelehnt. Souverän wirtschaftende Betriebe bleiben ein wichtiger Arbeitgeber im ländlichen Raum, ihnen muss eine faire Teilnahme an den Agrarzahlungen ermöglicht werden. Der Fokus der Agrarförderung muss, unabhängig von der Größe, auf wirtschaftlich stabile Betriebe mit ökonomischer, ökologischer und sozialer Tragfähigkeit im ländlichen Raum gerichtet sein. Fehlentwicklungen durch den Einstieg außerlandwirtschaftlicher Investoren in den Bodenmarkt können nicht über die GAP gelöst werden.

2.8. Anpassungen bei weiteren Direktzahlungen – Junglandwirte, Umverteilung

Eine gezielte Förderung von Junglandwirten über die 1. Säule ist langjähriger Bestandteil der GAP und hat viele Befürworter. Mit Blick auf die Zielrichtung „Unterstützung von Existenzgründungen“ ist die Förderung systematisch aber auch wesentlich zielführender in die 2. Säule einzuordnen. Den Mitgliedstaaten sollte die Option eingeräumt werden, die Mittel der Junglandwirteprämie aus der 1. Säule zu hundert Prozent für Existenzgründungen in der 2. Säule einsetzen zu können. Die Umverteilung von Direktzahlungen zugunsten von kleineren Betrieben wird kritisch gesehen. Jedoch wird anerkannt, dass dies eine Forderung vieler Mitgliedstaaten ist.

2.9. Zweite Säule mit ihrem Förderspektrum erhalten

Das Ziel, eine Vereinfachung der GAP über einen Strategieplan pro Mitgliedsstaat zu erreichen, wurde nicht erreicht. Daher muss für die Förderperiode 2028 - 2034 eine Rückkehr zu regionalen ELER-Programmen möglich sein, auch um die Programmausgestaltung und Umsetzung auf regionaler Ebene zu stärken. Die GAP muss auch nach 2027 in allen Regionen der EU fortgeführt werden können und eine Einteilung der Regionen in Kategorien nach dem derzeitigen Maßstab (weniger entwickelte, Übergangs- und stärker entwickelte Regionen) erhalten bleiben. Die für den Zeitraum 2021-2027 erfolgte Absenkung der Kofinanzierungssätze muss vor allem für die Übergangsregionen zurückgenommen werden. Das N+3-Prinzip muss für die GAP dauerhaft eingeführt werden. Die 2. Säule muss mit ihrem breiten Förderspektrum in ihrer jetzigen Form erhalten bleiben.

2.10. Entlohnung freiwilliger Umwelleistungen - Anreizkomponente schaffen

Landwirtschaftliche Unternehmen müssen für ihre mit der Landnutzung erbrachten freiwilligen Umwelleistungen entlohnt werden und betriebliches Einkommen generieren können. Die Erbringung von öffentlichen Leistungen durch Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen muss deshalb zwingend mit einer realen finanziellen Anreizwirkung verbunden werden, um die ökonomische Attraktivität für diese Maßnahmen zu erhöhen. Gegebenenfalls bestehende WTO-rechtliche Hindernisse sind abzubauen. Um den unterschiedlichen natürlichen, regionalen, strukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Landwirtschaftsbetriebe Rechnung zu tragen, sollte ein modularer Ansatz für Fördermaßnahmen den Mitgliedstaaten ermöglicht werden. Zahlungen an Landwirte und andere Landbewirtschaftler für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sollten verstärkt über gemeinsame Anträge von Zusammenschlüssen ausgereicht werden können.

3. Schlussüberlegung – Roll over

Die europaweiten Bauernproteste Anfang 2024 haben gezeigt, dass der Wunsch nach einer transparenten, einfachen, nachhaltigen und zukunftsfest ausgerichteten europäischen Agrarpolitik besteht. Die Forderungen nach Vereinfachung und Abbau bürokratischer Belastungen sowie nach für alle Beteiligten transparenten Regelungen und stabilen Förderregularien sind verständlich: eine in Generationen denkende Branche kann nicht mit jährlichen massiven Änderungen konfrontiert werden, die europäischen Landwirte brauchen verlässliche Entscheidungen und Planungssicherheit.

Die beiden jüngsten Förderperioden starteten verspätet, die aktuelle bereits mit zwei Jahren Verzögerung, es besteht eine massive Unzufriedenheit bei Anwendern und Umsetzern. Dies zeigt zum einen wie langwierig und schwierig der Einigungsprozess war und zum anderen wie kompliziert die aktuellen Regularien sind. Da die aktuelle Förderperiode bereits ihre Halbzeit erreicht hat, ist ein Roll-over zur Stabilisierung des Fördersystems und eine evolutionäre Weiterentwicklung der bestehenden GAP mit den Zielen Vereinfachung und Bürokratieabbau zielführender als eine vollständige Umgestaltung des GAP-Systems.