

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013 Positionen zur Neuausrichtung der Programme und Steuerungsansätze im Bereich der ländlichen Entwicklung

Inhalt:

1. Einführung
2. Bewertung bisheriger Programme
3. Was ist zukünftig wichtig für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum?
4. Fazit

1. Einführung

Im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer nehmen die Landwirtschaftskammern wesentliche Aufgaben als beratende Stellen wahr. Der Verband der Landwirtschaftskammern e.V. (VLK) vertritt die Interessen der deutschen Landwirtschaftskammern auf Bundesebene und in der EU. Er ist die Plattform für die Zusammenarbeit der Landwirtschaftskammern, Länderagrарverwaltungen und berufsständisch getragener Beratungsdienste in Deutschland. Er koordiniert und moderiert die fachliche Zusammenarbeit in nahezu allen Themenfeldern der Agrarwirtschaft. Er bietet damit eine Diskussionsplattform für fachliche Stellungnahmen, Grundsatzpapiere und Informationsmaterialien der Agrar(Selbst)verwaltungen und der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland.

2. Bewertung bisheriger Programme

2.1. Bewertung der ersten Säule

Die derzeitige gesellschaftliche Diskussion um die Neuausrichtung der Agrarpolitik betrifft insbesondere auch die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe, die sogenannte „erste Säule“. Folgende Gründe sprechen aus Sicht des VLK für die Beibehaltung und Weiterentwicklung der Direktzahlungen:

- **Eine flächendeckende Landwirtschaft stärkt den ländlichen Raum**
Eine flächendeckende Landwirtschaft ist Voraussetzung für vielfältige und lebendige ländliche Räume. Die Direktzahlungen sind direkt einkommenswirksam und leisten einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und damit des ländlichen Raums und der ländlichen Infrastruktur insgesamt. Da in Deutschland die Zahlungen mit dem System der Entkopplung schon unabhängig von der Produktion gestaltet sind, haben die Direktzahlungen keine marktverzerrende Wirkung, sondern kommen direkt dem ländlichen Raum zugute.
- **Landwirtschaft ist multifunktional**
Neben der Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gleichzeitig preiswerten Lebensmitteln, Rohstoffen und Energie erbringt die Landwirtschaft weitere zahlreiche Gemeinwohlleistungen, z. B. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Pflege der Kulturlandschaft und Förderung der Biodiversität. Eine multifunktionale Landwirtschaft ist Teil einer wirtschaftlich starken Wertschöpfungskette und betreibt zudem Landschaftspflege, bietet Erholungsraum für Naherholungssuchende und Touristen und ist Grundlage für Erlebnis- und Bildungsangebote im ländlichen Raum.
- **Einhaltung von Bestimmungen des Umwelt- und Tierschutzes**
Der hohe fachliche Standard der Landbewirtschaftung auf der Basis des Fachrechts unter Einhaltung zahlreicher Vorschriften zum Umwelt- und Tierschutz ist über die Bestimmungen

von „Cross Compliance“ und verschiedene Vorschriften zur „Guten fachlichen Praxis“ definiert und abgesichert. Die damit verbundene Leistung für die Gesellschaft wird zu Recht über die Direktzahlungen abgegolten.

2.2. Bewertung der zweiten Säule

2.2.1. Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Achse 1)

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Achse eins der zweiten Säule haben sich im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung, der Berufsbildung, Qualifizierung und Qualitätssicherung der Produktion bewährt. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur, der Agrarinfrastruktur (Bodenordnung und Wirtschaftswegebau) und Maßnahmen des Küsten- und Hochwasserschutzes haben sich nach den regionalen Gegebenheiten als zwingend erforderlich und für den ländlichen Raum als zweckmäßig erwiesen.

Die Maßnahmen der Achse eins in der zweiten Säule sind daher bei der Neuausrichtung der GAP zu stärken und weiterzuentwickeln.

2.2.2. Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse 2)

- **Ausgleichszulage**

Die Ausgleichszulage hat sich bewährt, sie ist ein wichtiges Instrument der ländlichen Entwicklung, um die Landwirtschaft in benachteiligten Räumen zu erhalten.

- **NATURA 2000 und Wasserrahmenrichtlinie**

Maßnahmen in Natura 2000 Gebieten und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind aus regionaler Sicht zweckmäßig.

- **Agrarumweltmaßnahmen**

Die Agrarumweltmaßnahmen haben bisher zu wenig auf die verträgliche Kombination aus umweltrelevanten Aspekten und produktiver Landwirtschaft gesetzt. Bei der Förderung von Umweltleistungen zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft muss das Prinzip der Nutzung im Vordergrund stehen. Fehlende monetäre Anreizkomponenten, administrative Hürden bei der Beantragung, der Kontrolle und Evaluierung haben in der Vergangenheit die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen geschwächt. Die vertraglichen Verpflichtungen (Laufzeit, fixe Bewirtschaftungstermine) sind aufgrund regionaler und klimatischer Unterschiede flexibler zu handhaben. Agrarumweltmaßnahmen sind in ihrer Akzeptanz durch erhöhte regionale Attraktivität zu stärken.

- **Ökologischer Landbau**

Bei der Förderung des ökologischen Landbaus bewährt es sich, einen Schwerpunkt auf Maßnahmen während der Umstellungsphase zu legen.

- **Erstaufforstung**

Die Förderung der Erstaufforstung hat in der Vergangenheit auch zu Fehlentwicklungen geführt. So ist im Hinblick auf den Waldreichtum in verschiedenen Regionen eine Förderung nur dann sinnvoll, wenn der Anteil der forstlichen Nutzung eines Landkreises unter einem Drittel der Flächennutzung liegt.

2.2.3. Maßnahmen zur Steigerung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Achse 3)

- **Unternehmensgründungen, Umnutzung**

Unternehmensgründungen tragen vor allem zu einer Bleibeperspektive im ländlichen Raum bei und sind daher zu forcieren. Mit der Umnutzung bestehender Gebäude kann der weiteren Versiegelung und damit dem Verlust der Biodiversität vorgebeugt werden.

- **Diversifizierung, Fremdenverkehr, Tourismus**

Diese Instrumente der ländlichen Entwicklung erschließen landwirtschaftlichen Betriebsleiterfamilien neue Einkommensmöglichkeiten. Damit entstehen häufig wohnortnahe Arbeitsplätze im ländlichen Raum, die gerade gemeinsam mit der Entwicklung von Tourismus, Fremdenverkehr und Naherholung zur Sicherung des ländlichen Raums beitragen.

- **Wasserwirtschaft, Beregnung**

Die Bewässerung landwirtschaftlicher Kulturen ist vor dem Hintergrund des Klimawandels zur Ertrags- und Qualitätssicherung landwirtschaftlicher Produkte auch in Zukunft unerlässlich. Erforderlich ist deshalb der Ausbau der Beregnung in den Regionen, die nachweislich zukünftig Niederschlagsdefizite aufweisen werden. Eine gezielte Beregnungsförderung in Kombination mit einem Beregnungsmanagement und der Beregnungsberatung ist im Rahmen der Förderung aufzubauen. Dem Hochwasser- und Küstenschutz sind vor dem Hintergrund des Klimawandels und möglicher Extremwetterereignisse zukünftig ein neuer, höherer Stellenwert einzuräumen. Auf den bisherigen sinnvollen Maßnahmen ist weiter aufzubauen. Maßnahmen der naturnahen Gewässerentwicklung sind zukünftig im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie oder im Zusammenhang mit Naturschutzberatung umzusetzen.

- **Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Ausbildung, Information**

Eine gute Aus-, Fort- und Weiterbildung wie auch die Beratung sind wichtige Grundlagen für wettbewerbsfähige Betriebe. Dieser Aspekt wurde in der Vergangenheit zu wenig beachtet. Die Förderung sollte den Beratungsansatz in den Bereichen Naturschutz, Biodiversität, ressourcenschonende und CO₂-effiziente Produktion und Beregnungsmanagement deutlicher in ihren Programmen berücksichtigen. Mit einer Kompetenzstärkung von Akteuren durch Qualifizierungs-, Schulungs- und Coachingmaßnahmen wird die Eigenverantwortung im ländlichen Raum gestärkt. Der Abbau bürokratischer Hemmnisse muss damit dringend einher gehen.

- **Dorferneuerung, ILE, Regionalmanagement, Breitband, Grundversorgung**

Derzeit werden die Maßnahmen in diesem Förderbereich konsequent von Kommunen und Gebietskörperschaften in Anspruch genommen. Bereits heute zeigt sich, dass viele dieser Entwicklungskonzepte an der Landwirtschaft und ihren Unternehmen vorbei gehen. Eine Neukonzeption ist daher erforderlich. Es sind Instrumente zu schaffen, die eine ausreichende und konsequente Beteiligung der örtlichen Landwirtschaft sicher stellen. Dabei ist zwingend eine Honorierung des ehrenamtlichen Engagements von Landwirten zu berücksichtigen. Projekte für einen wirtschaftlich starken ländlichen Raum haben sich dabei in erster Linie an begründeten Anforderungen und Vorschlägen der Landwirtschaft und ihrer Unternehmen zu orientieren.

2.2.4. Schwerpunktachse 4 (LEADER-Konzept)

Die Beteiligungsstrukturen und die Nutzung dieses Förderinstruments entsprechen zurzeit nicht den Erfordernissen der Akteure im ländlichen Raum. Insbesondere die förderrechtlichen Hürden (Antragsverfahren, Förderregeln, Haushaltsrecht, Vergaberecht, Kontrollvorschriften, Evaluierungs- und Prüfverfahren) sowie die Notwendigkeit, zwingend eine öffentliche Kofinanzierung in die Projektfinanzierung einzubringen, überfordern die Menschen mit guten Projektideen. Dementsprechend bleibt der Mittelabfluss deutlich hinter den Erwartungen zurück. Das Regelwerk der klassischen Agrarförderprogramme erweist sich im LEADER-Kontext bei der Umsetzung von innovativen Projektideen als zu aufwändig und hinderlich. Wenn die Entwicklung der ländlichen Räume zukünftig verstärkt von aktiver Bürgermitwirkung und gemeinsamem Handeln aller Akteure getragen werden soll, sind die Fördermittel gezielter und wirkungsvoller einzusetzen. Als Themenfelder bieten sich Systeme eines integrierten Gesamtgebietsmanagements (in den Gebietskulissen von NATURA 2000, EU- Wasserrahmenrichtlinie) oder dem Hoch- bzw. Trinkwasserschutz (Wasserschutz-, Naturschutzgebietskooperationen) an.

Die zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume steht regional vor sehr unterschiedlichen und komplexen Herausforderungen. Regionale Ansätze sind daher erforderlich, um passgenaue Konzepte zu entwickeln. Information, Moderation und Beratung fördern diese regional spezifischen Entwicklungsprozesse. Entsprechend der jeweiligen Stärken und Schwächen der Gebiete sind verstärkt zielorientierte Maßnahmen in den Bereichen Biodiversität, Klimaschutz, Wassermanagement, Innovation und regenerative Energien weiterzuentwickeln und anzubieten.

Auch hier gilt es, Instrumente zu schaffen, die die ausreichende und konsequente Beteiligung der örtlichen Landwirtschaft sicherstellen. Auf die zwingend notwendige Honorierung des ehrenamtlichen Engagements von Landwirten und die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Interessen bei der Formulierung der Leuchtturmprojekte wird nochmals verwiesen.

3. Was ist zukünftig wichtig für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum?

Eine große Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe ist infolge von Standortnachteilen aus den Ortskernen bereits verdrängt worden. Verbleibende Betriebe in den Orten sind durch eine landwirtschaftsgerechte Dorf- und Siedlungsentwicklung in ihrem Bestand und ihrer Weiterentwicklung zu sichern. Neben der Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln, nachwachsenden Rohstoffen und regenerativen Energieträgern ist die Landwirtschaft durch die Tierhaltung geprägt. Damit leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Pflege und Entwicklung der Kulturlandschaft. Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, landwirtschaftliche Betriebe in einer wettbewerbsfähigen Ausgangslage zu halten. Hierzu ist die Beibehaltung der ersten Säule wichtig, die durch eine starke zweite Säule mit Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Qualifizierung und Beratung ergänzt wird.

Ziel ist der Aufbau eines effizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsclusters für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum.

Bewirtschaftungsformen, die, verursacht durch natürliche Gegebenheiten, besondere Aufwendungen notwendig machen (Beweidung in Mittelgebirgslagen), gleichzeitig aber dem Arten- und Biotopschutz dienen, sind verstärkt zu fördern.

Neben Wasser, Luft und Arten (Biodiversität) stellt der Boden mit Blick auf die neuen Herausforderungen für alle Nutzungsinteressenten der ländlichen Räume eine existenzielle Ressource dar. Vor diesem Hintergrund sollten sich die Programme und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung mit dem nach wie vor zu hohen Verbrauch an Flächen auseinandersetzen. Bevor für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden für weitere Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden, sind Möglichkeiten der Innenentwicklung von Dorf- und Ortskernen (u. a. Freiraumnutzung und Entsiegelung) zu prüfen und zu nutzen.

Gleiches gilt für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen und für Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien der EU (WRRL, NATURA 2000, HWRM). Programme, Maßnahmen und Projekte der zukünftigen GAP haben immer geeignete Synergieeffekte für alle Nutzungsinteressenten zu beachten. Ein wesentlicher Aspekt sind dabei produktionsintegrierte Maßnahmen in der Landwirtschaft, die ökologische Funktionen erfüllen und gleichzeitig landwirtschaftliche Nutzflächen in der Produktion belassen.

Agrarumweltmaßnahmen sind auch in Zukunft flächendeckend anzubieten. Dabei müssen regionale Besonderheiten genauso berücksichtigt werden, wie besondere Vorschläge zum Schutz von Arten und Biotopen. Die Integrationsfähigkeit von Programmen in den betrieblichen Ablauf landwirtschaftlicher Unternehmen hat bei der Aufstellung von Programmen im Vordergrund zu stehen.

Zur Steigerung der Akzeptanz sollten gemäß dem ILE-/LEADER-Ansatz möglichst viele der oben genannten Vorschläge zusammen mit den Betroffenen vor Ort entwickelt und umgesetzt werden. Leuchtturmprojekte der Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte haben sich zuvorderst an den begründeten Anforderungen, Belangen und Vorschlägen der landwirtschaftlichen Unternehmen zu orientieren.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sollten verstärkt zum Erhalt und der Entwicklung eines geordneten und lebenswerten Arbeits- und Wohnumfeldes für die in den ländlichen Räumen lebende Bevölkerung eingesetzt werden. Den Prognosen zum demografischen Wandel, die einen massiven Rückgang bzw. - eine Abwanderung/Überalterung der Bevölkerung aus/in vielen ländlichen Regionen vorhersagen, sind dabei Rechnung zu tragen. Der Abwanderung gut ausgebildeter junger Menschen in urbane Räume sollte mit gezielten Fördermaßnahmen für klein- bis mittelständische Unternehmen zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit entgegengewirkt werden. Da die Unterstützung der Betriebe, gerade auch in der Landwirtschaft, hier von großer Bedeu-

tung ist, sollten die Strukturfonds ELER, EFRE und ESF synergetisch ineinander greifen, um die zur Verfügung stehenden Mittel für die ländlichen Räume noch effizienter einzusetzen. Von hohem Nutzen sind dabei Beratungs- und Bildungsangebote im Einklang mit den nötigen infrastrukturellen Einrichtungen für die ländliche Bevölkerung.

Ein Schwerpunkt der Unterstützung der GAP für landwirtschaftliche Unternehmen und den ländlichen Raum muss zukünftig in der Weiterentwicklung von Beratungsansätzen liegen, mit denen ein Beitrag zur Stärkung der ökonomischen Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen oder zur sozialverträglichen Aufgabe der Landwirtschaft geleistet wird. Beratungs- und Qualifizierungsansätze sollten sich hierbei sinnvoll ergänzen. Insbesondere geht es um den effizienten und ressourcenschonenden Einsatz von Produktionsmitteln, eine gesamtbetrieblichen Prozessdokumentation sowie um ein stärkeres Bewusstsein für Umwelt und Naturschutz in der Landwirtschaft. Daher sind Beratungsleistungen, die von landwirtschaftlichen Institutionen getragen werden, im Rahmen der GAP zukünftig auf folgenden Gebieten verstärkt zu fördern:

- Qualifizierung in der Berufs- und Weiterbildung,
- Qualifizierung für Arbeitnehmer,
- Unternehmensgründungen, -übernahmen und betriebliches Management,
- Sozioökonomische Beratung,
- Effiziente, ressourcenschonende landwirtschaftliche Produktion unter besonderer Berücksichtigung von Anpassungsstrategien der landwirtschaftlichen Produktion auf die Folgen des Klimawandels (Erschließung und Versorgung landwirtschaftlicher Flächen mit Wasser, Minderung der Treibhausgasemission),
- Qualitätssicherung bei der Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln, auch in der vertikalen Integration mit Lagerung, Verarbeitung bis in den Bereich der Ernährungswirtschaft,
- Auditierungssysteme zur Prozessdokumentation,
- Integrierter Umwelt- und Naturschutz (einschließlich Aspekten der Biodiversität) im Rahmen einer einzelflächenbezogenen und gesamtbetrieblichen Naturschutzberatung,
- Forschung und Innovation in der Landwirtschaft durch eine anwendungsbezogene Vernetzung zwischen Hochschulen, Lehranstalten und praktischer Landwirtschaft (Clusterförderung).

Nachfolgende Beratungsinhalte sind durch eine Förderung in der zweiten Säule, aufbauend auf den guten Erfahrungen in den Bundesländern, fortzuführen und zu stärken:

- Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude,
- Kooperationen zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen,
- Diversifizierung mit den Schwerpunkt Direktvermarktung, Tourismus, Gastronomie und Dienstleistungen,
- Stärkung der wirtschaftlichen und umweltgerechten Biomasseproduktion und einer nachhaltigen Etablierung von regenerativen Energien im ländlichen Raum,
- Energieeffizienzberatung in landwirtschaftlichen Unternehmen.

4. Fazit

Der Verband der Landwirtschaftskammern ist der Auffassung, dass sich die Struktur der GAP bewährt hat. Die erste Säule mit entkoppelten Direktzahlungen für landwirtschaftliche Unternehmen stärkt den ländlichen Raum als Ganzes. Da die Mittel direkt einkommenswirksam sind, sind sie auf hohem Niveau beizubehalten, insbesondere da sich das Prinzip der Honorierung öffentlicher Leistungen und Güter bewährt hat.

In der zweiten Säule sind die Maßnahmeninhalte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Investitionsförderung, Qualifizierung, Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur) auf die Bedürfnisse der ländlichen Räume gut abgestimmt. Das Gleiche gilt für die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, mit der Wettbewerbsnachteile abgebaut werden können. Alle Maßnah-

men sind bezogen auf die regionalen Besonderheiten der ländlichen Räume fortzusetzen und zu intensivieren.

Die Ausgleichszulage hat sich bewährt. Die Maßnahmen der Agrarumweltprogramme sind weiterzuentwickeln. Sie müssen auch in Zukunft flächendeckend angeboten werden. Dabei sind regionale Besonderheiten genauso zu berücksichtigen wie besondere Maßnahmen zum Schutz von Arten und Biotopen. Die Integrationsfähigkeit von Agrarumweltprogrammen in den betrieblichen Abläufen landwirtschaftlicher Unternehmen hat bei einer Neukonzeption im Vordergrund zu stehen. Für eine stärkere Akzeptanz ist künftig eine Anreizkomponente in der Kalkulation zu berücksichtigen.

Die qualifizierte Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen erlangt zunehmend Bedeutung. Dabei sind die Schwerpunkte im betrieblichen Management, im Umwelt- und Ressourcenschutz zu sehen. Die zukünftige Ausgestaltung der zweiten Säule hat demzufolge den Beratungsansatz zu stärken.

Die bisherigen Projekte der ländlichen Entwicklung (ILE, LEADER) haben bisher zu wenig die Anforderungen und Erwartungen der Landwirtschaft berücksichtigt, außerdem entsprechen die Beteiligungs- und Förderkonzepte nicht ausreichend den Erfordernissen der Akteure im ländlichen Raum. Der Mittelabfluss ist auch wegen der oft fehlenden Kofinanzierung gering. Die Programme sind daher zukünftig auch im Bereich der Finanzierung zu flexibilisieren. Zukünftige Leuchtturmprojekte haben sich auch und gerade an begründeten Anforderungen und Vorschlägen der Landwirtschaft und ihrer Unternehmen zu orientieren.

Die Diskussion über eine Neuausrichtung der GAP darf nicht zu einem Bruch der Verlässlichkeit notwendiger Direktzahlungen führen. Maßnahmen zum Ressourcenschutz und zum Schutz der Umwelt sind auf die Integrationsfähigkeit in die Landwirtschaft zu prüfen. Maßnahmen der ländlichen Entwicklung haben landwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Ungerechtfertigte Auflagen und bürokratische Hemmnisse sind konsequent abzubauen.

Um die Fördermaßnahmen der zweiten Säule nach Prioritäten und Zielen zukünftig flexibler und somit angepasst an den jeweiligen Bedarf zu gestalten, ist eine klare Abgrenzung zwischen erster und zweiter Säule erforderlich.

Die starren Abgrenzungen der Schwerpunktachsen im Rahmen der Fördermaßnahmen der zweiten Säule können künftig entfallen und den Mitgliedsstaaten eine höhere Flexibilität bei der Umsetzung ermöglichen.

Nicht zuletzt die starren Abgrenzungen der Schwerpunktachsen im Rahmen der Fördermaßnahmen könnten künftig entfallen und damit nicht nur den Mitgliedsstaaten eine höhere Flexibilität bei der Umsetzung ermöglichen, sondern auch insgesamt die Prosperität der ländlichen Räume steigern.

Berlin, im Juni 2010

Verband der Landwirtschaftskammern
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon 030 31904-500
Telefax 030 31904-520
E-Mail info@vlk-agrar.de

www.landwirtschaftskammern.de