



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Mr. Tassos HANIOTIS
Head of Unit
Agricultural Policy Analysis and Perspectives
Directorate-General for Agriculture
and Rural Development
European Commission
Rue de la Loi 130 7/157
B - 1049 Bruxelles

Marienstraße 6
12207 Berlin

Postfach 450140
12171 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

vorab per E-Mail: AGRI-G1-HC-IA@ec.europa.eu

Datum
21.12.2007

Aktenzeichen
IV/3 750-72

Bearbeiter/Durchwahl/Fax/E-Mail
C. Hansen/-243/-255
carsten.hansen@dstgb.de

Stellungnahme Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“

Sehr geehrter Herr Haniotis,

gerne nimmt der Deutsche Städte und Gemeindebund die Möglichkeit wahr, sich an der Konsultation zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“ zu beteiligen.

Als kommunaler Spitzenverband vertritt der DStGB rund 12.000 der ca. 12.500 Städte und Gemeinden in Deutschland.

Wir begrüßen die Bereitschaft der EU-Kommission, den angekündigten Health Check im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit einer breit angelegten Konsultation vorzubereiten und auf diesem Wege die beteiligten und betroffenen Akteure einzubinden. Wir regen an, dass bei der Auswertung der Konsultationsbeiträge eine Gewichtung unter Berücksichtigung der vertretenen Institutionen und Akteure vorgenommen wird.

Die Glaubwürdigkeit europäischer Politik hängt mittelfristig auch davon ab, inwieweit sie bereit ist, die Beratung der von ihren Regelungen Betroffenen anzunehmen. Dabei muss sie in einem eng vernetzten Umfeld wie der ländlichen Entwicklung neben den direkten Auswirkungen ihrer Politik auch die indirekten Auswirkungen zum Beispiel auf die Kommunalverwaltungen beachten.

Mit der Stellungnahme gehen wir nicht auf die Vorschläge zu Quotenregelungen und ähnlichen, die Agrarunternehmen direkt betreffenden Maßnahmen ein, sondern konzentrieren uns auf die Stellungnahme zu Auswirkungen auf die Möglichkeiten, die Ziele der europäischen Kohäsionspolitik in ländlichen Räumen, soweit sie im Rahmen der Entwicklungspolitik für ländliche Räume und nicht nur der sektoralen Agrarpolitik angestrebt werden, zu erreichen.

Position des DStGB:

I. Zur Einordnung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume

Die Kommission weist unter Punkt 1.1, Abs.2 der Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007 darauf hin, dass die Unterstützung der Erzeuger weitgehend produktionsentkoppelt erfolgt. Diese Einschätzung wird nicht geteilt, aber anerkannt, dass große Fortschritte bei der Entkoppelung erreicht wurden. Die dahinter stehende Überlegung, dass Agrarunternehmen auf Marktsignale reagieren können sollen, teilen wir und würden es begrüßen, wenn diese Entwicklung weiter gefördert werden könnte, denn nur dann können die Betriebe dauerhaft Arbeitsplätze anbieten. Eine Erhöhung z.B. der Milchquote verringert jedoch eher die Marktanreize und unterwirft die landwirtschaftliche Betätigung wieder einer stärkeren Abhängigkeit von Regulierung.

Die Kommission geht weiter darauf ein, dass die GAP dazu beiträgt, Umweltschädigungen abzuwehren (Punkt 1.1, 4. Abs.). Die Umweltwirkungen hängen tatsächlich stark an der Bezuschussung gewollter gesellschaftlicher Leistungen im Bereich des Umweltschutzes. Man muss sich bei der weiteren Entwicklung des Agrarsektors jedoch darüber im Klaren sein, dass landwirtschaftliche Betriebe diese Leistungen ausschließlich als gemeinwirtschaftliche Leistungen, nicht aber aus eigenem betriebswirtschaftlichen Anreiz erbringen. Umwelt- und Landschaftsschutz muss dauerhaft finanziert werden. Er darf nicht in die Rolle als „Verfügungsmasse“ gegenüber betriebswirtschaftlichen Risiken agrarischer Betriebe geraten.

Schließlich weist die Kommission in Punkt 1.1, Abs. 5 auf die Abhängigkeit bestimmter extrem dünn besiedelter und abgelegener Räume vom Agrarsektor hin. Diese Aussagen halten wir für deskriptiv richtig, analytisch jedoch unzutreffend. Die GAP muss sich umfassend mit der integrierten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ländlicher Räume befassen, wenn sie nachhaltig sein soll. Die ländliche Entwicklung entsteht eben nicht aus der sektoralen Entwicklung der Landwirtschaft. Ländliche Entwicklungspolitik aus dem Fonds ELER, muss vielmehr dazu beitragen, dass sich die ländlichen Räume insgesamt, unter ausdrücklichem Einschluss der landwirtschaftsfremden gewerblichen Wirtschaft, des Handels und der Dienstleistungswirtschaft, stabil entwickeln. Die GAP muss den Reformpfad von der sektoralen Landwirtschaftspolitik zur Politik der Entwicklung ländlicher Räume unter Einschluss der Landwirtschaft weiter beschreiten, wenn sie dem Sektor Land- und Forstwirtschaft dauerhaft nützen soll. In peripheren und mit der Landwirtschaft besonders verflochtenen Regionen kann eine verstärkte Förderung der landwirtschaftlichen Strukturen sinnvoll sein. In andern Regionen kann jedoch auch eine Förderung der sozialen Infrastruktur oder bestimmter handwerklicher Cluster sinnvoll sein.

II. Zu den Konsultationsfragen

Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007:

1.2. Drei Fragen der Überprüfung

- *Wie lässt sich die Betriebsprämienregelung wirksamer, effizienter und einfacher gestalten?*
- *Wie können die ursprünglich für eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten konzipierten Marktstützungsinstrumente so umgestaltet werden, dass sie auch in einer zunehmend globalisierten Welt und einer Union mit 27 Mitgliedstaaten noch sinnvoll sind?*
- *Wie können wir die neuen Herausforderungen – Klimaveränderung, die zunehmende Bedeutung der Biokraftstoffe und die Wasserbewirtschaftung, um nur einige zu nennen - meistern und die bestehenden Probleme, wie den Rückgang der Artenvielfalt, lösen, d.h., wie können wir mit neuen Risiken fertig werden und neue Chancen nutzen?*

Position des DStGB:

Die Fragen sind allein darauf gerichtet, wie die Effizienz der 1. Säule der GAP zu steigern ist. Diese Fragestellung ist aus der Perspektive der ländlichen Entwicklung nicht hinreichend. Die Alternative lautet nicht: Stärkung der Modulation oder Verzicht auf die Umschichtung von der 1. Säule in die 2. Säule, sondern: Ausweitung der Modulation oder Umschichtung der GAP Mittel der 1. Säule in andere Politikbereiche/Senkung der EU-Beiträge der Mitgliedsstaaten.

Die Beschlüsse des Europäischen Rats über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 haben in der EU insgesamt sowie in den meisten Mitgliedstaaten der EU 15 zu Kürzungen in der zweiten Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung geführt. In Deutschland stehen für die Jahre 2007-2013 (in Preisen von 2004) 12 % weniger Mittel für die Ländliche Entwicklung zur Verfügung. Ausweislich des agrarpolitischen Berichts der deutschen Bundesregierung sind es unter Berücksichtigung der Inflation sogar 23 % (Agrarpolitischer Bericht 2007, S. 37).

Die Konsultation muss daher Antworten auf die Frage geben: „Durch welche Vorschläge kann die 2. Säule der GAP wieder gestärkt werden?“

Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007:

2.1. Vereinfachung der Betriebsprämienregelung

Beim Gesundheitscheck sollte daher geprüft werden, ob die Zahlungen in irgendeiner Form sowohl nach oben als auch nach unten begrenzt werden können:

- Für die höchsten Zahlungen könnte nach Auffassung der Kommission eine Lösung in einem Modell bestehen, bei dem das Stützungs niveau in dem Maße abgesenkt wird, in dem die Gesamtzahlungen an die einzelnen Landwirte steigen, wobei eine bestimmte Mindestförderung selbst bei hohen Gesamtzahlungen beibehalten würde. Bei der Deckelung würde berücksichtigt, dass die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der großen Betriebe nicht gefährdet werden darf und dass eine Umgehung der Maßnahmen durch die Aufspaltung der Betriebe verhindert werden muss.
- Für die kleinen Beträge könnten auf eine Weise, die echten Landwirten nicht schadet, ein jährlicher Mindestbetrag eingeführt und/oder die erforderliche Mindestfläche angehoben werden.

Position des DSStGB:

Nach Analysen der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft sind die Direktzahlungen zurzeit eng an den Besitz von Fläche gebunden. Die Direktzahlungen haben hingegen keine erkennbare Bindung an die Bereitstellung von Arbeitsplätzen bzw. an die Beschäftigung von Arbeitskräften. Die Vergabe von Direktzahlungen stellt offenbar keinerlei Anreiz dar, Arbeitsplätze zu erhalten oder gar neue zu schaffen.

Derzeit (Zahlen aus 2005) erhalten 1,6 % der Betriebe über 30% der Direktzahlungen, während knapp 48% der Betriebe bis zu 5.000 € erhalten. Sie bekommen damit gerade 6,1 % der Direktzahlungen. Weitere 49,3 % der Betriebe erhalten 52,3 % der Direktzahlungen. Auch in der Land- und Forstwirtschaft sind es jedoch gerade die kleinen und mittleren Betriebe, die Arbeitsplätze schaffen. Eine Flächenorientierung erscheint daher nicht vorteilhaft.

Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007:

Die dadurch erzielten Einsparungen sollten in dem betreffenden Mitgliedstaat verbleiben und könnten für neue Aufgaben insbesondere im Rahmen eines überarbeiteten Artikels 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 eingesetzt werden.

Position des DSStGB:

Die Verknüpfung der Staffelung von Direktzahlungen mit **Artikel 69** der Verordnung 1782/2003 mag geeignet sein, um die Gelder möglichst landwirtschaftsnah einzusetzen. Es ist jedoch nach unserer Auffassung die Gefahr des Beginns einer institutionellen Schwächung der zweiten Säule gegeben, die letztlich die ländliche Entwicklung als europäisches Thema im Bestand gefährdet.

Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007:

4. AUF NEUE HERAUSFORDERUNGEN REAGIEREN
 - 4.1. Risikomanagement

Nach Auffassung der Kommission sollte im Rahmen des Gesundheitschecks Folgendes geleistet werden:

- *im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist vorzusehen, dass ein Teil der durch die Modulation erzielten Einsparungen für Risikomanagementmaßnahmen genutzt werden kann, vorausgesetzt, diese Maßnahmen erfüllen die „green box“-Kriterien;*
- *fallweise Prüfung, ob im Kontext künftiger Anpassungen der Marktmechanismen zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, und, in einer späteren Phase, Durchführung einer generellen Überprüfung des Bereichs Risikomanagement für die Zeit nach 2013.*

Der Übergang zur direkten Einkommensstützung hat auch Diskussionen über verschiedene Arten des Risikomanagement ausgelöst, wobei das Preisrisiko und das Produktionsrisiko (z. B. ungünstige Witterungsbedingungen oder Pflanzen- und Tierkrankheiten) als die beiden wichtigsten einkommensrelevanten Variablen angesehen werden.

Position des DStGB:

Der Vorschlag läuft darauf hinaus, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume Regelungen treffen können, die Markt- und Produktionsrisiken für die landwirtschaftlichen Betriebe auszugleichen. Dies würde nach unserer Auffassung bedeuten, dass durch Modulationsmaßnahmen von der 1. Säule in die 2. Säule umgeschichtete Mittel gerade nicht der ländlichen Entwicklung zugute kommen würden, sondern für die Konservierung der bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen vorbehalten bleiben würden. Das lehnen wir ab und schlagen eine lineare Steigerung der für die integrierte ländliche Entwicklung entsprechend Schwerpunkt 3 der ELER-Verordnung mindestens vorzusehenden Mittel in Höhe des Anstiegs der Modulation vor.

Mitteilung „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007:

4.3. Stärkung des zweiten Pfeilers

Ein Ausbau der Maßnahmen des zweiten Pfeilers ist auch notwendig, um den größeren Innovationsbedarf zu decken, der sich durch die neuen Herausforderungen in den Bereichen Produktivität und Umwelt sowie Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation ergibt.

Eine Aufstockung der Mittel für Maßnahmen des zweiten Pfeilers lässt sich nur durch die Erhöhung der obligatorischen Modulation mit entsprechender Kofinanzierung erreichen.

Eine solche Entscheidung setzt voraus, dass es bei der derzeitigen Aufteilung der Modulationsmittel auf die Mitgliedstaaten bleibt.

Dafür schlägt die KOM vor:

Die bisherige obligatorische Modulation wird in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 um jährlich 2 % angehoben. Es wird geprüft, wie die künftige obligatorische Modulation in den EU-10-Mitgliedstaaten berücksichtigt und gleichzeitig die derzeitige Aufteilung der Mittel des zweiten Pfeilers auf die Mitgliedstaaten beibehalten werden kann.

Position des DStGB:

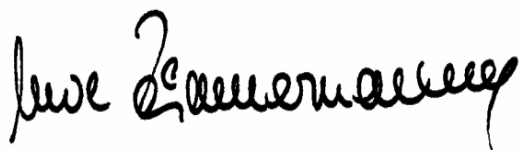
Nur ein Punkt der Mitteilung befasst sich ausdrücklich mit der Stärkung der 2. Säule der GAP. Hier schlägt die Kommission allerdings vor, die Mittelausstattung für die 2. Säule der GAP von 2010 an um jährlich 2 % zu erhöhen, bis zum Jahr 2013 auf insgesamt 13 % der gesamten GAP-Mittel.

Wir begrüßen den Vorschlag ausdrücklich. Der Anstieg der obligatorischen Modulation entspricht einer seit langem erhobenen Forderung des DStGB. In diesem Zusammenhang verwundert uns allerdings, dass nur die Herausforderungen in den Bereichen (landwirtschaftliche) Produktivität, Umwelt und Biokraftstoffe thematisiert werden. Wir schlagen vor, dass Maßnahmen zur Stärkung der integrierten ländlichen Entwicklung und der Verbesserung der Attraktivität von Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen verstärkt gefördert werden.

Zu den wesentlichen Herausforderungen für die Politik der ländlichen Entwicklung und die ländlichen Räume gehört die Frage, wie die Lebensbedingungen der Menschen so verbessert werden können, dass die Menschen in den ländlichen Räumen Zukunftsperspektiven sehen.

Die von der Kommission als gesellschaftliche und wirtschaftliche Stärke angesehene Vielfalt ländlicher Räume ist in der Vergangenheit nur entstanden, weil die ländlichen Regionen belebt waren und bewirtschaftet wurden. Agrarisch bewirtschaftete Regionen, die jedoch unter Bevölkerungsabwanderung leiden, werden mittelfristig auch ökonomisch schwieriger zu bewirtschaften sein, da die Erschließungs-, Transport- und Umweltkosten ansteigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Uwe Zimmermann