

Zukunft von Landwirtschaft und Ernährung –

Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 29. Nov. 2017

Beschluss des Erweiterten Verbandsrates vom 6. Februar 2018

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat europaweit eine überragende Bedeutung für rund 12 Millionen landwirtschaftlicher Betriebe, die zusammen mit den vor- und nachgelagerten Bereichen etwa 44 Millionen Arbeitsplätze bieten.

Die GAP bietet einen umfassenden europäischen Mehrwert. Nur mit der GAP kann die europäische Landwirtschaft im globalen Wettbewerb an offenen Märkten bestehen und zugleich einen besonders hohen Grad an Nachhaltigkeit erreichen. Die GAP ist Garant für einen offenen EU-Binnenmarkt, der über 500 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern eine einzigartige, preiswerte und sichere Vielfalt und Qualität an Lebensmitteln bietet.

1. Grundsätzliche Unterstützung der agrarpolitischen Zielsetzungen der EU-Kommission

Der DBV teilt die von der EU-Kommission skizzierten agrarpolitischen Ziele für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020:

- Erzeugung hochwertiger und sicherer Lebensmittel
- Verbesserte Krisenfestigkeit und angemessene Einkommensstützung
- Mehr Investitionen, Innovationen und Forschung in und für die Landwirtschaft
- Vereinfachung der Antrags- und Kontrollverfahren
- Mehr Leistungen in der Umweltpflege und im Klimaschutz
- Mehr Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Räumen einschl. Bewältigung des demografischen Wandels
- Stärkere Berücksichtigung veränderter Verbraucheranforderungen hinsichtlich Lebensmittelsicherheit, Nachhaltigkeit und Tierwohl
- Verankerung hoher EU-Standards im internationalen Agrarhandel und Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit im landwirtschaftlichen Bereich

Die ersten Vorstellungen der EU-Kommission zur Ausrichtung der GAP nach 2020 sind grundsätzlich eine geeignete Grundlage für die Diskussion über eine zukunftsorientierte Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume. Eine flächendeckende Landwirtschaft in unternehmerischer Eigenverantwortung, gleichermaßen ausgerichtet auf ökonomische, ökologische und soziale Ziele, muss das Kernstück der GAP bleiben.

Die aktuelle Grundstruktur mit der GAP-Förderung in zwei Säulen (Direktzahlungen und Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung) sollte fortgeführt werden, um den vielfältigen o.g. Zielen gerecht zu werden. Dabei sind die Direktzahlungen der ersten Säule ein pauschaler Teilausgleich für die Kosten, die mit den in Europa hohen Standards verbunden sind. Nach einer Studie des HFFA Research Institutes betragen die Kosten europäischer Umwelt- und Tierhaltungsstandards für die deutsche Landwirtschaft mindestens 5,3 Mrd. Euro jährlich, davon sind Kosten von etwa 4,1 Mrd. Euro in der EU einzigartig, d.h. Hauptwettbewerber am Weltmarkt haben diese Kosten nicht zu tragen.

Insgesamt wird die GAP mit der Zwei-Säulenstruktur dem Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ bereits weitgehend gerecht. Es kommt nach 2020 vor allem darauf an, die GAP-Förderung effektiver und einfacher zu gestalten.

2. Stabiler Agrarhaushalt im Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 erforderlich

Um die vorgenannten agrarpolitischen Ziele und Herausforderungen meistern zu können, ist eine Fortführung der GAP mindestens mit dem gleichen Budget wie 2014 bis 2020 erforderlich. Die GAP leistet in einem EU-Binnenmarkt für Lebensmittel eindeutig einen europäischen Mehrwert. Eine Renationalisierung bzw. eine Kofinanzierung der 1. Säule werden ebenso abgelehnt wie eine Kürzung des EU-Agrarhaushaltes insbesondere infolge des Brexit. Nach einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der EU-Kommission unter rund 28.000 Bürgern haben sich 2016 rund 45 Prozent der Bürger für mehr Fördergelder für die Landwirte und 87 Prozent gegen Kürzungen ausgesprochen.

Der DBV unterstützt vielmehr Vorstellungen der EU-Kommission, den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auf 1,1 bis 1,2 Prozent des Bruttonationaleinkommens anzuheben. Dies ist auch für die Erledigung neuer Aufgaben auf EU-Ebene zwingend erforderlich.

3. Neues Umsetzungsmodell für Direktzahlungen konzeptionell klarer fassen

Die EU-Kommission schlägt für die Direktzahlungen ein neues Umsetzungsmodell vor, das (...) *„stärker an Ergebnissen ausgerichtet ist, den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der GAP-Regelungen eine wesentlich größere Rolle zugestanden und dadurch die Subsidiarität gestärkt wird, vereinbarte realistische und angemessene Ziele verfolgt werden und der EU-bedingte Verwaltungsaufwand für die Begünstigten verringert wird.“* Agrarumwelt- und Klimaziele sollen nach einem von der EU-Kommission zu genehmigenden „Strategischen Plan“ der Mitgliedstaaten bzw. Regionen erfüllt werden.

Der DBV sieht das Umsetzungsmodell als Chance, die EU-Fördermaßnahmen für die Landwirte effektiver und einfacher zu machen. Entscheidend ist allerdings die Ausgestaltung. Die Aussagen in der Mitteilung der EU-Kommission dazu sind jedoch noch zu unkonkret. Der DBV ist bereit, am neuen Umsetzungsmodell konstruktiv mitzuwirken.

3.1. Gemeinschaftliche Umsetzung der GAP-Förderung sicherstellen

Der DBV fordert, dass mit dem neuen Umsetzungsmodell das Prinzip einer gemeinschaftlichen 1. Säule keinesfalls in Frage gestellt wird und keine neuen Verzerrungen in der Förderung zwischen den EU-Staaten eintreten. Dazu muss das Anforderungsniveau in den Strategischen Plänen der verschiedenen Mitgliedstaaten vergleichbar sein.

3.2. Ausgestaltung des neuen Umsetzungsmodells muss wirklich einfach sein

Damit das neue Umsetzungsmodell mit nationalen Strategieplänen und einem Single-Audit-System zu einer wirklichen Vereinfachung führt, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Die künftigen EU-Anforderungen an die nationalen Durchführungs- und Kontrollsysteme sind auf ein unabdingbares Maß zu beschränken.
- Die jährlich der EU-Kommission mitzuteilenden Ergebnisberichte müssen von den nationalen Zahlstellen ohne zusätzliche Datenerhebungen bei Landwirten zu erstellen sein. Entsprechendes gilt für die Zielvereinbarungen mit den Mitgliedstaaten bzw. Regionen.
- In Deutschland müssen die Ministerien und Antragsbehörden von Bund und Ländern ihre Zusammenarbeit intensivieren und Förderpläne aufeinander abstimmen.

3.3. Gemeinwohlleistungen der Landwirte in beiden GAP-Säulen stärken

Das neue Umsetzungsmodell bietet die Chance für an regionale Standortbedingungen und Situationen angepasste Fördermaßnahmen. Dies könnte deren Effektivität im Vergleich zum heutigen Greening weiter steigern. Die Landwirte stehen dazu, ihren Beitrag zur Erreichung von Umwelt- und Klimazielen zu leisten. Generell muss die GAP verstärkt auf Freiwilligkeit, Flexibilität und Wertschätzung anstatt auf strikte Vorgaben, Kontrollen und Sanktionen setzen. In Bezug auf Umweltleistungen in der GAP fordert der DBV:

- Agrarumwelt- und Klimaleistungen sollen für die Landwirte wirtschaftlich attraktiv sein; entsprechende Margen müssen fördertechnisch möglich sein.
- Die Anforderungen in der 1. Säule müssen weiterhin über produktionsintegrierte Optionen umgesetzt werden können (Zwischenfrüchte, Grasuntersaaten, Leguminosen, Blühpflanzen, Erosionsschutz, Grünlanderhaltung etc.).
- Eine generelle Anhebung des Förderniveaus für Umweltleistungen in der 1. Säule wird abgelehnt, weil hierdurch der Förderspielraum für Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule der GAP eingeschränkt und die Einkommenswirkung der Direktzahlungen für die Landwirte weiter geschwächt würde.
- Der Anbau von Körnerleguminosen bzw. heimischen Eiweißpflanzen und damit die Vielfalt in Ackerbausystemen sollte besonders unterstützt werden.
- Speziell bei Biodiversitätsmaßnahmen in der 2. Säule können ergänzend auch kooperative Umsetzungsmodelle – wie in den Niederlanden – die Akzeptanz bei den Landwirten stärken und für mehr naturschutzfachlichen Erfolg sorgen.

4. Einheitliche Flächenzahlung fortführen

Im Fördersystem einer einheitlichen Flächenprämie ist ein Zuschlag für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße geeignet, die unterschiedlichen historisch und regional gewachsenen Strukturen der Betriebe zu berücksichtigen. Der DBV bekräftigt seine Ablehnung betriebsgrößenabhängiger Kappung und Degression.

Der DBV warnt vor dem Plan der EU-Kommission, die Diskussion um die Verteilung der Direktzahlungen erneut zu führen. Die Diskussion darüber ist bereits bei der vorangegangenen GAP-Reform eingehend erfolgt; die Sachlage dazu ist unverändert.

Der DBV warnt auch vor unüberlegten Folgen einer Diskussion zur Beschränkung der Direktzahlungen auf „echte Landwirte“. Es darf nicht dazu kommen, dass Nebenerwerbslandwirte oder Landwirte, die sich ein zusätzliches wirtschaftliches Standbein geschaffen haben, benachteiligt werden (z.B. Bauernhofurlaub, erneuerbare Energien etc.).

Der DBV fordert vielmehr, die Direktzahlungen nur für „echte Landwirtschaftsflächen“ zu gewähren. Golfplätze, Straßenbegleitgrün und auch Flächen, die vorrangig dem Naturschutz dienen, dürfen auch in Zukunft keine GAP-Direktzahlungen erhalten.

Eine vollständige Angleichung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen (Konvergenz) zwischen den 27 EU-Staaten ist wegen der unterschiedlichen Kosten- und Lohnverhältnisse nicht angebracht. Bei weiteren Konvergenzschritten in der 1. Säule der GAP ist auch die jeweilige Finanzausstattung der 2. Säule (ELER) zu berücksichtigen.

5. Krisenfestigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe stärken

Angesichts Wetter-, Klima- und Markt bedingter Zunahme von Risiken gilt es vor allem, die Risikoeigenvorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe zu stärken. Neue bzw. weiterentwickelte Instrumente des Risikomanagements sollten grundsätzlich für den Landwirt freiwillig sein. Der DBV tritt dafür ein, privatwirtschaftliche Lösungen zum Umgang mit volatilen Märkten wie z.B. Terminmarktabsicherung oder Vorkontrakte weiter zu verbreiten. Einer direkten EU-Agrarbeihilfe für Ernte- und Tierversicherungen steht der DBV äußerst skeptisch gegenüber, weil dies zu Lasten der bisheriger GAP-Mittel (1. und 2. Säule) ginge. Es ist zunächst Aufgabe der Länder, die Mehrgefahrenversicherung bei Sonderkulturen bezahlbar zu halten. Der Bund ist gefordert, auch bei der Dürreversicherung die vergünstigte Versicherungsteuer einzuführen, um Absicherungslücken zu schließen.

Die über Cross Compliance an zahlreiche Umwelt- und Klimaziele gebundenen Flächenzahlungen, leisten einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Absicherung der Betriebe vor extremen Markt- und Wetterrisiken. Dies ist in den Jahren 2015/16 der dramatischen Preiskrise bei Milch und Schweinefleisch deutlich geworden und beweist sich gerade aktuell für den Ackerbau bei Betrieben, die aufgrund der extremen Niederschläge mit erheblichen

Ernteaussfällen umgehen müssen. Das Element der Flächenzahlung ist deshalb möglichst ungeschmälert zu erhalten, zumal künftig mit einer Häufung vergleichbarer Wetterereignisse zu rechnen ist und die Marktrisiken nicht geringer werden.

Hohe politische Priorität hat für den DBV eine steuerliche Risikorücklage für alle landwirtschaftlichen Betriebe und Rechtsformen. Aus Sicht des DBV ist diese Rücklage beihilferechtlich unproblematisch. Das muss auch die EU-Kommission endlich anerkennen.

6. Investition & Innovation, Bildung & Beratung; Junglandwirte; benachteiligte Gebiete

Landwirtschaftliche Betriebe wirtschaften ausgesprochen kapitalintensiv (Kapitalstock von über 536.000 Euro je Arbeitskraft) und mit überdurchschnittlich langen Abschreibungszeiträumen. Eine weitere Verbesserung der Ressourcen- und Klimateffizienz sowie des Tierwohls bedarf daher einer nachdrücklichen Förderung von Investitionen und Innovationen. Die Förderung der Wirtschaftlichkeit in den Betrieben muss dabei weiter der Ausgangspunkt bleiben. Die Digitalisierung wird zusätzliche Veränderungsprozesse auslösen. Dies muss in der ELER-Förderung nach 2020 eine besondere Priorität haben.

2016 waren 31,3 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebsleiter zwischen 55 und 65 Jahre alt. In den kommenden 10 Jahren steht also ein besonders starker Generationswechsel bevor. Junglandwirte sollten daher besonders bei ihren Neuinvestitionen gefördert werden.

Insgesamt ist in der 2. Säule mit klaren „Spielregeln“ sicherzustellen, dass in allen Regionen ein überwiegender und einheitlich definierter Anteil für landwirtschaftliche Maßnahmen eingesetzt wird. Die Förderung der Landwirtschaft in von der Natur benachteiligten Gebieten muss dabei eine besondere Bedeutung behalten.

7. Vereinfachung braucht einen Kurswechsel im Antrags- und Kontrollsystem

Der DBV unterstreicht die Dringlichkeit einer Vereinfachung und Entbürokratisierung der EU-Agrarförderung. Dazu ist im Zuge des neuen Umsetzungsmodells dringend ein Kurswechsel erforderlich. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit müssen gestärkt werden, indem die EU nur wesentliche Ziele (Kernziele) vorgibt und mit den Mitgliedstaaten bzw. Regionen Vereinbarungen auf der Ebene von Zielen trifft. EU-Vorgaben zu Verfahren, Antrag, Bewilligung, Kontrolle, Sanktionierung, Publizität sowie Details zu Bewirtschaftung, Zeiträumen/Zeitpunkten oder Flächenpauschalen würden entfallen. Positive Ansätze dazu sind in der Mitteilung der EU-Kommission enthalten, diese müssen jedoch erweitert und konkretisiert werden. Unter anderem fordert der DBV:

- Konsequente Nutzung der Chancen der Digitalisierung und Satellitentechnik.

- Die Abschaffung der Zahlungsansprüche für Mitgliedstaaten mit einer einheitlichen Flächenzahlung, wie sie in Deutschland angewendet wird.
- Eine inzwischen kaum mehr überschaubare Regelungsspirale hat sich beim Erhalt von Dauergrünland entwickelt. Dies muss durch eine einfache Stichtagsregelung ersetzt werden - auch um ökonomisch und ökologisch fragwürdige Umwandlungen künftig zu vermeiden.
- Notwendig ist die durchgreifende Entschlackung der Cross-Compliance-Anforderungen, da diese ohnehin über das Fachrecht überwacht werden. Dies gilt insbesondere für die Tiermeldungen und -kennzeichnung.

Der DBV verweist dazu auf seine gesonderten Positionspapiere "Neustart für die Umsetzung der EU-Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum" von März 2017 sowie „Agrarantrag 4.0“ von Januar 2018.

8. Stärkung der Landwirte in der Lebensmittelkette

Der DBV fordert EU-Agrarkommissar Hogan und die EU-Kommission auf, die Marktposition der Erzeuger in der Lebensmittelkette zu stärken. Die Vorschläge aus dem „Veerman-Bericht“ müssen aufgegriffen und erforderliche Änderungen im Kartellrecht und in der Gemeinsamen Marktordnung vorgenommen werden. Der DBV fordert:

- Vorrangig ist eine Erweiterung der kartellrechtlichen Privilegierungen auch für die von Landwirten getragenen Verarbeitungs- und Vermarktungsorganisationen einschließlich Genossenschaften.
- Erforderlich sind außerdem EU-weite Rahmenregelungen zum Verbot klar bestimmter unfairer Geschäftspraktiken in der Lebensmittellieferkette, Mindeststandards für die Durchsetzung dieser Verbote, Sanktionsmechanismen und die Gewährleistung der Anonymität von Beschwerdeführern.

Hierzu ist die EU-Kommission gefordert, wie angekündigt noch im Frühjahr 2018 Legislativvorschläge vorzulegen.