

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)983-H

ÖA am 22.10.2012

10.10.2012

Stellungnahme des Einzelsachverständigen Lutz Ribbe (EuroNatur)

für die

78. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„GAP-Reform“

am Montag, dem 22. Oktober 2012
von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr
in Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Sitzungssaal 3.101

Schriftliche Antworten von

Lutz Ribbe

EuroNatur

zum Fragenkatalog des Agrarausschusses
des Deutschen Bundestages
zum Thema „GAP-Reform“

am 22. Oktober 2012 von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr
im MELH, Sitzungssaal 3.101

1. Sind aus Ihrer Sicht die Direktzahlungen zwingend notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im internationalen Maßstab zu erhalten, und wie müsste die GAP auch im Hinblick auf einen Ausstieg aus den Direktzahlungen nach 2020 konzipiert werden?

Ja, Direktzahlungen sind nötig, um die Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die mit höheren europäischen Standards verbunden sind bzw. die sich aus der Erbringung zusätzlicher öffentlicher Leistungen ergeben. Da sowohl die Wettbewerbsnachteile als auch die zusätzlich erbrachten öffentlichen Leistungen je nach Betriebstyp, Region und betrieblichem Engagement extrem unterschiedlich sind, ist allerdings eine pauschale, undifferenzierte Flächenprämie (flat-rate) ein völlig ungeeignetes Instrument.

Der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie das Europaparlament haben deshalb deutlich gemacht, dass in Zukunft sog. „funktionsorientierte Direktzahlungen“ speziell dazu eingesetzt werden sollten, die Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die mit der Erbringung klar definierter „Öffentlicher Leistungen“ verbunden sind. Die Direktzahlungen sollten also keine „Sozialpolitik“ im Sinne einer undifferenzierten Flächenprämie sein, sondern einen Beitrag dazu leisten, dass sogenannte „Europäische Agrarmodell“ einer multifunktionalen Landwirtschaft, das laut Europäischem Wirtschafts- und Sozialausschuss nicht zu Weltmarktbedingungen und –preisen zu haben ist, abzusichern und umzusetzen.

Dazu ist es erforderlich, die genauen Kriterien zu erstellen, die verbindlich eingehalten werden müssen, um in den Genuss der Direktzahlung zu gelangen. Genau dies tut die EU Kommission mit ihren Vorschlägen zur sogenannten „Ökokomponente“.

Ob es nach 2020 zu einem „Ausstieg“ aus den Direktzahlungen kommt oder nicht ist völlig offen. Der Druck, aus einem System auszusteigen, das viel Geld kostet, aber wenig Gegenleistung bringt, ist schon heute vorhanden. Deshalb ist der Ansatz der EU Kommission

zu begrüßen, die Direktzahlungen der 1. Säule durch eine stringente Ökologisierungskomponente zu qualifizierten. Solche an Leistungen gebundenen, qualifizierten Direktzahlungen sind mit den heutigen Direktzahlungen nicht zu vergleichen, sie sind -wenn man so will - ein „Agrarumweltprogramm light“ (vgl Antwort zu Frage 11)

2. Sind die Programmvorstellungen der EU-Kommission für die 2. Säule dazu geeignet, die tatsächlichen Anforderungen an ländliche Räume wie u.a. demografischer Wandel, soziale Infrastruktur gerecht zu werden oder müssten diese ggfs. neu ausgerichtet werden?

Die Programmvorstellung der EU Kommission für die 2. Säule geben den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum, den Anforderung der ländlichen Räume gerecht zu werden; ob hingegen die in der Finanziellen Vorausschau ausgewiesenen Finanzmittel für ELER eine ausreichende Antwort darstellen darf bezweifelt werden.

Hingewiesen sollte an dieser Stelle noch darauf, dass es sich bei der 2. Säule um den Europäischen **Landwirtschaftsfonds** für Ländliche Entwicklung handelt. Deshalb stellt sich die Frage, inwieweit aus einem Landwirtschaftsfonds – bei knappen Mitteln - auch landwirtschaftsferne Bereiche (wie zum Beispiel die Breitbandversorgung) mitfinanziert werden müssen.

3. In welcher Höhe sollte aus Ihrer Sicht die Umschichtungsmöglichkeit von Finanzmitteln von der 1. in die 2. Säule ausgestaltet werden?

Die Mittelfristige Finanzplanung der EU sieht - wieder einmal – keine Erhöhung der Mittel in der 2. Säule vor. Vielmehr droht Gefahr, dass die von Deutschland verlangten Kürzungen des Gesamtbudgets stark zu Lasten der 2. Säule gehen könnten. Mit größter Wahrscheinlichkeit werden also in der neuen Förderperiode in Deutschland weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Da bereits heute viele Aufgaben, die aus der 2. Säule finanziert werden sollen, nicht hinreichend finanziell abgesichert sind¹ sollte Deutschland

- a) sich bei den Verhandlungen in Brüssel dafür einsetzen, dass die in Artikel 14 der Direktzahlungsverordnung vorgesehene Flexibilisierung zwischen den Säulen von 10% auf mind. 20% erhöht wird; und
- b) bei der nationalen Umsetzung von dieser Modulationsmöglichkeit zur Stärkung der 2. Säule Gebrauch machen.

Dabei erscheint es sinnvoll, in Brüssel den Vorschlag einzubringen, dass diese zu übertragenden Mittel aus der 1. in die 2. Säule national nicht kofinanziert werden müssen.

¹ siehe z.B. Aussage der Kommission, dass nur 20% der für die Umsetzung des Natura 2000 Netzes vorgesehenen Mittel auch vorhanden sind

4. Wie bewerten Sie die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung des Greenings, und welche Änderungsvorschläge haben Sie? Wo gibt es Abgrenzungsprobleme zur 2. Säule und wie könnten diese aufgelöst werden?

Mit der Reform werden die „Zahlungsansprüche“ der Landwirte neu definiert. Es wird also geregelt, wann ein Landwirt gegenüber der Gesellschaft einen „Anspruch“ auf Zahlungen hat. Historische Begründungen werden nicht mehr gelten, es wird nach einer Begründung gesucht, die in gegenwärtigen Leistungen liegt. Gesetze einhalten ist keine Leistung, die einen Zahlungsanspruch rechtfertigt.

Vom Grundsatz her ist das Greening – als Leistungsdefinition – richtig. Es muss verbindlich für alle Betriebe sein. Eine Aufweichung dieser Verbindlichkeit hin zu einer Freiwilligkeit bzw. verstärkte Ausnahmetatbestände würden den Reformansatz der Kommission in Frage stellen.

Die Greeningvorschläge sind inhaltlich nicht ausreichend, folgende Änderungen werden vorgeschlagen:

- 1.) Ökologische Vorrangflächen: Erhöhung des Anteils auf 10%, und hier nicht nur bezogen auf die Ackerfläche, sondern auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche. Diese Forderung kann u.a. aus Art. 20 Bundesnaturschutzgesetz abgeleitet werden. Auch der Wissenschaftliche Beirat für Biodiversität und Genetische Vielfalt beim BMELV als auch die Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt unterstützen diese Erhöhung des Anteils der Ökologischen Vorrangflächen.
- 2.) Fruchtfolge/Fruchtarten Diversifizierung: Ein maximaler Anteil von 70% in der Fruchtfolge ist inakzeptabel, der maximale Anteil darf bei höchstens 50% liegen.
- 3.) Grünlanderhaltung: Es muss eine andere Stichtagregelung her, der 1.1.2014 ist nicht akzeptabel. Auch hier wird auf die Position des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität beim BMELV verwiesen.
- 4.) Aufnahme von Ausschlusskriterien: z.B. sollten Betriebe mit einem Besatz von mehr als 2 DE/ ha bzw. mit einem Stickstoffsaldo von mehr als 50 kg N/ ha und Jahr keine Zahlungsansprüche erhalten.

Zu den Abgrenzungsproblemen mit den AUP's: Abgrenzungsprobleme gibt es primär bei einigen Bereichen der ökologischen Vorrangflächen, z.B. bei den vorgeschlagenen Blühstreifen, die heute klassische Agrarumweltmaßnahmen sind. Will man Landwirte motivieren, im Rahmen der ökologischen Vorrangflächen Blühstreifen anzulegen (was zu begrüßen wäre), müssten hier separate Anreize geboten werden, um den Mehraufwand (z.B. gegenüber Brache) auszugleichen. Denkbar wäre es, ausgewählte Agrarumweltmaßnahmen

mit besonders hohem Wert für die Biodiversität als „Ökologische Vorrangfläche“ anzuerkennen.

5. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Kofinanzierungsmodalitäten für die 2. Säule?

Die Kofinanzierungsmodalitäten für Maßnahmen aus der europäischen Agrarförderung sind in ihrer jetzigen Form grundsätzlich zu hinterfragen. Es zeichnet sich ab, dass ja nicht nur die Bundesländer Probleme mit der Kofinanzierung bekommen. Besonders EU Mitgliedstaaten, die unter den Euro-Rettungsschirm geschlüpft sind, können kaum noch entsprechende Maßnahmen anbieten, da ihnen Kofinanzierungsmittel fehlen. Glaubt ernsthaft jemand, dass Griechenland oder Portugal angesichts der Sparzwänge und der sozialen Probleme Agrarumweltprogramme kofinanzieren wird?

Es ist nur historisch erklärbar, dass die Mittel der 1. Säule voll von der EU finanziert werden und die der 2. Säule nur zum Teil. Diese politische einmal getroffene Entscheidung gehört auf den Prüfstand.

6. Wie müssen Ihrer Ansicht nach die Maßnahmen des Greenings ausgestaltet werden, damit sie europaweit und in der Fläche eine signifikante ökologische Wirkung entfalten können, und wie bewerten Sie die Vorschläge zur Freistellung bestimmter Betriebe vom Greening (Kleinbetriebe, „Green by definition“)?

Eine signifikante ökologische Wirkung werden die Greening Maßnahmen nur entfalten, wenn:

- a) ausreichend Flächenanteile im Bereich der ökologischen Vorrangflächen vorgesehen werden
- b) nur Maßnahmen festgeschrieben werden, die tatsächlich ökologisch nachvollziehbare Wirkung erzielen (von besonderer Bedeutung dürften hier Maßnahmen zur Stabilisierung bzw. Erhöhung der Biodiversität sein) und
- c) möglichst wenig Ausnahmen zugelassen werden.

In der laufenden politischen Debatte zeichnet sich allerdings ab, dass häufig eine Abschwächung der eh schon nicht ausreichenden Vorstellungen der Kommission gefordert wird, in dem a) über die Flächenanteile gestritten, b) Maßnahmen ohne größere positive ökologische Relevanz vorgeschlagen und c) Ausnahmen via „greening by definition“ nachgedacht wird. Dies ist nicht akzeptabel.

Selbst die Bevorzugung des ökologischen Landbaus (Green by Division) muss hinterfragt werden (siehe: Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt). Es gibt keine logische Begründung, warum nicht auch ökologisch wirtschaftende Betriebe einen entsprechenden Anteil ökologischer Vorrangflächen aufweisen sollten oder weshalb ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Grünland umbrechen dürften.

Es kann auch niemand ökologisch begründen, weshalb beispielsweise ein reiner Ackerbaubetrieb mit 50 ha unter greening fallen, ein Betrieb mit 100 ha, der über 50 ha Acker verfügt und beispielsweise sein Grünland mit höchster Intensität bewirtschaftet, aber befreit sein soll.

Wer tatsächlich nach einer neuen, gesellschaftlich akzeptablen Begründung für Zahlungsansprüche sucht und diese – wie ich meine richtigerweise – in der Ökologisierung findet, sollte sehr vorsichtig beim „greening per definition“ sein. Derzeit können die entsprechend diskutierten Vorschläge nur als Aufweichen des KOM-Ansatzes, sprich: als greenwashing, verstanden werden, denn fachlich-ökologisch sind sie nicht haltbar.

7. Wie bewerten Sie die vorliegenden Legislativvorschläge hinsichtlich der Zielsetzung, die Macht der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken, und welchen Änderungsbedarf sehen Sie?

Die vorliegenden Legislativvorschläge zur Stärkung der Produzenten in der Wertschöpfungskette können nur als ein erster, aber zu kleiner Schritt in die entsprechende Richtung sein. Insgesamt sind die Reformvorschläge der Kommission viel zu stark auf das Instrument „Geldverteilung“ ausgerichtet, Marktordnungsinstrumente werden vernachlässigt. Dabei regeln die europäischen Verträge, dass es Ziel der Agrarpolitik ist, die Märkte zu stabilisieren.

8. Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?

Ja, der Anbau von Leguminosen sollte sowohl aus ökologischen Gründen wie auch aus Gründen der Versorgungssicherheit (stark negative Eiweißbilanzen Europas) stärker gefördert werden.

Unter anderem könnte dies dadurch geschehen, dass der Anbau von 20% Leguminosen in der Fruchtfolge ausreichen würde, um das Kriterium „Fruchtfolge/- Artendiversifizierung“ im Rahmen des Greenings zu erfüllen.

9. Wie bewerten Sie die Vorschläge zu Kappung bzw. Degression der Direktzahlungen?

Vorschläge zur Kappung und zur Degression der Direktzahlungen gab es bereits unter Agrarkommissar Fischler, sie sind somit nicht Neues. Wenn die Direktzahlungen primär unter dem Gesichtspunkt der Einkommensstabilisierung (= Sozialpolitik) gezahlt werden sollen ist die Kappung und Degression als sinnvoll anzusehen, weil damit strukturelle Kostenvorteile da größerer Betriebe ausgeglichen werden könnten. Eventuelle „Nachteile“ der Großbetriebe, die

sich aus einem höheren Arbeitskräftebesatz ergeben, sollen bekanntlich über einen Arbeitskräftefaktor berücksichtigt und ausgeglichen werden.

Wenn allerdings die Direktzahlungen an konkret zu erbringende, stringente ökologische Auflagen gebunden werden, also wirklich leistungsgebunden sind, stellt sich die Frage nach Kappung und Degression anders.

10. Wie bewerten Sie die im Legislativvorschlag zur ELER-Verordnung verankerten Instrumente bezüglich ihrer Tauglichkeit für die Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz, und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Zunächst wird es wichtig sein, ausreichende Anteile einer finanziell ausreichend ausgestatteten 2. Säule² zweckgebunden für die Herausforderungen im Bereich Klima-, Arten-, Boden- und Wasserpolitik festzuschreiben.

Im Rahmen der Umsetzung der ELER Verordnung wird den Mitgliedstaaten und – in Deutschland – den Bundesländern in meinen Augen ausreichend Freiraum geboten, stringente Maßnahmen festzuschreiben und umzusetzen. Es mangelt hier weniger an sinnvollen Vorgaben aus Brüssel, als vielmehr am politischen Willen und – z.T. - den finanziellen Ressourcen in den Mitgliedsstaaten.

11. Einkommenswirkung der Direktzahlungen: Bitte bewerten Sie die 1. Säule der GAP in der Bedeutung für die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen in Europa. Kann man über die gesamte Geltungszeit der Reform die Einkommenssicherung als qualifizierendes Argument für die Höhe und Art der Direktzahlungen vertreten?

Die Einkommenssicherung kann nicht pauschal als qualifizierendes Argument für die Höhe und der Art der Direktzahlung in Zukunft herangezogen werden.

Selbst wenn die direkte Einkommenssicherung³ im Fokus der Direktzahlungen stehen sollte, wäre eine Flächenprämie nicht zielführend. Einkommenssicherung müsste über Personen/ Beschäftigte und nicht über Fläche organisiert werden. Es ist nicht einzusehen, dass die unterschiedliche betriebliche Flächenausstattung und der unterschiedliche Arbeitskraftbesatz pro ha unberücksichtigt bleiben würden.

Wie kann beispielsweise erklärt werden, dass heute in Mecklenburg-Vorpommern pro Voll-AK in Haupterwerbsbetrieben ca. 26.000 €/ AK und Jahr über die Direktzahlungen ausgezahlt werden, in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern hingegen nur rund 6.000 €? Ist die propagierte Einkommenssicherung dort weniger wichtig oder eine AK weniger wert? Wieso sollte ein 1.000 ha Betrieb, egal wie seine AK Ausstattung aussieht, 1.000 mal eine Einkommenssicherung reklamieren dürfen, ein 25 Hektar Betrieb hingegen nur 25 mal?

² Siehe hierzu Antwort auf die Fragen 2 und 3

³ Das wäre im klassischen Sinne Sozialpolitik, und diese liegt nicht im Aufgaben und Kompetenzbereich der EU!

Entscheidend ist aber ein anderer Punkt: Die Direktzahlungen, die die Kommission vorsieht, haben eine andere Funktion als die einer direkten Einkommenssicherung. Sie sollen klar definierte, vom Markt bisher nicht honorierte gesellschaftliche Leistungen ausgleichen. Sie schaffen somit einen neuen Markt für Leistungen, z.B. im Bereich des Umweltschutzes, die sich bisher in den Betriebsergebnissen negativ niedergeschlagen haben. Sie haben somit natürlich auch eine (indirekte) Einkommenswirkung, aber nur für die Betriebe, die sich an die ökologischen Kriterien halten. (vgl Antwort auf Frage 1)

12. Soziale Leistungen: In den Vorschlägen der Kommission ist indirekt über den Degressions- und Kappungsvorschlag eine Bindung der Direktzahlungen an betriebliche Arbeitsplätze enthalten. Bitte bewerten Sie diesen Vorschlag der Kommission. Welche möglichen weiteren Vorschläge sehen Sie zur Einbeziehung des Faktors Arbeit und der ländlichen Arbeitsplatzsicherung in der GAP?

->vgl. zunächst Antwort auf Frage 1 und 11 hinsichtlich der Funktion der Zahlungen („direkte Einkommenssicherung“ oder „Einkommenssicherung über die Abgeltung gesellschaftlicher Leistungen“)

Eine Anrechnung einer hohen Zahl von Arbeitskräften im Rahmen der Degressions- und Kappungsvorschläge würde begrüßt, wenn es allein um reine Einkommenssicherung ginge. Allerdings ist der Ansatz, dass die Arbeits- und Lohnkosten zu 100% angesetzt werden können, falsch. Wieso soll die Gesellschaft bei Betrieben oberhalb einer Fördergrenze die Lohnkosten zu 100% tragen, wenn sie unterhalb einer solchen Grenze geringer ist? Es ist kaum erklärbar, dass der Steuerzahler entsprechende Arbeitskosten zu 100% finanzieren soll, eine Begrenzung auf z.B. max 50% erscheint angebracht.

13. Greening: Wie bedeutsam ist aus Ihrer Sicht die Position der Kommission, das Greening für alle antragstellenden Betriebe zur Pflicht zu machen und für eine EU – weite Geltung zu sorgen und ist in dem Zusammenhang die Begrenzung bzw. der Anteil von 30 Prozent der 1. Säule Mittel richtig?

Die verpflichtende (!) Erfüllung von betrieblichen bzw. betriebsflächenbezogenen Greening-Maßnahmen durch die „Zahlungsanspruchsberechtigten“ ist der entscheidende Reformansatz und der eigentliche Paradigmenwechsel in der anstehenden Agrarreform. Nur so – mit Verpflichtungen – können die Zahlungsansprüche in der geplanten Höhe von rund 300 Mrd. € (2014 – 2020) gegenüber der Gesellschaft gerechtfertigt werden.

Die 30% Begrenzung ist eher als ein kalkulatorischer Wert anzusehen, wenn die verpflichtende Bindung der Basisprämie an die Ökokomponente vollzogen wird. Entscheidend ist dann nicht die Höhe der Basis- bzw. der Ökokomponente, sondern vielmehr der Sanktionsmechanismus, der in einem separaten Rechtsakt geregelt werden soll. Die Kommission plant – in meinen Augen zu recht – einen Sanktionsmechanismus einzuführen,

der bei wiederholten und gravierenden Verstößen seitens der Betriebe so hohe Strafen vorsieht, dass rechnerisch auch die Basisprämie einbehalten würde.

14. Aktiver Landwirt: Welche Position vertreten Sie zum Vorschlag der Kommission der Abgrenzung „aktiver Landwirte“? Ist es aus Ihrer Sicht richtig den Bezug der Direktzahlungen zu landwirtschaftlichen bzw. nicht landwirtschaftlichen Einkommen zu setzen? Wie könnte aus Ihrer Sicht eine Abgrenzung aktiver Landwirte aussehen?

Der Ansatz der Kommission nur noch aktive Landwirte zu berücksichtigen ist sinnvoll. Dies könnte in der Tat mit dem vorliegenden Vorschlag der Abgrenzung vollzogen werden, wobei die Frage der Anerkennung z.B. von Landschaftspflegeverbänden etc. zu diskutieren wäre.

Möglich ist allerdings auch ein Ansatz, eine quasi Negativliste aufzulegen und Zahlungsempfänger auszuschließen. Dazu könnten gehören: Flughafenbetreiber, Golfplätze, Tagebaubetreiber....

15. WTO – Kontext: Gelingt es aus Ihrer Sicht mit den vorliegenden Vorschlägen zur GAP-Reform einen Effekt auf die Debatte um soziale und ökologische Rahmenbedingungen in den WTO – Verhandlungen zu bewirken? Was muss aus Ihrer Sicht getan werden, um die EU – Agrarpolitik kohärenter zur EU - Entwicklungspolitik zu machen?

Nein, dies gelingt nicht.

Die WTO als Handelsorganisationen darf sich nicht fokussiert um den „Freihandel“ kümmern, sondern müsste – ganz im Sinne des Rio-Prozesses und der Nachhaltigen Entwicklung – klar definierte Umwelt- und Sozialstandards integrieren, mit denen Sozial- und Umweltdumping verhindert werden kann.

16. Berechnungen zeigen, dass es gerade für viehhaltende Betriebe ökonomisch Sinn machen kann, auf die Greening-Prämie zu verzichten, weil die Kosten für die Erfüllung der Greening-Auflagen die Höhe der Greening-Prämie übersteigen. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die tatsächliche Lenkungswirkung der Greening-Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft?

Die Betriebe haben nach den vorgelegten Entwürfen **nicht** die Möglichkeit, nur die Basisprämie zu wählen und auf die „Greeningprämie“ einfach zu „verzichten“. Das Greening soll - und muss - verpflichtend werden, d.h.: bei wiederholter Nichterfüllung der Greeningauflagen würden die Betriebe über den Sanktionsmechanismus zwangsläufig auch auf die Basisprämie verzichten müssen. (vgl. Antwort zu Frage 13)

In der Tat wird es eventuell Betriebe geben, die Berechnungen anstellen werden, ob es sich lohnt, die neuen, an Leistungen gekoppelte „Zahlungsansprüche“ auch geltend zu machen oder darauf zu verzichten.

Kein Betrieb kann gezwungen werden, Angebote der Gesellschaft auf Abgeltung von Leistungen anzunehmen. Die Politik sollte aber im Umkehrschluss auch nicht dafür eintreten, dass ein Zahlungsanspruch ohne gesellschaftliche Gegenleistung besteht.

Das heißt konkret: Ja, es wird eventuell Betriebe geben, die zukünftig auf Direktzahlungen verzichten werden, weil es für sie attraktiver ist, keine zusätzlichen öffentlichen Leistungen zu erbringen, sondern sich nur an die gesetzlichen Vorgaben zu halten. Sicherlich ist zu bedauern, dass in solchen Regionen evtl. weniger Umweltmaßnahmen etabliert werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird zumindest aber schon einmal verhindert, dass Direktzahlungen an Landwirte fließen, die keine zusätzlichen Umweltverpflichtungen eingehen wollen.

Niemand sollte behaupten, dass allein mit dem neuen Direktzahlungssystem die Natur-, Umweltschutz- und Klimaschutzprobleme gelöst werden können. Zusätzlich zu den neuen, qualifizierten Direktzahlungen muss über Verschärfungen des Umwelt- und Ordnungsrechtes, das Baurecht und Tierschutzaufgaben etc., aber auch über weitere Anreizmaßnahmen im Rahmen der 2. Säule mehr für den Umweltschutz getan werden.

Man sollte sich auch nicht der Hoffnung hingeben, dass sich zum Beispiel die regionale und betriebliche Konzentration der Tierhaltung mit den vielfältigen negativen Auswirkungen auf Tier, Umwelt, Natur und Verbraucher mit einer Neustrukturierung und Neuordnung der EU-Agrarfinanzströme lösen ließe.

17. Die Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule ermöglichen einen zielgenauen Zuschnitt auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule wären hingegen in allen 27 EU Mitgliedsstaaten ohne Berücksichtigung regionalspezifischer Herausforderungen an den Umweltschutz umzusetzen. Wie bewerten Sie dies im Hinblick auf die finanzielle und ökologische Effizienz der Greening-Maßnahmen?

Keine Frage: mit spezifischen, auf regionale Notwendigkeiten angepasste Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule ist ein sehr zielgenauer Zuschnitt in einzelnen Regionen möglich. Daran wird mit der Reform auch nicht gerüttelt!

Allerdings zeigt sich, dass die Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen regional extrem unterschiedlich ist. Besonders in agrarischen Vorranggebieten werden diese freiwilligen Maßnahmen selten angewendet. Deshalb ist es richtig, dass mit der Ökologisierung der 1. Säule nun auch die Direktzahlungen bestimmten ökologischen Ansprüchen genügen sollen, um in diesen Gebieten zumindest eine „ökologische Grundinfrastruktur“ zu etablieren. Nur so

- in Form eines „Agrarumweltprogramms light“ (vgl. Antwort auf Frage 1) - können die Ansätze der 1. Säule gegenüber der Gesellschaft begründet werden.

Da nicht erkennbar ist, dass in den Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau 2014 – 2020 an der geplanten Verteilung zwischen 1. und 2. Säule elementare Veränderungen erfolgen werden, ist es mehr als berechtigt, dass sowohl in den Legislativvorschlägen der KOM als auch in den Vorschlägen zur Mittelfristigen Finanzplanung klare Grundsätze zur verbindlichen Ökologisierung der 1. Säule enthalten sind.

Auf „Top agrar online“ war am 27.9.12 folgender Satz zu lesen: „Top agrar meint ... Die den Landwirten ausgezahlten Flächenprämien sind von der Produktion entkoppelt. Die Bauern bekommen sie unabhängig davon, ob sie Schweine mästen oder spazieren gehen.“ TOP agrar hat damit recht. Doch genau das ist das Problem der Direktzahlungen: die Steuerzahler erwarten für das knapper werdende Gut „Steuergeld“ auch von der Landwirtschaft erkennbare Gegenleistungen, „Schweine mästen oder spazieren gehen“ rechtfertigen zukünftig einen Zahlungsanspruch nicht mehr.

18. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung zur Kappung und Degression der Direktzahlungen zeigt hinsichtlich der betroffenen Betriebe eine sehr geringe Wirkung. In Deutschland wären vor allem agrargenossenschaftliche Betriebe in den neuen Bundesländern von der Kappung berührt. Sehen Sie in einer solchen Differenzierung der Direktzahlungen nach großen und kleinen Betrieben eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen?

Alle Betriebe, unabhängig von ihrer Betriebsform, werden dann nicht von der geplanten Kappung bzw. Degression betroffen sein, wenn sie eine ausreichende Zahl an Arbeitskräften aufweisen. Insofern ist eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen nicht zu erkennen.

19. Die EU-Kommission hat das Ziel ausgegeben, die GAP merklich zu entbürokratisieren. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Regelungen zum „aktiven Landwirt“ in der 1. Säule?

Das Problem einer weiteren Bürokratisierung durch eine Regelung zum aktiven Landwirt ist nicht erkennbar. Abgrenzungen zwischen aktiven bzw. nicht aktiven Landwirten machen Sinn, natürlich sind sie mit einem gewissen bürokratischen Aufwand verbunden, dieser kann aber gering gehalten werden und kann keinesfalls als Begründung herangezogen werden, hier keine Reformen vorzunehmen.

20. Sehen Sie in den Verordnungsvorschlägen das Ziel der EU-Kommission erfüllt, die GAP zu entbürokratisieren? Bitte bewerten Sie die Frage der Bürokratiekosten aus Sicht der der Zuwendungsempfänger und aus Sicht der umsetzenden Behörden.

Die Antwort auf diese Frage hat mehrere Ebenen:

- 1.) zunächst ist es keine Frage, dass eine gewisse Form der Kontrolle – und somit Bürokratismus – etabliert werden muss, wenn öffentliche Gelder an Zahlungsempfänger fließen. Der Steuerzahler erwartet, dass überwacht wird, ob die Spielregeln eingehalten werden, die an den Geldtransfer gebunden sind
- 2.) Es ist sicherlich Aufgabe auch der GAP, den entsprechend notwendigen Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Dieses Bestreben ist und kann aber nicht als primäres Ziel dieser Reform bzw. als Auslöser derselben angesehen werden. Primäres Ziel ist es, eine neue – und möglichst unbürokratische - Legitimation für zukünftige Zahlungsansprüche zu definieren.
- 3.) Damit kommt man zur Frage, ob der mit den Reformvorschlägen verbundene, neue Aufwand zu hoch ist. Dazu zwei „offizielle“ Aussagen:
 - a) Das BMELV hat in einem internen Vermerk⁴ deutlich gemacht, dass die Vorschläge der KOM sich relativ problemlos und unbürokratisch umsetzen lassen.
 - b) Die Agrarministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 28.9.2012 unter TOP 2 „GAP Agrarreform“ folgenden Beschluss gefasst: „...Konzept des Greenings: Die Agrarministerkonferenz befürwortet weiterhin grundsätzlich den Kommissionsvorschlag mit drei für den Einzelbetrieb obligatorischen Maßnahmen ("Anbaudiversifizierung", "Dauergrünlanderhaltungsgebot" und "Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen"). Ein alternativ von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagenes **Menümodell wird insbesondere wegen des erwarteten hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwandes sowie der Gefahr einer mangelnden Wirksamkeit sehr kritisch gesehen ...**“ (Hervorhebung durch LR).

Diese beiden Aussagen machen deutlich: die Vorschläge der KOM bedeuten eben kein „bürokratisches Monster“, es kommt allerdings sehr wohl darauf an, wie die konkrete Ausgestaltung aussieht. Der Vorschlag, ein „Menü“ einzuführen, das ökologisch weniger stringente Maßnahmen (wie „Präzisionslandwirtschaft“) möglich machen soll, würde lt AMK bei gleichzeitig höherem Bürokratieaufwand weniger Umweltwirkung bedeuten!

- 4.) Sehr wohl kann die Frage gestellt werden, ob vorhandener Verwaltungsaufwand reduziert werden kann. Ich glaube, dass dies möglich ist. Bei Festschreibung von stringenter Ökokomponente kann in meinen Augen durchaus diskutiert werden, ob die bisherige „Cross Compliance Regelung“ weiter Bestand haben müsste. Cross Compliance (was nicht viel mehr ist als die Einhaltung bestehender Gesetze) war bisher sowohl die Begründung für die Auszahlung der Direktzahlungen als auch ein Sanktionsinstrument zur Einhaltung von Gesetzen. Der Europäische Rechnungshof hat zu diesem Politikansatz eine vernichtende Kritik verfasst: zum einen kann die

⁴ Überlegungen zur unbürokratischen Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 (GAP) - Verwaltungsvollzug vereinfachen, Greening-Maßnahmen einfach umsetzen –(Referat 616, 616-40000/35)

Einhaltung von Gesetzen kein Subventionstatbestand sein, zum anderen waren die Sanktionen derart gering, dass sie kaum eine Lenkungswirkung hatte.

Die Einhaltung von Gesetzen zu überwachen ist eine der zentralen Aufgaben des Staates. Dies gilt natürlich auch für die Gesetze, von denen Landwirte betroffen sind. Normalerweise sind dafür die fachlich zuständigen Verwaltungen zuständig, z.B. die Umweltbehörden. Mit Cross Compliance wurde diese Verantwortung in die Zahlungsstellen der Agrarverwaltung verlagert. Ob dies sinnvoll ist und ob die Direktzahlungen (in diesem Fall die Basisprämie, denn nur dort soll CC gelten) weiter als Sanktionsinstrument eingesetzt werden sollen, könnte überdacht werden. Denn – siehe Antwort auf Frage 16 – es wird Betriebe geben, die zukünftig nicht mehr am Direktzahlungssystem teilnehmen werden, weil ihnen dieses unattraktiv erscheint. Doch auch für diese Betriebe werden zukünftig die bestehenden Fachgesetze weiter gelten. Das heißt: für sie muss ebenfalls ein Kontroll- und Sanktionssystem eingeführt werden, weshalb überlegt werden könnte, zwecks Endbürokratisierung das Cross Compliance System in seiner jetzigen Form aufzulösen.

21. Wie beurteilen Sie die neuen biophysikalischen Kriterien im Hinblick auf den Umfang und Zuschnitt der benachteiligten Gebiete und die Auswirkung der Änderungen auf die verschiedenen Regionen Deutschlands?

Es macht Sinn, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und für Berggebiete nach dem vorhandenem Erschwernisgrad, und nicht nach einer allgemeinen Gemeindegulisse zu gewähren.

22. In welcher Weise beeinflussen die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos zu Kappung und Degression sowie zum Greening die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft den beiden globalen Herausforderungen: a) der Produktion von Lebensmitteln und b) der Produktion von Biomasse für die energetische Verwertung gerecht zu werden, und welche Auswirkungen haben sie auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte im internationalen Vergleich?

23. In welcher Weise beschränken die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos die unternehmerische Freiheit der Landwirte in Deutschland, die Minderungen der Direktzahlungen durch eine nachhaltige Intensivierung der Bewirtschaftung sowie durch Ausweitung des Betriebes auszugleichen und inwiefern bedeuten diese Vorschläge einen Paradigmenwechsel gegenüber den bisherigen Agrarreformen, die Anreize gesetzt haben, dass Landwirte ihr Einkommen zunehmend am Markt erwirtschaften und damit unabhängiger von Transferzahlungen werden?

Die Fragen zu 22 und 23 werden gemeinsam beantwortet:

Die unternehmerische Freiheit landwirtschaftlicher Betriebe wird nicht einmal im Ansatz tangiert. Brüssel greift nicht in unternehmerische Freiheiten ein, sondern definiert die Zahlungsansprüche neu. Dies kann, das ist klar, zu neuen unternehmerischen Entscheidungen führen. Denn es liegt allein in der freien unternehmerischen Entscheidung eines jeden

Landwirte, ob er von dem neuen Angebot, für öffentliche Leistung Geld zu bekommen, Gebrauch macht, oder ob er sich – bei Einhaltung aller Gesetze – allein am Markt orientiert. Ein Markt, der für öffentliche Leistungen keine Vergütungen leistet.

Mit den Vorschlägen wird allerdings sehr wohl die Wettbewerbsfähigkeit jener Landwirte in Deutschland verbessert, die jetzt oder in Zukunft mehr für den Umweltschutz tun als die Gesetze es bisher von ihnen verlangen.

Die Gefahr einer weiteren Intensivierung in jenen Betrieben, die zukünftig nicht mehr am Direktzahlungssystem teilnehmen, weil ihnen dies nicht attraktiv genug erscheint, wird nicht gesehen, da a) die Betriebe schon heute mehr oder weniger alle denkbaren produktivitätsverbessernden Maßnahmen ergreifen und b) kein Zusammenhang zwischen den jetzigen Direktzahlungen und Extensivierungsmaßnahmen erkennbar ist..

24. Welche Folgen wird neben den direkten Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftlichen Betriebe das „Greening“ in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft haben (z.B. auf Betriebsstrukturen, Zulieferer, Pachtpreise bis hin zu Verbraucherpreisen) und welche Mitnahmeeffekte sind zu befürchten?

Schon heute wird darüber berichtet, dass die Direktzahlungen, die ja auch für gepachtete Flächen gewährt werden, quasi an die Verpächter durchgereicht werden. Sollte es in der Tat so sein, dass einige Betriebe nicht mehr am neuen System teilnehmen, wird es für die Verpächter schwieriger abzuschätzen, auf welchen Pachtflächen Zahlungen liegen bzw. auf welchen solche nicht in Anspruch genommen werden. Mitnahmeeffekte könnten so „schwieriger“ werden.

Auswirkungen auf den vorgelagerten Bereich könnten in der Tat auftreten. Ein eventuell verstärkter Anbau von Leguminosen könnte zur Reduktion des Einsatzes mineralischer Stickstoffdünger, eine weitere Fruchtfolge zur Reduktion des Einsatzes von Pestiziden führen. Davon wäre der vorgelagerte Bereich, in diesem Fall die Mineraldünger- und die Chemische Industrie, betroffen; doch sollte es kein Ziel der Europäischen Agrarpolitik sein, sich um deren Absatzmöglichkeiten zu sorgen.

25. Wie bewerten Sie die Befürchtung, dass es durch die mit den Greening bzw. den ELER-Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf den übrigen bewirtschafteten Flächen sowie in anderen Weltregionen kommt, deren negativen Umwelteffekte die postulierten positiven Effekte in Europa übersteigen?

Die Befürchtung, dass mit einer leichten Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in Europa negative Umwelteffekte in anderen Regionen ausgelöst werden, kann nicht geteilt werden. In der Tat muss sich die europäische Landwirtschaft insgesamt ändern: Die hohen Futtermittelimporte beispielsweise stellen sowohl ein soziales wie ein Umweltproblem in

anderen Regionen außerhalb Europas dar. Deshalb muss das Ziel der europäischen Agrarpolitik sein, die Stoffkreisläufe innerhalb der Landwirtschaft wieder zu regionalisieren, unter anderem in dem der Anbau von Eiweißpflanzen in Europa und die Weidehaltung von Rindern gefördert oder aber die Massentierhaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form durch stärkere Tierschutzaufgaben, Umweltschutzbestimmungen und baurechtliche Auflagen reduziert werden.