

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)983-B

ÖA am 22.10.2012

16.10.2012

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes e.V. (DBV)

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

Anlage zum DBV-Schreiben vom 15. Oktober 2012

Öffentliche Anhörung zum Thema „GAP-Reform“

am 22. Oktober 2012 von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr

im MELH, Sitzungssaal 3.101

Fragenkatalog

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?

Antwort: Der Deutsche Bauernverband spricht sich für eine weiterhin starke und finanziell stabil ausgestattete europäische Agrarpolitik aus. In den letzten Jahrzehnten waren die Reformschritte der GAP auf Marktorientierung und Nachhaltigkeit der Produktion abgestellt. Höhere Produktionsstandards in der EU und damit ein höheres Kostenniveau rechtfertigen eine Kompensation in pauschaler Form über Direktzahlungen.

Zum jetzigen Zeitpunkt machen Spekulationen über eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik nach 2020 wenig Sinn. Bis 2020 sollten die seit der Agrarreform 2005 entstandenen Unterschiede bei der Teilkopplung und beim Umstieg vom Betriebs- auf das Regionalmodell beseitigt werden. Die deutschen Bauern haben große Vorleistungen erbracht, insbesondere die vollständige Entkopplung und regionale Vereinheitlichung der Direktzahlungen in Deutschland.

Die Stärkung der landwirtschaftlichen Betriebe im Wettbewerb darf angesichts der notwendigen Sicherung der Welternährung und eines wirksamen Klima- und Umweltschutzes durch nachhaltige Biomasseproduktion nicht zu kurz kommen. Nur mit einer modernen und effizienten Landwirtschaft lassen sich die ökonomischen, ökologischen und sozialen Ziele erreichen.

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?

Antwort: Die ELER-Förderung hat ihren Ursprung in der Unterstützung der Landwirtschaft, in ihrem Anpassungsprozess an die Auswirkungen des Strukturwandels bzw. der EU-Agrarreformen. Umweltziele kamen seit Ende der 1980er Jahre hinzu. Diese auf die Landwirtschaft und ihre Vernetzung im

ländlichen Raum angelegte Förderung sollte auch in Zukunft im Vordergrund stehen. Um die berechtigten Anliegen zum demografischen Wandel oder zur sozialen Infrastruktur erfolgreich aufzugreifen, sollten die Fördermöglichkeiten über die Strukturfonds (EFRE und ESF) stärker genutzt bzw. zielgerichtet darauf ausgerichtet werden.

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

Antwort: Die Kommissionsvorschläge sehen für Haushaltsrubrik 2 (1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik) eine nominale Konstanz der EU-Agrarausgaben gegenüber dem Jahr 2013 vor. Dies ist aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes eine notwendige Voraussetzung, die unterschiedlichen Anliegen in 1. und 2. Säule einigermaßen hinreichend umsetzen zu können. Eine Umschichtung der Mittel zwischen der 1. und 2. Säule lehnt der DBV deshalb ab.

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?

Antwort: Die deutsche Landwirtschaft steht zu einem wirksamen Umwelt- und Naturschutz. Über den freiwilligen, kooperativen Weg der Agrarumweltmaßnahmen erbringen die deutschen Bauern erhebliche Umweltleistungen. Es wird auf die erfolgreichen Agrarumweltmaßnahmen im Umfang von über 600 Millionen Euro auf rund 5 Millionen Hektar verwiesen. Hiermit besteht ein bewährter Instrumentenkasten, um eine wettbewerbsfähige Agrarerzeugung mit einem wirkungsvollen Schutz der natürlichen Ressourcen zu verbinden.

Ein „Greening“ der GAP ist bereits heute Praxis, denn die Umstellung der EU-Direktzahlungen auf die einheitliche Flächenprämie in Deutschland hat vor allem extensiv genutzte Grünlandflächen und andere extensive Bewirtschaftungsformen erheblich begünstigt. Mit der Einführung der Direktzahlungen für alle Grünlandflächen in 2005 und der Angleichung zur einheitlichen Flächenprämie in den Jahren 2010 bis 2013 werden insgesamt ca. 1,2 Milliarden Euro des EU-Direktausgleichs von ca. 5,3 Milliarden Euro in Deutschland umverteilt. Die meisten anderen Staaten der Alt-„EU-15“ haben diesen Umstieg auf eine Flächenprämie noch nicht vollzogen.

Der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag zum „Greening“ der GAP mit drei obligatorischen Maßnahmen in der 1. Säule wird aus folgenden Gründen abgelehnt:

- *Der Vorschlag für eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ von 7% der Ackerflächen würde allein in Deutschland zu einer erzwungenen Flächenstilllegung von geschätzt 500.000 bis 600.000 Hektar führen. Für die EU wird von einem Stilllegungseffekt von ca. 5 Millionen Hektar ausgegangen, was ca. 30 Millionen Tonnen Getreide bzw. der Versorgung von ca. 15 Millionen Menschen entspricht.
Dieses „Greening“ widerspricht dem globalen Umfeld einer wachsenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln bzw. nachwachsenden Rohstoffen und leugnet die Mitverantwortung der EU an einer ausreichenden Weltversorgung. Eine rückläufige Eigenversorgung der EU wäre nicht verantwortbar. Diese Menge müsste dann zusätzlich importiert werden, was zu einer künstlichen Verknappung der weltweiten Versorgungsbilanzen und zu neuen direkten und indirekten Landnutzungsänderungen in Drittstaaten führen würde. Jegliche erzwungene Stilllegung von produktiven Landwirtschaftsflächen wäre verantwortungslos und wird vom DBV strikt abgelehnt.*
- *Dieses „Greening“ verkennt die Vorteile der „Grünen Agrarpolitik“ der letzten beiden Jahrzehnte, denn es stellt die erfolgreichen Agrarumweltmaßnahmen auf freiwilliger Basis ins Abseits. Der DBV hat in den zurückliegenden Jahren wiederholt die unzureichende Honorierung von Agrarumweltmaßnahmen kritisiert (Wegfall der Anreizkomponente seit 2007 in Deutschland). Nun steht zu befürchten, dass sich viele Bundesländer unter Verweis auf die neuen Greening-Maßnahmen (zu 100% EU-finanziert) aus der Agrarumweltförderung in der 2. Säule (kofinanziert) zurückziehen und damit die Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft schwächen. Der DBV fordert den vollen Erhalt der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen.*
- *Aus Kontrollgründen wird versucht, einen bürokratischen „Greening-Standard“ zu schaffen, der jedoch losgelöst von der guten fachlichen Praxis sein soll und die Bürokratielast der Betriebe erhöht. Beispiel Fruchtartenvielfalt: Diese Regelung steht der geltenden guten fachlichen Praxis entgegen, da nicht auf mehrjährige Fruchtfolgen, sondern nur isoliert auf die Zahl der Feldfrüchte im aktuellen Anbaujahr abgestellt wird. Auch Futterbaubetriebe mit hohen Grünlandanteilen werden benachteiligt. Schätzungen zufolge können etwa ein Drittel der Betriebe dieser Fruchtartenvorgabe nicht entsprechen, vor allem kleinere Ackerbaubetriebe mit mehrjährigen Fruchtfolgen und kleinere viehhaltende Betriebe mit hohen Grünlandanteilen. Die Kontrollvorgaben des „Greening“ konterkarieren teilweise fachlich sinnvolle Umweltmaßnahmen und –*

standards und setzen sich damit der Kritik der mangelnden Zielgenauigkeit aus. Der DBV fordert, dass das „Greening“ konform mit der guten fachlichen Praxis sein muss.

Es muss vor allem ein „Greening“ mit ausreichenden Wahlmöglichkeiten geschaffen werden, welches die Landwirte je nach konkreter betrieblicher Situation ausgestalten können. Ebenso muss es beim „Greening“ eine Gleichbehandlung aller Wirtschaftsweisen unter Einschluss des ökologischen Landbaus geben.

Im Detail werden die folgenden Veränderungen vorgeschlagen:

- *Es darf keine zusätzliche Verknüpfung der „Greening“-Zahlung mit der Grundprämie (Art. 29, Abs. 1 der Direktzahlungs-VO) erfolgen. Denn diese Verknüpfung widerspricht dem Grundgedanken einer leistungsbezogenen Honorierung gesellschaftlicher Leistungen elementar.*
- *Es muss einen erweiterten, einfachen Wahlkatalog statt 3 Pflicht-Maßnahmen für den Landwirt geben. Zu diesem Wahlkatalog sollte zusätzlich z.B. gehören: Winterbegrünung, Mulchsaat, umweltgerechte Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, Erstellung von Nährstoffvergleichen, Erstellung von Humusbilanzen, Randstreifen, Anbau von Eiweißpflanzen, Precision Farming bei Düngung oder Pflanzenschutz, Erhalt von Schutzgebieten, Anlage von Kurzumtriebsplantagen, Agroforstsysteme, Anbau von Energiepflanzen und ggf. weitere Maßnahmen.*
- *Die Entscheidung darüber, welche Maßnahme auf das „Greening“ angerechnet wird, muss grundsätzlich beim einzelnen Landwirt liegen. Maßnahmen des „Greening“ müssen grundsätzlich weiter als Agrarumweltmaßnahme förderbar sein.*
- *Wenn eine Einstufung des ökologischen Landbaus als „automatisch erfüllend“ auf das Greening erfolgen soll (Art. 29, Abs.4), dann muss es eine Gleichbehandlung und Anerkennung aller Agrarumweltmaßnahmen geben. Betriebe in Berggebieten, in benachteiligten Gebieten, in Natura 2000-Gebieten sowie alle Betriebe mit einem erheblichen Anteil von Agrarumweltmaßnahmen und Dauergrünland müssen als „automatisch erfüllend“ anerkannt werden. Gleiches muss für kleinere Betriebe mit weniger als 30 Hektar bzw. mit kleinparzellierten Flächenverhältnissen gelten.*
- *Darüber hinaus darf es analog zum ökologischen Landbau keine Kürzung der Agrarumweltzahlungen infolge der Greening-Zahlung geben (Art. 29*

Abs. 3 der ELER-Verordnung). Das „Greening“ darf bewährte Agrarumweltmaßnahmen nicht aushebeln.

- Die Vorgaben zur Fruchtartenvielfalt (Art. 30) sind zu starr und entsprechen nicht der guten fachlichen Praxis. Ausgegrenzt werden dürfen z.B. nicht diejenigen (Nebenerwerbs-) Betriebe, die zwar in einem Jahr auf ihrer Ackerfläche nur eine Kultur anbauen, aber eine Fruchtfolge über drei Jahre hinweg betreiben (z.B. Weizen- Gerste-Raps oder Gemüsebau auf Wechsellpachtflächen); ein Nachweis über eine Humusbilanz muss möglich bleiben. Ebenfalls einzubeziehen sind Futterbaubetriebe mit hohem Grünlandanteil über eine Anrechnung des Dauergrünlands als Element der Fruchtartenvielfalt.
- Bei der „Stilllegung“ bzw. „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Art. 32) muss eine ertragsorientierte Bewirtschaftung auf allen bestehenden Flächen möglich bleiben. Eine größere Flexibilität würde auch die Akzeptanz der Landwirte im Sinne freiwilliger Leistungen im Natur- und Umweltschutz entscheidend steigern. Deswegen ist eine generelle Vorgabe eines festen Prozentsatzes der Acker- und Dauerkulturfläche der völlig falsche Weg. Daneben muss die Anrechnung erweitert werden zum Beispiel auf Landschaftselemente usw. außerhalb der vom Landwirt direkt bewirtschafteten Fläche sowie auf alle bestehenden Schutzgebiete und benachteiligten Gebiete,
- Es sollte eine Anerkennung von freiwilligen Zertifizierungssystemen einschließlich der Nachhaltigkeitsstandards der Erneuerbare Energien Richtlinie für Biokraftstoffe als „automatisch erfüllend“ auf das Greening erfolgen.
- Der Erhalt von Dauergrünland und Wechselgrünland muss attraktiver gemacht und flexibilisiert werden:
 - Landwirte sollten bisheriges Wechselgrünland auch 5 Jahre und länger „grün“ lassen können, ohne dass dieses „automatisch“ zu neuem Dauergrünland nach dem Grünlanderhaltungsgebot wird.
 - Die Länder können in der 2. Säule Förderung für „Neu-Dauergrünland“ anbieten.
 - EU-einheitliche und praktikable Regelung zum Flächentausch von Alt-Dauergrünland.

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

Antwort: Im Sinne von Subsidiarität und Additionalität gehen die vorgeschlagenen Kofinanzierungsmodalitäten grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings sollten die günstigeren Kofinanzierungsmöglichkeiten der Strukturfonds für die so genannten Übergangsgebiete (neue Länder) auch für den ELER angewandt werden. Wie bei den Strukturfonds sollte auch beim ELER grundsätzlich die Möglichkeit der EU-Kofinanzierung privater Ausgaben bestehen.

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“)?

Antwort: Siehe Antwort auf Frage 4.

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

Antwort: Der DBV begrüßt die geplante Stärkung der Erzeugerorganisationen durch ein EU-weit allgemeines Regelwerk für anerkannte Erzeugerorganisationen für alle landwirtschaftlichen Bereiche (Art. 106 – 116). Die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Erzeugergemeinschaften im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation auf alle Erzeugnisse ist wichtig, um die die Position der Landwirte im Markt durch die Bündelung des Angebotes zu stärken.

Neben der Anerkennung von Erzeugerorganisationen ist die finanziell zuverlässige Ausstattung der Erzeugerorganisationen erforderlich, damit sie ihre Marktverantwortung wahrnehmen können. Dazu ist es unerlässlich, solide finanzierte Maßnahmen und einen klaren Rechtsrahmen zu definieren. Diese Verlässlichkeit ist in Deutschland Dank der Unterstützung durch das Marktstrukturgesetz zu großen Teilen bereits gegeben und mit einem finanziellen Förderrahmen verbunden. Bei Obst und Gemüse, aber auch beim Wein – wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung – geschieht dies auf EU-Ebene bereits beispielhaft und gut. Die geplante Erweiterung des Geltungsbereiches sollte sich hieran orientieren. In diesem Zusammenhang sind auch die bereits bestehenden Regelungen für Erzeugergemeinschaften in der vorläufigen Anerkennung und der Förderung als Vorstufe zu anerkannten Erzeugerorganisation im Bereich Obst und Gemüse in der GMO beizubehalten.

Erzeugerorganisationen müssen aus Erzeugern bestehen, auf Initiative von Erzeugern gegründet sowie durch diese kontrolliert werden. Die derzeit vorgeschlagenen Größenrestriktionen müssen den jeweiligen Branchenstrukturen angepasst sein.

Die Möglichkeit zur Gründung von stufenübergreifenden Branchenorganisationen wird unterstützt, soweit diese dazu dienen, die Erzeugung und die Nachfrage über Qualitätsabsprachen und Bedarfsabstimmungen in besseren Einklang zu bringen. Die Autonomie der Landwirte und ihrer Erzeugerorganisationen darf durch Branchenorganisationen nicht eingeschränkt werden! Wichtig ist, dass Zusammenspiel zwischen Erzeugern und Erfassungshandel bzw. Verarbeitern so zu gestalten, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Branche gestärkt wird.

Eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (Art. 110) bis hin zu Pflichtbeiträgen für Nichtmitglieder wird aus grundsätzlichen Erwägungen strikt abgelehnt. Die diesbezüglich vorgeschlagenen Inhalte (z. B. bei den Erzeugungsvorschriften oder der Vermarktung) greifen in die unternehmerische Freiheit der nicht angeschlossenen Landwirte ein, ohne einen erkennbaren Nutzen im Markt zu erreichen. Dies gilt insbesondere bei Branchenorganisationen, die keine Verfügungsgewalt über die Produkte haben. Aber selbst bei Erzeugerorganisationen würde die vorgeschlagene Allgemeinverbindlichkeit eher die Innovationstätigkeit, die Diversifikation und die Marktorientierung der Branche behindern. Sie steht damit dem Ziel einer marktorientierten, und zukunftsfähigen Landwirtschaft entgegen. Sie erweckt die irrige Hoffnung, über Standardverträge und Pflichtbeiträge ließen sich Preisniveaus gegen die Markttrends festsetzen. Solche Maßnahmen würden lediglich zu einer Bürokratisierung und Verkomplizierung der Geschäftsbeziehungen führen.

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

Antwort: Der DBV setzt sich gemeinsam mit anderen Verbänden in einer „Eiweißstrategie“ für den Auf- und Ausbau entlang der gesamten Wertschöpfungskette – beginnend bei der Pflanzenforschung und -züchtung sowie dem Pflanzenbau über den Handel bis hin zu den Unternehmen der Lebensmittel- und Futtermittelindustrie ein. Eiweißpflanzenanbau ist nur dann tragfähig, wenn er wirtschaftlich ist und Planungssicherheit für alle beteiligten Wirtschaftsbereiche bietet.

Die aktuelle EU-Agrarreform sollte genutzt werden, um den heimischen Anbau von Proteinpflanzen positiv zu begleiten. Dazu werden folgende Elemente vorgeschlagen:

- Berücksichtigung des Eiweißpflanzenanbaus beim „Greening“ in der GAP-Reform;
- Fortführung und Ausbau der Agrarumweltprogramme für vielfältige Fruchtfolgen unter Einschluss von Proteinpflanzen in der 2. Säule der GAP;
- Nutzung der neuen Fördermaßnahme „Innovationspartnerschaft“ für die Eiweißstrategie, um eine langfristig, stufenübergreifend angelegte Wertschöpfungspartnerschaft zu initiieren; laut Vorschlag der EU-Kommission sollen 80 % EU-Kofinanzierung für Wissenstransfer und stufenübergreifende Kooperationen gewährt werden; hierzu bietet insbesondere die UFOP an, ihre über 20-jährigen Erfahrungen bei der Koordinierung solcher Prozesse einzubringen;
- Inanspruchnahme von Mitteln der Europäischen Forschungsförderung.

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

Antwort: Der Vorschlag, den Direktausgleich unter sozialem Blickwinkel nach der Betriebsgröße durch Einführung entsprechender Stufen zu kürzen bzw. zu kappen (Artikel 11), wird abgelehnt. Dies steht in Widerspruch zum Grundgedanken einer Flächenprämie, an deren Erlangung öffentliche Leistungen gebunden sind. Der Flächenbezug ist eine objektive Basis für die Honorierung der öffentlichen Grundleistungen. Mit der vorgeschlagenen Regelung zur Kürzung und Kappung sind sachlich nicht gerechtfertigte Verzerrungen zwischen den Landwirten in Europa sowie ein überzogener Bürokratieaufwand verbunden. Außerdem käme es zu einer Ungleichbehandlung von landwirtschaftlichen Unternehmen verschiedener Rechtsformen, weil Einzelunternehmen und Personengesellschaften keinen Lohnansatz für Betriebsleiter und Familienarbeitskräfte in Abzug bringen dürfen.

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?

Antwort: Die Kommissionsvorschläge zur künftigen ELER-VO setzen die bisherige Förderpolitik zur Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz grundsätzlich fort.

Ganz besonders im Hinblick auf Ressourcen- und Klimaeffizienz allerdings wäre ein eindeutiger Förderschwerpunkt mit einer Vielzahl von Förderoptionen angezeigt. Davon getrennt sollte ein Förderschwerpunkt mit Maßnahmen stehen, die Biodiversität und Extensivierung der Landwirtschaft fördern. Dies würde mehr Zielklarheit und Nachvollziehbarkeit schaffen gegenüber der Öffentlichkeit schaffen. Mit „Agrarumweltmaßnahmen“ lassen sich nicht immer alle

Herausforderungen zum Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz gleichzeitig adressieren. Ein differenzierteres Vorgehen ist angezeigt.

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?

Antwort: Die Einkommenssicherung der Landwirte war das entscheidende Argument bei der Einführung der Direktzahlungen zu Beginn der 1990er Jahre. Nach der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung von Eurostat für die EU-27 betrug die Bruttowertschöpfung des landwirtschaftlichen Sektors 153 Milliarden Euro (2011); als Beihilfen der EU und der Mitgliedstaaten für die Landwirtschaft werden 50,8 Milliarden Euro angegeben. Bis 2020 werden die Direktzahlungen weiter eine hohe Bedeutung behalten müssen, wenn es nicht zu Strukturbrüchen in der Landwirtschaft kommen soll.

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?

Antwort: Eine Einbeziehung des Faktors Arbeit bei den Agrar-Direktzahlungen birgt die Gefahr neuer Verzerrungen zwischen verschiedenen Betriebsstrukturen. Außerdem ist der Umfang des betriebsnotwendigen Arbeitseinsatzes in landwirtschaftlichen Familienbetrieben kaum rechtssicher festzustellen. Eine Betrachtung des Aspektes der Sicherung von Arbeitsplätzen ist bei den strukturwirksamen, investiven Maßnahmen der 2. Säule für den Ländlichen Raum durchaus sinnvoll.

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?

Antwort: Es darf keine zusätzliche Verknüpfung der „Greening“-Zahlung mit der Grundprämie (Art. 29, Abs. 1 der Direktzahlungs-VO) erfolgen. Denn diese Verknüpfung widerspricht dem Grundgedanken einer leistungsbezogenen Honorierung gesellschaftlicher Leistungen („öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ elementar. Es sollte bei den Greening-Maßnahmen ein sinnvolles Leistungs-Gegenleistungsverhältnis gefunden werden. Siehe im Übrigen hierzu die Antwort zu Frage 4.

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?

Antwort: Der Versuch, den „aktiven Landwirt“ zu definieren, indem jeder Antragsteller (ab 5.000 Euro Direktzahlungen) eine bestimmte Relation zwischen außerlandwirtschaftlichen Einkünften und den erhaltenen Direktzahlungen nachweisen muss (Artikel 9 der Direktzahlungs-Verordnung), ist in der Praxis nicht handhabbar und steht dem Ziel einer Vereinfachung der GAP fundamental entgegen. Das Ziel, die Direktzahlungen an „aktive Landwirte“ zu gewähren, ist gleichwohl richtig. Daher sollte die Gewährung von Direktzahlungen an die aktive Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen geknüpft bleiben.

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?

Antwort: Mit dem Herunterfahren des EU-Marktordnungssystems und den auf absolute Krisensituationen beschränkten Markteingriffen ist die EU-Agrarpolitik kohärent zur EU-Entwicklungspolitik. Selbst in Krisensituationen mit Markteingriffen sind Entwicklungsländer nicht tangiert. Die Greening-Debatte und die damit drohende Einschränkung der EU-Produktion (7% ökologische Stilllegung) werden die weltweit verfügbaren Agrarressourcen weiter verknappen und eher negative soziale und ökologische Folgen haben.

Ein Effekt auf die WTO-Verhandlungen wird nicht erwartet. EU-Agrarkommissar Ciolos hat sich anders als seine Amtsvorgänger Fischler und Fischer-Boel bei der Begründung seiner Vorschläge nicht auf die WTO-Verhandlungen bezogen.

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?

Antwort: Aus dem ersten Satz der Fragestellung geht die mangelnde Zielgenauigkeit der Greening-Maßnahmen hervor. Eine pauschale Greening-Auflage bei den Direktzahlungen wird niemals so effektiv wirken können wie eine spezielle, standortangepasste Agrarumweltmaßnahme.

Siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 4.

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?

Antwort: Wie aus der Fragestellung hervorgeht, sind die Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule wesentlich zielgenauer als die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule. Deswegen sind die Greeningmaßnahmen zunächst einmal finanziell relativ ineffizient. Darüber hinaus sind die Kommissionsvorschläge auch ökologisch zumindest im Hinblick auf den Klimaschutz im hohen Maße kontraproduktiv. Denn die mit Auflagen des Greenings erzeugten Produktionseinheiten haben wegen extensiverer Wirtschaftsweisen eine relativ hohe CO₂-Belastung.

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?

Antwort: Der Vorschlag, den Direktausgleich unter sozialem Blickwinkel nach der Betriebsgröße durch Einführung entsprechender Stufen zu kürzen bzw. zu kappen (Artikel 11), wird abgelehnt. Dies steht in Widerspruch zum Grundgedanken einer Flächenprämie, an deren Erlangung öffentliche Leistungen gebunden sind. Der Flächenbezug ist eine objektive Basis für die Honorierung der öffentlichen Grundleistungen. Mit der vorgeschlagenen Regelung zur Kürzung und Kappung sind sachlich nicht gerechtfertigte Verzerrungen zwischen den Landwirten in Europa sowie ein überzogener Bürokratieaufwand verbunden. Außerdem käme es zu einer Ungleichbehandlung von landwirtschaftlichen Unternehmen verschiedener Rechtsformen, weil Einzelunternehmen und Personengesellschaften keinen Lohnansatz für Betriebsleiter und Familienarbeitskräfte in Abzug bringen dürfen.

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?

Antwort: Siehe Antwort zu Frage 14.

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 Zuwendungsempfänger und aus Sicht der umsetzenden Behörden.

Antwort: Die EU-Kommission schätzt in ihrer eigenen Folgenabschätzung den bürokratischen Mehraufwand ihrer Vorschläge auf ca. 20 Prozent. Das erscheint noch niedrig angesetzt angesichts von zusätzlichen zwei Einkommensprüfungen (beim „aktiven Landwirt“ und bei der Kappung/Degression) sowie der zusätzlichen Forderung nach genauer Messung von 7 % ökologischer Vorrangflächen.

Alle Punkte werden zu erheblichem Abstimmungsaufwand zwischen Antragstellern und Behörden führen. Nach Einschätzung des DBV steht damit zu befürchten, dass eine pünktliche Auszahlung der EU-Direktzahlungen im Dezember 2014 nicht gewährleistet ist.

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?

Antwort: Die Umsetzung des Vorschlages der Europäischen Kommission zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete auf Basis der vorgeschlagenen biophysikalischen Kriterien würde in Deutschland zu großen Problemen führen. Nach derzeitigem Stand würden 2,8 Millionen Hektar oder 32 Prozent der bislang benachteiligten Gebiete aus der Gebietskulisse herausfallen, 1,2 Millionen Hektar Fläche würden neu dazukommen. Diese Ergebnis ist sachlich nicht nachvollziehbar. Ein Manko der Abgrenzungsvorschläge besteht vor allem in der nicht zulässigen Kumulierbarkeit der biophysikalischen Kriterien; hierdurch fallen Gebiete auch dann aus den benachteiligten Gebieten heraus, wenn diese mehrere Kriterien jeweils knapp verfehlen. Bei der EMZ/LVZ dagegen werden alle biophysikalischen Eigenschaften des Bodens zu einem Gesamtbild zusammengefasst. Das auch der Kommission für gut befundene deutsche Abgrenzungssystem auf Basis von EMZ/LVZ muss unbedingt beibehalten werden.

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?

Antwort: Die genannten Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos stehen in Widerspruch zu den genannten globalen Herausforderungen. Es kann nicht sein, dass die EU-Kommission einerseits in der Biokraftstoffdiskussion sogar indirekte

Landnutzungsänderungen reklamiert, bei der Flächenstilllegung aber Wirkungen auf die Welternährung ausklammert.

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?

Antwort: Europa braucht ein nachhaltiges Wachstum in der Nahrungsmittel-erzeugung, bei Nachwachsenden Rohstoffen und bei der Bioenergie. Dies ist sowohl wegen der Ernährungssicherung bei einer weltweit steigenden Nahrungsmittelnachfrage als auch als Beitrag zum Umstieg auf Erneuerbare Energien notwendig. Die Land- und Agrarwirtschaft haben nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 durch eine gute Nutzung ihrer natürlichen Produktionspotentiale einen wesentlichen Beitrag zum Aufschwung geleistet.

Der Deutsche Bauernverband warnt davor, dass mit dem positiv besetzten Begriff eines „Greening“ der GAP der falsche Weg der Extensivierung, ja teilweise sogar erzwungenen Stilllegung produktiver landwirtschaftlicher Flächen eingeschlagen wird. Der Deutsche Bauernverband tritt für eine weitgehende Entkopplung des Direktausgleichs zur Sicherung wettbewerbsneutraler Marktverhältnisse in Europa ein.

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?

Antwort: Vor allem von der pauschalen Vorgabe von 7% ökologischer Vorrangflächen wären erhebliche Anpassungsreaktionen der Landwirte zu erwarten. Regional dürfte das erhebliche Konsequenzen haben. Wie das von Thünen-Institut (vTI) feststellt, „ist zu erwarten, dass eine Verlagerung von ökologischen Vorrangflächen auf weniger günstige Standorte durch Zupacht stattfinden wird (...).“ (Quelle: Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 04/2012).

Dementsprechend lehnt der Deutsche Bauernverband die starren Vorgaben der Greening-Vorschläge der EU-Kommission ab.

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?

Antwort: Die mit den Greening- bzw. den ELER-Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft wird tendenziell die weltweite Versorgung mit Agrarrohstoffen zusätzlich verknappen und tendenziell höhere Agrarrohstoffpreise nach sich ziehen. Als Folge höherer Preise wird die Hohertragslandwirtschaft weiteren Auftrieb bekommen. Über das Ausmaß dieser mehr theoretisch beschriebenen Effekte lässt sich streiten. Mit einer Hohertragslandwirtschaft müssen keine negativen Umwelteffekte verbunden sein, ganz besonders dann, wenn Ressourcen- und Klimateffizienz auch in Übersee durch eine strikte Agrarumweltpolitik begleitet werden. Dabei muss dann auch auf anderen Kontinenten gesichert sein, dass Wälder geschützt und Bodenerosion vermieden werden.