

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Gerhard Zickenheiner, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/16977 –**

Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik und Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 2. Mai 2018 hat die damalige EU-Kommission ihr Paket für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union (EU) 2021–2027 vorgelegt, am 1. Juni 2018 folgten dann die Vorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020.

Die EU-Kommission beabsichtigt angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU und des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs für neue Ausgaben (Verteidigung, Grenzschutz, Klimawandel, Migration), die Lücke im EU-Haushalt durch eine Kombination von Einsparungen – u. a. bei der GAP und den Kohäsionsfonds und Strukturfonds – und zusätzlichen Einnahmen zu schließen.

Sie schlägt ein Gesamtvolumen für den MFR 2021–2027 von 1.135 Mrd. Euro in Verpflichtungen vor. Für die GAP schlägt die EU-Kommission eine Mittelausstattung von insgesamt 365 Mrd. Euro in Verpflichtungen vor.

Die Bundesregierung setzt sich nach eigenen Angaben für ein höheres Ambitionsniveau der Gemeinsamen Agrarpolitik ein. Allerdings werden diese Forderungen nach einem höheren Ambitionsniveau für mehr Klima-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz sowie den Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft weder in den Verhandlungen auf europäischer Ebene noch bei der Gestaltung von nationalen Spielräumen deutlich und nach Auffassung der Fragesteller durch das bisherige Verhalten der Bundesregierung konterkariert.

Deutschland könnte nach Ansicht der Fragesteller schon heute 15 Prozent der EU-Fördermittel aus der ersten Säule zum Erhalt der Artenvielfalt, für Klimaschutz und Umweltschutz, Tierwohl sowie die Stärkung ländlicher Räume in die zweite Säule umschichten. So könnten Agrargelder bereits jetzt zielorientiert für mehr Umwelt-, Klima- und Naturschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft und zur Stärkung bäuerlicher Betriebe, regionaler Versorgungsstrukturen und Daseinsvorsorgeeinrichtungen eingesetzt werden. Aber das Bundeskabinett hat am 4. September 2019 beschlossen, die Umschichtung der Gelder

von der ersten in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU für das Jahr 2020 von 4,5 auf lediglich 6 Prozent zu erhöhen.

Darüber hinaus werden durch die aus Sicht der Fragesteller ungerechte Verteilung von Agrargeldern aufgrund der Flächenabhängigkeit und der nach oben unbegrenzten Ausschüttung der Direktzahlungen große Betriebe, die aufgrund ihrer Größe deutliche Marktvorteile besitzen, zusätzlich überproportional gefördert. Ein Großteil der nicht konditionierten Direktzahlungen wird auch an die Flächeneigentümer durchgereicht. Die Bundesregierung hat bereits jetzt die Möglichkeit, durch eine Kappung und stärkere Degression der Agrarzah- lungen insbesondere kleine und mittlere Betriebe sehr viel stärker zu fördern und so deren Marktnachteile auszugleichen.

Im Hinblick auf die zahlreichen Herausforderungen, vor denen die europä- ische Landwirtschaft steht, ist die Nichtnutzung der gegebenen Möglichkeiten aus Sicht der Fragesteller sehr problematisch und muss dringend geändert werden.

Deswegen sollte nach Meinung der Fragesteller die Vergabe von Agrargeldern an die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen gekoppelt und diese zur Er- füllung konkreter agrarpolitischer Ziele wie den Erhalt und die Stärkung einer vielfältig strukturierten regional ausgerichteten bäuerlichen Landwirtschaft mit kurzkettingen qualitätsorientierten Wertschöpfungsketten in einem lebendigen ländlichen Raum sowie landwirtschaftsgebundene Umwelt- Klima-, Tier-, und Naturschutzziele verwendet werden.

Die Bewältigung der zahlreichen großen Herausforderungen in der kommen- den Förderperiode ist mit einem hohen Mittelbedarf verbunden. Diese Mittel müssen im MFR bereitgestellt werden. Eine gesellschaftliche Akzeptanz kann aus Sicht der Fragesteller jedoch nur erreicht werden, wenn die Neuausrich- tung der GAP auf gesellschaftliche Ziele mit einem Umbau der Landwirt- schaft hin zu wirklich nachhaltigen Produktionssystemen und einer tatsäch- lichen Zukunftsperspektive für bäuerliche Betriebe verbunden wird.

1. Wie lange will die Bundesregierung noch an ihrer Unterstützung für weitgehend nicht konditionierte Direktzahlungen festhalten – also Prä- mien für den reinen Flächenbesitz – obwohl der Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz im Bundesministe- rium für Ernährung und Landwirtschaft und der europäische Rechnungs- hof das für eine Fehlentscheidung hält (<https://www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/dao/ihe/Veroeff/direktzahlungen.pdf>) und in Hin- blick darauf, dass derzeit rund ein Fünftel der Gelder an rund nur ein Prozent der (größten) agrarwirtschaftlichen Betriebe fließt (<https://www.svz.de/deutschland-welt/wirtschaft/Agrarsubventionen-Ein-Prozent-der-Betriebe-bekommt-20-Prozent-der-Gelder-id25056702.html>)?

Plant die Bundesregierung, diese Direktzahlungen zugunsten der ziel- gerichteten Förderung von Umwelt- und Tierwohleleistungen der Betriebe abzubauen, und falls nicht, warum nicht?

2. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die Direktzah- lungen von der Fläche zu entkoppeln und den Anstieg der Bodenpreise zu bremsen, der durch die Direktzahlungen maßgeblich mitbefeuert wird (S. 16 ff. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059808.pdf)?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Gewährung der entkoppelten Direktzahlungen ist in der laufenden Förder- periode gemäß den Vorgaben der Verordnungen (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 an die Einhaltung umwelt- und tierschutzbezogener Anforderun- gen der sogenannten Cross Compliance und des sogenannten Greenings gebun- den. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 sollen die Direktzahlungen an die

Einhaltung der Vorgaben der Konditionalität gebunden werden, die in modifizierter und in Teilen erweiterter Form die Anforderungen der Cross Compliance und des Greenings umfasst. Welches Ambitionsniveau die Konditionalität erreicht, hängt nach dem Vorschlag der Kommission insbesondere bei der Umsetzung der GLÖZ-Standards weitestgehend von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten ab.

Laut den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 soll darüber hinaus zukünftig ein Teil der Direktzahlungen im Rahmen der Öko-Regelungen als Entgelt für die Teilnahme an freiwilligen einjährigen Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der Landwirte gewährt werden. Die Bundesregierung begrüßt die stärkere Bindung der Zahlungen an Umweltleistungen der Landwirtschaft über die Konditionalität und über die für die Landwirte freiwilligen Öko-Regelungen.

Bezüglich der Entwicklung von Direktzahlungen und Bodenpreisen ist darauf hinzuweisen, dass sich die durchschnittlich je Hektar gewährten Direktzahlungen in Deutschland aufgrund im EU-Recht festgeschriebener, sinkender Obergrenzen für die Direktzahlungen in den vergangenen Jahren leicht rückläufig entwickelt haben, während die Bodenpreise deutlich angestiegen sind. Bei rein an die Fläche gebundenen Zahlungen ist nicht zu vermeiden, dass ein nicht unerheblicher Anteil den Bodeneigentümern überwiegend über die Pachtpreise zugutekommt. Es gibt allerdings auch andere Einflussfaktoren – wie etwa die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank oder die allgemeine Wirtschaftsentwicklung sowie die nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme –, die Einfluss auf die Bodenpreise ausüben.

3. Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für möglich, um insbesondere überregionale und außerlandwirtschaftliche Investoren, die landwirtschaftliche Flächen und Anteile von landwirtschaftlichen Betrieben erworben haben oder erwerben, von der Förderung durch die GAP auszuschließen (https://www.thuenen.de/media/publikationen/landbauforschung-sonderhefte/lbf_sh352.pdf)?

Um für große außerlandwirtschaftliche Investoren (v. a. Holdings) die Direktzahlungen zumindest deutlich verringern zu können, wird der Ansatz geprüft, zukünftig Unternehmensverbände mit ihren landwirtschaftlichen Tochterunternehmen als einen Antragsteller zu werten. Sie wären dann von eventuellen Kürzungen der Direktzahlungen stärker betroffen und würden die Umverteilungsprämie nur einmal erhalten.

4. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die EU-Mittel der Gemeinsamen Agrarpolitik künftig nicht an die Landeigentümer ausgezahlt werden, sondern stattdessen an aktive Landwirte, die das Land pachten und es bewirtschaften und zur Kostendeckung der Bewirtschaftung beitragen (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/eu-subventionen-fuer-finanzinvestoren-und-tierhalter-a-1210185.html>)?

Die EU-Direktzahlungen werden grundsätzlich nur an Betriebsinhaber für Zahlungsansprüche ausgezahlt, die von ihnen mit gepachteten oder in ihrem Eigentum befindlichen Flächen aktiviert worden sind.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Konditionalität für die Mittelvergabe der Gemeinsamen Agrarpolitik insgesamt zu stärken?

Welche Anforderungen in der Konditionalität bezüglich Dauergrünland-erhalt, Fruchtfolge und Anteil nicht produktiver Flächen an der Betriebsfläche hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Umweltanforderungen für zielführend und geboten?

In der Konditionalität werden die bisherigen Vorgaben zu Cross Compliance und zum Greening in modifizierter Form zusammengefasst und teilweise erweitert. Die Bundesregierung unterstützt diesen Ansatz und setzt sich zum Beispiel für einen EU-weit einheitlich festgelegten substanziellen Mindestanteil ausschließlich nichtproduktiver Flächen ein.

Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Elemente der Konditionalität zum Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) ist Sache der Mitgliedstaaten und muss unter Berücksichtigung der übrigen Elemente der Grünen Architektur erfolgen.

6. Wie steht die Bundesregierung zu der Forderung Frankreichs, die zweite Säule der GAP zu stärken und die Teilnahme der Landwirte an den Öko-Regelungen verpflichtend zu gestalten und nicht, wie derzeit geplant, freiwillig (<https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-2019-01-25/>)?

Welchen Mindestanteil für eine Mittelbindung der ersten Säule für die Öko-Regelungen sieht die Bundesregierung auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene als sinnvoll und erforderlich an?

Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen für ein für die Mitgliedstaaten verpflichtendes Angebot von für die Landwirte freiwilligen Öko-Regelungen ein. Sie fordert einen Mindestbudgetanteil für Öko-Regelungen, den sie ebenso wie den von der Kommission vorgesehenen Mindestanteil für Umweltmaßnahmen („earmarking“) in der zweiten Säule für eine wichtige Leitplanke hält. Die Förderung der vielfältigen Ziele der GAP, wie Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit oder die Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktion, ist in der zweiten Säule besonders effizient möglich.

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob und unter welchen Bedingungen auch der Vorschlag eines Mindestbudgets für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen über beide Säulen zielführend sein kann.

Der Mindestbudgetanteil der Öko-Regelungen auf EU-Ebene und das Mittelvolumen der zweiten Säule der GAP auf nationaler Ebene sind auf Basis der Ergebnisse der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027, der Ausgestaltung anderer Elemente der sog. Grünen Architektur sowie mit Blick auf weitere Herausforderungen (z. B. Tierwohl, ländliche Entwicklung) zu diskutieren.

7. Wie steht die Bundesregierung zu dem Festlegen einer verpflichtenden Kappungsgrenze, um so die Agrarzahlungen gerechter zu verteilen und insbesondere kleine und mittlere Betriebe zu unterstützen statt Großbetriebe, die bereits über erhebliche Marktvorteile verfügen?

Die Bundesregierung lehnt die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene verpflichtende Kappung und Degression der Direktzahlungen unter Berücksichtigung von Arbeitskräften ab. Eine eventuelle Kappung oder Degression sowie die Berücksichtigung von Arbeitskräften sollten fakultativ für die Mitgliedstaaten sein und die Mittel sollten im jeweiligen Mitgliedstaat verbleiben.

8. Mit welchen Maßnahmen wird die Bundesregierung den fairen Wettbewerb stärken vor dem Hintergrund, dass das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft beim Ministerratstreffen am 18. November 2019 das einheitliche Einhalten von fairen Wettbewerbsbedingungen betont und gleichzeitig die Bundesregierung eine stärkere Renationalisierung und größere nationale Flexibilisierung der Agrarpolitik begrüßt hat?

Die Bundesregierung setzt sich auf EU-Ebene für die Vereinbarung klarer und für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Leitplanken ein, um den gemeinsamen Charakter der Agrarpolitik zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Bundesregierung unterstützt unter anderem die verbindliche Festlegung eines substanziellen Mindestanteils der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Flächen auf EU-Ebene (vgl. Antwort zu Frage 5) sowie eines Mindestbudgetanteils für Öko-Regelungen und deren verpflichtendes Angebot durch die Mitgliedstaaten.

Die Diskussion zur Grünen Architektur zeigt allerdings, dass einzelne Elemente und Komplexe innerhalb der GAP auf nationaler Ebene bedarfsgerechter und damit zielgerichteter ausgestaltet werden können als einheitlich auf Ebene der EU, um das von der Bundesregierung angestrebte höhere Umweltambitionsniveau zu erreichen.

9. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments aus der letzten Legislaturperiode, der in seinem Berichtsentwurf zur Gemeinsamen Marktorganisation die Einführung eines neuen Instruments zur Vermeidung von Marktkrisen etwa im Milchmarkt vorgeschlagen hat (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0198_DE.html#top)?

Die Bundesregierung steht den Vorschlägen des Agrarausschusses zur Vermeidung von Marktkrisen in den landwirtschaftlichen Sektoren skeptisch gegenüber. Die Marktorientierung der GAP sollte beibehalten werden. Das bestehende Kriseninstrumentarium bietet ausreichend Möglichkeiten, um in Krisenfällen einzugreifen. Regelungen, die den Handlungsspielraum der Kommission einengen, können im Krisenfall sogar kontraproduktiv sein, weil entsprechende Maßnahmen den Betroffenen verwehren könnten, an einer Erholung der Märkte teilzuhaben. Kriseninstrumente mit verpflichtenden Elementen werden insoweit abgelehnt.

10. Wie wird die Bundesregierung den Mittelverlust für die ländliche Entwicklung durch die Kürzungen in der zweiten Säule der GAP kompensieren (<https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/bundesrat-kritisiert-unverhaeltnismaessige-kuerzung-der-zweiten-saeule-11518881.html>)?

Die künftigen Finanzvolumina für die erste Säule (Direktzahlungen und Marktmaßnahmen) und die zweite Säule (Entwicklung des ländlichen Raums) der GAP sind Gegenstand der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen bleiben abzuwarten. Daneben besteht auf europäischer Ebene weitgehende Einigkeit, dass den Mitgliedstaaten danach noch ein erheblicher Spielraum für die Verteilung der Mittel zwischen den beiden Säulen eingeräumt werden soll.

11. Unterstützt die Bundesregierung das Vorhaben der Kommission den ELER aus der Dachverordnung der ESI-Fonds herauszunehmen?

Wenn ja, warum (vergl. Referat PE 4, EU-Verbindungsbüro, Bericht aus Brüssel 2/2019 vom 28. Januar 2019, S. 4)?

Der Anwendungsbereich der sogenannten Dach-Verordnung für die Struktur- und Investitionsfonds (ESIF-VO) umfasst für die Förderperiode 2014–2020 auch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Der Entwurf der Europäischen Kommission für eine neue Dach-Verordnung für die künftige Förderperiode 2021–2027 sieht hingegen nicht mehr vor, den ELER in den Anwendungsbereich dieser Verordnung aufzunehmen. Vielmehr ist im Entwurf der Europäischen Kommission für die neue GAP-Strategieplan-VO vorgesehen, dass Teilbereiche der künftigen Dach-Verordnung für anwendbar erklärt werden. Dies betrifft unter anderem die Regelungen zur LEADER-Förderung. Zudem ist im GAP-Strategieplan künftig darzulegen, inwieweit die dort aufgeführten Regelungen und Fördermaßnahmen kohärent zur künftigen Partnerschaftvereinbarung ausgestaltet sind.

Die Bundesregierung unterstützt – wie auch die Bundesländer – den Ansatz der Europäischen Kommission. Im ELER wird rund die Hälfte der Mittel für flächenbezogene Maßnahmen verwendet; Maßnahmen mit Flächenbezug sind in den Strukturfonds dagegen nicht vorgesehen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission trägt aus Sicht der Bundesregierung diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen angemessen Rechnung und stellt eine sachgerechte Abstimmung zwischen den verschiedenen Fonds und der GAP sicher.

12. Welche Haltung hat die Bundesregierung zu der von der EU-Kommission angekündigten „Food-Policy“ (2030 EU vision for sustainable food systems – „from farm to fork“) (https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi50e7qi5LnAhVBy6QKHU_CBGQQFjABegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fresearch%2Fbioeconomy%2Fpdf%2Fpublications%2FAssessment_of_R_and_I_on_food_systems.pdf&usq=AOvVaw2aViTlg-pe02uti_DIOcUs), und wie wird die Bundesregierung den Prozess zu der Ausarbeitung unterstützen?

Die Bundesregierung begrüßt die Ankündigung der Europäischen Kommission einer sogenannten Farm-to-Fork-Strategie zur Umsetzung des European Green Deal im Bereich Ernährung und Landwirtschaft. Insbesondere wird ein Ansatz, der das Ernährungssystem in seiner Gesamtheit betrachtet, als zielführend erachtet, um auch zu den Umwelt- und Klimaschutzzielen der EU beizutragen.

Wichtig ist dabei die sinnvolle Verknüpfung mit anderen EU-Strategien (z. B. Biodiversitätsstrategie, Waldstrategie). Die Bundesregierung unterstützt daher den Green Deal im Bereich Ernährung und Landwirtschaft und wird die für Ende März 2020 angekündigten konkreten Vorschläge konstruktiv prüfen und entsprechend umsetzen.

