

Position der ostdeutschen Landesbauernverbände zu ausgewählten Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Förderperiode 2021 - 2027

14. Januar 2021

Präambel:

Die Leitplanken zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind auf europäischer Ebene gesetzt. Die Beschlüsse von EU-Rat und EU-Parlament sind in geregelter, europäischer und demokratischer Verfahren zustande gekommen. Sie bilden damit europäischen Mehrheiten ab. Im Trilog müssen jetzt Kommission, Ministerrat und Parlament zu den verschiedenen Bereichen der GAP Kompromisse finden.

Parallel zum Trilog müssen für den nationalen Strategieplan die wesentlichen Weichen für die grundsätzlichen Fragen, wie der Umverteilung für die ersten Hektare, der Ausgestaltung der Eco-Schemes oder der Umschichtung von Geldern von der 1. Säule in die 2. Säule im 1. Halbjahr 2021, gestellt werden. Anderenfalls dürfte eine nationale, zeitgerechte und vernünftige Umsetzung der GAP mit ihren vielen Detailfragen schwierig werden. Eine Verzögerung würde Stillstand und Verunsicherung für die Betriebe mit sich bringen.

Aus den Positionen von Kommission, Rat und Parlament wird deutlich erkennbar, dass die neue EU-Agrarpolitik ambitionierter und grüner wird. Gleichzeitig werden aber auch die bisherigen Ziele der GAP, wie Einkommenssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Einklang mit dem Umwelt- und Ressourcenschutz sowie der Versorgungssicherheit, unverändert beibehalten und auch in den nationalen Strategieplänen der Mitgliedsstaaten Berücksichtigung finden müssen.

Der Erhalt einer vielfältigen wettbewerbsfähigen Agrarstruktur ist weiterhin eine der großen Herausforderungen. Dafür braucht es eine starke einkommenswirksame Komponente in der GAP, die über einen Ausgleich der Kosten der überdurchschnittlichen Umweltstandards hinausgeht.

Notwendig ist es daher, die Umwelt- und Klimaschutzorientierung über wirtschaftliche Anreize zu gestalten, anstatt weiter an dem Prinzip der Kostenerstattung festzuhalten.

Umweltschutz, Artenschutz, Klimaschutz, Produktion und Einkommen sowie die Versorgungssicherheit sind an die Fläche gebunden. Die Fläche bleibt daher Bezugsgröße im GAP-System.

Die vorliegenden Beschlüsse von Kommission, Ministerrat und Parlament sind teils differenziert und reichen von allgemeinen Formulierungen bis zu sehr konkreten Aussagen. Die Differenziertheit und unterschiedliche Gewichtung einzelner Aspekte bringt es mit sich, dass die jeweiligen Vorschläge von den Landesbauernverbänden der ostdeutschen Bundesländer nur in Teilen mitgetragen werden können.

Angesichts der besonderen Strukturen der Landwirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern sind bei den Verhandlungen im gesamtdeutschen Zusammenhang einige Punkte besonders relevant und können bei Nichtbeachtung negative Folgen haben. Dies sind die Umschichtung, die Kappung und Degression sowie die Umverteilung für die ersten Hektare. Sollten die ostdeutschen Betriebsstrukturen nicht angemessen Berücksichtigung finden, wäre das Erreichen wichtiger EU-Ziele wie Einkommenssicherung, stabile Agrarstruktur und das Erreichen der Umweltziele für eine gesamte Region eines Mitgliedsstaates massiv gefährdet.

Die Landesbauernverbände zeigen wichtige Kernpunkte und Anliegen auf:

Kappung/Degression

Die Kappung und Degression der Zahlungen an die Betriebe finden sich in allen Vorschlägen als Option, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung. Allen drei Positionen, d. h. vom Europäischen Rat (ER), vom Europäischen Parlament (EP) und der Europäischen Kommission (EU-KOM), ist gemeinsam, dass im Falle der Anwendung Löhne angerechnet werden.

Die Verbände lehnen Kappung und Degression (auch für verbundene Unternehmen) ab, da sie gezielt in einer Region Deutschlands gewachsene Agrarstrukturen zerstören und die Wirtschaftskraft einer Region schwächen würden. Zudem werden die bisherigen und weiterhin geltenden Ziele konterkariert und die erreichten Erfolge der EU-Agrarpolitik verloren gehen.

Eine Kappung würde, bezogen auf Deutschland, vor allem die ostdeutsche Agrarstruktur diskriminieren. Wäre in der aktuellen Förderperiode die Möglichkeit der Kappung (ab 150.000 EUR) genutzt worden, wären in Deutschland (2019) insgesamt 1.876 Betriebe, davon 1.781 in Ostdeutschland, betroffen gewesen (Deutscher Bundestag Drucksache 19/23172).

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass die Positionen von EU-KOM und EP (Kappung bei 100.000 EUR) innerhalb von einer Landwirte-Generation zu einem zweiten abrupten Bruch in der inzwischen gewachsenen Agrarstruktur Ostdeutschlands führen würde. Bei der Anrechnung von Löhnen ist unklar, ob z. B. Lohnkosten für Nachweisführung, Management, Arbeiten, die in Dienstleistung ausgeführt werden, Berücksichtigung finden. Unklar ist auch, ob die Kappungsgrenze auf den einzelnen Betrieb oder auf verbundene Unternehmen angewandt werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf Grund der Spezialisierung und zur Schaffung von Rechtssicherheit oftmals Mutterkuhhaltung, Ökobetriebsteile, die Bewirtschaftung von Naturschutzprojekten oder die Erzeugung von regenerativer Energie über

Unternehmenstöchter realisiert werden. Mit der Anwendung der Kappung auf verbundene Betriebe würde dieser sinnvollen Aufgabenteilung die wirtschaftliche Grundlage entzogen.

Sollte mit Kappung das Politikziel der Verhinderung der Konzentration über Tochterunternehmen und Firmenbeteiligungen (Konglomerate) verfolgt werden (kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN – Deutscher Bundestag Drucksache 19/23172), dann sind die im Raum stehenden Kappungsgrenzen zu niedrig und in ihrer Auswirkung auf die Agrarstruktur unverhältnismäßig.

Umverteilung erste Hektare

Die Möglichkeit der Umverteilung von Mitteln auf die ersten Hektare der Betriebe ist in allen drei Vorschlägen enthalten, wobei sie je nach Vorschlag obligatorisch vorgesehen bzw. fakultativ ist.

Die Verbände plädieren für eine Weiterentwicklung des bisherigen Systems der Umverteilung auf die ersten Hektare, damit dieses den unterschiedlichen Strukturen in Deutschland künftig besser gerecht wird. Das bisherige Mittelvolumen sollte annähernd konstant bleiben, der gemeinschaftlichen Bodenbewirtschaftung muss besser Rechnung getragen werden.

Die Weiterentwicklung des aktuellen 2-Stufen Modells muss eine Erweiterung der 2. Stufe von derzeit 30. – 46. Hektar auf die durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland beinhalten. Das Budget für die Umverteilung sollte dabei annähernd konstant bleiben.

Ein weiteres neues Element innerhalb der Umverteilung, das dem gemeinsamen Bewirtschaftungs- und Verantwortungsansatz Rechnung trägt, stellt die Berücksichtigung der aktiven Gesellschafter und Genossen dar. Künftig soll jeder im Unternehmen aktive Gesellschafter oder Genosse gemäß seiner Mithaftung bei der Umverteilung auf die ersten Hektare berücksichtigt werden, dies trifft auch für Mitgesellschafter in einer GbR zu.

In der aktuellen Förderperiode werden knapp 7 % der Nettoobergrenze der nationalen Direktzahlungen zugunsten der ersten Hektare umverteilt. Aufgrund der Agrarstruktur Ostdeutschlands werden dadurch 82,2 Mio. EUR pro Jahr in Regionen mit einer kleinteiligeren Agrarstruktur umgelenkt und damit dem Wirtschaftskreislauf Ostdeutschlands entzogen. Der Vorschlag des EU-Parlamentes, eine verpflichtende Umverteilung in Höhe von mindestens 6% vorzunehmen, geht eindeutig zu weit, zumal auch eine Verknüpfung zur Kappung hergestellt wird, die erst ab einer Umverteilung von mindestens 12 % fakultativ gestellt wird. Mit dem Vorschlag des Parlamentes würden statt der aktuell 82,2 Mio. EUR bis zu 130 Mio. EUR aus Ostdeutschland abfließen. 2019 wurden in Deutschland 355 Mio. EUR für die Umverteilung genutzt.

Basisprämie

Die Basisprämie ist aktuell das einkommenswirksamste Element der Direktzahlungen und wird es nach Vorstellung der Kommission, des Rates und des Parlamentes auch künftig bleiben.

Die Verbände sehen in der Basisprämie die wichtigste Komponente der Direktzahlungen in Bezug auf die Einkommenswirksamkeit. Damit diese Funktion erhalten bleibt, muss die Basisprämie mindestens die gleiche Höhe wie bisher haben, zumal die künftige Basisprämie steigenden Umweltauforderungen (Konditionalität) unterliegt. Nur wenn die Einkommenswirksamkeit erhalten bleibt, kann das übergeordnete Ziel der GAP, die Förderung einer intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Landwirtschaft zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit, sichergestellt werden.

Von der nationalen Obergrenze (4,9 Mrd. EUR /Jahr) wird die Umschichtung in die 2. Säule abgezogen. Von dem sodann verbleibenden Betrag (Nettoobergrenze) werden Basisprämie, Eco-Schemes-Prämie, Umverteilung und Junglandwirteprämie bezahlt. Da weder feststeht, ob und in welcher Höhe eine Umschichtung und Umverteilung stattfindet, können auch die Beträge für Basisprämie / Eco-Schemes nicht sicher kalkuliert werden.

Um die notwendige Einkommenswirksamkeit und agrarstruktursichernde Komponente zu erhalten, muss die Basisprämie ausreichend hoch sein. Mit der Basisprämie werden auch die Kosten der steigenden Umweltauforderungen (Konditionalität) zum Teil ausgeglichen. Ohne diesen Ausgleich der überdurchschnittlich hohen Anforderungen (Kosten für Standards gegenüber außereuropäischen Wettbewerbern: 246 EUR/ha, Quelle: „Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft“ HFFA Research GmbH) wäre eine Wettbewerbsfähigkeit der europäischen und deutschen Landwirtschaft auf dem offenen EU- und dem Weltmarkt undenkbar. Nur wirtschaftlich stabile Betriebe können Investitionen in Klima-, Arten-, Umweltschutz und Tierwohl tätigen und sich erfolgreich den Herausforderungen der Zukunft stellen.

Eco-Schemes

Die Eco-Schemes werden in der künftigen GAP das Greening ersetzen und die EU-Agrarpolitik zusammen mit den gestiegenen Anforderungen innerhalb der Basisprämie in Bezug auf Umwelt und Klimaschutz ambitionierter gestalten. Dies ist allen vorliegenden Vorschlägen von Kommission, Ministerrat und Parlament gemeinsam. Fester Bestandteil der Eco-Schemes ist ein Angebotskatalog von produktiven und nichtproduktiven Maßnahmen wie z. B. Brachen und ungenutzte Streifen. Gemeinsam ist den Vorschlägen weiterhin, dass ein Angebotskatalog bereitgestellt werden muss, der den unterschiedlichen

Bedingungen in der EU-Rechnung trägt, aber trotzdem vergleichbare Maßnahmen enthält, um die gewollte hohe Umweltwirksamkeit zu erreichen.

Der Budgetanteil der Eco-Schemes wird im Parlamentsvorschlag auf mindestens 30 % beziffert, beim Ministerrat auf mindestens 20 %. Die Kommission macht dazu keine Angaben.

Die Landesbauernverbände erwarten, dass die Eco-Schemes praktikabel sind und für alle Landwirte in der EU einen einheitlichen gemeinsamen Rahmen setzen. Nur dann ist gewährleistet, dass diese, von den Betrieben freiwillig zu erbringenden Umweltleistungen, auch flächendeckend erbracht werden und es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Die Verbände plädieren für ein einfaches und verlässliches Betriebsprämienmodell und erwarten eine weitere Befassung mit dem Vorschlag eines globalen Umweltbudgets.

Die Leistungen für diesen Teil der Direktzahlungen ist für die Landwirte nach europäischer Grundlage auf freiwilliger Basis zu erbringen, in den nationalen Strategieplänen jedoch verpflichtender Bestandteil.

Um für die Betriebe Verlässlichkeit und Berechenbarkeit bei der Honorierung der Umweltleistungen zu erzielen ist das Betriebsprämienmodell des Deutschen Bauernverbandes bestens geeignet. Dieses berücksichtigt die Art der Maßnahme und deren Umweltleistung, begrenzt jedoch den Mitteleinsatz je Betrieb über einen maximal zu erbringenden und zu honorierenden Flächenanteil. Damit ist gewährleistet, dass jeder Erbringer der Umweltleistung, die dem Gemeinwohl dient, einen gesicherten Anspruch auf die Vergütung der Leistung hat. Eine Gefährdung der oben genannten Höhe der Basisprämie oder anderer Mittel ist damit ausgeschlossen.

Die umweltambitionierten Maßnahmen in den Eco-Schemes dürfen bewährte Maßnahmen der Kulturlandschaftsprogramme in der 2. Säule nicht gefährden bzw. verdrängen. Inhaltlich identische Maßnahmen in Eco-Schemes und in der 2. Säule sollen möglich sein, wobei erst Eco-Schemes-Leistungen erbracht werden müssen, ehe Maßnahmen der 2. Säule genutzt werden, die sowohl im Eco-Schemes-Maßnahmenkatalog als auch in den Kulturlandschaftsprogrammen enthalten sind.

Der diskutierte Vorschlag des EU-Parlamentes ein „globales Umweltbudget“ einzuführen, sollte zumindest auf nationaler Ebene weiterverfolgt werden. Dabei werden Umweltausgaben säulenübergreifend betrachtet und ein Höchstbudget von 30 % angesetzt.

Umschichtung 1. Säule in 2. Säule

Die Umschichtung von Mitteln von der 1. in die 2. Säule ist in allen Vorschlägen als Option enthalten. Das heißt Mitgliedsstaaten können zwischen 0 und maximal 42 % umverteilen. Für Deutschland entspräche dies einem jährlichen Umschichtungsvolumen von bis 2.077 Mio. EUR.

Auch eine Umschichtung in umgekehrter Richtung ist möglich. Hohe Umschichtungen und Abweichungen von vorhergesehenen Mittelzuweisungen führen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, was nicht Ziel einer Gemeinsamen EU-Agrarpolitik sein sollte.

Die Verbände treten für eine Stärkung des Ansatzes einer Gemeinsamen Agrarpolitik ein und sind für eine massive Begrenzung der Umschichtungsmöglichkeit. Hierzu im Widerspruch steht die Möglichkeit der Umschichtung von bis zu 42 %. Dies kommt einer Renationalisierung der GAP gleich und befördert eine Abkehr von einem einheitlichen Europäischen Politikansatz.

Eine Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule geht zu Lasten der Einkommenswirksamkeit der GAP, da Maßnahmen der 2. Säule in der EU-konzeptionell bislang nicht auf Einkommenswirksamkeit angelegt sind. Hohe Bürokratiekosten in Verwaltung und bei den Landwirtschaftsbetrieben bei vielen Maßnahmen in der zweiten Säule stehen zudem einer effizienten Mittelverwendung und Akzeptanz entgegen. Zudem werden über 2. Säule-Programme auch außerlandwirtschaftliche Maßnahmen gefördert. In diesem Falle gehen Mittel, die ursprünglich primär für die Landwirtschaft und zur Einkommenssicherung vorgesehen waren, der Landwirtschaft gänzlich verloren.

Mit der im Mehrjährigen Finanzrahmen beschlossenen deutlichen Aufstockung der Mittel für die zweite Säule entfällt das Erfordernis einer weiteren Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule. Mit dem sinkenden nationalen Kofinanzierungssatz bei den Agrarumweltmaßnahmen werden Landes- und Bundesmittel frei, die zusätzlichen zur Verstärkung von Umwelt und Klimamaßnahmen eingesetzt werden können und eine Umschichtung unnötig machen.

Präsident Olaf Feuerborn
Bauernverband Sachsen-Anhalt e.V.

Präsident Torsten Krawczyk
Sächsischer Landesbauernverband e.V.

Präsident Detlef Kurreck
Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V.

Präsident Henrik Wendorff
Landesbauernverband Brandenburg e.V.

Präsident Dr. Klaus Wagner
Thüringer Bauernverband e.V.