Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann,
Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/7106 –

Position der Bundesregierung zur zukünftigen EU-Agrarpolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 1. Juni 2018 hat die EU-Kommission ihre Vorschläge zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vorgelegt (vgl. „EU-Haushalt: Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020“, Pressemitteilung der EU-Kommission am 1. Juni 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3985_de.htm). Mit diesen Vorschlägen skizziert Agrarkommissar Phil Hogan Ideen für die Zukunft der GAP für die Jahre 2021 bis 2027. In ihren Vorschlägen hält die EU-Kommission an der bisherigen GAP-Struktur fest. Diese umfassen eine (weiter starke) erste Säule (Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft, EGFL) aus der Flächenprämien an die Landwirtinnen und Landwirte finanziert werden und eine (stark geschwächte) zweite Säule (Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ELER). Letztere soll je nach Berechnung um bis zu 27 Prozent gekürzt werden (vgl. www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_DE.pdf). Die Kürzung trifft damit ausgerechnet die gezielte Förderung von gemeinwohlorientierten Leistungen, wie landwirtschaftliche Umwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen. Damit wird nach Ansicht der Fragesteller das ganzheitliche Leitbild eines multifunktionalen Landwirtschaftsbetriebs weiter geschwächt, in dem Pflanzen- und Tierzucht miteinander verwoben sind, der ortsgebunden wirtschaftet und vor Ort Arbeitsplätze bietet. Die unzureichende Regulierung des Bodenmarkts und EU-Agrarsubventionen fördern andererseits das Geschäftsmodell landwirtschaftsfremder Investorinnen und Investoren, das letztendlich auf Kosten der Lebensqualität im ländlichen Raum geht, wo Landwirtschaft nie nur ein Produktions-, sondern auch Lebensmodell war, zu dem regionale Wertschöpfung und der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage zwingend ihren Beitrag dazu als Grundlage leisten müssen.

Das neue Umsetzungsmodell im Vorschlag der EU-Kommission umfasst die Erarbeitung eines GAP-Strategieplans von jedem Mitgliedstaat, der beide Säulen umfasst. Viele Festlegungen über Maßnahmen, Kontrollen, Sanktionen und Begriffsdefinition sollen nicht mehr im Detail auf EU-Ebene sondern von den Mitgliedstaaten entschieden werden. Die neue Rollenverteilung zwischen EU

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 14. Februar 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

und Mitgliedstaaten eröffnet Chancen, darf jedoch kein Freifahrtschein für eine Renationalisierung der EU-Agrarpolitik durch die Mitgliedstaaten sein.

In Bezug auf eine aus Sicht der Fragesteller dringend notwendige geschlechtergerechte Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik fehlt dem Vorschlag der EU-Kommission ein konkretes Konzept, aber dieses Querschnittsthema taucht in den Verordnungsentwürfen nicht einmal auf.

In der Evaluation des Thünen-Instituts („Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020“, www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-working-paper/ThuenenWorkingPaper_107.pdf) zu den neuen Verordnungsentwürfen zur GAP fällt das Fazit ambivalent aus. Es wird unter anderem angemerkt, dass die stärkere Ergebnisorientierung ein „inhaltsleeres Schlagwort“ bleibt und die GAP-Strategiepläne die spezifische Situation föderaler Staaten nur unzureichend berücksichtigen.

1. Welche Position vertritt die Bundesregierung aktuell im EU-Agrarministeramt hinsichtlich der Kappung und Degression (vgl. Artikel 15 des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD); bitte begründen)?

Die grundsätzliche Frage der Einführung verpflichtender oder freiwilliger Kappungs- bzw. Degressionsregelungen für die Direktzahlungen ist Gegenstand der Verhandlungen zum zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) und wird in diesem Kontext entschieden werden.

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 im jeweiligen Mitgliedsstaat verbleiben. Die Bundesregierung setzt sich ferner dafür ein, dass die Zahlungen im Rahmen der „Öko-Regelungen“ von einer eventuellen Degression und Kappung ausgenommen werden. Angesichts der Kostenvorteile größerer Betriebe ist die Bundesregierung allerdings der Auffassung, dass bei einer fakultativen Regelung im Rahmen der nationalen Umsetzung eine Degression geprüft werden sollte.

2. Welche Position vertritt die Bundesregierung aktuell im EU-Agrarministeramt hinsichtlich der Konditionalität (vgl. Artikel 11/12 sowie Anhang III des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD))?

Für welchen prozentualen Anteil nicht-produktiver Ökologischer Vorrangflächen spricht sie sich dabei aus (vgl. Anhang III GLÖZ 9 des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD))?

Unterstützt sie den Vorschlag der EU-Kommission, dass diese Flächen nicht-produktiv sein müssen (bitte begründen)?

Die Konditionalität ist Teil der sogenannten „Grünen Architektur“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (mit den Elementen erweiterte Konditionalität und Öko-Regelungen in der 1. Säule sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule). Wie die Elemente der Umweltarchitektur im Kontext weiterer umweltrelevanter Regelungen aufeinander abgestimmt werden können, um das von Deutschland angestrebte höhere Umweltambitionsniveau zu erreichen, wird derzeit innerhalb der Bundesregierung noch diskutiert. Daher steht eine Positionierung Deutschlands zu einzelnen Umweltinstrumenten und -regelungen, wie der Konditionalität, noch aus.

Die Bundesregierung unterstützt die verbindliche Festlegung eines Mindestanteils der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Flächen auf EU-Ebene (GLÖZ 9-Standard im Anhang 3 des VO-Entwurfs über die GAP-Strategiepläne). Überlegungen zur weiteren Ausgestaltung dieses Standards fließen in die o. g. Positionierung mit ein.

Darüber hinaus spricht sich die Bundesregierung für eine Herausnahme des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe (u. a. weil dieses Instrument aus systematischen Gründen nicht zur Konditionalität passt) und der Regelungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (zur Vermeidung von Doppelkontrollen mit den Kontrollen gemäß Fachrecht) aus dem Katalog der Konditionalität aus.

3. Welche Position vertritt die Bundesregierung aktuell im EU-Agrarministerat hinsichtlich der Ausgestaltung der Öko-Regelungen „Eco Schemes“ (Artikel 28 des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD))?

Inwiefern unterstützt sie Vorschläge zur Festlegung eines EU-weiten Mindestbudgets für Eco Schemes, und in welcher Höhe (bitte begründen)?

Die Ausgestaltung der Öko-Regelungen der 1. Säule ist abhängig von der Gestaltung der anderen Elemente der sogenannten „Grünen Architektur“, weiterer umweltrelevanter Regelungen der GAP sowie von der Höhe eventuell umgeschichteter Mittel der 1. Säule in die 2. Säule. Eine Positionierung Deutschlands zu einzelnen Umweltinstrumenten und -regelungen, wie den Öko-Regelungen, steht noch aus.

4. Hält die Bundesregierung die Anreizkomponente der Eco Schemes für ausreichend ausformuliert im Legislativvorschlag (vgl. Erwägungsgrund 31; bitte begründen)?

Falls nein, welche Änderungen hält sie aus welchen Gründen für notwendig?

Artikel 28 Absatz 6 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Strategieplanverordnung sieht vor, dass die Zahlungen im Rahmen der Öko-Regelungen („Eco-Schemes“) in Form einer jährlichen Zahlung je Hektar förderfähiger Flächen gewährt werden und zwar entweder als zusätzliche Zahlungen zur Einkommensgrundstützung oder als Zahlungen an die Begünstigten zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der aufgrund dieser Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die Variante einer zusätzlichen Zahlung zur Einkommensgrundstützung eine Anreizkomponente ermöglicht.

5. Inwiefern hält die Bundesregierung das Instrument der Öko-Regelungen in der ersten Säule für geeignet, um damit ihr Ziel erreichen zu können, im Jahr 2030 20 Prozent ökologisch bewirtschaftete Fläche zu haben?

Welche anderen oder ergänzenden Regelungen hält sie zur Erreichung dieses Ziels für notwendig?

Ob die Ausbauziele der Bundesregierung zum Ökolandbau besser über das Instrument der Öko-Regelungen in der 1. Säule oder über die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) in der 2. Säule erreicht werden können, wird im Rahmen der verschiedenen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ im Kontext weiterer umweltrelevanter Regelungen geprüft (siehe Antwort zu den Fragen 2 und 3).

6. Welche Position vertritt die Bundesregierung aktuell im EU-Agrarministerrat hinsichtlich der Ausgestaltung gekoppelter Direktzahlungen (vgl. Artikel 29/30 des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD)), insbesondere zur Unterstützung der Weidetierhaltung (bitte begründen)?

Die Bundesregierung setzt sich im EU-Agrarministerrat für eine deutliche Rückführung wettbewerbsverzerrender gekoppelter Direktzahlungen ein, insbesondere bei den Ackerkulturen. Deutschland hat die Direktzahlungen vollständig entkoppelt. Die Gewährung gekoppelter Direktzahlungen in anderen Mitgliedstaaten führt insbesondere bei Ackerkulturen zu Wettbewerbsverzerrungen, die abgebaut werden müssen.

7. Welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Entwurf eines Berichtes der zuständigen Berichterstatterin Esther Herranz García des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlamentes hinsichtlich ihres Vorschlages, 70 Prozent der Mittel der ersten Säule als Einkommensgrundstützung zu verwenden (vgl. Änderungsantrag 23)?

Die Forderung, 70 Prozent der Mittel der 1. Säule als Einkommensgrundstützung zu verwenden, würde den finanziellen Spielraum beschränken und somit die Erreichung der anderen spezifischen Ziele der GAP gefährden.

8. Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung selbst für geeignet, um die sozialen Probleme in Landwirtschaftsbetrieben durch stark schwankende Ernten und Erzeugerpreise zu lösen, armutsfeste landwirtschaftliche Einkommen zu sichern und Altersarmut in der Landwirtschaft zu vermeiden?

Grundsätzlich ist der Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken Aufgabe des landwirtschaftlichen Unternehmers. Die Bundesregierung verfolgt einen marktorientierten Kurs in der Agrarpolitik. Daher sind im Risikomanagement zuvorderst privatwirtschaftliche Lösungsansätze gefordert. Staatliche Maßnahmen sollen nur in besonderen Situationen und Krisen erfolgen. Mit den vorhandenen Instrumenten, wie den Marktmaßnahmen und im Falle von außergewöhnlichen Marktkrisen den speziellen Krisenmaßnahmen als Sicherheitsnetz, sowie den staatlichen Ad-hoc-Hilfen für besondere Situationen steht hierfür ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Eine staatliche Förderung von Versicherungen wird daher in Deutschland in der laufenden Förderperiode nicht praktiziert.

Auch die Direktzahlungen tragen zur Risikoabsicherung der Betriebe bei. Deshalb tritt die Bundesregierung dafür ein, das in Artikel 39 AEUV verankerte Ziel der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung in der GAP auch für die Zeit nach 2020 angemessen zu berücksichtigen.

Die Tarifglättung soll dazu beitragen, die Auswirkungen stark schwankender Ernten und Erzeugerpreise abzufedern.

Darüber hinaus besteht mit der landwirtschaftlichen Sozialversicherung für die landwirtschaftlichen Unternehmer und ihre Familien ein eigenständiges, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes agrarsoziales Sicherungssystem. Es sichert landwirtschaftliche Familien gegen die finanziellen Folgen von Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitsunfall und Alter ab. Im Jahr 2019 stellt der Bund dafür rund 4 Mrd. Euro bereit. Dies sind rund 64 Prozent des Haushalts des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.

9. Welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Thünen Working Paper 107 „Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020“?
- Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung des Thünen Instituts, dass die GAP-Strategiepläne aus Sicht eines Föderalstaats kritisch zu sehen sind, und welche Überlegungen gibt es in der Bundesregierung zur Umsetzung?
 - Welche Überlegungen gibt es in der Bundesregierung hinsichtlich der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zwischen den Bundesländern und dem Bund, wenn einerseits mit der Verordnungsvorgabe zur Aufstellung eines Strategieplans der Bund auch beim ELER eine neue Rolle zugeschrieben bekommt, andererseits die Bundesländer aber für den ELER und dessen Umsetzung zuständig bleiben?

Die Bundesregierung setzt sich in den Beratungen über die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene GAP-Strategieplan-Verordnung dafür ein, dass das neue Umsetzungsmodell für die GAP und die Ausgestaltung des GAP-Strategieplans im föderalen System in Deutschland unter Wahrung der bisherigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern umgesetzt werden kann. Die ersten Textvorschläge, die die österreichische Präsidentschaft zur Änderung des Verordnungsvorschlags vorgelegt hatte, greifen dieses Anliegen auf und werden Gegenstand der weiteren Beratungen sein.

10. Wie sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), das Umweltbundesamt (UBA) sowie das Bundesamt für Naturschutz (BfN) in die Erarbeitung von der Bundesregierung in Brüssel vorgetragenen Positionen eingebunden?

Die in Brüssel vorgetragenen Positionen der Bundesregierung sind entsprechend der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

11. Wie sind das BMU, das UBA sowie das BfN in die Erarbeitung der SWOT-Analyse und des GAP-Strategieplans eingebunden (vgl. Artikel 94/95ff und Artikel 103 des Legislativvorschlages 2018/0216 (COD))?

Welche Treffen zwischen dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und den genannten Behörden bzw. dem Bundesministerium fanden zu diesem Themen wann und mit welchem Ergebnis statt, und welche weiteren Treffen sind bereits geplant?

Im Rahmen der Erstellung der SWOT-Analyse hat auf Einladung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ein gemeinsamer Workshop mit den zuständigen Bundesministerien, Vertretern der Länder und der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner am 10. Januar 2019 in Bonn stattgefunden. Hieran hat auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für seinen Geschäftsbereich teilgenommen. Mit dem Fortgang der Beratungen und der Konkretisierung der Arbeiten wird dieser Austausch fortgeführt.

Die Einbeziehung der Kompetenzen der Umweltbehörden bei den Umweltzielen der GAP trägt dazu bei, das von der Bundesregierung angestrebte höhere Umweltambitionsniveau zu erreichen.

12. Wie ist der aktuelle Erarbeitungsstand der SWOT-Analyse?

Durch wen wird sie erarbeitet?

Wie sieht der Zeitplan bis zur Fertigstellung aus, und wann wird sie wie veröffentlicht?

Ein erster Arbeitsentwurf der SWOT-Analyse einschließlich einer Beschreibung der Ausgangssituation für den Agrarsektor und die ländlichen Räume in Deutschland wird derzeit unter Berücksichtigung der Ergebnisse des SWOT-Workshops vom 10. Januar 2019 im Auftrag des BMEL vom Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Deutschland (MEN-D) erstellt, das dabei von einer Steuerungsgruppe des BMEL und der Länder begleitet wird. Es ist geplant, diesen ersten Arbeitsentwurf im Frühjahr 2019 fertigzustellen und dann auch den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartnern sowie den zuständigen Bundesressorts zur Verfügung zu stellen.

13. Wie ist der aktuelle Erarbeitungsstand des GAP-Strategieplans?

Durch wen wird er erarbeitet?

Wie sieht der Zeitplan bis zur Fertigstellung aus, und wann wird er wie veröffentlicht?

Der Erstellung des GAP-Strategieplans und der weitere Zeitplan für die Erstellung sind insbesondere vom Fortgang der Beratungen zur GAP-Strategieplan-Verordnung und zum MFR 2021 bis 2027 abhängig. Erst mit Einigung der EU-Gesetzgeber über eine GAP-Strategieplan-Verordnung wird ein Datum zur Vorlage des GAP-Strategieplans für eine Genehmigung des Plans durch die Europäische Kommission festgelegt werden. In einem ersten Schritt wird derzeit ein Arbeitsentwurf für eine SWOT-Analyse erarbeitet (s. Antwort zu den Fragen 11 und 12).

14. In welcher Weise wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in die Erstellung der SWOT-Analyse und den GAP-Strategieplan einbeziehen?

Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag und den Bundesrat entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes und der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien beteiligen. Zu beachten sind dabei zum einen die Bereiche, die einer bundesrechtlichen Regelung bedürfen, sowie zum anderen die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder.

15. In welcher Weise wird die Bundesregierung zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure in die Erstellung der SWOT-Analyse und den GAP-Strategieplan einbeziehen?

Die Bundesregierung wird die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure im Vorgriff auf die zu erwartenden Regelungen in der GAP-Strategieplan-Verordnung (vgl. Artikel 111 des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission) beteiligen. Eine erste Beteiligung hat auf Einladung des BMEL in Form eines gemeinsamen Workshops („Verbändegespräch“) mit Vertretern der zuständigen Bundesministerien, der Länder und der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner am 10. Januar 2019 in Bonn stattgefunden (s. Antwort zu den Fragen 11, 12 und 13).