

BESCHLUSS

des Bundesvorstands der FDP, Berlin, 7. Juni 2021

Unabhängigkeit der Landwirtschaft stärken – Bürokratie stoppen, fairen Wettbewerb ermöglichen, Investitionen fördern

Im Jahr 2019 flossen aus dem EU-Haushalt mit einem Gesamtvolumen von 165,8 Milliarden Euro etwa 59 Milliarden Euro in den Förderbereich „Nachhaltiges Wachstum“. Davon wiederum waren 43 Milliarden Euro allein durch die landwirtschaftlichen Direktzahlungen (Flächenprämien) und marktbezogene Ausgaben gebunden, also durch die sogenannte „Erste Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Von ehemals 80 Prozent am Gesamthaushalt der EU ist ihr Anteil in den vorigen Jahrzehnten auf nunmehr 26 Prozent gesunken.

Wir Freie Demokraten stehen auch weiterhin für eine starke GAP ein. Das heutige Mittelvolumen wird jedoch mit Blick auf die wegbrechenden Mitgliedsbeiträge Großbritanniens und hinsichtlich neuer Finanzbedarfe im EU-Haushalt, beispielsweise infolge sicherheitspolitischer Aufgaben, in Zukunft kaum zu halten sein. Zudem gerät die Systematik flächenbezogener Direktzahlungen öffentlich zusehends in die Kritik. Während andere politische Parteien einen radikalen und abrupten Bruch in der GAP fordern und somit massive Strukturbrüche sowie landwirtschaftliche Betriebsaufgaben billigend in Kauf nehmen, wollen wir Freie Demokraten frühzeitig einen langfristigen und zukunftssichernden Rahmen für eine neue GAP entwerfen, der beginnend mit der GAP-Reform 2027 umgesetzt werden könnte. Wir wollen den landwirtschaftlichen Betrieben mit diesem Kurs ermöglichen, schrittweise und planbar unabhängig von den Direktzahlungen zu werden.

Europas Landwirtschaft steht vor massiven Herausforderungen

Ausufernde Bürokratie- und Verwaltungskosten: Der Mix aus Auflagen, quadratmetergenauen Fördermaßnahmen und verpflichtenden Vor-Ort-Kontrollen hat einen bürokratischen Wildwuchs geschaffen, der die landwirtschaftlichen Unternehmerinnen und Unternehmer mit Blick auf Arbeitszeit und Rechtssicherheit derart belastet, dass er von ihnen kaum noch zu beherrschen ist. Dies betrifft auch die mit den Antragsbearbeitungen und Kontrollen beauftragten Landwirtschaftsbehörden. Die unteren Behörden müssen praktisch von Jahr zu Jahr umfangreiche Fortbildungen für alle Bediensteten einplanen, um den immer neuen Vorgaben bei der Antragsbearbeitung gerecht zu werden. Die ultraexakten Abrechnungen und Kontrollen stehen schon lange in keinem rationalen Verhältnis mehr zu möglichen Zahlungsabweichungen. Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg hat in seiner beratenden Äußerung vom Juli 2015 „Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER (für die Förderperiode 2007-2013)“ ermittelt, dass sich der Aufwand für Vor-Ort-Kontrollen bei allen Förderungen im Verhältnis zu den dadurch vermiedenen Fehlern auf

das 60-Fache belief. Bei flächenbezogenen Fördermaßnahmen der zweiten Säule (ELER) hätten sich im Durchschnitt Verwaltungskosten in Höhe von 32 Prozent ergeben.

Eine Vielzahl neuer Herausforderungen und gesellschaftlicher Erwartungen: Risikomanagement, Klimaanpassung, Klimaschutz, Luftreinhaltung, Tierwohl und Tiergesundheit, Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, transparente und zertifizierungsfähige Produktions- und Lieferketten oder Digitalisierung – nicht nur die Zahl und die Intensität der öffentlichen, marktgetriebenen und gesetzgeberischen Herausforderungen nimmt zu, sondern auch der damit einhergehende Strukturwandel. Nicht nur kleinere Betriebe stellen sich immer öfter die Frage, ob sie die nötigen betrieblichen Investitionen noch bewältigen können, oder ob die vorzeitige Hofaufgabe hinsichtlich der eigenen Altersvorsorge womöglich die sicherere Variante ist. Um den neuen Erwartungen gerecht zu werden, benötigt die europäische Landwirtschaft eine Investitions-, Forschungs-, Beratungs-, Ausbildungs- und Modernisierungsoffensive, die viele Betriebe aus eigener Kraft allein kaum finanzieren können.

Uneinheitliche Umsetzung in den EU-Mitgliedsstaaten: Die GAP steht in einem permanenten Spannungsverhältnis, einerseits jeder Agrarstruktur, Klimazone und Sparte gerecht werden zu müssen, und andererseits im Rahmen der Gemeinsamen Marktordnung einen fairen Wettbewerb mit gleichen Chancen durchsetzen zu müssen. Zur Bewältigung dieses Spagats stehen sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Säule der GAP zahlreiche nationale bzw. regionale Handlungsspielräume zur Verfügung. Diese Optionen dürfen aber nicht den Wettbewerb verzerren, wie es insbesondere weiterhin bei gekoppelten bzw. produktionsgebundenen Direktzahlungen der Fall ist, die in einigen Mitgliedsstaaten noch gewährt werden, während sie in anderen Mitgliedsstaaten wie Deutschland bereits vollständig abgeschafft sind. Auch die Konditionalität der Ersten Säule (Cross Compliance- und Greening-Auflagen) wurde in der Vergangenheit von den Mitgliedsstaaten ungleich angewandt. Die besonders bürokratische Umsetzung des Greenings in Deutschland hat der innereuropäischen Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe geschadet.

Die Möglichkeiten der Zweiten Säule bzw. die ELER-Mittel (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums) werden schon innerhalb Deutschlands seitens der Länder sehr verschieden genutzt. Während die nördlichen Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg sowie auch das Saarland bei der Verwendung der Mittel der zweiten Säule praktisch alle zulässigen Förderbereiche berücksichtigen (Bildung/Beratung, Unternehmensinvestitionen/Infrastruktur, Hochwasser- und Küstenschutz, umweltbezogene Flächenmaßnahmen sowie Dorf- und Regionalentwicklung), konzentrieren die westlichen und südlichen Länder Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern ihre Mittel stark auf Agrarumweltmaßnahmen und Landschaftspflege. Sachsen-Anhalt und Sachsen wiederum geben bei der Verteilung der ELER-Mittel traditionell klar Fördermaßnahmen für ländliche Strukturentwicklung den Vorzug. Einerseits sind die ländlichen Strukturprobleme der Ostländer nicht mit denen des strukturstärkeren Südens vergleichbar, andererseits treffen landwirtschaftliche Betriebe in den Ländern somit auf unterschiedliche Fördermöglichkeiten und damit verbundene Auflagen.

Schwindende Spielräume im EU-Haushalt: Das Wegbrechen der britischen Beiträge zum EU-Haushalt infolge des Brexits wird nicht ohne Folgen bleiben. Schon jetzt ist absehbar, dass Deutschland im kommenden „Mehrjährigen Finanzrahmen“ etwa 10 bis 15 Milliarden Euro zusätzlich zahlen müssen. Zugleich ist erkennbar, dass auf den bisher stark von der Förderung der ländlichen Räume

und der Landwirtschaft geprägten EU-Haushalt neue, kostenintensive Aufgaben zukommen. Diese reichen von der Sicherung der Außengrenzen über die Entwicklung des Energiebinnenmarktes bis hin zu einer stärkeren Investitionstätigkeit der EU. In jedem Fall ist klar, dass der Anteil der Agrarförderung am EU-Haushalt kleiner werden wird und dass das Haushaltskapitel „Nachhaltiges Wachstum“ effizienter aufgestellt werden muss. Ein Anteil von mehr als einem Drittel am Gesamthaushalt wird mittelfristig kaum zu halten sein. Da die Direktzahlungen den Löwenanteil ausmachen, sind Kürzungen an dieser Stelle mittelfristig unumgänglich.

Eckpunkte für eine liberale GAP 2027

Mit Blick auf die dargestellten Entwicklungen braucht die GAP eine fundamentale Neuausrichtung. Diese streben wir Freie Demokraten mit der GAP-Reform 2027 an. Hinsichtlich der nach wie vor hohen Bedeutung der Direktzahlungen für die Betriebe muss die Neuausrichtung jedoch auf der Zeitachse verantwortungsvoll gestaltet werden. Nur so können radikale Strukturbrüche vermieden, entlastende Effekte auf dem Bodenmarkt realisiert und Entwicklungsschritte evaluiert und – falls nötig – nachgesteuert oder korrigiert werden. Zudem verstehen wir unsere Vorschläge als Gesamtpaket. Die Umsetzung nur einzelner Punkte ohne Flankierung durch die übrigen würde zu erheblichen Verwerfungen führen. Für folgende Eckpunkte treten wir ein:

- Wir fordern eine echte Harmonisierung statt einer Renationalisierung der GAP! Wir wollen einen fairen Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt erreichen und daher die in einigen Mitgliedsstaaten nach wie vor vorhandenen gekoppelten Zahlungen mit der GAP-Reform 2027 endgültig abschaffen. Auch bei den neuen Grundanforderungen und Eco Schemes, welche die Cross Compliance und das Greening bei den Auflagen der Ersten Säule ablösen bzw. erweitern, sehen wir die Gefahr überzogener, nationaler Sonderwege („Gold-Plating“) und der daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile. Von Seiten der EU-Kommission ist daher sicherzustellen, dass das Instrumentarium zur nationalen Ausgestaltung der Eco Schemes möglichst verbindlich und einheitlich zusammengestellt wird. In Bund und Ländern setzen wir uns für konsequente 1:1-Umsetzungen europäischen Rechts ein.
- Wir wollen gezielt die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen fördern. Die einzelbetriebliche Agrarinvestitionsförderung soll deshalb mit deutlich erhöhter Mittelausstattung ins Zentrum der GAP rücken und im Gegenzug sollen die flächenbezogenen Direktzahlungen der Ersten Säule samt ihrer Konditionalität (Cross Compliance, Greening, Eco Schemes) langfristig berechenbar über einen Zeitraum von drei Mehrjährigen Finanzrahmen der EU vollständig abgeschmolzen werden (2028-2034, 2035-2041 und 2042-2048). Auf diese Weise sollen Strukturbrüche vermieden und eine realistische Anpassung von Pachtverhältnissen ermöglicht werden. Die Agrarinvestitionsförderung soll künftig nicht mehr im Rahmen der überzeichneten und hoch bürokratischen Agrarinvestitionsförderprogramme der Zweiten Säule erfolgen, sondern mit einem EU-weit einheitlichen Instrumentarium. Bürokratische Nachweise über die Einkommensverhältnisse bei Nebenerwerbslandwirten sollen entfallen. Das Angebot zinsgünstiger Darlehen soll durch künftig substanziell erhöhte Tilgungszuschüsse zu einzelbetrieblichen Investitionen in Wirtschaftsgebäude und Tierhaltungssysteme, in Anlagen der Innenwirtschaft, in Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft, in die Anlage von Dauerkulturen sowie in risikomindernde Technik der Außenwirtschaft ergänzt werden, über deren Umfang anhand eines Punktesystems entschieden wird. Die Punkte sollen anhand eines Katalogs vergeben werden, der neben der allgemeinen Wirtschaftlichkeit die Effekte der jeweiligen Investitionen auf folgende Bereiche gesellschaftlicher

Erwartungen honoriert: betriebliche Diversifizierung, Risikomanagement und Klimafolgenanpassung; Bewirtschaftung topographisch und klimatisch benachteiligter Gebiete; Ressourcen- und Umweltschutz; Energieeffizienz und Klimaschutz; Tierschutz, -wohl und -gesundheit. Wenn die europäische Regulierung Produktionsstandards vorgibt, die deutlich über dem Niveau des Weltmarkts liegen, ist es fair, wenn sie die in diesem Zusammenhang erforderlichen Investitionen anteilig fördert. Die praktische Umsetzung kann entpolitisiert über die landwirtschaftlichen Förderbanken der EU-Mitgliedsstaaten abgewickelt werden (zum Beispiel Landwirtschaftliche Rentenbank).

- Die GAP muss unbürokratischer und transparenter werden! Dazu wollen wir auf europäischer wie nationaler Ebene die Vorgaben zur Kontrollichte und Kontrolltiefe auf einem einheitlichen Niveau vereinfachen. Die Zahl der Vor-Ort-Kontrollen muss im Zeitalter der Digitalisierung sinken. Für flächenbezogene Angaben müssen praktikable Bagatellgrenzen sowie Rundungs- und Ermessensspielräume einbezogen werden, um Betriebe und Behörden von unverhältnismäßigen Detailkontrollen zu entlasten. Zudem sollten die 16 Länder in Deutschland ein einheitliches Kontrollsystem entwickeln. Für die Aufteilung der ELER-kofinanzierten Mittel auf die zulässigen Förderbereiche (Bildung/Beratung, Unternehmensinvestitionen/Infrastruktur, Hochwasser- und Küstenschutz, Umweltbezogene Flächenmaßnahmen sowie Dorf- und Regionalentwicklung) muss es künftig einheitlichere Vorgaben beziehungsweise Mindestquoten geben, damit Agrarumweltprogramme einerseits und Förderinstrumente wie das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) oder LEADER nicht parteipolitisch gegeneinander ausgespielt werden. Bei der Vergabe setzen wir uns für ein Ausschreibungsverfahren ein. So wird der Marktpreis für die Vergütung der Gemeinwohlleistungen der Maßnahmen ermittelt und der Erschwernisausgleich, der durch die staatliche Unterstützung bei der Finanzierung gewährt werden soll, exakt abgebildet. Landwirtinnen und Landwirte müssen derzeit außerdem komplizierte und langwierige Prüfungs- und Genehmigungsverfahren für neue Bauvorhaben durchlaufen. Dies macht Neubauten sehr unattraktiv. Künftig wollen wir daher, dass Genehmigungs- und Prüfverfahren für neue Bauvorhaben und Umbauten vereinfacht werden.
- Wir wollen die im internationalen Wettbewerb stehenden europäischen Landwirtinnen und Landwirte beim Klimaschutz nicht einseitig belasten, sondern ihnen eine faire Rolle als Teil der Lösung einräumen. Die Land- und Forstwirtschaft soll künftig als neuer Sektor in das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) aufgenommen werden, dort aber auch die Möglichkeit erhalten, CO₂-Senken (zum Beispiel durch gezielten Humusaufbau) gewinnbringend zu vermarkten. Hierzu wollen wir ein Konzept entwickeln, bei dem die Treibhausgas-Emissionen und -Vermeidungsleistungen des landwirtschaftlichen Sektors marktorientiert anrechenbar werden.
- Die Investitionsoffensive muss durch eine Innovationsoffensive flankiert werden. Wir setzen uns insbesondere für eine vollständige wissenschaftsbasierte Neuordnung des europäischen Gentechnikrechts ein, um nicht nur die Bewertung der inzwischen klassischen „Grünen Gentechnik“ an den heutigen Wissensstand anzupassen, sondern auch genominterne Änderungen mithilfe von CRISPR/Cas9 transparent, rechtlich klar und fortschrittsorientiert so zu regeln, dass das Produkt und nicht die Methode der Erzeugung bewertet wird. Wir brauchen widerstandsfähige und ertragsstarke Nutzpflanzen, um eine Verringerung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln im konventionellen und von umweltbelastenden Pflanzenstärkungs-

mitteln im Öko-Landbau zu ermöglichen. Die voranschreitende Digitalisierung der Landwirtschaft (Smart und Precision Farming) muss durch Forschung und Entwicklung forciert sowie durch einen zeitgemäßen Rechtsrahmen flankiert werden. Die neuen Möglichkeiten digitaler Technologien wie Automatisierung, Robotik und Sensorik werden die Betriebe nur dann dauerhaft wettbewerbsfähiger machen, wenn sie einem funktionierenden Wettbewerb und einem verlässlichen Datensicherheitsrecht unterliegen. Durch den Einsatz von neuen Technologien in der landwirtschaftlichen Praxis kann die Ressourceneffizienz gesteigert und der Einsatz von Betriebsmitteln reduziert werden. Damit die smarten Technologien nicht zum gläsernen Betrieb oder zur Konzentration von Marktmacht führen, setzen wir uns in Europa für ordnungspolitische Leitplanken bei der Sicherheit und dem Schutz von Daten sowie bei der Standardisierung von Schnittstellen und Datenformaten unterschiedlicher Systemanbieter ein. Mit den entsprechenden technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Datenhoheit landwirtschaftlicher Produktionsdaten kann zudem Wertschöpfung für landwirtschaftliche Betriebe gesichert und gesteigert werden. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen dabei zu jeder Zeit die Hoheit über ihre betrieblichen Daten haben und selbst über die weitere Nutzung der betrieblichen Daten durch Dritte entscheiden können. Dabei sollte eine Digitalisierung für die kritische Infrastruktur Landwirtschaft (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz, ESVG) so aufgebaut und weiterentwickelt werden, dass diese auch bei möglichen Krisenfällen widerstandsfähig ist. Des Weiteren sollte die Digitalisierung in der Agrarverwaltung beschleunigt werden, denn diese bietet große Chancen, den bürokratischen Aufwand durch geeignete digitale Anwendungen und Verfahren zu reduzieren. In Bund und Ländern machen wir uns für eine bessere Ausstattung und effiziente Nutzung der landwirtschaftlichen Versuchs- und Forschungsanstalten sowie der Forschung und Lehre an den allgemeinen Hochschulen für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau stark. Denn die Ressortforschung stellt als Beitrag zu einer krisensicheren land- und ernährungswirtschaftlichen Produktion aus unserer Sicht einen Bestandteil der Daseinsvorsorge dar. Dies schließt nicht nur die Grundlagenforschung, sondern auch die Translationsforschung ein.

- Die GAP muss weiterhin hinsichtlich ihrer verzerrenden Effekte auf sensible Drittmärkte in Schwellen- und Entwicklungsländern überprüft und korrigiert werden. Europa muss in einer immer bevölkerungsreicheren Welt auch künftig einen Beitrag zur Ernährung leisten. Zugleich darf der Beitrag der europäischen Landwirtschaft zur Welternährung nicht auf Kosten der Entwicklungsperspektiven in anderen Teilen der Welt gehen. Die Abschaffung der EU-Exportsubventionen im Jahr 2013 war ein wichtiger Schritt, weitere marktverzerrende Effekte der GAP müssen jedoch abgestellt oder im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen fair geregelt werden. Die Marktinterventionen der Europäischen Union bei Milchpreiskrisen, die ohnehin nur einen Entlastungseffekt von wenigen Cent haben und später beim Abverkauf des Magermilchpulvers aus Lagerhaltung zu Dumping-Effekten auf den globalen Märkten führen, sind zu beenden. Zudem setzen wir uns für eine behutsame Lockerung im Umgang mit der Verfütterung tierischen Eiweißes ein. Zwar sollte die Verfütterung an Wiederkäuer ebenso weiterhin verboten bleiben wie die Kannibalisierung. Es spricht aber aus unserer Sicht nichts dagegen, Tiermehl wieder schrittweise als Proteinquelle für Allesfresser zuzulassen. Auf diese Weise könnten Drittmärkte vom Abverkauf europäischer Schlachtnebenprodukte zu Niedrigstpreisen entlastet werden. Darüber hinaus trägt dies zur Verringerung der "Eiweißlücke" in Deutschland und durch effizientere Ressourcennutzung auch zum Klimaschutz bei.