

Hamm / Schwerin, 20.03.2003

**Notwendige Agrarreform droht zu scheitern
EU-Kommission und Rat widersprechen ihren eigenen Zielen.**

**Deutschland muss die Rolle des Reform-Motors übernehmen.
Von den Bundesländern erwarten wir Unterstützung und keine
Blockaden.**

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) zu den
Gesetzgebungsvorschlägen der EU-Kommission vom 21.01.2003 zur Reform der
Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

vorgelegt zur Konferenz der Agrarministerinnen und Agrarminister von Bund und Ländern
vom 20. bis 21. März 2003 in Schwerin

1) Einleitung

Wo bleibt die Reform, durch die die EU-Agrarpolitik für die Bauern sozial gerechter, für die Verbraucher/-innen durchschaubarer und für den Umwelt- und Tierschutz verträglicher wird? Was ist mit den Ankündigungen, dass die Entwicklung der ländlichen Räume zu einer starken zweiten Säule der Agrarpolitik ausgebaut werden soll?

Diese Ziele hat die EU-Kommission immer wieder als Begründung für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU angeführt – zu Recht. Ihre allgemeinen Reform-Vorschläge vom Sommer 2002 ließen noch einen Willen erkennen, diesen Zielen durch entsprechendes Handeln näher zu kommen.

Mit ihren konkreten Gesetzgebungsvorschlägen vom Januar 2003 jedoch tritt die Kommission in weiten Bereichen in Widerspruch zu ihren eigenen Zielaussagen und fällt sogar noch weit hinter ihre Vorschläge vom Sommer zurück.

Damit schlägt die Kommission, und vorne an EU-Agrarkommissar Franz Fischler, die ausgestreckte Hand der reformwilligen Kräfte in der Gesellschaft und der Mehrheit der Bäuerinnen und Bauern aus, anstatt mit deren Rückenwind konsequent für die notwendigen Reformen einzutreten. Die Kommission macht sich zum Handlanger der Reformgegner.

So droht die Diskussion um die Reform nun in den technischen Tiefen um die Frage einer Entkopplung der Direktzahlungen zu versinken. Zudem sind die Kommissions-Pläne zum Milchmarkt ein offener Angriff auf die ökonomische Grundlage einer bäuerlichen Milcherzeugung zugunsten einer Weltmarkt-Strategie, die im Interesse exportierender Milchindustrieunternehmen sein mag, aber der Erhaltung möglichst vieler bäuerlicher Betriebe und der durch sie geprägten Kulturlandschaften diametral entgegenläuft.

Die AbL fordert die EU-Kommission auf, Reden und Handeln zusammen zu bringen.

Die Bundesregierung und die Bundesländer werden aufgefordert, sich nun umso stärker für die notwendigen Reformen einzusetzen, d.h.

- die Brüsseler Agrarausgaben konsequent an Arbeit und Umwelt zu binden
- die Rahmenbedingungen für die Milcherzeuger verträglich zu gestalten und dabei die Benachteiligungen des Grünlandes abzubauen,
- einen erheblichen Ausbau der „2. Säule“ im Sinne einer integrierten und eigenständigen Entwicklung der ländlichen Räume einzuleiten und zu vollziehen,
- die Position der Bäuerinnen und Bauern am Markt zu stärken, um zu einer gerechteren Preisbildung beizutragen und
- die Politik der staatlichen Exportsubventionen und Intervention in festgelegten zeitlichen Schritten aufzugeben.

Von dem Europäischen Parlament wird erwartet, Kommission und Rat der EU an den genannten Reform-Zielen zu messen und eine Zustimmung zu Vorlagen an erkennbare Fortschritte zu knüpfen. Die AbL erwartet vom EU-Konvent und den Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten, dass die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in der Agrarpolitik beschlossen wird, um eine demokratischere Gestaltung und mehr Transparenz der Agrarpolitik zu erreichen.

2) Die Ziele und ihre Umsetzung

2.1) Die Ungerechtigkeiten bei den Zahlungen abbauen, indem die Prämien an die geleistete Arbeit gebunden werden

Die EU-Kommission hat immer wieder kritisiert, dass die Direktzahlungen der EU ungerecht verteilt sind. Ihren Angaben zufolge erhalten 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU zusammen fast 80 % der Direktzahlungen. D.h. vier Fünftel der Betriebe müssen sich mit einem Fünftel der Mittel zufrieden geben. In Deutschland ist die Situation nicht besser: Hier bekommt 1 % der Betriebe alleine 30 % der Mittel.

In der Verteilung der Mittel spiegelt sich zweierlei wieder: Zum einen sind wichtige Erzeugungsbereiche bisher von Direktzahlungen ausgenommen. So gibt es etwa für Grünland keine Flächenprämie, während für Silomais als Futterkonkurrent des Grünlandes in Deutschland bis zu 470 €/ha (Bayern) gezahlt werden. Zum anderen drückt sich in der Verteilung aus, dass die Direktzahlungen an den Flächenumfang bzw. an die Tierzahl der Betriebe gebunden ist. Somit greifen größere Betriebe einen entsprechend größeren Teil der Zahlungen ab, obwohl sie aufgrund der Rationalisierungsvorteile mit zunehmender Betriebsgröße weniger Arbeitskräfte pro Fläche beschäftigen. So kommt es, dass einige Betriebe in Deutschland umgerechnet auf die im Betrieb beschäftigten Arbeitskräfte bis zu 150.000 € pro Arbeitskraft an Direktzahlungen erhalten, während der Großteil der Betriebe weniger als ein Zehntel davon erhält. Die AbL hat immer wieder auf dieses Missverhältnis hingewiesen, denn es ist eine massive Benachteiligung der bäuerlichen Betriebe gegenüber rationalisierten Betrieben.

Folgerichtig nennt die Kommission in ihrer Begründung für die aktuellen Reformvorschläge das Ziel, eine „ausgewogenere Verteilung der Unterstützung“ zu erreichen.

Doch ihre Vorschläge bleiben hinter diesem Anspruch weit zurück.

Im Sommer 2002 noch hatte die Kommission eine Bindung der Zahlungen an die Arbeitskraft vorgesehen, um nicht länger nur die Betriebsgröße zum Maßstab der Zahlungen zu nehmen, sondern das Geld dahin zu leiten, wo die Arbeit geleistet wird. Allerdings war ihr konkreter Vorschlag nicht praxistauglich, weil zu bürokratisch. Doch anstatt praxistaugliche Lösungen zu wählen, die ausgearbeitet auf dem Tisch liegen, hat die Kommission die Anbindung der Zahlungen an die Arbeit zusammen mit dem Vorschlag einer Kappungsgrenze von 300.000 € pro Betrieb ganz fallen gelassen. Nun will sie über einen Freibetrag bei der Modulation und Degression von 5.000 € pro Betrieb und eine zusätzliche Staffel bei 50.000 € zu höheren Modulations-Beiträgen größerer Betriebe kommen. Da aber die Betriebsgröße bzw. Prämienhöhe nichts darüber aussagt, wie viele Arbeitskräfte im Betrieb beschäftigt sind, wird dieses Instrument nur ungenau wirken.

Die AbL schlägt deshalb vor, eine zusätzliche, an die Arbeit gebundene Modulation vorzusehen: Dazu sollen im Bereich höherer Prämienbeträge zwei weitere Staffeln eingeführt werden, indem die Prämienbeträge zwischen 100.000 und 200.000 € pro Betrieb um 25 % und die Beträge über 200.000 € um 50 % gekürzt werden. Um die Betriebe, die viele Arbeitsplätze bereit stellen, nicht zu treffen, erhalten die Betriebe zugleich die Möglichkeit, auf Antrag die Hälfte ihrer sozialversicherten Lohnkosten in Ansatz zu bringen und damit die Kürzung abzuschwächen bis ganz aufzuheben. Die einbehaltenen Mittel kommen der „2. Säule“ der Agrarpolitik im jeweiligen Mitgliedsland der EU zu Gute. Damit gibt es einen Anreiz für die rationalisierten Betriebe, entweder eine vernünftige Anzahl an Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen oder aber aus ihren Prämien einen entsprechenden

finanziellen Beitrag für Projekte der ländlichen Entwicklung zu leisten, die in der Landwirtschaft oder im ländlichen Raum Arbeitsplätze schaffen.

Ohne diese Anbindung der Zahlungen auch an die Arbeitskraft würde die von der Kommission geplante Form der Entkopplung bei einigen Betrieben zu Verhältnissen führen, die an die „feudale Leibrente“ erinnern lassen. Ein Rechenbeispiel: Ein Ackerbaubetrieb mit 1.000 Hektar erhält heute fast 400.000 Euro Prämie im Jahr. Weil der Betrieb nach der vorgeschlagenen Entkopplung die Flächen nicht mehr bewirtschaften müsste und es reichen würde, die Flächen einmal im Jahr abzumähen (zu mulchen), könnte er die Fläche mit zwei Schlepperfahrern bearbeiten und würde weiterhin knapp 400.000 Euro bekommen. Dem stünden für zwei Arbeitskräfte Arbeitskosten von unter 100.000 Euro entgegen. Es bliebe eine Rente von 300.000 Euro quasi fürs Nichtstun. Das lehnt die AbL ab. Die Entkopplung macht es daher umso notwendiger, die Zahlungen an die im Betrieb geleistete Arbeit zu binden.

Zudem ist die Benachteiligung von Grünland (und Ackerfutterbau, z.B. Klee gras) gegenüber Silomais abzubauen.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Entkopplung der Direktzahlungen leistet dazu keinen Beitrag. Denn der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass Betriebe in Zukunft die Zahlungen erhalten sollen, die sie entsprechend im Zeitraum 2000 bis 2002 erhalten haben. Wer damals viel bekam, würde weiter viel bekommen. Die Ungleichgewichte bei den Prämienzahlungen würden fest- und fortgeschrieben.

Die Entkopplung würde zwar dazu führen, dass auch für Grünland Prämienrechte entstehen. Aber die Benachteiligung von Grünlandbetrieben gegenüber Betrieben, die im Referenzzeitraum 2000-2002 Silomais angebaut haben, bliebe bestehen.

Die AbL erneuert deshalb ihre Forderung, dass es zu einer einheitlichen Grundprämie kommen muss, in der das Grünland gleichberechtigt einbezogen ist.

2.2) Milcherzeugung auf Grünland stärken, statt dem Weltmarkt zu opfern

Die Milcherzeugung ist eine wesentliche Einkommensquelle bäuerlicher Betriebe und die ökonomische Basis vieler Kulturlandschaften. Die EU-Kommission betont in der Begründung ihrer Vorschläge die ökologische Bedeutung des Grünlandes. Wer die Grünlandregionen lebendig halten will, der darf ihnen die wirtschaftliche Grundlage nicht entziehen.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Milchmarktordnung gehen jedoch genau in diese Richtung. Die in der Agenda 2000 beschlossenen Preissenkungen um 15 % bei den Interventionsprodukten Butter und Magermilchpulver sollen im Schnitt verdoppelt werden (bei Butter auf minus 35 %, bei Magermilchpulver minus 17 %), aber lediglich zur Hälfte in Form von Direktzahlungen ausgeglichen werden. Gleichzeitig soll die Milcherzeugung (Quote) in der EU um 3,5 % erhöht werden, obwohl schon heute rund 20 % mehr Milch in der EU erzeugt wird, als zu Marktpreisen konsumiert wird. Das mag der Exportindustrie einen billigen Rohstoff beschern und für sie die gekürzten Exportsubventionen ausgleichen. Aber es widerspricht massiv dem Ziel, Milcherzeugung auch auf extensivem Grünland zu erhalten.

Die AbL lehnt die Milch-Vorschläge der Kommission deshalb ab. Es ist längst überfällig, aus der Subventionierung der Exporte und in Schritten aus der Intervention auszusteigen. Denn Exportsubventionen bringen die Märkte für die Milchbauern in anderen Ländern und Konti-

nennten durcheinander, und die Interventionspreise ziehen im Überschussmarkt die Preise auf Tiefstände, zu denen die Mehrzahl der Betriebe nicht kostendeckend wirtschaften kann.

Statt der Preissenkungen fordert die AbL, über eine Mengenreduzierung das Überschussproblem auf dem Milchmarkt anzugehen und in einem festgelegten Zeitraum schrittweise aus dem System staatlicher Intervention und Exportsubventionierung auszusteigen.

2.3) Die Zahlungen an Umweltleistungen binden, ohne ein bürokratisches Monster aufzubauen

Die europäische Agrarpolitik ist in weiten Bereichen auf dem ökologischen Auge blind. Bis heute erhält auch derjenige die vollen Direktzahlungen, der sich nicht an die einschlägigen Gesetze zum Schutz der Verbraucher, der Umwelt und der Tiere hält.

Mehrere Versuche der EU-Kommission, das zu ändern, sind fehl geschlagen. In der Agenda 2000 ist eine Bindung der Direktzahlungen an Umweltstandards („Cross compliance“) lediglich ins Belieben der Mitgliedstaaten gestellt und folglich kaum angewandt worden.

Die EU-Kommission unternimmt nun einen neuen Anlauf, aber droht dabei ein bürokratisches Monster zu gebären. Anstatt die Einhaltung der EU-Gesetze strikt zur Bedingung von Direktzahlungen zu machen, listet sie 38 EU-Richtlinien auf und fordert die Einrichtung einer Extra-Kontrolle. Offenbar versucht die Kommission über diesen Umweg, ein Druckmittel zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in die Hand zu bekommen. Sie nimmt damit allerdings die Bauern dafür in Haftung, dass Mitgliedstaaten aktiv werden. Das lehnt die AbL ab.

Es ist richtig, die öffentliche Förderung zu kappen, wenn Gesetze gebrochen werden. Aber es ist falsch, sich auf das Ordnungs- und Strafrecht zu beschränken. Wenn die Drohung der Strafe im Vordergrund steht, wird Widerstand provoziert, wo Mitarbeit erreicht werden sollte. Deshalb müssen Bedingungen für Zahlungen mit unterstützender Beratung und wirtschaftlichen Anreizen (2. Säule) verbunden werden. Notwendige Kontrollen sind als Prozess-Kontrolle zu gestalten, in die auch die vor- und nachgelagerten Bereiche einzubeziehen sind.

Die AbL fordert auf dieser Grundlage die Einführung einiger weiterer ökologischer Mindestkriterien, deren Zielsetzung durch eine Förderung aus der 2. Säule unterstützt werden muss:

- Flächenbindung der Tierhaltung (ausgewogener Viehbesatz pro Fläche),
- Erweiterte Fruchtfolge mit dem Ziel, den Anteil von „Gesundungsfrüchten“ (Leguminosen, Klee gras u.a.) deutlich zu erhöhen,
- Erhalt bzw. Schaffung von Landschaftselementen wie Hecken, Feldgehölzen, Feldrainen, Gewässern u.a.
- Keine Anwendung von gentechnisch veränderten Organismen.

Der von der Kommission vorgesehene Ausbau der 2. Säule fällt jedoch so bescheiden aus, dass es schwierig wird, notwendige zusätzliche Aufgaben, die von der Gesellschaft gefordert werden, zu finanzieren. Auch hier widerspricht die Kommission ihrer eigenen Zielsetzung (siehe unten).

2.4) Die ländliche Entwicklung zu einer wirklichen 2. Säule ausbauen, um die Betriebe am Verbraucher-Markt zu stärken

Eine ländliche Entwicklung, die die bäuerlichen Interessen nach hoher Wertschöpfung mit den Qualitäts-Ansprüchen der Verbraucher/-innen und des Umwelt- und Tierschutzes verbindet, muss in das Zentrum der Agrarpolitik gestellt werden. Die Förderung einer solchen integrierten ländlichen Entwicklung ist eine gute Investition in die Zukunft für Bauern und Verbraucher. Sie ist notwendig, um Alternativen zu entwickeln, denn die Ausrichtung der Erzeugung auf anonyme Rohstoffmärkte bietet für die Mehrheit der Betriebe keine Zukunft.

Deshalb kommt der Ausbau der ländlichen Entwicklung zu einer wirklichen 2. Säule der Agrarpolitik große Bedeutung zu. Bisher werden nur 10 % der EU-Agrarausgaben für diesen Bereich zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig ist der bisherige Charakter der 2. Säule als Rahmen voneinander isolierter Einzelmaßnahmen zu überwinden, um in der Praxis zu einem integrierten Ansatz in den Regionen zu kommen.

Seit der Konferenz von Cork hat die Kommission die Stärkung der 2. Säule immer wieder angekündigt. In ihren aktuellen Papieren spricht sie davon, „ein besseres Gleichgewicht zwischen den Stützungsmaßnahmen im Bereich der Marktpolitik und der Förderung der ländlichen Entwicklung“ erreichen zu wollen. Aber ihr konkreter Vorschlag der Modulation zur Umwidmung von Direktzahlungen aus der 1. Säule für Maßnahmen der 2. Säule wird diesem Ziel bei weitem nicht gerecht, denn der Anteil der 2. Säule wächst damit lediglich von 10 % auf gut 12 % der Agrarausgaben. So fristet die ländliche Entwicklung eher ein Dasein als schwache Bohnenstange, anstatt zu einer tragfähigen Säule zu werden.

Im Gegenteil, die Kommission nutzt nun die Instrumente der Umwidmung, um neue Ausgaben in der 1. Säule zu finanzieren (z.B. Milchmarktreform) und unterwirft die ländliche Entwicklung einem noch dichteren Netz an konkurrierenden Interessen. Das ist Verwaltung des Mangels und alles andere als ein Aufbruch zu einem „Gleichgewicht“.

Die AbL fordert einen spürbaren Ausbau der 2. Säule und den Anteil der Modulation für die ländliche Entwicklung deutlich zu erhöhen. Die Modulationsmittel sind im jeweiligen Mitgliedsland für die ländliche Entwicklung bereit zu stellen.

Nicht nur finanziell, auch inhaltlich kommt die Förderung der ländlichen Entwicklung nicht voran. Kommission und Mitgliedstaaten haben bisher zu wenig unternommen, um die Maßnahmen zu integrieren, die Förderverfahren zu vereinfachen und die Regionen und regionalen Akteure bei der Entwicklung regionaler Konzepte zu unterstützen. Positive Erfahrungen der integrierten Regionalentwicklung liegen vor, z.B. aus den LEADER-Initiativen der EU oder auch aus den Modellregionen des deutschen Bundeswettbewerbs „Regionen aktiv“. Sie müssen konsequent in die Struktur der Förderung einfließen.

2.5) Die Qualität zum Maßstab internationalen Handels entwickeln, statt weiter auf Intervention und Exportsubventionen zu setzen

Die Gemeinsame Agrarpolitik hat durch unfairen Wettbewerb bei schwächeren Handelspartnern Wunden hinterlassen. Die Exporterstattungen für im Binnenmarkt unverkäufliche Rohstoffe haben den europäischen Bauern nichts gebracht, aber den Entwicklungsländern schweren Schaden zugefügt. Auch den Beitrittsstaaten wurde damit die Vorbereitung auf die Integration in die Union erschwert.

Die ersten Schritte der Kommission zur Reduzierung der Exporterstattungen und zum Abbau unfairer Handelshemmnisse gehen von daher in die richtige Richtung. Sie können aber ohne flankierende Absicherung des Umwelt- und Verbraucherschutzes auch unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringen.

Eine an hohen Qualitätszielen und Standards des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz aufgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft droht ohne einen vernünftigen Schutz vor Dumping-Importen unterlaufen zu werden. Die Exportsubventionen und Maßnahmen des Außenschutzes haben diese Absicherung bisher nicht gewährleistet, weil sie rein quantitativ bzw. monetär angelegt waren. Der so erreichte Außenschutz hat immer nur ein Preisniveau abgesichert, zu dem nur die rationalisiertesten Betriebe produzieren konnten. An seine Stelle muss deshalb ein qualifizierter Außenschutz treten. Dazu müssen die intern geltenden und erreichten Kriterien auch bei Importware angelegt werden.

Agrarexportländer wie die USA, aber auch viele Entwicklungsländer argumentieren, dies sei eine neue Form des Protektionismus, ein neuer Vorwand, sich die Konkurrenz vom Leibe zu halten. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Exportlandwirtschaft, besonders in den am wenigsten entwickelten Ländern der Dritten Welt, in der Regel in den Händen multinationaler Konzerne ist, deren Handelsgewinne nicht den armen Bevölkerungsschichten zugute kommen.

Ein neuer qualifizierter Außenschutz ist deshalb in Europa angemessen, aber nur wenn die EU aus der Exportsubventionierung ebenso aussteigt wie aus der Förderung agrarindustrialischer Wachstumsbetriebe. Die EU sollte diesen qualifizierten Außenschutz nicht nur als Abwehrmaßnahme gegen Dumping, sondern in Form von Abschöpfungen für die Förderung der ländlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern verwenden, wie es in den Verträgen mit den AKP-Staaten teilweise bereits praktiziert wird. Dem Kampfbegriff der WTO "mehr Zugang zu Märkten" setzen wir deshalb entgegen: "Mehr Förderung der ländlichen Entwicklung. Selbstversorgung und Stabilisierung lokaler und regionaler Märkte geht vor Ausweitung des Welthandels."