

---

# **EU-Agrarpolitik muss gesellschaftsfähig werden**

**Stellungnahme und Vorschläge der Verbände-Plattform zu den  
Verordnungsentwürfen der EU-Kommission vom 12.10.2011 für eine  
Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union**

## Impressum

Dieses Plattform-Papier wurde von den unterzeichnenden Verbänden gemeinsam erarbeitet. Die Koordination wurde von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und der EuroNatur Stiftung übernommen.

Rheinbach/Hamm, August 2012

**euRONATUR**

EuroNatur  
Stiftung Europäisches Naturerbe  
Euskirchener Weg 39  
D - 53359 Rheinbach / Bonn  
Tel.: 02226-2045, Fax: -17100  
lutz.ribbe@euronatur.org  
<http://www.euronatur.org>



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche  
Landwirtschaft e.V. (AbL)  
Bahnhofstraße 31  
D - 59065 Hamm/Westf.  
Tel.: 02381-9053171, Fax: -492221  
jasper@abl-ev.de  
<http://www.abl-ev.de>

# **EU-Agrarpolitik muss gesellschaftsfähig werden**

**Stellungnahme und Vorschläge der Verbände-Plattform zu den Verordnungsentwürfen der EU-Kommission vom 12.10.2011 für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union**

## **Unterzeichner:**

**Agrar Koordination – Forum für internationale Agrarpolitik  
Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)  
Bäuerliche Vereinigung Ökologischer Landbau (BVÖL)  
Biokreis  
Bioland  
Biopark  
Brot für die Welt  
Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN)  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)  
Bund Naturschutz in Bayern (BN)  
Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW)  
Demeter  
Deutscher Naturschutzring (DNR)  
Deutscher Tierschutzbund  
Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)  
EuroNatur Stiftung  
Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)  
FIAN Deutschland  
Gäa – Vereinigung ökologischer Landbau  
Germanwatch  
Greenpeace  
Misereor  
NaturFreunde Deutschlands  
Naturland  
Naturschutzbund Deutschland (NABU)  
Neuland  
Schweisfurth-Stiftung  
Slow Food Deutschland  
Verband Deutscher Naturparke (VDN)  
WWF Deutschland  
Zukunftsstiftung Deutschland (ZSL)**

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Präambel</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Direktzahlungen: „Greening“, Staffelung und Arbeit, Ausgleich für Modulationswegfall und weitere Regelungen</b>	<b>7</b>
2.1	Bindung an allgemeine Ökologierungsmaßnahmen: Fruchtfolge, Dauergrünland, ökologische Vorrangflächen	7
2.2	Definition von Grünland und Einordnung von Naturschutzflächen	11
2.2	Staffelung der Zahlungen und Berücksichtigung der Arbeitsplätze	12
2.4	Ausgleich für Wegfall der Modulation	14
2.5	Flexibilität zwischen den Säulen – Finanzierung der zweiten Säule sicherstellen	15
2.6	Zahlung für naturbedingt benachteiligte Gebiete	16
2.7	Definition der „Aktiven Landwirte“	16
2.8	Vereinfachte Kleinlandwirte-Regelung	17
2.9	National bzw. regional einheitlich hohe Zahlungen je Hektar	18
<b>3</b>	<b>Förderung der Ländlichen Entwicklung in der EU</b>	<b>19</b>
3.1.	Zu niedrige EU-Finanzierungsanteile für Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen sowie für ökologische Landwirtschaft	20
3.2	Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes	21
3.3	Investitionsförderung qualifizieren	21
3.4	Obligatorische Förderung der ökologischen Landwirtschaft	23
3.5	Risikomanagement nicht über die 2. Säule fördern	23
3.6	Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen und Kooperationen	24
3.7	Stärkere Kohärenz der Fonds und effektivere Nutzung von LEADER	25
<b>4</b>	<b>Gemeinsame Marktordnung der EU</b>	<b>26</b>
4.1	Staatliche Intervention und Förderung privater Lagerhaltung	27
4.2	Exportsubventionen endlich abschaffen	27
4.3	Ersatzlosen Ausstieg aus Instrumenten zur Mengenanpassung bei Milch, Zucker und Wein überdenken	28
4.4	Stärkung der Erzeugerrechte zur Bündelung	28
<b>5</b>	<b>Internationale Verantwortung der EU-Agrarpolitik</b>	<b>30</b>
5.1	Beschwerde-Mechanismus einrichten	30
5.2	Netto-Eigenversorgung erreichen und weltweite Ressourcen-Beanspruchung reduzieren	30
5.2	Eigenes Kapitel zu internationalen Auswirkungen	31
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>32</b>

# 1 Präambel

Europa braucht dringend eine grundlegende Reform seiner Agrarpolitik. Darauf haben die unterzeichnenden Verbände immer wieder hingewiesen.

Jetzt hat die Europäische Union das politische Zeitfenster geöffnet, um die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die Zeit ab 2014 zu überprüfen und zu reformieren. Wofür sollen die Steuergelder, die im Jahr 2013 etwa 60 Milliarden Euro umfassen, eingesetzt werden? Gelingt der Übergang weg von allgemeinen Zahlungen hin zu einer gezielten Honorierung gesellschaftlich gewünschter und erforderlicher Leistungen? An welchen Zielen und Interessen werden die Marktregeln bei Lebensmitteln ausgerichtet? Wie stellt sich Europas Agrarpolitik der internationalen Verantwortung?

Die unterzeichnenden Verbände rufen dazu auf, die Chance des aktuellen Reformprozesses aktiv zu nutzen. Die Verbände wissen um die Trägheit politischer Prozesse. Aber gerade deshalb muss alles daran gesetzt werden, einen echten Einstieg in den erforderlichen Paradigmenwechsel zu schaffen. Dieser Einstieg jetzt ist notwendig und er ist machbar.

Die EU-Kommission hat in ihren Legislativ-Vorschlägen vom 12. Oktober 2011 selbst erheblichen Reformbedarf anerkannt, auch wenn die EU-Kommission aus Sicht der unterzeichnenden Verbände einige Bereiche deutlich unterbelichtet lässt. So fehlt in den Vorschlägen der Kommission nicht nur eine Anerkennung und kritische Auseinandersetzung mit der europäischen Verantwortung für internationale Wirkungen und Zusammenhänge europäischer Agrarpolitik. Auch bezüglich der Herausforderungen fairer Marktregeln und stabiler Agrarmärkte bleiben die Antworten der Kommission zu zaghaft.

Entschieden fortschrittlicher und wegweisender sind die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente, mit denen die in der Agrarpolitik eingesetzten öffentlichen Finanzmittel an ökologische und soziale Kriterien gebunden werden sollen. Die Verbände sehen hier einige ihrer langjährigen zentralen Forderungen im Ansatz aufgegriffen, die Steuergelder gezielt für die Honorierung öffentlicher Güter und gesellschaftlicher Leistungen einzusetzen. In der konkreten Ausgestaltung bleiben die Kommissionsvorschläge jedoch hinter den Erfordernissen zum Teil noch weit zurück, so dass hier deutlicher Verbesserungsbedarf besteht. Aber der Ansatz kommt dem notwendigen Einstieg in den Paradigmenwechsel nahe, weshalb sich hier auch der größte politische Widerstand gegen die Kommissionsvorschläge zeigt. In

## Entwürfe der EU-Kommission

Dieses Papier bezieht sich auf die Entwürfe der EU-Kommission vom 12.10.2011 für insgesamt sieben Verordnungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die für die inhaltliche Ausrichtung der EU-Agrarpolitik wichtigsten Vorschläge betreffen die Verordnungen über Direktzahlungen<sup>1)</sup>, über die Gemeinsame Marktordnung<sup>2)</sup> und über die Förderung der Ländlichen Entwicklung<sup>3)</sup>. Die neuen Regelungen sollen mit Beginn des Jahres 2014 in Kraft treten. Erforderlich dafür ist eine Einigung zwischen Europäischem Parlament, Ministerrat der Agrarministerinnen und Agrarminister der Mitgliedstaaten und EU-Kommission. Die EU-Institutionen haben sich darauf geeinigt, vor der EU-Agrarreform über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014-2020 zu beschließen. Für diesen Mehrjährigen Finanzrahmen hat die EU-Kommission den Legislativ-Vorschlag am 29. Juni 2011 vorgelegt<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> KOM(2011) 625 endgültig/2 (19.10.2011): Verordnung mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

<sup>2)</sup> KOM(2011) 626 endgültig/2 (19.10.2011): Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung „Einheitliche GMO“).

<sup>3)</sup> KOM(2011) 627 endgültig/2 (19.10.2011): Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

<sup>4)</sup> COM(2012) 388 final (06.07.2011): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.

der zweiten Säule der Agrarpolitik (Förderung Ländlicher Entwicklung) drohen dagegen ausgerechnet für Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen zum Teil erhebliche Kürzungen, obwohl gerade diese Maßnahmen wie keine anderen für die Zielsetzung „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ stehen. Hier muss es zu einer deutlichen finanziellen Stärkung dieser zweiten Säule kommen, und gleichzeitig sind andere Teile der zweiten Säule wie die Investitionsförderung ebenfalls an wirksame ökologische, soziale und Tierschutz-Kriterien zu binden. Ziel muss insgesamt eine Politik aus einem Guss sein, in der öffentliches Geld generell dafür eingesetzt wird, in der Landwirtschaft die Bereitstellung aller öffentlichen Güter zu erreichen, für die der Markt keine ausreichenden Impulse bietet. Diese Zielsetzung muss mit der aktuellen Reform und darüber hinaus verfolgt werden.

Die Verbände fordern die politischen Entscheidungsträger im laufenden Beratungs- und Entscheidungsprozess auf, die in diese Richtung weisenden Bestandteile der Kommissionsvorschläge zu stärken und auszubauen und die Schwächen zu beheben, damit die erwünschten und notwendigen Wirkungen dieser Reform erreicht werden. Dazu bedarf es großer Kraftanstrengungen, denn sowohl die Diskussionen im Europäischen Rat der Agrarministerinnen und Agrarminister als auch die Berichtsentwürfe im Europäischen Parlament laufen zum Teil auf eine Abschwächung der positiven Kommissionsansätze hinaus, anstatt diese im erforderlichen Maß auszubauen.

Im vorliegenden Papier formulieren die Verbände eine detaillierte kritische Würdigung der Kommissions-Vorschläge im einzelnen und legen wiederum konkrete Verbesserungsvorschläge vor. Sie fordern insbesondere die Bundesregierung als Mitglied des Europäischen Rates sowie die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die nun erstmals bei einer Agrarreform das Recht und die Pflicht der Mitentscheidung haben, dazu auf, diese Vorschläge der Verbände aufzunehmen und in den Entscheidungsprozess aktiv und mit Nachdruck einzubringen. Die Verbände fordern das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) auf, seinen Widerstand gegen zentrale notwendige Elemente dieser Reform aufzugeben und vielmehr zum aktiven Fürsprecher für den erforderlichen Paradigmenwechsel in der EU-Agrarpolitik zu werden.

## 2 Direktzahlungen: „Greening“, Staffelung und Arbeit, Ausgleich für Modulationswegfall und weitere Regelungen

Die EU-Kommission schlägt vor, die Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebe nicht mehr schlicht nach dem Umfang der prämierten Flächen eines Betriebes zu bemessen, sondern auch die Wirtschaftsweise auf den Flächen mit zu berücksichtigen. Dazu sollen 30 Prozent der Zahlungen unmittelbar an drei ökologische Standards gebunden werden: den Ausweis ökologischer Vorrangflächen im Betrieb, das Einhalten einer Mindest-Fruchtfolge bzw. Fruchtartenvielfalt sowie den Erhalt des Dauergrünlands. Außerdem sollen die restlichen Zahlungen (v.a. Basisprämie) je Betrieb und Jahr in ihrer maximalen Höhe begrenzt werden und dabei Lohnkosten der Betriebe kürzungsmindernd angerechnet werden.

Die Verbände begrüßen diesen Ansatz als eine entscheidende qualitative Veränderung in der Förderpraxis. Schließlich greift die Kommission damit einige langjährige zentrale Forderungen der Verbände-Plattform auf. Die konkrete Ausgestaltung des Ansatzes in den Kommissionsvorschlägen ist aber noch unzureichend, um in der Praxis die erforderliche ökologische Wirkung zu zeigen. Die Verbände fordern entsprechende Verbesserungen ein. Die so vorangetriebene ökologische und soziale Qualifizierung der Zahlungen ist auch ein Beitrag, um indirekten handelsverzerrenden Wirkungen der Zahlungen, vor allem gegenüber lokalen und regionalen Akteuren in Entwicklungsländern, zu begegnen (siehe Kapitel 5).

### 2.1 Bindung an allgemeine Ökologierungsmaßnahmen: Fruchtfolge, Dauergrünland, ökologische Vorrangflächen

Die EU-Kommission schlägt vor, 30 Prozent der Direktzahlungen („Ökologisierungskomponente“) unmittelbar daran zu binden, dass der Betrieb auf seinen Nutzflächen mindestens einige wenige Maßnahmen zum „Klima- und Umweltschutz“ beachtet bzw. durchführt (Artikel 29-33 Direktzahlungs-VO). Darüber hinaus will die Kommission alle Empfänger von Direktzahlungen (Betriebsprämien) verpflichten, diese Maßnahmen umzusetzen, so dass Betriebe, die die Maßnahmen nicht erfüllen, höhere Kürzungen als die genannten unmittelbaren 30 Prozent hinnehmen müssen. Die genaue Höhe der Sanktionen lässt der Vorschlag der Kommission offen.

Als Umweltmaßnahmen schlägt die Kommission folgende drei vor:

- **Fruchtfolge bzw. Fruchtartenvielfalt:** Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerland (Dauergrünland, Hauptnutzung Gras und Brache sind hier ausgenommen) bauen mindestens drei verschiedene Kulturen im Jahr an, wobei keine Kultur mehr als 70 Prozent und keine weniger als 5 Prozent der Ackerfläche ausmacht.
- **Dauergrünland-Erhalt:** Betriebe, die im Antragsjahr 2014 (Referenzjahr) Dauergrünland (mindestens fünfjährige Wiesen und Weiden) anmelden, erhalten dieses Dauergrünland auch in Zukunft und brechen davon maximal 5 Prozent um.
- **7 % ökologische Vorrangfläche:** Die Betriebe weisen mindestens 7 % ihrer beihilfefähigen Flächen außer Dauergrünland als „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ aus. Als Beispiele einer nicht abschließenden Auflistung nennt der Kommissionsvorschlag: „Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen“. Die Kommission soll ermächtigt werden, in einem delegierten Rechtsakt die in Frage kommenden Flächen näher zu definieren sowie andere Arten von Flächennutzungen aufzunehmen.

## Bewertung durch die Verbände

Die Verbände begrüßen den Ansatz, für alle Betriebe in der gesamten EU mindestens einen erheblichen Teil der Direktzahlungen unmittelbar an die Umsetzung bzw. Beachtung einiger weniger, EU-weit geltender Umweltvorgaben zu binden und auch die Basisprämien von der Einhaltung dieser Anforderungen abhängig zu machen. Ein ähnliches Vorgehen fordern die Verbände seit Jahren.

Die konkrete Ausgestaltung ist aber unzureichend:

- Der Kommissions-Vorschlag beinhaltet keinen Ansatz, um die **Leguminosen** wieder in die Fruchtfolge zu integrieren. Nur Leguminosen wie Klee, Ackerbohnen, Erbsen, Lupinen, Luzerne u.a. haben die Fähigkeit, in Symbiose mit Knöllchenbakterien Luft-Stickstoff in den Boden zu holen und dort pflanzenverfügbar zu binden und auch für die Folgekultur zur Verfügung zu stellen. Diese Fähigkeit in der Fruchtfolge zu nutzen ist ein entscheidender Hebel, um den klimaschädlichen Einsatz fossiler Energien in der Landwirtschaft zu reduzieren. Doch der Anbau von Leguminosen ist in den letzten Jahrzehnten mit Ausnahme der ökologischen Landwirtschaft fast ganz verdrängt worden, weil andere Kulturen den Betrieben höhere Erlöse ermöglichen. Würden aber in Deutschland auf jedem Feld wieder alle fünf Jahre Leguminosen angebaut, könnten 30 Prozent der mit hohem Energieaufwand hergestellten mineralischen Stickstoffdünger ersetzt werden. Dieser eingesparte Energieaufwand entspricht dem Energiegehalt von über 400 Millionen Litern Diesel pro Jahr allein in Deutschland. Die gezielte Einbeziehung von Leguminosen in die Fruchtfolge ist also eine zentrale Maßnahme zum Klimaschutz und zur Ökologisierung der Landwirtschaft. Zudem liefern Leguminosen heimische Einweißfuttermittel und ermöglichen damit, die enorme Eiweißlücke der EU-Fleischwirtschaft zu verkleinern.
- Bezüglich der weiteren **Fruchtfolge** bleibt der Kommissions-Vorschlag zu sehr am status quo<sup>5)</sup> haften und setzt somit keinen Anreiz, Kulturen wie Mais eben nicht länger in **Monokultur** mehrere Jahre hintereinander auf der selben Fläche anzubauen. Die Begrenzung von 70 Prozent für eine Frucht bewirkt keinen Fruchtwechsel, sondern legitimiert sogar Monokulturen. Um einen Anreiz zum wirklichen Fruchtwechsel zu setzen, ist die Begrenzung auf 50 Prozent einer Frucht an der Ackerfläche notwendig. Um Betrieben mit wenig Ackerland (bis 15 ha) mehr Flexibilität zum Nachweis einer sinnvollen Fruchtfolge zu geben, sollte Betrieben die Möglichkeit gegeben werden, die Anforderung auch durch einen Nachweis des jährlichen Fruchtwechsels auf der Fläche zu erfüllen, anstatt auf der geringen Ackerfläche in jedem Jahr drei Früchte anbauen zu müssen. Denkbar ist auch, die Fruchtfolge-Vorgaben als erfüllt anzuerkennen, wenn auf mindestens 20 Prozent der betrieblichen Ackerfläche Leguminosen oder Leguminosengemenge oder auf 50 Prozent der Ackerfläche Mischfrüchte angebaut werden.
- Für die richtige Vorgabe, das **Dauergrünland** nunmehr auch einzelbetrieblich zu erhalten, sollte nicht ein in der Zukunft liegendes Referenzjahr gelten, denn das könnte als Einladung zum Umbruch vor dem Referenzjahr missverstanden werden. Die heute geltenden Regeln beinhalten allerdings, dass die Mitgliedstaaten bzw. die Bundesländer spätestens dann einschreiten und einzelbetriebliche Maßnahmen bis zur Wiedereinsaat vorschreiben

<sup>5)</sup> Die deutsche Umsetzung der EU-Vorgaben zum Erhalt der Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) erfordert schon heute, dass die Betriebe eine Mindestfruchtfolge auf dem Acker mit mindestens drei Kulturen mit einem Mindestanteil von je 15 % der Ackerfläche einhalten, es sei denn, sie weisen den Erhalt der organischen Substanz (Humus) im Boden und den Schutz der Bodenstruktur mittels Humusbilanz oder Bodenhumusuntersuchungen nach. In Deutschland begrenzt also das Prämienrecht den Anbau einer Kultur (z.B. Mais) bereits vom Ansatz her auf 70 Prozent der betrieblichen Ackerfläche, und trotzdem schreitet in einigen Regionen der Anbau von z.B. Mais in Monokulturen ungebremst voran – und wird durch die EU-Zahlungen auch noch gefördert.

müssen, wenn der Grünlandanteil in dem betreffenden Gebiet gegenüber dem heutigen Referenzjahr 2003 um 10 Prozent abgenommen hat. Entsprechende Regelungen haben mehrere Bundesländer bereits erlassen. Diese Vorgabe der heutigen Verordnung gilt auch bis ins Jahr 2014 hinein, so dass einem Umbruch vor 2014 schon gewisse Grenzen gesetzt sind. Dennoch sollte EU-weit ein Referenzjahr gesetzt werden, das für alle klar und einzelbetrieblich eindeutig ist. Zudem sollte die Möglichkeit, 5 Prozent des Dauergrünlands umzubringen, daran gebunden werden, dass vom Betrieb dafür an anderer Stelle Grünland neu geschaffen werden muss.

- Die Vorgabe, **7 Prozent** der beihilfefähigen Fläche (außer Dauergrünland) des Betriebes ausdrücklich **im Umweltinteresse zu nutzen**, resultiert aus der Verpflichtung der EU, den weiter voranschreitenden Rückgang der Artenvielfalt (Biodiversität) bis zum Jahr 2020 zu stoppen. Die Agrarpolitik muss Maßnahmen ergreifen, damit die Landwirtschaft als größter Flächennutzer in der EU zu dieser Verpflichtung einen effektiven Beitrag leistet. Das gilt umso mehr, als gerade die Lebensräume und Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaften stark gefährdet sind. Aus naturschutzfachlicher Sicht reichen entsprechende Maßnahmen auf einem Anteil, der 7 Prozent der Ackerfläche (bzw. Nicht-Dauergrünlandfläche) entspricht, nicht aus, um die Verpflichtung der EU zu erfüllen. Die Verbände halten daher ein Anteil von 10 Prozent für angebracht, und zwar auch bezogen auf das Grünland. Getrennt vom Ackerland muss auch auf den Dauergrünlandflächen ein Mindestanteil von 10 Prozent im besonderen Umweltinteresse genutzt werden. Die Verbände sehen sich in diesen Forderungen z.B. auch von der Stellungnahme des Wissenschaftlicher Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bestätigt<sup>6)</sup>. Auch die bisher unerfüllte Vorgabe des Bundesnaturschutzgesetzes, ein Biotopverbundsystem zu schaffen, „das mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Landes umfassen soll“ (§20 BNatSchG), unterstützt diese Forderung.

Zugleich stellen die Verbände klar, dass es nicht darum gehen kann und darf, die Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung herauszunehmen und stillzulegen, wie das von bestimmten Interessen immer wieder behauptet wird. Weil das Ziel gerade darin besteht, die von der Landbewirtschaftung abhängige Biodiversität zu erhalten, muss es auch darum gehen, die betreffenden Flächen in einer entsprechenden landwirtschaftlichen Nutzung zu behalten und keine Stilllegung voranzutreiben. Die Liste der Flächennutzungen im Umweltinteresse muss deshalb entsprechend ausgestaltet werden. Es liegt auf der Hand, dass ein Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen oder Pflanzen zur Energiegewinnung nicht per se eine Nutzung im Umweltinteresse darstellt, da z.B. der Anbau von Raps für die Biodieselerzeugung oder von Silomais und Zuckerrüben für die Methanherzeugung unter hohem Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln stattfindet.

## Vorschlag der Verbände

Die Verbände schlagen folgende Änderungen zum Kommissionsvorschlag vor:

- **Fruchtfolge:** In der Ackerfruchtfolge nehmen **Leguminosen** und Leguminosen-Gemenge wie Klee gras **mindestens 20 % der betrieblichen Ackerfläche** ein. Zudem werden auf der betrieblichen Ackerfläche mindestens zwei weitere Früchte angebaut, von der **keine Frucht auf mehr als 50 Prozent der Ackerfläche** angebaut wird. Betriebe mit weniger als

<sup>6)</sup> Peter H. Feindt, Frank Begemann und Bärbel Gerowitt, Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV, 2011: Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Bonn, Oktober 2011.

15 ha Ackerfläche können die Anforderungen erfüllen, indem sie einen jährlichen Fruchtwechsel auf ihren Ackerflächen nachweisen, wobei mindestens alle fünf Jahre auf einer Fläche Leguminosen oder Leguminosen-Gemenge angebaut werden.

- **Dauergrünland:** Dauergrünland, das im **Antragsjahr 2011** Dauergrünland war, muss als Dauergrünland erhalten werden ebenso wie Flächen, die aufgrund von Dauergrünlandverlusten zu Dauergrünland umgewandelt werden müssen. Ein Umbruch ist nur im Rahmen von maximal 5 Prozent zulässig, wenn nicht Moor-, Niedermoor- oder vergleichbare humusreiche Standorte oder andere aus Naturschutzgründen wertvolle Flächen betroffen sind und vom Betrieb an anderer Stelle in gleichem Umfang Flächen in Dauergrünland umgewandelt werden.
- **Ökologische Vorrangflächen: 10 Prozent der beihilfefähigen Fläche eines Betriebes** (Ackerflächen, Dauergrünland und Dauerkulturen) sind so zu nutzen, dass mit der Art der Nutzung ein besonderer Umweltnutzen verbunden ist, insbesondere für die Biodiversität (Pflanzen- und Tierwelt und ihre Lebensgemeinschaften). Die Anforderung gilt ausdrücklich **auch für Dauergrünland**, und zwar getrennt vom Ackerland und von Dauerkulturen (von Ackerland, Dauerkulturen und Dauergrünland sind jeweils 10 % als Vorrangflächen vorzusehen – die Anteile addieren sich für den Einzelbetrieb auf 10 Prozent seiner beihilfefähigen Fläche). **Dabei soll es sich ausdrücklich um Nutzungen wie die Erzeugung von Nahrungsmitteln handeln können.**

Für die Anerkennung solcher Flächen sollten folgende **Grundsätze** gelten:

- o Durch die Art und Weise der Nutzung wird ein deutlicher **Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität** gegenüber dem allgemeinen Status quo geleistet.
- o Auf den Einsatz von **chemischen-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und Mineraldüngern auf diesen Flächen wird verzichtet.**
- o Der Einsatz von **Wirtschaftsdüngern** (z.B. Gülle) wird auf ein Maß **beschränkt**, das Biodiversität, Wasser und Boden nicht beeinträchtigt.

**Beispiele für entsprechende anzuerkennende Flächennutzungen sind:**

**Acker-Nutzungen:**

- o Artenreiches Ackerland (dient insbesondere Ackerwildpflanzen und Insekten wie Bienen),
- o Getreide mit erweitertem Reihenabstand von mindestens 20 cm (dient besonders Bodenbrütern wie Feldlerche, Kiebitz oder Wiesenweihe) und Belassung von Stoppeln bis in den Spätherbst,
- o Uferstreifen an Gewässern mit Mindestbreite von 5 m ohne Düngung und Pflanzenschutz (dient auch der ökologischen Qualität der Gewässer),
- o Blühflächen,
- o Umwandlung von Ackerland auf sensiblen Böden (z.B. Moor- und Anmoorböden);

**Grünland-Nutzungen** (ausschließlich für ökologische Vorrangflächen auf Dauergrünland anrechenbar):

- o Artenreiches Grünland (zwei- oder einschürig im Jahr),
- o Weideland mit einem angepassten Viehbesatz,

- o Grünland mit später Mahd bzw. später einsetzender Beweidung,
- o Uferstreifen an Gewässern mit Mindestbreite von 5 m ohne Düngung und Pflanzenschutz;

#### **Landschaftselemente:**

Landschaftselemente u.a. sind selbstverständlich ebenfalls anzuerkennen (bestehende und neu zu schaffende), um den gravierenden Verlust der letzten Jahrzehnte umzukehren. Landschaftselemente sind u.a.:

- o Hecken und Feldgehölze
- o Ackerraine und Grassäume an Wald-, Hecken- und Wegrändern,
- o weitere Landschaftselemente wie Sölle, Weiher, Trockenmauern in Terrassen u.a.

#### **Bei Schlaggrößen ab 10 ha je Schlag gilt der Mindestanteil von 10 Prozent auch pro Schlag.**

Zwischen den ökologischen Vorrangflächen des Betriebes und seinen anderen Flächen im Naturraum muss ein **eindeutiger räumlicher Bezug (Gemeinde)** gewahrt sein, damit sichergestellt ist, dass die ökologischen Vorrangflächen auch in Gunstlagen umgesetzt werden.

Als **weitere ökologische Bedingung** für Direktzahlungen schlagen die Verbände vor:

- **Keine Gentechnik:** Als weitere Anforderung der Ökologisierungskomponente gilt, dass auf sämtlichen Flächen des Betriebes keine gentechnisch veränderten Pflanzen angebaut werden.

Die **Kontrolle** dieser Ökologisierungsvorgaben kann auch im Rahmen von bestimmten Agrarumweltmaßnahmen, die über die Förderung der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) gefördert werden, erfolgen, sofern die konkreten Agrarumweltmaßnahmen diese Vorgaben ebenfalls enthalten.

## **2.2 Definition von Grünland und Einordnung von Naturschutzflächen**

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Definitionen von Dauergrünland und dessen Nutzung schließen wichtige landwirtschaftlich genutzte Lebensraumtypen nicht mit ein, zum Beispiel, wenn nichtkrautige Pflanzen wie Heide vorherrschen. Diese Flächen sind damit von den Direktzahlungen ausgeschlossen. Betroffen sind vor allem Lebensraumtypen, die die EU als Natura 2000-Gebiete besonders schützen möchte.

Die Verbände schlagen vor, die Definition von Dauergrünland so zu fassen, dass eine Beweidung, die für den Erhalt dieser Lebensraumtypen sinnvoll oder notwendig ist, generell förderfähig ist.

Zudem sind einige traditionelle extensive Weidelandschaften typischerweise mit Landschaftselementen wie Gehölzen durchsetzt. Zur Aufrechterhaltung der Nutzung sowie aus Gründen des Naturschutzes ist es angebracht, einen Teil der sich sukzessive ausbreitenden Gehölze in zeitlichen Abständen zu entfernen. Das wird jedoch bisher nach der Cross Compliance-Regelung häufig als relevanter Eingriff eingestuft, was zu Kürzungen der Direktzahlungen des Betriebes führt.

Zur Lösung schlagen die Verbände vor, entweder eine neue, entsprechende Flächenkategorie „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzflächen“ zu definieren oder den Mitgliedstaaten eine solche Definition zu ermöglichen. Auf folgenden Vorschlag für eine solche Definition von Jedicke/Metzner (2012) wird verwiesen: „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzflächen sind Stand- und Umtriebsweiden, Mähweiden und Wiesen, die jährlich mindestens temporär beweidet oder gemäht und vorrangig dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen. Art und Deckung der Vegetation sind hierbei unerheblich“<sup>7)</sup>.

## 2.2 Staffelung der Zahlungen und Berücksichtigung der Arbeitsplätze

Die EU-Kommission nimmt in ihren Vorschlägen die langjährige Kritik auf, dass von den Direktzahlungen der EU „eine recht kleine Anzahl großer Begünstigter“ einen „unverhältnismäßig hohen Anteil der Zahlungen“ erhält, obwohl diese Betriebe aufgrund ihrer Größenvorteile (Skaleneffekte) einen geringeren Stützungsbedarf zur Einkommensstützung benötigen<sup>8)</sup>. Sie schlägt deshalb vor, die Direktzahlungen je Betrieb – ausgenommen die oben beschriebenen 30 % der als Ökologisierungskomponente gewährten Zahlungen – stufenweise zu kürzen und ab einer gewissen Höhe ganz zu streichen. Dabei sollen allerdings die Lohnkosten der betroffenen Betriebe kürzungsmindernd angerechnet werden (Artikel 11 Direktzahlungs-VO).

**Konkret schlägt die Kommission vor**, die Basisprämien wie folgt zu kürzen:

Beträge zwischen 150.000 und 200.000 Euro:	Kürzung um 20 %
Beträge zwischen 200.000 und 250.000 Euro:	Kürzung um 40 %
Beträge zwischen 250.000 und 300.000 Euro:	Kürzung um 70 %
Beträge über 300.000 Euro	Kürzung um 100 %.

Mit dem Ziel, „unverhältnismäßige Auswirkungen für landwirtschaftliche Großbetriebe mit zahlreichen Lohnbeschäftigten zu vermeiden“, schlägt die Kommission vor, dass **die von den Kürzungen betroffenen Betriebe ihre Lohnkosten**, einschließlich Steuern und Sozialbeiträge für die Beschäftigung, **gegenrechnen** können. Dazu sollen die vollen Lohnkosten inklusive der Lohnnebenkosten vom Ausgangsbetrag der Basisprämie abgezogen werden, so dass die Kürzungen bei den um die Lohnkosten verringerten Prämien ansetzen.

<sup>7)</sup> Eckhard Jedicke und Jürgen Metzner: Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz. NuL 44 (5), 2012, 133-141.

<sup>8)</sup> Erwägungsgrund 15 Direktzahlungs-VO, S. 16.

## Bewertung durch die Verbände

Die Verbände haben in all ihren Plattform-Papieren immer wieder die Wettbewerbsverzerrungen zulasten bäuerlich ökologisch wirtschaftender Betriebe, die mit der bisherigen Verteilung der Direktzahlungen verbunden sind, kritisiert und wirksame Änderungen eingefordert. Sie begrüßen daher ausdrücklich, dass die EU-Kommission in ihren Vorschlägen auch diese gesellschaftlich breit getragene Forderung aufgenommen hat. In Deutschland vereinigen heute 1,8 Prozent der Betriebe zusammen eine Summe von über 30 Prozent der Direktzahlungen auf sich. Diese Betriebe bewirtschaften zwar zusammen auch etwa 30 Prozent der Agrarfläche, aber sie beschäftigen zusammen einen deutlich geringeren Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, weil viele dieser Betriebe stark rationalisiert sind. Es ist daher richtig und sehr zu begrüßen, dass die EU-Kommission nun vorschlägt, bei der Zuteilung der Zahlungen in Zukunft auch die Beschäftigten im Betrieb (hier über die Lohnsumme) mit zu berücksichtigen.

Nach dem Vorschlag der Kommission hat ein von Kürzungen betroffener Betrieb den Anreiz, arbeitsintensive Betriebszweige oder Wirtschaftsweisen nicht mehr wegzurationalisieren, sondern zu erhalten, auszubauen oder neue aufzubauen, um zusätzlich zu den daraus erzielbaren Markterlösen die ansonsten drohenden Kürzungen der Direktzahlungen zu vermeiden. Das ist im Interesse der landwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es stärkt aber auch ökologische Wirtschaftsweisen und hohe Tierschutzanforderungen beachtende Haltungsverfahren, denn diese Formen der Landwirtschaft haben in der Regel einen höheren Arbeitszeitbedarf.

Der konkrete Vorschlag der EU-Kommission greift allerdings zu kurz, da er aufgrund des Einsetzens der Staffelung ab 150.000 Euro Basisprämie über 99 Prozent der Betriebe unberücksichtigt lässt. Außerdem halten es die Verbände für ungerechtfertigt, dass nach dem Vorschlag der Kommission bis zu 100 Prozent der betrieblichen Lohnkosten gegen die Kürzung in Ansatz gebracht werden können. Denn damit übernimmt die EU bzw. die öffentliche Hand die vollen Lohnkosten in den Betrieben, deren Direktzahlungen durch die Deckelung gekappt werden: Stellen diese Betriebe Arbeitskräfte ein oder erhöhen Löhne, dann werden diese Mehrausgaben dieser Betriebe zu 100 % von den Steuerzahlern übernommen. Damit fällt in diesen Betrieben der Anreiz weg, mit den Lohnkosten auch Markterlöse zu erwirtschaften. Es ist somit letztlich ein exklusives Arbeitsbeschaffungsprogramm für einige Betriebe. Notwendig ist aber, in allen Betrieben den staatlichen Anreiz zu nehmen, arbeitsintensivere Betriebszweige oder Wirtschaftsweisen aufzugeben.

## Vorschlag der Verbände

Die Verbände schlagen vor, die Staffelungs- und Kappungsgrenzen niedriger anzusetzen, zumal sie allein die Basisprämie betreffen und sich nicht auf die 30 % Ökologisierungskomponente beziehen.<sup>9)</sup> Die von Kürzungen betroffenen Betriebe sollen – wie auch von der EU-Kommission vorgesehen – die Möglichkeit erhalten, die Kürzungen über den Nachweis von Lohnkosten bzw. Arbeitsaufwand zu mindern oder auszugleichen. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass auf diesem Wege die Lohnkosten bzw. der Arbeitsaufwand bis zu 100 Prozent von den Direktzahlungen abgedeckt werden. Hier muss ein deutlich niedriger Ansatz gewählt werden.

<sup>9)</sup> Der Kommissionsvorschlag (Degression ab 150.000 Euro) bedeutet, dass in Deutschland überhaupt nur Betriebe betroffen sind, die über mehr als 750 ha Fläche verfügen. Ein 1.000 ha großer Betrieb würde nach den Plänen der Kommission statt 200.000 Euro Basisprämie „lediglich“ 190.000 Euro Basisprämie bekommen. Bei einer Obergrenze für die Basisprämie von beispielsweise 100.000 Euro, wie im Plattform-Papier vom Juni 2011 vorgeschlagen, wären Betriebe mit über 500 ha von der Kappung betroffen und müssten entsprechende Lohnkosten nachweisen, um die Kappung zu vermeiden.

Den Mitgliedstaaten sollte darüber hinaus im EU-Recht die Möglichkeit eröffnet werden, weitergehende Regelungen zu treffen, insbesondere auch unterhalb des Beginns der Staffelung den Faktor Arbeit (z.B. in Form kalkulatorischen Arbeitszeitbedarfs) zu berücksichtigen.

Die durch Degression und Kappung nicht zur Auszahlung kommenden Mittel sollten im betreffenden Mitgliedsstaat verbleiben und dort – ohne nationale Kofinanzierung – für Maßnahmen der zweiten Säule vorrangig im Bereich Agrarumweltmaßnahmen wie extensiver Grünlandnutzung und Entwicklung des Ökologischen Landbaus eingesetzt werden.

## 2.4 Ausgleich für Wegfall der Modulation

Auch auf Drängen der Bundesregierung und einiger Interessenverbände sehen die Verordnungsentwürfe der EU-Kommission vor, die gestaffelte Modulation abzuschaffen.

Diese gestaffelte Modulation wurde durch die Beschlüsse zur Agenda 2000 (1999) den Mitgliedstaaten als fakultativ anwendbares Instrument zur Verfügung gestellt und durch die Reformbeschlüsse des Jahres 2003 EU-Weit obligatorisch eingeführt. Danach werden die Direktzahlungen oberhalb eines Freibetrages von 5.000 Euro pro Betrieb und Jahr um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt. Mit den Beschlüssen von 2008 wurde der Prozentsatz auf heute 10 Prozent erhöht und eine zweite Progressionsstufe ab 300.000 Euro eingeführt, ab der der Kürzungssatz um zusätzliche 4 Prozentpunkte (auf insgesamt 14 Prozent) erhöht wurde. Die durch die Kürzung einbehaltenen Mittel erhöhen die Fördermittel der EU für Maßnahmen der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung), so dass die Gelder der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum erhalten bleiben (sie werden sogar durch die hier erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel noch erhöht). Für das Jahr 2013 betragen die Modulationsmittel in Deutschland rund 475 Millionen Euro, was 8,3 Prozent der gesamten ungekürzten Direktzahlungen (Zahlungsansprüche) ausmacht.

Der Vorschlag der Kommission sieht nun vor, dass die Summe der für 2013 erwarteten gestaffelten Modulationsmittel ab dem Jahr 2014 als Ganzes der Summe der Direktzahlungen im jeweiligen Mitgliedstaat abgezogen und direkt der zweiten Säule zur Verfügung gestellt wird. Für die zweite Säule ändert sich somit durch den Wegfall der gestaffelten Modulation nichts, aber die Kürzungen bei den Direktzahlungen der ersten Säule werden nun nicht mehr gestaffelt vorgenommen (oberhalb des Freibetrages von 5.000 Euro einsetzend und ab 300.000 nochmals erhöht), sondern linear.

### Bewertung durch die Verbände

Auf Grundlage der Zahlen für das Jahr 2013 würde das in Deutschland bedeuten, dass dann die bisher ungekürzten Beträge bis 5.000 Euro je Betrieb und Jahr um 8,3 Prozent gekürzt werden. Die knapp 50 Prozent der Betriebe, die heute in Deutschland weniger als 5.000 Euro erhalten, verlieren somit, während die Betriebe mit Zahlungen über 300.000 Euro gewinnen, weil der höchste Kürzungssatz von 14 % für Beträge über 300.000 Euro auf 8,3 Prozent abgesenkt wird (sofern die neue vorgeschlagene Staffelung bzw. Deckelung außen vor gelassen wird).

Die Verbände befürworten zwar, dass der Wegfall der Modulation nicht direkt zulasten der zweiten Säule gehen soll, aber sie kritisieren, dass die Kommission bisher keinen Ausgleich dafür vorgesehen hat, dass die kleineren und mittleren Betriebe durch den Wegfall der Staffe-

lung im Vergleich zum Status quo belastet werden, während die Großbetriebe dadurch entlastet werden.

## Vorschlag der Verbände

Die Verbände fordern die EU-Gremien auf, einen Ausgleich für den Wegfall der gestaffelten Modulation einzuführen. Mindestens müssen auf EU-Ebene die rechtlichen Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, einen solchen Ausgleich im System der Direktzahlungen zu schaffen. Die Bundesregierung und die Bundesländer sind aufgerufen, die entsprechenden Vorarbeiten dafür weiter voranzutreiben<sup>10)</sup>.

## 2.5 Flexibilität zwischen den Säulen – Finanzierung der zweiten Säule sicherstellen

Unter der Überschrift „Flexibilität zwischen den Säulen“ möchte die EU-Kommission den Mitgliedstaaten wie Deutschland die Möglichkeit geben, bis zu 10 Prozent der für die Direktzahlungen (erste Säule) dem jeweiligen Land zugeteilten EU-Gelder auf die Förderung der Ländlichen Entwicklung (zweite Säule) zu übertragen (Artikel 14, Absatz 1 Direktzahlungs-VO). Die Mitgliedstaaten sollen bis zum 01.08.2013 darüber entscheiden, ob sie diese Möglichkeit anwenden wollen und zu welchem Prozentsatz Mittel übertragen werden sollen. Die Entscheidung gilt dann für die Jahre 2014 bis 2019.

Die Verbände begrüßen diesen Vorschlag. Er greift eine vergleichbare geltende Regelung über „Besondere Stützung“ auf (Artikel 68 der VO (EU) 73/2009), die in eine Umwidmung von bis zu 10 Prozent der Direktzahlungen eines Landes für bestimmte Maßnahmen wie Qualitätserzeugung, Tierschutz oder Agrarumweltmaßnahmen ermöglicht, wobei diese Maßnahmen jedoch im Unterschied zu vergleichbaren Maßnahmen der zweiten Säule bisher ohne nationale Kofinanzierungsmittel, d.h. ganz aus den umgewidmeten Direktzahlungsmitteln finanziert werden.

Die Verbände halten es jedoch für angebracht, den Mitgliedstaaten eine deutlich höhere Umwidmung zu ermöglichen und die Umwidmung der Mittel gestaffelt vorzunehmen, analog zur bisherigen Modulation.

Die Verbände fordern, dass die so von der ersten in die zweite Säule umgeschichteten Mittel national auch in der zweiten Säule ohne nationale Kofinanzierungsmittel eingesetzt werden können.

Angesichts der drohenden Finanzknappheit in der zweiten Säule (siehe Kapitel 3) fordern die Verbände die Bundesregierung und die Bundesländer auf, diese Regelung anzuwenden.

Die von der EU-Kommission für einige Mitgliedstaaten vorgeschlagene Möglichkeit, Mittel der zweiten Säule für Direktzahlungen der ersten Säule umzuschichten (Artikel 14, Absatz 2 Direktzahlungs-VO), lehnen die Verbände ab.

<sup>10)</sup> Der Vorschlag der Bundesregierung vom Januar 2012 sieht vor, dass in Betrieben mit bis zu 100 Hektar prämienberechtigter Fläche für die 20 Hektar gestaffelte Aufschläge auf die ansonsten regional einheitlich hohen Zahlungsansprüche gezahlt werden.

## 2.6 Zahlung für naturbedingt benachteiligte Gebiete

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten entscheiden können, bis zu 5 Prozent der für die Direktzahlungen (erste Säule) dem jeweiligen Land zugeteilten EU-Gelder umzuwidmen, um damit für Flächen in naturbedingt benachteiligten Gebieten einen Aufschlag auf die Direktzahlungen zu zahlen (Artikel 34-35 Direktzahlungs-VO). Die Mitgliedstaaten können den Aufschlag auch regional begrenzt sowie nur für bestimmte Kategorien benachteiligter Gebiete wie z.B. Berggebiete oder benachteiligtes Dauergrünland anwenden. Die Abgrenzung der möglichen naturbedingt benachteiligten Gebiete entspricht der Abgrenzung, die auch für die Förderung der benachteiligten Gebiete im Rahmen der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) gelten soll (Artikel 32-33 ELER-VO). Im Unterschied zu der Förderung durch die zweite Säule erfordert der Aufschlag auf die Direktzahlungen keine nationale (oder regionale) Kofinanzierung, sondern wird voll aus den EU-Mitteln für die Direktzahlungen finanziert. Nehmen die Mitgliedstaaten diese Regelung in Anspruch, so ist in den hierdurch geförderten benachteiligten Gebiete die gegebenenfalls parallel gewährte Förderung aus der zweiten Säule entsprechend zu reduzieren (Artikel 32 ELER-VO). Die Mitgliedstaaten müssen bis zum 01.08.2013 beschließen, ob und in welcher Weise sie die Regelung anwenden, und können bis zum 01.08.2016 die Entscheidung mit Wirkung ab dem 01.01.2017 überprüfen und ggf. verändern.

Die Verbände begrüßen die Möglichkeit, die vor allem für Mitgliedstaaten und Bundesländer interessant ist, denen nationale Kofinanzierungsmittel für die Förderung der benachteiligten Gebiete im Rahmen der zweiten Säule fehlen. Die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in diesen Gebieten stellt aber auch in diesen Ländern ein besonderes gesellschaftliches Anliegen dar. Die (ökologisch angepasste) Bewirtschaftung dieser Flächen ist die entscheidende Grundlage für die gerade dort besonders vorhandene hohe Artenvielfalt und auch für den touristischen Wert der Landschaften. Die Bewirtschaftung in den naturbedingt benachteiligten Gebieten ist jedoch mit deutlich höheren Kosten bzw. geringeren Erträgen verbunden und droht daher, trotz der allgemeinen Direktzahlungen ohne besondere Unterstützung stillgelegt zu werden, was es zu vermeiden gilt.

Die Verbände fordern daher die Bundesregierung und die entsprechenden Bundesländer auf, von dieser Regelung Gebrauch zu machen.

## 2.7 Definition der „Aktiven Landwirte“

Die EU-Kommission will den Kreis möglicher Empfänger von Direktzahlungen schärfer eingrenzen. Sie will verhindern, dass EU-Direktzahlungen weiterhin an Begünstigte gezahlt werden, „deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, was insbesondere für Flughäfen, Eisenbahnunternehmen, Immobilienholdings und Verwaltungsgesellschaften von Sportanlagen gilt“, wie die Kommission schreibt (Erwägungsgrund 13 Direktzahlungs-VO). Die Kommission schlägt vor, Direktzahlungen nur noch an „aktive Landwirte“ zu gewähren (Artikel 9 Direktzahlungs-VO). Zum einen sollen alle Landwirte, die weniger als 5.000 Euro an gesamten Direktzahlungen im Jahr erhalten, generell als „aktiver Landwirte“ gelten (im Jahr 2010 erhielten in Deutschland 48 Prozent aller Zahlungsempfänger weniger als 5.000 Euro). Bei über 5.000 Euro Direktzahlungen im Jahr dürfen die außerlandwirtschaftlichen Einkünfte im jüngsten Steuerjahr nicht höher sein als das 20fache der errechneten Direktzahlungen, um noch als „aktiver Landwirt“ zu gelten. Bei 10.000 Euro

Zahlungsansprüchen dürfen also die außerlandwirtschaftlichen Einkünfte 200.000 Euro im Jahr nicht übersteigen. Einkünfte sind nach dem Steuerrecht nicht Umsätze, sondern das, was nach Abzug der zur Einkunftserzielung veranlassten Aufwendungen verbleibt.

Die Verbände unterstützen die Zielsetzung des Vorschlags. Sie fordern aber eine Regelung, die sicherstellt, dass örtliche Naturschutzverbände und Landschaftspflegeverbände sowie Träger von Naturerbe-Gebieten wie Naturparke für naturschutzfachlich genutzte landwirtschaftliche Flächen nicht von den Zahlungen ausgeschlossen werden, da die Zahlungen gerade hin zu einer Honorierung für derartige gesellschaftliche Leistungen entwickelt werden sollen. Sie schlagen daher vor, dass als „aktive Landwirte“ im Sinne der Verordnung auch Organisationen anerkannt werden, die vorrangig gemeinnützige Aufgaben im Bereich des Naturschutzes wahrnehmen und landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.

Zudem stellen die Verbände klar, dass Einnahmen aus der Direktvermarktung der landwirtschaftlichen Betriebe nicht zur Aberkennung des Status als landwirtschaftlicher Betrieb führen dürfen, da auch die Kommission in ihren Legislativvorschlägen die Unterstützung kurzer Wege in der Vermarktung als ein Ziel benennt.

## 2.8 Vereinfachte Kleinlandwirte-Regelung

Als eine Maßnahme zur Verringerung des jährlichen bürokratischen Aufwands sowohl für die betroffenen Betriebe als auch für die Verwaltungen schlägt die EU-Kommission vor, speziell den Kleinlandwirten eine vereinfachte Beihilfe anzubieten (Artikel 48-51 Direktzahlungs-VO). Diese Beihilfe soll als pauschale Zahlung gewährt werden und von den Anforderungen zur Durchführung und Kontrolle der Ökologisierungmaßnahmen sowie der Cross-Compliance-Regelungen befreit sein. Die Kleinlandwirte müssen sich bis zum 15.10.2014, also im ersten Anwendungsjahr der neuen Agrarpolitik, entscheiden, ob sie die Regelung in Anspruch nehmen. Als Kleinlandwirte gelten nach dem Vorschlag der Kommission solche, die im Jahr 2014 über mindestens einen Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche und gleich viele Zahlungsansprüche verfügen. Die Höhe der Kleinlandwirte-Zahlung orientiert sich an nationalen Durchschnittswerten für Betriebsleiter bzw. für Direktzahlungen je Hektar und beträgt mindestens 500 Euro und höchstens 1.000 Euro je Betrieb. Wer die Kleinlandwirte-Regelung in Anspruch nimmt, kann keine anderen Direktzahlungen der ersten Säule mehr erhalten.

Die Verbände begrüßen diesen Vorschlag ausdrücklich, insbesondere vor dem Hintergrund der Situation in EU-Mitgliedstaaten wie Rumänien und Bulgarien, in denen Kleinlandwirte mit wenigen Hektar Land einen Großteil der Landwirte und auch noch einen beachtlichen Anteil an der Erzeugung ausmachen und wenig alternative Einkommensmöglichkeiten bzw. Arbeitsplätze auf dem Land vorhanden sind. Die Verbände weisen darauf hin, dass die Kleinlandwirte-Regelung keine Freistellung vom geltenden Fachrecht im Umwelt- und Naturschutz sowie im Tierschutz bedeutet. Da nach Unterlagen der EU-Kommission z.B. auch in Deutschland immerhin 25 Prozent aller Zahlungsempfänger im Jahr 2009 weniger als 1.250 Euro erhielten und daher davon auszugehen ist, dass die Kleinlandwirte-Regelung für rund 20 Prozent aller Zahlungsempfänger in der Bundesrepublik interessant wäre, halten die Verbände es für richtig, dass alle Mitgliedstaaten die Kleinlandwirte-Regelung anbieten müssen.

## **2.9 National bzw. regional einheitlich hohe Zahlungen je Hektar**

Die EU-Kommission schlägt vor, dass spätestens im Jahr 2019 alle Zahlungsansprüche je Hektar in einem Mitgliedstaat oder in einer Region den gleichen Wert haben müssen, so dass dann jeder Hektar in dem entsprechenden Gebiet gleich hohe Zahlungen auslösen kann (Art. 22 Direktzahlungs-VO).

Die Verbände begrüßen den Vorschlag; er entspricht einer Forderung der Verbände bereits aus dem Jahr 2001 nach einer einheitlich hohen Grundprämie für Grünland wie für Ackerland. Grünland war damals nicht prämienberechtigt, während für Silomais eine hohe Flächenprämie gezahlt wurde, was z.B. die Milcherzeugung auf Grünland umgerechnet um mehrere Cent je Liter benachteiligte und damit einen prämienbedingten Anreiz darstellte, Dauergrünland in Ackerland umzuberechnen.

Durch die im Jahr 2003 beschlossene Reform der EU-Agrarpolitik haben die Mitgliedstaaten das Recht bekommen, schon ab 2005 national oder regional einheitliche hohe Zahlungsansprüche zu schaffen oder einen zeitlichen Übergang vorzusehen. Als eines von drei Mitgliedstaaten hat Deutschland mit den Umsetzungsbeschlüssen des Jahres 2004 von dieser fakultativen Möglichkeit Gebrauch gemacht und alle in Frage kommenden landwirtschaftlichen Nutzflächen – insbesondere auch das Grünland – mit Zahlungsansprüchen belegt. Das wurde damals gegen erheblichen Widerstand einiger Agrarverbände, der damaligen Oppositionsparteien im Bundestag und auch einiger Landesregierungen beschlossen. Als Kompromiss wurde aber vereinbart, die Zahlungsansprüche erst sehr spät regional auf gleiche Werte je Hektar anzugleichen, was nun im Zeitraum 2010 bis 2013 schrittweise erfolgt.

### 3 Förderung der Ländlichen Entwicklung in der EU

Der Verordnungsentwurf der Kommission für die Förderung der Ländlichen Entwicklung (zweite Säule) sieht eine Reihe von Änderungen gegenüber der geltenden Verordnung vor. Ausgerechnet für die Agrarumweltmaßnahmen, für die Förderung des Ökologischen Landbaus, für die Förderung des ländlichen Erbes und besondere Naturschutzmaßnahmen sowie für Tierschutzmaßnahmen ergeben sich daraus zum Teil erhebliche Verschlechterungen. Notwendig halten die Verbände dagegen eine deutliche Stärkung dieser Bereiche, die auch eine höhere Mittelausstattung für diese Bereiche im Rahmen der Mehrjährigen Finanzplanung der EU für die Jahre 2014-2020 erfordert als selbst von der EU-Kommission bisher vorgesehen ist.

Es ist zwar gelungen, in den Vorschlag der ELER-Verordnung eine Mittelbindung von 25 Prozent der jeweiligen EU-Mittel für diese Maßnahmen einschließlich der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete aufzunehmen (Erwägungsgrund 28 ELER-VO). Die heutige Mittelbindung für die bisher entsprechende Achse 2 soll also nicht aufgegeben werden. Allerdings findet sich dieses Ziel allein in den Erwägungen und nicht in den entsprechenden Artikeln des Verordnungsentwurfs. Auf der anderen Seite schlägt die EU-Kommission vor, dass die EU ab dem Jahr 2014 teilweise erheblich geringere Anteile an der Finanzierung etlicher dieser Fördermaßnahmen übernimmt als bisher, so dass die Mitgliedstaaten oder Regionen (Bundesländer) höhere Kofinanzierungsanteile tragen müssen, um die Förderungen im heutigen Maße aufrecht zu erhalten. Das setzt angesichts knapper Mittel diese Maßnahmen in noch stärkere Konkurrenz zu anderen Maßnahmen wie z.B. der Stallbauförderung, für die in bestimmten Konstellationen weit höhere EU-Kofinanzierungssätze vorgesehen sind. Die Verbände fordern daher eine deutliche Anhebung der EU-Finanzierungsanteile für die genannten Maßnahmen, um den europäischen Selbstverpflichtungen in den Bereichen Biodiversität, Klimaschutz und Umwelt- und Tierschutz gerecht werden zu können.

Die Kommission schlägt zudem vor, neue und zudem teure Fördermaßnahmen wie das Risikomanagement aufzunehmen. Dabei klaffte schon in der bisherigen Förderperiode (2007-2013) nicht nur durch die Aufnahme „neuer Herausforderungen“ eine Finanzierungslücke, die auch durch die nachträglichen Mittelaufstockungen durch eine erhöhte Modulation und durch Anteile des „Konjunkturprogramms“ nicht voll ausgeglichen werden konnte. Nun sollen wiederum neue Aufgaben hinzukommen, aber die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule wird schon nach dem Vorschlag der EU-Kommission auf dem Stand des Jahres 2013 nominell eingefroren und damit real abgesenkt. Eine weitere Kürzung der Mittel, wie sich aus der Forderung mehrerer Mitgliedstaaten (u.a. der Bundesregierung) nach einer Reduzierung des EU-Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020 ergeben würde, lehnen die Verbände daher strikt ab. Im Gegenteil ist eine deutliche Erhöhung der Mittel für zentrale Bereiche der zweiten Säule notwendig.

Für den Naturschutz ist darüber hinaus der Wegfall der expliziten Fördermaßnahmen des heutigen Artikel 57 der ELER-Verordnung „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ sehr problematisch. Dieser Artikel ist der Umstrukturierung und Zusammenfassung von Förderbereichen in der neuen Verordnung zum Opfer gefallen. Einzelne Fördermöglichkeiten sind nun zwar in anderen Bereichen subsummiert und bleiben damit von Seiten der EU weiter bestehen. Andere Maßnahmen wie z.B. die Sensibilisierung für den Umwelt- und Naturschutz finden sich jedoch nicht mehr explizit in der Verordnung, womit die Durchsetzung und Fortführung dieser Maßnahmen in den regionalen Entwicklungsprogrammen erschwert wird. Die Verbände regen daher an, einen zusammenfassenden Förderrahmen hierfür wie bisher vorzusehen oder mindestens an den entsprechenden Stellen der neuen Fördersystematik explizit die bisherigen Fördermaßnahmen aufzunehmen und zu erweitern.

### **3.1. Zu niedrige EU-Finanzierungsanteile für Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen sowie für ökologische Landwirtschaft**

Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission stellt die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung unter insgesamt sechs Prioritäten (Artikel 5 ELER-VO). Zwei davon beziehen sich ausdrücklich auf ökologische Ziele: Priorität 4 trägt die Überschrift „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ und Priorität 5 ist auf die „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ ausgerichtet.

Trotz dieser hervorgehobenen Bedeutung schlägt die Kommission aber eine Absenkung der EU-Kofinanzierungsanteile ausgerechnet für die „Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“ (Artikel 29 ELER-VO), für die Förderung des Ökologischen Landbaus (Artikel 30 ELER-VO) und für die „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie“ vor (Artikel 21 und 65 ELER-VO). Für die Agrarumweltmaßnahmen (einschließlich Ökologische Landwirtschaft) können die Mitgliedstaaten heute in normalen Gebieten unter bestimmten Bedingungen bis zu 80 Prozent der gewährten Förderung von der EU erhalten. Nach der neuen Verordnung ist der EU-Anteil auf 50 Prozent reduziert. In strukturschwachen Gebieten (Konvergenzgebieten) ist zwar in Zukunft ein höherer EU-Anteil von 85 % vorgesehen, aber die ostdeutschen Bundesländer fallen aus dieser Gebietskulisse heraus und werden zu „Übergangsgebieten“, für die in der neuen ELER-Verordnung aber im Gegensatz zu Strukturfonds-Verordnungen keine erhöhten EU-Kofinanzierungsanteile vorgesehen sind.

Die absoluten Förderhöhen (z.B. Euro je Hektar mit Agrarumweltmaßnahmen) werden nach dem Vorschlag der EU-Kommission im wesentlichen auf dem heutigen Stand eingefroren (Anhang I der ELER-VO).

#### **Bewertung durch die Verbände**

Die Verbände kritisieren die vorgeschlagenen abgesenkten EU-Kofinanzierungsanteile vehement, denn sie widersprechen der von der Kommission selbst betonten großen Bedeutung der Umweltziele.

Die beibehaltenen absoluten Förderhöhen lassen aus Sicht der Verbände die geänderten Marktverhältnisse, d.h. die höheren Erlöse insbesondere im Marktfruchtanbau, aber auch zum Teil im Rindfleischbereich (Futterbau) außer Acht.

#### **Vorschlag der Verbände**

Die Verbände fordern die EU-Gremien auf, die EU-Kofinanzierungsanteile für die genannten Maßnahmen auf 80 Prozent anzuheben.

Die absoluten Förderhöhen für die Maßnahmen müssen so an die langjährigen Marktverhältnisse angepasst werden, dass die Mindererträge im Vergleich zu den höheren Erlösen im nicht auflagengebundenen Marktfruchtbau und Futterbau weiterhin ausgeglichen werden.

Zudem wiederholen die Verbände ihre Forderung nach Wiedereinführung einer wirksamen Anreizkomponente in der Förderung, so dass über den reinen Ausgleich von auflagenbedingten Mindererträgen bzw. Mehraufwand auch ein Anreiz gegeben wird, an den Maßnahmen teilzunehmen.

## 3.2 Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes

Die EU-Kommission hat in ihrem Verordnungsentwurf den bisherigen Förderbereich „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (Artikel 57 der geltenden ELER-Verordnung) nicht aufgenommen. Einzelne Fördermaßnahmen fallen nun unter andere Förderbereiche oder werden gar nicht mehr explizit genannt.

Die Verbände kritisieren dieses Vorgehen der Kommission. Denn es droht ein Wegfallen von Fördermöglichkeiten. Der bestehende ausdrückliche eigene Förderbereich ist aber insbesondere für die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie von zentraler Bedeutung. Hierüber werden sowohl Investitionen in Naturschutzmaßnahmen bis hin zu Renaturierungen von Flächen und Gewässern förderfähig als auch Informationsmaßnahmen für die Öffentlichkeit, um für die Maßnahmen und Ziele zu sensibilisieren oder Besucherströme in sensiblen Gebieten zu lenken. Auch Managementleistungen von Organisationen sind hier relativ einfach förderfähig.

Die Verbände schlagen vor, den bisherigen eigenständigen Förderbereich fortzuführen oder zumindest die entsprechenden einzelnen Fördermaßnahmen explizit in anderen Artikeln (Artikel 21, 18 oder 36) der neuen ELER-Verordnung aufzunehmen und den EU-Kofinanzierungsanteil hierfür auf 80 Prozent anzuheben. Außerdem muss darauf geachtet werden, dass auch andere als „öffentliche Einrichtungen“, wie Vereine als Träger von Naturerbegebieten (z.B. Naturparke), förderfähig sind (s. Artikel 21 Abs. 1, Buchstabe (e)).

## 3.3 Investitionsförderung qualifizieren

Die EU-Kommission fasst die einzelbetriebliche Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe in der neuen Verordnung mit anderen Investitionsförderungen (u.a. Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Flurbereinigung, Bodenverbesserung, Energieversorgung, Wasserwirtschaft sowie nichtproduktive Investitionen) in einem Artikel zusammen (Art. 18 ELER-VO). Anders als bei den Direktzahlungen der ersten Säule sieht der Vorschlag der EU-Kommission für diese Investitionsförderungen keine Bindung an Kriterien des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes, die über die gesetzlichen Standards hinausgehen, vor. Erwähnt wird lediglich die im Umweltrecht schon vorgegebene Anforderung, dass für sämtliche Investitionsförderungen eine vorherige Prüfung der Umweltauswirkungen vorgelegt werden muss, sofern negative Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sein dürften (Art. 46 ELER-VO). Für den Tierschutz sind solche vorherigen Prüfpflichten vor allem für eine staatliche Förderung von Stallbauten weiterhin nicht vorgesehen.

Für die landwirtschaftlichen Betriebe, die eine Förderung z.B. für Stallbauinvestitionen beantragen, wird sich daher nach dem Kommissionsvorschlag nur wenig ändern. Die Mitgliedstaaten werden nunmehr lediglich verpflichtet, die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben auf solche Betriebe zu beschränken, „die eine bestimmte Größe nicht überschreiten“. Diese „Größe“ festzulegen, überlässt die Kommission die Mitgliedstaaten, die dazu eine Analyse vorlegen müssen.

Die Fördersatzte für Investitionen bleiben bei maximal 40 % (50 % in weniger entwickelten Regionen), wobei dieser Satz um jeweils bis zu 20 Prozentpunkte angehoben werden kann für Junglandwirte, in benachteiligten Gebieten, für Gemeinschaftsinvestitionen sowie bei Einbindung der Maßnahmen in die „Europäische Innovationspartnerschaft“. Der Satz darf in der Summe auf maximal 90 % steigen.

Generell fordern die Verbände, dass Investitionshilfen an Kriterien des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie an soziale Kriterien (z.B. Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen) gebunden werden, die deutlich über den gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen. Nur durch diese Anreizfunktion hat die staatliche Förderung von in der Regel aus betriebswirtschaftlichen Interessen heraus getätigten Investitionen eine Berechtigung.

Zudem halten die Verbände eine öffentliche Förderung in den von der Kommission vorgeschlagenen Höhen für Investitionen von Wirtschaftsbetrieben für unhaltbar. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe wie für Betriebe der vor- und nachgelagerten Bereiche darf nicht länger rein auf die Rationalisierung der Produktion ausgerichtet sein. Diese Art der Förderung verdrängt nicht nur bäuerlich wirtschaftende Betriebe in Europa, sondern kann über den Export auch zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten beispielsweise in armen Ländern der Welt führen.

Die Verbände erneuern daher ihren Vorschlag, in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung die Kohärenz mit dem Umwelt-, Natur- und Tierschutz herzustellen, indem Investitionen nur noch dann gefördert werden, sofern sie

- eine besonders artgerechte Tierhaltung (oberhalb heutiger gesetzlicher Standards) ermöglichen,
- eine flächengebundene Tierhaltung gewährleisten,
- Umweltbelastungen abbauen,
- Arbeitsplätze erhalten.

Dafür ist die Stallbauförderung verbindlich an die besten Haltungsverfahren zu knüpfen, die im nationalen Bewertungsrahmen „Tierhaltungsverfahren“ definiert sind.<sup>11)</sup>

Stallbauten für Raufutterfresser (wie Rinder, Schafe, Ziegen) sind nur förderfähig, wenn Weidengang der Tiere gewährleistet wird. Bei allen anderen Tierarten sollte ein Auslauf Fördervoraussetzung sein.

Die Förderung von „unbeweglichen“ Investitionen ist auf maximal 50 Prozent der förderfähigen Ausgaben zu beschränken.

<sup>11)</sup> Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren – KTBL-Schrift 446. Die Kategorie 3 sollten von der Förderung ausgeschlossen werden.

### 3.4 Obligatorische Förderung der ökologischen Landwirtschaft

Die EU-Kommission hebt die Förderung der ökologischen Landwirtschaft in ihrem Verordnungsentwurf aus dem Katalog der Agrarumweltmaßnahmen heraus und widmet ihm erstmals einen eigenständigen Artikel (Artikel 30 ELER-VO). Das betont die besondere Bedeutung und Vorbildfunktion der ökologischen Wirtschaftsweisen.

Die Verbände kritisieren jedoch, dass die EU für diese eigenständige Förderung nur einen EU-Kofinanzierungsanteil von maximal 50 Prozent vorsieht, und dass die Kommission – anders als bei den Agrarumweltmaßnahmen – den Mitgliedstaaten freistellen will, ob sie diese Förderung in ihrem Gebiet auch tatsächlich anbieten. Damit schwächt die Kommission die herausgehobene Stellung der ökologischen Landwirtschaft gleich wieder ab.

Die Verbände fordern daher, den EU-Anteil der Kofinanzierung für die Förderung der ökologischen Landwirtschaft auf 80 Prozent (auch in den nicht weniger entwickelten Gebieten der Union) anzuheben (siehe oben) und die Förderung obligatorisch vorzusehen.

### 3.5 Risikomanagement nicht über die 2. Säule fördern

Mit der Förderung des „Risikomanagement“ will die Kommission einen ganz neuen Förderblock in die zweite Säule integrieren (Artikel 37-41 ELER-VO). Darunter zählt die Kommission drei Maßnahmen auf:

1. Förderung von Beiträgen der Betriebe für Versicherungen (Ernte, Tier, Pflanzen) gegen Einbußen aufgrund von Extremwetterereignisse, Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall. Förderfähig sind nur Versicherungen, die Schäden bzw. Einbußen von mehr als 30 % eines Dreijahresdurchschnitts absichern. Gefördert werden die Landwirte direkt, und zwar bis zu maximal 65 Prozent der entsprechenden Versicherungs-Beiträge.
2. Förderung von landwirtschaftlichen „Fonds auf Gegenseitigkeit“, die bei Einbußen infolge von Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten oder Umweltvorfällen einspringen, vergleichbar mit der deutschen Tierseuchenkasse. Die Förderung wird hier nicht an die Landwirte, sondern an die Fonds gezahlt, und zwar vor allem für die Entschädigungszahlungen der Fonds an Landwirte. Auch hier beträgt die Förderung maximal 65 Prozent der förderfähigen Ausgaben eines Fonds.
3. Förderung von landwirtschaftlichen „Fonds auf Gegenseitigkeit“, die bei starken Einkommensrückgängen einspringen. Die Förderung kann gezahlt werden, wenn die Einkommen der an solchen Fonds beteiligten Betrieben in einem Jahr um über 30 Prozent gegenüber einem Dreijahresdurchschnitt abfallen. Der Einkommensausgleich, der vom Fonds ausbezahlt wird, darf dabei den Einkommensausfall um höchstens 70 % ausgleichen. Der Fonds wiederum erhält dann von der EU eine Förderung, die maximal 65 Prozent dieser Auszahlung an die Betriebe beträgt.

Die Mitgliedstaaten können die Fördermaßnahmen anbieten, müssen das aber nicht.

Die Verbände lehnen die Integration des Risikomanagements in die Förderung der Ländlichen Entwicklung unmissverständlich ab. Die ersten beiden Förderbausteine sind bisher in der ersten Säule der Agrarpolitik als nationale Optionen angesiedelt, die gegebenenfalls aus einer nationalen Umverteilung von Direktzahlungen zu finanzieren sind. Der dritte Baustein ist gänzlich neu und gehört aus Sicht der Verbände, wenn überhaupt, eher in den Bereich Einkommensstützung und damit eindeutig in die erste Säule.

Bei der Förderung von Versicherungen drohen große Mitnahmeeffekte der Versicherungswirtschaft, wie internationale Erfahrungen zeigen. Für die beiden Förderungen von „Fonds auf Gegenseitigkeit“ gilt zudem, dass ihre Inanspruchnahme von Jahr zu Jahr sehr stark schwanken wird und damit auch der Finanzbedarf. Das stellt nicht nur die Finanzplanung der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls der Regionen bzw. Bundesländer vor große Probleme. Vor allem bedroht das die Finanzierung der anderen Fördermaßnahmen der Ländlichen Entwicklung. Außerdem besteht die große Gefahr, dass durch eine öffentliche Förderung von Risikoabsicherungen Anreize gesetzt werden, auf vorbeugende Nutzungsformen zugunsten risikoreicher Wirtschaftsweisen zu verzichten.

### **3.6 Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen und Kooperationen**

Die EU-Kommission schlägt vor, dass die Gründung von anerkannten Erzeugerzusammenschlüssen („Erzeugergruppierungen“) nunmehr in allen Mitgliedstaaten durch die EU gefördert werden kann (Artikel 28 ELER-VO). Die Erzeugerorganisationen sollen u.a. dazu dienen, die Erzeugung und den Absatz der beteiligten Betriebe an Markterfordernisse anzupassen, die Erzeugnisse gemeinsam zu vermarkten oder Innovationsprozesse zu organisieren und zu fördern. Dabei sind die Erzeugerzusammenschlüsse der Größe nach auf die Definition für Klein- und mittlere Unternehmen (KMU) begrenzt. Die EU beteiligt sich an der Förderung mit einem Anteil von bis zu 80 Prozent (Art. 65, Absatz 4a ELER-VO).

Die Verbände begrüßen diesen Vorschlag.

Zudem schlägt die EU-Kommission in einem eigenen Artikel mit dem Titel „Zusammenarbeit“ vor, Kooperationen in einem viel größeren Rahmen als bisher zu fördern (Art. 36 ELER-VO). Horizontale sowie vertikale Kooperationen von kleinen bis größeren Akteuren in den Regionen sollen insbesondere dabei unterstützt werden, kurze regionale Versorgungsketten aufzubauen, um die Potenziale lokaler und regionaler Märkte aktiv zu nutzen. Gemeinsames Handeln im Hinblick auf den Klimaschutz oder die Anpassung an den Klimawandel sowie gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und bereits angewandte ökologische Verfahren zählen zu den explizit genannten Förderinhalten. Die EU beteiligt sich an der Förderung mit einem Anteil von bis zu 80 Prozent (Art. 65, Absatz 4a ELER-VO).

Auch diesen Vorschlag begrüßen die Verbände, mahnen aber an, dass sichergestellt werden muss, dass auch bestehende Zusammenschlüsse insbesondere im Bereich des Naturschutzes (wie z.B. Landschaftspflegeverbände und Naturparkträger) die hier förderfähigen Maßnahmen ebenfalls durchführen können, ohne dass sie „neu“ sein müssen.

Um lokale Entwicklungspartnerschaften von landwirtschaftlichen Betrieben und weiteren auf den Betriebsflächen tätigen Akteuren wie z.B. Naturschützern besonders zu unterstützen, regen die Verbände an, in Anlehnung an LEADER ein Mikro-LEADER-Verfahren einzuführen. Damit sollen gezielt kleinräumige, zunächst auf einen oder wenige Betriebe fokussierte Initia-

tiven angeregt und gestärkt werden, die gesellschaftlich gewünschte Ziele etwa des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes aktiv in die landwirtschaftliche Praxis integrieren.

### **3.7 Stärkere Kohärenz der Fonds und effektivere Nutzung von LEADER**

In der ELER-VO betont die Kommission, dass LEADER und Vernetzungsprojekte eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung ländlicher Räume spielen sollen und dabei die EU-Fonds im Sinne der Kohärenz in Übereinstimmung gebracht und koordiniert werden sollen.

Die Verbände begrüßen diesen Vorschlag.

Im Rahmen der Verhandlungen über das Legislativpaket zur künftigen Kohäsionspolitik unter Dänischer Ratspräsidentschaft wurde am 9. Februar 2012 im Bereich Naturschutz der Begriff Naturerbe explizit in Art. 5 Ziffer 6 Buchstabe (c) EFRE-VO eingefügt. Die Verbände fordern, den Begriff Natur- und Kulturerbe-Gebiete auch in die ELER-VO und entsprechende Verordnungen der unterschiedlichen Fonds einzuführen, um die darunter zu zählenden Großschutzgebiete wie Naturparke, die einen erheblichen Beitrag zur Wiederherstellung und Erhalt der europäischen Landschaften beitragen, explizit zu fördern und um eine bessere Kohärenz der unterschiedlichen Fonds in den ländlichen Gebieten zu gewährleisten. Eine explizite Nennung der Naturerbe-Gebiete würde dem gesetzlichen Auftrag von u.a. Naturparks Rechnung tragen und die existierenden, dauerhaft etablierten Organisations- und Vernetzungsstrukturen stärken. Die inhaltliche Ausgestaltung der Begrifflichkeit Naturerbe sollte den Mitgliedsstaaten überlassen werden.

Um eine sinnvolle Finanz- und Strukturpolitik im ländlichen Raum zu gewährleisten, ist es umso bedeutender, unabhängig von Förderperioden existierende Organisationsstrukturen wie Träger von Großschutzgebieten (z.B. von Naturparks), stärker zu nutzen. LEADER wird von vielen Regionen, die auch Großschutzgebiete wie Naturparke sind, zur ländlichen Entwicklung genutzt. Zum Teil sind die LEADER-Regionen deckungsgleich mit der Naturpark-Fläche, häufig werden Naturparke aber auch von mehreren LEADER-Regionen geschnitten. Um eine stärkere Integration der vorhandenen Strukturen und Aufgaben von Großschutzgebieten wie Naturparks in LEADER-Regionen zu erreichen und eine effektive Finanz- und Strukturpolitik im ländlichen Raum zu gewährleisten, sollten u.a. Naturparke inhaltlich und strukturell stärker in die Arbeit der LEADER-Regionen eingebunden werden,

- indem Naturparkregionen bevorzugt als LEADER-Regionen anerkannt werden,
- eine thematische Ausrichtung an Naturpark-Aufgaben in den LEADER-Regionen stattfindet, die Naturparke überdecken,
- Naturparkpläne in den Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) berücksichtigt werden
- und Naturparkvorhaben durch LEADER mit finanziert werden, wenn ein Naturpark LEADER-Region ist.

## 4 Gemeinsame Marktordnung der EU

Mit ihrem Entwurf für eine Verordnung über eine Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (VO Einheitliche GMO) bestätigt die EU-Kommission den bisher eingeschlagenen Weg der Ausrichtung europäischer Agrarmärkte auf globale bzw. internationale Märkte. Auch wenn im Vergleich zu den vorhergehenden Reformen diese Orientierung weniger stark weiter vorangetrieben wird, bleibt es bezüglich wichtiger Segmente (Getreide, Fleisch, Milch) wie auch bezüglich von Maßnahmen (Intervention, private Lagerhaltung, Exportsubventionen) im wesentlichen beim bereits beschlossenen Niveau. Der Umfang der direkten Exportsubventionen der EU ist zwar in den letzten Jahren stark gesunken. Aber der Mechanismus, die exportorientierte europäische Ernährungsindustrie über relativ niedrige Preise abzusichern, bleibt bestehen. Die Wirkung in den Entwicklungsländern ist ähnlich verheerend. Und in der EU setzt diese Exportstrategie bäuerliche Erzeuger und Wirtschaftsweisen ebenfalls unter Druck.

Als wesentliche Neuerungen in der Marktordnung schlägt die EU-Kommission zum einen vor, landwirtschaftliche Erzeugerzusammenschlüsse und Branchenvereinigungen erheblich zu stärken, und zum zweiten, die Eingriffsmöglichkeiten der EU-Kommission im Falle von Krisen, „Marktstörungen“ oder Tierseuchen erheblich zu erweitern.

Maßnahmen zur Anpassung der europäischen Erzeugung an den Bedarf bzw. die Nachfrage des Marktes fehlen in dem Vorschlag der Kommission gänzlich bzw. beschränken sich auf wenige spezielle Bereiche. Für die von der Menge her bedeutsamen Exportbereiche Fleisch und Milch sind keinerlei Instrumente für eine gezielte Verringerung der Erzeugung selbst im Falle von „Marktstörungen“ genannt. Das ist umso kritischer zu sehen, als dass bereits die erreichten Exportmengen einerseits zu einem hohen Anteil von importierten Ressourcen (Importfuttermitteln) abhängig sind und gleichzeitig in den Exportländern entwicklungspolitisch negative Auswirkungen zeigen. Das gilt ganz besonders in Phasen von Niedrigpreisen, die unterhalb der Erzeugungskosten europäischer Landwirte liegen und die zu europäischen Exporte führen, mit denen lokale Anbieter in Entwicklungsländern aggressiv aus den lokalen Märkten verdrängt werden (siehe auch nächstes Kapitel).

Zusammengenommen führt somit der Vorschlag der EU-Kommission zur Marktordnung dazu, dass die Verantwortung für ein Marktgleichgewicht vollends in die Verantwortung der Marktakteure verlagert wird. Aus Sicht der Verbände wird das dem in Artikel 39 des EU-Vertrags festgelegten Auftrag zur Stabilisierung der Märkte für Lebensmittel nicht gerecht. Die EU-Kommission geht dabei offenkundig selbst davon aus, dass das Übergeben der Verantwortung an die Marktakteure das schon heute vorhandene Ungleichgewicht der Marktkräfte zugunsten der Akteure mit der größten Verhandlungsmacht und damit zulasten der Erzeuger und Verbraucher noch zunehmen wird. Die Kommission will mit der Stärkung der Erzeugerzusammenschlüsse sowie mit der Erweiterung der Qualitäts- und Herkunftskennzeichnungen für einen gewissen Ausgleich sorgen. Die Verbände begrüßen diese Einzelschlüsse zwar ausdrücklich, halten diese aber für unzureichend und fordern, diese Vorschläge durch weitere Eingriffsinstrumente zur Vermeidung von Überschüssen (Mengenanpassungen) mindestens für Krisenfälle zu ergänzen.

## 4.1 Staatliche Intervention und Förderung privater Lagerhaltung

Die EU-Kommission hält als Teil eines so genannten „Sicherheitsnetzes“ an den Instrumenten staatlichen Aufkaufs und staatlicher Lagerhaltung (Intervention) sowie der Förderung der privaten Lagerhaltung fest. Anders als in vorangegangenen Reformen schlägt die EU-Kommission diesmal zwar keine weitere Absenkung der Interventionspreise vor, jedoch liegt das Preisniveau, ab denen die EU den Aufkauf in die Intervention eröffnet (z.B. bei rund 21 Cent je Liter Milch), weit unterhalb kostendeckender Erzeugerpreise von bäuerlichen Produktionsweisen (Art. 10-15 GMO-VO). Die Förderung der privaten Lagerhaltung von Butter, Zucker, Schweine- und Rindfleisch soll ebenfalls fortgeführt und sogar auf Magermilchpulver wieder erweitert werden (Art. 16-17 GMO-VO).

Aus Sicht der Verbände stellt die Intervention für die bäuerlichen Erzeuger weder einen Anreiz, für die Intervention zu erzeugen, noch ein Sicherheitsnetz dar. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die Stufen der Verarbeitung und Vermarktung durch die Intervention dazu verleitet werden, ein Absinken der Marktpreise hin zu den Interventionspreisen in Kauf zu nehmen, ohne frühzeitig gegenzusteuern. Ein solches Vorgehen könnte sich für einige Unternehmen dieser Stufen sogar auszahlen, wenn durch das Absinken der Marktpreise ihre Exportchancen erhalten bzw. erhöht werden. Das gilt umso mehr, als gleichzeitig die Instrumente zur Mengenbegrenzung auslaufenden. Die Intervention sichert nicht bäuerliche Wirtschaftsweisen, sondern Interessen der nachgelagerten Stufen ab. Die Verbände halten das Instrument der Intervention nicht für zukunftsweisend.

## 4.2 Exportsubventionen endlich abschaffen

An dem Instrument der Exportsubventionen („Ausfuhrerstattungen“) will die EU-Kommission entgegen anderslautenden Ankündigungen festhalten (Art. 133-138 GMO-VO). Als Ziel dieser Maßnahme nennt der Verordnungsentwurf, „den Anteil der Europäischen Union am Welthandel mit bestimmten (...) Erzeugnissen zu wahren“.

Die Verbände kritisieren diesen Vorschlag in aller Schärfe. Exportsubventionen sind offensichtlich handelsverzerrend. Es ist ausdrücklich ihre Bestimmung, das Preisniveau in Drittländern zu unterbieten, was jeglicher Ernährungssouveränität und Entwicklungszusammenarbeit elementar zuwiderläuft. Der Verweis der EU-Kommission und anderer Institutionen darauf, dass der Umfang dieser Subventionen in der EU im Laufe des letzten Jahrzehnts stark zurückgegangen ist, ist kein Argument für die Fortführung, sondern nur ein weiterer Grund dafür, das Instrument abzuschaffen.

Die Verbände fordern die sofortige Abschaffung des Instruments. Sie begrüßen, dass die Bundesministerien für Entwicklungspolitik und für Landwirtschaft ebenfalls die Abschaffung des Instruments der Exportsubventionen gefordert haben, und fordern die Bundesregierung auf, das in den Brüsseler Verhandlungen nun auch mit Nachdruck durchzusetzen.

### **4.3 Ersatzlosen Ausstieg aus Instrumenten zur Mengenanpassung bei Milch, Zucker und Wein überdenken**

Der Entwurf der EU-Kommission sieht vor, es bei den bisherigen Beschlüssen zum Auslaufen der Milchquoten zum 31.03.2015 sowie der Zuckerrübenquoten zum 30.09.2015 zu belassen (Erwägungsgrund 146 GMO-VO). Während die Kommission für die Zeit nach dem vorgeschlagenen Ende der Zuckerquoten verbindliche Standardvorschriften für schriftliche Vereinbarungen zwischen Rübenanbauern und Zuckerfabriken vorsieht, gilt das für den Milchbereich nicht. Entsprechend dem Milchpaket soll es hier den Mitgliedstaaten freigestellt sein, ob sie jeweils auf ihrem Gebiet verbindliche Verträge zwischen Milcherzeugern und Milchverarbeitern vorschreiben.

Die Verbände gehen davon aus, dass sich unter diesen Vorzeichen die Konzentration der Milcherzeugung und des Zuckerrübenanbaus in Europa weiter verschärfen wird, indem die Erzeugung in einigen Regionen und Mitgliedstaaten noch weiter abnehmen wird, während sie insbesondere bei der Milch in anderen Regionen noch zunehmen wird. Bei der Milch werden beide Entwicklungen negative Auswirkungen auf Natur und Umwelt in den jeweiligen Regionen hervorrufen: Wird mit der Milchviehhaltung die wirtschaftliche Nutzung von weniger ertragreichen Grünlandstandorten aufgegeben, drohen diese offenen Standorte zu verbuschen und damit an biologischer Vielfalt, touristischer Attraktivität und an Lebensqualität der lokalen Bevölkerung einzubüßen. Auf den Standorten mit zunehmender Milchviehdichte hingegen drohen ebenfalls ökologische Verschlechterungen durch Übernutzung (zu hohe Tierbesatzdichten bezogen auf die Fläche). Zudem wird mit zunehmenden Herdengrößen die Weidehaltung der Milchkühe weiter zurückgehen und der ganzjährigen Stallhaltung weichen. Diese Entwicklungen fanden auch schon innerhalb der bestehenden Milchquotenregelung statt, aber die Befürchtung ist, dass das Auslaufen der einzelbetrieblichen und regionalen Mengenbegrenzungen diesen Prozess noch beschleunigen wird.

Entwicklungspolitisch ist die Aufgabe der Mengenbeschränkung ebenfalls sehr kritisch zu sehen, da steigende Mengen den Exportdruck erhöhen werden und die Ernährungssouveränität der ländlichen Bevölkerung in Entwicklungsländern weiter zu untergraben drohen.

Die Verbände regen daher an, mindestens für Tiefpreisphasen, in denen die handelsverzerrende Wirkung von Exporten besonders groß ist, mengenbegrenzende Lenkungsmaßnahmen vorzusehen. Das gilt umso mehr, als dass die Bundesregierung und die deutschen Bundesländer sich dafür ausgesprochen haben, beim Wein die bestehenden Mengenregelungen (Rebpfanzungsverbot) vorerst generell beizubehalten.

### **4.4 Stärkung der Erzeugerrechte zur Bündelung**

Erheblich ausweiten will die EU-Kommission die Rechte der landwirtschaftlichen Erzeuger, sich in Erzeugergemeinschaften, Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften und – zusammen mit Teilnehmern aus anderen Stufen – in Branchenverbänden zusammenzuschließen (Art. 106-116 GMO-VO).

Die Kommission will die Mitgliedstaaten nun verpflichten, Erzeugerorganisationen sowie auch deren Vereinigungen in so gut wie allen landwirtschaftlichen Erzeugungsbereichen anzuerkennen und zuzulassen, sobald Erzeuger das beantragen und bestimmte Bedingungen eingehalten werden (Art. 106). Zu den Zielen, von denen anerkannte Erzeugerorganisationen

mindestens eins verfolgen müssen, nennt die Kommission u.a.: Sicherstellung einer planvollen insbesondere in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachfragegerechten Erzeugung; Bündelung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder; Optimierung der Produktionskosten und Stabilisierung der Erzeugerpreise; Förderung umweltgerechter Anbau- und Herstellungsverfahren. Auch Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften sollen von den Mitgliedstaaten zugelassen und anerkannt werden (Art. 107). Diese Vereinigungen sollen die gleichen Rechte bekommen wie einzelne Erzeugergemeinschaften und damit mit Abnehmern auch über Erzeuger-Preise verhandeln dürfen, was gegenüber der geltenden Rechtslage in Deutschland (Marktstrukturgesetz) eine wichtige Erweiterung darstellt. Als drittes sollen in Zukunft auch Branchenverbände auf Antrag von den Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen (Art. 108). In Branchenverbänden muss neben Erzeugern auch ein Akteur einer nachgelagerten Stufe (Verarbeitung, Vertrieb, Handel) vertreten sein. Untersagt sein soll den Branchenverbänden, Preise und Quoten festzusetzen sowie Maßnahmen zu ergreifen, die eine Abschottung der Märkte innerhalb der Union bewirken können (Art. 145).

Zu all dem schlägt die Kommission ferner vor, dass Beschlüsse von Erzeugergemeinschaften, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen oder Branchenverbänden von dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen als allgemeinverbindlich für eine Region (Wirtschaftsbezirk) oder einen Mitgliedstaat anerkannt werden können, so dass sie dann auch für Nichtmitglieder dieser Organisationen verbindlich gelten (Art. 110). Dazu muss die Organisation als „repräsentativ“ anerkannt sein, was eine Bündelung der Organisation von mindestens 66 Prozent der betreffenden Erzeugnisse in dem Bezirk und von mehr als 50 Prozent der betreffenden Erzeuger voraussetzt. Als allgemeinverbindlich können nur Beschlüssen mit bestimmten Inhalten erklärt werden, dazu zählen die Meldung der Erzeugungsmenge und Marktgegebenheiten, die Erstellung von Musterverträgen, die Vermarktung, Maßnahmen zur Ausschöpfung des Erzeugungspotenzials, über EU-Recht hinausgehende Erzeugungsvorschriften, Mindestqualitätsnormen und Umweltschutz.

Speziell für den Milchmarkt hat die Kommission ihre Vorschläge vom 09.12.2010 für das so genannte Milchpaket (KOM(2010)728) mit in den Verordnungs-Vorschlag übernommen (Art. 104-105 GMO-VO). Darüber haben Europäisches Parlament, Rat und Kommission allerdings eine Einigung erzielt, so dass dieser Teil bereits ausgehandelt und entsprechend verändert ist. Diese Einigung sieht im Gegensatz zu den Kommissionsvorschlägen als eine Neuerung u.a. vor, dass Mitgliedstaaten das Recht bekommen, befristete verbindliche Bestimmungen zur Angebotssteuerung bei Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe festzulegen (sofern mindestens zwei Drittel der Erzeuger/Menge sowohl auf Seiten der Milcherzeugung wie der Käseherstellung das vereinbart haben [Art. 126d neu der VO 1234/2007]).

Die Verbände begrüßen die Ausweitung der Bündelungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeuger, sofern damit ein gewisses Gegengewicht gegenüber exportorientierten Unternehmen und Konzernen der nachgelagerten Bereiche erreicht werden kann. Auch die besondere Betonung von übergesetzlichen Qualitätskriterien des Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes findet die Zustimmung der Verbände.

Aus Sicht der Verbände sind die Erzeugergemeinschaften, ihre Vereinigungen und Branchenverbände aber damit überfordert, fehlende mengenbegrenzende Eingriffsmöglichkeiten der Kommission zu ersetzen.

## 5 Internationale Verantwortung der EU-Agrarpolitik

In den Verordnungsentwürfen der EU-Kommission finden die Verbindungen zwischen den Themen und Instrumenten der EU-Agrarpolitik und der weltweiten agrarpolitischen Herausforderungen und Außenbeziehungen der EU keine angemessene Beachtung. Das in den EU-Verträgen verankerte Kohärenz-Gebot aller Politikbereiche mit der Entwicklungspolitik (so genannte PCD, Art. 208 EU-Vertrag über die Arbeitsweise der EU) kommt völlig zu kurz. Weder wird in den Erwägungsgründen auf entwicklungspolitische Auswirkungen und Handlungsfelder der Agrarpolitik eingegangen, noch werden entsprechende Maßnahmen abgeleitet. Dabei haben sich die EU bzw. die Mitgliedstaaten international und auch intern verpflichtet, einen aktiven Beitrag zu leisten, um insbesondere die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen wie unter anderem die weltweite Halbierung des Hungerns bis zum Jahr 2015 noch zu erreichen.

Die Verbände drängen deshalb mit Nachdruck darauf, die Gemeinsame Agrarpolitik der EU auch im Sinne der internationalen Verantwortung zu qualifizieren. Dies bedeutet, dass das international verankerte Menschenrecht auf Nahrung und die so genannten Rio-Kriterien wie die geteilte, aber unterschiedliche Verantwortung in die Ziele der Agrarpolitik aufgenommen und mit entsprechend ausgestalteten Instrumenten hinterlegt werden müssen.

### 5.1 Beschwerde-Mechanismus einrichten

Es muss der Grundsatz gelten, den Entwicklungsländern nicht zu schaden (Prinzip „Do no harm“). Damit dieses Ziel erreicht und überprüft werden kann, schlagen die Verbände vor, in der EU-Agrarpolitik einen Beschwerdemechanismus für Produzentinnen und Produzenten in Entwicklungsländern zu verankern. Dieser Beschwerdemechanismus soll es den Staaten und den zivilgesellschaftlichen Organisationen der Entwicklungsländer ermöglichen, Fälle von unfairen Handelspraktiken der EU bekannt zu machen, damit diese beendet werden. Zusätzlich müssen die entwicklungspolitischen Folgewirkungen Bestandteil des Monitorings der Agrarpolitik werden.

### 5.2 Netto-Eigenversorgung erreichen und weltweite Ressourcen-Beanspruchung reduzieren

Ein weiterer zentraler Punkt ist, dass in der Agrarpolitik klar verankert werden muss, die internationale Ressourcenbeanspruchung durch die europäische Agrar- und Ernährungswirtschaft zu reduzieren. Europa ernährt nicht die Welt – im Gegenteil, Europa ist Netto-Importgebiet für Nahrungs- und Futtermittel. Es wäre daher ein großer, notwendiger Fortschritt, wenn Europa sich dem Ziel verpflichtet, in der Summe eine Eigenversorgung mit Lebensmitteln zu erreichen. Das gilt insbesondere für die Versorgung mit Eiweißfuttermitteln. Auch entwicklungspolitisch ist deshalb die Forderung von großer Bedeutung, dass im Rahmen der Ökologisierungskomp-

onente („Greening“ der Direktzahlungen) die Fruchtfolge-Anforderung aufgenommen wird, 20 Prozent der betrieblichen Ackerfläche mit Leguminosen (Eiweißpflanzen) zu bestellen.

Darüber hinaus hat die EU die Verantwortung wahrzunehmen, die Entwicklungsländer darin zu bestärken, ebenfalls die Eigenversorgung mit Lebensmitteln zu erreichen und in eine nachhaltige und den Bedürfnissen der armen Menschen angepasste Land- und Lebensmittelwirtschaft aufzubauen. In diesem Sinne ist es erforderlich, dass mit dem Übergang zu einer „wissensbasierten Agrartechnologie“ (EU-Strategie „Europa 2020“) besonders solche Projekte gefördert werden, die auch eine Relevanz für den Fortschritt kleinbäuerliche Lebensmittelerzeugung in Entwicklungsländern haben, wie z.B. im Bereich von agrarökologischen Anbaumethoden.

## **5.2 Eigenes Kapitel zu internationalen Auswirkungen**

Um dem Themenbereich der internationalen Verantwortung gerecht zu werden, sollte die EU-Agrarpolitik langfristig ein eigenes Kapitel zu ihren internationalen Wirkungen bekommen, um dauerhaft eine positive Ausgestaltung der Außenbeziehungen der Agrarpolitik für die Entwicklungsländer und ihre Produzentinnen und Produzenten zu gewährleisten.

Ein erstes Zeichen hin zu mehr internationaler Verantwortung der EU-Agrarpolitik muss aber die sofortige Streichung der Exportsubventionen aus der Marktordnung sein. Solange die EU-Agrarpolitik weiter das Instrument der Exportsubventionen beinhaltet, kann sie ihrer internationalen Verantwortung nicht gerecht werden. Ein sofortiges Ende der Exportsubventionen ist also unerlässlich.

## 6 Zusammenfassung

Die unterzeichnenden deutschen „Plattform-Verbände“ sehen dringenden Reformbedarf der EU-Agrarpolitik, um weitreichende Fehlentwicklungen in der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft zu korrigieren. Insbesondere gilt es, möglichst flächendeckend die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz zu achten und zu einer gelebten Kohärenz mit entwicklungspolitischen Vorgaben zu kommen. Weil aus Sicht der Verbände Europas Agrarpolitik die Fehlentwicklungen bisher zum Teil selbst mit vorangetrieben und befördert hat, ist ein grundlegender Paradigmenwechsel notwendig. Die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU muss einen eindeutigen Einstieg in diesen Paradigmenwechsel vollziehen. Anders sind schon die von der EU selbst beschlossenen Ziele des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes und der Entwicklungspolitik nicht einzuhalten.

Alle Instrumente der EU-Agrarpolitik sind darauf auszurichten, dass diejenigen, die gesellschaftlich erwünschte und erforderliche Leistungen erbringen, davon nicht weiterhin ökonomische Nachteile erleiden, sondern gezielt für diese Leistungen honoriert werden. Insbesondere für die Vergabe von Steuergeldern muss dieses Prinzip gelten: „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen und Güter“. Dieser Grundsatz muss insbesondere bei den Direktzahlungen eingeführt werden, aber auch bei denjenigen Fördermaßnahmen der heutigen zweiten Säule (Förderung der Ländlichen Entwicklung), bei denen das noch nicht der Fall ist.

Die Legislativ-Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur Reform der EU-Agrarpolitik markieren noch nicht den Paradigmenwechsel, aber sie bieten eine reelle Chance, ihn unwiderruflich einzuleiten. Um dieses Zwischenziel zu erreichen, legen die Verbände in dem vorliegenden Papier konkrete Verbesserungsvorschläge zur Kommissionsvorlage vor, von denen hier einige zentrale aufgeführt werden.

### Direktzahlungen an wirksame ökologische Kriterien binden

Kern der Kommissionsvorschläge ist die Einführung eines Mechanismus, wonach die jährlich fast 40 Milliarden umfassenden Direktzahlungen an die Einhaltung von ökologischen Kriterien gebunden werden, die über den gesetzlichen Mindeststandards liegen.

Die Verbände begrüßen diesen Vorschlag der Kommission ausdrücklich, entspricht er vom Ansatz her doch einer ihrer zentralen langjährigen Forderungen. Die konkrete Ausgestaltung sehen die Verbände aber als zu wenig ambitioniert an. Sie schlagen vor:

- **Echte Fruchtfolge mit Leguminosen.** Auf den Ackerflächen eines Betriebes darf eine Kultur nicht 70 Prozent einnehmen, sondern maximal 50 %, sonst bleiben Monokulturen weiterhin voll förderfähig. Als eine wesentliche Maßnahme zur Ökologisierung, zum Klimaschutz und für eine europäische Eiweißstrategie fordern die Verbände zudem die Aufnahme der Anforderung, dass Leguminosen oder Leguminosen-Gemenge mindestens 20 Prozent der Ackerfruchtfolge einnehmen.
- **Heutiges Dauergrünland erhalten.** Das Erhaltungsgebot darf sich nicht auf die Dauergrünlandfläche im Jahr 2014 beziehen, sondern auf das Antragsjahr 2011. Eine Öffnung des Erhaltungsgebots für bis zu 5 Prozent des betrieblichen Dauergrünlands ist nur akzeptabel, wenn erstens aus Naturschutzgründen wertvolle Flächen ausgenommen sind und zweitens vom Betrieb an anderer Stelle Flächen in gleichem Umfang in Dauergrünland umgewandelt werden.
- **Ökologische Vorrangflächen auf 10 % - natürlich ohne Stilllegungszwang.** Nutzungsarten mit klaren Umweltvorteilen sollten nicht nur 7 Prozent der Ackerfläche eines Betriebes umfassen, sondern auf 10 Prozent der Ackerflächen und – unabhängig davon – je auf

10 Prozent der Dauergrünland- und der Dauerkulturflächen erfolgen. Dabei soll es sich ausdrücklich um Nutzungen wie der Erzeugung von Nahrungsmitteln handeln können. Folgende Grundsätze sollen gelten: Durch die Art und Weise der Nutzung wird ein deutlicher Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität gegenüber dem allgemeinen status quo geleistet. Auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und Mineraldüngern wird verzichtet, und der Einsatz von Wirtschaftsdüngern (z.B. Gülle) darf Biodiversität, Wasser und Boden nicht beeinträchtigen. Die Flächen müssen im Gemeindegebiet der Betriebe liegen.

- **Kein Anbau von gentechnisch veränderten Organismen im Betrieb.** Als weitere Anforderung fordern die Verbände, dass im Betrieb keine GVO angebaut werden.
- **Auch die Basisprämie ist daran zu binden.** Die Verbände drängen darauf, dass – wie von der Kommission vorgesehen – neben der von der Kommission vorgeschlagenen „Ökologisierungskomponente“ (30 Prozent der Direktzahlungen) auch die gesamten Basisprämien an die Einhaltung dieser ökologischen Anforderungen gebunden werden.

### **Staffelung der Zahlungen und Berücksichtigung der Arbeitsplätze**

Die Verbände begrüßen, dass die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen zur Staffelung der Basisprämien unter Berücksichtigung der betrieblichen Lohnkosten vom Ansatz her auf eine weitere langjährige öffentliche Kritik eingegangen ist: Die bisherige Verteilung der Direktzahlungen stellt eine Wettbewerbsverzerrung zulasten bäuerlich ökologisch wirtschaftender Betriebe dar. Der Vorschlag der EU-Kommission greift jedoch zu kurz. Die Verbände schlagen folgende Verbesserungen vor:

- Die Staffellings- und Kappungsgrenzen sind niedriger als bei den von der Kommission vorgeschlagenen 150.000 Euro bzw. 300.000 Euro anzusetzen.
- Die vorgeschlagene kürzungsmindernde Anrechenbarkeit von Lohnkosten sollte nicht dazu führen, dass auf diesem Wege die Lohnkosten bzw. der Arbeitsaufwand bis zu 100 Prozent von den Direktzahlungen abgedeckt werden. Hier muss ein deutlich niedriger Ansatz gewählt werden.
- Den Mitgliedstaaten sollte die Möglichkeit für weitergehende Regelungen eröffnet werden.

### **Flexibilität nutzen, Finanzierung der zweiten Säule sicherstellen**

Die Verbände begrüßen den Vorschlag der Kommission, dass die Mitgliedstaaten bis zu 10 Prozent der ihnen jeweils zugewiesenen EU-Direktzahlungsmittel auf die Förderung der Ländlichen Entwicklung (zweite Säule) übertragen können. Sie fordern die Bundesregierung auf, dies in Deutschland umzusetzen. Eine umgehrte Verlagerung von der zweiten Säule für Direktzahlungen lehnen die Verbände ab.

### **Zukunftsprogramme der zweiten Säule finanziell erheblich stärken**

Ausgerechnet die zielgerichteten Fördermaßnahmen der zweiten Säule im Bereich Agrarumwelt-, Klima- und Naturschutz sowie ökologischer Landbau würden durch die Vorschläge der EU-Kommission gegenüber heute finanziell geschwächt. Die Kommission will die EU-Kofinanzierungsanteile für die Maßnahmen auf in der Regel 50 Prozent absenken, so dass die Mitgliedstaaten höhere nationale Anteile aufbringen müssen. Dabei sind viele dieser Maßnahmen im Zuge der letzten Reform von 2008 (Health Check) gerade erst als Antwort auf die „neuen Herausforderungen“ finanziell gestärkt worden.

Die Verbände fordern, die EU-Kofinanzierungsanteile für die genannten Maßnahmen auf 80 Prozent zu belassen bzw. anzuheben (in normalen Gebieten und Übergangsbereichen). Zudem müssen die absoluten Förderhöhen an die geänderten langjährigen Marktverhältnisse angepasst werden. Außerdem wiederholen die Verbände die Forderung nach Wiedereinführung einer wirksamen Anreizkomponente für diese Maßnahmen.

Wie auch für die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen, ist auch die Förderung der ökologischen Landwirtschaft von den Mitgliedstaaten obligatorisch anzubieten.

Der bisherige Förderbereich „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“, den die Vorschläge der Kommission so nicht mehr vorsehen, ist für den Naturschutz und insbesondere für die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie von hoher Bedeutung. Die Verbände fordern, ihn als eigenständigen Förderbereich fortzuführen. Mindestens müssen die entsprechenden einzelnen Fördermaßnahmen explizit in der neuen Systematik der Verordnung aufgenommen werden. Auch hierfür ist der EU-Finanzierungsanteil auf 80 Prozent anzuheben.

### **Auch Investitionsförderung qualifizieren**

Eine allgemeine, unqualifizierte Förderung von Investitionen wie Stallbauten, Energieanlagen oder Wasserwirtschaft halten die Verbände nicht für angebracht. Sie fordern, dass Investitionsbeihilfen generell – wie auch die Direktzahlungen – an wirksame Kriterien des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie an soziale Kriterien (z.B. Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen) gebunden werden, wobei die Kriterien deutlich über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen müssen. Die Förderung darf 50 Prozent der förderfähigen Ausgaben nicht überschreiten.

### **Risikomanagement nicht über die zweite Säule fördern!**

Die Verbände lehnen den Vorschlag der EU-Kommission ab, „Risikomanagement“ über die zweite Säule zu fördern. Dieser neue Förderbereich birgt erhebliche Risiken für finanzielle Ausstattung der anderen Maßnahmen der zweiten Säule, wobei gleichzeitig von hohen Mitnahmeeffekten zugunsten der Versicherungswirtschaft auszugehen ist, und er setzt Anreize zu risikoreichere Wirtschaftsweisen.

### **Marktordnung ebenfalls an gesellschaftlichen Zielen ausrichten**

Die Vorschläge der EU-Kommission für eine neue Gemeinsame Marktordnung setzen im wesentlichen die bisherige Ausrichtung der europäischen Agrarwirtschaft auf die am Preis orientierte internationale Wettbewerbsfähigkeit fort. Diese Ausrichtung lehnen die Verbände als unzureichend bzw. kontraproduktiv ab und fordern auch hier, die politischen Regeln und Instrumente für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele einzusetzen.

Die staatliche Intervention halten die Verbände nicht für zukunftsweisend. Sie ist für eine bäuerlich ökologisch betriebene Landwirtschaft kein Sicherheitsnetz, sondern bedient höchstens Interessen von exportorientierten Verarbeitern.

Die Abschaffung der Exportsubventionen ist lange überfällig, umso unverständlicher ist der Vorschlag der Kommission, das Instrument weiter vorzusehen. Die Verbände begrüßen hier den Vorstoß der Bundesministerien für Entwicklungspolitik und Landwirtschaft und fordern die Ministerin auf, das in den Verhandlungen nun mit Nachdruck durchzusetzen.

Die von der Kommission vorgesehene ersatzlose Abschaffung der Instrumente zur Mengenanpassung bei Milch, Zucker und Wein birgt nach Einschätzung der Verbände Gefahren. Ökologisch droht insbesondere bei der Milch eine weitere und noch forcierte Konzentration der Erzeugung auf wenige Regionen in Europa, mit ökologisch negativen Auswirkungen sowohl in die Abwanderungs- als auch in den Konzentrationsgebieten. Entwicklungspolitisch ist der Wegfall von Mengenbegrenzungen ebenfalls kritisch zu sehen, da in gesättigten Binnenmärkten steigende Mengen den Exportdruck noch erhöhen und damit die Ernährungssouveränität insbesondere der Entwicklungsländer weiter untergraben.

Positiv beurteilen die Verbände den Vorschlag der EU-Kommission, die Rechte der Landwirte erheblich zu erweitern, sich am Markt in Erzeugergemeinschaften zusammenzuschließen, sofern damit ein gewisses Gegengewicht gegenüber den zunehmend marktbeherrschenden anderen Stufen der Lebensmittelkette erreicht werden kann. Sie begrüßen dabei die besondere Betonung dieser Zusammenschlüsse für die Markteinführung von übergesetzlichen Qualitätskriterien des Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes.

### **Internationale Verantwortung der EU-Agrarpolitik aktiv ausfüllen**

Sowohl die internationalen Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik als auch die weltweiten agrarpolitischen Herausforderungen und Außenbeziehungen der EU werden in den Vorlagen der EU-Kommission bisher kaum bzw. nicht angemessen berücksichtigt. Das widerspricht sowohl dem in den EU-Verträgen verankerten Gebot zur Kohärenz mit der Entwicklungspolitik als auch der international eingegangenen Verpflichtung, die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen wie insbesondere die weltweite Halbierung des Hungers bis zum Jahr 2015 noch zu erreichen.

Die Verbände mahnen deshalb ausdrücklich an, die Agrarpolitik auch im Sinne dieser internationalen Verantwortung zu qualifizieren und entsprechende Instrumente einschließlich eines Monitorings vorzusehen. In der Agrarpolitik fordern sie die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus, der es Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht, unfaire Handelspraktiken der EU bekannt zu machen, um diese abzustellen.

Ein zentrales Anliegen muss es sein, die übermäßige weltweite Ressourcenbeanspruchung durch die europäische Agrar- und Ernährungswirtschaft abzubauen. Es wäre sowohl entwicklungspolitisch als auch ökologisch ein großer, notwendiger Schritt, wenn Europa sich dem Ziel verpflichtet, in der Bilanz eine Eigenversorgung mit Lebensmitteln zu erreichen, was insbesondere für die Eiweißversorgung gilt.

### **Diese Reform zum Einstieg in Paradigmenwechsel nutzen**

Mit ihren Vorschlägen und Forderungen richten sich die Verbände insbesondere an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie an die Ministerinnen und Minister der Bundesregierung als Mitglieder der EU-Ministerräte. Parlament und Rat entscheiden in dieser Reform erstmalig gleichgewichtig mit vollem Mitentscheidungsrecht. Die Verbände rufen sie auf, dieses volle Mitentscheidungsrecht als Verpflichtung anzunehmen, diese Reform im Sinne der Gesamtgesellschaft auszugestalten. Der Handlungsbedarf ist unübersehbar. Jetzt braucht es Mut zur Verantwortung.

---

## Unterzeichner

Agrar Koordination – Forum für internationale Agrarpolitik

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

Bäuerliche Vereinigung Ökologischer Landbau (BVÖL)

Biokreis

Bioland

Biopark

Brot für die Welt

Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Bund Naturschutz in Bayern (BN)

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW)

Demeter

Deutscher Naturschutzring (DNR)

Deutscher Tierschutzbund

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)

EuroNatur Stiftung

Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)

FIAN Deutschland

Gäa – Vereinigung ökologischer Landbau

Germanwatch

Greenpeace

Misereor

NaturFreunde Deutschlands

Naturland

Naturschutzbund Deutschland (NABU)

Neuland

Schweisfurth-Stiftung

Slow Food Deutschland

Verband Deutscher Naturparke (VDN)

WWF Deutschland

Zukunftsstiftung Deutschland (ZSL)

---