

Eine Reform, die Arbeit lässt

Zur Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland

von Ulrich Jasper

Mit der nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform hat die Agrarwende in Deutschland ihre bisher einschneidendste Konkretisierung erfahren. Der folgende Beitrag skizziert die von der EU eingeräumten Möglichkeiten zur Umsetzung der europäischen Vorgaben, die Forderungen verschiedener Akteure in Deutschland, die gefassten Beschlüsse sowie den verbleibenden Handlungsbedarf. Letzterer besteht nach Ansicht des Autors insbesondere darin, zukünftig nicht nur ökologische, sondern auch soziale oder sozioökonomische Kriterien (stärker) zu berücksichtigen.

Im Juli 2003 wurde in Luxemburg eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen (1). Die Einigung kam nur zustande, weil die Reform den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung einen bislang ungewohnt großen Gestaltungsraum lässt. In Deutschland hat dieser Spielraum für viele Debatten gesorgt, weil es für alle möglichen Varianten der Umsetzung starke politische Kräfte gab. Im Sommer 2004 fiel die Entscheidung für einen Kompromiss zum Umfang der Entkopplung und zur Art der Betriebsprämie, im Herbst 2004 eine – vielleicht nur vorläufige – Entscheidung über die Mindeststandards zum Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

Die wesentlichen Punkte der Agrarreform auf EU-Ebene sind:

- die *Entkopplung* der allgemeinen Direktzahlungen von der Produktion,
- die Überführung der entkoppelten Direktzahlungen in *Betriebsprämien*,
- die verpflichtende Einführung von „*Cross Compliance*“, das heißt der Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes,
- die verpflichtende Einführung der *Modulation*, das heißt der Umwidmung eines Teils der Direktzahlungen (der 1. Säule) zugunsten von Fördermaßnahmen der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) und eine gewisse Ausweitung des Förderspektrums der 2. Säule,
- die Einschränkung der *Intervention*, also des Aufkaufs, der Lagerhaltung und des Verkaufs seitens der EU,

- sowie die Senkung der Interventionspreise für die *Milch*-Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver (zusammen um 20 Prozent).

Spielraum für die nationale Umsetzung

Vor allem in den ersten drei Punkten (Entkopplung, Betriebsprämien, „*Cross Compliance*“) ließ die Reform Spielraum für die nationale Umsetzung.

Entkopplung

Die Mitgliedsstaaten konnten sich entscheiden, ob sie einzelne Prämienarten ganz oder nur teilweise („*Teilentkopplung*“) entkoppeln. Zudem war über den Zeitpunkt der Entkopplung zu entscheiden, denn die Luxemburger Beschlüsse ermöglichten einen Start zwischen 2005 und 2007 (2).

Betriebsprämien

Für die neue Zuteilung der entkoppelten Direktzahlungen gab es verschiedene Optionen. Im „*Standardmodell*“ der EU ist die Berechnungsgrundlage für die Betriebsprämie eines Betriebes die Summe an Prämien, die er im Durchschnitt der Jahre 2000–2002 erhalten hat mit dem Sonderfall Milch, wo die einzelbetriebliche Quote zum 31. März des Entkopplungsjahres maßgebend ist (3). Es wird also eine *historische Referenz* angesetzt. Die errechnete Summe ist dabei auf die betriebliche Fläche umzulegen, die der Betrieb im Durchschnitt der Jahre 2000–2002 besaß. Für jeden Hektar dieser Durch-

schnittsfläche wird somit ein Prämienrecht zugeteilt, und zu Beginn der Entkopplung sind die Prämienrechte eines Betriebes alle gleich hoch, zwischen den Betrieben jedoch unterschiedlich hoch.

In einer zweiten Option (*Regionalmodell*) werden alle Direktzahlungen, die einer Region (in Deutschland in der Regel ein Bundesland) zustehen, auf alle prämierten Flächen der Region gleichmäßig verteilt. Folglich werden hier für alle (beantragten) Flächen Prämienrechte ausgegeben, die alle gleich hoch sind (auch zwischen unterschiedlichen Betrieben). Die Höhe der tatsächlichen Betriebsprämie eines Betriebes errechnet sich aus der Summe der dem Betrieb zugeteilten Prämienrechte, was zu Beginn der Entkopplung der Hektarzahl seiner prämierten Fläche entspricht.

Zwischen diesen beiden Modellen (hier als „Referenzmodell“ beziehungsweise „Regionalmodell“ bezeichnet) bietet die EU eine Vielzahl an *Kombinations- und Variationsmöglichkeiten*. So können zum Beispiel einzelne Prämienarten betriebsindividuell nach historischer Referenz zugeteilt und gleichzeitig andere Prämienarten regional einheitlich auf die Fläche verteilt werden. Beim Regionalmodell gibt es zudem die Möglichkeit, Acker- und Dauergrünland unterschiedlich hohe, regional einheitliche Prämien zuzuteilen (4).

Ferner war zu entscheiden, ob und gegebenenfalls wie die Option des „national envelope“ (auch „Umweltoption“ genannt) nach Art. 69 der entsprechenden EU-Verordnung (1782/2004) genutzt werden soll. Diese Option ermöglicht einen Abzug bei einer oder mehreren Prämienarten zugunsten der Förderung besonders umweltverträglicher Produktionsverfahren und von Qualitätserzeugnissen. Nicht zuletzt bestand Handlungsbedarf auf Ebene der Mitgliedsstaaten bezüglich der Höhe des Abzugs für die nationale (Prämien-)Reserve und bezüglich der Ausgestaltung der so genannten *Härtefallregelung* einschließlich der Frage, ob und in welcher Höhe Betriebe, die nach Vollzug der Entkopplung und somit der Zuteilung der Prämienrechte gegründet werden (zum Beispiel *Existenzgründer*), neue Prämienrechte zugeteilt bekommen.

Cross Compliance

Der dritte große Bereich, zu dem die Mitgliedsstaaten Entscheidungen zu treffen hatten bzw. haben, betrifft die Definition von Kriterien, an deren Einhaltung die Direktzahlungen nun gebunden werden (5). Die EU gibt drei verschiedene Arten von Kriterien vor:

- Neunzehn EU-Verordnungen beziehungsweise EU-Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz (Art. 3–4 und Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003): Hier müssen die Mitgliedsstaaten

lediglich festlegen, anhand welcher Indikatoren die Einhaltung kontrolliert werden soll.

- Den Erhalt der Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (Art. 5 (1) und Anhang IV der VO (EG) 1782/2003): Hier müssen die Mitgliedsstaaten Anforderungen definieren, die diesen Erhalt sicherstellen – die umfassendste Aufgabe. Die EU gibt lediglich sehr allgemein gehaltene Stichwörter vor (Bodenerosion, organische Substanz, Bodenstruktur, Fruchtfolge, Instandhaltung von Flächen, Schutz von Landschaftselementen).
- Den Erhalt des Dauergrünlandes (Art. 5 (2) der VO (EG) 1782/2003): Hier reicht der Spielraum der Mitgliedsstaaten vom Umbruchverbot für die einzelne Fläche beziehungsweise auf einzelbetrieblicher Ebene bis hin zu Maßnahmen auf übergeordneter (nationaler oder regionaler) Ebene, die einen in etwa gleichbleibenden Anteil des Dauergrünlandes an der Fläche gewährleisten sollen.

Bereits hier sei angemerkt, dass das Wesen eines Spielraums darin besteht, keine eindeutige Festlegung, sondern mehrere Möglichkeiten vorzugeben. Insofern wäre es irreführend, von einer „Eins-zu-eins-Umsetzung“ von EU-Recht zu sprechen.

Neues Spiel der Kräfte

So groß der Spielraum war, so schwierig war die Entscheidung, denn jede Variante hatte Gewinner und Verlierer. Beim „Standardmodell“ der Betriebsprämie mit historischer Referenz würden jene gewinnen, die in der Vergangenheit (Referenz) viel prämiertenberechtigte Fläche, viele prämiertenberechtigte Tiere beziehungsweise viel Milchquote je Hektar hatten. Sie bekämen hohe Prämiensummen für die Zukunft gesichert, während die anderen Betriebe weniger Direktzahlungen erhalten würden, selbst dann, wenn sie mittlerweile oder in Zukunft genau das Gleiche erzeugen würden; die Zahlungen sind ja entkoppelt. Die Gewinner dieses Modells, die also je Hektar mehr als der Durchschnitt der Betriebe erhalten haben und auch in Zukunft erhalten würden, wären folglich die monetären Verlierer des Regionalmodells, das nicht nach der Art und Intensität der vergangenen Erzeugung fragt, sondern allein nach dem Umfang der Fläche zum Zeitpunkt der Entkopplung. Jene, die bisher weniger intensiv gewirtschaftet haben oder auf Grünlandstandorten ohne die Silomaisprämie auskommen mussten, würden nun endlich nicht mehr durch Prämien im Wettbewerb benachteiligt werden.

Am Ergebnis ist bemerkenswert nicht so sehr, dass die getroffene Entscheidung ein Kompromiss ist, sondern dass der Kompromiss früher oder später zu einer beachtlichen Umverteilung führen wird. Bislang hatten sich in der bundesdeutschen Agrarpolitik letztlich im-

mer die Kräfte durchgesetzt, die den Status quo verteidigten. Diesmal lief es etwas anders, zumindest in diesem zentralen Punkt. In anderen Fragen hielt sich der Veränderungsdrang in engen Grenzen, zum Beispiel bei der Festlegung der Mindestkriterien für einen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“.

Entkopplung

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und andere AgrarBündnis-Verbände (6) haben sich für die vollständige und frühestmögliche Entkopplung ausgesprochen, um negative Anreize und Effekte der bisher gekoppelten Zahlungen zu beenden. Einzig bei der Frage der Mutterkuhprämie wurde diskutiert, sie gekoppelt zu lassen, um diese für den Erhalt von extensiven Grünlandstandorten wichtige Nutzungsform weiterhin direkt zu unterstützen. Ob diese positive Wirkung allerdings eintreten würde, wurde bezweifelt. Denn gerade bei den Rinderprämien war belegt, dass bis zu 80 Prozent der gekoppelten Prämien nicht bei den Bauern blieben, sondern vom nachgelagerten Bereich (Schlachthof, Handel) durch das Festsetzen von Preisen unter Produktionskosten abgeschöpft wurden. Das Votum fiel daher für eine konsequente Linie: Schnelle und vollständige Entkopplung.

In Deutschland gab es nach den Luxemburger Beschlüssen zur EU-Agrarreform auch nur wenige, die sich eindeutig für eine Teilentkopplung eingesetzt haben. Die Schlacht- und Fleischbranche trat dafür ein, die Schlachtprämie für Rinder weiterhin gekoppelt zu lassen. Andernfalls befürchteten sie einen erheblichen Rückgang der Rinderhaltung beziehungsweise der Rindfleischherzeugung in Deutschland. In der Tat ist ein Rückgang wahrscheinlich, solange der Preis, den die Bauern für ihre Schlachttiere erhalten, nicht kostendeckend ist. Wollen die Schlachthöfe ihre Kapazitäten auslasten, werden sie bessere Preise bieten müssen, denn die Bauern erhalten die Prämie nach der Entkopplung unabhängig davon, ob sie weiterhin Rinder zum Schlachthof bringen. Die Entkopplung stärkt damit – zumindest potentiell – die Stellung der Bauern gegenüber der nachgelagerten Hand, weshalb die AbL sich *für* und die Schlachtbranche *gegen* die Entkopplung eingesetzt hat. Im Fahrwasser der Schlachthöfe schwamm auch der Deutsche Bauernverband (DBV) mit, der sich – mehr oder weniger deutlich – zunächst für eine weiterhin gekoppelte Schlachtprämie aussprach. Als absehbar war, dass von Bund und Ländern niemand für die Teilentkopplung eintrat, verfolgte der DBV die Forderung nicht mehr. Bei den Ackerfrüchten spielte Teilentkopplung – anders als etwa in der französischen Diskussion – bei uns nie eine nennenswerte Rolle.

Die Diskussion um eine Teilentkopplung wäre möglicherweise auch in Deutschland anders verlaufen, wenn die Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform bei der Milch nicht eine vollständige Entkopplung spätestens 2007 festgelegt hätten. Entsprechend ihrer Haltung vor Luxemburg hätten die Molkereien ohne diese Festlegung darauf gedrungen, die Milchprämie an die Milchmenge zu koppeln. Sie hätten das Milchgeld an die Bauern um die Höhe der Milchprämie senken können, ohne ihre Rohstoffbasis zu gefährden. Nun entscheidet weiterhin allein der Preis darüber, ob und wie viel Milch die Bauern liefern.

Bund und Länder haben sich in seltener Einigkeit für eine schnelle und vollständige Entkopplung ausgesprochen. So werden in Deutschland alle wesentlichen Direktzahlungen so weit wie möglich – in der Regel also vollständig – von der Produktion entkoppelt (Ausnahmen Hopfen und Tabak; bei Stärkekartoffeln ermöglicht die EU nur eine Teilentkopplung), und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt, dem 1. Januar 2005 (bei Tabak beginnt die Teilentkopplung EU-weit ab 2006).

Betriebsprämien

Die schärfsten Auseinandersetzungen gab es bei der Neuzuteilung der entkoppelten Direktzahlungen. Die AbL und andere AgrarBündnis-Verbände haben sich schnell und eindeutig für die Nutzung des Regionalmodells mit für Grünland und Ackerland gleich hohen Prämien ausgesprochen. Grünlandregionen sollten nicht länger weniger Geld erhalten als Ackerregionen. Vor allem aber sprach für regional einheitliche Prämien, dass die Prämien nicht für eine Nutzung der Vergangenheit gezahlt werden, sondern als Honorierung der Gesellschaft für die Leistungen der Bauern zum Erhalt der Kulturlandschaft. Warum aber sollte der Erhalt der Kulturlandschaft in einem Betrieb pro Hektar doppelt oder dreifach so hoch ausfallen als im Nachbarbetrieb, nur weil der erste Betrieb früher vielleicht intensive Bullenmast auf Silomaisbasis, der andere extensive Milchviehhaltung auf Grünland betrieben hat? Wie wollte man das den Steuerzahlern erklären? – Auch diese Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz sprach für das Regionalmodell.

Um gleichwohl einzelbetriebliche Härten abzufedern, schlugen die Verbände für eine kurze Übergangszeit eine Staffelung der Umverteilung zugunsten von kleinen und mittleren Betrieben beziehungsweise von größeren Betrieben mit relativ vielen Arbeitskräften vor. Ab 2008 sieht der Vorschlag eine generelle Anbindung der Direktzahlungen an den Faktor Arbeit vor.

Der DBV sowie der Deutsche Raiffeisenverband sprachen sich vehement gegen jegliche Umverteilung

aus. An der bisherigen Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe sollte sich nichts ändern. Damit versuchten diese Verbände, die Interessen der 20 Prozent Betriebe zu verteidigen, die bisher rund 80 Prozent der EU-Direktzahlungen erhalten. Die Spitze des DBV setzte sich mit dieser Haltung heftigem innerverbandlichen Druck aus. Für Unmut sorgte nicht so sehr, dass die alte Verteilung nicht mehr der neuen Zielsetzung beziehungsweise gesellschaftlichen Begründung für die Zahlungen entsprach. Vielmehr sorgten sich die Schweinehalter vor der möglichen neuen Konkurrenz, wenn Rinderhalter, die bisher zu den größten Prämienempfängern gehörten, nach der Entkopplung aus der Rinderhaltung aus- und in die Schweinehaltung einsteigen würden, und den Umbau mit den höheren Prämien bezahlen könnten. Auch Milchviehalter aus Grünlandregionen meldeten Unmut darüber, dass der DBV für ein System eintrat, das Kollegen mit (ehemaligem) Silomaisanbau auch in Zukunft rund 300 Euro je Hektar mehr als ihnen absichern würde. Ergebnis der Diskussionen im DBV war ein Positionspapier, das in seltener Weise uneindeutig blieb und Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle ausbreitete.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) hatte das Regionalmodell auf europäischer Ebene als Option durchgesetzt, und zwar mit expliziter Rückendeckung der ganz überwiegenden Mehrheit der Bundesländer über alle Parteien hinweg. Konsequenterweise verfolgte Bundesministerin Renate Künast auch bei der nationalen Umsetzung dieses Modell. Um Härten beim Übergang abzumildern, sollte das Regionalmodell dabei im Bereich der Tierprämien für einige Jahre mit Elementen des Referenzmodells kombiniert werden. Der Gesetzentwurf des BMVEL vom 22. Dezember 2003, den das Kabinett am 28. Januar 2004 angenommen hat, sah mit leichten, vom Bundestag am 1. April 2004 beschlossenen Änderungen im Kern vor:

- Betriebsindividuell und referenzbezogen sollten zunächst folgende Prämienarten zugeteilt werden: Sonderprämie männliche Rinder, Schlachtpremie Kälber, Mutterkuhprämie, Milchprämien, 50 Prozent der Extensivierungsprämie, Schaf- und Ziegenprämien, Trockenfutter- und der zu entkoppelnde Teile der Stärkekartoffel- und der Tabakprämien.
- Alle verbleibenden Prämien sollten regional einheitlich auf die Flächen verteilt werden, wobei die regional einheitlichen Prämienrechte für Dauergrünland geringer ausfallen sollten als für Acker- und Wechselgrünland. (Dazu wurde ein Verhältnis von Ackerprämienrecht zu Dauergrünlandprämienrecht für jede Region festgelegt, das sich für das Ackerprämienrecht an der Prämienhöhe orientiert, die sich durch Um-

lage aller bisherigen Ackerprämien der betreffenden Region auf alle Ackerflächen der Region ergeben würde.)

- Die Prämiensumme eines Betriebes speist sich somit aus einem regional einheitlichen Teil je Acker- beziehungsweise Dauergrünland und einem referenzbezogenen Teil an Tierprämien (sofern in der Referenz vorhanden). Je nach Umfang des zweiten Teils weichen die errechneten Prämienrechte eines Betriebs also vom Durchschnitt der Region ab.
- Die somit unterschiedlich hohen Prämienrechte einer Region sollten in den Jahren 2007 bis 2012 schrittweise angeglichen werden („Angleichungspfad“). Dieser Übergang sollte mit 10-Prozent-Schritten begonnen und mit einem 30-Prozent-Schritt abgeschlossen werden. Ab 2012 sollten damit alle Prämien regional einheitlich auf die Fläche verteilt sein.
- Die sich auf diese Weise ergebenden regional einheitlichen Prämienrechte variieren aufgrund der historischen Verteilung auf die Bundesländer zwischen den Regionen sehr stark. Um die Spannbreite auf unter 100 Euro je Hektar zu verringern, sollte es zwischen den Regionen eine gewisse Umverteilung geben (indem 35 Prozent aller Direktzahlungen so auf die Regionen verteilt werden wie ihr Anteil an der bundesweiten Fläche ist; im Ergebnis gibt keine Region mehr als fünf Prozent „ihrer“ Direktzahlungen ab).

Unter den Bundesländern erntete der Gesetzentwurf von der groben Linie her breite Zustimmung. Sturm dagegen lief vor allem Bayern, unterstützt von Hessen, Sachsen und – weniger konsequent – Baden-Württemberg. Bayern und Hessen stritten unablässig dagegen, die Tierprämien in das Regionalmodell einfließen zu lassen. Sie wollten das referenzbezogene Standardmodell. Das unionsgeführte Niedersachsen stand dagegen weiterhin für ein Kombimodell, das in ein Regionalmodell übergeht, forderte aber ein späteres Angleichen der Prämienrechte. Dem ebenfalls unionsgeführten Saarland wiederum setzte die von Künast vorgeschlagene Angleichung zu spät ein.

Auch wenn der Bundesrat insgesamt die grobe Linie des Gesetzes unterstützte, forderte er doch in wichtigen Details Veränderungen und rief den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat an.

Nach mehreren Sitzungen einigte sich der Vermittlungsausschuss schließlich am 30. Juni 2004 auf Veränderungen, die der Bundesrat am 9. Juli 2004 bestätigt hat. Die wichtigsten Änderungen lauten:

- Der Anpassungspfad beginnt 2010 (statt 2007) und endet 2013. Die vier Anpassungsschritte betragen 10 Prozent (von 2009 auf 2010), 20 Prozent, 30 Prozent, 40 Prozent. Im Jahr 2013 (statt 2012) sind alle ent-

koppelten Prämien regional einheitlich, das heißt auf gleich hohe Prämienrechte in einer Region verteilt.

- Das Verhältnis von Ackerprämien- zu Dauergrünlandprämienrechten kann von der Region (i.d.R. Bundesland) in gewissem Umfang zugunsten oder zulasten des Dauergrünlandes verändert werden. Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt haben angekündigt, davon zugunsten des Grünlandes Gebrauch zu machen (siehe auch Tab. 1).

Das Ergebnis ist erfreulich, wenn man bedenkt, was unter anderen Kräfteverhältnissen in der EU und in Deutschland durchsetzbar gewesen wäre, aber auch ernüchternd angesichts dessen, was greifbar war. Die letztlich beschlossenen Änderungen stärken den referenzbezogenen Teil des Kombimodells. Sie erhalten damit bei vom Umfang her gewichtigen Tierprämien acht weitere Jahre lang eine Verteilung, die sich auf die Vergangenheit bezieht und nichts mehr über den Stand in dem vor uns liegenden Zeitraum aussagt. Das schafft Intransparenz und erschwert die Begründung beziehungsweise Rechtfertigung der Prämien gegenüber den Steuerzahlern. Dass acht Jahre lang unterschiedlich hohe Prämienrechte in einer Region nebeneinander bestehen, schafft zudem einen Anreiz zum Handel mit Prämienrechten und damit spekulative Elemente, die eigentlich alle Beteiligten verhindern wollten.

Umweltoption und Härtefallregelung

Weitgehend ohne öffentliche Debatte wurden in Deutschland die Festlegungen zur Höhe des Abzugs zugunsten der nationalen Reserve, zur daraus zu finanzierenden Härtefallregelung sowie auch zur Möglichkeit einer Mittelverlagerung zugunsten von Umwelt- und Qualitätserzeugungen („Umweltoption“ bzw. „national envelope“) getroffen. Den Vorschlag der AgrarBündnis-Verbände, die Umweltoption zu nutzen, um zum Beispiel über eine Beweidungsprämie besonders umweltverträgliche Bewirtschaftungsformen wie die extensive Rinderhaltung auf Grünland zu fördern, haben weder die Bundesregierung noch Bundestag und Bundesrat aufgegriffen. Zugunsten der nationalen Reserve hatte die Bundesregierung einen Abzug in Höhe von 1,5 Prozent vorgesehen, die Länder haben eine Reduzierung auf 1 Prozent durchgesetzt.

Für die Verwendung der nationalen Reserve sieht die EU drei Bereiche vor: *erstens* Härtefälle im engeren Sinne, die durch höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände entstehen (zum Beispiel Todesfall im Betrieb; BSE-Krise mit Auswirkungen auf Bullenbestand) oder für Betriebe, die durch Teilnahme an Agrarumweltprogrammen (zum Beispiel Extensivierung) im Referenz-

zeitraum geringere Prämienbeträge erhalten haben; *zweitens* Betriebe „in besonderer Lage“, die zum Beispiel *nach* dem Referenzzeitraum (2000–2002), aber *vor* dem 15. Mai 2004 mit Investitionen in zusätzliche Stallkapazitäten für prämiensberechtigende Tiere begonnen haben oder Flächen zugekauft oder gepachtet haben; und *drittens* Neueinsteiger (Existenzgründer). Bund und Länder haben bei der nationalen Umsetzung (7) den Schwerpunkt eindeutig auf die ersten beiden Bereiche gelegt. Existenzgründer erhalten nur dann Zahlungsansprüche (Prämienrechte) aus der nationalen Reserve, wenn sie unter 40 Jahre alt sind, bestimmte Qualifikationen vorweisen und mit über 30 Hektar prämiensberechtigter Fläche starten. Wer einen Antrag im Jahr 2006 stellt, erhält als Neueinsteiger nur für 50 Prozent seiner Flächen Zahlungsansprüche, bei Anträgen im Jahr 2007 nur für 30 Prozent, danach keine mehr. Gegen diese sehr restriktive Ausgestaltung der EU-Vorgaben für Neueinsteiger gab es vereinzelt starken Widerspruch, doch ohne großen Erfolg.

Cross Compliance

Es ist eine lange Forderung der AbL und anderer AgrarBündnis-Verbände, die Direktzahlungen EU-weit verbindlich an einige wenige, aber wirksame ökologische Kriterien zu binden. Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion beziehungsweise von der Produktionsart und -menge macht eine neue Begründung der Zahlungen notwendig. Es handelt sich schließlich um Steuergelder, die als Honorierung für gesellschaftlich erwünschte Leistungen ausgegeben werden. Gesellschaftlich gewünscht ist nicht mehr, mit Steuergeldern einen Anreiz zur intensiven Produktion von möglichst viel Nahrungsmitteln zu geben, sondern die Qualität der Erzeugung an die Erfordernisse von Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz zu koppeln. Der gleichzeitige Schritt der Entkopplung und der Anbindung an Kriterien stellt somit eine „Umkopplung“ dar.

Die Verbände haben im Oktober 2002 Vorschläge für Kriterien vorgelegt, an die die Zahlungen gebunden werden sollten. Einige dieser Vorschläge hat die EU-Agrarreform aufgegriffen (Mindest-Fruchtfolge, Erhalt von Landschaftselementen und Aufnahme dieser in die prämiensberechtigte Fläche), andere verworfen (Obergrenze für Vieheinheiten-Besatzdichte, Mindestanteil an Landschaftselementen, Verzicht auf gentechnisch veränderte Organismen).

Darauf haben die Verbände reagiert und Vorschläge zur Umsetzung der gefassten EU-Beschlüsse vorgelegt. Bezüglich der 19 geltenden EU-Vorschriften haben die Verbände auf bundesweit einheitliche, einfach zu kon-

Tab. 1: Prämien und Prämienanteile nach Bundesländern

Geschätzte Höhe der regional einheitlichen Prämien(anteile) in den Regionen Deutschlands (Euro/Hektar*)			
Region	2005 (Start)		2013 (nach Angleichung)
	flächenbezogener Betrag Dauergrünland	flächenbezogener Betrag Ackerland	einheitliches Hektarprämienrecht
Baden-Württemberg	56	317	302
Bayern	89	299	340
Brandenburg/Berlin	70	274	293
Hessen	47	327	302
Mecklenburg-Vorpommern	61	316	322
Niedersachsen/Bremen	102	259	326
Nordrhein-Westfalen	111	283	347
Rheinland-Pfalz	50	288	280
Saarland	57	296	265
Sachsen	67	321	349
Sachsen-Anhalt	53	337	341
Schleswig-Holstein/Hamburg **	124	301	360
Thüringen	61	338	345
Deutschland***	79	301	328

Anmerkungen:

* Geschätzte Werte nach Angaben des BMVEL. Endgültige Höhe hängt vom Umfang der 2005 in den Anträgen angemeldeten prämieneberechtigten Flächen ab. Bei den Werten sind die Abzüge für die nationale Reserve (1 % je Region) und Modulation (einzelbetrieblich) nicht berücksichtigt.

Wichtig: Die Regionen (Landesregierungen) können im Jahr 2005 das Verhältnis der Prämien für Dauergrünland und Acker in beide Richtungen um 0,15 verändern, so dass sich auch daraus andere Beträge ergeben können. In der Tabelle ist das für Schleswig-Holstein/Hamburg bereits eingerechnet, denn diese Landesregierungen haben eine Änderung des Verhältnisses zugunsten der Prämienrechte für Dauergrünlandflächen vorgesehen.

** Die Anhebung des Wertverhältnisses Ackerland/Dauergrünland um 0,15 zugunsten des Dauergrünlands (siehe *) ist berücksichtigt; wirksam wird sie nur bis zur vollkommenen Angleichung, also ab 2013 nicht mehr, denn dann sind alle Prämienrechte einer Region gleich hoch bewertet. Ohne Umverteilung zu Gunsten des Dauergrünlands betrügen die flächenbezogenen Beträge in Schleswig-Holstein/Hamburg für Dauergrünland 85 Euro/Hektar und für Ackerland 324 Euro/Hektar.

*** Bei der Berechnung der Durchschnittswerte für Deutschland wurde die Veränderung des Wertverhältnisses in Schleswig-Holstein/Hamburg nicht berücksichtigt.

trollierende und möglichst wenig administrativen Aufwand benötigende Kriterien gedrängt. Der eigentliche Gestaltungsspielraum bestand aber in der Konkretisierung der von der EU sehr allgemein gehaltenen Schutzziele, die den Erhalt der Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ sicherstellen sollten (Anhang IV). Die Verbände haben dabei einen Schwerpunkt auf Vorgaben für eine Mindestfruchtfolge (Erhalt der organischen Substanz im Boden) und eine Mindestbewirtschaftung (Instandhaltung von

Flächen) gelegt. Daneben haben sie auch auf Vorgaben zum Schutz vor Bodenerosion und zum Erhalt von Landschaftselementen gedrungen.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium und die Länderministerien einigten sich zunächst auf einen Vorentwurf, der die Anforderungen so setzte, dass sie außer bürokratischem Aufwand nichts erreicht hätten. Zum Bodenschutz sollte die Erstellung einer Humusbilanz auf Betriebsebene oder alternativ Kohlenstoff-Bodenproben gefordert werden. Es sollte keine Vorgaben

für eine Mindest-Fruchtfolge geben, obwohl die EU-Verordnung das vorsieht. Um Erosion vorzubeugen, sollte eine Mindestbodenbedeckung im Winter vorgeschrieben werden, allerdings nur für 50 Prozent der Ackerflächen im Betrieb, was angesichts des ohnehin hohen Anteils an Wintergetreideflächen kein Anreiz zur Behebung der vorhandenen Erosionsprobleme darstellen würde. Als Mindestmaßnahme zur „Instandhaltung der Flächen“ sollte schlicht Mulchen reichen. Es sollte also auch der Betrieb die vollen Direktzahlungen von durchschnittlich 300 Euro erhalten, der auf seinen Flächen einmal jährlich für 30 bis 50 Euro je Hektar den Aufwuchs abschlegt und liegen lässt.

In intensiven Gesprächen innerhalb der Bundesregierung und auf starke Intervention der AbL und anderer Bündnisverbände hat die Bundesregierung den Verordnungsentwurf dann erheblich verändert. Danach sollten Ackerflächen, die aus der Produktion genommen werden, nicht nur wenigstens jährlich gemulcht werden, sondern auch mit einer Saatgutmischung eingesät werden müssen, die wenigstens drei insektenbestäubte Blühpflanzen enthält. Nach spätestens drei Jahren sollte eine Nachsaat erfolgen. Grünlandflächen sollten wenigstens alle zwei Jahre gemäht und das Mähgut abgefahren werden.

Die AbL machte deutlich, dass Mulchen allein nicht ausreichen darf, denn damit lässt sich kein „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ der Flächen erhalten, was die EU aber vorschreibt. Zudem würde mit so niedrigen Auflagen ein Anreiz für Flächenbesitzer geschaffen, ihre Fläche bei Betriebsaufgabe nicht den weiterhin wirtschaftenden Betrieben anzubieten, sondern zu behalten und die Prämien mitzunehmen. Die AbL forderte daher generell, dass die Flächen jährlich abzuernten sind.

Ganz anders lautete die Forderung des Deutschen Bauernverbands (DBV). Er forderte, auf die Pflicht zur Einsaat mit Blühpflanzen zu verzichten. Auch bei Grünland sollte Mulchen ausreichen, die Verpflichtung zur Mahd und Abfahrt wollte er kippen. Auffallend an der DBV-Haltung war auch, dass er jegliche Vorgaben ablehnte, die ein Mindestmaß an Fruchtwechsel auf Ackerflächen vorsahen. Hiergegen kämpfte der DBV-Vertreter in einer Verbände-Anhörung im BMVEL. Bei der Alternative, die den Betrieben im Verordnungsentwurf angeboten wurde, nämlich aufwändige und bürokratische Humusbilanzen für jeden Schlag zu erstellen, schwieg der DBV-Vertreter.

Die Mehrheit der Bundesländer ist bezüglich des „Mulchens“ dem DBV gefolgt und hat damit durchgesetzt, dass die vollen jährlichen EU-Direktzahlungen auch dann gezahlt werden, wenn Flächen aus der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung herausgenommen und nur noch gemulcht werden. Der Bundesrat hat für

die Ackerflächen sogar die zeitlichen Vorgaben („jährlich“) aus dem Regierungsentwurf gestrichen, ebenso wie die Vorgabe zur Einsaat mit Blühpflanzenmischungen. Bei „stillgelegtem“ Grünland wird ein jährliches Mulchen oder alternativ ein Mähen und Mähgut-Abfahren alle zwei Jahre reichen.

Die EU-Kommission hat jedoch erhebliche Bedenken angemeldet, ob diese Vorgaben im Sinne der EU-Agrarreform noch zur „Instandhaltung der Flächen in einem guten ökologischen und landwirtschaftlichen Zustand“ ausreichend sind. Beim seinem Abschiedsbesuch bei den deutschen Agrarminister/innen sagte der scheidende EU-Agrarkommissar Fischler am 7. Oktober: „Es kann und wird keine Nichtstuer-Prämie geben.“ Und weiter: „Die Wiesen einmal im Jahr zu mähen ist sicherlich nicht genug an landwirtschaftlicher Aktivität, um Agrarförderungen zu rechtfertigen.“ Gegenüber der Bauernstimme sagte Fischler im November 2004: „Wir sind dabei, diese Dinge zu klären. Das Risiko, dass Deutschland hier eingeht, ist, dass es ein Anlaufverfahren geben kann, also Mittel von der EU zurückgefordert werden.“ (8)

Bei einigen CDU-Ministern hat Fischler Nachdenken ausgelöst. Auch wenn die Bundesregierung die Verordnung im Sinne der bisherigen Ländermehrheit verkündet, bleibt daher die Chance, dass eine möglicherweise zeitnah nachgeschobene Änderungs-Verordnung dann doch noch von CDU-geführten Ländern unterstützt wird und durchkommt.

Erstaunlich ist, wie der DBV und zum Beispiel der bayerische CSU-Minister Miller das Mulchen verteidigen. Sie sagen, sie hätten immer vor der Gefahr des Nichtstuns als Folge der Entkopplung gewarnt. Nun sei die Entkopplung da, jetzt dürfe man nicht neue Bindungen schaffen. Logisch ist das kaum: Wenn sie Nichtstun vor der Entkopplung zu Recht nicht wollten, warum wehren sie sich gegen den Ausschluss des Mulchens von der entkoppelten Prämie zugunsten der aktiven Betriebe?

Auch bei anderen Anforderungen hat der Bundesrat an wesentlichen Punkten Veränderungen durchgesetzt, die an der Sinnhaftigkeit weil Wirksamkeit einiger Vorgaben zweifeln lassen: Zum Erosionsschutz reicht nun eine Winterbedeckung auf 40 Prozent der betrieblichen Ackerfläche, und zwar in einem verkürzten Zeitraum vom 1. Dezember bis zum 15. Februar. Bei der Fruchtfolge bleibt es wie im Entwurf dabei, dass entweder in einem Jahr auf den betrieblichen Ackerflächen mindestens drei Kulturen angebaut werden müssen oder die Kulturen im Betrieb jährlich wechseln müssen. Geändert wurde, dass dabei eine Kultur nicht mehr mindestens 20 Prozent der Ackerfläche ausmachen muss, sondern nur noch 15 Prozent. Erhalten geblieben ist auch die von der AbL vorgeschlagene Wahlmöglichkeit zwi-

schen dieser Fruchtfolgevorgabe und der Pflicht zur Erstellung einer Humusbilanz.

Arbeit bleibt

Alles in allem ist festzuhalten, dass die AgrarBündnis-Verbände diesmal – anders als bei den letzten EU-Agrarreformen – bei der nationalen Umsetzung sich intensiv in die Beratungen in den Ministerien eingebracht haben – und einbringen konnten. Einige zentrale Forderungen werden erfüllt: Für den finanziell größten Teil der Direktzahlungen wird schon zu Beginn der Entkopplung das Regionalmodell angewendet. Zumindest mittelfristig werden alle entkoppelten Direktzahlungen regional einheitlich auf die Fläche gelegt. Die seit der Reform von 1992 bestehende Wettbewerbsverzerrung aus der Silomaisprämie zulasten des Grünlands wird damit endlich abgeschafft. Bei einigen Details der Mindeststandards wurden Vorschläge eingearbeitet – aber vieles bleibt noch zu verbessern.

Der wichtigste Handlungsbedarf, der auch bei einem vollständigen Regionalmodell verbleibt, besteht darin, die Direktzahlungen nicht nur an ökologische, sondern auch an soziale oder sozioökonomische Kriterien zu binden.

Ohne die Anbindung an den Faktor Arbeit sind auch regionalisierte Direktzahlungen eine Wettbewerbsbenachteiligung bäuerlicher Wirtschaftsweisen. In rationalisierten Betrieben bewirtschaftet eine Arbeitskraft rund 400 Hektar. Bei einer Direktzahlung von 330 Euro (Bundesdurchschnitt) erhält der Betrieb für 400 Hektar über 130.000 Euro. Umgerechnet 130.000 Euro je Arbeitskraft sind eine Wettbewerbsverzerrung, weil bäuerliche Betriebe nur ein Zehntel davon je Arbeitskraft erhalten. Ohne Anbindung der Zahlungen an die im Betrieb geleistete Arbeit beziehungsweise an die tatsächlichen Lohnkosten bevorzugen die Direktzahlungen daher weiterhin die rationalisierte Produktion. Einer vielfältigen ländlichen Entwicklung ist das abträglich.

Es bleibt also noch einiges zu tun. Wenn im Jahr 2005 um die finanzielle Vorausschau der EU heftig gestritten wird, weil sechs Nettozahler (u.a. Deutschland) den EU-Haushalt auf 1 Prozent des Brutto sozialprodukts kürzen wollen, werden auch die Direktzahlungen zur Debatte stehen, ob man will oder nicht. Die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Zahlungen macht deutlich, dass es nicht darum gehen kann, schlicht linear zu streichen, sondern die Zahlungen zu qualifizieren. Ohne diese soziale und ökologische Qualifizierung werden die Steuerzahler nur schwer zu überzeugen sein, die

EU-Agrarpolitik in bisherigem Maße zu finanzieren. Es ist daher im Eigeninteresse der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, die Zahlungen noch weiter gesellschaftsfähig zu machen. Diese Reform war dabei ein wichtiger Schritt, aber das Ziel ist noch nicht erreicht.

Anmerkungen

- (1) Jasper, Ulrich: Die EU-Agrarreform ist beschlossen. In: Der kritische Agrarbericht 2004, S. 41–49. – Ergänzt wurde die Reform im April 2004 durch Reformschritte in den Marktordnungen für Hopfen, Tabak, Baumwolle und Oliven. Bei der Umsetzung in Deutschland galt es somit, die entsprechenden Beschlüsse zu Hopfen und Tabak einzubeziehen. Siehe auch: http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_de.htm, www.bml.de.
- (2) Die Milchprämie, die 2004 gerade neu eingeführt wurde, muss spätestens im Jahr 2007 voll entkoppelt werden.
- (3) Auf die weiteren Sonderfälle der Hopfen- und Tabakbeihilfen wird hier nicht eingegangen.
- (4) Immer braucht ein Betrieb für jedes Prämienrecht auch eine entsprechend große Fläche, um das Prämienrecht ausgezahlt zu bekommen (aktivieren zu können).
- (5) Bei Verstoß gegen diese Kriterien werden die Direktzahlungen gekürzt. Die Höhe der Kürzung ist abhängig vom Ausmaß des Verstößes.
- (6) Euronatur und Abl (Hrsg.): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Rheinbach/Hamm, September 2003. Download unter www.abl-ev.de oder auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts (www.kritischer-agrarbericht.de).
- (7) Die Umsetzung der Härtefallregelung erfolgt über die Betriebsprämien durchführungsverordnung, die zum Redaktionsschluss noch nicht in Kraft getreten war.
- (8) Keine Leistung ohne Gegenleistung. Interview mit EU-Agrarkommissar Fischler. In: Unabhängige Bauernstimme, 12/04, S. 3.

Autor

Ulrich Jasper ist stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (Abl) und bei der Abl zuständig für das vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) geförderte Verbände-Projekt von Euronatur und Abl „Umweltorientierte Agenda 2007“.



Abl-Bundesgeschäftsstelle
Bahnhofstr. 31
59065 Hamm/Westf.
Telefon: 0 23 81 / 905 31 70
Fax: 0 23 81 / 49 22 21
E-Mail: jasper@abl-ev.de
www.abl-ev.de