

## Die EU-Agrarreform ist beschlossen

Entkopplung ist eine grundlegende Zäsur –  
Mitgliedstaaten haben einmaligen Spielraum für Ausgestaltung

von Ulrich Jasper

*Nach langem Hin und Her hat der EU-Agrarrat am 26. Juni 2003 in Luxemburg eine folgenreiche Reform der EU-Agrarpolitik beschlossen. Im Zentrum der Reform steht die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Zugleich ist mit der obligatorischen Bindung der Direktzahlungen an Mindeststandards in den Bereichen Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz eine neue Begründung für die Zahlungen eingeleitet worden. Der Luxemburger Beschluss lässt den Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum vor allem bei der Umsetzung der Entkopplung, das heißt bei der Neuzuteilung der entkoppelten Direktzahlungen. Die Überwindung der Benachteiligungen der Grünlandregionen sowie der arbeitsintensiven Betriebe ist damit greifbar. Ein breites Bündnis von Verbänden fordert Bund und Länder dazu auf, diese Chancen zu nutzen, um einer sozial-, umwelt- und tiergerechten Agrarpolitik einen wesentlichen Schritt näher zu kommen. Im folgenden Beitrag werden die wichtigsten Beschlüsse erläutert und kurz bewertet. Es wird ein Ausblick auf die zu erwartende Umsetzung in Deutschland gewagt. Ferner werden die Forderungen der Bündnis-Verbände vorgestellt.*

Im dritten Anlauf klappte es schließlich: Die Agrarministerinnen und -minister der EU und die EU-Kommission einigten sich am 26. Juni 2003, nachdem sie vorher bereits zweimal nach Luxemburg gereist und ergebnislos wieder auseinander gegangen waren. Vor allem Frankreichs Präsident Chirac versuchte bis zuletzt, die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform (1) auszuhebeln, zumindest aber abzuschwächen. Nicht nur der französische, sondern auch der deutsche Bauernverband (DBV) setzten ganz auf Chirac und standen letztlich vor einer großen Niederlage. Diesmal haben sich die Reformkräfte in Europa durchgesetzt – bei allen Differenzen zwischen ihren Analysen und Vorschlägen.

Doch gerade weil die Interessen der Mitgliedstaaten bis zum Schluss weit auseinander lagen, kam die Einigung nur deshalb zustande, weil den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Reform ein großer Handlungsspielraum belassen wurde. Entsprechend hat sich die Auseinandersetzung um die Reform nach dem Luxemburger Beschluss auf die nationale Ebene verlagert. Bis spätestens Mitte 2004 müssen auf nationaler Ebene die ersten Entscheidungen getroffen sein, wie der Spielraum genutzt wird.

### Der Luxemburger Beschluss

Kern des Luxemburger Beschlusses ist die Entkopplung der meisten Direktzahlungen von der Produktion. Bisher richtet sich die Höhe der Direktzahlungen danach, wie viel einer prämienberechtigten Kultur (zum Beispiel Getreide, Ölsaaten, Mais, nicht aber Grünland oder Ackerfutterbau) der Landwirt anbaut oder wie viele prämienberechtigte Tiere (zum Beispiel Bullen) er mäset. Die Direktzahlungen sind an die Produktion und bei Tieren sogar direkt an die Menge gekoppelt. Das wird nun für den größten Teil der Direktzahlungen geändert: Was, ja sogar ob ein Landwirt erzeugt, das wird ihm zukünftig freigestellt – Direktzahlungen bekommt er unabhängig davon.

Grundsätzlich sieht der Luxemburger Beschluss vor, dass die Direktzahlungen in zentralen Bereichen entkoppelt werden: zum Beispiel bei Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten etc.), Stärkekartoffeln (40 Prozent der Zahlungen, das heißt 60 Prozent bleiben gekoppelt), Rinder und Milch (hier werden Direktzahlungen erst ab 2004 eingeführt).

Ein anderer Teil der Direktzahlungen beziehungsweise der neuen Beihilfen bleibt, das heißt, er wird ge-

### Was wird reformiert?

Der Luxemburger Beschluss über die Reform der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) der Europäischen Union (EU) umfasst folgende sieben Verordnungen (2):

- 1) Die zentrale Verordnung ist die so genannte „Horizontale Verordnung“ (Verordnung mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Betriebsinhaber ...). Hier werden vor allem geregelt:
  - Entkopplung
  - Cross Compliance
  - Modulation
  - Flächenstilllegung.
- 2) „Gemeinsame Marktorganisation“ (GMO) Milch und Milcherzeugnisse.
- 3) Verordnung zur Milchquotenregelung („Erhebung einer Abgabe im Milchsektor“).
- 4) GMO Getreide – mit der Abschaffung der Roggenintervention, was für bestimmte Roggenanbaugebiete in Deutschland Probleme aufwirft (3).
- 5) GMO Reis.
- 6) GMO Trockenfutter.
- 7) Verordnung zur Förderung der Entwicklung Ländlicher Räume.

koppelt gezahlt: zum Beispiel Eiweißpflanzen (55,6 Euro/Hektar als neue kulturspezifische Flächenprämie), Energiepflanzen (45 Euro/Hektar auf Nicht-Stilllegungsflächen) und Stärkekartoffeln (die nicht entkoppelten 60 Prozent).

Weil es häufig zu Missverständnissen kommt, sei hier ausdrücklich erwähnt, dass die Entkopplung sich ausschließlich auf die oben genannten Zahlungen bezieht, also die Prämien zur Förderung der Ländlichen Entwicklung wie zum Beispiel für den Ökolandbau oder die Agrarumweltprogramme nicht entkoppelt werden. Folglich gelten die nachfolgenden Ausführungen nicht für diese Zahlungen der so genannten „zweiten Säule“ der Agrarpolitik.

#### Mögliche Ausnahmen von der Entkopplung

Beginn der Entkopplung ist grundsätzlich 2005, allerdings können die Mitgliedstaaten in begründeten Fällen später, spätestens aber 2007 entkoppeln. In Mitgliedstaaten, die sich für das Standardmodell der Entkopplung („Betriebsprämie“, siehe unten) entscheiden, wird die (neue) Milchprämie im Jahr 2007 entkoppelt; wählt ein Mitgliedstaat das Alternativmodell („regional einheitliche Flächenprämie“) oder ein Kombinationsmodell aus beidem, so kann er die Milchprämie auch schon 2005 entkoppeln.

Die größten Ausnahmen von der Entkopplung gibt es im Bereich der diversen Rinderprämien. Diese Ausnahmen sind zum großen Teil auf Druck Frankreichs in den Beschluss aufgenommen worden. Ein Mitgliedstaat kann eine der folgenden Optionen einer Teilentkopplung wählen:

- *Option 1:* Bis zu 100 Prozent der Mutterkuhprämien und gleichzeitig bis zu 40 Prozent der Schlachtprämien können gekoppelt bleiben; alle andere Rinderprämien müssen zu 100 Prozent entkoppelt werden.
- *Option 2:* Bis zu 100 Prozent der Schlachtprämien können gekoppelt bleiben; alle anderen Rinderprämien sind zu 100 Prozent zu entkoppeln.
- *Option 3:* Bis zu 75 Prozent der Sonderprämien für männliche Rinder (Bullen- und Ochsenprämien) können gekoppelt bleiben; alle anderen Rinderprämien sind zu 100 Prozent zu entkoppeln.

Die Schaf- und Ziegenprämien können zu maximal 50 Prozent gekoppelt bleiben.

Auch bei den Ackerfrüchten kann ein Mitgliedstaat eine Teilentkopplung wählen und folgende Prämienteile gekoppelt lassen (hier möglich auch in Kombination):

- bis zu 25 Prozent der Ackerprämien oder bis zu 40 Prozent der Prämien für Hartweizen,
- Saatgutbeihilfe.

#### Neue Zuteilung der Zahlungen

Alles, was an Prämien gekoppelt bleibt, wird wie bisher zugeteilt: Der Landwirt muss nachweisen, dass er auf einer bestimmten Fläche die bestimmte Frucht angebaut beziehungsweise im Stall das bestimmte Tier gehalten und dann zum Beispiel zum Schlachter gebracht hat. Neu zu regeln ist dagegen, wie die entkoppelten Prämien zugewiesen werden sollen. Die Mitgliedstaaten können zwischen zwei Modellen (siehe Kasten „Exkurs Entkopplung“) wählen oder diese auch kombinieren:

Das Standardmodell sieht vor, dass ein Betrieb in Zukunft nach der Entkopplung so viel entkoppelte Zahlungen erhält, wie er im Durchschnitt der Jahre 2000, 2001 und 2002 (Referenzzeitraum) pro Jahr an entsprechenden – damals noch gekoppelten – Zahlungen erhalten hat. Hinzu kommt bei Milchviehbetrieben die einzelbetriebliche Milchprämie, die erst zwischen 2004 und 2007 eingeführt wird. Der Betrag wird nun als Betriebsprämie gewährt. Allerdings muss der Betrieb so viel prämienberechtigte Fläche nachweisen, wie er im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 für Prämienkulturen oder als Futterfläche genutzt hat, um die volle Betriebsprämie ausgezahlt zu bekommen. Das Modell der Betriebsprämie führt also kaum zu Umverteilungen von Prämien zwischen Betrieben und auch nicht zwi-

### Exkurs Entkopplung: Betriebsprämie oder regional einheitliche Flächenprämie?

Von *Betriebsprämie* wird gesprochen, wenn jeder Betrieb im Grunde nach der Entkopplung jeweils so viel Prämie erhält, wie er im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 (Referenzzeitraum) pro Jahr erhalten hat, zuzüglich der Milchprämie zum 31. März 2007. (Die Milchprämie wird erst in den Jahren 2004 bis 2007 eingeführt. Ihre Höhe errechnet sich als Produkt der einzelbetrieblichen Milchquote zum 31. März eines Jahres mal Höhe der Milchprämie. Da das Standardmodell eine Entkopplung der Milchprämie im Jahr 2007 vorsieht, zählt für die Berechnung der Betriebsprämie die Quote im Jahr 2007.)

Zur Berechnung der Höhe der Prämienrechte, die ein Betrieb zugeteilt bekommt, wird dieser Durchschnittsbetrag plus Milchprämie auf die im Durchschnitt der Jahre 2000–2002 prämienerhaltende Fläche einschließlich Futterfläche (auch Grünland) umgelegt. Pro Hektar ergibt sich damit ein Prämienrecht, das für alle Flächen eines Betriebs gleich hoch ist. Erhielt zum Beispiel ein Grünland-Betrieb nach dieser Rechnung damals 5.000 Euro und hatte er 50 Hektar prämienerhaltende Fläche, so hat er nun 50 Prämienrechte zu jeweils 100 Euro. Ein ebenso großer Nachbarbetrieb, der (zum Beispiel weil er damals Bullen mästete) damals auf 30.000 Euro kam, erhält nun ebenfalls 50 Prämienrechte, allerdings im Wert von 600 Euro pro Prämienrecht. Die Prämiensumme wird sich bei der „Betriebsprämie“ also nach der Prämienlage im Referenzzeitraum richten.

Statt für die referenzbezogene Betriebsprämie kann sich ein jeder EU-Mitgliedstaat für die Alternative entscheiden (Artikel 58 der horizontalen Verordnung). Dann wird zwar immer noch für jeden Betrieb errechnet, wie viele Prämienrechte er bekommt, aber der Wert der Prämienrechte ist hierbei für alle Betriebe einer „Region“ gleich hoch. Deshalb ist von „*regional einheitlicher Flächenprämie*“ die Rede.

Dazu wird die Summe aller entkoppelten Direktzahlungen, die einer Region (zum Beispiel EU-Mitgliedstaat oder Bundesland) zur Verfügung stehen (einschließlich Milchprä-

mie, die bei diesem Modell schon 2005 entkoppelt werden kann), durch die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Region geteilt, ausgenommen Dauerkulturen. Zur Berechnung der Anzahl Prämienrechte pro Betrieb ist die Nutzfläche des Betriebes nun nicht im Referenzzeitraum, sondern zum Zeitpunkt der Entkopplung (zum Beispiel 2005) maßgeblich.

Würde man alle entkoppelbaren Direktzahlungen deutschlandweit auf die landwirtschaftliche Nutzfläche umlegen, ergäbe sich eine einheitliche Flächenprämie von circa 330 Euro pro Hektar. Der erste Beispielbetrieb würde gewinnen, der zweite verlieren.

Betriebs- als auch regional einheitliche Flächenprämie basieren also im Gegensatz zu heute auf der Zuteilung von *Prämienrechten*. Die heutige Getreideprämie wird für jede Fläche gezahlt, auf der Getreide angebaut wird. Wechselt die Fläche den Bewirtschafter, stellt der neue Bewirtschafter den Antrag auf Prämie. Demgegenüber werden die neuen Prämienrechte nur einmal vom Staat vergeben, und zwar zum Zeitpunkt der Entkopplung. Danach entscheidet jeder Betrieb selbst, ob er seine Prämienrechte behält oder an einen anderen Betrieb weitergibt.

Ein Prämienrecht wird allerdings vom Staat nur ausgezahlt, wenn der Betrieb dafür einen Hektar prämienerhaltender Fläche nachweist. Sonst ruht das Prämienrecht, das heißt es wird nicht ausgezahlt. Ein Prämienrecht darf höchstens drei Jahre ruhen, dann wird es eingezogen und fließt in die nationale Reserve, aus der zum Beispiel Härtefälle bedient werden. Um den Einzug eines Prämienrechts zu vermeiden, kann der Betrieb das Prämienrecht mit oder ohne Fläche verkaufen oder mit Fläche verpachten. Prämienrechte sind also handelbar. Ein aufnehmender Betrieb kann mit dem Prämienrecht allerdings nur etwas anfangen, wenn er dafür eine prämienerhaltende Fläche ohne Prämienrecht hat. Der Umfang der „prämienerhaltenden Fläche“ ist daher entscheidend dafür, welcher Preis sich für Prämienrechte bilden wird.

schen Regionen. So wie bisher erhalten die Betriebe pro Hektar ganz unterschiedlich hohe Prämien, je nachdem, wie viel sie im Referenzzeitraum erhalten haben.

Das Alternativmodell der regional einheitlichen Flächenprämie führt dagegen dazu, dass alle Betriebe pro prämienerhaltender Fläche gleich viel erhalten. Dazu werden die gesamten entkoppelten Zahlungen, die in eine Region (EU-Mitgliedstaat oder Teile davon) fließen, auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Region (ausschließlich Dauerkulturen) gleichmäßig verteilt. Über die Höhe der gesamten Prämie pro Betrieb entscheidet dann allein der Umfang der prämienerhaltenden Nutzfläche des Betriebes. Dieses Modell bedeutet eine starke Umverteilung von Prämien zwischen

Betrieben und Regionen, denn die Prämien waren bisher sehr unterschiedlich verteilt.

Möglich ist auch eine Kombination aus referenzbezogener Betriebsprämie und regional einheitlicher Flächenprämie. Beispielsweise können bestimmte Prämien, zum Beispiel die Milchprämie, als Betriebsprämie gezahlt und andere Prämien regional auf die Fläche umgelegt werden. In Deutschland wird von Bund und Ländern ein solches Kombinationsmodell angestrebt (siehe unten).

#### *Wirkung der Entkopplung am Markt*

Die beschlossene Entkopplung zu bewerten ist ein schwieriges Unterfangen, denn sie stellt einen grund-

legenden Wechsel der Agrarpolitik dar, so dass sich die Analysen weitgehend auf Einschätzungen stützen müssen. Sicher ist aber, dass sich mit der Entkopplung die Politik aus der Marktsteuerung über produkt- und mengenpezifische Zahlungen zurückzieht.

Ökonomietheoretisch betrachtet dürften die entkoppelten Zahlungen in der Preiskalkulation für landwirtschaftliche Erzeugnisse keine Rolle mehr spielen; die Prämien müssten aus den Deckungsbeitragsrechnungen gestrichen werden, denn sie sind keinem einzelnen Produkt mehr zuzurechnen. Doch wird die Praxis dem folgen? Es ist eine offene Frage, ob den Bauern und Bäuerinnen diese Trennung zwischen Preiskalkulation und Prämien in der Praxis gelingen wird, wenn sie mit ihren Abnehmern, den Molkereien, Schlachthöfen oder Getreidegenossenschaften über die Erzeugerpreise verhandeln. Immerhin aber bleibt festzuhalten, dass die Entkopplung ihnen eine große Chance dazu lässt, denn sie behalten die entkoppelten Zahlungen auch, wenn sie weniger Milch zur Molkerei oder Bullen zum Schlachthof bringen.

Bisher greift der Schlachthof beziehungsweise letztlich der Handel einen erheblichen Anteil zum Beispiel der Prämien für einen Schlachtbullen in Höhe von insgesamt 310 Euro/Tier ab. Die Rinderpreise sind so stark gesunken, dass der eigentliche Preis die Produktionskosten des Bauern bei weitem nicht mehr deckt. Also verwendet der Bauer einen Teil der Prämie dazu, diese Lücke zu füllen. Bis zu 80 Prozent der Rinderprämien sind somit nicht einkommenswirksam für den Bauern, sondern gehen indirekt an den nachgelagerten Bereich.

Nun erhält der Bullenmäster die entkoppelten Rinderprämien in Zukunft auch dann, wenn er weniger oder gar keine Bullen mehr mästet. Das ist das Pfund des Bauern. Der Schlachthof muss einen ordentlichen Preis bieten, damit er noch Bullen angeliefert bekommt. Aus diesem Grund ist eine Teilentkopplung nie im Interesse der Bauern, sondern höchstens der nachgelagerten Betriebe.

Auf der regionalen Ebene allerdings kann diese neue Entscheidungsfreiheit der Bauern dazu führen, dass bestimmte Produktionen stark zurückgefahren werden, also Verarbeitungsbetriebe ihre Kapazitäten nicht mehr auslasten und schließlich aufgeben müssen. Regionalpolitisch ist die Entkopplung unter Umständen also anders zu beurteilen. Ob es allerdings richtig oder notwendig ist, eine gesamte Produktion EU-weit zu stützen, um in Regionen mit höheren Erzeugungskosten zu Recht die Erzeugung aufrechtzuerhalten, oder ob es dazu andere Wege gibt, darüber ist zu diskutieren. Oder anders herum: Wenn als Folge der Entkopplung ein Rückzug von Produktionen aus bestimmten Regionen droht, sind zielgerichtet Maßnahmen zu ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Denn die Entkopplung ist

beschlossen; ein Weg zurück erscheint als wenig wahrscheinlich. Mögliche Maßnahmen sind nicht nur die Aufrechterhaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, sondern auch Maßnahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik, also der Ländlichen Entwicklung, wie Agrarumweltprogramme (zum Beispiel Beweidungsprämie).

#### *Umverteilung von Direktzahlungen*

Die zweite handfeste Frage ist die nach der Umverteilung von Direktzahlungen. Vor allem in Verbindung mit der Entkopplungsvariante der regional einheitlichen Prämienrechte steht eine Vielfalt an Möglichkeiten zur Verfügung, um alle oder nur bestimmte Teile der entkoppelten Direktzahlungen neu auf die landwirtschaftlichen Betriebe zu verteilen. Allein in Deutschland geht es im Jahr 2005 um rund 4,5 Milliarden Euro Direktzahlungen aus Brüssel. Weil diese Zahlungen bislang sehr ungleich auf die Betriebe und Regionen in Deutschland verteilt sind, liegt es nahe, von der Möglichkeit einer neuen Zuteilung Gebrauch zu machen. Damit ließe sich die Benachteiligung von Grünland, für das es keine Flächenzahlung in der ersten Säule gibt, gegenüber Silomais, für den bis zu 475 Euro pro Hektar (Bayern) gezahlt werden, abbauen. Wer diese Benachteiligung im Rahmen dieser Reform abbauen will, kommt um eine Angleichung der Zahlungen pro Hektar, das heißt um die Variante der regional einheitlichen Prämienrechte, nicht umhin. Kommt es stattdessen zur referenzbezogenen Betriebsprämie, so wird nicht nur der Prämienunterschied zwischen Betrieben auf Grünland- gegenüber Betrieben auf Ackerstandorten fortgesetzt. Es führt zudem dazu, dass die Betriebe auf Ackerstandorten auf dem Markt für Milchquoten mit mehr Liquidität bieten können als die „Grünland-Kollegen“, was ein Abwandern von Quote aus Grünlandregionen bedeuten würde.

#### *„Cross Compliance“ – Bindung an Standards*

Das Gegenstück zur Entkopplung der Zahlungen ist eine weitere Neuerung der EU-Agrarpolitik: Sämtliche Direktzahlungen werden nur dann in voller Höhe an einen Betrieb ausgezahlt, wenn dieser bestimmte Mindeststandards des Wirtschaftens einhält. Diese Bindung der Zahlungen an Standards wird „Cross Compliance“ genannt. Sie war in der Agenda 2000 den Mitgliedstaaten schon als freiwillige Maßnahme an die Hand gegeben worden; nun wird sie EU-weit obligatorisch eingeführt.

Einzuhalten sind zum einen 18 EU-weit bereits gültige Regelungen zum Schutz der

- a) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen,
- b) Umwelt und
- c) Tiere.

Zusätzlich sind die Betriebsflächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu erhalten. Dazu listet Anhang IV der horizontalen Verordnung sehr allgemein gehaltene Kriterien (zur Boden-erosion, zur „organischen Substanz im Boden“, zur Bodenstruktur und zum „Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen“) auf, die durch die nationalen Behörden zu konkretisieren sind. Hier kann der Mitgliedstaat auch eine Mindestpflege (um nicht zu sagen Mindestbewirtschaftung) der Flächen festlegen.

Ferner haben die Mitgliedstaaten durch den Erlass wirksamer Regelungen dafür zu sorgen, dass Flächen, die zum 15. Mai 2003 als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben. Ausnahmen sind jedoch zulässig, sofern vom Mitgliedstaat sichergestellt wird, dass die gesamte Dauergrünlandfläche eines Landes nicht „erheblich“ abnimmt.

Erfüllt ein Betrieb die Grundanforderungen nicht, muss er mit Prämienkürzungen bis hin zur vollständigen Streichung (Rückzahlung) rechnen. Die Mitgliedstaaten können 25 Prozent der gekürzten Mittel einbehalten, der Rest geht an die EU-Kasse.

Mit Cross Compliance erfolgt nun eine neue Kopplung der Zahlungen: nicht mehr an Produkte oder an die Produktion, sondern an die Art und Weise, wie gewirtschaftet wird. Hier wird eine neue Begründung für die Zahlung öffentlicher Mittel an die Landwirtschaft eingeleitet.

#### *Konsequenzen der neuen Begründung*

Eine Konsequenz aus der neuen Begründung für Direktzahlungen besteht darin, dass es sehr fragwürdig wäre, die gleiche Bewirtschaftungsweise in unterschiedlichen Betrieben und in unterschiedlichen Regionen unterschiedlich hoch zu honorieren. Genau das aber ist bei der referenzbezogenen Betriebsprämie der Fall: Dort erhält ein Betrieb mehr als ein anderer, weil der eine in den Jahren 2000–2002 mehr produziert hat als der andere. Nun werden aber beide für die Einhaltung der gleichen Standards honoriert. Ein Unterschied in der Höhe der Honorierung würde dem widersprechen, wäre folglich der Gesellschaft nicht zu erklären. Fragwürdig ist auf Dauer auch, ob als Legitimation für die Direktzahlungen die Einhaltung bestehender Gesetze ausreicht.

Gar eine Gefahr für die gesellschaftliche Akzeptanz der Zahlungen besteht darin, dass Mitgliedstaaten ein absolutes Minimum an Mindestpflege für ausreichend erklären, um Direktzahlungen zu erhalten. Im Extrem kann das dazu führen, dass ein Betrieb die Produktion einstellt und seine Flächen nur noch einmal im Jahr abmäht oder mulcht. Bei der referenzbezogenen Betriebsprämie kommen Prämienrechte von 500 bis 1000 Euro pro Hektar zustande. Wenn Mulchen ausreicht, um vom

Staat solche Beträge zu bekommen, dann wird das ganze System der Zahlungen schnell in die öffentliche Kritik geraten. Dem kann vorgebeugt werden, indem so hohe Anforderungen an die Mindestpflege gestellt werden, dass sich zumindest eine extensive Bewirtschaftung eher lohnt. Außer anderem spricht auch das dafür, bei der Entkopplung nicht das Betriebsprämien-Modell zu wählen.

#### *Milch: Ausrichtung auf den Weltmarkt*

Die eigentlichen Verlierer dieser Reform drohen die Milchviehbetriebe zu werden. Denn beschlossen wurden drastische Preissenkungen für die Milch-Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver von im Schnitt 20 Prozent. Der Preis, ab dem die EU zur Stützung des Marktes Butter aufkauft, wird in vier Schritten um insgesamt 25 Prozent, bei Magermilchpulver in drei Schritten um insgesamt 15 Prozent gesenkt. Erklärtes Ziel dieser Maßnahmen ist es, das Milchpreinsniveau innerhalb der EU stärker an das Weltmarktniveau heranzuführen. Damit sollen Exporte der EU mit weniger Exportsubventionen auskommen.

Als teilweiser Ausgleich dieser Maßnahme wird ab dem Jahr 2004 eine Milchprämie eingeführt, die in der letzten Stufe (2007) insgesamt 3,55 Cent/kg betragen wird. Laut Berechnungen des Bundeslandwirtschaftsministeriums werden die Preissenkungen damit um circa 56 Prozent ausgeglichen.

Die *Quotenregelung* bleibt bis zum Milchwirtschaftsjahr 2014/2015 erhalten. Die Erhöhung der Quote um 1,5 Prozent, die in der Agenda 2000 für die Jahre 2005 bis 2007 bereits beschlossen war, wird um ein Jahr nach hinten verschoben und beginnt somit erst 2006. Die von der EU-Kommission für die Jahre 2007 und 2008 vorgeschlagene zusätzliche Erhöhung um weitere zwei Prozent wurde nicht beschlossen; über eine eventuelle Erhöhung soll zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit von der Marktlage entschieden werden.

Die beschlossenen Preissenkungen werden die Marktpreise für Milch und Milcherzeugnisse zusätzlich unter Druck setzen, denn die Intervention spielt angesichts des strukturellen Überangebots an Milch, das wir in der EU haben, eine wichtige Rolle (in der EU werden rund 15 bis 20 Prozent mehr Milch erzeugt als ohne staatliche Unterstützung am Markt abgesetzt wird). Die Befürchtung liegt auf der Hand, dass die Senkung der Interventionspreise auch den Marktpreis nach unten zieht. Das ist zumindest das erklärte Ziel einer Politik, die über den Preis eine Konkurrenzfähigkeit mit anderen Milchexporteuren auf dem Weltmarkt anstrebt. Ein Interesse an niedrigen Erzeugerpreisen darf auch exportorientierten Molkereien unterstellt werden.

Das Problem des Überangebots an Milch, das ohnehin schon besteht, wird durch die Bestätigung der in der

Agenda 2000 beschlossenen Quotenausdehnung noch verschärft. Immerhin ist es gelungen, die darüber hinausgehende Quotenausdehnung, wie sie die EU-Kommission vorgeschlagen hatte, zurückzuziehen. Wie sich der Mengendruck tatsächlich entwickeln wird hängt stark davon ab, wie sich die Nachfrage sowohl in der erweiterten EU als auch international entwickeln wird.

Unabhängig davon ist es aus Sicht der Milcherzeuger nun wichtig, dass die Milchprämie frühzeitig, d.h. möglichst schon 2005 entkoppelt wird. Denn es gilt zu verhindern, dass es im Milchbereich zu dem Effekt des Durchreichens der Prämie an den nachgelagerten Bereich kommt, indem die Molkereien den Erzeugerpreis gleich schon um die Höhe der Milchprämie senken. Die Entkopplung bietet also die Chance, die zu entkoppelnde Milchprämie von Beginn an auch einkommenswirksam werden zu lassen.

#### *Modulation und Degression*

Die Modulation und die Degression spielten in den ersten Vorschlägen der EU-Kommission vom Sommer 2002 noch eine große Rolle. In jährlichen Schritten von drei Prozent sollten schließlich 20 Prozent der Direktzahlungen aus der ersten Säule der EU-Agrarpolitik (allgemeine Tier- und Flächenprämien) mittels der Modulation in Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (zweite Säule) umgewidmet werden. Dabei sollte für die ersten beiden Arbeitskräfte pro Betrieb ein Freibetrag in Höhe von 5.000 Euro von der Umwidmung (Kürzung) ausgenommen werden sowie für jede weitere betriebliche Arbeitskraft ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von 3.000 Euro. Zusätzlich sollte eine Prämienobergrenze pro Betrieb eingeführt werden: Nach Abzug der oben genannten Freibeträge und der Modulation sollten pro Betrieb maximal 300.000 Euro an Direktzahlungen ausgezahlt werden. Die Mittel aus der Modulation sollten nach Brüssel fließen und von dort nach vier Kriterien neu auf die EU-Staaten verteilt und dort für die Ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel, die durch Anwendung der Obergrenze einbehalten würden, sollten direkt in dem Mitgliedstaat für die Ländliche Entwicklung eingesetzt werden. Soweit diese ersten Kommissions-Vorschläge vom Juli 2002.

Die Legislativvorschläge vom Januar 2003 sahen bereits eine starke Abschwächung der Modulation auf letztlich sechs Prozent (oberhalb eines Freibetrages von 5.000 Euro) und keine Obergrenze mehr vor (die Obergrenze ist vor allem auf Druck von Deutschland fallen gelassen worden). Neu war der Vorschlag der Degression: Über die Modulation hinaus sollten alle Direktzahlungen um einen auf schließlich 13 Prozent ansteigenden Satz gekürzt werden, wobei auch hier 5.000 Euro kürzungsfrei bleiben sollten und auf Prämienbeträge

zwischen 5.000 und 50.000 Euro nur der halbe Kürzungssatz der Degression angewandt werden sollte. Die Mittel aus der Degression sollten nach Brüssel gehen, um neue Marktreformenten, wie zum Beispiel im Milch- oder Zuckerbereich zu finanzieren.

Der Luxemburger Beschluss sieht nun eine obligatorische Modulation vor, die im Jahr 2005 mit einem Modulations-(Kürzungs-)satz von drei Prozent beginnt. Im Jahr 2006 beträgt dieser Satz vier Prozent und ab dem Jahr 2007 schließlich fünf Prozent. Pro Betrieb bleiben Direktzahlungen bis zu 5.000 Euro/Jahr von dieser Modulation ausgenommen. Darüber hinaus gibt es im Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission keine weiteren (zum Beispiel an Arbeitskräfte gebundenen) Freibeträge. Die Modulation ist in der gesamten EU anzuwenden, ausgenommen sind EU-Beitrittsländer, solange sie nicht die vollen Direktzahlungen wie in der „alten“ EU erhalten.

Die Modulationsmittel sind der Förderung der ländlichen Entwicklung zur Verfügung zu stellen, wobei mindestens 80 Prozent der in einem Mitgliedstaat einbehaltenen (modulierten) Mittel dem Mitgliedstaat direkt zur Verfügung stehen, die restlichen werden von Brüssel aus nach einem Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt. Für Deutschland ist der Satz von 80 auf 90 Prozent erhöht worden, um gezielt Maßnahmen in Roggenanbauregionen als Ausgleich für den Wegfall der Roggenintervention einzuführen.

Geändert wurde sowohl der Rahmen an Fördermaßnahmen, die mit Modulationsmitteln zukünftig finanziert werden können, als auch die notwendigen Mindestanteile an nationaler Kofinanzierung. Während bisher Modulationsmittel nur für bestimmte „flankierende“ Maßnahmen bereit standen, stehen diese Mittel nun allen Maßnahmen der zweiten Säule offen. Die Kofinanzierungssätze sind auf mindestens 40 Prozent nationaler Anteil (beziehungsweise 15 Prozent in Ziel-1-Gebieten wie heute noch die neuen Bundesländer) gesenkt worden.

Die Degression ist fallen gelassen worden. In der beschlossenen horizontalen Verordnung findet sich lediglich ein Artikel mit der Überschrift „Haushaltsdisziplin“. Danach soll ab dem Haushaltsjahr 2007 eine Kürzung der Direktbeihilfen vorgenommen werden, wenn die Haushaltsprognosen der EU-Kommission „erkennen lassen“, dass die Ausgaben für die erste Säule der EU-Agrarpolitik über den Plan hinauszugehen drohen, wobei ein Sicherheitspuffer von 300 Millionen Euro zu berücksichtigen ist. Jedoch sind keine Festlegungen getroffen worden, wie und bei wem dann gegebenenfalls gekürzt wird.

Es bleibt festzuhalten, dass die Umwidmung von Mitteln hin zu zielgerichteten Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung nun viel schwächer ausfällt als er-

### Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland (Forderungen der Verbände)

Spielraum nutzen für mehr Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz und mehr soziale Gerechtigkeit in der Landwirtschaft! (Zusammenfassung)

1. Die *Entkopplung der Direktzahlungen* wird von den Verbänden *begrüßt*. Mit der Entkopplung wird die Grundlage für ein neues Fördersystem geschaffen, das gerechter und ökologisch sinnvoller ist, dem Tierschutz mehr Rechnung trägt und gesellschaftlich akzeptabler ist.
2. Die neue so genannte *Betriebsprämie nach Referenzzeitraum* ist *inakzeptabel*, denn sie ist alles andere als ökologisch oder sozial gerecht. Es kann nicht angehen, mit der Entkopplung der Direktzahlungen eine neue Begründung für die Prämienzahlungen an die Bauern zu suchen, den bisherigen Geldstrom des alten Systems aber mit der neuen Betriebsprämie zu zementieren. Bauern für die gleiche Leistung unterschiedlich zu honorieren ist weder der Gesellschaft noch den Landwirten vermittelbar.
3. Mit Artikel 58 hat Deutschland die Möglichkeit, *eine allgemeine, bundesweit einheitliche Flächenprämie einzuführen*, die in ihrer Höhe für Acker- und Grünland identisch ist und die auch „unproduktive“ Flächen einbezieht. Damit würde eine langjährige Forderung der Verbände umgesetzt. Erst mit der Umsetzung dieser Möglichkeiten kann die Agrarreform von Luxemburg als wirklich positiv gewertet werden. Nur dann kommen die Geldumverteilungsprozesse in Gang, die längst überfällig sind.
4. Die *neue Begründung für die Zahlungen an die Bauern* soll „*Cross Compliance*“ heißen, das heißt die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz-, Verbraucher- und Gesundheitsstandards. Im Prinzip wird ein solcher Ansatz von uns im hohen Maße begrüßt. Jedoch sind wir der Meinung, dass die Einhaltung bestehender Gesetze einen Förderanspruch noch nicht ausreichend rechtfertigt. Die Standards müssen oberhalb gesetzlicher Regelungen liegen, um von der Gesellschaft auf Dauer akzeptiert zu werden. Bund und Länder sind somit aufgerufen, mit der Umsetzung von Anhang IV der Verordnung Mindest- und Maximalbewirtschaftungsregeln zu entwickeln, an die die Auszahlung der Prämie gekoppelt wird.
5. Mit der „*Modulation*“ sollen Mittel aus den klassischen Agrarmarktordnungen in die 2. Säule der Agrarpolitik, die „*ländliche Entwicklung*“, verlagert werden. Dies entspricht einer alten Forderung der Verbände und wird *positiv* gesehen. Da die Modulation mit nur fünf Prozent sehr gering ausfällt, wird es kaum finanziellen Spielraum für neue, innovative Programme geben.
6. Auch deshalb sollte der „*national envelope*“ nach Artikel 68 zwingend genutzt werden. Wir begrüßen, dass mit diesem Instrument der *Umwidmung von zehn Prozent der Direktzahlungen* zukünftig noch weitere Anreize für eine stärker nachfrage- und qualitätsorientierte Produktion gegeben werden können. Damit können Beweidungsprogramme beziehungsweise weitere besondere Nutzungsformen unterstützt werden.
7. Die *Milchwirtschaft* droht wieder einmal Verlierer der Agrarpolitik zu werden, wenn nicht durch die *Einführung einer allgemeinen Flächenprämie* und einer zusätzlichen *Förderung der Beweidung* die beschlossenen Preissenkungen zumindest voll kompensiert werden.

Quelle: Gemeinsames Papier von 14 Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz, September 2003.

wartet. Aus Sicht einer sozial gerechteren Zuweisung der Mittel ist aber vor allem bedauerlich, dass jegliche Elemente der Anbindung von Zahlungen an den Faktor Arbeit, die in der Diskussion waren, wieder gestrichen worden sind.

### Die Umsetzung der Reform in Deutschland

Wie erwähnt, lässt die Reform den Mitgliedstaaten großen Handlungsspielraum vor allem bei der Umsetzung der Entkopplung sowie von Cross Compliance. Bei beidem sind die Interessen beziehungsweise Aufgaben der Bundesländer stark berührt, so dass die Bundesregierung auf die Mehrheit der Länder angewiesen ist, um die entsprechenden Gesetze auf den Weg bringen zu können.

Nach den Beratungen auf der Agrarministerkonferenz von Bund und Ländern im September 2003 sowie in den von den Ministerinnen und Ministern gemeinsam eingesetzten Arbeitsgruppen auf Fachebene zeichneten sich zum Redaktionsschluss (Ende Oktober) folgende Tendenzen ab:

- Es soll ein bundesweit einheitliches Modell für die Umsetzung von Entkopplung und Cross Compliance geben (was nicht heißt, dass auch Prämienhöhen bundesweit gleich hoch sein müssen).
- Das BMVEL und die ganz überwiegende Mehrheit der Länder wollen alle entkoppelbaren Zahlungen entkoppeln, und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt, das heißt zum 1. Januar 2005.
- Das BMVEL und eine Mehrheit der Länder wollen die Milchprämie hierbei einbeziehen.

### Die AbL schlägt ein dynamisches System vor

Für die Umsetzung der Entkopplung in Deutschland schlägt die AbL das folgende dynamische Konzept vor:

1. Alle *Rinderprämien* werden zu 100 Prozent und zum frühestmöglichen Zeitpunkt entkoppelt.
2. Die *Milchprämie* wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt entkoppelt.
3. Die *Ackerprämien* werden zu 100 Prozent und zum frühestmöglichen Zeitpunkt entkoppelt.
4. Es wird eine *regional einheitliche Flächenprämie* eingeführt, in die Acker- und Grünland gleichberechtigt einbezogen werden.

In diese regional einheitliche Flächenprämie fließen ein:

- a) alle entkoppelten Ackerprämien,
  - b) alle entkoppelten Tier- und Milchprämien mit Ausnahme eines Sockelbetrags pro Betrieb, der für eine Übergangszeit gewährt wird (siehe folgenden Punkt).
5. Um Härten beim Übergang von Tierprämien auf einheitliche Flächenprämien zu vermeiden, wird den Betrieben von ihnen zu entkoppelnden *Tier-Prämien* ein *Sockelbetrag* von zunächst maximal 30.000 Euro pro Betrieb belassen. Dieser Sockel aus den zu entkoppelnden Tier-Prämien der Betriebe kann für Betriebe, für die sich mehr als 30.000 Euro Tierprämien errechnen, erhöht werden, indem 50 Prozent der Arbeitskosten des Betriebes (in den entsprechenden Tierhaltungsbereichen) angerechnet werden. (Der Sockel kann nie höher sein als die Summe der zu entkoppelnden Tierprämien im Referenzzeitraum.)

Der Sockel wird innerhalb eines *Übergangszeitraums von fünf Jahren* in jährlich gleichen Schritten abgebaut.

Durch diese Lösung soll verhindert werden, dass Betriebe

mit hohen Tierprämien pro Hektar Nutzfläche durch den Übergang zu regional einheitlichen Flächenprämien bei der zunehmenden Orientierung am Markt überfordert werden. Starke Brüche werden abgemildert.

6. Im Jahr 2008 werden sämtliche Direktzahlungen einer gestaffelten und arbeitskraftbezogenen Modulation (beziehungsweise Degression) unterzogen.

Die AbL erneuert daher ihren *Vorschlag einer gestaffelten Kürzung in Verbindung mit lohnkostenbezogenen Freibeträgen*: Über die EU-weit verbindlich einzuführende Modulation sind die Direktzahlungen zu staffeln:

- a) Bis zu 30.000 Euro pro Betrieb (zwei Familienarbeitskräfte) und Jahr sollen kürzungsfrei bleiben.
- b) Prämienbeträge über 30.000 Euro hinaus werden progressiv gekürzt:
  - der Prämienbetrag zwischen 30.000 und 100.000 Euro wird um 25 Prozent gekürzt,
  - der Betrag zwischen 100.000 und 200.000 Euro um 50 Prozent,
  - der Betrag über 200.000 Euro um 75 Prozent.

Gleichzeitig erhalten die Betriebe die Möglichkeit, über den Nachweis ihrer tatsächlichen Lohnkosten ihren Prämienanspruch auf bis zu 100 Prozent ihres ungestaffelten Anspruchs zu erhöhen. Die tatsächlichen Lohnkosten (leicht erfassbar über die Sozialversicherungsnachweise) werden zur Hälfte angerechnet.

Damit wird die durch die einheitliche Flächenprämie nur reduzierte, nicht aber gänzlich abgebaute Privilegierung rationalisierter Betriebe beziehungsweise die Benachteiligung bäuerlicher Betriebe gegenüber stark rationalisierten Betrieben angegangen.

- Das BMVEL und die ganz überwiegende Mehrheit der Länder sprechen sich für ein Kombinationsmodell aus Betriebs- und einheitlicher Flächenprämie aus: Das Prämienvolumen für Ackerkulturen und Saatgut sowie 75 Prozent der entkoppelten Prämie für Stärkekartoffeln werden als regional einheitliches Ackerflächen-Prämienrecht gewährt (ergibt im Bundesdurchschnitt circa 300 Euro/Hektar). Das Prämienvolumen aus den Schlachtprämien für Großrinder, nationalem Ergänzungsbetrag Rinder sowie aus den Extensivierungszuschlägen Rinder wird als regional einheitliches Grünland-Prämienrecht gewährt (ergibt im Bundesdurchschnitt circa 85 Euro/ Hektar).

Daneben gibt es eine Betriebsprämien-Komponente für jeden Betrieb, die sich aus folgenden Prämien in Abhängigkeit von der betriebsindividuellen Referenzsituation speist: Milchprämie, Sonderprämie männliche Rinder, Mutterkuhprämie, Mutterschafprämie, Schlachtprämie für Kälber, entkoppelter Prämienan-

teil für Trockenfutter und 25 Prozent der entkoppelten Prämie für Stärkekartoffeln. – Die betriebsindividuelle Zuweisung wird pro Betrieb gleichmäßig auf alle Prämienrechte aufgeschlagen.

- Da das BMVEL und eine deutliche Mehrheit der Länder gleichwohl das Ziel regional einheitlicher Prämienrechte pro Fläche verfolgen, wird ein gleitender Übergang dahin angestrebt. Dazu soll die Höhe der Prämienrechte innerhalb eines Übergangszeitraums von fünf bis zehn Jahren (noch Entscheidungsbedarf) angeglichen werden, indem unter dem Durchschnitt liegende Prämienrechte jährlich angehoben und überdurchschnittliche Prämienrechte abgesenkt werden.

Große Differenzen zwischen den Bundesländern gab es in der Frage, ob es zu einer bundesweit einheitlichen Prämienhöhe oder zumindest zu einer Annäherung kommen soll. Bundesländer, deren Betriebe historisch bedingt zusammengenommen viel Prämien erhalten



haben (z. B. Schleswig-Holstein oder Bayern), würden dabei verlieren, während andere (z. B. Brandenburg oder Saarland) gewinnen würden.

Bezüglich der Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards setzte sich relativ schnell nach dem Luxemburger Beschluss die Haltung durch, möglichst niedrige Standards zu setzen. Das Hauptargument war dabei die Sorge um den Verwaltungsaufwand für die Kontrolle.

#### *Forderungen der Verbände*

Ein breites Bündnis an Verbänden aus Landwirtschaft, Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz hat nach dem Luxemburger Beschluss gemeinsame Forderungen für die nationale Umsetzung erarbeitet. Wir geben oben (siehe Kasten auf S. 47) die Zusammenfassung des Verbände-Papiers wieder (4):

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft hat zur Entkopplung ein Modell entwickelt und in die Diskussion gebracht, das durch eine besondere soziale Komponente gekennzeichnet ist. Wir dokumentieren es (siehe Kasten auf S. 48) um zu zeigen, welche Möglichkeiten die Entkopplung bieten kann.

#### **Anmerkungen**

- (1) Die EU-Kommission hatte ihren Halbzeitbericht (Mid-term Review) am 10. Juli 2002 und ein halbes Jahr später, am 21. Januar 2003, ihre Legislativvorschläge zur Reform vorgelegt.
- (2) Die Verordnungstexte sind auf der Homepage der EU-Agrarkommission nachzulesen: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_de.htm).
- (3) Auf die Abschaffung der Roggen-Intervention wird in diesem Beitrag dennoch nicht näher eingegangen.
- (4) Zusammenfassung des Gemeinsamen Papiers von 14 Verbänden (AbL, Bioland, BUND, DNR, DTSchB, DVL, Euronatur, IG BAU, Naturland, NaturFreunde Deutschland, NABU, Schweisfurth-Stiftung, vzbv, WWF), erarbeitet im Rahmen eines Projektes von Euronatur und AbL mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz. Das Papier ist einzusehen unter: [www.euronatur.org](http://www.euronatur.org) oder [www.abl-ev.de](http://www.abl-ev.de) oder auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts ([www.kritischer-agrarbericht.de](http://www.kritischer-agrarbericht.de)).

#### **Autor**

Ulrich Jasper ist Stellv. Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft – AbL.



AbL-Bundesgeschäftsstelle  
Bahnhofstr. 31  
59065 Hamm/Westf.  
Telefon: 02381/9053170  
Fax: 02381/492221  
E-Mail: [jasper@abl-ev.de](mailto:jasper@abl-ev.de)