

„Gesundheitscheck“ zeigt dringenden Behandlungsbedarf bei der EU-Agrarpolitik

EU legt erstes Papier zur Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik vor

von Ulrich Jasper

Am 20. November 2007 hat die EU-Agrarkommissarin Mariann Fischer-Boel ihr Papier zur Vorbereitung auf den „Gesundheitscheck“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU vorgestellt. Auf dreizehn Seiten werden darin die Bereiche aufgeführt, die die EU-Kommission überprüfen und mehr oder weniger stark korrigieren will. Dabei wird ausdrücklich festgestellt, dass es nicht um eine grundlegende Neuausrichtung der GAP gehen soll. Im folgenden Beitrag wird auf die für die deutsche Diskussion besonders bedeutsamen Vorschläge näher eingegangen: Staffelung/Degression, Modulation und Milchmarktordnung. Der Beitrag plädiert für eine gerechtere Verteilung der EU-Agrargelder und widerlegt die Argumentation derjenigen, die eine Veränderung der bisherigen Praxis ablehnen.

Die EU-Agrarreform von 2003 sowie die folgenden Reformen beinhalten mehrere so genannte Überprüfungs-klauseln, die Ergänzungen oder Korrekturen der GAP ermöglichen, wenn die Entwicklung auf den Märkten oder neue Herausforderungen (zum Beispiel der Klimawandel) dies erfordern. Diese Überprüfungen und Schlussfolgerungen sollen in einem „Gesundheitscheck“ genannten Prozess erfolgen. Dazu hat die EU-Kommission Ende November 2007 ein allgemeines Papier vorgelegt (1). Beschlüsse darüber sind für Ende 2008 vorgesehen.

Staffelung zugunsten gerechterer Verteilung

Einen der wichtigsten Punkte für die Debatte in Deutschland stellen die Ausführungen unter der Überschrift „Höchst- und Mindestbeträge“ dar. Als Begründungshintergrund für den Vorschlag einer Staffelung der Direktzahlungen durch ansteigende Kürzungen bei hohen Zahlungsbeträgen nennt die Kommission selbst die „Verteilung der GAP-Stützungszahlungen“. Diese „Frage der Verteilung“ sei zwar nicht neu, habe aber „seit kurzem durch die Transparenzinitiative, die die Veröffentlichung der Namen der Empfänger von EU-Mitteln vorsieht, neue Bedeutung erlangt“, schreibt die Kommission (2). Wie (ungleich) die Agrarförderung auf die Betriebe verteilt ist, sei mit der Einführung der Betriebs-

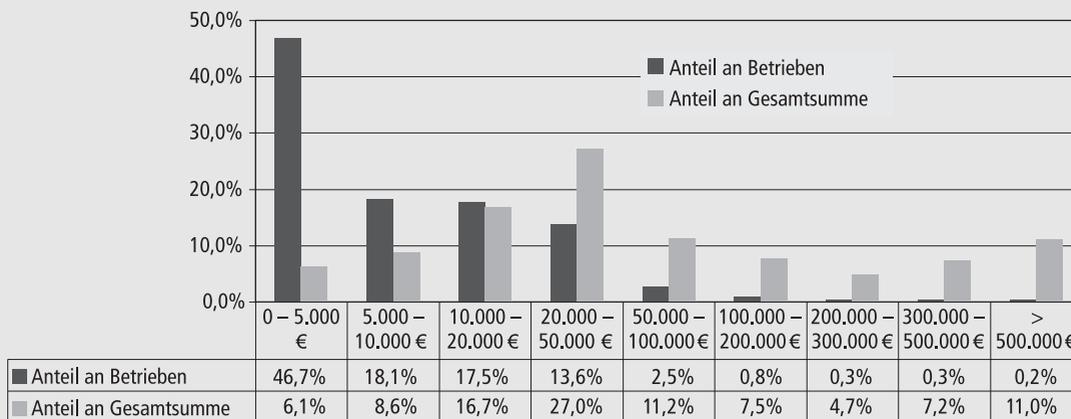
prämienregelung noch sichtbarer geworden, „so dass erneut die Forderung nach einer Deckelung der Stützungszahlungen für die wenigen Großbetriebe laut wurde“, fährt das Papier fort. Einen Überblick über die Verteilung in Deutschland gibt Abbildung 1.

Vorschlag kommt per Fußnote

Als Lösung des Problems schlägt die Kommission vor, die Direktzahlungen im oberen Bereich zu senken, und zwar umso stärker zu senken, je höher der Zahlungsbeitrag je Betrieb ausfällt. Ausdrücklich weist die Kommission darauf hin, dass „eine bestimmte Mindestförderung selbst bei hohen Gesamtzahlungen beibehalten würde“, womit sie sich deutlich distanziert von ursprünglichen Plänen der Kommission selbst, die Direktzahlungen nur noch bis zu einer bestimmten Höhe je Betrieb zu zahlen – im Gespräch waren bis zum Sommer 2007 noch Kappungsgrenzen von 300.000 Euro je Betrieb.

In einer Fußnote erläutert die Kommission dann, wie sie sich die Staffelung vorstellt: „Beispiel: Zahlungen über 100.000 Euro würden um 10 Prozent gekürzt, Zahlungen über 200.000 Euro um 25 Prozent, Zahlungen über 300.000 Euro um 45 Prozent“. Bei einem Betrieb, der bisher ohne Staffelung z. B. 500.000 Euro bekommt, würden dann also die ersten 100.000 Euro (bis auf die

Abb. 1: Verteilung der EU-Direktzahlungen in D (2005)



Grafik AbL, nach Zahlen der EU-Kommission, aktuellere Zahlen bisher öffentlich nicht verfügbar.

Modulation) ungekürzt bleiben, die nächsten 100.000 Euro um zehn Prozent gekürzt, die nächsten (zwischen 200.000 und 300.000 Euro) um 25 Prozent und alles, was über 300.000 Euro liegt, würde um 45 Prozent gekürzt – von den 500.000 Euro würden also (10.000 + 25.000 + 90.000 =) 125.000 Euro gekürzt, was zusammen einer Kürzung um 25 Prozent entspricht.

Die Lücken in der Arbeitsplatz-Argumentation

Jeglichen Versuchen, die Direktzahlungen zu staffeln, ist bislang in Deutschland immer das Argument vorgehalten worden, dass dadurch vor allem die großen Betriebe in Ostdeutschland in Existenznöte gebracht würden und dann gezwungen wären, Menschen zu entlassen. Dabei würden die Großbetriebe in den oftmals strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands eine tragende Rolle für die Wirtschaft und für die Bereitstellung von Arbeitskräften spielen.

Allerdings zeigt ein Blick in die Agrarstatistik, dass in der Landwirtschaft Ostdeutschlands mit 1,8 Arbeitskräfteinheiten je 100 Hektar Fläche nur halb so viele Arbeitskräfte (umgerechnet auf Vollzeitkräfte) beschäftigt sind wie in Westdeutschland (4,0 AKE/100 ha) (3).

Vor allem aber lässt diese Argumentation außer Acht, dass die Zahlungen heute unabhängig davon gezahlt werden, wie viele Arbeitsplätze ein Betrieb anbietet. Damit gibt es bezogen auf die Zahlungen automatisch einen Anreiz, mit möglichst wenigen Arbeitskräften zu wirtschaften. In rationalisierten flächenstarken Ackerbaubetrieben bewirtschaftet heute eine Arbeitskraft bis zu 400 Hektar. Bei durchschnittlich 300 Euro je Hektar kommen so umgerechnet bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft an Zahlun-

gen auf derartige Betriebe. Eine Staffelung allein stellt noch keine Verbindung zwischen Zahlung und Arbeit her. Aber die Staffelung ist zunächst schon dadurch gerechtfertigt, dass mit wachsender Betriebsgröße die Produktionskosten sinken (Kostendegression) und der Arbeitskräftebesatz abnimmt. Während die Statistik für Betriebsgrößen von 50 Hektar und mehr einen Arbeitskräftebesatz von 1,9 AKE/100 Hektar ausweist, liegt diese Zahl für Betriebe mit 20–50 Hektar schon bei 4,4, für Betriebe unter 5 Hektar sogar bei 18,5 AKE/100 Hektar (4).

Trotzdem können selbstverständlich auch große Betriebe viele Menschen je Fläche beschäftigen. Um diese Betriebe durch die Staffelung nicht in den Arbeitsplatzabbau zu zwingen, schlägt die AbL vor, dass diese Betriebe (von der Staffelung sind nur 5.300 Betriebe betroffen) auf Antrag einen Teil ihrer sozialversicherungspflichtigen Lohnkosten in Ansatz bringen können, um so die Kürzung teilweise oder auch ganz ausgleichen zu können (5).

Geld bleibt im Land

Die Gelder, die durch die Staffelung („Deckelung“) einbehalten werden, sollen laut Kommissionsvorschlag im betreffenden Mitgliedstaat verbleiben „und könnten für neue Aufgaben“ eingesetzt werden. Bei der Modulation hat Deutschland die Regelung getroffen, dass die Mittel, die durch die Modulation in einem Bundesland einbehalten werden, dem entsprechenden Bundesland zur Verfügung stehen – dieses System wäre auch bei der Staffelung ohne weiteres anwendbar. Auch den ostdeutschen Bundesländern, die aufgrund der Größe einiger Betriebe besonders von der Staffelung betroffen wären, würde also durch die Staffelung nicht weniger Geld zufließen.

Das vom Bundesministerium der Staffe­lung entge­gengebrachte Argument, die Staffe­lung schwäche die Nettozahlerposition Deutschlands, weil Deutschland nun mal größter Nettozahler der EU sei, aber von den „Einsparungen“ durch die Staffe­lung am stärksten betroffen sei, greift daher nicht (6). Denn es fließt kein Geld aus dem Land, sondern das zufließende Geld wird nur anders verteilt.

Deutliche Erhöhung der Modulation

Etwas anders sieht das bei der Modulation aus, die nach den Vorstellungen der EU-Kommission weiter ansteigen soll. Seit 2007 werden von den Direktzahlungen, die 5.000 Euro je Betrieb übersteigen, fünf Prozent gekürzt, um mit dem einbehaltenen Geld Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (Investitionsförderung, Agrarumweltprogramme, Ökolandbau, Ausgleichszulage u.a.) mitzufinanzieren. Den Satz von fünf Prozent will die Kommission nun von 2010 bis 2013 um jährlich zwei Prozent anheben, so dass ab 2013 dann 13 Prozent „moduliert“ würden. Von den Modulationsmitteln muss Deutschland – anders als bei der Staffe­lung – zehn Prozent anderen EU-Staaten zur Verfügung stellen (Deutschland hat hier eine Sonderregelung, andere Staaten müssen 20 Prozent abführen). Hierdurch tritt tatsächlich eine gewisse Schwächung der Nettozahlerposition Deutschlands ein. Allerdings haben Vertreter des Bundesministeriums immer wieder deutlich gemacht, dass das Bundesministerium einen geringen Anstieg der Modulation „notfalls“ akzeptieren würde, wenn die Staffe­lung verhindert würde.

Millionen werden umverteilt

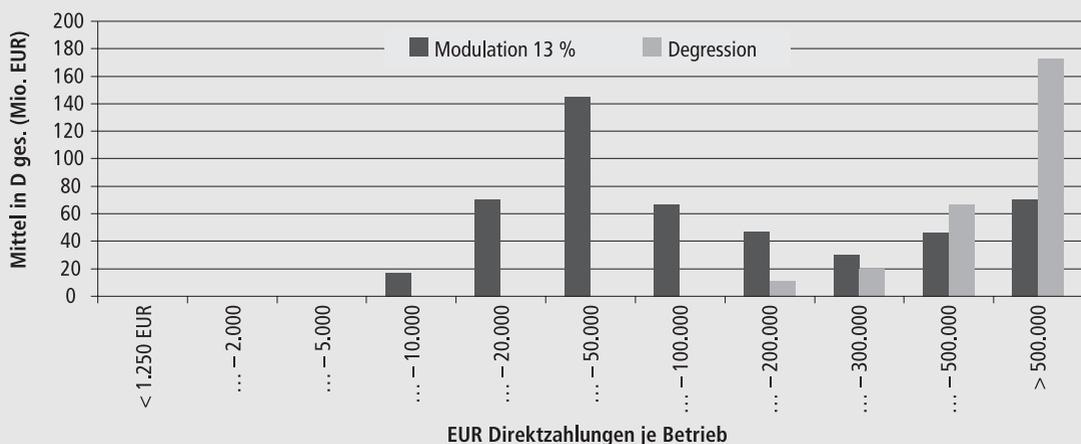
Staffe­lung und Modulation führen beide zu Umschichtungen eines Teils der Direktzahlungen hin zu bestimmten zielgerichteteren Maßnahmen. Das von der Kommission vorgeschlagene Modell der Staffe­lung würde in Deutschland nach den Zahlen von 2005 insgesamt 5.300 Betriebe von 330.590 Zahlungsempfängern betreffen, während die Modulation bei 176.050 Betrieben kürzt. Die Staffe­lung bewegt 270 Millionen Euro im Jahr (nach Zahlen des Niedersächsischen Ministeriums (7) auf Grundlage der Zahlen für 2007: 306 Millionen Euro), während allein die zusätzliche Modulation von plus acht Prozentpunkten über 300 Millionen Euro umschichtet (hier wieder nach Zahlen für 2005); insgesamt würde die Modulation im Jahr 2013 dann über 490 Millionen Euro in Deutschland bewegen (Ministerium Niedersachsen: 570 Millionen Euro).

Abbildung 2 zeigt, wie die Betriebsgruppen mit unterschiedlich hohen Prämienbeträgen von der Staffe­lung und Modulation betroffen sind: Während bei der Staffe­lung erwartungsgemäß die großen Betriebe die Hauptlast tragen, ist es bei der Modulation die Gruppe der mittleren Betriebe.

Neue Untergrenzen vorgeschlagen

Neben der Staffe­lung im oberen Bereich schlägt die Kommission vor, am unteren Ende der Beträge eine strikte Kappung in Form von „Mindestbeträgen“ vorzunehmen. Bisher gibt es eine Untergrenze bei den Direktzahlungen von 0,3 Hektar, die ein Betrieb mindestens

Abb. 2: Mittelbewegungen durch Staffe­lung und Modulation in Abhängigkeit von der Betriebsgröße



Grafik AbL, nach Zahlen der EU-Kommission für 2005 und auf Grundlage des Health-Check-Papiers der EU-Kommission vom 20.11.2007

nachweisen muss, um überhaupt Direktzahlungen zu bekommen. Bei in Deutschland durchschnittlich 330 Euro je Hektar liegt diese Grenze daher zur Zeit bei rund 110 Euro (für Grünland wird noch weit weniger gezahlt). Die Kommission schlägt vor, diese Mindestfläche anzuheben und/oder Mindest-Prämienbeträge einzuführen. Konkrete Zahlen nennt sie nicht, in den Ministerien in Deutschland wird aber von 500 bis 1.000 Euro Mindestgrenze gesprochen.

In Niedersachsen bekommen 6.400 Antragsteller (11,4 Prozent) weniger als 500 Euro. Unter 1.000 Euro liegen 10.400 Antragsteller (17,5 Prozent), die zusammen auf fünf Millionen Euro kommen, was einem Anteil an den Direktzahlungen in Niedersachsen von 0,6 Prozent entspricht. Das zeigt schon, dass es dabei nicht um eine Geldeinsparung bei den Direktzahlungen geht.

Die Begründung der Kommission lautet: Es habe sich gezeigt, „dass es unter den vielen Empfängern die sehr geringe, noch unter den Verwaltungskosten liegende Beträge erhalten, auch solche gibt, die gar keine echten Landwirte sind“. Wer konkret gemeint ist, bleibt offen. Was diese Empfänger zu unechten Landwirten macht im Vergleich zu Unternehmen, die Land aus Spekulationsgründen kaufen und damit an die Börse gehen, ist noch sehr erklärungsbedürftig. Besonders problematisch würde sich so eine Untergrenze in Ländern wie Rumänien, Bulgarien oder Polen auswirken, wo ein großer Teil der Landbevölkerung von Subsistenz-Landwirtschaft auf wenig Fläche lebt.

Neuregelungen bei den Betriebsprämien

Mit den Direktzahlungen hängen auch weitere Vorschläge der Kommission zusammen. So rückt sie nun von ihrem *Standardmodell* der *Betriebsprämienregelung* aus der Reform 2003 ab, wonach sich die Zahlungssumme eines Betriebes nach den Zahlungen der Vergangenheit bemisst (historisches Betriebsprämienmodell). Nun hält sie das Modell, das in Deutschland ab 2013 erreicht wird, nämlich das der regional einheitlichen Zahlungsansprüche je Hektar, für sinnvoller, und will allen Mitgliedsstaaten erlauben, dass sie sich neu für das „Regionalmodell“ entscheiden können, um „im Zeitraum 2009 bis 2013 einheitlichere Sätze vorzusehen“.

Die Kommission strebt daneben an, dass die Mitgliedsstaaten, die einige Direktzahlungen noch teilweise an die Produktion gekoppelt gelassen haben, diese *Zahlungen ganz entkoppeln*. Ausnahmen könnten jedoch „in bestimmten Regionen mit insgesamt geringer, aber wirtschaftlich oder ökologisch wichtiger Produktion“ noch bestehen bleiben. Als Beispiel nennt sie „die Mutterkuhprämie in Regionen mit extensiver Rindfleisch-erzeugung“.

Zu *Cross Compliance* schreibt die Kommission, dass das auch künftig „ein wesentliches Element“ der EU-Agrarpolitik bleiben werde. Es solle aber vereinfacht werden. Geprüft werden soll eine Streichung von einzelnen Bestimmungen aus der Liste, die auf 19 geltende EU-Rechtstexte verweist. Insbesondere ist dabei offenbar an Bestimmungen gedacht, die nicht beim landwirtschaftlichen Betrieb direkt, sondern im nachgelagerten Bereich ansetzen und zu besonderen Problemen bei der Kontrolle geführt haben. Auch bei den Vorgaben zur Instandhaltung der Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ will die Kommission prüfen, ob Änderungen angebracht sind. Nach Auffassung der Kommission könne die Cross Compliance-Regelung auch „einen Beitrag zur Erreichung der Ziele Abschwächung des Klimawandels und sachgemäßes Wassermanagement leisten“. Ob die Kommission damit an die Einführung zusätzlicher Vorgaben denkt, bleibt in dem Papier offen.

Die Stilllegung abschaffen

Das zweite Oberkapitel im Kommissions-Dokument befasst sich mit den Instrumenten der Marktordnungen in Form der Intervention (staatlicher Aufkauf und Lagerhaltung mit anschließenden subventionierten Verkäufen auf dem Welt- und Binnenmarkt) sowie in Form von Mengenbegrenzungen (Flächenstilllegung und Milchquote). Die Kommission will die Intervention von Getreide nur noch auf absolute Krisensituationen beschränken, allein für Brotweizen soll sie als ständiges „Sicherheitsnetz“ bestehen bleiben. Die Pflicht zur Flächenstilllegung will sie komplett und dauerhaft streichen und begründet das mit einer „vorhersehbaren Angebots- und Nachfragesituation bei Getreide einschließlich der Nachfrage im Zusammenhang mit der Erfüllung des Biokraftstoffziels der EU“. Die Kommission sieht, dass der Wegfall der Stilllegung in einigen Bereichen zu Problemen für den Naturschutz führt, weil diese Flächen sich zu Rückzugsflächen vor allem für zum Teil seltene Tierarten entwickelt haben. Als Lösung schlägt sie vor, dass die Zweite Säule einspringen und verstärkt „ökologische Flächenstilllegungen“ fördern soll. Weil Stilllegungsflächen auch für nachwachsende Rohstoffe genutzt wurden, wünscht sich die Kommission bei Wegfall der Stilllegungsverpflichtung auch hierfür Anreize aus der Zweiten Säule.

Quotenende bedeutet Preisrückgang

Zur Milchmarktordnung stehen in dem Papier nur wenige konkrete Ausführungen – es verweist auf einen aus-

fürhlichen Bericht über die Marktentwicklung, der für Dezember 2007 angekündigt war. Die Kommission betont aber mehrmals, dass die Quoten zum 31. März 2015 auslaufen. Als „Vorbereitung auf eine sanfte Landung“ schlägt sie vor, die Quoten schrittweise zu erhöhen – Zahlen nennt sie nicht. Begründet wird diese Quoten-Aufstockung damit, dass „die leistungsfähigeren Landwirte“ sonst daran gehindert würden, „von neuen Chancen zu profitieren“, denn die Kommission geht von einer weiter wachsenden Nachfrage auf dem Binnen- und Weltmarkt aus. Vollends zynisch wird es da, wo die Kommission auf „die am wenigsten leistungsfähigen Landwirte in benachteiligten Gebieten und speziell in Berggebieten“ zu sprechen kommt. Diese Betriebe wären ohne Gegenmaßnahmen „durch den erwarteten dramatischen Preisrückgang nach dem plötzlichen Wegfall der Milchquotenregelung mit großen Problemen konfrontiert“ (8).

Die Kommission geht also nach wie vor davon aus, dass ein Ausstieg aus der Quote zu einem „dramatischen Preisrückgang“ führen wird. Wenn dem so ist stellt sich die Frage, worin die „neuen Chancen“ liegen bzw. für wen das Chancen sein sollen – wohl kaum für die Milchviehbetriebe. Der Zynismus liegt auch darin, dass die Kommission diesen Satz in einen Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Aufstockung der Quote bringt. Wenn die Quoten aufgestockt werden, wird der Wegfall der Quote nicht so plötzlich und damit der dramatische Preisrückgang zeitlich gestreckt, so dass die Betriebe in benachteiligten Gebieten sich möglichst früh entscheiden sollten auszusteigen – so muss das gedeutet werden. Die Kommission schreibt: „Bestimmte Regionen, vor allem, aber nicht ausschließlich die Berggebiete, werden Probleme haben, eine Mindestproduktion aufrechtzuerhalten.“ Die Lösung dieser Probleme sieht die Kommission teilweise in Maßnahmen der Zweiten Säule, teilweise seien aber neue Maßnahmen notwendig, um die Erzeugung zu erhalten. Die Kommission nennt sie „besondere Stützungsmaßnahmen“, ohne sie näher zu erläutern. Offenbar ist an die Einführung einer Milchkuh-Prämie gedacht, die auch vom Bayerischen Minister bereits vorgeschlagen worden ist (9). Bezahlt werden soll das zum Beispiel aus den Geldern, die bei der Staffelung einbehalten werden (10).

Bedenklicher Gesundheitszustand

In dem Papier zum Gesundheitscheck werden noch weitere Themen angesprochen, etwa die stärkere Förderung von Mehrgefahren-Versicherungen, der Klimawandel, die „Bioenergie“ (wird als Beitrag zum Klimaschutz gesehen) oder Artenschutz. Zum letzten Punkt liest sich das Papier wie ein Offenbarungseid: „Eine

wichtige Herausforderung besteht darin, dem Rückgang der Artenvielfalt Einhalt zu gebieten (...). Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, diesen Rückgang bis 2010 zu stoppen, aber dieses Ziel dürfte unrealistisch sein, wobei der Landwirtschaft für den Schutz der Artenvielfalt eine außerordentlich wichtige Rolle zukommt.“ (11) Die gesamte Themenpalette ist schon ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass es beim Gesundheitszustand der EU-Agrarpolitik nicht zum allerbesten bestellt ist. Da sollte auf eine wirksame Behandlung nicht lange gewartet werden. Das gilt ganz besonders für die Staffelung der Zahlungen und die Modulation. Denn die Alternative zu gestaffelten Umschichtungen innerhalb des Agrar-Etats ist nicht etwa keine Umschichtung, sondern eine Umschichtung in andere EU-Töpfe – doch dann wird linear, also bei allen gekürzt, die ungerechte Verteilung bliebe erhalten und öffentliche Akzeptanz wäre nicht zu erwarten.

Anmerkungen

- (1) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, KOM (2007) 277, Brüssel, den 20. November 2007.
- (2) KOM(2007) 277, S. 5. Zur Transparenz: Im November 2007 wurden für Deutschland erste Zahlen und Namen von Empfängern von Direktzahlungen veröffentlicht, und zwar für Nordrhein-Westfalen und Brandenburg – siehe www.wer-profitiert.de.
- (3) BMELV (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2007, Tab. 53.
- (4) Ebenda.
- (5) Ausführlicher in: Abl-Positionspapier vom Juni 2006: „Die soziale Anbindung der Prämien-Zahlungen an den Faktor Arbeit jetzt durchsetzen!“
- (6) Das Argument hat Bundesminister Horst Seehofer in mehreren Fernsehinterviews am 20. November 2007 betont (ARD-Tageschau, ZDF-Morgenmagazin).
- (7) Vorgestellt von Dr. Wilhelm vom Niedersächsischen Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf der Herbsttagung der Abl Niedersachsen am 28. Oktober 2007, Verden.
- (8) KOM(2007) 277, S. 8.
- (9) Bayerisches Staatsministerium Landwirtschaft und Forsten, Pressemitteilung 26. Oktober 2007: Miller will Produktmarke für die Berglandwirtschaft.
- (10) Die Kommission will dazu den Artikel 69 der EU-Verordnung 1782/2003 nutzen, der eine Umschichtung von Direktzahlungen für bestimmte Maßnahmen innerhalb der 1. Säule vorsieht. Der Artikel, der bisher in kaum einem EU-Land angewendet worden ist, müsste geändert werden.
- (11) KOM(2007) 277, S. 11.

Autor

Angaben zum Autor finden sich am Ende des Beitrags „Aktive Milchviehalter mit 40 Cent-Förderung erfolgreich“ (s. u. S. 51).