

© **Schwerpunkt »Agrarreform«**

EU-Agrarpolitik im Kraftfeld der Interessen

Über den Endspurt bei der aktuellen Reformdebatte und die anhaltende Blockadepolitik der Bundesregierung – Ausgang offen

von Ulrich Jasper

Im ersten Halbjahr 2013 könnte entschieden werden, welchen Weg die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union in den nächsten Jahren einschlagen wird: Ob und wie die Direktzahlungen verbindlich für alle Empfänger an wirksame ökologische Standards gebunden werden. Ob eine Staffelfung mit Obergrenze und Anrechenbarkeit der betrieblichen Arbeit eingeführt wird. Wie der Übergang organisiert wird vom alten staatlichen Markt-Interventionssystem hin zu Regeln, die endlich ein ausgewogenes Kräfteverhältnis am Markt ermöglichen. Welchen Stellenwert eine gesellschaftlich-innovative ländliche Wirtschaftspolitik für vielfältige und lebendige ländliche Gemeinschaften und Räume in Europa haben soll. Und ob sich Europa mit all dem auch seiner internationalen Verantwortung für die Lebens- und Wirtschaftschancen der ländlichen Bevölkerung insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern aktiv stellt. Schwergewichtige Interessen der Agrarindustrie und ihrer Lobbygruppen stehen gegen all diese Ansätze. Aber auch die deutsche Bundesregierung als größter Nettozahler der EU blockiert den Reformprozess. Mit aller Macht soll verhindert werden, dass das Geschäft wachsender Absatzmärkte außerhalb Europas gestört werden könnte. Das EU-Parlament und die Regierungen im Rat müssen nun Farbe bekennen.

Sozialer Zusammenhalt, Umwelt- und Klimaschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt, Tierschutz – all das wird mit der EU-Agrarpolitik elementar berührt und beeinflusst. Ob wir in Europa schon so weit sind, um vorausschauend genug die Weichen für die Gesamtgesellschaft auf Zukunft zu stellen, ist offen. Es herrscht ein grundlegender Richtungsstreit über die zukünftige Entwicklung der europäischen Land- und Lebensmittelwirtschaft.

Der erwartete Boom einerseits ...

Auf der einen Seite richten sich insbesondere Unternehmen der Fleisch- und Milchindustrie, aber auch der Ernährungsindustrie insgesamt derzeit strategisch noch stärker als bisher auf außereuropäische Absatzmärkte aus. Besonders hohe Wachstumsraten werden in Ländern beziehungsweise Zentren Asiens und Afrikas gesehen. Auch bei bedeutenden Ackerfrüchten verspricht das – im Mehrjahresmittel deutlich gestiegene – internationale Preisniveau satte Renditen. Europas Agrarindustrie sieht sich im Boom. Die Ökonomen der Wissenschaft stützen diese Sicht, indem sie vorrechnen,

dass Agrarprodukte aus Europa heute international schon wettbewerbsfähig seien. Mindestens im Ackerbau treffe das sogar auch auf einen Teil der landwirtschaftlichen Betriebe zu, und zwar sogar dann noch, wenn die europäischen Direktzahlungen – in Deutschland heute im Schnitt 340 Euro je Hektar – zusammengestrichen werden.

Goldene Jahre, auf die sich nicht zuletzt auch die vorgelagerten Bereiche der chemischen Industrie (Düngung, Pflanzenschutz, Saatgut), des Maschinenbaus (Landtechnik und Stallbau), der Futtermittelwirtschaft und des internationalen Handels freuen – vom Geschäft mit nachwachsenden Rohstoffen noch ganz zu schweigen. Alles, was letztlich an allgemein gültigen Anforderungen des Umweltschutzes, des Tierschutzes, des Marktgleichgewichts und der (ländlichen) Entwicklungspolitik diese Aussichten trüben könnte, wird abgelehnt und als wirtschaftsfeindlich dargestellt. Es geht um was.

... Sorge um Tragfähigkeiten andererseits

Worauf fußt aber der Boom? Ist er langfristig tragbar – ökologisch, sozial, auch wirtschaftlich? Wie passt ein

solcher Boom zusammen mit den wissenschaftlich ebenfalls nachweisbaren deutlichen Anzeichen dafür, dass bereits die heutige Ausprägung der Agrarwirtschaft die Grenzen des Tragfähigen langfristig überschreitet?

- Ihr Anteil am Klimawandel ist beachtlich und bedroht global nicht zuletzt die Ertragsfähigkeit der Landwirtschaft.
- Ihr Anteil an der Verarmung der biologischen Vielfalt liegt in Europa weit vor dem anderer Ursachen: Der Verlust an Landschaftsstrukturen, die Verengung der Fruchtfolgen bis hin zu Maismonokulturen und die Komprimierung in der Nutzung sind die Hauptgründe und sie machen auch der Bodenfruchtbarkeit zu schaffen.
- Der »diffuse« Eintrag von Nährstoffen in Gewässer geht insbesondere in den Hochburgen der Tierhaltung nicht mehr zurück, sondern verbleibt bei zu hohen Werten.
- Europas Inanspruchnahme von Nutzflächen weltweit übertrifft die Fläche Europas um die doppelte Nutzfläche Deutschlands, vor allem für Import-Futtermittel, was sich bei uns wiederum in den Zentren der Veredlung und Milcherzeugung bündelt und in den Ursprungsländern die Ausdehnung des großflächigen Sojaanbaus mit zum Teil verheerenden sozialen und ökologischen Folgen mit vorantreibt.

Und all das vor allem für eine Tierhaltung, die sich in Europa in riesigen Schritten auf immer weniger Regionen und Betriebe beziehungsweise Unternehmen konzentriert. Sowohl die entstehenden Größenordnungen als auch die Form der damit verbundenen Tierhaltung entziehen der Landwirtschaft den gesellschaftlichen Rückhalt. Aber ohne diesen Rückhalt ist Landwirtschaft zumindest in dicht besiedelten und vielfältig strukturierten ländlichen Gebieten Europas nicht zu betreiben. Wer soll, wer will diesen Job noch machen? Und besonders in Teilen Osteuropas – Rumänien, Bulgarien, auch Polen – übersetzt sich der »Boom« nicht in Bleibe- und Zukunftsperspektiven für die Millionen kleinbäuerlichen Familien, sondern in Verdrängung, Abwanderung und Perspektivlosigkeiten in ländlichen Räumen. Ähnliches bewirken die Exporte unserer Agrarprodukte, unserer Leitbilder und Systeme auch in Entwicklungsländern, mit existenziell noch verheerenderen Folgen.

Es geht nicht um einen Widerstreit Landwirtschaft gegen Nicht-Landwirtschaft. Es geht um das Wie, um die Art und Weise, wie Land- und Lebensmittelwirtschaft betrieben werden.

Die beiden Pole – die Dollar- oder Eurozeichen in einigen Augen und die Sorge um eine ökologisch, sozial und ökonomisch langfristig tragfähige Land- und Er-

nährungswirtschaft – bilden das Kraftfeld, in dem Europas Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die Jahre nach 2013 derzeit neu ausgerichtet wird. Die Magnete stehen mächtig unter Strom.

Chancen dieser Reform

Die aktuelle Reform hat das Potenzial, mit einigen zentralen Weichenstellungen eine andere Entwicklungsrichtung als bisher einzuschlagen. Die Gelder können – und *sollten* – positiv wirksam gemacht werden für die Beachtung der ökologischen Tragfähigkeiten und den Übergang von der ölgesteuerten hin zur solargestützten Landwirtschaft einleiten. Die EU-Kommission hat den Vorschlag der Plattform- und AgrarBündnis-Verbände aufgegriffen, die Direktzahlungen an drei ökologische Anforderungen zu binden: Fruchtfolge, Grünlanderhalt und Nachweis ökologischer Vorrangflächen.¹

Mindestfruchtfolge

Dass Anreize zum Beispiel zur Einhaltung einer Mindestfruchtfolge bei uns angezeigt sind, zeigt der zunehmende Anbau von Mais in Monokultur in einigen Regionen wie etwa im nordrhein-westfälischen Münsterlandkreis Borken. Hier herrscht – bezogen auf das Bundesland – die größte Viehdichte und es gibt die meisten Biogasanlagen. Hier baut fast jeder zweite Betrieb mit Mais-Anbau auf mehr als der Hälfte seiner Ackerflächen Mais an. Was über die Hälfte hinausgeht, bedeutet über die Jahre den Anbau von Mais nach Mais – also Monokultur. Ein Viertel der Betriebe mit Maisanbau (27 Prozent) baut hier sogar so viel Mais an, dass der Mais auf über 70 Prozent der einzelbetrieblichen Ackerflächen wächst.² Bundesweit überschreitet heute in rund 40.000 Betrieben eine Frucht einen Anteil an der Ackerfläche von maximal 70 Prozent, in der Hälfte der Betriebe ist diese Frucht Mais.³ Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Grenze für den Anteil einer Frucht soll bei diesen 70 Prozent liegen, die Plattform- und AgrarBündnis-Verbände schlagen maximal 50 Prozent vor, damit tatsächlich von Fruchtfolge gesprochen werden kann.⁴

Die Verbände fordern zudem, dass die Anforderung an die Fruchtfolge um einen entscheidenden Punkt ergänzt wird: Auf mindestens 20 Prozent der Ackerfläche soll der Betrieb Leguminosen wie Ackerbohnen, Erbsen oder Gemenge wie Klee gras anbauen, damit die einzigartige Fähigkeit dieser Pflanzengattung genutzt wird, Stickstoff aus der Luft im Boden zu binden, und zwar für die Folgefrucht gleich mit. Allein in Deutschland würden damit 120.000 bis 160.000 Tonnen Rein-Stickstoff jährlich für die Folgefrüchte in den Boden gelegt. Insgesamt könnte ein Drittel des im deutschen Ackerbau eingesetzten Stickstoff-Mineraldüngers eingespart werden, dessen Herstellung einem Energiever-

brauch von 400 Millionen Litern Diesel entspricht – pro Jahr. Der hohe ökologische Wert des Leguminosenanbaus wird heute nicht mehr bezweifelt – im Gegenteil, das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV) hat mit lautem Getöse eine eigene Eiweißpflanzen-Strategie gestartet. Aber den Ansatz der Verbände, die Direktzahlungen an einen Mindestanbau von Leguminosen zu binden, lehnt das BMELV weiter ab.

Ökologische Vorrangflächen

Auch der Vorschlag der EU-Kommission, die Auszahlung der vollen Direktzahlungen an den Nachweis von ökologischen Vorrangflächen im Betrieb im Umfang von sieben Prozent der Ackerfläche zu binden, ist eine klare Antwort auf ein akutes Problem: den weiter fortschreitenden Verlust an wild lebenden Tier- und Pflanzenarten in unseren Landschaften. Selbst die Bestände von »Allerweltsarten« wie Feldlerche und Kiebitz sind dramatisch eingebrochen. Es wird bedrückend still auf unseren Feldern und Weiden – das ist nicht nur ein statistisch messbarer Rückgang an biologischer Vielfalt, sondern ein für jeden und jede erfahrbarer Verlust an bisher als so selbstverständlich erachteter Lebensqualität.

Einzelbetriebliches Dauergrünland

Der Vorschlag der EU-Kommission zum »Greening« beinhaltet als dritte Anforderung den Erhalt des einzelbetrieblichen Dauergrünlands. Wer diese drei Standards nicht einhält, verliert unmittelbar 30 Prozent der Direktzahlungen. Aber auch die restlichen Direktzahlungen (Basisprämie) sollen an diese Kriterien mitgebunden werden, indem bei Nichteinhaltung weitere Sanktionen beziehungsweise Kürzungen vorgenommen werden, entsprechend dem »Cross Compliance«-Mechanismus.

Arbeitskräfte berücksichtigen

Echte Chancen birgt auch der Vorschlag der EU-Kommission, die Direktzahlungen pro Betrieb nicht länger unbegrenzt auszuzahlen, sondern hohe Basisprämienbeträge (also ohne die Greening-Komponente) gestaffelt zu kürzen und dabei die betrieblichen Arbeitskräfte beziehungsweise Lohnkosten kürzungsmindernd zu berücksichtigen. Auch hier geht der Vorschlag der Kommission im Konkreten den Verbänden längst nicht weit genug, aber der Ansatz wird ausdrücklich begrüßt. Schließlich eröffnet er Wege, um eklatante Wettbewerbsverzerrungen zulasten bäuerlich wirtschaftender Betriebe abzubauen. Denn heute profitieren von der Ausgestaltung der Direktzahlungen flächenstarke rationalisierte Ackerbaubetriebe, die auf Zahlungen von umgerechnet bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft und Jahr kommen, während vielfältig wirtschaftende bäuerlich strukturierte Betriebe – ob groß oder klein – nur auf ein Zehntel je Arbeitskraft kommen.

Gegenstrategien aus Berlin

Verbände wie der Deutsche Bauernverband (DBV), der Raiffeisenverband (DRV) und die Ernährungsindustrie lehnen diese Vorschläge der EU-Kommission ab, ebenso Bundesministerin Ilse Aigner und ihre Verhandlungsführer in Brüssel. Ihr Vorgehen gegen das Greening ist dabei beispielhaft. Ihre Strategie folgt einer Kaskade:

Kein verbindliches Greening

Ihre erste Priorität lautet, die *Verbindlichkeit* dieses Greenings für jeden Betrieb beziehungsweise Direktzahlungsempfänger zu kippen. So ging das Bundesministerium am 26. April 2012 mit einem Vorschlag an die Öffentlichkeit, der das Greening vollkommen freiwillig machen sollte.⁵ Auf Ebene der Mitgliedsländer sollten zehn Prozent der Direktzahlungen in die Zweite Säule für freiwillige Agrarumweltmaßnahmen und Ökolandbau überführt werden, im Gegenzug sollten sämtliche verbleibenden Direktzahlungen weiterhin *ohne* ökologische Konditionierung ausgezahlt werden. Für Deutschland rechnete Aigner 500 Millionen Euro Umschichtung gegenüber fünf Milliarden ökologisch unqualifizierter Direktzahlungen vor und überschrieb das mit »Umweltbeiträge der Landwirtschaft stärken«. Der Bauernverband stimmte diesem Vorschlag zu.

Doch der Vorstoß stand im krassen Widerspruch zu den Beschlüssen der Agrarministerkonferenz von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2011 in Suhl und des Bundesrates vom 16. Dezember 2011.⁶ Darin unterstützt die deutsche Ministerrunde den Ansatz der Kommission und fordert ein »ökologisches Anforderungsprofil für den Erhalt der Direktzahlungen«, das sich klar und eindeutig an den drei Kriterieninhalten der EU-Kommission orientiert. Auch in Brüssel hat das BMELV für seinen Vorstoß nicht viel Unterstützer gefunden.

Wenig Bindung an Direktzahlungen

Zweite Priorität der Phalanx aus BMELV und Bauernverband war und ist, möglichst wenig Direktzahlungen an die ökologischen Kriterien zu binden. Erstens sollen diese Kriterien auf keinen Fall mit einem Sanktionsmechanismus für die Basisprämie verbunden werden (siehe oben), so dass den Betrieben bei Nichteinhaltung mindestens die 70 Prozent Basisprämien verbleiben. Zweitens soll der Anteil der Direktzahlungen, der unmittelbar an die Kriterien gebunden wird (30 Prozent nach Vorschlag der EU-Kommission), möglichst weit abgesenkt werden, denn verschiedene Berechnungen haben gezeigt, dass es sich bei 30 Prozent Mittelbindung für die Betriebe nicht rechnet, auf das Greening und damit auf die 30 Prozent Direktzahlungen zu verzichten.⁷

Kriterien aufweichen und abschwächen

Die dritte Priorität ihrer Strategie gegen das Greening liegt schließlich darin, die einzelnen ökologischen Kriterien so weit aufzuweichen und abzuschwächen, dass möglichst wenig Betriebe reagieren müssten. Das BMELV hat dazu einen Menü-Vorschlag mehrerer Mitgliedsländer initiiert und abgestimmt, der informell von 16 EU-Ministerien unterstützt worden sein soll und schließlich am 27. April 2012 unter der Flagge Luxemburgs in Brüssel vorgestellt wurde.⁸ Danach sollen die Mitgliedsstaaten und die Betriebe aus einem komplizierten und verschachtelten Optionen-Menü »Greening-Instrumente« auswählen können, darunter auch Maßnahmen wie »Erzeugung alternativer Energien oder nachwachsender Rohstoffe« oder »Nährstoff- und/oder Boden-Management-Pläne«, die als Greening-Maßnahmen anerkannt werden sollen.

Auch hier stellt sich das BMELV gegen die deutsche Agrarministerkonferenz, die am 28. September 2012 in einem weiteren Beschluss zur GAP-Reform festhält: »Die Agrarministerkonferenz befürwortet weiterhin grundsätzlich den Kommissionsvorschlag mit drei für den Einzelbetrieb obligatorischen Maßnahmen (...). Ein alternativ von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagenes Menümodell wird insbesondere wegen des erwarteten hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwands sowie der Gefahr einer mangelnden Wirksamkeit sehr kritisch gesehen. Menümodelle kommen nur auf Ebene der Mitgliedsstaaten in Frage und müssen einfach umsetzbar sein.«⁹

Vom Tisch ist der Menü-Ansatz damit nicht. Er fand sich in der Verhandlungsvorlage des Präsidenten des Europäischen Rats Herman van Rompuy für das EU-Gipfeltreffen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 Mitte November 2012. Danach sollten die Mitgliedsstaaten eine »klar definierte Flexibilität« bezüglich der Auswahl von Greening-Maßnahmen erhalten.¹⁰

Insgesamt wird dieses eher im Hintergrund laufende Vorgehen begleitet von der tausendfach vorgetragenen Behauptung, die EU-Kommission plane mit dem Greening die Wiedereinführung der Flächenstilllegung, und das in Zeiten einer wachsenden Weltbevölkerung und einer wachsenden Nachfrage nach Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen. Natürlich geht es nicht um Stilllegung, darf es nicht um Stilllegung gehen, denn das Ziel, mit ökologischen Vorrangflächen (»Flächennutzung im Umweltinteresse« heißt es im Kommissionsvorschlag) ist ja gerade, diejenige Artenvielfalt zu erhalten, die unmittelbar von der landwirtschaftlichen Nutzung in einer nachhaltigen Art und Weise abhängt. Ohne Nutzung ist die Artenvielfalt weg, aber mit einer Nutzung ohne Rücksicht auf Umweltkriterien eben auch. Es kann also nur – aber immerhin – darum gehen, welche Nutzungsformen für diese Zielsetzung in Frage kommen.

Staffelung und Arbeit

Neben einem wirksamen Greening steht für die Bundesregierung der Vorschlag der Kommission zur Staffelung beziehungsweise Kappung der Direktzahlungen ganz oben auf der Berliner »Abschussliste«. Die Bundesregierung hat stets klar und deutlich gesagt, dass sie diesen Vorschlag kategorisch ablehnt. Gegen frühere Vorschläge der EU-Kommission für gestaffelte Kürzungen sehr hoher Zahlungen je Betrieb hat Berlin argumentiert, dass damit Arbeitsplätze in den ostdeutschen Großbetrieben verbunden seien. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag diesmal diese Kritik gleich ausgeschaltet, indem die von Kürzungen betroffenen Betriebe ihre vollen Lohnkosten von der Kürzung freihalten können. Nun argumentiert das Bundesministerium, dass der Vorschlag der Kommission ja selbst in Deutschland mit seinen relativ vielen Großbetrieben dazu führe, dass nur weniger als 100 Betriebe mit Kürzungen rechnen müssten – und der Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis mehr zur Wirkung stehe.

Die Plattform-Verbände fordern gerade aus diesem Grund, dass die Staffelung nicht erst bei 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb und Jahr beginnt, sondern deutlich früher einsetzt und zweitens die Betriebe nicht die vollen, sondern nur ihre halben Lohnkosten in Ansatz bringen können, damit auch in flächenstarken rationalisierten Ackerbaubetrieben die Arbeit nicht zu 100 Prozent vom Staat bezahlt wird. Berlin blockt jede Überlegung in diese Richtung ab.

Damit nicht genug. Eine Forderung der Bundesregierung, die in die Kommissionsvorschläge aufgenommen worden war, führt dazu, dass Betriebe mit hohen Zahlungsbeträgen relativ gewinnen, während Betriebe mit geringeren Zahlungsbeträgen verlieren. Ursache ist der Wegfall der bisherigen Modulation. Diese Modulation bedeutet, dass bei jedem Betrieb Abzüge bei den Direktzahlungen vorgenommen werden. Mit dem Geld wird heute die Finanzierung der Zweiten Säule aufgestockt. Die Abzüge für diese Umschichtung erfolgen gestaffelt: Zahlungen bis 5.000 Euro werden nicht gekürzt, die Zahlungsanteile zwischen 5.000 und 300.000 Euro werden um zehn Prozent gekürzt und alles, was ein Betrieb über 300.000 Euro an Direktzahlungen erhält, wird um 14 Prozent gekürzt.

Ab 2014 sieht der Vorschlag der Kommission – auch auf Bitten des Bauernverbands und der Bundesregierung – die Abschaffung dieser gestaffelten Modulation vor. Statt zu staffeln, werden nun alle Zahlungen linear gekürzt. Heraus kommt, dass Großbetriebe entlastet werden, während kleinere und mittlere Betriebe unter dem Strich belastet werden. Das sieht auch die Bundesministerin Ilse Aigner respektive das BMELV so. »Ein 15 Hektar-Betrieb mit rund 5.000 Euro Direktzahlun-

gen im Jahr 2013 würde 2017 rund elf Prozent seiner Direktzahlungen verlieren, während ein 30 Hektar-Betrieb mit 10.000 Euro Direktzahlungen (vor Modulation) 2017 über sechs Prozent seiner Direktzahlungen einbüßen würde.«¹¹ Die Plattform-Verbände fordern eine Regelung zum Ausgleich dieser Umverteilungseffekte, die sich aus der Abschaffung der gestaffelten Modulation ergeben.¹²

Kürzungen als Mittel der Politik

Politik hört bei Argumenten nicht auf – wie auch! Schon zu Beginn des aktuellen Reformprozesses zur EU-Agrarpolitik haben hochrangige Mitarbeiter des BMELV deutlich gemacht, dass sie Deutschlands Position als größter Netto-Einzahler in die EU-Kasse auch für ihre agrarpolitischen Ziele einsetzen würden. Das hat einen konkreten Hintergrund. Denn parallel zur Reform der EU-Agrarpolitik ringt Europa um die Finanzplanung für die Jahre 2014–2020. In diesem »Mehrjährigen Finanzrahmen« (MFR) werden für diese sieben Jahre die Obergrenzen für den EU-Haushalt festgelegt, auch für die einzelnen Rubriken des EU-Budgets wie die Agrarpolitik mit ihren zwei Säulen. Sowohl EU-Parlament als auch die Regierungen haben sich festgelegt, dass sie über die Agrarreform erst beschließen werden, wenn über den Mehrjährigen Finanzrahmen entschieden ist und damit feststeht, wie viel Geld der EU-Agrarpolitik zur Verfügung steht.

Der Strategie des BMELV kommt es da sehr zupass, dass die Bundesregierung als der größte Nettozahler darauf drängt, den EU-Haushalt der nächsten Jahre gegenüber dem 2013 endenden Finanzrahmen zu kürzen. Denn wenn im Agrarbereich gekürzt wird, senkt das die politische Bereitschaft anderer Mitgliedsländer und auch im EU-Parlament, für die verbleibenden Mittel auch noch höheren qualitativen Anforderungen zuzustimmen. Je weniger Geld, umso geringer die politischen Chancen für das Greening und die Staffelung. Diesen Zusammenhang haben sowohl Bundesministerin Aigner als auch der Bauernverband vor dem Finanz-Gipfeltreffen Ende November 2012, auf dem eine Einigung zum MFR angestrebt war, der dann aber abgebrochen und auf dem eine Entscheidung auf 2013 vertagt wurde, unisono betont. Wenn gekürzt würde, sei es schwer, den Landwirten auch noch mehr Auflagen zuzumuten, teilten sie der Presse mit.

Auch die Mittel-Konkurrenz zwischen den beiden Säulen (Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben in der Ersten Säule; Ländliche Entwicklungspolitik unter anderem mit Agrarumweltmaßnahmen und Ökolandbau in der Zweiten Säule) und der große Rückhalt der Zweiten Säule in der ökologisch orientierten Bevölkerung kommt der Strategie von BMELV und Bauernverband entgegen. So sah der Vorschlag des Präsi-

den des EU-Rates van Rompuy für das schon erwähnte Gipfeltreffen der Regierungschefs Ende November 2012 wesentlich höhere Kürzungen für die Zweite Säule als für die Direktzahlungen vor. Die Reaktionen von Verbänden der ökologischen Landwirtschaft, von grünen Landesregierungen und Umweltverbänden war folgerichtig: Sie forderten die Verhinderung dieser Kürzungen. Für das BMELV liegt das Kalkül nahe, dem nur nachzugeben, wenn im Gegenzug das Greening der Direktzahlungen weiter abgeschwächt wird.

Wie geht es weiter?

Nach der Vorlage der Kommissionsvorschläge im Oktober 2011 hat im Ablauf der EU-Gesetzgebung die Zeit der zwei anderen EU-Institutionen mit voller Verantwortung zur Mitentscheidung begonnen:

- Der *EU-Rat* der Agrarministerinnen und Agrarminister hat sich in Arbeitsgruppen und seinen Ratsitzungen jeweils mit einzelnen Themen beschäftigt und versucht, Einigkeiten zwischen den nationalen Regierungen zu erzielen. Bis Ende 2012 ist das zwar in vielen Fragen erreicht worden, aber es gibt noch einen Haufen zentraler politischer Fragen, zu denen noch keine gemeinsame Position besteht. Diese gemeinsamen Positionen zu finden und zu fixieren ist nun Aufgabe der irischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2013.
- Das *Europäische Parlament* hat ebenfalls die Beratungen aufgenommen: Berichtersteller aus dem zuständigen Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wurden benannt, die bis Anfang Juni 2012 ihre Berichtsentwürfe vorgelegt haben.¹³ Auf diese Entwürfe sind insgesamt 7.500 Änderungsanträge von Mitgliedern des Europäischen Parlaments eingereicht worden. Zudem haben der Umwelt- und der Entwicklungsausschuss eigene Stellungnahmen beschlossen. Ursprünglich war vorgesehen, dass der Agrarausschuss des EU-Parlaments Kompromisse findet und Ende November 2012 als Agrarausschuss zu gemeinsamen Berichtsentwürfen kommt. Damit sollte oder wollte der Agrarausschuss dann in die informellen Trilog-Beratungen mit dem Agrarministerrat und der EU-Kommission eintreten, um sich so weit wie möglich zu einigen und dem gesamten Plenum des EU-Parlaments das Ergebnis zur Abstimmung vorzulegen. Doch das Parlament hat sich anders entschieden. Nun ist vorgesehen, dass das gesamte Plenum (wahrscheinlich im März 2013) über die Berichtsentwürfe in erster Lesung abstimmt. Erst dann dürfen die Berichtersteller des Agrarausschusses auf Grundlage dieses Ergebnisses in den Trilog mit Rat und Kommission eintreten.

Sollte der Rat die Standpunkte des Parlaments einfach abnicken, dann wäre nach dem Lissabon-Vertrag der EU die Sache beschlossen – vielleicht schon im April 2013. Billigt der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht, so legt der Rat seinen eigenen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament, und zwar mit Begründung für seine Abweichungen. Auch die Kommission muss dazu eine Stellungnahme abgeben. Das Parlament hat wiederum bis zu drei Monate Zeit, um sich entweder der Position des Rates anzuschließen, womit die Sache beschlossen wäre, oder die Position des Rates abzulehnen, womit das Gesetzgebungsverfahren ohne Ergebnis eingestellt werden würde (sehr unwahrscheinlich), oder – dritte Möglichkeit – wiederum eigene Änderungen dem Rat vorzulegen. Nach erneuter Kommissions-Stellungnahme kann der Rat dann zustimmen oder aber innerhalb von drei Monaten den Vermittlungsausschuss anrufen. Doch so weit wird es kaum kommen, weil beide Seiten sehr darauf bedacht sind, möglichst noch im ersten Halbjahr 2013 eine Einigung zu erzielen.

Das Schema des Verfahrens zeigt, dass das Europäische Parlament über eine sehr starke Verhandlungsposition verfügt. Damit hat auch jedes einzelne Mitglied des Parlaments erhebliches Potenzial, Mehrheiten für zentrale Punkte zu organisieren – die allerhöchste Pflicht eines jeden Abgeordneten.

Es zeigt aber auch Ansatzpunkte für Verbände, Interessenvertreter und die Öffentlichkeit allgemein, um Parlamentarier wie auch die Regierungsvertreter im

Rat unter Druck zu setzen. Am Ende zählen gute Argumente nur in Verbindung mit ausreichender öffentlicher Kraft. Und die aufzubringen lohnt sich!

Anmerkungen

- 1 Eine ausführliche Stellungnahme haben die sogenannten deutschen Plattform-Verbände erarbeitet: Abl/EuroNatur (Hrsg.), August 2012: EU-Agrarpolitik muss gesellschaftsfähig werden. Download: <http://www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/positionen.html>. Die Verordnungsentwürfe der EU-Kommission im Download: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm. Eine ausführliche Kommentierung der Kommissionsvorschläge in: Ulrich Jasper: Die Chancen nutzen! Die EU-Kommission legt Vorschläge für die Agrarpolitik nach 2013 vor. In: Der kritische Agrarbericht 2012, S. 20–28 (Download: <http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2012/Jasper.pdf>).
- 2 Dr. Harald Lopotz, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014–2020. Unveröffentlichtes Manuskript, 11. Juni 2012.
- 3 Bernhard Forstner et al.: Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, 04/2012, Braunschweig, Juli 2012, S. 17.
- 4 Siehe oben Anmerkung 1.
- 5 BMLEV: Aigner: »Die Umweltbeiträge der Landwirtschaft stärken und mehr Transparenz schaffen«. Pressemitteilung Nr. 116, 26. April 2012.
- 6 Agrarministerkonferenz vom 28. Oktober 2011: TOP 2: Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013. Beschluss. Siehe <http://www.agrarministerkonferenz.de>. Bundesrat Drucksache 632/11 (Beschluss) vom 16. Dezember 2011.
- 7 Uwe Latacz-Lohmann et al.: Was das Greening kostet. In: top agrar 7/2012, S. 22–27. Bernhard Forstner et al., siehe Anm. 3.
- 8 Rat der EU: Arbeitspapier der Luxemburger Delegation, Nr. 9283/12, 27. April 2012.
- 9 Agrarministerkonferenz am 28. September 2012 in Schöntal: TOP 2: Stand der Beratungen über die GAP-Legislativvorschläge. Beschluss (<https://www.agrarministerkonferenz.de>).
- 10 Rat der EU: Dokument Nr. 15602/12 vom 13. November 2012.
- 11 BMELV, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Bleser auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Friedrich Ostendorff unter anderer zur Positionierung der Bundesregierung zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (16. Januar 2012).
- 12 Siehe oben Anmerkung 1.
- 13 Berichtsentwürfe vom Mai/Juni 2012 der Berichterstatter des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments (Download: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/draft-reports.html#documents>).

Folgerungen & Forderungen

- Die Chancen der aktuellen EU-Agrarreform müssen genutzt werden, um die offensichtlichen bisherigen Fehlentwicklungen zu stoppen und die hohen Potenziale der europäischen Landwirtschaft wirtschaftlich, ökologisch und sozial voll auszuschöpfen.
- Die Direktzahlungen sind an wirksame ökologische Kriterien zu binden: echte Fruchtfolge mit 20 Prozent Leguminosenanteil, Erhalt der Wiesen und Weiden und Nachweis von mindestens zehn Prozent Nutzungsformen, die besonders positive Umwelteffekte haben.
- Der Einstieg in die Staffelung und Berücksichtigung der betrieblichen Arbeitskräfte muss kommen.
- Die Zweite Säule ist finanziell und auch qualitativ auszubauen, ohne auf die Qualifizierung der Direktzahlungen zu verzichten. Sonst bliebe es dabei, dass die Zweite Säule zu viel damit beschäftigt ist, die negativen Folgen der allgemeinen Agrarpolitik auszubügeln.
- All das – und noch mehr – gelingt nur mit öffentlichem Druck.



Ulrich Jasper

Stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (Abl)

Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm
E-Mail: jasper@abl-ev.de