

## Da ist noch viel mehr drin

Agrarminister von Bund und Ländern nutzen die Möglichkeiten der EU-Agrarreform nicht aus

von Bernd Voß

*Am 4. November 2013 haben sich die Agrarminister von Bund und Ländern auf ein Konzept zur Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland geeinigt. Der mühsam ausgehandelte Kompromiss nutzt die beachtlichen Möglichkeiten für eine Stärkung bäuerlicher Betriebe mit umwelt- und tiergerechten Wirtschaftsweisen nur sehr zaghaf. Das gilt für den bescheidenen Aufschlag für die ersten Hektar, mit dem kleinere und mittlere Betriebe für ihre deutlich höhere Arbeitsleistung honoriert werden könnten. Das gilt für die zweckgebundene Umschichtung von Basisprämien in die Zweite Säule, um spezifische Umwelt- und Tierschutzleistungen der Betriebe zu belohnen. Eine besondere Fehlentscheidung ist der nationale Beschluss, keine Staffelung und Obergrenze für sehr große Betriebe einzuführen, obwohl nur damit verhindert werden könnte, dass die Steuerzahler die Renditen von Bodenspekulanten, außerlandwirtschaftlichen Investoren und industriellen Unternehmen finanzieren. Einiges lässt sich in den kommenden Jahren deutlich nachbessern – diese Aufgabe steht nun an.*

Ende September 2013 haben sich in Brüssel die Verhandlungsführer von EU-Parlament, EU-Agrarministerrat und EU-Kommission auf Kompromisse zur EU-Agrarreform geeinigt.<sup>1</sup> Erkauft worden ist diese Einigung auch damit, dass zentrale Reformvorschläge der EU-Kommission zu den Direktzahlungen nicht wie geplant EU-weit verbindlich werden, sondern in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gelegt werden. Das ist einerseits bedauerlich, weil es sich nicht umsonst um eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) handelt. Andererseits birgt die Reform dadurch für die einzelnen Mitgliedstaaten so viele Gestaltungsmöglichkeiten in der Umsetzung dieser GAP, wie es sie lange nicht gab.

Diese GAP-Reform eröffnet somit auch Deutschland beachtliche Möglichkeiten, die rund fünf Milliarden Euro Brüsseler Direktzahlungen, die in den nächsten sieben Jahren pro Jahr nach Deutschland fließen, zu einem großen Teil gezielt zur Stärkung bäuerlicher Betriebe und Wirtschaftsweisen einzusetzen. Nicht Brüssel entscheidet darüber, sondern wir in Deutschland selbst.

Auch wenn die formale Annahme des Verhandlungsergebnisses im EU-Parlament erst am 20. November 2013 und im EU-Agrarministerrat erst im Dezember 2013 anstand (nach Redaktionsschluss), so galt es für die deutschen Agrarministerinnen und -minister schon im Herbst möglichst viel Klarheit darüber her-

zustellen, wie Deutschland in die Umsetzung der Brüsseler Reform einsteigen soll. Nach mehreren Anläufen haben sich die Ressortchefs von Bund und Ländern auf einer Sonder-Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München schließlich auf Eckpunkte dieser nationalen Umsetzung verständigt.

### Allzu zaghafte Konzept der Agrarminister

Der (politische) Beschluss der Agrarministerkonferenz beinhaltet folgende Punkte:

- In Deutschland wird es *keine gestaffelte Kürzung und Obergrenze* bei hohen Direktzahlungen geben. – Die EU ermöglicht je Betrieb die gestaffelte Kürzung um bis zu 100 Prozent für Basisprämienbeträge oberhalb von 150.000 Euro je Betrieb und Jahr unter Kürzungsminimierung der Berücksichtigung der jeweiligen Lohnkosten betroffener Betriebe.
- Umschichtung von 6,9 Prozent der Direktzahlungen (ca. 345 Millionen Euro/Jahr) für einen *Aufschlag für die ersten 46 Hektar* (siehe unten) in Höhe von 50 Euro/Hektar für die ersten bis zu 30 Hektar je Betrieb und von 30 Euro/Hektar für bis zu 16 weitere Hektar. Die EU ermöglicht den Einsatz von bis zu 30 Prozent der

Direktzahlungsmittel für einen Aufschlag für die ersten 30 Hektar bzw. in Deutschland für bis zu 46 Hektar. – Der Aufschlag kann nach EU-Recht bis zu 65 Prozent der nationalen Durchschnittszahlungen betragen, in Deutschland also bis zu 195 Euro pro Hektar.

■ *Umschichtung in die Zweite Säule:* In den fünf Jahren 2015 bis 2019 wird der Topf für Direktzahlungen um 4,5 Prozent gekürzt (ca. 225 Millionen Euro/Jahr). Das Geld wird im jeweiligen Bundesland zweckgebunden für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ökolandbau, tiergerechte Haltung, benachteiligte Gebiete etc. eingesetzt. Das erhöht die EU-Mittel der Zweiten Säule für die nächsten sieben Jahre für Deutschland gesamt um 14 Prozent. – Die EU ermöglicht eine Umschichtung von bis zu 15 Prozent der nationalen Direktzahlungsmittel zugunsten der spezifischen Förderprogramme der Ländlichen Entwicklung.

■ Umschichtung von bis zu zwei Prozent der Direktzahlungen für eine *Zahlung für Junglandwirte* (ab 2015) in Höhe von zusätzlichen 50 Euro/Hektar für maximal 90 Hektar für Junglandwirte (bis 40 Jahre) und maximal fünf Jahre. – Das schöpft den EU-Rahmen voll aus.

■ *Bundesweite Angleichung* der heute zwischen den Regionen bzw. Bundesländern unterschiedlich hohen Zahlungen: Die Greeningprämie, der Aufschlag und die Junglandwirtezahlung werden sofort nach Einführung (2014 bzw. 2015) bundeseinheitlich berechnet. Die vom Umfang höheren regionalen Basisprämien werden in drei gleichen Schritten in den Jahren 2017, 2018 und 2019 angeglichen. Abgeben müssen dadurch u. a. Niedersachsen und Bayern, während u. a. Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen und Baden-Württemberg gewinnen. – Die EU erlaubt die nationale Angleichung schon ab 2015. Nach einem vom Saarland angestrebten Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008 müssen bei dieser Reform die regionalen Unterschiede aufgehoben werden.

■ *Kleinerzeugetregelung:* Betrieben mit geringen Betriebsprämien wird angeboten, sie bei Teilnahme an der Kleinerzeugetregelung von den Cross Compliance- und Greening-Verpflichtungen und folglich auch den entsprechenden Kontrollen auszunehmen (bedeutet keine Freistellung vom nationalen Fachrecht). Die Förderhöhe eines Kleinbetriebs ist auf maximal 1.250 Euro Direktzahlungen pro Jahr begrenzt und entspricht bis zu dieser Grenze den sich aus der Betriebsfläche ergebenden Förderansprüchen des Betriebes im jeweiligen Jahr. In Deutschland gab es 2011 rund 75.000 Zahlungsempfänger (22 Prozent) mit bis zu 1.250 Euro Direktzahlungen, die zusammen aber nur 0,8 Prozent der gesamten Direktzahlungen erhalten haben. – Die EU

ermöglicht auch die Einführung einer Pauschalzahlung bis zu 1.250 Euro je Betrieb, die bei einzelnen Kleinstbetrieben auch zu einer geringen Erhöhung der ansonsten über die einzelnen Zahlungsansprüche berechneten Betriebsprämie führen könnte.

■ Es soll *keine Ausgleichszulage aus Direktzahlungen* geben; die Zulage wird weiterhin allein aus der Zweiten Säule finanziert. – Die EU erlaubt den Einsatz von bis zu fünf Prozent der Direktzahlungsmittel für eine Ausgleichszulage in von der Natur benachteiligten Gebieten, allerdings in der nach den neuen EU-Vorgaben abgegrenzten Gebietskulisse.

■ *Keine gekoppelten Zahlungen:* Es wird in Deutschland keine an eine bestimmte Erzeugung gekoppelten Direktzahlungen geben (nur in der Zweiten Säule, dort aber verbunden mit den dort notwendigen Umwelt- oder Tierschutzanforderungen). – Die EU würde unter bestimmten Voraussetzungen eine Rückkopplung von bis zu acht Prozent der Direktzahlungen an bestimmte Erzeugungen und von weiteren bis zu zwei Prozent an den Anbau von Leguminosen erlauben.

■ *Die Verteilung der EU-Mittel für die Zweite Säule (ELER) auf die Bundesländer* wird leicht korrigiert: Ab 2014 erhält kein Bundesland weniger als umgerechnet 50 Euro/Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche im Land. Dadurch gewinnen gegenüber heute die Länder Nordrhein-Westfalen (plus 39 Prozent), Schleswig-Holstein (plus 15 Prozent) und Hessen (plus sieben Prozent), abgeben müssen vor allem die ostdeutschen Bundesländer, die in den letzten Jahren aus dem EU-Status der strukturschwachen Konvergenzgebiete herausgewachsen sind.

Zur *Umsetzung des Greenings* in Deutschland haben die Minister im November keine substanziellen Beschlüsse gefasst.

Diese Eckpunkte sind nun in Gesetzes- und Verordnungstexte zu gießen.

### **Aufschlag für die ersten Hektar**

Wie oben kurz beschrieben, führt Deutschland beginnend mit dem Jahr 2014 einen Zahlungsaufschlag für die ersten bis zu 46 Hektar je Betrieb ein. Dafür sollen 6,9 Prozent der EU-Direktzahlungsmittel genutzt werden. Damit schöpft Deutschland zwar die maximale Hektarzahl je Betrieb, für die laut EU in Deutschland ab 2014 ein Aufschlag gewährt werden kann, voll aus. Was überhaupt nicht voll ausgeschöpft wird, ist dagegen der durch die EU-Agrarreform eröffnete nationale Spielraum, bis zu 30 Prozent der Direktzahlungsmittel für einen Aufschlag für die ersten Hektar einzusetzen. Statt

der 30 Prozent sollen nur 6,9 Prozent zugunsten der kleineren und mittleren Betriebe umgeschichtet werden. Frankreichs Regierung will immer 20 Prozent einsetzen, also dreimal so viel wie der Beschluss der Agrarministerkonferenz vorsieht. Das Bundeslandwirtschaftsministerium wollte sogar nur fünf Prozent einsetzen.

Nach dem Konferenzbeschluss von Anfang November soll es für die ersten bis zu 30 Hektar jedes Betriebes einen Zahlungsaufschlag von 50 Euro je Hektar und Jahr geben. Das ergibt maximal 1.500 Euro je Betrieb. Für weitere bis zu 16 Hektar des Betriebes beträgt der Aufschlag 30 Euro je Hektar, d. h. maximal zusätzliche 480 Euro. Zusammen ist das für die ersten 46 Hektar somit in der Spitze 1.980 Euro – brutto.

Netto oder effektiv bleiben davon im Bundesdurchschnitt aber höchstens 1.000 Euro übrig, denn es gibt für den Aufschlag kein »frisches Geld«, sondern zur Finanzierung des Aufschlags werden »vorher« die Direktzahlungen für alle Flächen linear um 6,9 Prozent gekürzt, auch bei den kleineren und mittleren Betrieben. Bei einer durchschnittlichen Flächenzahlung von rund 300 Euro/Hektar in Deutschland ab dem nächsten Jahr reduziert sich die Basisprämie (anders als die Greening- und Junglandwirtezahlung) um knapp 21 Euro je Hektar. Netto bleiben also vom 50 Euro-Aufschlag für die ersten 30 Hektar nur 29 Euro und vom 30-Euro-Aufschlag für weitere 16 Hektar nur neun Euro je Hektar übrig. Oder anders: Knapp 2.000 Euro maximaler Aufschlag je Betrieb sind netto nur gut 1.000 Euro mehr.

In Prozenten ausgedrückt, erhöht diese Aufschlagsregelung die Betriebsprämie (Bundesdurchschnitt) netto um höchstens zehn Prozent, nämlich bei Betriebsgrößen bis zu 30 Hektar. Bei einem 46-Hektar-Betrieb liegt das Plus bei knapp sieben Prozent – immer im Vergleich zu einer Umsetzung der EU-Reform ohne Einführung des Aufschlags. Wie gesagt: Brüssel ermöglicht ein Vielfaches davon.

Für alle Flächen, die ein Betrieb über 46 Hektar hinaus hat, wird kein Aufschlag mehr gezahlt. Hier kommt also die Kürzung um die oben erwähnten durchschnittlichen 21 Euro (6,9 Prozent) voll zum Tragen. Das bedeutet, dass die Aufschlagssumme aus den ersten 46 Hektar mit jeder weiteren Fläche angeknabbert wird. Bei rund 100 Hektar Betriebsgröße ist der Aufschlag ganz aufgebraucht. Ab 100 Hektar kommen die Betriebe so langsam in die Verlustzone. Das heißt, die Netto-Aufschläge werden ganz von den Betrieben mit über 100 Hektar »bezahlt«. Der größtmögliche Verlust für einen Riesbetrieb liegt bei 6,9 Prozent. Ein 1.000-Hektar-Betrieb verliert z. B. gut sechs Prozent.

### **Modulation fällt weg**

Bei der bisher beschriebenen Gewinn- und Verlustrechnung ist die Aufschlagsregelung jeweils verglichen

worden mit einer Umsetzung der Reform ohne Aufschlag. Um jedoch bewerten zu können, ob der Beschluss unserer Agrarminister die viel verwendete Note »Stärkung der bäuerlichen Betriebe« tatsächlich verdient, muss der beschlossene Aufschlag mit der heute bestehenden Regelung des Jahres 2013 verglichen werden. Das ergibt dann ein etwas anderes Bild:

Denn als Ergebnis der vorangegangenen EU-Agrarreformen werden heute die Direktzahlungen der Betriebe mit gestaffelten Prozentsätzen gekürzt (Modulation): Die Beträge zwischen dem Freibetrag 5.000 Euro und 300.000 Euro Direktzahlung je Betrieb werden um zehn Prozent gekürzt, und jeder Euro mehr um 14 Prozent. Die einbehaltenen Gelder werden für spezifische Förderprogramme der Zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) eingesetzt.

Diese gestaffelte Modulation fällt durch die aktuelle EU-Agrarreform weg – insbesondere auch auf Drängen der alten Bundesregierung. Würde die heutige Modulation dagegen fortgeführt, würden die Direktzahlungen großer Betriebe dadurch weiterhin um bis zu fast 14 Prozent gekürzt und nicht lediglich um bis zu 6,9 Prozent für den nun beschlossenen Aufschlag. So gesehen gewinnen alle Betriebe durch die neue Aufschlagsregelung. Zwar gewinnt ein 30-Hektar-Betrieb relativ am stärksten (plus 14 Prozent), und der Vorteil schrumpft dann bis zu einer Betriebsgröße von 1.000 Hektar auf ein Plus von vier Prozent. Doch ab da steigt der Vorteil wieder auf bis zu knapp sieben Prozent an, weil sich ab dieser Betriebsgröße der Wegfall der heutigen zweiten Kürzungsstaffel ab 300.000 Euro auswirkt.

### **Korrekturen teilweise möglich**

Schon das zeigt, dass es eine Fehlentscheidung ist, dass Deutschland von der EU-Möglichkeit zur Einführung auch einer Staffelung und Obergrenze oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie keinen Gebrauch macht. Durchgesetzt haben sich einmal mehr – wie schon bei der Positionierung der Bundesregierung auf EU-Ebene – die Interessen der vor allem in ostdeutschen Bundesländern angesiedelten Großbetriebe, darunter viele LPG-Nachfolgebetriebe.

Damit wird in Deutschland weiterhin unbegrenzt für jeden Hektar Fläche Prämie gezahlt, auch wenn ein Unternehmen mehrere Tausend Hektar bewirtschaftet und dafür Zahlungen in Millionenhöhe bekommt. Flächenstarke rationalisierte Ackerbaubetriebe kommen so umgerechnet auf Zahlungen von über 100.000 Euro je Arbeitskraft und Jahr, während bäuerliche Betriebe nicht ein Zehntel davon erhalten. Das ist wie eine vergoldete Einladung an Bodenspekulanten und außerlandwirtschaftliche Bodeninvestoren, denen die Steuerzahler über die unbegrenzten Direktzahlungen die Rendite finanzieren.

Wenn Deutschland die Nichtanwendung von Staffe- lung und Obergrenze zu Beginn der neuen Förderpe- riode einmal beschlossen und nach Brüssel gemeldet hat, dann sieht die EU-Reform bisher nicht vor, dass Deutschland diesen Beschluss bis zum Jahr 2019 korri- gieren kann. Möglicherweise wird im Zuge einer EU- Halbzeitreform doch noch ein Zeitfenster geöffnet.

Was aber jedes Jahr korrigiert werden kann, das ist der vorgesehene Aufschlag für die ersten Hektar. Er kann nach EU-Recht jedes Jahr erhöht werden. Das sollten wir nutzen. Denn gemessen an dem, was die ak- tuelle EU-Agrarreform den Mitgliedstaaten an Um- steuerung zugunsten bäuerlicher Betriebe ermöglicht, ist die Einigung der Agrarministerkonferenz viel zu zaghaft. Hier muss in den nächsten Jahren kräftig nach- gelegt werden.

Schließlich werden in den Betrieben mit höchstens 100 Hektar Nutzfläche drei Viertel der gesamten in der deutschen Landwirtschaft geleisteten Arbeitsstunden erbracht. Das zeigen die Zahlen des Statistischen Bun- desamtes zur Agrarstrukturerhebung. Diese Betriebe mit bis zu 100 Hektar bewirtschaften zusammen zwar nur die Hälfte der gesamten Nutzfläche in Deutschland und bekommen daher bisher auch nur rund die Hälfte der EU-Zahlungen. Aber sie erbringen eben 75 Prozent der gesamten Arbeitsleistung der deutschen Landwirt- schaft. Der Aufschlag für die ersten Hektar ist also ein erster wesentlicher Schritt, um die mit bäuerlicher Ar- beit verbundenen Leistungen zu honorieren, statt vor allem Flächenbesitz zu fördern.

### Ländliche Entwicklung als Chance

Auch der Beschluss der Agrarministerkonferenz, ab dem Jahr 2015 fünf Jahre lang 4,5 Prozent der nationa- len Obergrenze an Direktzahlungen umzuschichten für bestimmte spezifische Förderangebote der Zweiten Säule, ist ein Anfang. Angesichts dessen, dass der Verzicht

auf jegliche Umschichtung in die Zweite Säule von einigen Parteien zu einem Wahlversprechen erklärt worden war und der Deutsche Bauernverband immer wieder daran erinnert hat, ist es schon bemerkenswert, dass die fünf Grünen-Minister diese Umschichtung durchgesetzt haben. Jetzt kommt es aber darauf an, die Gelder, die im Gegensatz zu den eigentlichen EU-Gel- dern der Zweiten Säule nicht durch Bundes- oder Lan- desmittel kofinanziert werden müssen, sinnvoll und voll und ganz für eine umwelt- und tierverträgliche bäuerliche Landwirtschaft einzusetzen. Das ist Aufgabe der einzelnen Bundesländer, die an der Aufstellung ih- rer entsprechenden Ländlichen Entwicklungsprograme für die nächsten Jahre arbeiten. Für möglichst viele Betriebe muss sichtbar werden, dass sich die Beachtung besonderer Qualitätsanforderungen lohnt – sowohl in der ökologischen als auch in der konventionellen Land- wirtschaft.

Auch wenn die Situation für einzelne Bundesländern anders aussieht: Der Umfang der beschlossenen Um- schichtung bringt keinen Geldsegen für diese Program- me. Er gleicht im Bundesdurchschnitt noch nicht ein- mal den Aderlass an originären EU-Mitteln für die Zweite Säule aus, den die alte Bundesregierung im Zuge des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR) für Deutschland zu verantworten hat. Die daraus resultie- rende Kürzung beziffert sich gegenüber dem Mittelvo- lumen für das Jahr 2013 auf rund 20 Prozent. Die nun vorgesehene Umschichtung von nationalen Mitteln er- höht die reduzierten EU-Mittel für die sieben Jahre von 2014 bis 2020 nur um 14 Prozent. Unter dem Strich bleibt also eine Unterdeckung. Diese gilt es nun auszu- gleichen: *erstens* durch eine sofortige Erhöhung von Bundesmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe Agrar- struktur und Küstenschutz (GAK), aus der auch Mittel für die genannten Programme der Länder beigesteuert werden können, und *zweitens* durch eine Anhebung der Umschichtung zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Der besteht nach der EU-Verordnung im Jahr 2017. Dann können die Mitgliedstaaten ihre ab 2014 oder 2015 beschlossene Umschichtung zugunsten der Zwei- ten Säule anheben (nicht absenken).

### Folgerungen & Forderungen

- Deutschland nutzt die Möglichkeiten der EU-Agrar- reform viel zu zaghaft. Da ist mehr drin.
- Der Verzicht auf Staffe- lung und Obergrenze bei Groß- betrieben ist grundfalsch. Das fördert Landgrabbing in Deutschland.
- Der Aufschlag für die ersten Hektar muss in den kommenden Jahren kräftig erhöht werden – die EU ermöglicht das.
- Eine höhere Umschichtung zugunsten der Förderung von besonders umwelt- und tierverträglichen Wirt- schaftsweisen (Zweite Säule) sollte im Jahr 2017 beschlossen werden. Auch das ermöglicht die EU.

### Anmerkung

- 1 Siehe Beitrag von Ulrich Jasper in diesem Kapitel (S. 24–30).



**Bernd Voß**

Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft  
bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Bahnhofstr. 31, 59065 Hamm  
E-Mail: info@abl-ev.de