

12. Januar 2004

**Stellungnahme der AbL zum
Gesetzentwurf des BMVEL zur
Umsetzung der EU-Agrar-Reform in Deutschland**

Damit die Reform die bäuerliche Landwirtschaft stärkt

Die AbL hat am 09. Juli 2003 einen ersten Vorschlag zur Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland vorgelegt, den sie im September 2003 weiter konkretisiert hat. Darauf stützt sich auch diese Stellungnahme zum Gesetzentwurf des BMVEL vom 22. Dezember 2003. Ergänzend zu dieser Stellungnahme hat die AbL gemeinsam mit anderen Verbänden eine gemeinsame Stellungnahme vorgelegt.

Einleitung

Die AbL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.) hat sich immer für eine Reform der EU-Agrarpolitik ausgesprochen. Denn die bisherige „Gemeinsame Agrarpolitik“ (GAP) der Europäischen Union führt zu erheblichen Marktverzerrungen, zu Wettbewerbsnachteilen arbeitsintensiver bäuerlicher Betriebe und ist daher sozial ungerecht, und sie widerspricht den berechtigten Anliegen der Gesellschaft nach Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz.

Die bisherige Kopplung der Direktzahlungen an bestimmte Produkte reizt die Produktion über das Maß der ungestützten Nachfrage hinaus an und führt zu parziellen Überschüssen in diesen Märkten.

Dabei kommen bis zu 80 % der produktbezogenen Direktzahlungen nach wie vor nicht den Bauern und Bäuerinnen zugute, sondern werden durchgereicht an die nachgelagerten Bereiche und den Handel, weil diese die Direktzahlungen bei ihrer Preisfestsetzung und Bezahlung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gleich einrechnen.

Zudem sind die Direktzahlungen innerhalb der Landwirtschaft höchst ungerecht verteilt: In Deutschland bekommen allein 2 % der Betriebe zusammen 40 % aller Direktzahlungen. Das ist soviel, wie 90 % der Betriebe zusammen erhalten. Rationalisierte Ackerbaubetriebe erhalten heute umgerechnet über 100.000 € je im Betrieb beschäftigter Arbeitskraft, während die überwiegende Mehrheit der Betriebe nicht ein Zehntel dessen an staatlichen Zahlungen je Arbeitskraft bezieht.

Die ungerechte Verteilung hängt auch damit zusammen, dass bislang für Grünland (Wiesen und Weiden) nichts gezahlt wurde, während für Silomais bis zu 475 €/ha gewährt werden. Diese untragbare Benachteiligung bestimmter Produktionsweisen ist auch ökologisch kontraproduktiv.

Mit ihren Beschlüssen zur Reform der EU-Agrarpolitik vom Juni 2003 haben die EU-Kommission, das Parlament und der Agrarrat den großen Reformbedarf anerkannt, zumindest ist den Mitgliedstaaten ein Spielraum gegeben worden, um die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Die Chance, dass diese Reform zu einer wirklichen Reform wird, ist zum greifen nah. Der Spielraum bezieht sich auf die Kernpunkte der Reform: die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion sowie die neue Bindung der Zahlungen an die Einhaltung ökologischer und sozialer Mindeststandards.

Es kommt nun auf die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern an, diesen Spielraum auch so zu nutzen, dass die gesellschaftlichen Anforderungen nach Abbau der Benachteiligung bäuerlicher Betriebe, nach ökologischer Verträglichkeit und sowie nach Beachtung der Interessen des Verbraucher- und des Tierschutzes konsequent Einzug finden in den größten Bereich der Brüsseler Agrarpolitik, in die so genannte erste Säule der GAP.

Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) vom 22.12.2003 zur Umsetzung der EU-Agrarreform greift wesentliche Forderungen der AbL auf und nutzt in wichtigen Punkten den gegebenen Spielraum in positiver Weise.

Gleichwohl sind noch Verbesserungen notwendig, um die gewünschten Ziele auch in absehbarer Zeit zu erreichen.

Die AbL legt hiermit ihre Bewertung des Gesetzentwurfs und ihre Vorschläge vor.

Entkoppeln, damit das Geld bei den Bauern ankommt

Unterschiedliche Studien belegen, dass bislang die Direktzahlungen nicht bei denen ankommen, für die sie eingeführt wurden: den Bauern. Bis zu 80 % der Zahlungen greifen die Verarbeitungsunternehmen und der Handel ab, indem sie die Prämien der Bauern gleich bei den Preisen einrechnen, die sie den Bauern für ihre Erzeugnisse zahlen. Die Schlachthöfe etwa zahlen für Schlachtrinder/Bullen Preise, die weit unter den Erzeugungskosten liegen. Die Prämien dienen dazu, diesen Verlust auszugleichen, d.h. sie wurden weitgehend durchgereicht. Den Bauern blieb nur wenig davon.

Um dieses Durchreichen von Prämien zu verhindern, müssen die Direktzahlungen von den Produkten entkoppelt werden.

Deshalb fordert die AbL, dass alle Zahlungen, die nach laut EU-Agrarreform entkoppelt werden können, auch entkoppelt werden, und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt (1.1.2005). Das gilt auch für die Milchprämien und sämtliche Schlachtprämien.

- Die AbL begrüßt, dass der Gesetzentwurf dieser Forderung entspricht.

Entkoppeln, damit die Bauern frei entscheiden können

Die Entkopplung der Direktzahlungen von bestimmten Produkten gibt den Betrieben die Freiheit, selbst zu entscheiden, was sie erzeugen wollen und wie intensiv sie ihre Erzeugung gestalten. Bisher war das, was den Bauern von den Zahlungen blieb, immer noch ein Anreiz, das zu erzeugen, wofür es Prämien gab. Bei den Rindern wurde sogar nach der Menge der zum Schlachthof gebrachten Tiere gezahlt. Das alles führte dazu, dass sich die Erzeugung nicht in erster Linie an der Nachfrage auf dem Markt orientierte, sondern an der Prämiengestaltung. Das sicherte zwar der nachgelagerten Industrie wie den Schlachthöfen den billigen „Rohstoff“, führte aber in einigen Bereichen zu Überschüssen. Im Sinne der Bauern war das nicht.

- Deshalb begrüßt die AbL die Entkopplung. Denn damit bekommen die Bauern und Bäuerinnen die Freiheit, ihre Erzeugung so auszurichten, wie es zur Erzielung eines vernünftigen Einkommens notwendig ist. Extensive Tierhaltung und die Erzeugung besonderer Qualitäten wird sich dann eher lohnen, weil durch die Entkopplung damit nicht mehr der Verlust von Prämien verbunden ist. Damit ist die Erzeugung für höherpreisige regionale Märkte und die direktere Hinwendung zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtert.

Regionalmodell, um die Benachteiligung des Grünlands abzubauen

Die bestehende Verteilung der Direktzahlungen führt bisher zu großen Benachteiligungen bestimmter Produktionsweisen. Weil es für Grünland keine Flächenzahlungen gibt, während der Silomais seit der Reform von 1992 in diese Zahlungen miteinbezogen ist, ist die Milch- und Fleischerzeugung vom Grünland gegenüber der vom Acker erheblich benachteiligt. Für einen Hektar Silomais werden in Deutschland bis zu 475 € (Bayern) gezahlt. Bezogen auf den Liter Milch bedeutet das für die Bauern in Grünlandregionen einen Wettbewerbsnachteil in Höhe von rund 3 - 5 Cent.

In die EU-Agrarreform ist – auch auf Druck der AbL und befreundeter Verbände – die Möglichkeit aufgenommen worden, diese Benachteiligung endlich abzubauen. Die Mitgliedstaaten können zwischen zwei Modellen zur Umsetzung der Entkopplung wählen:

- das Referenzmodell der Betriebsprämie schreibt die bisherige Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe fest und führt sie in Zukunft fort,
- das Regionalmodell der Betriebsprämie, bei dem die Prämienrechte aller Betriebe einer Region (eines Bundeslandes) gleich hoch sind und bei dem alle landwirtschaftlichen Nutzflächen, einschließlich des Grünlandes, gleichberechtigt einbezogen werden.

Auch beim Referenzmodell werden – insbesondere über die Milchprämie – Prämienrechte auf das Grünland gelegt, allerdings erhalten Milchviehbetriebe in Grünlandstandorten je Hektar Grünland dann immer noch bis zu 300 € weniger zugewiesen als Betriebe auf Ackerstandorten.

Das Referenzmodell sichert den Betrieben, die in der Vergangenheit viel prämiertenberechtigte Produkte erzeugt haben, weiterhin das meiste Geld zu. Genau deshalb treten auch die bisherigen Profiteure so vehement für dieses Modell ein.

Die AbL lehnt dieses Modell ab, weil es die ungerechte Verteilung der Zahlungen zementiert.

Die AbL fordert stattdessen, das „Regionalmodell“ anzuwenden.

- Die AbL begrüßt, dass der Gesetzentwurf das Ziel der regional einheitlichen Prämien verfolgt. Allerdings wird über das gewählte Übergangsmodell (Kombination aus Referenz- und Regionalmodell) und die gewählte Übergangszeit dieses Ziel erst sehr spät und in sehr zögerlichen Schritten erreicht. Das führt dazu, dass Grünlandbetriebe noch lange schlechter gestellt bleiben als Ackerbetriebe.

Die AbL fordert daher ein früheres Einsetzen des Übergangs und eine kürzere Übergangszeit. Insbesondere fordert die AbL, die Betriebsprämienanteile aus den Tierprämien zu Beginn bis auf einen maximalen Sockel von 30.000 Euro je Betrieb in einem Schritt abzuschmelzen (siehe nachfolgenden Punkt).

Zahlungen an Arbeit binden, um die Umverteilung sozial zu gestalten

Die notwendige Umverteilung der Direktzahlungen hin zu regional einheitlichen Prämien kann zu betrieblichen Härten führen. Vor allem Milchvieh- und Rindermastbetriebe werden zum Teil hohe Prämienverluste erleiden. Auf die Umverteilung zu verzichten ist aber keine Lösung. Denn die bisherige Verteilung stellt nicht geringere Härten dar, und zwar für die Mehrzahl der Betriebe:

Alleine 2 % der Betriebe in Deutschland erhalten zusammen soviel Geld, wie insgesamt die 90 % der Betriebe, die jeweils weniger als 20.000 Euro pro Jahr erhalten. Das ist eine unsoziale Verteilung, die einigen rationalisierten Betrieben Prämienhöhen je Arbeitskraft von bis zu 150.000 Euro jährlich sichert.

Ein Ackerbaubetrieb mit 2000 ha Ackerland, die er von 5 Arbeitskräften bewirtschaften lässt, erreicht diese Zahlungen heute. Ein anderer 2000-Hektar-Betrieb, der 50 Arbeitskräfte beschäftigt, erhält je Arbeitskraft dagegen nur ein Zehntel. Damit wird deutlich, dass die

bisherige Verteilung die Betriebe benachteiligt, wo die meiste Arbeit angeboten und geleistet wird.

Regional einheitliche Prämien werden an dieser Situation nicht grundsätzlich etwas ändern. Das Ungleichgewicht verlagert sich im Ackerbau nur auf ein etwas niedrigeres Prämienniveau. An dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Kombinationsmodell ist zu kritisieren, dass er sogar noch neue Fälle derartiger Prämien-Mitnahme zulässt, wie folgendes Beispiel verdeutlicht:

Der größte Bullenmastbetrieb in Deutschland mästet rund 22.000 Bullen und erhält dafür rund 3,4 Millionen € an Tierprämien pro Jahr. Zusammen mit seinen Flächenprämien kommt er auf etwa 4,5 Millionen € jährlich. Sobald die Direktzahlungen entkoppelt sind, kann er die Bullenmast ganz aufgeben, würde aber nach dem Gesetzentwurf noch für weitere fünf Jahre über 4 Millionen € jährlich erhalten. Mit der Aufgabe der Bullenmast könnte er den Großteil seiner 130 Arbeitnehmer entlassen, die Flächen einmal jährlich „mulchen“ und würde dann über 150.000 € je Arbeitskraft jährlich aus Brüssel erhalten – wohl bemerkt: ganz legal.

Die AbL fordert Maßnahmen, um das zu unterbinden.

Das erklärte Ziel der Reform ist schließlich, mit den entkoppelten Zahlungen eine Einkommenshilfe für die Bauern und Bäuerinnen zu geben, die sich an Mindeststandards in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz halten. Zahlungen in solchen Höhen pro Arbeitskraft sind aus Sicht der AbL aber keine Einkommensbeihilfen mehr. Sie sind sowohl innerlandwirtschaftlich als auch gegenüber der Gesellschaft nicht zu vertreten.

➤ Als Lösung schlägt die AbL vor, die Zahlungen an den Faktor Arbeit zu binden:

Den Betrieben wird von ihren zu entkoppelnden **Tier-Prämien** ein **Sockelbetrag von zunächst maximal 30.000 € pro Betrieb** belassen. Dieser **Sockel** aus den zu entkoppelnden Tier-Prämien der Betriebe **kann** für Betriebe, für die sich mehr als 30.000 € Tierprämien errechnen, auf Antrag **erhöht werden**, indem **50 % der Arbeitskosten des Betriebes** (in den entsprechenden Tierhaltungsbereichen) **angerechnet werde**. (Der Sockel kann nie höher sein als die Summe der zu entkoppelnden Tierprämien im Referenzzeitraum.)

Der Sockel wird innerhalb eines **Übergangszeitraums von 5 Jahren** in jährlich gleichen Schritten abgebaut.

Im Jahr 2008 werden sämtliche Direktzahlungen einer gestaffelten und Arbeitskraftbezogenen Modulation (bzw. 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 € pro Betrieb (zwei Familienarbeitskräfte) und Jahr sollen kürzungsfrei bleiben.
- b. Prämienbeträge über die 30.000 € werden progressiv gekürzt:
 - der Prämienbetrag zwischen 30.000 und 100.000 € wird um 25 % gekürzt,
 - der zwischen 100.000 und 200.000 € um 50 %,
 - der Betrag über 200.000 € um 75 %.

Gleichzeitig erhalten die Betriebe die Möglichkeit, über den Nachweis ihrer tatsächlichen Lohnkosten ihren Prämienanspruch auf bis zu 100 % 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 bzw. die Benachteiligung bäuerliche Betriebe gegenüber stark rationalisierten Betrieben angegangen.

Hinweis:

Zu weiteren Inhalten des Gesetzentwurfes verweist die AbL auf die gemeinsame Stellungnahme von AbL und anderen Verbänden vom 13.01.2004.