

**Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft**

Ausschussdrucksache 15(10)366E

Statement von

Lutz Ribbe
Umweltstiftung EURONATUR

anlässlich der Anhörung am 22. März 2004

im Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Aus dem vorgelegten, umfangreichen Fragenkatalog möchte ich mich auf zwei Kernfragen konzentrieren, die mir besonders wichtig erscheinen:

1. Die Frage der Akzeptanz der Reform, innerhalb der Landwirtschaft und in der Gesellschaft
2. Die Frage der Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit und Zumutbarkeit der Umverteilung von Finanzmitteln sowie der „Sonderweg Milch“.

zu 1.) Akzeptanz der Reform:

Die bisherigen Direktzahlungen finden ihre Begründungen in politischen Entscheidungen der Vergangenheit. Sie stellen Ausgleichszahlungen für Preissenkungen der Jahre 1992 und 2000 dar und werden somit nur für jene Kulturen bzw. Produkte gezahlt, die einst preisgestützt waren. Die Zahlungen suchen und finden somit ihre Begründung in der Vergangenheit. Dies ist schlecht. Akzeptanz findet die Auszahlung von Steuergeldern primär nur dann, wenn diese an Leistungen der Gegenwart gekoppelt sind. Die bisherigen Zahlungen waren nicht an die Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen geknüpft, was sich zunehmend als problematisch erweist, sowohl handelspolitisch, aber auch gesellschafts- und damit auch haushaltspolitisch.

Eine Mehrheit der Bürger in der EU befürwortet nach der letzten Eurobarometer-Umfrage¹ der EU Kommission den Austausch des heutigen, an die landwirtschaftliche Erzeugung gekoppelten Beihilfesystems. Die Beihilfen aus der GAP sollten u.a. demnach darauf ausgerichtet sein,

- sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Produkte gesund und unbedenklich sind: 90%
- sich für den respektvollen Umgang mit der Umwelt einzusetzen: 88%
- kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe zu schützen: 81%

¹ Siehe: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index_de.htm

- den Landwirten zu helfen, ihre Produktion den Erwartungen seitens der Verbraucher anzupassen: 80%
- das Leben im ländlichen Raum zu unterstützen und zu verbessern: 77%

Wenn die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz gestellt wird, dann muss sich die neue Agrarpolitik daran messen lassen, ob sie diesen gesellschaftlichen Erwartungen entspricht. Verbal wird bemerkenswert oft die multifunktionale Landwirtschaft, die Förderung einer umweltverträglichen, flächendeckenden Landwirtschaft, die Entwicklung der ländlichen Räume und die Erhaltung der bäuerlichen Familienbetriebe zum Schwerpunkt der Agrarförderung gepriesen. Der Bürger fragt sich, mit welchen konkreten Schritten im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfes dieses verbale Versprechen umgesetzt wird.

Entkopplung:

Mit der Entkopplung allein wird dies noch nicht realisiert. Die bisherige Kopplung der Direktzahlungen/ Preisausgleichszahlungen an den Anbau bestimmter Kulturen bzw. an das Halten bestimmter Tiere hat zu Ungleichgewichtungen in der Förderung geführt. Mit der Logik der alten Preisausgleichszahlungen kann zwar die Tatsache begründet werden, dass beispielsweise intensive Marktfruchtbetriebe gegenüber Milchviehbetrieben förderungstechnisch bevorteilt wurden. Erklärbar ist damit auch, dass mehr als die Hälfte der Landwirte in der EU pro Jahr weniger als 1.250 € an Zahlungen erhalten (und zusammen rund 4% aller Prämien auf sich vereinigen), und dass gleichzeitig eine extrem geringe Zahl von Landwirten (weniger als 2.000 in der EU, statistisch nicht mehr erfassbar (= 0,00% Betriebe)) mehr als 300.000 € bekommt und genau so viel Prämienvolumen auf sich vereinigt wie die Hälfte aller Kleinbauern zusammen. Eine Kompatibilität mit den o.g. gesellschaftlichen Ansprüchen ist mit der alten Regelung nicht erreichbar, eine ökologische oder soziale Begründung in der alten Förderung nicht erkennbar.

Es muss folglich nicht eine Entkopplung, sondern eine Umkopplung erfolgen. Die Menschen erwarten – siehe Eurobarometer - eindeutig eine gewisse Zweckbindung der zukünftigen Zahlungen. Sie wollen, um einen Begriff der Agrarpolitik aufzugreifen, das „Europäische Agrarmodell“ verwirklicht sehen, das allerdings nicht darin besteht, allein die bisherigen Profiteure der Agrarpolitik weiterhin zu begünstigen. Vielmehr muss es Aufgabe sein, bisherige Fehlentwicklungen auszugleichen und folglich auch Umverteilungen vorzunehmen.

Mit einer Betriebsprämie, deren Höhe sich an den Zahlungsansprüchen der Vergangenheit orientiert und die im Kern nichts anderes ist als die Fortsetzung des bisherigen Geldflusses unter anderen Vorzeichen, ist dies nicht zu bewerkstelligen. Die in den Luxemburger Beschlüssen eingeräumte Möglichkeit, eine einheitliche Flächenprämie einzuführen, kommt man einer „gerechteren“ Verteilung der Mittel in den Tendenz schon wesentlich näher.

Dennoch ist zu betonen, dass die Akzeptanz der Politik durch die Bevölkerung nicht bereits durch die Entkopplung respektive der Einführung einer Flächenprämie garantiert wird. Die Frage wird gestellt, *wofür* das Geld verwendet wird, *wofür* die Bauern zukünftig Prämien bekommen. Für die Akzeptanz der Zahlungen dürfte somit entscheidend sein, ob sie beispielsweise dazu beitragen,

- Arbeitsplätze zu erhalten oder gar neue zu schaffen,
- den Umwelt- und Naturschutz im Agrarbereich zu stärken,
- bestimmte, gesellschaftlich besonders akzeptierte Nutzungsformen aufrecht zu erhalten
- Tierschutz- und Verbraucheraspekte zu berücksichtigen

Festzustellen ist allerdings, dass eine **soziale Komponente, z.B. eine gewisse Bindung der Zahlungen an Arbeitskräfte, nicht aufgenommen** wurde; sie wurde weder für das Betriebsmodell noch für die Flächenprämie diskutiert. Auf eine entsprechende Forderung der sog. Plattformverbände ist man nicht eingegangen, ein Antrag des Saarlandes im Bundesrat, der in diese Richtung ging, hat keine Mehrheit gefunden.

Dabei wäre gerade für die Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft eine entsprechende Regelung sicherlich sinnvoll. Ein Teil des Widerstandes gegen den vorgelegten Gesetzentwurf resultiert u.a. daraus, dass (z.B. Bayern) argumentiert, man könne es den bayrischen Landwirten nicht vermitteln, dass Gelder aus ihrer Region „abgezogen“ und beispielsweise extrem arbeitsextensiven Großbetrieben in Ostdeutschland zu Gute kommen würden.

So wird in Bayern und einigen anderen Bundesländern sicherlich nicht zu unrecht darüber diskutiert, dass gerade tierhaltende Betriebe zu den „Verlierern“ der Agrarreform gehören können; und dies ebenfalls unabhängig von der Frage, ob das Betriebsmodell bzw. das Flächenmodell eingeführt wird. Die Frage, für wen primär Politik gemacht werden soll, die Frage, wer zu den „Verlierern“ gehört, ob es in der Masse extensiv wirtschaftende bäuerliche Betriebe sind, die auf der Strecke bleiben werden (bzw. bleiben sollen), oder ob es große Intensivbetriebe sind, die sich bislang z.T. wohl nur aufgrund der Förderpraxis gehalten haben, wird natürlich sehr unterschiedlich gesehen und bewertet. Von der Politik wird aber erwartet, dass sie sich ganz klar dahingehend positioniert, welche Betriebsstrukturen sie als besonders unterstützenswert ansieht. Der DBV hat sich hier bereits deutlich erklärt: „Das Risiko besteht in einer extensiven Landwirtschaft“, so titelte er eine Presseerklärung vom 4.3.2004. Der DBV will danach möglichst keine Umverteilung von derzeitigen intensiven Betriebsstrukturen hin zu extensiveren Strukturen. Er spricht sich im Kern gegen die agrarpolitischen Bekundungen der EU Ebene und der Bundesregierung und auch gegen den Willen der Mehrheit der Steuerzahler aus.

Mit einer Flächenprämie werden zweifellos auf Dauer alte Verteilungsstrukturen aufgebrochen. Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf zum Ziel hat, zu regional einheitlichen Prämien je Hektar zu kommen. Eine klare Förderung extensiverer Strukturen, einer multifunktionalen Landwirtschaft ergibt sich daraus zunächst noch nicht.

Eindeutig ist, dass die Agrarpolitik mit einer vollständigen Entkopplung zunächst wesentliche Steuerungselemente verliert. Dies kann im Rahmen des vorgelegten Gesetzentwurfs z.B. zur Folge haben, dass große intensive Bullenmäster (z.B. Klein Wanzleben) ihre Rindermast sogar kurzfristig aufgeben, aber weiterhin über Jahre hinweg ein enormes Prämienvolumen vereinnahmen können, das sich u.a. dadurch noch erhöhen kann, dass durch die neue Ackerprämie auch Zuckerrübenflächen förderfähig werden. Gleichzeitig besteht die Gefahr,

dass arbeitsintensive milchviehhaltende Betriebe unter Berücksichtigung zu erwartender und sich bereits aktuell abzeichnender Milchpreissenkungen (die durch die Ausgleichszahlungen nicht vollständig ausgeglichen werden) unter dem Strich über weniger Einkommen verfügen werden. Hier dürfte die Politik ein Vermittlungsproblem bekommen, sowohl innerhalb der Landwirtschaft selbst als auch in der Gesellschaft: Auf der einen Seite bekommen Betriebe (aussteigende Bullenmäster) hohe Beträge an Steuergeldern, obwohl sie möglicherweise Arbeitsplätze abbauen, auf der anderen Seite fehlt arbeitsintensiven Betrieben unterm Strich Einkommen. Das stellt die gesellschaftliche Akzeptanz der Reform auf eine harte Probe. Das Problem wird durch ein Aufschieben des Gleitflugs nicht etwa geringer, sondern noch gravierender, weil extrem hohe Zahlungsansprüche je Hektar später auf den Länder-Zielwert angeglichen werden.

Die Politik ist somit gefordert, unbedingt einen Bezug von Fördersumme zum betrieblichen Aufwand und zu gesellschaftlichen Erwartungen herzustellen. Tut sie es nicht – und der vorliegende Gesetzentwurf kommt dieser Forderung u.a. auch aufgrund der unzureichenden Vorgaben der Luxemburger Beschlüsse nur sehr bedingt nach - wird sie dauerhaft Akzeptanzprobleme bekommen.

Politik muss also auch zukünftig steuern. Die bisherige produktbezogene Steuerung muss abgelöst werden durch eine neue Kopplung, durch neue verbindliche Vorgaben an die Gewährung von Zahlungen, mit denen sowohl die agrarpolitischen Vorgaben (Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft) als auch die gesellschaftlichen Erwartungen erfüllt werden können.

Hier kommt den sog. Cross-Compliance-Regelungen eine wichtige Bedeutung zu. Sie sind genau genommen ein sehr wichtiger Teil der neuen Begründung für die zukünftigen Zahlungen. Auch wenn sie im Rahmen einer gesonderten Verordnung geregelt werden sollen, müssen sie eindeutig im Zusammenhang mit dem Gesetz gesehen und bewertet werden.

Es dürfte weder zur Akzeptanzsteigerung noch zur Umsteuerung in der Landwirtschaft beitragen, wenn man nach außen zu vermitteln versucht, die Landwirte hätten zukünftig bereits einen Zahlungsanspruch, wenn sie gesetzliche Auflagen (Anhang III) einhalten². So gesehen kommt dem Anhang IV der Verordnung, also der Definition des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ eine entscheidende Bedeutung zu. Dort muss eindeutig und unzweifelhaft definiert werden, was gefördert werden soll – und was nicht!

Die bislang bekannt gewordenen Vorstellungen können allerdings nur als absolut unzureichend bewertet werden:

- einmal Mulchen pro Jahr garantiert keinen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“. Mitnahmeeffekte sind in der Tat zu erwarten. Während dann

² Dabei kann durchaus hinterfragt werden, ob Anhang III nicht gar ein Konstruktionsfehler der Luxemburger Reform ist. Denn es stellt sich ja durchaus die Frage, ob Agrarpolitik ein Instrument zur Durchsetzung bislang nur unzureichend berücksichtigter EU-Verordnungen und Richtlinien sein soll. Dies führt zu neuen Verzerrungen: während Betrieb A in einer strukturreichen Region viel Arbeit mit der Einhaltung von diversen Umweltauflagen (z.B. FFH Auflagen) hat, wird Bauer B in ausgeräumten Landschaften mit entsprechenden Problemen nicht konfrontiert.

einige Betriebe z.B. in FFH Gebieten sich sehr bemühen müssen, alle Auflagen zu erreichen, stellen entsprechende „Quasi-Stillegungen“ (anders können Mulchauflagen nicht angesehen werden) einen extrem kostengünstigen und arbeitssparenden Weg dar, an vergleichsweise hohe Prämien zu kommen.

- als wichtigste Auflagen in Anhang IV sind bislang die angedachten Bestimmungen zum Boden anzusehen. Danach müssen die Landwirte die Aufrechterhaltung eines bestimmten Kohlenstoffgehaltes im Boden sowie die Bedeckung eines bestimmten Flächenanteils (bei unterschiedlicher Hangneigung) gewährleisten. Das ist bislang alles; und schon dies geht einigen Lobbyisten zu weit. Aussagen beispielsweise zur Reduktion der Winderosion, zur Bodenstruktur (Wasseraufnahmefähigkeit, u.a. durch die Förderung weiter Fruchtfolgen bzw. des ökologischen Landbaus) oder zum Natur- und Artenschutz sucht man vergebens. Klar ist auch, dass sich der „gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand“ nicht allein durch Minimalbewirtschaftungskriterien definieren lässt, sondern dass auch an die Begrenzung der maximalen Intensität zu denken wäre. Hier sind allerdings bislang keine Ansätze erkennbar.

Steuern ließe sich der zukünftige Mittelfluss im Sinne einer extensiveren, umwelt- und tiergerechteren Landwirtschaft und insofern in Richtung höherer gesellschaftlicher Akzeptanz nicht nur mit den Cross-Compliance-Regelungen, sondern mit zwei weiteren Instrumenten:

1. So sieht der Beschluss von Luxemburg in Artikel 69 vor, dass die Mitgliedstaaten von den Direktzahlungen vorab bis zu 10% einbehalten können, die dann als *„Ergänzungszahlungen ... für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit gewährt (werden), die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen wichtig sind“*. Deutschland wird hiervon bedauerlicherweise keinen Gebrauch machen.
2. Mit der zweiten Säule der Agrarpolitik, der „ländlichen Entwicklung“ können weitere Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlich akzeptierter und für die Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe wichtiger Wirtschaftsformen finanziert werden. Nachdem Agrarkommissar Fischler noch im Jahr 2002 angekündigt hatte, zukünftig mindestens 20% der Mittel in diesem Bereich zu verwenden, ist die Modulation nun auf 5% reduziert. Abzüglich jener Maßnahmen, die Deutschland bereits ergriffen hat, fällt die zusätzliche Förderung in Deutschland bescheiden aus.

Resümee: Mit referenzbezogenen Betriebsprämien würden alte Förderstrukturen zementiert, ohne dass die gewünschten Umsteuerungseffekte erzielt werden könnten. Der Einstieg in die Flächenprämie ist eine Möglichkeit, erste Umverteilungen zu organisieren, und sollte daher möglichst schnell erfolgen sowie früher (d.h. 2010), als im Gesetzentwurf vorgesehen, abgeschlossen sein. Begleitet werden müsste dieser Weg aber durch Auflagen und gezielte Förderungen, die gewährleisten, dass die Mittel nicht per Gießkannenprinzip verteilt würden, sondern gezielt fließen. Die bescheidenen Cross-Compliance-Regelungen, der Verzicht auf die Nutzung von Artikel 69 sowie die extrem bescheidene Erweiterung der 2. Säule lassen allerdings den Glauben schwinden, dass die politische Mehrheit gewillt ist, tatsächlich

entsprechend zu steuern. Auch die Tatsache, dass keine soziale Komponente in der Förderpraxis vorgesehen ist, verdichtet diesen Verdacht.

Zu 2.) Umverteilung von Mitteln und „Sonderweg Milch“

Der Vorschlag der Bundesregierung wird zu einer ersten Umverteilung der Finanzmittel führen, und zwar sowohl zwischen den Regionen als auch zwischen Betrieben. Diese Umverteilungen sind generell angebracht, da die bisherige Mittelverteilung bestimmte Betriebe und Regionen eindeutig benachteiligte; und diese Benachteiligung aufgelöst werden muss.

Wer diese Umverteilung politisch nicht will, wird zu begründen haben, warum gerade die bisherige Mittelverteilung – unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Erwartungen – als richtig angesehen wird.

Die geplante Förderung des Grünlands wird begrüßt. Aus Gründen z.B. des Hochwasserschutzes, des Naturschutzes, aus tierschützerischen, aber auch aus gesundheitlichen³ Gründen, ist die Grünlandwirtschaft bedeutsam. Grünlandwirtschaft ist aber gegenüber einer ackerbaulichen Nutzung derzeit eindeutig unattraktiver, eine Förderung gesellschaftlich also durchaus angesagt. Jedoch muss gesehen werden, dass durch die geplante Verschiebung des Gleitfluges auf das Jahr 2010 bundesweit eine wirkliche spürbare Förderung des Grünlands erst eintritt, nachdem vermutlich viele Grünlandbetriebe aufgegeben haben.

Die Tatsache, dass verschiedene Gruppen auf einen späteren Beginn des sog. Gleitflugs setzen, hat nur sehr bedingt mit der wirtschaftlichen Lage potentiell betroffener Betriebe zu tun. Die Bullenprämie beispielsweise wurde erst mit der Agenda 2000 eingeführt. Kaum ein Betrieb hat bislang seine Investitionsentscheidungen darauf aufgebaut. So kann durchaus vermutet werden, dass eine Motivation für einen späteren Beginn des Gleitflugs in der „Hoffnung“ begründet liegt, dass sich im Laufe der Zeit politische Konstellationen einstellen werden, die eine Abkehr des Weges zu einer Flächenprämie noch möglich machen.

Sonderweg Milch

Die Lage der milchproduzierenden Betriebe ist katastrophal, die Preise sind im Keller; und auch die zukünftige Entwicklung sieht bei Beibehaltung der Politik eher düster aus. Die schwierige Lage stellt sich nicht nur bei den konventionellen Milchbetrieben, im Sog der Preissenkungen sind auch viele Biobetriebe betroffen.

Der Beschluss von Luxemburg kann sich für die Milchbetriebe weiter als fatal herausstellen. Es ist sicherlich ein Manko der Luxemburger Diskussionen (und jener im Vorfeld), dass die im Januar 2003 von Kommissar Fischler zur Diskussion gestellten 4 Optionen nicht breit genug diskutiert wurden.

³ Milch von Betrieben, deren Kühe permanent Weidegang haben, enthält beispielsweise mehr Omega-3-Fettsäuren

Drei Punkte zeigen sich schon jetzt:

1. Schon bevor die Luxemburger Beschlüsse (inkl. des „Milchteils“) in nationale Politik umgesetzt werden, ergibt sich eine erneute Reformdiskussion zur Milchpolitik. Der französische Agrarminister schlägt eine europaweite Quotenreduktion vor; und argumentiert damit in Richtung des sog. „Binnenmarktmodells“. Der DBV und einige Bundesländer (z.B. M-V und Nds) greifen die Diskussion bereits auf.
2. Die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse wird, egal welches Modell gewählt wird, die Probleme im Milchbereich keinesfalls lösen, vermutlich verstärken. Sie werden sowohl innerhalb der Landwirtschaft für Unruhe sorgen und auch innerhalb der Gesellschaft Kopfschütteln auslösen: bislang kostet die Agrarpolitik im Milchsektor jährlich knapp 2 Mrd. €, sie wird nach der Umsetzung wesentlich teurer (Schätzungen gehen von 6 – 7 Mrd. € aus), bei gleichzeitiger Potenzierung der Probleme. Luxemburg ist keine Antwort auf die Problematik, unabhängig vom gewählten Modell.
3. Kein noch so ausgefeiltes Prämienmodell kann eine Politik, die auf die Stabilisierung der Märkte abzielt, ersetzen.

Um die besondere Lage der Milchbetriebe zu berücksichtigen sollte in der Tat im Rahmen der Umsetzung über einen „Sonderweg Milch“ nachgedacht werden, ohne dass sich daraus Ansprüche auf Sonderwege in anderen Sektoren ableiten lassen dürfen.

Insgesamt aber sollten die Bundesregierung, die Bundestagsfraktionen und die Bundesländer in Diskussionen darüber eintreten, welche Grundsatzbeschlüsse auf der Europäischen Ebene insgesamt zu treffen sind, um die europäische Milchwirtschaft, die aus verschiedenen Gründen nicht mit den billigsten Produzenten konkurrieren kann (und sollte!), zu stabilisieren und dauerhaft zu erhalten. In den letzten Jahren ist durchaus ein Wandel hinsichtlich der potentiellen Bedeutung von Milchquoten erkennbar. Mehr und mehr wird deutlich, dass ohne ein Quotensystem, das am europäischen Verbrauch ausgerichtet ist, eine flächendeckende Milchproduktion nicht aufrecht zu erhalten ist.