

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Sekretariat -	
Eingang:	26. Juni 2006 <i>alg.</i>
	<i>ell</i>

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
1 6 (10) 1 4 8 - F
Ausschussdrucksache



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Bernd Voß

Stellv. Bundesvorsitzender der AbL
(mit Unterstützung von Ulrich Jasper, stellv. Geschäftsführer der AbL)

Wilster/ Hamm, 22.06.2006

**Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag
am 26. Juni 2006 in Berlin:**

"Finanzielle Vorausschau der EU und die Auswirkungen der Kürzungen beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume" (ELER)

Stellungnahme und Beantwortung der Fragen des Ausschusses

1.) Vorbemerkung

Die **ländlichen Räume** in der Europäischen Union umfassen den Großteil der Fläche der EU, und hier lebt mehr als der Hälfte der EU-Bevölkerung. Die EU, die Mitgliedstaaten als auch die Regionen, in Deutschland insbesondere die Bundesländer, sind gefordert, für die Ländliche Wirtschaftsentwicklung einen ausreichenden und zuverlässigen Rahmen sicherzustellen.

Ländliche Entwicklung ist mehr als die Erzeugung von Lebensmitteln, aber die **Landwirtschaft** stellt in weiten Teilen Europas immer noch einen **wesentlichen Kern** der ländlichen Wirtschaft dar, insbesondere in Bezug auf die Flächennutzung. Eine Politik zur Gestaltung und Förderung der Entwicklung in ländlichen Räumen ist daher **eng verzahnt mit der Agrarpolitik**. Wie sich Landschaften und Dörfer entwickeln, hängt daher nicht nur von der so genannten zweiten Säule der Agrarpolitik („Ländliche Entwicklung“) ab, sondern ebenso wesentlich davon, wie die **Marktordnungen und Direktzahlungen der ersten Säule** ausgestaltet werden und wirken.

Es geht also nicht darum, die erste Säule gegen die zweite auszuspielen. Wer sich eine nachhaltige ländliche Entwicklung zum Ziel setzt ist vielmehr aufgerufen, **beide Säulen in diesen Dienst zu stellen**. Andernfalls würde die zweite Säule nicht mehr sein als der Versuch, die größten negativen Wirkungen der ersten Säule ausgleichen zu wollen. So sind viele Programme einst gegründet worden, die heute bundesweit den finanziellen Schwerpunkt der zweiten Säule ausmachen. Zunächst als „flankierende Maßnahmen“ bezeichnet, sollten sie negative Folgen der allgemeinen EU-Agrarpolitik abmildern:

- Märkte entlasten (so genannte Marktenlastungsprogramme), d.h. helfen, teure Überschüsse abzubauen,
- Umweltbelastende Effekte der Landwirtschaft abmildern, insbesondere bezüglich der Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer,
- Strukturwandel abfedern (Vorruhestandsregelungen) bzw. die Bewirtschaftung von Kulturlandschaften in ökonomischen Ungunslagen aufrechterhalten.

Eine Agrarpolitik, die in diesem Sinne die eine Säule nutzen will, um Wirkungen der anderen abzumildern, ist zutiefst widersprüchlich. Welche Wirkungen stärker sind, hängt dann auch von der Mittelausstattung ab.

Die AbL hält es daher für dringend notwendig, die **gesamten Maßnahmen der Agrarpolitik auf eine nachhaltige ländliche Entwicklung auszurichten**. Angesichts der derzeitigen Mittelausstattung der verschiedenen Maßnahmen bedeutet das insbesondere Korrekturen an der Ausgestaltung der ersten Säule.

Bei den **Direktzahlungen** besteht die wesentliche Herausforderung darin, die prämierten bedingte Benachteiligung von bäuerlichen Betrieben gegenüber rationalisierten Betrieben abzubauen. Während rationalisierte flächenstarke Betriebe umgerechnet bis über 100.000 Euro je Arbeitskraft erhalten – auch nach der Reform von 2003 –, erhalten vielfältig und umweltverträglich wirtschaftende Betriebe (bäuerliche Betriebe) mit einer hohen Beschäftigungsleistung weniger als ein Zehntel davon (im Bundesdurchschnitt erhalten die landwirtschaftlichen Betriebe gut 8.000 Euro pro Arbeitskraft im Jahr). Dazu hat die AbL, zahlreiche Vorschläge vorgelegt, auch im breiten Bündnis mit Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und Verbraucherschutz.

Die notwendige Qualifizierung der Direktzahlungen der ersten Säule ist aber nicht in der Lage, die Aufgaben der zweiten Säule auszufüllen. Denn die Direktzahlungen der ersten Säule sind und bleiben von der Produktion entkoppelt. Eine gezielte Steuerungsmöglichkeit etwa zur Erhaltung bestimmter Wirtschaftsformen (z.B. extensive Mutterkuhhaltung oder auch die ökologische Landwirtschaft) gibt es somit hier nicht mehr, sondern nur noch mit den Maßnahmen der zweiten Säule.

Zudem ergibt sich aus der Erfordernis, nicht allein die Landwirtschaft, sondern die gesamte Entwicklung ländlicher Regionen in den Blick zu nehmen, die **Notwendigkeit einer starken integrierten zweiten Säule**.

Vor diesem Hintergrund sind die **Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2005** als äußerst kritisch zu bewerten. Denn sie haben die **Qualifizierung der ersten Säule unterlassen** und **gleichzeitig die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule seitens der EU erheblich beschnitten**. Nicht nur den ländlichen Regionen, auch der Landwirtschaft insgesamt haben die beteiligten Regierungen – und es waren sowohl die SPD-Grünen-Regierung als auch die CDU/CSU-SPD-Regierung (!) – damit einen Schlag versetzt. Es gibt keinen Grund zum Jubel, auch nicht für die Landwirtschaft. Denn die EU-Agrargelder der **ersten Säule einschließlich der entkoppelten Direktzahlungen stehen sowohl intern als auch extern (WTO) unter großem Druck**. Sie scheinen nun bis 2013 gesichert, aber was dann folgt, ist alles andere als sicher. Wenn aber der Legitimationsdruck steigt, wird die **zweite Säule um so wichtiger**, um dann überhaupt noch eine Möglichkeit zu haben, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu fördern.

Damit die zweite Säule diese Aufgabe aber erfüllen kann, muss sie jetzt nicht etwa geschwächt, sondern vielmehr gestärkt werden. Es geht nicht um die Erhaltung des status quo, sondern um einen **Ausbau der zweiten Säule**. Das schließt eine Verbesserung der Maßnahmen und der Konsistenz innerhalb der zweiten Säule nicht aus.

Die AbL hat schon im Januar 2005 in einem Papier des Bundesvorstands öffentlich auf die weitreichenden Konsequenzen hingewiesen, die das Bestreben von sechs Nettozahlerstaaten, einschließlich Deutschland, die finanzielle Ausstattung der EU von 1,24 % des Bruttosozialprodukts auf die damals angestrebten 1 % zu reduzieren, für die Ländliche Entwicklung nach sich ziehen würde. Die AbL hat einen Vorschlag vorgelegt, wie die EU sowohl den Anliegen der Nettozahlerstaaten als auch der Erfordernis der Ländlichen Entwicklungspolitik hätte gerecht werden können (siehe Anhang).

Die Politik hat diese Vorschläge bisher nicht aufgegriffen. Sie ist bisher auch andere Alternativen schuldig geblieben.

Der **deutsche Bundeshaushalt** wird ab 2007 von der Reduzierung des EU-Haushalts (gemessen als Anteil am BNE) profitieren: Deutschland muss weniger nach Brüssel überweisen. Es wäre daher **eine Möglichkeit**, dass zum Ausgleich der Kürzung bei den EU-Mitteln für die zweite Säule die **nationalen Mittel für die Ländliche Entwicklung** entsprechend um rund 300 Mio. Euro jährlich erhöht werden.

Eine **zweite Möglichkeit** besteht darin, die vom EU-Rat im Dezember 2005 mit beschlossene **Einführung einer fakultativen Modulation** zu nutzen und diese in Deutschland anzuwenden.

In Übereinstimmung mit anderen Verbänden, genannt sei hier insbesondere Euronatur, hier heute vertreten durch Herrn Lutz Ribbe, **schlägt die AbL folgende Vorgehensweise vor:**

Deutschland wendet die fakultative Modulation frühestmöglich an. Um der Kostendegression (sinkende Kosten mit steigendem Produktionsumfang) gerecht zu werden, werden die Direktzahlungen nicht linear um einen Kürzungssatz moduliert, sondern **gestaffelt:**

- Zahlungsanteile bis zu z.B. 20.000 € bleiben ungekürzt,
- Zahlungsanteile zwischen 20.000 und 100.000 € werden um 7,5 % gekürzt,
- Zahlungsanteile zwischen 100.000 und 200.000 € werden um 15 % gekürzt,
- Zahlungsanteile über 200.000 € werden um 20 % gekürzt.

Weil davon flächenstarke Betriebe undifferenziert betroffen wären, erhalten die Betriebe die Möglichkeit, auf Antrag die Kürzungen zu reduzieren; dazu können sie ihre Gesamtlohnsumme in Ansatz bringen. Wir schlagen dabei vor, dass maximal die Hälfte der Lohnsumme eines Betriebes durch Direktzahlungen abgedeckt sein darf, d.h. eine etwaige Kürzung würde bis auf diesen Zahlungsbetrag reduziert bzw. ausgeglichen. Diese Vorgehensweise würde die **Zahlungen an die Beschäftigungsleistung der Betriebe binden** – belohnt würde nicht mehr, wer Arbeitsplätze abbaut, sondern wer sie erhält und neue schafft.

Möglichkeiten zur Stärkung der Ländlichen Entwicklungspolitik liegen also auf dem Tisch. **Der Bundestag, die Bundesregierung und die Länder sind aufgefordert, diese Möglichkeiten aktiv zu nutzen. Die Verantwortung liegt nicht in Brüssel oder in Europa, sondern hier in Berlin.**

Der AbL-Bundesvorstand freut sich daher, dass der Bundestag die Initiative ergriffen hat, diese Möglichkeiten in das Bewusstsein des politischen Berlins zu bringen. Wir werden ebenfalls weiter daran arbeiten.

2.) Beantwortung Ihrer Fragen

1. Welche Bedeutung (gemessen an der Zahl der sich an Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligenden Landwirte, der daraus generierten Zusatz-Einkommen und der Wertschöpfung der beteiligten Betriebe) hatte die 2. Säule für die deutsche Land-, Forst, und Ernährungswirtschaft sowie den ländlichen Raum in der zurückliegenden Planungsperiode (2000 bis 2006), insbesondere für die Arbeitsplatzbilanz in der Landwirtschaft und dem vor- und nachgelagertem Bereich? Wie sieht dabei die absolute und prozentuale Verteilung nach Bundesländern aus?

Zunächst sei die Bedeutung der beiden Säulen der EU-Agrarpolitik für Deutschland in finanzieller Hinsicht beschrieben. Für das letzte ausgewertete Haushaltsjahr geben die von der EU-Kommission veröffentlichten Zahlen folgendes Bild. Bezogen auf den EAGFL Garantie nehmen die Direktzahlungen der ersten Säule 75 % der Mittel ein, 13 % gingen in die Ländliche Entwicklung.

EU-Agrargelder nach Deutschland (2004)		6.755,70	100%	
EU-Agrarfonds (EAGFL Garantie)		6.064,70	90%	100%
davon Direktzahlungen 1. Säule		4.573,50	68%	75%
Exportsubventionen		470,10	7%	8%
Lagerhaltung		50,40	1%	1%
Ländliche Entwicklung (2. Säule)		799,90	12%	13% 100%
davon Agrarumwelt		384,60	6%	6% 48%
Benachteil. Gebiete		143,70	2%	2% 18%
Forst		25,40	0%	0% 3%
Sonstige (Investitionsförd.g., Vorruhestand, Flurber. u.a.)		246,10	4%	4% 31%
Andere		170,80	3%	3%
EU-Strukturfonds (EAGFL Ausrichtung)		691,00	10%	100%
davon Ziel 1-Gebiete (Neue Länder)		646,50	10%	94%
Gemeinschaftsinitiativen (LEADER)		40,10	1%	6%
Andere		4,40	0%	1%

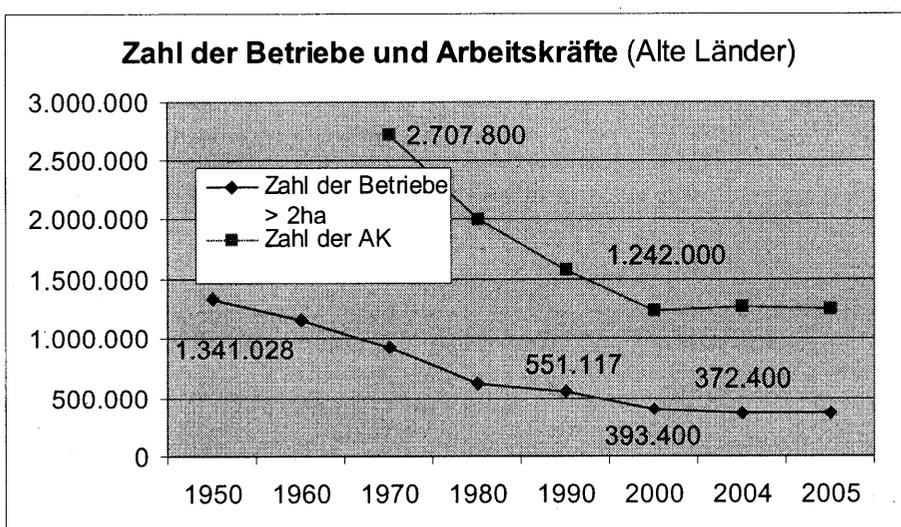
Quelle: EU: http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_de.htm

Die zweite Säule gliedert sich bekanntlich in verschiedene Maßnahmenbereiche. Bundesweit haben Agrarumweltmaßnahmen (einschl. die Förderung des ökologischen Landbaus) und die Ausgleichszulage den größten finanziellen Anteil an den EAGFL-Mitteln für die zweite Säule (48 % Agrarumwelt, 18 % Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete). Der Bereich der eher strukturwandel-fördernden Maßnahmen (Investitionsförderung, Flurbereinigung, Vorruhestand u.a.) machte zusammen knapp ein Drittel der Gelder aus.

Bei den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz ergibt sich ein anderes Bild. Von den Gesamtmitteln von Bund und Ländern in Höhe von 1,1 Mrd. (Plan für 2005) entfallen nur 8 % auf Agrarumweltmaßnahmen, 16 % auf die Ausgleichszulage, aber 19 % auf einzelbetriebliche Investitionsförderung und 20 % auf die in der Maßnahme „Integrierte ländliche Entwicklung“ zusammengefassten Maßnahmen wie Flurbereinigung, Dorferneuerung.

Was die Wirkung auf die Beschäftigung angeht, gibt es keine Untersuchung für die gesamte zweite Säule-Maßnahmen in Deutschland. Die Methoden der Evaluierungen der Ländlichen Entwicklungsprogramme der Länder sind unterschiedlich und erlauben leider keine quantitative Gesamtaussage. Auch für die erste Säule ist es keine aussagekräftige Methode bekannt. Insgesamt ist die Literatur zur Frage der Beschäftigungswirkung agrarpolitischer Maßnahmen sehr dünn.

Festzustellen ist ein starker Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft in Deutschland während der letzten Jahrzehnte. Folgende Grafik gibt dazu einen Überblick (Quellen sind Zahlen des Statistischen Bundesamtes; da sich die Erfassungsmethoden in den letzten Jahren mehrmals geändert haben, sind weniger die absoluten Zahlen als die Tendenz herauszustellen).



Die Tendenz ist eindeutig abnehmend (da die Jahresreihe nicht gleichmäßig ist, sondern zunächst in 10-Jahresschritten verläuft, fällt die AK-Kurve zunächst sehr stark). Die Tendenz legt den Schluss nahe, dass die Agrarpolitik den Abbau von Arbeitsplätzen bewirkt oder zumindest unterstützt hat. Das war und ist auch immer noch ein Ziel der EU, das sich hinter dem Streben nach „wettbewerbsfähigeren Strukturen“ und größerer Produktivität der Landwirtschaft verbirgt.

Nicht berücksichtigt werden konnten die Jahre nach der Entkopplung (2005 ff). Insofern ist die Frage, ob die heutigen Direktzahlungen der ersten Säule möglicherweise eine andere Wirkung auf die Beschäftigung haben werden. Anzunehmen ist allerdings, dass die entkoppelten Direktzahlungen keinen anderen Trend setzen werden. Vielmehr gehen Studien der FAL davon aus, dass sich in dem relativ arbeitsintensiven Bereich der Rinderhaltung erhebliche Produktionsrückgänge ergeben werden (die Rinderhaltung kann nach der Entkopplung abgeschafft werden, ohne dass dadurch Einbußen bei den Direktzahlungen erfolgen würden, anders als bei den früheren gekoppelten Rinderprämien).

Zudem wird von vielen Autoren davon ausgegangen, dass die Entkopplung ein Anreiz sei, auch die pflanzliche und futterbauliche Erzeugung auf weniger ertragreichen Standorten einzustellen, weil auch hier keine Reduzierung der entkoppelten Prämien damit verbunden ist.

Ob diese Entwicklungen eintreten, wird entscheidend von den Erzeugerpreisen abhängen, die auch von Produktionsalternativen (nachwachsende Rohstoffe) und internationalen Nachfrageentwicklungen abhängen.

Fest steht aber, dass entkoppelte Zahlungen keinen gezielten beschäftigungswirksamen Effekt haben, es sei denn, sie werden an den Faktor Arbeit gebunden (siehe Vorbemerkung).

Bei den Maßnahmen der zweiten Säule sind viele direkt gebunden an die Fortführung einer Erzeugung. Das trifft für die Agrarumweltmaßnahmen in ganz besonderer Weise zu. Daher sind sie nach der Entkopplung noch umso wichtiger, um die Bewirtschaftung in benachteiligten Regionen aufrecht zu erhalten.

Bei den Investitionsfördermaßnahmen ist die Beschäftigungsbilanz dagegen bisher insgesamt negativ – das gilt zwar nicht unbedingt für die investierenden Betriebe, wohl aber in der Summe, denn die meisten geförderten Investitionen zielen auf eine Rationalisierung der Erzeugung hin, was zumindest bei den Betrieben, die weniger rationalisiert sind (oder bleiben) zu Druck zum Nachziehen oder eben zum Aufgeben erhöht.

Anders sind Investitionen in Erwerbskombinationen (Diversifizierung) zu sehen – hier geht es nicht um einen landwirtschaftsinternen Verdrängungswettbewerb, sondern um die Erschließung zusätzlicher Wertschöpfungsquellen. (Volkswirtschaftlich kann allerdings auch das den Druck auf außerlandwirtschaftliche Betriebe erhöhen.)

2. *Wie sieht die Arbeitsplatzbilanz für die Periode 2000 bis 2006 bei der Förderung nach der 1. Säule aus?*

Siehe dazu Antwort auf Frage 1.

3. *Haben Agrarumweltprogramme, naturverträgliche Investitionsförderungen und Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung beigetragen? Wenn Ja, sollten sie dies auch in Zukunft?*

Die Antwort auf diese Frage ist wohl unter allen Experten einhellig: Ja, diese Flächen-Programme haben erheblich zur Aufrechterhaltung einer weitgehend flächendeckenden Landwirtschaft beigetragen. Das wurde sowohl durch die ökonomische Wirkung der Zahlungen erreicht (Zusatzeinkommen bzw. Ausgleich für Kosten plus Anreizkomponente). Daneben stellen diese Förderangebote aber auch eine Anerkennung für die Menschen in benachteiligten Gebieten dar, dass die Gesellschaft (vermittelt über die Politik) ihre Leistungen als wertvoll anerkennt und sich ihr Leistungen weiterhin wünscht und bereit ist, diese Leistungen zu honorieren. Die gesellschaftliche Anerkennung dieser Maßnahmen ist sehr groß.

Das Ziel der flächendeckenden Landwirtschaft sollte auf jeden Fall beibehalten und mit entsprechend ausgestatteten Maßnahmen weiterhin gefüllt werden.

4. *Welche Folgen sind durch die Kürzung der Mittelausstattung für die neue Planungsperiode (2007 bis 20013) für die in Frage 1 und 2 genannten Bereiche zu erwarten?*

Die Programmplanungen in den Bundesländern zeigen bereits, dass die erheblich geringere Mittelausstattung deutliche Einschnitte bei den Förderangeboten der zweiten Säule nach sich zieht. Dabei werden nicht nur Fördersätze stark gekürzt (auch aufgrund anderer

Faktoren wie der Entkopplung der Direktzahlungen der ersten Säule und damit geringer zu kalkulierender Einnahmeausfälle bei Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen), sondern es werden – wie in eklatanter Weise in Nordrhein-Westfalen – ganze Maßnahmen ersatzlos gestrichen, was mit der geringeren Mittelausstattung begründet wird. Der Wegfall der Weideprämie, des Festmistprogramms und die Reduzierung bzw. der geplante Wegfall der Ausgleichszulage werden für Milchviehbetriebe in den nordrhein-westfälischen Grünlandregionen Einbußen von umgerechnet 1,5 bis 2,5 Cent je Liter zur Folge haben.

5. *Welche Auswirkungen sind für die ökologische und konventionelle Landwirtschaft zu erwarten?*

Die Auswirkungen werden beide Bereiche treffen, auch wenn einige Landesministerien offenbar daran arbeiten, die Förderung (Umstellung und Beibehaltung) der ökologischen Betriebe insgesamt in Frage zu stellen.

6. *Welche Differenzen lassen sich dabei zwischen Marktfrucht-, Gemischt- und Futterbaubetrieben prognostizieren?*

Weil die Agrarumweltprogramme traditionell in ertragsschwächeren Standorten stärker angenommen werden und in diesen Regionen die Grünland- und damit die Rinder- und Milchwirtschaft stärker vertreten sind, werden von Kürzungen der Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage vor allem Futterbau- und Gemischtbetriebe zu leiden haben.

In Bayern etwa sind die Milchviehbetriebe diejenigen, die am stärksten von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage profitieren (siehe folgende Tabelle).

Unternehmensbezogene Beihilfen nach Betriebsformen im Wirtschaftsjahr 2002/03

	Ackerbau	Milchvieh	sonst. Futterbau	Veredlung	Insg.
<i>Summe Direktzahlungen</i>	15.872	5.677	20.708	9.792	10.828
<i>Summe Ausgleichszulage und KULAP</i>	2.109	5.609	4.450	1.014	4.444

Quelle: Bayerischer Agrarbericht 2004

Diese Zahlen zeigen, welche auch ökonomische Bedeutung die Zahlungen der zweiten Säule für die Milchviehbetriebe haben. Auch wenn die Zahlen das Wirtschaftsjahr 2002/03 widerspiegeln und bei den Direktzahlungen die Milchprämie (2004) bzw. die daraus generierten top-up-Anteile der entkoppelten Betriebsprämie fehlen, so ist sehr beachtlich, dass die Milchviehbetriebe in Bayern fast gleich viel staatliche Zahlungen aus der 1. Säule wie aus der 2. Säule erhielten. Die zweite Säule ist für diese Betriebe keine Spielwiese, sondern ein ökonomisches Standbein. Und bekanntlich stehen die Milchviehbetriebe angesichts der viel zu niedrigen Milchpreise derzeit besonders unter Druck.

7. *Welche Auswirkungen ergeben sich aus den Kürzungen in der 2. Säule für den Bereich des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes?*

Hier verweisen wir auf die Antworten von Herrn Ribbe (Euronatur) und Herrn Güthler (DVL).

8. *Welche Möglichkeiten bestehen für Bund, Länder und Kommunen, die mit diesen Kürzungen verbundenen Konsequenzen für den ländlichen Raum abzufedern?*

Die Möglichkeiten, die Bund und Länder haben, haben wir in der Vorbemerkung bereits beschrieben – siehe dort. Es kommt darauf an, die vorhandenen Möglichkeiten konsequent und frühzeitig zu nutzen, wenn die Politik die ländliche Entwicklung als Ziel ernst nehmen will und das Vertrauen der Bauern in die Verlässlichkeit der Politik (Kooperation Naturschutz und Landwirtschaft, Honorierung gesellschaftlicher Leistungen wie Erhalt der Kulturlandschaft) nicht aufs Spiel setzen will.

9. *Die beantragten ELER-Mittel müssen durch die Länder kofinanziert werden. Werden die Länder ebenfalls ihre Kofinanzierung kürzen entsprechend zur EU-Ausstattung oder ist mit einem Beibehalten der Volumina bzw. sogar mit einer Aufstockung der Kofinanzierungsmittel zu rechnen?*

Diese Frage richtet sich an die Vertreter der Länder. Wir betonen allerdings, dass neben dem Bund auch die Länder in der Pflicht stehen.

10. *Inwieweit findet die fakultative Modulation bereits Anwendung, um die Finanzierungsmöglichkeiten der 2. Säule zu verbessern? Wie sehen die Umsetzungsmöglichkeiten aus und wie verhalten sich andere Mitgliedsstaaten?*

Die fakultative Modulation findet noch keine Anwendung in Europa, da sie erst noch in europäisches Recht gesetzt werden muss. Die EU-Kommission hat dazu einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der allerdings noch große Mängel aufweist. Es drängt sich der Eindruck auf, als wolle die Kommission das Instrument so gestalten, dass es von den Mitgliedstaaten nicht angewandt wird. Abl und Euronatur haben zum Kommissionsentwurf eine Stellungnahme vorgelegt, die von weiteren Verbänden unterstützt wird.

11. *Wie können die durch den Finanzbeschluss 2007 bis 2013 der EU-Mitgliedsstaaten betroffenen und bewährten Programme der 2. Säule über 2006 hinaus grundsätzlich fortgeführt werden? Wenn Kürzungen unvermeidbar wären, sollte dann innerhalb der Achse II ein geringerer Kürzungssatz für die Ausgleichszulage als für Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden und innerhalb der Ausgleichszulage die unausweichliche Kürzung stärker auf die besseren Standorte und geringer auf die schlechten Standorte umgelegt werden?*

Zum ersten Teil der Frage siehe Antwort auf Frage 8 und 10.

Kürzungen sollten vermieden werden.

Die Frage von möglichen Korrekturen an den Maßnahmen der zweiten Säule hängt nicht von Kürzungen infolge unterlassener Gegenmaßnahmen ab, sondern müssen inhaltlich begründet sein. Unter dem Aspekt der Breitenwirkung (Betriebe und Fläche) als auch unter dem Beschäftigungsaspekt kann es allerdings sehr wohl Sinn machen, eher in der Achse 1

bei Maßnahmen wie Flurbereinigung und einzelbetrieblicher Investitionsförderung als in der Achse 2 bei Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage Korrekturen vorzunehmen.

12. Sollten alle Bundesländer gleichermaßen für die Achsen I, III und IV der 2. Säule nur die EU-rechtlich vorgeschriebenen Mindestanteile zur Aufteilung der Gesamtfinanzmittel aufwenden oder ist hier eine differenzierte Betrachtung angebracht?

Die LEADER-Mittel (Achse IV) sind zur Unterstützung der Ziele der anderen drei Achsen verwendbar. Wäre es vorstellbar, in einzelnen Bundesländern von der Möglichkeit der Anrechnung des Mindestanteils der Achse IV bei anderen Achsen Gebrauch zu machen?

Die Mittelausstattung der Achsen sagt noch nicht automatisch etwas über die qualitativen Wirkungen der Maßnahmen aus. Daher ist ein differenziertes Vorgehen angebracht, das sich an der Qualität der Maßnahmen ausrichtet.

Die Mittel, die durch Maßnahmen aus den Achsen 1 bis 3 gebunden werden, aber im Rahmen von LEADER-finanzierten Planungen erfolgen, sind in den Achsen 1 bis 3 auf die Mindestsätze anzurechnen. Die Mittel der LEADER-Achse sind für LEADER-Maßnahmen vorgesehen.

13. Sehen Sie im Rahmen der ELER-Durchführungsverordnungen noch Einflussmöglichkeiten hin zu mehr Flexibilität und weniger Bürokratie in Bezug auf:

- Finanzielle Flexibilität zwischen den Schwerpunkten,
- unbürokratische Änderungen von bereits genehmigten Programmplanungen,
- praktikable Umsetzung der Kontrollen im investiven Bereich (Risikoanalyse),
- unkomplizierte Verfahren bei notwendigen Änderungen des nationalen Strategieplans?

Es gibt immer Möglichkeiten für mehr Flexibilität und weniger Bürokratie. Entscheidender erscheint uns aber die finanzielle und inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen.

Änderungen an den Programmen sind nach wie vor möglich. Das Vorgehen, dass die GAK zur Rahmenregelung für wesentliche Teile der Länder-Programme werden soll, ist ein Weg, den bürokratischen Aufwand für die Länder nicht ausufern zu lassen.

Grundsätzlich macht aber viel oder wenig Bürokratie noch keine schlechte oder gute Politik.

14. Inwieweit berücksichtigt der nationale Strategieplan zur Umsetzung der ELER-Verordnung in Deutschland die regional unterschiedlichen agrarstrukturellen Rahmenbedingungen? Wie verändern sich die finanziellen Rahmenbedingungen regional mit welchen Konsequenzen? Wie beurteilen Sie die zur Verfügung stehende Finanzausstattung im Hinblick auf die formulierten Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik?

Die nationale Strategie der Bundesregierung zur Umsetzung der ELER-Verordnung berücksichtigt die regional unterschiedlichen agrarstrukturellen Rahmenbedingungen insofern, als dass die Ziele der Strategie bewusst so breit angelegt sind, dass sich alle Länder (Regionen) darin wiederfinden können. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass in Deutschland die Entwicklungspläne auf Ebene der Bundesländer erstellt werden;

auch die Bundesländer müssen jeweils eine Strategie bzw. Ziele und Mittel benennen, so dass der nationale Strategieplan über den Charakter eines Rahmens nicht hinauskommt. Möglich und wünschenswert wäre eine stärkere Akzentuierung seitens des Bundes für eine integrierte ländliche Entwicklungspolitik gewesen.

Was die finanzielle Mittelausstattung betrifft, verweisen wir auf Angaben des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege, der die finanziellen Ressourcen der Länder in der alten und der neuen Förderperiode gegenübergestellt hat. Darin sind die Beträge, die durch die obligatorische Modulation (ab 2007 werden bekanntlich 5 % der einzelbetrieblichen Direktzahlungen oberhalb von 5.000 Freibetrag pro Betrieb in die zweite Säule übertragen) den Ländern für die Ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, berücksichtigt. Wir erlauben uns, die Tabelle hier einzufügen:

	EU-Mittel für die ländliche Entwicklung 2000 – 2006 in Mio.	EU-Mittel für die ländliche Entwicklung 2007 - 2013 in Mio.	Prozentuale Veränderung
Baden-Württemberg	817	525	- 36%
Bayern	1.691	1.106	- 35%
Brandenburg + Berlin	1.063	938	- 12%
Hessen	273	193	- 29%
Mecklenburg-Vorpommern	883	780	- 12%
Niedersachsen + Bremen	693	724	+ 5%
Nordrhein-Westfalen	291	253	- 13%
Rheinland-Pfalz	310	205	- 34%
Saarland	36	25	- 31%
Sachsen	1.093	820	- 25%
Sachsen-Anhalt	960	723	- 25%
Schleswig-Holstein + Hamburg	287	227	- 21%
Thüringen	835	613	- 27%
Deutschland gesamt	9.232	7.132	- 23%

Quelle: Deutscher Verband für Landschaftspflege (siehe auch Stellungnahme von Herrn Güthler in dieser Anhörung)

Selbstverständlich bestünde die Möglichkeit, die Mittelrückgänge in den Ländern (bis auf Niedersachsen aufgrund von Konvergenzmitteln für den Altkreis Lüneburg) abzumildern oder aufzuheben, indem Bund und Länder für einen Ausgleich sorgen. Uns ist keine Übersicht bekannt, die aufzeigen würde, ob die Länder ihre Landesmittel für die Ländliche Entwicklung in den nächsten Jahren aufstocken oder reduzieren wollen. Angesichts der Entwicklung bei den EU-Mitteln wäre eine Aufstockung angebracht (siehe auch Vorbemerkung).

15. Welche Zukunftsperspektive wird der Naturschutz im ländlichen Raum haben, wenn ab 2007 die Mittel der 2. Säule wie geplant reduziert werden?

Hier verweisen wir auf die Stellungnahmen von Herrn Güthler (DVL) und Herrn Ribbe (Euronatur).

16. Wie schätzen Sie den bürokratischen Aufwand für die Umsetzung der EU-Verordnung und die Abwicklung der Länderprogramme ein?

Siehe dazu Antwort auf Frage 13. Manchmal drängt sich der Eindruck auf, dass über „Bürokratie“ geredet wird, um nicht über inhaltliche Fragen und Zielsetzungen sprechen zu müssen.

17. Welche ergänzenden Maßnahmen aus anderen Förderfonds der EU sind für die ländliche Entwicklung notwendig?

Gemeinsam mit anderen Verbänden (nennen möchten wir hier insbesondere den BUND NRW) sind wir der Überzeugung, dass etwa auch der EFRE für die Förderung der ländlichen Entwicklung genutzt werden kann und sollte. Das gilt sowohl für den Ausgleich von FFH-Einschränkungen/-Auflagen als auch für die Förderung investiver Maßnahmen. Allerdings ist hier mit nicht geringen politischen Widerständen anderer Ressorts und Wirtschaftsbereiche zu rechnen, so dass der Verweis auf diese Möglichkeiten nicht von den Handlungsoptionen von Bund und Ländern im Bereich der Agrarpolitik ablenken soll.

18. Sind die Kofinanzierungsmodalitäten der EU für die ländliche Entwicklung in Deutschland innerhalb der Fonds und innerhalb der Mitgliedsstaaten und Bundesländer kohärent? (Anerkennung von privaten Kofinanzierungsmitteln)

Während in anderen Fonds private Mittel zum Teil als nationale Kofinanzierungsmittel anerkannt werden, schließt der ELER das bislang aus. Wir haben die Anrechenbarkeit im ELER gegenüber der EU-Kommission mehrfach angemahnt; es gibt auch durchaus verbale Unterstützung, aber in der Konsequenz bisher keine Umsetzung in unserem Sinne. Das Thema bleibt auf der Tagesordnung.

19. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist entsprechend der Lissabonstrategie ein zentrales Ziel auch in der ländlichen Entwicklung. Wie schätzen Sie den Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft bzw. auch in vor- und nachgelagerten Bereichen durch andere rechtliche Reglementierungen ein? Wie hoch schätzen Sie die Kosten ein, um wieder eine entsprechende Anzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen?

Siehe dazu auch Antwort auf Frage 1.

Werden (landwirtschaftliche) Betriebe aufgegeben, ist das immer auch Vernichtung von Wirtschaftswerten (Kapital wird aus dem Prozess der Wertschöpfung herausgenommen). Betriebe später wieder neu zu beleben, benötigt neues Kapital. Das gilt etwas eingeschränkt auch allgemein für Arbeitsplätze. Ziel sollte daher sein, Betriebe und Arbeitsplätze nicht aufgeben zu lassen oder sogar Anreize zur Aufgabe zu geben, sondern vielmehr Anreize für eine Erschließung weiterer Wertschöpfungsmöglichkeiten zu geben.

20. Sehen Sie das EU-Agrarmodell durch die geplanten Mittelveränderungen bei der Politik für den ländlichen Raum gefährdet?

Ja. Das EU-Agrarmodell einer so genannten „multifunktionalen Landwirtschaft“ wird durch den Ratsbeschluss vom Dezember 2005 stark angekratzt. Die nun wieder stärkere betonte Ausrichtung der Agrarpolitik auf eine „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ und die Infragestellung des Ziels „Erhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft“ kann als Signal verstanden werden, dass die EU-Agrarpolitik von der Multifunktionalität abrücken will. Das

wäre verheerend, weil es der breiten ländlichen Wirtschaftsentwicklung schaden würde, mit den hinreichend bekannten Folgen für Arbeit, Umwelt und Lebensqualität.

21. Wie wird eine weitere, um ein Vielfaches höhere fakultative Modulation vor dem Hintergrund der schon greifenden obligatorischen Modulation und der ab 2007 geltenden finanziellen Disziplin (EU-Haushaltsdisziplin) gesehen?

Selbstverständlich wird die Einführung der fakultativen Modulation oder die Erhöhung der obligatorischen Modulation die Höhe der Direktzahlungen aus der ersten Säule für einen Teil der Betriebe reduzieren – welche Betriebe oder besser: Wirtschaftsweisen wie stark betroffen sein werden, hängt von der Ausgestaltung der Modulation ab (siehe Vorbemerkung). Eine erhöhte und entsprechend ausgestaltete Modulation ist aber ein notwendiger Beitrag, um die jahrzehntelange Benachteiligung beschäftigungsintensiver Betriebe gegenüber rationalisierten Betrieben durch die Direktzahlungen zu beenden. Das stände auch an, wenn der Ratsbeschluss vom Dezember 2005 nicht so ausgefallen wäre.

Die Direktzahlungen der ersten Säule geraten aber weit weniger durch Modulation und Haushaltsdisziplin (Art. 11 der VO (EU) 1782/2003) unter Druck als vielmehr durch Liberalisierungsbestrebungen in der Agrarpolitik und Wissenschaft (siehe Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats des BMELV vom 25.11.2005 „Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts“, www.bml.de), in der Welthandelspolitik (WTO) und durch Finanzdiskussionen innerhalb der EU.

Um diesen Gefahren zu begegnen, ist eine Qualifizierung der Direktzahlungen der ersten Säule notwendig, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen und um in der WTO beklagte Dumpingwirkungen der Direktzahlungen abzubauen.

Die Politik der Ländlichen Entwicklung kann für diese notwendige Qualifizierung wesentliche Vorlagen liefern. Wenn diese Politik jetzt jedoch stark reduziert wird, bevor sie zu einer tragfähigen Säule der EU-Agrarpolitik gestaltet worden ist, wird das schwer fallen.

22. Warum wird Österreich nicht wie Deutschland an Mitteln für die ländliche Entwicklung einbüßen? Kann die österreichische Landwirtschaftspolitik bei der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume ein Vorbild für die deutsche Landwirtschaft sein?

Die österreichische Regierung hat in Europa und beim EU-Rat im Dezember 2005 anders verhandelt, und zwar erfolgreich für die ländliche Entwicklung. Österreich kann sehr wohl als ein Vorbild für die Entwicklung ländlicher Räume dienen.