

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Ernährung,  
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache  
17(10)152-G  
zur öffentlichen Anhörung  
am 17.5.2010



AbL, Bahnhofstraße 31, D - 59065 Hamm

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Bundesgeschäftsstelle**

Ulrich Jasper  
Bahnhofstr. 31  
59065 Hamm  
Tel: 02381 – 90531-70 / -71  
Fax: 02381 – 4922-21  
E-Mail: [jasper@abl-ev.de](mailto:jasper@abl-ev.de)  
Homepage: <http://www.abl-ev.de>

Hamm, den 11.05.2010

**Öffentliche Anhörung zum Thema „GAP nach 2013“ am 17.05.2010**

Antworten auf Ihre Fragen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Goldmann,  
sehr geehrte Mitglieder der Deutschen Bundestages,

für Ihre Einladung zu Ihrer Anhörung zur Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013 bedanke ich mich im Namen der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) sehr herzlich.

Antworten auf Ihre schriftlichen Fragen finden Sie auf den folgenden Seiten.

Hinweisen möchte ich Sie darüber hinaus auf eine aktuelle gemeinsame Stellungnahme von mittlerweile 28 Verbänden aus ganz unterschiedlichen Themenbereichen zur notwendigen Reform der GAP, die ich Ihnen im Anhang mitschicke (Sie finden die Stellungnahme auch im Internet unter: <http://www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/positionen.html>).

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Jasper

## Antworten auf Ihre Fragen

### Ziele und Ausgestaltung der GAP

Frage 1 Der Erhalt des Europäischen Agrarmodells ist seit 1997 offizielles Ziel der GAP. Wie beurteilen Sie den Erfolg der GAP in heutiger Ausgestaltung hinsichtlich des Anspruchs, das Europäische Agrarmodell einer multifunktionalen Landwirtschaft zu sichern (bitte quantifizieren Sie Ihre Antwort)?

Das Europäische Agrarmodell der multifunktionalen Landwirtschaft beschreibt den Anspruch der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), sowohl verschiedene Standorte, Betriebsstrukturen und Ausprägungen innerhalb der europäischen Landwirtschaft gleichberechtigt anzuerkennen und zu berücksichtigen als auch die vielfältigen positiven Wirkungen, die mit bestimmten bäuerlichen Wirtschaftsweisen verbunden sind, zu erhalten bzw. negative Auswirkungen, die mit anderen landwirtschaftlichen Wirtschaftsweisen verbunden sind, zu minimieren.

Bezogen auf diesen selbst gesetzten Anspruch Europas ist die GAP nicht erfolgreich. Die GAP ist im wesentlichen auf das eine Ziel ausgerichtet, die internationalen Marktanteile der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft zu steigern und dafür vor allem die preisliche Konkurrenzfähigkeit zu sichern. Die Realisierung einer Vielzahl von gesellschaftlichen sowie zum Teil sogar gesetzlich formulierten Anforderungen wird diesem Ziel untergeordnet. Die Multifunktionalität wird für große Teile der bewirtschafteten Fläche und des Tierbestandes auf ein Minimum reduziert und Ausgleichsgebiete begrenzt. Aus der Multifunktionalität der Landwirtschaft wird somit eine funktionsgeteilte Agrarwirtschaft.

Damit werden wesentliche Herausforderungen unserer Zeit nicht beantwortet, im Gegenteil: sie werden noch verschärft. Das gilt nicht nur für ökologische Anforderungen (Klimaschutz, Biologische Vielfalt, Wasser- und Bodenschutz) und die Bekämpfung des weltweiten Hungers. Das gilt auch für eine flächendeckende ausgewogene integrierte ländliche Entwicklung.

Auch für die landwirtschaftlichen Betriebe und die in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen weist die agrarpolitische Ausrichtung der GAP eine negative Bilanz auf. Unter dem Strich ist der Strukturwandel nicht etwa positiv, sondern negativ, d.h. abbauend ausgerichtet. Der Erhalt und die Schaffung von Wertschöpfungsquellen und Arbeitsplätzen durch das offensive Annehmen der vielfältigen gesellschaftlichen Herausforderungen in einem Teil der Betriebe kann deshalb die schlicht abbauenden Strukturwandelprozesse in dem anderen Teil der Betriebe bisher nicht ausgleichen.

Die GAP ist dafür wesentlich verantwortlich, denn sowohl die fehlende Qualifizierung insbesondere der Direktzahlungen und der Investitionsförderung als auch die Ausgestaltung marktpolitischer Maßnahmen (z.B. Quotenerhöhung bei der Milch in einer Phase sinkender Nachfrage) bevorteilen einseitig stark rationalisierte Betriebe und benachteiligen multifunktional tätige, bäuerlich wirtschaftende Betriebe.

Die zentrale und damit wichtigste Voraussetzung für eine GAP, die dem Europäischen Agrarmodell der multifunktionalen Landwirtschaft gerecht wird, ist und bleibt daher, alle Zahlungen und anderen Maßnahmen an wirksame soziale (Arbeitskraft) und ökologische Kriterien zu binden.

Pauschale Zahlungen und ein schlichter Abbau von Marktregeln konterkarieren die Multifunktionalität der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft. Eine pauschale Kürzung pauschaler Zahlungen ist dabei genauso wenig eine Qualifizierung wie es eine pauschale Erhöhung (etwa in anderen Mitgliedstaaten, z.B. der EU-12) wäre.

- 2 Bitte skizzieren Sie Ihre Vorstellungen zu den Zielen und zur Ausgestaltung der GAP nach 2013. Welche Bedeutung schreiben Sie den bisherigen Politikinstrumenten Ordnungsrecht, Marktregeln und Agrarzahungen zukünftig zu und welche neuen Instrumente halten Sie für notwendig?

Mit der anstehenden notwendigen Reform ist die GAP folgenden Zielen zentral zu verpflichten:

- **Stärkung multifunktional tätiger Betriebe:** Die GAP mit ihren verschiedenen Instrumenten und Maßnahmen muss diejenigen Betriebe stärken, die möglichst viele gesellschaftliche Anforderungen erfüllen. Mindestens muss beendet werden, dass sich Multifunktionalität für einen Betriebes bei den Agrar-Zahlungen der EU negativ auswirkt. Die Wettbewerbsverzerrung der Zahlungen zulasten arbeitsintensiver, multifunktionaler Wirtschaftsweisen muss beendet werden.

Dazu müssen sämtliche Zahlungen der EU an wirksame sozioökonomische (Arbeitskraft) und ökologische Kriterien gebunden werden. Die EU-Kommission sollte ihren Vorschlag, den sie zum Health Check im Jahr 2007 präsentiert hatte, wieder vorlegen. Der Vorschlag der EU-Kommission sah vor, Direktzahlungen über 100.000 Euro je Betrieb um 10 %, über 200.000 Euro um 25 % und über 300.000 Euro um 45 % zu kürzen. Diese Staffelung ist zu verbinden mit der Anrechenbarkeit der sozialversicherten Lohnkosten des Betriebes, damit flächenstarke Betriebe über den Nachweis von Arbeitskräften eine Chance bekommen, aus der Staffelung wieder herauszukommen. So wird den Direktzahlungen der Anreiz genommen, arbeitsintensive Betriebszweige zu schließen und sozialversicherte Arbeitsplätze abzubauen. Multifunktionalität, die in der Regel mit einer höheren Arbeitsleistung (Arbeitszeitbedarf) der Betriebe verbunden ist, wird nicht länger benachteiligt.

- **Ernährungssouveränität:** Die Gemeinsame Agrarpolitik und die weitere Handelspolitik der EU müssen abkehren von dem Ziel, dass Europas Beitrag zur Bekämpfung des steigenden Hungers in der Welt darin liege, die europäische Produktion zu steigern. Der Hunger lässt sich nur bekämpfen, indem vor allem die Kleinbauern in den betroffenen Ländern in ihren Rechten und regionalen Marktzugängen gestärkt werden. Denn Kleinbauern und Landarbeiter machen rund 70 Prozent der unterernährten Weltbevölkerung aus. Höhere Agrar-Exporte aus der EU in diese Länder bewirken aber das Gegenteil: Sie schwächen die Chancen zur Wertschöpfung für die Kleinbauern und damit die nachhaltige regionale Eigenversorgung mit Lebensmitteln.

Das gilt umso mehr, als dass die Exporte der europäischen Agrar- und Ernährungsindustrie zu einem großen Teil auf Importen landwirtschaftlicher Rohstoffe beruhen. Rund drei Viertel der in der EU verfütterten Eiweißfuttermittel werden importiert; mit ihrem Anbau vor allem in Süd- und Nordamerika sind weitere negative Auswirkungen auf Klima, Umwelt und zum Teil auch auf die ländliche Bevölkerung vor Ort verbunden.

Die Achtung und Stärkung der Ernährungssouveränität insbesondere der Entwicklungsländer durch die EU beinhaltet auch, dass Europa seinen Druck auf diese Länder aufgibt, ihre Märkte für EU-Exporte zu öffnen. Die Sicherung der eigenen Grundversorgung muss Vorrang vor den Export-Interessen der (europäischen) Ernährungsindustrie haben.

- **(Milch-)Bauern als wirksame Markt-Teilnehmer stärken:** Das Beispiel der Milch zeigt, dass ein Abbau von Marktregeln nicht zwingend zu mehr Markt, sondern eher zu mehr Marktmacht für einige ohnehin starke Marktakteure führt. Das Bundeskartellamt empfiehlt im Zwischenbericht zu seiner Sektoruntersuchung Milch den Milcherzeugern die Bündelung in gesetzlich erlaubten kartellähnlichen Erzeugergemeinschaften, die den privaten und auch den genossenschaftlichen Molkereien vorgeschaltet werden sollen. Diese Empfehlung sprechen die obersten Wettbewerbshüter nicht etwa aus einer besonderen Sympathie zu den Milchviehhaltern aus, sondern aus dem Befund, dass der Milchmarkt, genauer: der Wettbewerb der Molkereien um den Rohstoff Milch nicht funktioniert. Die Milcherzeuger verfügen über „keine signifikante Marktmacht“ gegenüber den Molkereien. Das Kartellamt beschreibt zudem, dass dieser Tatbestand durch die Ausdehnung der Milchquote und die angekündigte Abschaffung der Milchquote noch verschärft wird.

Die GAP muss sich der Verantwortung für funktionierende Märkte und für einen fairen Wettbewerb aktiv stellen. Die bisherigen Ergebnisse der High Level Group (HLG) der EU werden dem nicht gerecht. Denn anstatt die horizontale Bündelung der Milcherzeuger unabhängig von der abnehmenden Stufe (Molkereien) in den Mittelpunkt zu stellen, laufen einige zu erwartende Vorschläge der HLG vielmehr darauf hinaus, die vertraglichen Bindungen der Milcherzeuger an eine Molkerei noch zu verstärken. Das widerspricht der Analyse und den Empfehlungen des Bundeskartellamts.

Die GAP hat also sicherzustellen, dass den Milcherzeugern die rechtlichen Möglichkeiten gegeben werden, sich horizontal zusammen zu schließen und mit diesen Zusammenschlüssen ein marktwirksames Gegengewicht zu Molkereien und Handel aufzubauen. Dazu gehört auch das Recht, Mengen flexibel an den jeweiligen Bedarf des Marktes anzupassen.

- **Solargestützte bäuerliche Erzeugung statt ölgesteuerte Agrarrohstoff-Produktion:** Nicht allein der Klimawandel gebietet es, das „Sonnenkraftwerk“ bäuerliche Landwirtschaft aktiv zu nutzen und die Abhängigkeit der Landwirtschaft vom Mineralöl deutlich zu verringern. Auch die Endlichkeit fossiler Energien und die Begrenztheit der für eine isolierte Energieerzeugung nutzbaren Ackerflächen zwingt dazu, die Landwirtschaft insgesamt auf eine höchstmögliche Ausnutzung der Sonnenenergie auszurichten.

Das bedeutet, dass attraktive Anreize gesetzt werden müssen, um z.B. die Stickstoffversorgung des Ackerbaus vom Mineraldünger weitgehend zu lösen und zu einem maßgeblich Anteil über einen in eine vielfältige Fruchtfolge integrierten Leguminosen-Anbau sicherzustellen. Das fördert zudem auch die Sicherung bzw. den Aufbau des Humusgehalts und damit die Kohlenstoff-Speicherung in den Ackerböden.

- **Sauberes Wasser:** Die Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft in Böden, in Oberflächengewässer und Grundwasser sind weiter zu reduzieren, denn sie sind noch immer zum Teil weit entfernt von gesundheitlichen Richtwerten und ökologischen Tragfähigkeiten. Das hängt auch mit einer weiter zunehmenden regionalen und örtlichen Verdichtung der Tierhaltung zusammen. Dabei stehen wir – nach der Geflügel- und der Schweinehaltung – auch in der Milchviehhaltung vor einer erheblichen regionalen Konzentration. Sie ist auch eine Folge der Freigabe der regionalen Flächenbindung der Milchviehhaltung über die Zusammenführung der regionalen Quoten-Börsengebiete in Deutschland.

Die GAP hätte die Möglichkeit, nicht nur über die Nitratrichtlinie und eine

konsequente Umsetzung, sondern auch über Agrarumweltmaßnahmen, über eine starke Einschränkung der Investitionsförderung sowie auch über die Ausgestaltung der Marktregeln wie der Milchquote Möglichkeiten gegenzusteuern. National ist hier auch das Baurecht gefordert.

- **Erhalt der Biologischen Vielfalt:** Indem die EU jüngst das selbst gesteckte Ziel, den Rückgang der Biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 zu stoppen, aufgegeben und schlicht um zehn Jahre nach hinten verschoben hat, zeigt sich der große Handlungsbedarf auch für die landwirtschaftliche Praxis. Das bisherige Abschieben dieser Herausforderung auf einzelne Flächen und Gebiete (Ausgleichsflächen) ist ungenügend. Notwendig ist vielmehr, die Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzungen in der gesamten Fläche nicht noch weiter zu vermindern, sondern im Gegenteil zu erhöhen.

Eine hohe strukturelle Vielfalt in der Fläche darf sich für die Betriebe deshalb nicht länger negativ im Vergleich zu Betrieben in heute weitgehend ausgeräumten Landschaften auswirken. Auch hieraus ergibt sich, dass jegliche flächenbezogene Zahlungen daran geknüpft werden sollten, einen wirksamen Mindestanteil an „ökologischen Vorrangflächen“ nachzuweisen. Die o.g. Verbände fordern in ihrer gemeinsamen Stellungnahme einen Mindest-Flächenanteil dafür an der Betriebsfläche von 10 % (bei großen Bewirtschaftungseinheiten von über 5 ha Fläche auch Mindestanteil auf der betreffenden Bewirtschaftungseinheit), wobei als ökologische Vorrangflächen gelten: artenreiche Grünland- und Ackerflächen, Blühstreifen, Saum-, Rand- und Pufferstreifen, Feldraine, Hecken, Feldgehölze, Gewässer). Außerdem ist der Verlust an Grünland (Grünlandumbruch) zu stoppen.

Das ersetzt nicht die ziel- und flächenspezifischen Agrarumweltmaßnahmen (inkl. Vertragsnaturschutz), sondern verstärkt noch ihre positive Wirkung für die Biologische Vielfalt.

- **Gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft absichern:** Obwohl die große Mehrheit der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher wie auch der Bäuerinnen und Bauern in Europa eine gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft wünscht, geben die Europäische Kommission und der Ministerrat immer wieder den Interessen der Gentechnik-Industrie den Vorzug. Das betrifft die Zulassung für den Import und den Anbau, die Kennzeichnung, die Haftung und die Regelungen der so genannten Koexistenz.

Das führt dazu, dass ausgerechnet diejenigen die Kosten und damit die Schäden zu tragen haben, die auf den Einsatz der Gentechnik verzichten und damit das Recht auf gentechnikfreie Erzeugung und Ernährung für Bauern und Verbraucher auch für die Zukunft sicherstellen wollen. Statt dessen muss die GAP zu einer marktgerechten Politik kommen, die dem Wunsch der Konsumenten nach gentechnikfreien Lebensmitteln aktiv nachkommt.

### 3 Welche Kriterien für eine „gerechte Agrarpolitik“ sollte die Ausgestaltung der GAP nach 2013 berücksichtigen?

Die Frage nach „Gerechtigkeit“ der GAP stellt sich sowohl nach außen (Grundrecht auf Nahrung, internationale Wettbewerbs- und Handelsgerechtigkeit, Übernahme von globaler Verantwortung) als auch nach innen hin.

Bei den Direktzahlungen kann das Kriterium einer „gerechten Agrarpolitik“ nicht die Flächengröße eines Betriebes sein, da sich Gerechtigkeit nicht auf den Hektar Fläche,

sondern auf die auf der Fläche bzw. im Betrieb arbeitenden Menschen beziehen muss. Angesprochen ist damit die Einkommensfunktion von Zahlungen oder – wenn den Direktzahlungen diese Funktion als gezielte Aufgabe abgesprochen wird – die Einkommens-Wirkung der Zahlungen.

Dass die bisherige Zuteilung der Direktzahlungen ungeeignet ist, um eine ausgewogene Einkommensunterstützung zu erzielen, hängt daran, dass über die Höhe der Direktzahlungen je Betrieb weitgehend die Flächengröße des Betriebes entscheidet.

Das führt dazu, dass z.B. in Mecklenburg-Vorpommern der Durchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebe über 25.000 Euro an Direktzahlungen pro Arbeitskraft-Einheit (Arbeitskräfte umgerechnet auf Vollzeitstellen) im Jahr erhält, während in Rheinland-Pfalz der Durchschnitt bei 5.000 Euro Direktzahlungen pro Arbeitskraft-Einheit beträgt. Pro Hektar sind die Durchschnittszahlungen der Länder mit 329 Euro/ha in Mecklenburg-Vorpommern und 295 Euro/ha in Rheinland-Pfalz dagegen einigermaßen vergleichbar.

Ein anderes Beispiel dafür, wie sich ungestaffelte pauschale Direktzahlungen auswirken, ist die JLW Holding AG, auch Lindhorst-Gruppe genannt. Nach öffentlichen Angaben auf ihrer Internetseite bewirtschaftet sie rund 24.000 Hektar. Ihre Arbeitserledigungskosten je Hektar beziffert sie mit 184 Euro je Hektar im Jahr. Bei über 300 Euro Direktzahlungen der EU für jeden Hektar zahlt Brüssel also fast das Doppelte dessen, was dem Konzern die Arbeitskräfte kosten. Der Durchschnitt aller Betriebe in Deutschland erhält umgerechnet je Voll-Arbeitskraft von der EU nicht das Doppelte, sondern höchstens Drittel der Lohnkosten (der Durchschnitt in Rheinland-Pfalz liegt nochmals darunter). Weitere Beispiele in Antwort auf Frage 16.

Die große Diskrepanz der Zahlungen gemessen am Faktor Arbeit ist in dem stark unterschiedlich hohen Arbeitskräftebesatz je Hektar begründet. Pauschale, schlicht am Flächenumfang gebundene Zahlungen honorieren den Flächenbesitz (oder das Flächen-Eigentum) und eben nicht die an die Arbeitskraft gebundenen Leistungen oder das ebenfalls an der Arbeitskraft gebundene Einkommen.

Um das zu ändern, sind bei der Berechnung der Direktzahlungen je Betrieb die betrieblichen sozialversicherten Arbeitskräfte bzw. die entsprechende Lohnsumme zu berücksichtigen (siehe Antwort zu Frage 2).

4 Welche Möglichkeiten sehen Sie zur weiteren Vereinfachung der europäischen Agrarpolitik?

Es gibt viele Möglichkeiten, die GAP zu vereinfachen. Das ist jedoch überhaupt nicht hinreichend, um zu einer „besseren“ GAP zu kommen und den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden. Doch genau das ist notwendig.

5 Welchen Änderungsbedarf sehen Sie in der Förderpolitik der 2. Säule der EU-Agrarpolitik?

Die 2. Säule der GAP ist heute zum Teil ähnlich wie die Direktzahlungen kaum oder nicht ausreichend qualifiziert. Deshalb ist auch für die Fördermaßnahmen der Ländlichen Entwicklung eine Qualifizierung notwendig.

Die Investitionsförderung ist erheblich einzuschränken und auf Maßnahmen zu begrenzen, die in Bezug auf den Tierschutz zu einer erheblichen Verbesserung beitragen. Die Förderung

besonders artgerechter Haltungsbedingungen muss Vorrang erhalten. Eine Ausdehnung der Stallkapazitäten sollte nicht mehr gefördert werden, auch um den innerlandwirtschaftlichen Markt nicht unnötig zu stören. Als absolute Bestandsobergrenzen für eine Investitionsförderung von Tierhaltungen sind die Grenzen anzusetzen, die nach Bundes-Imissionsschutzgesetz eine Genehmigung von Stallanlagen voraussetzen.

Die Agrarumweltmaßnahmen sind qualitativ weiter zu entwickeln und von der finanziellen Ausstattung attraktiv zu gestalten, auch im Bereich der Förderung der ökologischen Landwirtschaft. Daher sind die Mindestanteile der entsprechenden zweiten Schwerpunkt-Achse an der Mittelverwendung der EU-Mittel beizubehalten und auszudehnen. Sonst drohen Agrarumweltmaßnahmen marginalisiert werden zu können.

Zur Ko-Finanzierung:

Bisher erfordert der Einsatz von EU-Mitteln in der Ländlichen Entwicklung eine nationale Ko-Finanzierung, während die Direktzahlungen und Marktordnungsmaßnahmen gänzlich von der EU gezahlt werden. Für die Mitgliedstaaten – oder Regionen (Bundesländer) – wirkt das wie ein Anreiz, sich für die Direktzahlungen und Marktmaßnahmen einzusetzen und die Förderung der Ländlichen Entwicklung zu vernachlässigen.

Um die daraus resultierende Benachteiligung der zielgerichteten leistungsbezogenen Maßnahmen in der 2. Säule aufzuheben, ist zum einen für alle agrarpolitischen Ausgaben eine nationale obligatorische Ko-Finanzierung einzuführen.

Zudem sind die Sätze der nationalen Ko-Finanzierung so zu differenzieren, dass der verpflichtende nationale Finanzierungsanteil umso geringer ist, je stärker die geförderten Maßnahmen den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Tierschutzes dienen.

6 Hat sich die marktwirtschaftliche Ausrichtung der GAP im Rahmen internationaler Verhandlungen wie z.B. der WTO bewährt?

Eine marktwirtschaftliche Ausrichtung der GAP ist richtig und notwendig, und zwar unabhängig von der WTO. Eine marktwirtschaftliche Ausrichtung bedeutet aber nicht, die Verantwortung der Gesellschaft und somit der Politik für das Funktionieren der Märkte zu leugnen oder sich dieser Verantwortung entziehen zu können. Die Marktgesetze sollen zum Tragen kommen, aber diese Marktgesetze sind blind für die Wertsetzungen einer Gesellschaft. Die Regeln zu setzen, in deren Rahmen die Marktgesetze wirken können und sollen, kann nicht „dem Markt“ überlassen werden, sondern ist und bleibt Aufgabe der demokratisch legitimierten Institutionen und Organe.

Ein schlichter Abbau von Marktregeln und ein Leugnen von politischer Verantwortung führt dazu, dass die mächtigsten und ohnehin durchsetzungsstärksten Akteure noch weiter gestärkt werden. Damit wird gerade der Vorteil des Marktes – einen dynamischen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu ermöglichen – zunichte gemacht. Wer also zum Beispiel durch die Ausgestaltung der Milchmarkt-Instrumente die Marktstellung der Milchindustrie und des Handels gegenüber den stark zersplitterten Milcherzeugern noch weiter verstärkt, der bedient damit einseitig wirtschaftliche Interessen der Milchindustrie und des Handels und schwächt die Einkommensmöglichkeiten der Milcherzeuger. Das hat die aktuelle Milchkrise überdeutlich gezeigt.

Die in den letzten zwei Jahren erfolgte Erhöhung der Milchquoten (Inflationierung der Quote) erfolgte nicht unter dem Druck der WTO, sondern war alleine eine EU-interne Entscheidung. Sie stellte nicht etwa WTO-Anforderungen oder WTO-Verhandlungspartner „zufrieden“, sondern bediente die Interessen der europäischen, d.h. heimischen Milchindustrie.

Wer im Milchmarkt mehr funktionierenden Markt anstrebt, der kommt nicht umhin, den Milcherzeugern zu mehr Marktmacht zu verhelfen (siehe S. 4 Ausführungen zum Bericht des Bundeskartellamtes).

- 7 Die so genannten neuen Herausforderungen Klimaschutz und Erhalt der Biodiversität werden heute über die zweite Säule in der Landwirtschaft verankert. Werden mit den bisherigen Ansätzen die Ziele in diesen beiden Bereichen erreicht (bitte quantifizieren Sie Ihre Antwort) und wenn nein, wie lässt sich in der Landwirtschaft eine bessere Bewältigung dieser Aufgaben erreichen?

Siehe Antworten auf Frage 2 sowie die folgenden Fragen.

### **Auswirkungen Mittelverteilung/Direktzahlungen**

- 8 Wie kann sichergestellt werden, dass die knappen EU-Haushaltsmittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden?

Eine höhere Effizienz, also eine höhere Wirksamkeit bezogen auf definierte Ziele, erfordert eine Abkehr von ungestaffelten pauschalen Zahlungen. Zum Kern der Agrarausgaben müssen zielgerichtete Maßnahmen werden, wie sie heute vornehmlich in der 2. Säule der GAP angesiedelt sind. Aber auch bei zielspezifischen Maßnahmen sind generelle Anforderungen bzw. Querschnitts-Ziele zu berücksichtigen und umzusetzen. Deshalb sind sämtliche Zahlungen – auch die an speziellen Einzelzielen ausgerichtete – dringend an wirksame ökologische und sozioökonomische Kriterien zu binden (siehe oben). Das gilt unabhängig von einer Säulen-Diskussion.

- 9 Hat sich das 2-Säulenmodell bewährt? Wie soll sich zukünftig die Aufgaben- und Mittelverteilung in und für die beiden Säulen entwickeln? Lassen sich die gewünschten Ziele klar abgrenzen und damit vollziehbar gestalten? Welche Möglichkeiten sehen Sie?

Das 2-Säulenmodell ist historisch entstanden, unter bestimmten agrar- und auch umweltpolitischen Gegebenheiten, öffentlichen Diskussionen und Mehrheitsverhältnissen in der EU.

Dabei wurden in der 2. Säule ganz unterschiedliche Ziele und entsprechende Maßnahmenbereiche zusammengefasst. Die 2. Säule war und ist zu einem Teil auf Umweltziele ausgerichtet – aber eben nur zu einem Teil. Zum anderen großen Teil ist in die 2. Säule die bisher schlicht auf Verbilligung von betrieblichen Wachstums-Investitionen (vor allem Stallbauten) ausgerichtete Investitionsförderung enthalten.

In der 1. Säule machen heute die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe den weitaus größten Anteil aus. Entstanden sind sie als ein Ausgleich dafür, dass mit der Umgestaltung von Marktordnungen zum Zwecke größerer Exportchancen der EU-Agrar- und Ernährungsindustrie die landwirtschaftlichen Betriebe erhebliche Einkommensverluste zu stemmen hatten. Allerdings haben, wie schon oben gezeigt, die Direktzahlungen den Anspruch der Einkommensunterstützung sehr unterschiedlich erfüllt – es profitieren flächenstarke rationalisierte Ackerbaubetriebe um ein Vielfaches mehr davon als arbeitsintensive Bereiche der Landwirtschaft, etwa in der Milchviehhaltung.



Die Mängel jeder einzelnen Säule (bzw. Maßnahme) lassen sich nun nicht dadurch beheben, dass man nur Finanzmittel zwischen den Säulen verschiebt – das springt zu kurz. Manche Vorschläge in der agrarpolitischen Diskussion erwecken den Anschein, dass sie genau das beabsichtigen: indem sie eine deutliche Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule fordern und gleichzeitig eine soziale und ökologische Qualifizierung beider Säulen außer Acht lassen oder sogar expressiv verbis ablehnen.

Es kommt darauf an, sämtliche Mittel an wirksame soziale und ökologische Anforderungen zu binden – dass ist der sicherste Weg, um die Säulen-Konstruktion überwinden zu können.

- 10 Halten Sie die derzeitige Begründung der Direktzahlungen in der 1. Säule für ausreichend und wenn nein, auf welcher Grundlage sollten die Zahlungen zukünftig erfolgen?

Das Problem ist nicht allein, dass die Begründung der Direktzahlungen nicht ausreicht, sondern dass die bestehenden Begründungen nicht erfüllt werden.

Die Marktregeln so zu gestalten, dass der Staat Einkommenshilfen zahlen muss, um einen Strukturbruch in der Landwirtschaft zu vermeiden – das ist schon an sich sehr fragwürdig. Dass dann die Zahlungen, die diesen Strukturbruch vermeiden sollen, aber so ausgestaltet werden, dass sie auch noch selbst als ein weiterer Antrieb des Strukturwandels wirken, das macht die Sache vollends untragbar. Die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Art und Weise, wie die Zahlungen vergeben werden (Bindung an Flächengröße der Betriebe) ist es, die im Kern der öffentlichen Kritik an den Direktzahlungen steht.

- 11 Ist eine flächenbezogene Grundprämie in der 1.Säule für alle Antragsteller nach dem bisherigen Muster auch für die GAP nach 2013 sinnvoll oder müssen zusätzliche Bedingungen definiert werden (Über Cross Compliance Regelungen hinaus)?

Eine pauschale Zahlung, die sich weitgehend oder gar allein aus der Flächengröße eines Betriebes bemisst, ist nicht sinnvoll und muss – solange sie besteht – zwingend und umgehend mindestens an weitere Kriterien gebunden werden, wie oben beschrieben. Es sind sowohl sozioökonomische Kriterien (strikte Staffelung und Anrechenbarkeit der Arbeitskräfte) als auch wirksame ökologische Kriterien einzuziehen.

Ich verweise hier wiederum auf die gemeinsamen Forderungen von 28 Verbänden (<http://www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/positionen.html>, Seite 28-30).

- 12 Wie kann ein Leistungskatalog hinsichtlich der neuen Herausforderungen aussehen? Sollen Gemeinwohlleistungen überhaupt gezielt entlohnt werden, welche sind das und inwieweit fällt dies in die Kompetenz der EU oder der Mitgliedstaaten und Regionen und wie leitet sich daraus die Finanzverteilung ab?

Zentrale Herausforderungen sind in der Antwort zu Frage 2 genannt.

Gemeinwohlleistungen, die gezielt durch staatlichen Mitteltransfer zu honorieren sind, sind solche, die nicht oder nicht ausreichend über den Markt entlohnt werden, die also nicht hinreichend marktfähig sind. Dazu gehört in der EU nicht die generelle Sicherstellung einer ausreichenden Lebensmittelversorgung durch die Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, weil es gerade für diese Erzeugnisse allgemein eine Marktnachfrage gibt. Es

geht vielmehr um besondere Prozess-Qualitäten, also Eigenschaften, die an bestimmten Formen landwirtschaftlicher Erzeugung hängen.

Dabei gibt es zwar auch gebietsspezifische Leistungen, deren Honorierung daher gebietsspezifisch erfolgen kann. Wesentliche Herausforderungen wie der Klimaschutz, die Sicherstellung einer Vielfalt an Wirtschaftsweisen und daran gebundener biologischer Vielfalt sind jedoch generell, d.h. EU-weit anzugehen. Dabei kann wiederum die Honorierung zwar vor Ort an die jeweiligen Verhältnisse angepasst werden, aber auf eine EU-weite Konsistenz kann nicht verzichtet werden, wenn die Herausforderungen tatsächlich bewältigt werden sollen. Eine kooperativer Ansatz zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen bleibt daher weiterhin angebracht und notwendig.

13 Welche Folgen hätte ein weiterer Mitteltransfer von der 1. in die 2. Säule für die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland?

Das lässt sich nicht allgemein beantworten, weil es darauf ankommt, wie der Mitteltransfer ausgestaltet wird, d.h. wie einerseits die Kürzung von Mitteln der 1. Säule vorgenommen wird und für welche Maßnahmen der 2. Säule die Mittel eingesetzt werden. Dazu ist in den vorangegangenen Seiten einiges ausgeführt worden.

14 Auf welchem Weg sollte Ihrer Meinung nach der Finanzbedarf der europäischen Agrarpolitik für die nächste Förderperiode ermittelt werden?

Das Kriterium muss sein, eine entwicklungs-, verbraucher-, umwelt- und tierschutzverträgliche, bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten bzw. zu entwickeln. Je nach dem, wie die Marktregeln gesetzt werden, braucht es dazu mehr oder weniger finanzielle Mittel: Laufen die Marktregelungen diesem Ziel entgegen, wären mehr Mittel notwendig, um das Ziel dennoch zu erreichen. Sind die Marktregelungen so, dass die Marktgesetze das Erreichen dieser Zielsetzung befördern können, dann sind weniger Mittel notwendig.

Die Bereitstellung von Mitteln der nächsten Finanzperiode für die Gemeinsame Agrarpolitik wird aber sicherlich nicht aus theoretischen Erwägungen heraus festgesetzt, sondern wird ein Ergebnis politischer Verhandlungen und öffentlicher Auseinandersetzung sein. Dabei werden die jeweiligen Interessen, die von den verschiedenen Akteuren, Regierungen, Parteien und Verbänden, vertreten werden, sichtbar werden. Das ist zumindest ein Effekt, der durch den Lissabon-Vertrag der EU zu erwarten ist.

15 Wie sollte auf die Forderung der neuen EU-Mitgliedstaaten reagiert werden, die Fördersätze in der Agrarförderung EU-weit zu vereinheitlichen?

Es kann keinen Zweifel geben, dass es keine Zwei- oder Drei-Klassen-Agrarpolitik innerhalb einer Union geben kann. Es sind vielmehr objektive Kriterien anzulegen, um tatsächlich eine Gemeinsame Agrarpolitik zu erreichen.

Nicht erst die Forderung der neuen EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass sowohl der bisherige Maßstab der früheren Erträge eines Mitgliedstaates als auch das heutige maßgebliche Kriterium der Direktzahlungen, die Flächengröße, mindestens unzureichend sind.

Die Bundesregierung ist nun bemüht, andere ökonomische Maßstäbe bzw. Kriterien zu entwickeln, bleibt dabei aber auf der Ebene der Mitgliedstaaten stehen. Das ist inkonsequent

und legt damit schon die Saat für weitere Diskussionen. Konsequenz erfordert dagegen, nicht nur auf Ebene der Mitgliedstaaten sozioökonomische Kriterien bei der Mittelverteilung zu fordern und durchzusetzen, sondern eben auch auf betrieblicher Ebene, wie oben beschrieben.

- 16 Welche Auswirkungen hätte es aus Ihrer Sicht für die deutsche Landwirtschaft und die Wertschöpfungskette, wenn die Direktzahlungen bis 2020 schrittweise oder sogar komplett abgebaut würden?

Heute bewirtschaftet in stark rationalisierten und spezialisierten Ackerbaubetrieben eine Voll-Arbeitskraft bis zu 400 ha Fläche. Bei einer Direktzahlungshöhe von 300 Euro je Hektar (Deutschland erreicht im Jahre 2013 im Durchschnitt eine regional einheitliche Zahlung von rund 344 Euro/ha) erhalten solche Betriebe umgerechnet auf die Arbeitskraft bis zu 120.000 Euro Direktzahlungen je Arbeitskraft und Jahr. Der Durchschnitt aller Betriebe in Deutschland erreicht (mit rund 10.500 Euro je Arbeitskraft-Einheit) weniger als ein Zehntel davon. Während also die einen ein Vielfaches ihrer Arbeitskosten von der EU beziehen, ist es bei der Masse der Betriebe nur ein Bruchteil davon. Das ist eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zulasten bäuerlich strukturierter Betriebe – ob groß oder klein.

Werden die Direktzahlungen nun linear, also für jeden Hektar gleich, gekürzt, dann bleibt dieses relative Missverhältnis weiterhin in vollem Umfang bestehen. Die rationalisierten Ackerbaubetriebe erhalten bei Halbierung der Direktzahlungen umgerechnet immer noch bis zu 60.000 Euro Direktzahlungen je Arbeitskraft, während bäuerliche Betriebe dann unterhalb von 6.000 Euro landen.

Eine lineare Kürzung ändert an der Wettbewerbsverzerrung der Direktzahlungen zulasten bäuerlicher Betriebe – ob groß oder klein – nichts.

Deshalb ist eine Staffelung und arbeitskraftbezogene Feinjustierung der Staffelung (durch Anrechenbarkeit eines Teils der Arbeitskosten) notwendig, ganz gleich, ob eine Reduzierung oder Erhöhung der Direktzahlungen gefordert wird.

- 17 Ist ein Zertifizierungssystem wie es im Ökolandbau bereits besteht aus Ihrer Sicht geeignet, die gemeinsame Agrarpolitik hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen zu vereinfachen, die Effizienz zu verbessern und Bürokratie abzubauen?

Wenn ein solches Vorgehen dazu führt, dass die Kosten der Zertifizierung und damit eines Teils der Kontrollen auf die Betriebe abgewälzt werden, dann verringert das zwar den behördlichen Aufwand, erhöht damit aber den Mittelbedarf bei den Zahlungen, um die gewünschten Leistungen von den Betrieben dennoch zu erhalten.

### **Lebensmittelproduktion und –versorgung**

- 18 Halten Sie es für notwendig, die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher bezüglich der Lebensmittelproduktion besser in der GAP zu verankern und wenn ja, welche Instrumente sollten dafür genutzt werden?

Die gesellschaftlich formulierten Anforderungen an die Art und Weise der Land- und Ernährungswirtschaft zum Kern der agrarpolitischen Maßnahmen zu entwickeln, ist ein

wesentlicher Beitrag, um die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv aufzunehmen und in der Agrarpolitik und in der Praxis zu verankern.

- 19 Welche Folgen hätte eine Reduzierung der EU – Direktzahlungen für die ländlichen Räume in Bezug auf die Wertschöpfung der Lebensmittelproduktion und die Erhaltung der Kulturlandschaft?

Siehe Antwort auf Frage 16.

- 20 Es ist unstrittig, dass die europäische Landwirtschaft einen Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität leisten muss. Was sind Ihrer Ansicht nach hier die richtigen Ansatzpunkte?

Siehe Antwort auf Frage 2 (Ernährungssouveränität).

### **Ländliche Entwicklung und Stärkung heimischer Landwirtschaft**

- 21 Sind Sie der Auffassung, dass die Landwirte im Rahmen der derzeitigen ELER-Verordnung ihre multifunktionalen Aufgaben in den ländlichen Räumen insbesondere vor dem Hintergrund demografischer Wandlungsprozesse umfassend erfüllen können? Befördert die derzeitige Ausrichtung und prozentuale Vorgabe der Schwerpunktsachsen eine integrierte ländliche Entwicklung oder wirkt sie diesbezüglich eher hemmend?

Wie dargestellt, wirkt die Ausgestaltung von wesentlichen Maßnahmen der Agrarpolitik (Direktzahlungen, Agrarinvestitionsförderung) als ein massiver Anreiz, Arbeitsplätze und damit vielfältige Wertschöpfung in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum abzubauen. Für einen großflächigen rationalisierten Ackerbau sind kaum noch Arbeitskräfte notwendig. Und eine „Massentierhaltung“ bietet vor allem minderwertige und unattraktive Arbeitsplätze.

Damit befördert die Agrarpolitik – über beide Säulen – heute eher die Abwanderung von Arbeitskräften aus ländlichen Räumen, als dass sie einen positiven Beitrag zur nachhaltigen ländlichen Wirtschaftsentwicklung leisten würde. Genau das aber könnte und müsste sie leisten. Dazu muss sie konsequent reformiert werden.

- 22 Mit welchen marktwirtschaftlichen Instrumenten und Änderungen sollte die GAP für die Zeit nach 2013 im Interesse einer Stärkung der heimischen Landwirtschaft weiterentwickelt werden?

Die EU sollte nicht allein die Zahlungen, sondern auch die Ausgestaltung ihrer Marktregeln (Gemeinsame Marktordnungen) auf die gesellschaftlichen Herausforderungen ausrichten.

An die Stelle eines schlichten Abbaus des Außenschutzes ist ein qualifizierter Marktzugang zu setzen, der die qualitativen Anforderungen aktiv aufnimmt und damit sowohl hier als auch in Herkunftsländern von Importen unterstützt.

In der Milchmarktordnung ist an die Stelle der bisherigen verfehlten Milch-Quoten-Politik ein Rechtsrahmen zu setzen, der insbesondere den Milcherzeugern als dem mit Abstand schwächsten Glied der Kette mehr Verhandlungsmacht ermöglicht und die Erzeugung von Überschüssen durch eine flexible und bedarfsorientierte Mengensteuerung vermeidet.

Exportsubventionen sind ohne Vorbedingungen abzuschaffen und als Instrument zu streichen.

Die Intervention (staatlicher Aufkauf und Lagerhaltung) als Instrument des Überschussmanagements ist abzuschaffen. Für die bäuerlichen Betriebe ist es als Sicherheitsnetz ohnehin nicht wirksam und behindert im Gegenteil ein marktgerechtes Verhalten der Kette.