

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)
Bioland Verband
Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)
Bund Naturschutz Bayern (BN)
Deutscher Naturschutzring (DNR)
Deutscher Tierschutzbund (DTSchB)
Naturland Verband
Naturschutzbund Deutschland (NABU)
Schweisfurth-Stiftung
Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)
WWF Deutschland

Diese Reform muss ökologisch, sozial und tiergerecht ausfallen!

Kommissions-Vorschläge enttäuschend. Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stehen in der Verantwortung

Gemeinsamer Appell der Verbände aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Tierschutz zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission zur Reform der EU-Agrarpolitik

8. Mai 2003

Wir begrüßen, dass die EU-Kommission eine umwelt- und tierverträglichere sowie sozial gerechtere Gemeinsame Agrarpolitik als ein wichtiges Ziel ihrer Vorschläge nennt.

Wir müssen aber feststellen, dass die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission diesem Ziel nicht gerecht werden. Im Gegenteil: Die Verwirklichung dieser Vorschläge würde einen deutlichen Rückschritt hinter den Stand der gesellschaftlichen Erwartungen an eine Reform der EU-Agrarpolitik bedeuten.

Die Verbände appellieren daher an die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, nun ihrerseits die Chance zu nutzen, die europäische Agrarpolitik ökologisch, sozial und tiergerecht zu gestalten. Deutschland muss Motor dieser Reform sein.

Im Folgenden nehmen die unterzeichnenden Verbände gemeinsam Stellung zu einzelnen Legislativvorschlägen der EU-Kommission und erläutern ihre Forderungen.

Stellungnahme der Verbände zu einzelnen Legislativvorschlägen der EU-Kommission

1.) Modulation und Degression

Die Verbände begrüßen, dass die Modulation nun EU-weit obligatorisch eingeführt werden soll. Die geplante Ausgestaltung der Modulation ruft bei den Verbänden jedoch starke Kritik hervor.

Die Modulation ist das zentrale Instrument, um die **zweite Säule der Agrarpolitik** zu **stärken** und zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung auszubauen. Darüber hinaus bietet die Modulation die Möglichkeit, die **Direktzahlungen an soziale Kriterien** (wie z.B. den Faktor Arbeit) zu **binden** und damit gerechter zu verteilen. Das sind **zwei zentrale Maßstäbe für den Erfolg dieser Reform**.

Der Gesetzgebungsvorschlag der Kommission sieht jedoch einen Modulationssatz von lediglich bis zu 6 % statt bis zu 20 % vor, wie sie die Agenda 2000 oder der Mid-term Review der EU-Kommission vom Juni 2002 vorsahen. Damit ist der Vorschlag nicht geeignet, eine ausgewogene Balance zwischen der 1. und der 2. Säule der Agrarpolitik herzustellen.

Sowohl der Einstieg mit einer Umwidmung in Höhe von 1 % der Direktzahlungen als auch der Zielwert von 6 % fallen zu niedrig aus. Eine so bemessene Modulation würde den von der Kommission beabsichtigten Rückgang der regulären Mittel für die ländliche Entwicklung in Deutschland nicht einmal ausgleichen. In der Summe würde daraus eine Schwächung der zweiten Säule resultieren. Statt dessen ist aber in allen Mitgliedstaaten ein Ausbau notwendig, um zu einer tatsächlich integrierten Entwicklung ländlicher Räume zu gelangen.

Die Verbände fordern daher eine **weit stärkere Modulation** (ungeachtet einer Degression): **Einstieg mit 3 %** im Jahr 2004 mit dem **Ziel 20 %** ab dem Jahr 2010.

Ein derart größerer Umfang der Modulation ermöglicht höhere Finanzierungsanteile (Kofinanzierung) der EU an den aus Modulationsmitteln finanzierten Maßnahmen. Die Verbände fordern daher, den Mid-term Review-Vorschlag der EU-Kommission wieder aufzugreifen und die **Kofinanzierung der EU für Modulationsmaßnahmen**, besonders für Agrarumweltprogramme und den Natura 2000-Ausgleich **um wenigstens 10 % anzuheben**.

Neben der wirksamen Stärkung der zweiten Säule ist ein weiteres wesentliches Ziel der Modulation, eine **sozial ausgewogenere Verteilung** der Direktzahlungen zu erreichen. Die EU-Kommission betont dieses Ziel immer wieder mit dem Hinweis, dass in der EU heute 20 % der Betriebe 80 % der Direktzahlungen erhalten. Die EU-Kommission hatte in ihrem Mid-term Review deshalb die Anbindung der Zahlungen an die betrieblichen Arbeitskräfte sowie die Kappung der darüber hinausgehenden Zahlungen bei 300.000 Euro vorgeschlagen. Beides hat sie in den Legislativvorschlägen fallen gelassen. Nun schlägt sie einen kürzungsfreien Sockelbetrag von 5.000 € pro Betrieb und eine zusätzliche Staffel bei 50.000 € für höhere Kürzungsbeiträge vor. Eine Anbindung an die Arbeitskraft sieht die Kommission nicht mehr vor.

Die Verbände schlagen eine **zusätzliche, an die Arbeit gebundene Modulation** vor. Dazu sollen im Bereich höherer Prämienbeträge zwei weitere Staffeln eingeführt werden, indem die Prämienbeträge zwischen 100.000 und 200.000 € pro Betrieb um 25 % und die Beträge über

200.000 € um 50 % gekürzt werden. Um die Betriebe, die viele Arbeitsplätze bereit stellen, nicht zu treffen, erhalten die Betriebe zugleich die Möglichkeit, auf Antrag die Hälfte ihrer sozialversicherten **Lohnkosten in Ansatz zu bringen** und damit die Kürzung abzuschwächen bis ganz aufzuheben. Die einbehaltenen Mittel kommen der zweiten Säule im jeweiligen Mitgliedsland der EU zu Gute. Damit gibt es einen Anreiz für rationalisierte Betriebe, entweder ihre Anzahl an Arbeitsplätzen zu erhöhen oder aber aus ihren Prämien einen entsprechenden finanziellen Beitrag für Projekte der ländlichen Entwicklung zu leisten, die in der Landwirtschaft oder im ländlichen Raum Arbeitsplätze schaffen.

Die **Verbände kritisieren** den Legislativvorschlag der Kommission, zwei Drittel der durch Modulation und **Degression** umgeschichteten Gelder zur Reform von Marktordnungen wie der Milchmarktordnung einzusetzen. Die Kommission unterläuft damit das Ziel, die ländliche Entwicklung zu stärken und mehr Gelder mit spezifischen Anreizen für soziale und ökologische Leistungen einzusetzen.

Eine **Degression der Direktzahlungen** muss die Umwidmung von Mitteln für Ackerkulturen und Tierprämien hin zum **Grünland** erreichen, um die Benachteiligung der Grünland- und Ackerfutterwirtschaft gegenüber dem Silomaisanbau abzubauen.

Statt die Chance des Mid-term Reviews zu nutzen und die Modulation zum Jahre 2004 einzuführen, sieht der Legislativvorschlag der Kommission eine Einführung erst ab 2006 vor. Damit droht die Modulation ein weiteres Mal verschoben zu werden, obwohl bereits die Agenda 2000 faktisch ein Aufschieben bewirkt hat. Das erneute Hinauszögern lehnen die Verbände ab. Sie fordern die **Einführung der Modulation im Jahr 2004**.

2.) Ländliche Entwicklung (zweite Säule)

Die zweite Säule der Agrarpolitik muss neben dem finanziellen Ausbau auch inhaltlich weiter entwickelt werden. Die derzeitigen Vorschläge der EU-Kommission zur Ausdehnung des Maßnahmenspektrums sehen vor, ein Kapitel zur Einhaltung von Standards sowie zur Lebensmittelqualität einzuführen, die Einführung eines Betriebsaudits zu unterstützen und die Agrarumweltmaßnahmen um den Tierschutzaspekt zu ergänzen.

Die Verbände halten den **Ausbau des Maßnahmenspektrums** der zweite Säule grundsätzlich für richtig, jedoch sind die zusätzlichen Maßnahmen nicht auf Kosten von bestehenden Maßnahmen durchzuführen, die nur mit geringen Mitteln ausgestattet sind, wie z.B. der Natura 2000-Ausgleich. Die von der Kommission vorgeschlagene Förderung für das Erreichen von Standards im Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz sowie der Arbeitssicherheit werden daher kritisch gesehen, zumal die Förderung der Einhaltung von gesetzlichen Standards in Mittelkonkurrenz zu Maßnahmen tritt, deren Anforderungen deutlich über das Niveau geltender Gesetze hinausgehen.

Die vorgeschlagene Einbeziehung des **Tierschutzes** in die Agrarumweltprogramme wird von den Verbänden begrüßt.

Der Vorschlag der EU-Kommission, die Maßnahmen des Artikel 33 der Verordnung Ländlicher Raum (1257/99) um die Förderung eines **Regionalmanagements** zu ergänzen, wird als wichtiger Schritt hin zu einer nachhaltigen integrierten Entwicklung ebenfalls begrüßt.

Für die **Weiterentwicklung** der zweiten Säule sind die für Ende 2003 zu erwartenden **Ergebnisse der Evaluierung einzubeziehen**, insbesondere um den integrierten Ansatz der zweiten Säule deutlich zu stärken und über die Förderung voneinander isolierter Einzelmaßnahmen hinauszukommen.

3.) **Bindung der Zahlungen an Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz-Standards (Cross Compliance)**

Die europäische Agrarpolitik erreicht bisher keine Zielkohärenz ihrer Maßnahmen. Bis heute erhält auch derjenige die vollen Direktzahlungen, der sich nicht an die einschlägigen Gesetze zum Schutz der Verbraucher, der Umwelt und der Tiere hält. Der Vorschlag der Kommission, die Direktzahlungen obligatorisch an die Einhaltung von Standards im Umwelt, Verbraucher- und Tierschutz zu binden, entspricht einer langjährigen Forderung der Verbände.

Der Vorschlag der EU-Kommission legt jedoch im Wesentlichen geltende **gesetzliche Mindeststandards** zu Grunde. Das **ist unzureichend**, um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen.

Die Verbände erinnern daher an ihre Plattform vom Oktober 2001, in der sie zentrale und wirksame Umweltkriterien fordern, die über die gesetzlichen **Mindeststandards** hinausgehen. Es sind dies:

- Flächenbindung der Tierhaltung (ausgewogener Viehbesatz pro Fläche, ausgehend von 2 Großvieheinheiten pro Hektar oder einer ausgewogenen betrieblichen Nährstoffbilanz),
- Erweiterte Fruchtfolge mit dem Ziel, den Anteil von „Gesundungsfrüchten“ (Leguminosen, Klee gras u.a.) deutlich zu erhöhen,
- Erhalt bzw. Schaffung von Landschaftselementen wie Hecken, Feldgehölzen, Feldrainen, Gewässern u.a. (z.B. Mindestanteil von 5 % der LF),
- Keine Anwendung von gentechnisch veränderten Organismen.

Die Einführung dieser über den gesetzlichen Standard hinausgehenden Cross-Compliance-Standards ist mit einer korrespondierenden Förderung aus der zweiten Säule zu verbinden, um die Anreizwirkung zu erhöhen.

Deutliche **Kritik** üben die Verbände an dem Vorschlag der EU-Kommission, für die Einhaltung von gesetzlichen Standards eine zweite, **parallele Kontrolle** im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (**InVeKoS**) aufzubauen.

Das Ziel der Kommission wird zwar unterstützt, nämlich Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, die europäischen Verordnungen endlich in nationales Recht umzusetzen und die Kontrolle der Gesetze sicherzustellen. Richtig ist auch, dass die Betriebe ihr eigenes Handeln

verantworten und geltendes Recht einhalten müssen. Den Verbänden erscheint das Mittel jedoch als unangebracht, denn es nimmt die landwirtschaftlichen Betriebe für ein (unterlassenes) Handeln der Mitgliedstaaten in Haftung und droht damit mehr Widerstand als Kooperation auszulösen.

Anstatt das Anlastungsrisiko für staatliche Versäumnisse den einzelnen Betrieben zu übertragen, fordern die Verbände, Vollzugsdefizite mit einem Anlastungsrisiko für die Mitgliedstaaten zu verbinden. Damit werden die Mitgliedstaaten gedrängt, die europäischen Verordnungen, die sie in Brüssel beschlossen haben, in ihr nationales Recht umzusetzen und die effiziente und wirksame Kontrolle sicherzustellen.

Verstöße von landwirtschaftlichen Betrieben gegen geltendes Recht im Bereich Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz sind den Zahlstellen der EU zu melden und müssen zu entsprechenden Kürzungen der Direktzahlungen führen. Dieser Grundsatz bleibt. Damit ist auf der Ebene der Betriebe das Ziel erreicht, die Vergabe öffentlicher Mittel an die Einhaltung von Standards zu binden. Aber dieses Ziel wird erreicht, ohne ein zweites, paralleles umfangreiches Kontrollverfahren im InVeKoS einzurichten.

Die Verbände rufen die EU-Kommission auf, ein **Betriebsaudit**-System zu entwickeln, das für Verbraucherinnen und Verbrauchern Transparenz über den Erzeugungsprozess schafft sowie für die landwirtschaftlichen Betriebe als Beratungsinstrument hilfreich ist. Auf dieser Grundlage ist das Betriebsaudit in die Praxis einzuführen.

4.) Entkopplung

Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ist grundsätzlich zu begrüßen, denn dadurch lässt sich der durch die Zahlungen ausgelöste Anreiz zur Intensivierung der Produktion reduzieren. Eine Entkopplung führt jedoch nicht per se zu Vorteilen für den Umwelt- und Tierschutz. Die Wirkung einer Entkopplung kann daher nicht isoliert bewertet werden, sondern hängt von der Ausgestaltung weiterer Rahmenbedingungen ab. Somit kommt der Ausgestaltung der Förderung der ländlichen Entwicklung, der Modulation und der Cross Compliance auch angesichts der Entkopplung eine hohe Bedeutung zu, um die Zahlungen auch der ersten Säule statt an die Produktion an gesellschaftliche Leistungen zu binden, so wie es für die Zahlungen der zweiten Säule selbstverständlich ist.

Der konkrete Vorschlag der EU-Kommission zur Entkopplung, bei der die Zahlungen in einem **Referenzzeitraum** für die Höhe der Betriebsprämie zugrunde gelegt werden, wird von den Verbänden **abgelehnt**. Insbesondere die Ziele der Reform, eine sozial gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zu erreichen und eine nachhaltige Landbewirtschaftung zu fördern, sehen die Verbände mit dem Referenzmodell nicht verwirklicht. Die **bestehenden Benachteiligungen** der Grünlandstandorte **würden weiter fortgeschrieben**. Auch die Zukunft der benachteiligten und ökologisch wertvollen Gebiete mit extensiven Produktionsverfahren sehen die Verbände gefährdet.

Die Verbände bekräftigen noch einmal ihre Forderung, zu einer **einheitlichen Grundprämie** zu kommen, in die auch Grünland und Ackerfutter (z.B. Klee gras) einzubeziehen ist.

Als ersten Schritt hin zu diesem Ziel fordern die Verbände die Entwicklung einer **Grünlandprämie**, die im Rahmen der nationalen Plafonds aus der Umwidmung von Tierprämien sowie aus der Degression zu finanzieren ist. Parallel dazu sind die Ackerprämien zu vereinheitlichen.

5.) Milchmarktordnungen

Die Milchviehhaltung ist die ökonomische Basis vieler, vor allem grünlandbetonter Kulturlandschaften und eine wesentliche Einkommensquelle landwirtschaftlicher Betriebe.

Die bisherigen Milchmarktordnungen, vor allem die Intervention und Exportsubventionen sowie die Milchmengenkontingentierung (Milchquote) haben negative Entwicklungen wie die Konzentration und Intensivierung der Milchviehhaltung und das Abwandern der Milcherzeugung aus ertragschwachen Grünlandregionen auf Ackerbau- oder ertragreiche Grünlandstandorte nicht verhindert, allenfalls gebremst.

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission drohen die Probleme drastisch zu verschärfen. Die vorgeschlagene Quotenerhöhung in Verbindung mit den vorgeschlagenen Preissenkungen für Interventionsprodukte wird den Druck auf den Binnenmarkt für Milch und Milchprodukte deutlich erhöhen. Ein weiter sinkender Auszahlungspreise für Milch und damit verbundene Einkommenseinbußen der Betriebe wären die Folge. Die extensive Milchviehhaltung würde noch stärker unter Druck geraten. Die Einkommenseinbußen sollen nur unzureichend ausgeglichen werden, so dass die Reform einen weiteren Strukturwandel auslösen würde.

Deshalb **lehnen die Verbände die Vorschläge ab**. Ziel einer Milchmarktpolitik muss sein, Einkommenssicherung mit Verbesserungen im Natur- und Tierschutz zusammenzubringen. Kurzfristig setzen sich die Verbände für eine **aktive Einkommenspolitik durch die Milchquote** und flankierende Lenkungsinstrumente mit bzw. neben der Quotenregelung ein. Darüber hinaus fordern die Verbände eine Evaluierung der ökonomischen und ökologischen Konsequenzen der Milchmengenkontingentierung im Jahre 2007.

Als kurzfristige Quotenpolitik fordern die Verbände:

- auf die Quotenausdehnung und die Preissenkungen zu verzichten und statt dessen
- die Quote an den Bedarf zu orientieren, d.h. an die Marktlage angepasst flexibel zu gestalten,
- die Quotenregelung zu nutzen, um der Konzentration der Milcherzeugung entgegenzuwirken, und
- die extensive Milchviehhaltung über wirksame Anreize in der ländlichen Entwicklung (z.B. Extensivierungsprämie, Beweidungsprämie) zu unterstützen.

Die Vorschläge der EU-Kommission sind auch vor dem Hintergrund der **finanziellen Auswirkungen** abzulehnen, denn sie würden die Ausgaben der EU für den Milchbereich laut Berechnungen der Kommission in etwa verdoppeln. Das Geld sollte statt dessen für zielgerichtete Maßnahmen der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden.

6.) **Abbau der Exportsubventionen, Entwicklung eines qualifizierten Außenschutzes**

Die Exporterstattungen der EU für im Binnenmarkt unverkäufliche Rohstoffe machen den Bäuerinnen und Bauern in Entwicklungsländern das Überleben schwer. Denn mit Hilfe der Exportsubventionen werden die örtlichen Preise in Entwicklungsländern unterlaufen und Märkte für heimische Erzeuger zerstört.

Den Beitrittsstaaten wurde mit den subventionierten Exporten aus der EU die Vorbereitung auf die Integration in die Union erschwert.

Aber auch für die bäuerlichen Betriebe in der EU haben die Exportsubventionen und die damit in Verbindung stehende Intervention keine positive Perspektive eröffnet. Vielmehr hat der staatliche Aufkauf zu niedrigen Preisen und der anschließende subventionierte Export die Erzeugerpreise auf einem niedrigen Niveau gehalten.

Die ersten Schritte der Kommission zur **Reduzierung der Exporterstattungen** gehen somit in die richtige Richtung. Der Abbau von Handelshemmnissen zu Gunsten von Drittländern kann ohne flankierende Absicherung des Umwelt- und Verbraucherschutzes allerdings unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringen.

Eine an hohen Qualitätszielen und Standards des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft kann ohne einen **vernünftigen Schutz vor Dumping-Importen** nicht aufrecht erhalten werden. Die Exportsubventionen und Maßnahmen des Außenschutzes haben diese Absicherung bisher nicht gewährleistet, weil sie rein quantitativ angelegt waren. An ihre Stelle muss ein **qualitativer Außenschutz** treten.

Die **Entwicklung internationaler Standards** im Bereich des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes ist anzustreben und konsequent voranzutreiben. Gleichzeitig sollte die EU die Entwicklungsländer bei der Entwicklung und Anpassung an die Standards unterstützen, u.a. indem Abschöpfungen von Importen, die den Standards nicht entsprechen, gezielt für die **Förderung der Entwicklung ländlicher Räume in den Entwicklungsländern** verwendet werden.

Unterzeichner:

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)
Bioland Verband
Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)
Bund Naturschutz Bayern (BN)
Deutscher Naturschutzring (DNR)
Deutscher Tierschutzbund (DTSchB)
Naturland Verband
Naturschutzbund Deutschland (NABU)
Schweisfurth-Stiftung
Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)
WWF Deutschland