
EU-Agrarpolitik jetzt konsequent reformieren

**Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 18.11.2010
„Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche
Gebiete – die künftigen Herausforderungen“**

und

**Vorschläge für die für Oktober 2011 erwarteten Legislativvorschläge der
EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der
Europäischen Union**

Impressum

Dieses Plattform-Papier wurde von den unterzeichnenden Verbänden gemeinsam erarbeitet. Die Koordination wurde von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und der EuroNatur Stiftung übernommen.

Rheinbach/Hamm, Juni 2011

euRONATUR

EuroNatur
Stiftung Europäisches Naturerbe
Grabenstraße 23
D - 53359 Rheinbach / Bonn
Tel.: 02226-2045, Fax: -17100
lutz.ribbe@euronatur.org
<http://www.euronatur.org>



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft e.V. (AbL)
Bahnhofstraße 31
D - 59065 Hamm/Westf.
Tel.: 02381-9053171, Fax: -492221
jasper@abl-ev.de
<http://www.abl-ev.de>

EU-Agrarpolitik jetzt konsequent reformieren

Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 18.11.2010 „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“

und

Vorschläge für die für Oktober 2011 erwarteten Legislativvorschläge der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union

Unterzeichner:

Agrar Koordination - Forum für internationale Agrarpolitik e.V.

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)

Assoziation Ökologischer Lebensmittelhersteller (AoeL)

Biokreis e.V.

Bioland e.V.

Brot für die Welt

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN)

Campact

Demeter e.V.

Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)

Deutscher Tierschutzbund e.V.

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)

EuroNatur Stiftung

Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)

FIAN Deutschland e.V.

Germanwatch e.V.

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)

Misereor

NaturFreunde Deutschlands e.V.

Naturland

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

Neuland e.V.

Schweisfurth-Stiftung

Slow Food Deutschland e.V.

Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)

Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e.V. (VEN)

WWF Deutschland

Zukunftsstiftung Landwirtschaft (ZSL)

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Bewertung der Kommissions-Mitteilung	5
2.1 Ökologische und soziale Qualifizierung der Direktzahlungen	6
2.2 Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume der EU	7
2.3 Entwicklungspolitische Verantwortung – eine Leerstelle der Kommission	7
3. Vorschläge für eine ökologische und soziale Kohärenz der gesamten GAP	9
3.1. Direktzahlungen müssen ökologischen und sozialen Nutzen stiften	9
3.1.1 Ökologische Anforderungen an den Erhalt von Direktzahlungen	10
3.1.2 Soziale Anforderung an den Erhalt von Direktzahlungen	11
3.1.3. Cross Compliance: Bürokratischen Ballast abwerfen	12
3.2 Zukunftsweisende Maßnahmen der zweiten Säule stärken	12
3.2.1 Investitionsförderung gesellschaftlich ausrichten	14
3.2.2 Integrierte Konzepte der Ländlichen Entwicklung stärken	14
3.2.3 Ausgleich für benachteiligte Gebiete und besondere ordnungsrechtliche Anforderungen (Natura 2000, Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete)	15
3.2.4 Verwaltungsvereinfachung	15
3.3 Internationale Verantwortung wahrnehmen	16
4. Zusammenfassung	17

1. Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union wird derzeit erneut überarbeitet. Die EU-Kommission hat dazu am 18. November 2010 ihre Mitteilung „Die GAP bis 2020“ veröffentlicht, in der sie erste Vorschläge zur Ausrichtung dieser GAP-Reform skizziert.¹⁾

An einigen Stellen hat die Kommission dabei Vorschläge aufgegriffen, die von den Verbänden der deutschen Plattform in ihrem gemeinsamen Papier vom April 2010 „Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik“ vorgelegt wurden.²⁾

Das betrifft insbesondere die Bindung der Direktzahlungen an ökologische und sozioökonomische Kriterien bzw. Leistungen.

Andere Forderungen der Verbände finden in der Mitteilung der Kommission noch keinen oder nicht ausreichend Niederschlag. So fehlen Aussagen zur ökologischen und sozialen Verantwortung der EU-Agrarpolitik im internationalen Kontext, die besonders mit der hohen Abhängigkeit der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft von Futtermittel-Importen sowie andererseits mit der Rolle als weltweit größter Exporteur von Nahrungsmitteln verbunden ist. Was die Rahmenbedingungen für den EU-Binnenmarkt betrifft, so formuliert die Kommission zwar die Stärkung der Verhandlungspositionen von Bauern in der Lebensmittelkette als Ziel und verweist auf die Vorschläge zum Milchmarkt sowie zur Qualitätspolitik (Kennzeichnung), bleibt ansonsten konkrete Vorschläge dazu aber schuldig.

Mit dem vorliegenden Papier reagieren die Verbände der deutschen Plattform nicht nur auf die Mitteilung der EU-Kommission. Die neuerlichen Vorschläge der Verbände zielen besonders auf die Erstellung der Legislativ-Vorschläge der EU-Kommission, die für etwa Oktober 2011 erwartet werden, sowie auf die Meinungsbildung im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag, in der Bundesregierung sowie in den Bundesländern bzw. im Bundesrat. Nicht zuletzt dient das Papier auch dazu, in der öffentlichen Diskussion über die anstehende Reform der EU-Agrarpolitik nicht nur den dringenden Bedarf, sondern auch die vorhandenen Möglichkeiten für wirksame und gleichzeitig einfach durchzuführende Änderungen aufzuzeigen.

2. Bewertung der Kommissions-Mitteilung

In ihrer noch allgemein gehaltenen Mitteilung „Die GAP nach 2020“ legt die EU-Kommission einen klaren Schwerpunkt darauf, die in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingesetzten Steuermittel zielgerichteter und damit effizienter als bisher einzusetzen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebe, die mit zur Zeit rund 40 Milliarden Euro pro Jahr bisher den größten Ausgabenposten der GAP bilden.³⁾ „Grüner und gerechter“ sollen diese Mittel zukünftig verteilt werden, sagte EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș bei der Vorstellung der Kommissionsvorschläge.

1) Europäische Kommission, KOM(2010) 672, 18.11.2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen.

2) Gemeinsames Papier der Verbände: Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik. Rheinbach/Hamm, April 2010.

3) Für das Jahr 2013 sind Direktzahlungen in Höhe von 46 Mrd. Euro vorgesehen, bei einem gesamten Agrarhaushalt der EU von rund 60 Mrd. Euro.

2.1 Ökologische und soziale Qualifizierung der Direktzahlungen

Die Kommission will mindestens einen Teil der Direktzahlungen der ersten Säule verpflichtend an einige einfache, EU-weit einzuführende und über den Standard des Fachrechts hinausgehende umweltbezogene Mindestanforderungen binden („Greening“ bzw. „Ökologisierungskomponente“). Zudem sollen die Zahlungen gerechter verteilt werden, und zwar sowohl zwischen den Mitgliedstaaten der EU als auch zwischen den Landwirten.

Als Beispiele für geforderte Umweltmaßnahmen („Greening“) nennt die Kommission den Erhalt von Dauergrünland, eine Gründecke bzw. Winterbegrünung von Ackerflächen, Fruchtfolge und „ökologische Flächenstilllegung“.

Für eine gerechtere Verteilung der Zahlungen schlägt die Kommission vor, einen Anteil der Direktzahlungen („Basis-Direktzahlung“ oder Basis-Prämie) pro Betrieb nur bis zu einer jährlichen Obergrenze zu zahlen, wobei „unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe mit vielen Beschäftigten (...) durch Berücksichtigung von entlohnter Arbeit gemildert werden“ könnten.

Die Verbände begrüßen diese Vorschläge ausdrücklich. Die Kommission hat damit einige Vorschläge der Verbände vom Ansatz her aufgegriffen. Sie sind sinnvoll und wirksam umsetzbar, ohne die konzeptionelle Eigenständigkeit der zweiten Säule in Frage zu stellen und die zukunftsweisenden Maßnahmen der zweiten Säule finanziell zu schwächen.

Eine wirksame ökologische und soziale Qualifizierung der Direktzahlungen ist aus mehreren Gründen notwendig:

- Die Gemeinsame Agrarpolitik muss in der gesamten Fläche effektive Anreize schaffen für eine landwirtschaftliche Praxis, die sich auf Umwelt, Biodiversität und Klima nicht negativ, sondern förderlich auswirkt, und die die Nutztierhaltung am Tierschutz ausrichtet. Das erfordert auch die Zielvereinbarungen der EU in diesen Bereichen.
- Die den Wettbewerb verzerrende Wirkung der Direktzahlungen, die sich aus der heutigen Zuteilung der Direktzahlungen weitgehend nach dem Flächenumfang der Betriebe und z.T. immer noch nach historischen Zahlungsansprüchen ergibt, muss beendet werden. Nicht Flächenbesitz und möglichst rationalisierte Produktion, sondern bestimmte, mit bäuerlich ökologischer Wirtschaftsweise verbundene Leistungen rechtfertigen eine Honorierung. Solange die Zahlungen eine Einkommenskomponente beinhalten, ist die Arbeitskraft als Bezugspunkt einzubeziehen, denn Einkommen erzielen nicht Flächen, sondern Menschen.
- Eine konsequente ökologische und sozioökonomische Qualifizierung der Zahlungen kann zudem auch zur Lösung einiger entwicklungspolitischer Probleme beitragen, die mit der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft verbunden sind. Eine umweltfreundlichere und weniger import- und ressourcenabhängige Land- und Ernährungswirtschaft wird die Weltmärkte und den internationalen Handel weniger verzerren, indem der künstlich verbilligte Export verringert wird.

Ob die vorgeschlagene ökologische und soziale Qualifizierung der Direktzahlungen jedoch die notwendigen Wirkungen erzielt, hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung ab. Dazu finden sich in der Kommissionsmitteilung nur vage Hinweise, weshalb die Verbände weiter unten konkrete Vorschläge vorlegen.

2.2 Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume der EU

In ihrer Mitteilung betont die Kommission an mehreren Stellen als ein wesentliches Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, dafür zu sorgen, dass sich die landwirtschaftliche Erzeugung in der EU nicht weiter auf „Gebiete mit besonders günstigen Bedingungen und intensiveren landwirtschaftlichen Praktiken“ konzentriert, „während die weniger wettbewerbsfähigen Gebiete von Marginalisierung und Landaufgabe bedroht wären“. Es ist beachtlich, dass die Kommission diese Zielsetzung der GAP nicht allein der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume (zweite Säule) zuweist, wie es bisher oft der Fall war. Vielmehr sieht die Kommission offenbar auch hier die gesamte GAP in der Pflicht. Das wird von den Verbänden begrüßt.

Zu dieser heutigen zweiten Säule der GAP enthält die Mitteilung der Kommission allerdings nur wenige konkrete Ausführungen. Die Kommission kündigt zwar an, dass „Umwelt, Klimawandel und Innovation“ als „Leitthemen“ mehr als bisher die Richtung dieser Politik vorgeben sollen. Als Beispiel nennt sie, dass geförderte „Investitionen sowohl die wirtschaftliche Leistung als auch die Umweltleistung steigern“ sollen. Offen ist aber noch, ob daraus – wie von den Verbänden gefordert – in Zukunft eine verpflichtende Verknüpfung erfolgen soll, so dass z.B. Investitionen (z.B. Stallbauten) nur noch gefördert werden, wenn damit über den gesetzlichen Standard hinausgehende Leistungen für Umwelt- und Tierschutz erreicht werden.

Die Verbände begrüßen, dass die Mitteilung ein besonderes Gewicht auf den „Ausbau von Direktverkäufen und lokalen Märkten“ sowie auf „Vertriebskanäle, mit denen lokale Ressourcen aufgewertet werden“ legt. So verstanden, ist eine Förderung der (lokalen und regionalen) Wettbewerbsfähigkeit bzw. Marktfähigkeit der Landwirtschaft positiv. Eine noch stärkere Abgrenzung gegenüber der bisherigen, auf internationale Konkurrenz ausgerichtete Investitionsförderung, die von den Verbänden stark kritisiert wird, ist deshalb wünschenswert. Hierzu müssen in den Legislativvorschlägen konkrete Vorschläge sichtbar werden, die Kommissionsmitteilung bleibt hier unkonkret.

Keine Förderung von Versicherungen

Den Vorschlag der EU-Kommission, in der zweiten Säule die Förderung von Versicherungen für Ertrags- oder Einkommensausfälle aufzunehmen, lehnen die Verbände entschieden ab.

Geförderte Versicherungen stellen einen Anreiz dar, Vorsorgemaßnahmen (z.B. die Wahl wenig wasserzehrender Kulturen oder wassersparender Anbauverfahren) zu reduzieren. Die Förderung von Versicherungen würde relative Gunstlagen und hohe Rationalisierungsstufen bevorzugen, denn von Ertragsausfall- oder Einkommensversicherungen profitieren hohe Flächenerträge, die mit starkem Energie- und Ressourcen-Einsatz erreicht werden, stärker als niedrigere. Insofern wirkt die Förderung von Versicherungen ähnlich wettbewerbsverzerrend (auch international) wie die bisherigen Preisstützungssysteme der EU.

Versicherungen sollten ein rein privatwirtschaftlich getragenes Instrument bleiben.

2.3 Entwicklungspolitische Verantwortung – eine Leerstelle der Kommission

Die Passagen der Kommissions-Mitteilung, die sich auf entwicklungs- und handelspolitische Fragen beziehen, lassen nicht erkennen, dass die Kommission die entwicklungspolitische Verantwortung der EU-Agrarpolitik anerkennt und aktiv wahrnehmen will. Zwar verspricht die

Kommission, „das Konzept der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu berücksichtigen“. Dem widerspricht aber das Fazit der Kommission, dass als Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherung die Wettbewerbsfähigkeit und mengenorientierte Produktivität des eigenen Agrarsektors gesteigert werden solle.

Dass die EU weltgrößter Exporteur von Nahrungsmitteln ist, basiert auf importierten Ressourcen. Der gesamte Flächenbedarf der EU außerhalb der EU (einschließlich rund 19 Millionen Hektar für Soja- bzw. Eiweißfuttermittel-Importe) wird netto auf 35 Millionen Hektar beziffert – das entspricht der zweifachen landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands. Schon deshalb ist der Verweis der Kommission auf „die Chancen für die Nahrungsmittlexporteur in der EU“, welche es zu nutzen gelte, befremdlich.

Diese Weltmarktorientierung spiegelt sich auch in den Reformvorschlägen zu den marktbezogenen Maßnahmen wider. Offenbar will die Kommission auch weiterhin die Preise für die in der europäischen Ernährungsindustrie eingesetzten Agrarrohstoffe niedrig halten, um dieser Industrie einen internationalen Wettbewerbs-Vorteil zu verschaffen. Zu diesem Zweck soll die Milchquote 2015 endgültig abgeschafft werden, ohne dass neue Formen einer binnenmarkt-orientierten Mengenregulierung oder -stabilisierung auch nur angedacht werden. Auch für die Zuckerquote will die Kommission ein „sanftes Auslaufen“ ab 2015 erörtern, „um die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu steigern“. Die Kommission macht an keiner Stelle ihrer Mitteilung deutlich, wie sie das in Artikel 39 der Verträge formulierte Ziel der „Stabilisierung der Märkte“ umsetzen und verwirklichen will. Die Verbände bedauern dies, denn die neue Agrarpolitik darf sich nicht allein darauf konzentrieren, die Geldverteilung innerhalb der Landwirtschaft neu zu organisieren und zu legitimieren.

Die steigenden Exporte der europäischen Ernährungsindustrie besonders bei tierischen Produkten (Fleisch, darunter minderwertige Restprodukte von Geflügel und Schwein, und Molkereiprodukte), aber auch die Exporte von verarbeiteten Lebensmitteln wie Mehl, Gebäck, Süßwaren oder Fertigsuppen behindern den dringend notwendigen Aufbau einer weiterverarbeitenden Nahrungsmittelwirtschaft in Entwicklungsländern und erschweren dortigen Kleinbauern den Zugang zu kaufkräftigeren Verbrauchern im eigenen Land. Auch Exporte von – direkt und indirekt subventionierten – weiterverarbeiteten Produkten werden den Hunger nicht bekämpfen, sondern noch verschärfen.

Gänzlich inakzeptabel ist aus unserer Sicht zudem, dass die Kommission selbst die traditionellen Dumpinginstrumente unangetastet lassen will. Exportsubventionen, deren Auslaufen die EU in der Juli-Rahmenvereinbarung der WTO für 2013 schon angekündigt hatte, sollen nun offenbar doch nicht aus den Marktordnungen gestrichen werden. In Zeiten niedriger Weltmarktpreise würden diese dann vermutlich wieder zum Einsatz kommen. Darauf deutet auch der Verweis auf die „wichtige Rolle der bestehenden Mechanismen“ in der Milchkrise 2009 hin, wo Exportsubventionen auf Milchprodukte wieder eingesetzt wurden. Die Vollmilchpulverexporte der EU nach Westafrika stiegen 2009 um 16%. Bedenklich ist auch der Vorschlag, den Interventionszeitraum zu verlängern und die private Lagerhaltung auszuweiten. In der Vergangenheit sind die eingelagerten Produkte oft mithilfe von Exportsubventionen exportiert worden und haben innerhalb wie außerhalb der EU die Agrarrohstoffpreise künstlich gedrückt.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert aus entwicklungspolitischer Sicht die Thematik der massiven Sojaimporte. Um die Erzeugung tierischer Produkte wie Milch und Fleisch zu steigern wird immer mehr Soja importiert, das zu großen Teilen weder ökologisch noch sozial nachhaltig produziert wird. Dabei wachsen bereits drei Viertel der Eiweißfuttermittel für die europäische Viehhaltung außerhalb der EU, der Flächenbedarf allein für die Soja-Importe der EU übersteigt mit 19 Millionen Hektar die Nutzfläche Deutschlands. Damit wird die internationale Flächenkonkurrenz verschärft. Dabei lässt die EU Sozial- und Umweltstandards, die sie den Landwirten der EU auferlegt, außer Acht. Problematisch ist zudem, dass ein Teil der Mehrproduktion, die durch den Einsatz von Sojaschrot erreicht wird, in Form von Milchpulver oder Fleischteilen als

Billigexporte die Märkte des Südens schädigen (s.o.). Die von der EU implizierte Steigerung der EU-Agrarexporte, besonders bei tierischen Produkten, leistet also keinen positiven Beitrag zur Ernährung der Weltbevölkerung, sondern schadet ihr in doppelter Weise.

Die billigen Eiweißimporte sorgen nicht nur in den außereuropäischen Ländern für höchst problematische Entwicklungen. Sie sind auch eine Basis für die zunehmende regionale Konzentration der Tierhaltung in Europa, vornehmlich in Küstenregionen (wie Dänemark, Norddeutschland, Niederlande, Belgien, Bretagne/ Normandie, Po-Ebene, Galizien etc.). Dort werden dadurch nicht nur massive Umweltprobleme, vornehmlich durch Stickstoffkonzentrationen und Luftverschmutzungen, provoziert, es bilden sich auch agrarindustrielle Produktions- und Haltungsmethoden heraus, die u.a. auch aus Tierschutzaspekten inakzeptabel sind. In der Kommissionsmitteilung finden sich jedoch keine adäquaten Ansätze, wie dieser Entwicklung Einhalt geboten werden soll.

3. Vorschläge der Verbände für eine ökologische und soziale Kohärenz der gesamten GAP

Es zeichnet sich ab, dass die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) auch nach dem Jahr 2013 in zwei Säulen organisiert sein wird:

- die erste Säule mit jährlichen Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe sowie mit der Finanzierung von staatlichen Marktmaßnahmen,
- die zweite Säule zur Förderung der Ländlichen Entwicklung in der EU, wozu heute unter anderem sowohl die Agrarumweltmaßnahmen als auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung gehören.

Bei dieser Reform der GAP muss es gelingen, beide Säulen der GAP dem Ziel einer umwelt- und sozialverträglichen Agrarpolitik und Entwicklung ländlicher Gebiete bzw. ländlicher Gemeinschaften wirksam zu verpflichten. Dazu müssen die unterschiedlichen Maßnahmen beider Säulen so gestaltet werden, dass jede Maßnahme sich positiv auswirkt auf die Umwelt und auf die soziale Gerechtigkeit – sowohl auf regionaler bzw. mitgliedstaatlicher Ebene als auch in internationaler Hinsicht. Dieser Zielverpflichtung ist Vorrang vor dem Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrar- und Ernährungsindustrie zu geben. Die ökologische und soziale Verpflichtung aller Maßnahmen beider Säulen ist die neue Kohärenz, die sich durch die gesamte EU-Agrarpolitik ziehen muss. Nur so ist die gescheiterte bisherige Ausgleichslogik zu überwinden, wonach Teile der zweiten Säule und der Entwicklungspolitik dafür beansprucht worden sind, die negativen Folgen der Maßnahmen der ersten Säule der GAP und der Agrar-Handelspolitik auszugleichen.

3.1. Direktzahlungen müssen ökologischen und sozialen Nutzen stiften

Die Direktzahlungen sind in Zukunft an effektive ökologische und soziale Bedingungen bzw. Leistungen der Betriebe zu binden. Diese Anforderungen müssen über den heutigen gesetz-

lichen Mindeststandard deutlich hinausgehen, denn die gesetzlichen Standards sichern die erforderlichen Leistungen nicht ab. Die ökologische und soziale Konditionierung der Zahlungen ist der zentrale Baustein, um möglichst flächendeckend in der EU notwendige Verbesserungen im Bereich Umwelt und Wettbewerbsgerechtigkeit innerhalb der Landwirtschaft (bezogen auf Arbeitskräfte bzw. Beschäftigung) zu erreichen. Die Kommissionsmitteilung geht hier in die richtige Richtung.

Technisch kann die Konditionierung der Zahlungen auf unterschiedliche Weise erfolgen. Entscheidend ist, dass die Auszahlung von Direktzahlungen verbindlich an bestimmte Anforderungen bzw. Leistungen gebunden wird. Diese verbindlichen Anforderungen müssen

- möglichst flächendeckend wirksam sein,
- eine hohe positive Hebelwirkung im Hinblick auf die Ziele entfalten,
- leicht zu administrieren sein,
- ohne zwingende Beanspruchung von Geldern der zweiten Säule gelten.

Als verbindliche Anforderung bzw. Leistungen für Direktzahlungen schlagen wir vor:

3.1.1 Ökologische Anforderungen an den Erhalt von Direktzahlungen

Zum Erhalt von einzelbetrieblichen Direktzahlungen müssen die Betriebe folgende leicht zu erfassende und gleichzeitig effektiv wirkende Anforderungen einhalten:

- in einer mindestens dreigliedrigen Acker-Fruchtfolge nimmt pro Vegetationsperiode eine Frucht höchstens 50 % der betrieblichen Ackerfläche ein (Anbauflächenverhältnis);
- in der Acker-Fruchtfolge nehmen Leguminosen und Leguminosen-Gemenge wie Klee gras mindestens 20 % der betrieblichen Ackerfläche ein;
- auf mindestens 10 % der Betriebsfläche wird die Nutzung vorrangig im Sinne der Förderung der Biodiversität ausgerichtet (ökologische Vorrangflächen). Bei hohen Schlaggrößen ab 10 ha gilt das auch als Mindestanteil pro Schlag;
- Dauergrünland bleibt als solches erhalten (Pflegeumbruch nur in Ausnahmefällen);
- auf den Betriebsflächen werden keine gentechnisch veränderten Pflanzen angebaut.

Betriebe, die diese Anforderungen nicht oder nicht ausreichend einhalten, geben den Anspruch auf Direktzahlungen aus der ersten Säule auf. Den Betrieben bleibt damit freigestellt, ob sie auf die Zahlungen, die nunmehr an deutlich über dem gesetzlichen Mindeststandard liegende Voraussetzungen gebunden sind, verzichten oder ob sie diese Anforderungen einhalten und sich damit die Zahlungen sichern. Dies ist der in der Kommissionsmitteilung vorgezeichnete Paradigmenwechsel in der Geldverteilung der GAP, den die Verbände seit Jahren einfordern.

Um eine breite Beteiligung der Betriebe in der Fläche zu erreichen, ist die Höhe der an die Anforderungen gebundenen Zahlungen so festzusetzen, dass ein ausreichend attraktiver wirtschaftlicher Anreiz für die Betriebe zur Einhaltung der Anforderungen entsteht.

Das Geld von ggf. nicht genutzten Ansprüchen sollte im jeweiligen Mitgliedsland in der zweiten Säule für Maßnahmen im Bereich der zukunftsweisenden Maßnahmen (Agrarumwelt- und Tierchutzmaßnahmen sowie integrierte Entwicklung) zur Verfügung gestellt werden.

Alle diese Maßnahmen sind sehr leicht zu administrieren. Die erforderlichen Daten werden ohnehin erfasst (über den jährlichen „EU-Antrag“ und ggf. über das GVO-Standortregister).

Durch die Bindung der Zahlungen an die genannten Voraussetzungen werden Wirkungen in der breiten Fläche über die gesamte EU ermöglicht und erreicht. Das bedeutet einen erheblichen positiven Schub für den Schutz von Umwelt, Klima- und Biodiversität, verbessert die Versorgung mit heimischen Eiweißfuttermitteln und ersetzt energieaufwändig hergestellte Mineraldünger. Die Integration der Leguminosen in die Fruchtfolge stellt keine Rückkehr zu einer Kopplung von Zahlungen an die Produktion dar, sondern ist ein entscheidender Schritt im notwendigen Übergang der heute stark erdölabhängigen Produktion hin zur solargestützten Landwirtschaft.

Die Einführung der genannten ökologischen Anforderungen an die Direktzahlungen wird in der Landschaft zu positiven Veränderungen führen, die für die Bevölkerung direkt sichtbar sein werden, was die gesellschaftliche Akzeptanz der EU-Agrarpolitik erheblich stärken kann.

Insgesamt ermöglicht der Ansatz der ökologischen Konditionierung der Direktzahlungen an bestimmte Anforderungen den Betrieben weiterhin eine Kombination mit spezifischen Fördermaßnahmen der zweiten Säule. So kann insbesondere auch auf den 10 % ökologischen Vorrangflächen eine Förderung für spezifische besonders umwelt- oder naturschutzfördernde Nutzungsweisen in Anspruch genommen werden (Näheres dazu unten).

Die Einführung eines pauschalen Ausgleichs für Flächen, die vom Gesetzgeber als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen werden, wird von den Verbänden begrüßt.

3.1.2 Soziale Anforderung an den Erhalt von Direktzahlungen

Der Vorschlag der EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 2010 ist aufzugreifen und konstruktiv auszufüllen: Die Kommission hat vorgeschlagen, eine betriebliche Obergrenze („Deckelung“) für Direktzahlungen einzuführen, wobei „unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe mit vielen Beschäftigten (...) durch Berücksichtigung von entlohnter Arbeit gemildert werden“ sollen. Das unterstützen die Verbände. Die Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe wird in der Gesellschaft als sehr ungerecht empfunden. In Deutschland erhalten nur 1,6 % der Betriebe jeweils mehr als 100.000 Euro im Jahr, zusammen erhalten sie aber 30 % der gesamten Direktzahlungen, die von der EU nach Deutschland gehen.

Die Verbände schlagen folgende konkrete Umsetzung des Kommissionsansatzes vor:

- Die Obergrenze wird bei 100.000 Euro je Betrieb und Jahr angesetzt.⁴⁾
- Den von der Obergrenze betroffenen Betrieben wird die Möglichkeit gegeben, entsprechend ihres sozialversichert entlohnten Arbeitsaufwands die von der Obergrenze bewirkte Kürzung auf Antrag zu mildern bzw. zu kompensieren.

Die Betriebe müssen dafür selbst tätig werden, indem sie einen entsprechenden Antrag und die erforderlichen Nachweise selbst vorlegen. Mit den halben Lohnkosten kann höchstens die durch die Obergrenze erfolgte Kürzung ausgeglichen werden, d.h. die maximale Zahlungs-

4) Die Verbände können sich auch eine deutliche Degression der Zahlungen vorstellen, wie sie etwa von der EU-Kommission im Jahr 2007 vorgeschlagen wurde.

summe je Betrieb bemisst sich – wie auch unterhalb der Obergrenze – nach der prämienberechtigten Fläche und den entsprechenden einzelbetrieblichen Zahlungsansprüchen.

In Betrieben, deren Zahlungsansprüche in der Summe unterhalb der Obergrenze bleiben, finden die Arbeitskräfte bzw. Lohnkosten keine Berücksichtigung. Somit ist die Zahl der Betriebe, die Ansprüche anmelden können, je nach Mitgliedstaat sehr begrenzt.⁵⁾

Der Vorschlag führt zu einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Betrieben innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, da er die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen abbaut, die heute zulasten bäuerlich ökologischer Betriebe bzw. zulasten landwirtschaftlicher Sektoren mit hohem Arbeitsbedarf (z.B. Milcherzeugung) gehen. Die ggf. einbehaltenen Mittel verbleiben in der jeweiligen Region und sollten dort für Maßnahmen der zweiten Säule zur Verfügung gestellt werden.

3.1.3. Cross Compliance: Bürokratischen Ballast abwerfen

Mit der EU-Agrarreform von 2003 wurde das „Cross Compliance“-System als Sanktions- und Begründungs-Instrument eingeführt. Danach werden einem Betrieb die Direktzahlungen gekürzt, wenn er bestimmte gesetzliche Vorgaben des Fachrechts nicht einhält.

Die Verbände sehen hier Möglichkeiten, bürokratischen Ballast abzuwerfen. Bei Rechtsverstößen mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder das Tierwohl muss es dagegen zu effektiven Sanktionen kommen, einschließlich einer deutlichen Kürzung der Direktzahlungen. Die Einhaltung der Tierschutz-Nutztierhaltungs-Verordnung ist als Bedingungen zu verankern, auch für Legehennen und Masthühner; für dort noch nicht geregelte Tierhaltungen müssen die entsprechenden vorliegenden Europaratsempfehlungen wirksam werden.

3.2 Zukunftsweisende Maßnahmen der zweiten Säule stärken

Das Aufgabenspektrum der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) ist im Zuge der vergangenen GAP-Reformen erheblich ausgeweitet worden. Das betrifft sowohl die Finanzierung von Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie als auch die Aufgaben, die sich aus der Formulierung der so genannten „neuen Herausforderungen“ Klimaschutz und Klimawandel, Biodiversität, Wasser und erneuerbare Energien ableiten. Auch wächst die Herausforderung, die ländlichen Gebiete und ländlichen Gesellschaften in der Union der 27 Mitgliedstaaten wirtschaftlich, sozial und ökologisch vital zu erhalten – nicht zuletzt vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen sowie der bisher fortschreitenden Integration lokaler und regionaler Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse in den Binnenmarkt und in den Drittlandshandel.

Das gewachsene Aufgabenspektrum ist unumstritten – zu recht. Doch im Gegensatz zu den gestiegenen Anforderungen ist die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule im Zuge der letzten Finanzplanung der EU (2007-2013) und der GAP-Reformen nicht entsprechend ausgeweitet, sondern zum Teil sogar noch eingeschränkt worden; trotz Nachbesserungen (v.a. durch Modu-

5) In 2009 haben in der EU27 rund 7,8 Mio. Betriebe Direktzahlungen erhalten; gerade einmal 0,4 % aller Betriebe, nämlich 30.870, lagen oberhalb der in der Diskussion stehenden Kappungsgrenze von 100.000 €.

lation) klafft immer noch eine erhebliche Lücke. Das hat zu einer deutlichen Schwächung von bestehenden zukunftsweisenden Förderbereichen in der Ländlichen Entwicklung beigetragen.

Eine erhebliche Stärkung der zukunftsweisenden Maßnahmen der zweiten Säule ist daher notwendig. Dafür sind eine deutliche Aufstockung der Mittel und eine Konzentration der Maßnahmenbereiche in der ländlichen Entwicklung erforderlich. Sie sind als Kern der zweiten Säule beizubehalten und sowohl strukturell als auch finanziell zu stärken. Das bedeutet:

- Eine Bindung von Mindestanteilen der EU-Gelder auf Ebene der Mitgliedstaaten bzw. Bundesländer (Regionen) für die Maßnahmenbereiche Agrarumwelt und integrierte ländliche Entwicklung (heutige Achsen 2 und 4, zum Teil auch Achse 3) muss innerhalb der zweiten Säule bestehen bleiben (heute ausgestaltet in Form der Bindung an Schwerpunkt-Achsen). Die Mindestanteile für Agrarumweltmaßnahmen sind zu erhöhen, insbesondere für solche, die sich positiv auf die Biodiversität auswirken.
- Die Maßnahmen der Bereiche Agrarumwelt („neue Herausforderungen“) und integrierte ländliche Entwicklung sind mit höheren Ko-Finanzierungssätzen der EU auszustatten; darin kommt die Priorität für Maßnahmen mit europäischem Mehrwert zum Ausdruck. Zudem sollte den Mitgliedstaaten (bzw. Bundesländern) die Möglichkeit gegeben werden, die nationalen Ko-Finanzierungsanteile für diese Maßnahmen durch zusätzliche eigene Mittel aufzustocken. Auch private Beiträge sollten als Ko-Finanzierung akzeptiert werden.
- Die Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen müssen im Hinblick auf die Ziele ambitionierter ausgestaltet werden; gleichzeitig ist für sie die Anreizkomponente der Förderung wieder einzuführen, d.h. die Förderung muss über einen reinen Ausgleich der mit den Auflagen verbundenen Kosten bzw. Mindererträge hinausgehen, um eine Attraktivität dieser zielgerichteten Maßnahmen für die landwirtschaftlichen Betriebe zu erreichen.
- Für die Agrarumweltmaßnahmen gilt zudem:
 - o Es sollten insbesondere jene Agrarumweltmaßnahmen gestärkt werden, die – wie der ökologische Landbau – mehreren umweltpolitischen Zielen dienen (Synergien). Der ökologische Landbau als systemische Maßnahme darf finanziell nicht weniger attraktiv ausgestattet werden als entsprechende Einzelmaßnahmen bzw. die Kombination der Einzelmaßnahmen.
 - o Wo möglich und sinnvoll (im Vertragsnaturschutz), sollte eine Honorierung auch in Abhängigkeit vom erzielten Erfolg ermöglicht bzw. durchgeführt werden (ergebnisorientierter Ansatz).
 - o Die Mindest-Laufzeiten der Maßnahmen sollten je nach den ökologischen bzw. naturschutzfachlichen Erfordernissen flexibel gestaltet werden können, ohne die Nachhaltigkeit der Förderung zu gefährden.
 - o Die Weidehaltung von Nutztieren (insbesondere Wiederkäuer) ist als Bestandteil einer tiergerechten Haltung gezielt zu unterstützen; die bestehende Fördermöglichkeit ist ausreichend attraktiv zu gestalten.
- Als wichtiges Instrument für Natur-, Gewässer- und Klimaschutz ist der Ausbau und die Weiterentwicklung des Art. 57 der ELER-Verordnung „Erhalt des natürlichen Erbes“ notwendig. Diese investive Förderung stellt eine notwendige und logische Ergänzung zu den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen dar und hat sich in vielen Ländern bewährt. Unterstützt werden müssen zum Beispiel das Anlegen von Feuchtgebieten, die Wiedervernässung von Mooren, die Freistellung von wertvollem Grünland, die Pflanzung von Feldgehölzen und Streuobstwiesen oder spezielle Pflegemaßnahmen für hochbedrohte Arten. Diese Maßnahmenförderung darf sich nicht auf landwirtschaftlich genutzte Flächen beschränken. Auch elementare Rahmenbedingungen wie Planungen, Management und Monitoring müssen hier gefördert werden.

- Die Förderung des „natürlichen Erbes“ muss künftig auf der gesamten Fläche anwendbar sein. Bisher wurden Stadtgebiete mit mehr als 30.000 Einwohnern ausgeschlossen. Dies ist für die Umsetzung von Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie in städtischen Gebieten nicht sachgerecht.
- Alle Maßnahmen, die für die Umsetzung der politisch vereinbarten Ziele insbesondere im Bereich Biodiversität (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) und Wasserschutz (Wasserrahmenrichtlinie) notwendig sind, müssen förderfähig werden, auch in Schutzgebieten und sog. Trittsteinbiotopen außerhalb der Gebietskulissen. Dazu zählt auch die gemeinwohlorientierte Beratung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (z.B. Naturschutzberatung für Landwirte).

3.2.1 Investitionsförderung gesellschaftlich ausrichten

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe wie für Betriebe der vor- und nachgelagerten Bereiche darf nicht länger rein auf die Rationalisierung der Produktion ausgerichtet sein. Diese Art der Förderung verdrängt nicht nur bäuerlich wirtschaftende Betriebe in Europa, sondern kann über den Export auch zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten beispielsweise in armen Ländern der Welt führen. Vielmehr müssen Mittel bereitgestellt werden, um den Investitionsbedarf zu decken, den Betriebe auf sich nehmen müssen, um ihre Produktion klima-, tierschutz- und umweltfreundlicher zu gestalten. Eine klare qualitative Zweckbindung von Investitionen muss Voraussetzung für staatliche Unterstützung werden.

In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist die Kohärenz mit dem Umwelt-, Natur- und Tierschutz herzustellen. Daher sollten nur Investitionen gefördert werden, die

- eine besonders artgerechte Tierhaltung (oberhalb heutiger gesetzlicher Standards) ermöglichen,
- eine flächengebundene Tierhaltung gewährleisten,
- Umweltbelastungen abbauen,
- Arbeitsplätze erhalten.

Dafür ist die Stallbauförderung verbindlich an die besten Haltungsverfahren zu knüpfen, die im nationalen Bewertungsrahmen „Tierhaltungsverfahren“ definiert sind.⁶⁾

3.2.2 Integrierte Konzepte der Ländlichen Entwicklung stärken

Neben produktionsbezogenen Leistungen einzelner Betriebe und gebietsspezifischen Auflagen gibt es Herausforderungen und Entwicklungspotenziale, die über den Einzelbetrieb hinausgehen und zu lokal oder regional angepassten Entwicklungsstrategien zusammengefasst werden sollten. Das, was im Großen für die gesellschaftliche Ausrichtung der Agrarpolitik gilt, lässt sich auf örtlicher Ebene im kooperativen Ansatz noch gezielter zu einer qualitäts-, d.h. verbraucherorientierten Marktstrategie gestalten. Dazu ist es sinnvoll, die einzelnen Förderangebote gezielt für eine Gesamtstrategie der Region einzusetzen und somit viele einzelbetriebliche Leistungen in ihren Wirkungen gegenseitig zu verzahnen und somit letztlich zu verstärken.

6) Siehe: Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren – KTBL-Schrift 446. Die Kategorie 3 sollte von der Förderung ausgeschlossen werden.

Die EU-Fördersätze für Einzelmaßnahmen sollten erhöht werden, wenn sie Bestandteil von integrierten lokalen oder regionalen Entwicklungs- bzw. Marktstrategien sind.

Naturparke und vergleichbare Gebiete können dabei ideale Modellregionen für eine nachhaltige regionale Entwicklung in Europa sein, um die Ziele der Europäischen Union umzusetzen. Ihre Gebietskulissen und Organisationsstrukturen sollten stärker genutzt werden für die Umsetzung der Förderprogramme für den ländlichen Raum. Aufbauend auf den Erfahrungen mit LEADER sollte hier die Förderung innovativer Vorhaben, von regionalen Verbund- und Vernetzungsprojekten sowie von Wertschöpfungspartnerschaften einschließlich notwendiger Moderations- und Kommunikationsleistungen möglich sein. Die geforderte öffentliche Kofinanzierung sollte auch durch private Mittel aufgebracht werden können.

Für die lokale Ebene der Regionen sollte das Angebot eigenständiger Regionalbudgets geschaffen werden, die für einen Katalog abgestimmter Maßnahmen eigenständig verwendet und verwaltet werden können. Dies würde die Umsetzung von bestimmten Maßnahmen vor Ort stärken und die regionale Identität der Akteure mit den Maßnahmen erhöhen.

Lokale gemeinschaftliche Initiativen z.B. von Landwirten und Naturschützern etwa für besondere Maßnahmen des Naturschutzes (MicroLEADER) sollten im Rahmen der ELER-Verordnung aufgenommen werden, um das LEADER-Förderkonzept auf der betrieblichen Ebene fortzusetzen.

3.2.3 Ausgleich für benachteiligte Gebiete und besondere ordnungsrechtliche Anforderungen (Natura 2000, Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete)

Ein Ausgleich für die Standortnachteile in naturbedingt benachteiligten Gebieten sollte weiterhin erfolgen. Die so genannte Ausgleichszulage sollte aber stärker als bisher die realen Bewirtschaftungsnachteile beachten, die sich nicht mit den politischen Grenzen von Gemeinden oder Gemarkungen decken. Eine Differenzierung nach Arbeiterschwernis ist zudem sinnvoll.

3.2.4 Verwaltungsvereinfachung

Mehr Aufmerksamkeit als bisher muss der Verwaltungsvereinfachung gewidmet werden, das gilt insbesondere auch für Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes. Denn das enge Korsett der Durchführungsregelungen für die Agrarförderung passt hier nicht und führt zu Reibungsverlusten, Rechtsunsicherheit und Anlastungsrisiken. Es bedarf daher einer konsequenten Überarbeitung. Sanktionsregelungen sowie der Aufwand für Programmplanung, Monitoring und Evaluierung in der zweiten Säule sind unangemessen hoch. Die Förderung der Mehrwertsteuer sollte – wie in den Strukturfonds – ermöglicht werden. Die Vorfinanzierung ist gerade für die stark ehrenamtlich geprägten Projektträger im Umweltbereich zu überdenken. Die Einführung von Pauschalen sollte vorgesehen werden.

3.3 Internationale Verantwortung wahrnehmen

Die Kohärenz mit den Millenniumsentwicklungszielen und den Menschenrechten ist ein Gebot des EU-Vertrags. Aus diesem Grund fordern wir die Kommission auf, in den Legislativ-Vorschlägen für die GAP-Reform folgende Empfehlungen zu berücksichtigen:

- Die internationale Verantwortung und Kohärenz mit den Millenniumsentwicklungszielen und den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf Nahrung, müssen als grundlegende Ziele definiert und auch in der Gestaltung der Marktinstrumente stärker berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck muss die EU eine ausgeglichene Entwicklung der Weltagrarmärkte fördern und die Entwicklung der Agrarsektoren in Entwicklungsländern nicht durch direkt oder indirekt subventionierte Exporte beeinträchtigen.
- Der Begriff Wettbewerbsfähigkeit sollte explizit auf die lokale und regionale Ebene bezogen werden und soziale und ökologische Aspekte gezielt einbeziehen.
- Alle Exporterstattungen müssen abgeschafft und als Rechtsinstrument aus den Marktordnungen gestrichen werden. Dieser Schritt darf nicht von einer Einigung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und entsprechenden Vorleistungen anderer Akteure abhängig gemacht werden. Die Abschaffung des Instruments muss – auch aus Tierschutzgründen – auch die Erstattungen für den Export sämtlicher lebender Rinder in Drittländer einschließlich Zuchtrinder umfassen.
- Die Exportsubventionen dürfen nicht durch andere Exportförderungsmaßnahmen wie etwa Exportkredite, Absatzförderinstrumente oder Public Private Partnerships mit Markterschließungswirkung ersetzt werden.
- Für stark gestützte Produktlinien, die von hohen, auch ökologisch oder sozial begründeten Direktzahlungen oder einem Schutzzoll profitieren, ist der Export von Teilprodukten zu verbieten oder mit einer Exportsteuer zu belegen, welche das Unterstützungsniveau abschöpft. Auch ist die Mengensteuerung für diese Produktlinien entsprechend restriktiv anzupassen. Bei verarbeiteten Produkten ist entsprechend der Wertschöpfungsanteile der betroffenen Warenkategorien zu verfahren.
- Gleichzeitig müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass die Erzeugerpreise auch den europäischen Landwirten eine nachhaltige und umweltfreundliche Produktionsweise und ein ausreichendes Einkommen ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung sollte jeweils produktspezifisch erfolgen. Für den besonders sensiblen Milchmarkt ist eine flexible bedarfsorientierte Mengensteuerung zu prüfen, die die Produktionsmenge an der Binnennachfrage ausrichtet, was auch entwicklungspolitisch bedeutsam ist. Die EU müsste dazu einen gesetzlichen Rahmen schaffen, in dem Erzeuger und Verbraucher an der regelmäßigen Ermittlung und bedarfsorientierten Anpassung der Produktionsmenge angemessen und wirksam beteiligt werden.
- Gerade für Futtermittel, aber auch für alle anderen Agrarprodukte, ist eine entwicklungspolitisch sensible Weiterentwicklung internationaler Produkt- und Prozessstandards im Rahmen eines qualifizierten Marktzugangs notwendig. Der Import von Produkten, deren Anbau eine stark negative Treibhausgasbilanz aufweist oder Gebiete mit großer biologischer Vielfalt schädigt, muss begrenzt werden. Dagegen sollte solchen Produkten, bei denen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und international anerkannte ökologische Standards wie beispielsweise der internationalen Dachorganisation des ökologischen Landbaus (IFOAM) eingehalten werden, erleichterter Marktzugang gewährt werden.

4. Zusammenfassung

Im vorliegenden Papier legen die unterzeichnenden Verbände gemeinsame Vorschläge zur anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU vor. Sie begrüßen, dass die EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 18. November 2010 zur GAP bis 2020 einige Forderungen der Verbände bereits aufgegriffen hat. Herauszustellen ist insbesondere das Vorhaben, die Direktzahlungen an ökologische und soziale Kriterien, die über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen, zu binden. Damit diese Qualifizierung der Zahlungen die erforderlichen positiven Wirkungen für Klima, Biodiversität, Umwelt, Tierschutz und ländliche Beschäftigung entfaltet und damit auch einen Beitrag zum Abbau internationaler Handelsverzerrungen leistet, kommt es jetzt entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der ökologischen und sozialen Kriterien an.

Sehr kritisch beurteilen die Verbände die Mitteilung da, wo es um die Rolle der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft im internationalen Kontext geht. Die EU ist der weltweit größte Im- und Exporteur von Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen. In der Mitteilung fehlen jedoch Maßnahmen, die die bisherigen negativen Auswirkungen der GAP auf die internationalen Märkte, auf die Ernährungssicherung in den Entwicklungsländern, auf das Recht auf Nahrung sowie auf eine umweltverträgliche ländliche Entwicklung in den Partnerländern verhindern. Die Verbände erwarten von der Kommission, dass sie diese entwicklungspolitische Verantwortung der EU-Agrarpolitik anerkennt und aktiv wahrnimmt.

EU-Agrarpolitik darf sich nicht darauf beschränken, „Geld zu verteilen“. Gleichwohl müssen die Steuergelder, die in der Agrarpolitik eingesetzt werden, einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die notwendigen Verbesserungen für Umwelt, Beschäftigung, fairen Wettbewerb und ländliche Entwicklung zu erreichen. Beide Säulen der Agrarpolitik sind diesen Zielen zu verpflichten. Dazu legen die Verbände folgende Vorschläge vor.

Bindung der Zahlungen an wirksame ökologische und soziale Anforderungen

Die Direktzahlungen sind an bestimmte verbindliche Anforderungen zu binden, ohne eine zwingende Beanspruchung von Geldern der zweiten Säule damit auszulösen. Als Anforderungen schlagen die Verbände vor:

Ökologische Anforderungen:

- in der Acker-Fruchtfolge nimmt pro Vegetationsperiode eine Frucht höchstens 50 % der betrieblichen Ackerfläche ein;
- Leguminosen und Leguminosen-Gemenge wie Klee gras nehmen mindestens 20 % der betrieblichen Ackerfläche ein;
- auf mindestens 10 % der Betriebsfläche wird die Nutzung vorrangig im Sinne der Förderung der Biodiversität ausgerichtet (ökologische Vorrangflächen). Bei hohen Schlaggrößen ab 10 ha gilt das auch als Mindestanteil pro Schlag.
- Dauergrünland bleibt als solches erhalten (Pflegeumbruch nur in Ausnahmefällen);
- auf den Betriebsflächen werden keine gentechnisch veränderten Pflanzen angebaut.

Soziale Anforderungen:

- Ausgehend vom Vorschlag der Kommission, eine Obergrenze für die Direktzahlungen pro Betrieb einzuführen, schlagen die Verbände eine Obergrenze von 100.000 Euro vor.
- Den von der Obergrenze betroffenen Betrieben wird die Möglichkeit gegeben, entsprechend ihres sozialversichert entlohnten Arbeitsaufwands die von der Obergrenze bewirkte Kürzung auf Antrag zu mildern bzw. zu kompensieren.

Nicht in Anspruch genommene Zahlungsansprüche sollten in der jeweiligen Region für zukunftsweisende Maßnahmen in der zweiten Säule zur Verfügung gestellt werden.

Stärkung zukunftsweisender Förder-Maßnahmen in der zweiten Säule

Die Verbände fordern eine erhebliche finanzielle und strukturelle Stärkung der zukunftsweisenden gezielten Fördermaßnahmen der zweiten Säule. Das bedeutet:

- Die Bindung von Mindestanteilen der EU-Gelder für die Maßnahmenbereiche Agrarumwelt und integrierte ländliche Entwicklung (heutige Achsen 2 und LEADER, zum Teil auch Achse 3) muss bestehen bleiben.
- Die Agrarumweltmaßnahmen sind mit höheren Ko-Finanzierungssätzen der EU auszustatten.
- Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen müssen ambitionierter ausgestaltet werden. Gleichzeitig ist für sie die Anreizkomponente der Förderung wieder einzuführen.
- Systemische Agrarumweltmaßnahmen, die wie der ökologische Landbau mehreren umweltpolitischen Zielen dienen, sind zu stärken; sie dürfen finanziell nicht weniger attraktiv ausgestaltet werden als die Kombination von Einzelmaßnahmen.
- Die Weidehaltung von Nutztieren ist als Bestandteil einer tiergerechten Haltung attraktiv zu unterstützen.
- Der Art. 57 der heutigen ELER-Verordnung zum Erhalt des natürlichen Erbes ist auszubauen und weiter zu entwickeln. Die Maßnahmenförderung darf sich nicht auf landwirtschaftliche Flächen allein beschränken und muss auf der gesamten Fläche anwendbar werden. Förderfähig müssen alle Maßnahmen sein, die für die Umsetzung der politisch vereinbarten Ziele insbesondere im Bereich Biodiversität und Wasserschutz notwendig sind.

Einzelbetriebliche Investitionen (Stallbauten) sollen nur noch förderfähig sein, wenn sie bestimmte Anforderungen an besonders artgerechte und flächengebundene Tierhaltung erfüllen, Umweltbelastungen abbauen und Arbeitsplätze erhalten.

Integrierte Konzepte der Ländlichen Entwicklung sollten besonders gefördert werden. Aufbauend auf den Erfahrungen von LEADER sollte die Förderung innovativer Vorhaben, von regionalen Verbund- und Vernetzungsprojekten sowie von Wertschöpfungspartnerschaften möglich sein. Naturparke und vergleichbare Gebiete können dabei ideale Modellregionen sein.

Internationale Verantwortung anerkennen und aktiv wahrnehmen

Die Verbände fordern die EU auf, die EU-Agrarpolitik durch geeignete Maßnahmen in Kohärenz zu bringen mit den Millenniumsentwicklungszielen und mit dem Recht auf Nahrung. Den Entwicklungsländern ist die Chance zur Entwicklung einer eigenen sozial und ökologisch

gerechten Landwirtschaft einzuräumen. Das darf weder durch direkt noch durch indirekt subventionierte Exporte beeinträchtigt werden.

Die Exportsubventionen sind als Instrument zu streichen und auch nicht durch andere Maßnahmen der Exportförderung zu ersetzen.

Für Produktlinien, die von der EU stark gestützt werden, indem sie von hohen Direktzahlungen oder Schutzzöllen profitieren, ist der Export von Teilprodukten nur dann zu erlauben, wenn das Unterstützungsniveau der EU vor dem Export in Drittländer z.B. durch eine Exportsteuer abgeschöpft wird. Gegebenenfalls ist eine Anpassung von Instrumenten zur Mengensteuerung vorzunehmen (insbesondere Milch und Zucker).

Die EU muss Rahmenbedingungen schaffen, die es den Landwirten ermöglichen, mit nachhaltigen und umweltfreundlichen Wirtschaftsweisen ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, und die zugleich faire Exportpreise sicherstellen. Die konkrete Ausgestaltung sollte jeweils produktspezifisch erfolgen.

Für die in hohem Maße von der EU importierten Futtermittel und andere Agrarprodukte ist eine entwicklungspolitisch sensible Weiterentwicklung internationaler Produkt- und Prozessstandards im Rahmen eines qualifizierten Marktzugangs notwendig. Der Import von Produkten, deren Anbau eine stark negative Klimabilanz aufweist oder Gebiete mit großer biologischer Vielfalt schädigt, muss begrenzt werden.

Unterzeichner

Agrar Koordination - Forum für internationale Agrarpolitik e.V.

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)

Assoziation Ökologischer Lebensmittelhersteller (AoeL)

Biokreis e.V.

Bioland e.V.

Brot für die Welt

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN)

Campact

Demeter e.V.

Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)

Deutscher Tierschutzbund e.V.

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)

EuroNatur Stiftung

Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)

FIAN Deutschland e.V.

Germanwatch e.V.

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)

Misereor

NaturFreunde Deutschlands e.V.

Naturland

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

Neuland e.V.

Schweisfurth-Stiftung

Slow Food Deutschland e.V.

Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)

Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e.V. (VEN)

WWF Deutschland

Zukunftsstiftung Landwirtschaft (ZSL)
