
Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007)

Über Landwirtschaft, Umwelt, verpasste Chancen und neue Gelegenheiten



Stiftung Europäisches Naturerbe
EURONATUR



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft - AbL

Impressum:

Die Erarbeitung und Erstellung dieses Berichtes wurde vom Umweltbundesamt finanziell gefördert. Der Bericht ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird. Der Kurztitel des Projektes lautet: „Landwirtschaft und Umwelt - Agenda 2007“.

Erstveröffentlichung: Der Kritische Agrarbericht 2001, ABL-Verlag, Rheda-Wiedenbrück

Rheda-Wiedenbrück, Januar 2000, Rheinbach / Hamm, August 2002

Kontakt:



**Stiftung Europäisches Naturerbe
EURONATUR**
Grabenstraße 23
D - 53359 Rheinbach / Bonn
Tel: 02226-2045, Fax: 02226-17100
Lutz.Ribbe@euronatur.org
<http://www.euronatur.org>



**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft**
Bahnhofstraße 31
D - 59065 Hamm / Westfalen
Tel: 02381-9053171, Fax: 02381-492221
jasper@abl-ev.de
<http://www.abl-ev.de>

Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007)

Über Landwirtschaft, Umwelt, verpasste Chancen und neue Gelegenheiten

von Andrea Fink-Keßler, Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf
Lutz Ribbe und Ulrich Jasper

Die europäische Agrarpolitik ist mit dem Programm „Agenda 2000“ gerade erst reformiert worden. Die aus Sicht der Umwelt- und der (klein- und mittel)bäuerlichen Verbände positiven Elemente, die in den ersten Vorschlägen der EU-Kommission zu dieser Reform enthalten waren, sind von den alleingesehnen Interessensgruppen weitgehend gestrichen worden. Erhalten geblieben sind die Probleme für die Umwelt wie auch für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe. Eine ökologische und an den sozialen Belangen der Landwirtschaft orientierte Reform ist daher notwendig.

Um die an einer solchen Reform interessierten gesellschaftlichen Kräfte zu bündeln, wurde von der Stiftung Europäisches Naturerbe (Euronatur) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) ein Projekt ins Leben gerufen, welches vom Umweltbundesamt gefördert wird. Auf diese Weise soll der politische Druck auf die Entscheidungsträger der europäischen Agrarpolitik erhöht werden, endlich zu einem integrierten Politikansatz zu kommen.

Ein Jahr hat die Agenda 2000 gerade erst hinter sich. Nach der 92er Reform ist es der zweite große Anlauf der Europäischen Union, um zu einer Reform der Agrarpolitik zu gelangen. Die Beschlüsse, die unter dem Namen Agenda 2000 im März 1999 in Berlin von den Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitgliedsstaaten gefasst wurden, reichen bis Ende 2006. Doch schon jetzt zeigt sich von mehreren Seiten her großer Reformdruck:

- Bei der Welthandelsorganisation WTO stehen - nach dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten - die Verhandlungen über den Weltagrarhandel wieder verstärkt auf der Tagesordnung. Es ist sehr fraglich, ob die Agenda 2000 diese Verhandlungen ohne Veränderungen überstehen kann. Ein neues WTO-Abkommen muss bis Ende 2003 getroffen sein, denn dann läuft die so genannte Friedensklausel über den internationalen Getreidehandel aus, so wie es im Agrarabkommen der letzten Welthandelsrunde (Uruguay-Runde des GATT) vereinbart wurde.
- Weiterer Veränderungsdruck resultiert aus der Ost-Erweiterung der EU. Eine reine Übertragung der heutigen EU-Agrarpolitik auf die mittel- und osteuropäischen Staaten würde den Finanzhaushalt der EU vollends sprengen. Bereits die in der Agenda 2000 veranschlagten Mittel für die Heranführung dieser Staaten an die EU werden bei weitem nicht ausreichen.
- Aus Sicht der kritischen Bauernorganisationen und der Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherverbände ergibt sich ein Reform-

bedarf der Agenda 2000 auch von innen heraus. Denn die bekannten Widersprüche der EU-Agrarpolitik bleiben bestehen: Mit der Agenda 2000 führt die EU ihre am Weltmarkt orientierte Politik der Preis senkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse fort und setzt die Betriebe damit weiter ökonomisch unter Druck, ihre Produktion zu rationalisieren und noch stärker in das spezialisierte betriebliche Wachstum zu gehen. Ist es Zufall, dass die Skandale in der Tierhaltung fast immer dort ihren Ursprung haben, wo die Tierdichte am höchsten, die Massentierhaltung am ausgeprägtesten und die zur Pflege dieser Tiere notwendige Arbeitskraft so weit wie nur eben möglich wegrationalisiert wurde? Ist es Zufall, dass die Umweltbelastungen dort am höchsten sind, wo die chemisch-technische Landwirtschaft am weitesten entwickelt ist? Kann die Kulturlandschaft ohne Bauern erhalten werden?

- Auch die sozialen Fragen bleiben ungelöst. Die Mehrzahl der Betriebe, der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und eine wachsende Zahl von „benachteiligten Gebieten“ wird bei dieser Politik hinten rüber fallen. Eine Übertragung dieser Politik auf die Landwirtschaft der mittel- und osteuropäischen Länder wird auch dort zu einem massiven Verlust an Arbeitsplätzen führen.

Die Agenda 2000 ist auch Ergebnis eines zähen Ringens der verschiedenen Interessensgruppen im Vorfeld der Berliner Entscheidungen zur Agenda 2000. Die Vertreter der Wachstumslandwirtschaft und die großen Bauernverbände liefen Sturm gegen die ersten Vorschläge der

Kommission aus den Jahren 1997 und 1998. Die Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten standen quer zueinander. Mitgemischt haben auch die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen: eine breite Vielfalt von (klein- und mittel-)bäuerlichen Organisationen, Tierschutz- und Umweltschutzverbänden. Als einer der ersten Verbände legte die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) bereits im Herbst 1997 ein erstes Positionspapier zur Reform der EU-Agrarpolitik⁽¹⁾ vor, im Frühjahr 1998 ein gemeinsames Positionspapier mit anderen Verbänden. Zur Überraschung einiger fanden die Vorschläge der EU-Kommission zur Agenda 2000 darin keine pauschale Ablehnung; diese Haltung blieb lange dem Deutschen Bauernverband vorbehalten, der die Agenda 2000 erst seit März 1999 lobt. Vielmehr würdigten und forderten die Organisationen in diesen Positionspapieren den Erhalt der zarten Pflänzchen einiger Reformvorschläge der Kommission, welche in die Richtung einer sozialen und ökologischen Neuorientierung wiesen.

Von diesen „zarten Pflänzchen“ (s.u.) ist im Kräftespiel der Interessen jedoch kaum etwas übriggeblieben. Durchgesetzt haben sich wieder einmal die Vertreter der Wachstumslandwirtschaft. Grund genug, sich angesichts der zu erwartenden Diskussion um die Agenda 2007 schon jetzt Gedanken zu machen und Eckpunkte einer sozialen und ökologischen Reform zu benennen.

Ein vom Umweltbundesamt finanziertes dreijähriges Projekt, welches unter der Federführung der Stiftung Europäisches Naturerbe (Euronatur) und in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) im April 2000 begonnen hat, hat sich just dieses zum Ziel gesetzt: Analyse der Umweltwirkungen und der sozialen Belange der Agrarpolitik sowie Bildung einer politischen Plattform der Umwelt- und der kritischen Agrarverbände. Rechtzeitig und fundiert soll auf dieser Grundlage in die kommende Diskussion um die Agenda 2007 eingegriffen werden. Der folgende Artikel basiert auf ersten Ergebnissen dieses Projektes⁽²⁾.

Als stammten die Zeilen aus den Federn der kritischen Agrarverbände, formulierte vor gut 10 Jahren der damalige Agrarkommissar McSharry seine grundlegende Kritik an der bestehenden

Agrarpolitik:

- Die Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stammten aus der Zeit als für die meisten Nahrungsmittel noch eine Defizitsituation bestanden habe. Da nun Überschüsse auf den wichtigsten Märkten herrschten, seien diese Mechanismen unangepasst, führten zu weiterem Produktionswachstum und folglich zu weiteren Lagerbeständen.
- Da die Stützung an die Produktion gekoppelt sei, stelle sie einen Anreiz dar, mehr zu erzeugen und die Produktionsmethoden zu intensivieren. Die Intensivierung ihrerseits führe zu Umweltbelastungen und zu einer Marginalisierung von weniger produktiven Standorten.
- Die Einkommensstützung in Form von Preisgarantien führe zu einer unsozialen Verteilung, da sie weitgehend proportional zum Produktionsvolumen erfolge und sich daher auf die größeren Betriebe konzentriere. So entfielen 60% der für Getreide bezahlten Stützungsmaßnahmen auf nur 6% der Betriebe, da diese 60% der Getreideanbaufläche bewirtschafteten. Insgesamt gingen 80% der Mittel des EAGFL (Agrarhaushalt der EG: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft) an nur 20% der Betriebe.
- Die Mechanismen der GAP müssten grundlegend reformiert werden, da sie der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht zu einem ausreichenden Einkommen verhelfe und gleichzeitig „davonlaufende“ Haushaltskosten verursache⁽³⁾.

Ziel sei es daher, „eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben zu bewegen“. „Es gibt keinen anderen Weg“, so McSharry, „um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen.“

Anfang Februar 1991 legte die Kommission ganz offiziell diese Einschätzungen und Vorschläge in Form eines Grundsatzpapiers vor: „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“⁽⁴⁾. Als neue Ziele werden postuliert:

1. Erhalt einer ausreichenden Anzahl von Landwirten, um Umwelt, die Kulturlandschaft und die vom Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten.
2. Die Anerkennung zweier wichtiger Funktionen der Landwirte: Produktion und Leistungen des Umweltschutzes im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung.
3. Eine in diesem Sinne ausgerichtete Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum, welche auch die Förderung anderer Formen wirtschaftlicher Tätigkeiten umfasst, nicht nur die des Agrarsektors.

Dazu sollten die Marktordnungen so geordnet werden, dass sie Extensivierung und umweltverträgliche Produktionsweisen fördern. Die direkten Einkommensbeihilfen (für Ackerfrüchte und Tiere) sollten nach sozialen und regionalen Gesichtspunkten gestaffelt werden, ebenso alle anderen quantitativen Bestimmungen wie Quoten, Flächenstilllegungen etc. Die Tierprämien sollten zusätzlich an Extensivierungskriterien gebunden sein, auch könnten die Zahlungen für Ackerfrüchte vom Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen abhängig gemacht werden. Zusätzlich gefördert werden sollten (umweltverträgliche) Produktionsweisen und Leistungen in der Landschaftspflege und im Erhalt des ländlichen Raumes; und zwar in Form von Mehrjahresprogrammen. Zugleich aber sollte, so das Grundsatzpapier, die EU ihre führende Rolle auf den Weltmärkten behalten und ausbauen, als sei dies kein Widerspruch zu den neuen sozialen und ökologischen Zielen.

Die tatsächliche 92er Reform ließ dann von den hehren Zielen jedoch nur wenig übrig: Ein Politikwechsel in Richtung einer sozialen und ökologischen Neuorientierung wurde nicht einmal in Erwägung gezogen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft fest im Visier, wurde lediglich eine radikale Änderung der Einkommenspolitik vorgenommen: Statt via Markt-

und Preispolitik haben seit dieser Reform direkte Einkommensübertragungen die Funktion der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen weitgehend übernommen. An der ungleichen Verteilung der Gelder wurde jedoch nicht gerüttelt und der Vorschlag von McSharry, diese Einkommensübertragungen nach Betriebsgröße, Zahl der Tiere, Einkommenshöhe oder nach anderen wichtigen Faktoren zu staffeln, versank in der Tiefe politischen Vergessens.

Ansonsten blieb so gut wie alles beim Alten. In seinem Jahresbericht von 1996 kritisierte der Europäische Rechnungshof, dass das Geld weiterhin verwendet wird, um die großen Betriebe zu fördern und die kleinen aus der Produktion zu bringen⁽⁵⁾. Auch der „Zweite Lagebericht der Europäischen Umweltagentur zur Lage der Umwelt in Europa“ konnte hinsichtlich der negativen Umweltwirkungen der geförderten Agrarentwicklung keine Fortschritte durch diese Reform erkennen⁽⁶⁾.

Lediglich ein erstes zartes Pflänzchen begann zu wachsen: die Agrarumweltprogramme (VO (EG) 2078/92). Sie entstanden aus den zur Marktentlastung konzipierten und in diesem Sinne nie funktionierenden Extensivierungsprogrammen. Mit der 92er Reform wurde ein neues Paket, die so genannten *Flankierenden Maßnahmen* geschnürt, bestehend aus Agrarumweltprogrammen, Vorruhestands- und Aufforstungsmaßnahmen. Anders als die Extensivierungsmaßnahmen wurden die neuen Flankierenden Maßnahmen nicht mehr aus dem Strukturfonds der EG bezahlt, sondern aus dem Ausgleichs- und Garantiefonds (EAGFL-Garantie), welcher bis dato ausschließlich die bekannten Marktordnungskosten der Agrarpolitik zu tragen hatte. In unterschiedlichster Couleur und Machart gaben sie der Agrarpolitik fortan einen grünen Tüpfel und zugleich ein Zusatzeinkommen für zahlreiche extensiv wirtschaftende Landwirte in den für eine Intensivlandwirtschaft ungeeigneten, so genannten Ungünstlagen. Daneben förderten sie den ökologischen Landbau. Nicht verwunderlich war, dass die Akzeptanz dieser Umweltprogramme in den Intensivlagen entsprechend gering blieb. Auch hätte die Inanspruchnahme in viel mehr Regionen möglich sein können, wäre mehr politischer Wille zur Umsetzung dieses EU-Programms vorhanden gewesen.

Als die EU-Kommission im Juni 1997 einen zweiten Reformanlauf nahm und einen Entwurf zur so genannten Agenda 2000 vorlegte, schien sich das Spiel zu wiederholen, erinnerte doch vieles an die gut gemeinten Vorschläge von McSharry. Auch der politische Hintergrund, vor welchem das Reformwerk stand, war vergleichbar: Neue WTO-Verhandlungen standen für 1999 ins Haus. Schließlich war die 92er Reform nicht nur unter dem Druck galoppierender Haushaltskosten, sondern auch unter dem Druck der laufenden Uruguay-Runde zustanden gekommen, der damals noch als GATT-Verhandlungen bezeichneten internationalen Auseinandersetzung um die künftige Ordnung des weltweiten Agrarhandels. Die USA und die exportorientierten Länder der Cairns-Gruppe⁽⁷⁾ drängten erneut auf Liberalisierung, Senkung bzw. Abschaffung aller direkten Exportsubventionen und Exportmengen sowie auf eine weitere Öffnung der europäischen Binnenmärkte für Importe aus Drittländern. Der von der EG 1993 getroffene politische Entschluss, eine Osterweiterung der Gemeinschaft anzustreben, verlangte seinerseits eine weitere Reform der Agrarpolitik und ihres Finanzrahmens. Erneut versuchte die EU-Kommission in ihren Vorschlägen eine Quadratur des Kreises⁽⁸⁾:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf den Weltmärkten durch Preissenkungen und stärkere Marktorientierung. Damit, so die Kommission, würde nicht nur die Integration der neuen Mitgliedsstaaten (mit niedrigerem Preisniveau) erleichtert, sondern auch die Position der Union auf den Weltmärkten gestärkt.
- Zugleich aber sollte eine Verbesserung von Lebensmittelsicherheit und -qualität, v.a. über die Förderung von Qualitätsprodukten (wie Erzeugnisse aus ökologischem Anbau, artgerechter Tierhaltung) und
- die Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen, auch durch Differenzierung und Neuverteilung der Einkommensstützung („Modulation“) erreicht werden.
- Neu ist, dass ein Einbezug von Umweltzielen in die GAP und die Stärkung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft im ländlichen Raum als weitere Ziele formuliert wurden.

In den konkreten Vorschlägen finden sich dann auch erstmals Maßnahmen, die Keime einer sozialen und ökologischen Umorientierung in sich tragen⁽⁹⁾:

Keine Flächenprämie für Silomais

Seit ihrer Einführung im Zuge der 92er Agrarreform ist die Maisprämie ein Zankapfel. Entgegen der Vorschläge der Kommission hatte der Ministerrat 1992 beschlossen, Silomais in die Getreidemarktordnung einzubeziehen und für ihn Ausgleichszahlungen zu geben. Auf die von der Kommission vorgeschlagene Kuhprämie hingegen wurde verzichtet. Die Subventionierung nur eines Grundfutters (Silomais) hatte fatale Folgen für das nichtsubventionierte Grundfutter, das vom Grünland geerntet wird. Immer weniger lohnte es sich, die Kühe noch auf die Weide zu schicken. Der Maisanbau dehnte sich drastisch aus, auch in Mittelgebirgslagen, was ökologisch besonders problematisch ist. Die subventionierte und ohnehin arbeitswirtschaftlich einfachere zu erzeugende „Maismilch“ hat zum Preisverfall der Milch in den letzten Jahren beigetragen.

Nicht nur Umweltverbände sondern auch die kritischen Bauernorganisationen in Europa prangerten diesen Missstand immer wieder an. Die Kommission kam in ihrem ersten Vorschlag zur Agenda 2000 auf ihre Position von 1992 zurück: keine Prämie für Silomais. Die Maislobby war alarmiert. Sitzungen, internationale Konferenzen und Pressemitteilungen wurden lanciert⁽¹⁰⁾. Deutschland wettete am heftigsten, da hierhin der Hauptteil der Prämie floss. Die Kommission zog den Kopf ein. Ein Jahr später, in den konkreteren Verordnungsentwürfen, war die Silomaisprämie wieder drin und kostete 1,2 Mrd. Euro, die natürlich an anderer Stelle wieder eingespart werden mussten.

Dies geschah beim Milchpreis: Statt einer 10-prozentigen Kürzung des Interventionspreises wurde eine 15-prozentige beschlossen, die Kuhprämie wurde gestrichen und die nationalen Mittel für eine Grünlandprämie gekürzt. Eine Forderung der AbL und des Agrarausschusses des Europäischen Parlamentes, Leguminosen und

Kleegras auf Stilllegungsflächen zur Verfütterung freizugeben, um Milcherzeugern eine ökologisch sinnvolle Alternative zum Maisanbau zu bieten, wurde trotz vieler anders lautender Ankündigungen nicht aufgenommen.

Bindung der Direktzahlungen an soziale Kriterien

Eine Einführung sozialer Kriterien für eine gerechtere Verteilung der öffentlichen Mittel hatte die Kommission in ihren Vorschlägen von 1997 und 1998 gleich auf mehreren Ebenen vorgese-
hen:

- Beibehaltung der Obergrenze von 90 prämienebegünstigten Bullen < pro Betrieb;
- Bindung der Direktzahlungen an die Anzahl der auf den Betrieben beschäftigten Arbeitskräfte;
- Abstufung der Direktzahlungen. Kürzung der Direktzahlungen um 20%, wenn der Betrieb mehr als 100.000 ECU erhält und um 25%, wenn er mehr als 200.000 ECU erreicht;
- Kürzung der Direktzahlungen bis maximal 20%, wenn der Betrieb weniger Arbeitskräfte beschäftigt als ein national festzulegender Grenzwert.

An der „unannehmbaren“ Obergrenze von 90 Tieren pro Betrieb rüttelte nicht nur der damalige Landwirtschaftsminister Borchert in Vertretung der deutschen und insbesondere der ostdeutschen Bullenmäster (seine Begründung: Rund 80% aller Rinder, welche in den neuen Bundesländern gemästet werden, würden dann aus der EU-Beihilferegulung fallen). Auch die Niederlande und Großbritannien forderten den Wegfall der 90-Tier-Grenze. Mit Erfolg: Die obligatorische Grenze wurde fallengelassen.

Für Sensation und Aufruhr sorgten die Kommissionsvorschläge zur Modulation der Direktzahlungen: Bindung der Direktzahlungen an die betrieblichen Arbeitskräfte und ihre degressive Staffeln. Als hätte er diese Diskussion ge-

ahnt, schrieb McSharry bereits 1991: „Das Argument, eine Modulation sei diskriminierend, ist insofern irreführend, als es sich auf eine recht sonderbare Auffassung des Begriffs ‘Gleichheit’ stützt. Die Agrarstrukturen in der EG sind derart unterschiedlich, daß auch die Landwirte nicht ‘gleich’ sind. (...) Diskriminierend sind vielmehr die Marktordnungsmechanismen in ihrer derzeitigen Form, weil sie dazu führen, daß Betriebe um so stärker gefördert werden, je größer sie sind und je intensiver sie produzieren.“⁽¹¹⁾ Dabei hätte es gar nicht so viele getroffen, selbst wenn die Obergrenze des Prämienanspruchs, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen, bei 30.000 ECU gezogen worden wäre.

95% der europäischen Betriebe bleiben unterhalb dieser Grenze, beschäftigen aber 90% der Arbeitskräfte in der europäischen Landwirtschaft. Es lagen Vorschläge für eine Bindung der Direktzahlungen an den tatsächlichen Arbeitskräftebesatz vor, bei denen flächenstarke Betriebe über den Nachweis eines vorhandenen hohen Arbeitskräftebesatzes der Abstufung ihrer Direktzahlungen hätten entgegenwirken können - ein Anreiz für den Einsatz von Arbeit statt Kapital. Es waren insbesondere die deutschen Agrarminister der neuen Bundesländer, die flankiert durch den Deutschen Bauernverband, Bundeslandwirtschaftsminister Funke und den britischen Agrarminister gegen eine degressive Beihilferegulierung Sturm liefen. Spätere Berechnungen zeigen deutlich, warum der Widerstand gerade aus dieser Ecke so heftig war:

1,2% der Betriebe Deutschlands ziehen 29% der Direktzahlungen an sich, beschäftigen aber nur 16% der Arbeitskräfte. Von der Modulation wäre die Hälfte der Betriebe in den neuen Bundesländern betroffen gewesen, in den alten Bundesländern nur 3%. Die betroffenen Betriebe der neuen Bundesländer hätten 91% der in Deutschland zu erwartenden Prämienkürzungen tragen müssen, pro Betrieb wäre durchschnittlich um 6% gekürzt worden⁽¹²⁾.

Frankreich hingegen zeigte hohes Interesse an einer Umverteilung der Beihilfen: Weg von der Konzentration auf die großen Marktfruchtgebiete des Pariser Beckens hin zu den Viehhaltern im Zentralmassiv und in anderen schwierigen Gebieten.

In den Berliner Beschlüssen zur Agenda 2000 wurde die Modulation abgeschwächt und nicht EU-weit eingeführt, sondern ins Belieben der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten gestellt. Frankreich hat sie umgesetzt, Deutschland nicht.

Bindung der Direktzahlungen an ökologische Kriterien

Die Integration von Umweltschutz in die Agrarpolitik war der Kommission längst nicht mehr freigestellt, sehen doch die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1999) vor, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes auch in die Agrarpolitik einzubeziehen sind. In den Kommissionsvorschlägen wurden folgende Ansätze gewählt:

- Bindung der Rinderprämien an die Besatzdichte (2 Großvieheinheiten (GVE) pro Hektar Futterfläche, bezogen auf die prämierten Tiere).
- Grünlandprämie statt tierbezogene Ergänzungsprämie aus dem nationalen Plafond (sowohl für Kühe als auch für Bullen und Mutterkühe).
- Extensivierungsprämie bei 1,4 GVE/ha und Weidehaltung sowie extensiver Produktionsmethode.
- Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltauflagen („cross compliance“).
- Verwendung der in Folge der Modulation freigegebenen Mittel für Umweltmaßnahmen der „Zweiten Säule“.
- Ein bestimmter Anteil der Mittel für Maßnahmen aus der „Zweiten Säule“ muss für Umweltschutz verwendet werden.

Viel davon übriggeblieben ist auch hier nicht, zumindest nicht in einer für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen Art und Weise: Die Flächenbindung der Rinderprämien beschränkt sich ohnehin nur auf die prämierten Tiere. Dies bedeutet im Klartext, dass der Betrieb eine

Prämie nur für so viele Rinder erhält, bis die Grenze rechnerisch erreicht ist. Hält er mehr Tiere pro Hektar, so erhält er für die „über der Grenze liegenden Tiere“ eben keine Prämie. Es wirkliche Flächenbindung der Tierhaltung wird daher nicht vorgeschrieben. Des Weiteren entfiel zumindest in Deutschland die Grünlandprämie; die Extensivierungsprämie wurde aufgeweicht; Weidehaltung ist nicht mehr zwingend. Bemühungen des Europäischen Parlamentes, die Einhaltung von Umweltstandards nicht allein ins Belieben der Mitgliedsstaaten zu stellen sondern wenigstens die Auszahlung von Beihilfen an die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und die Tierprämien an die Fläche zu binden (0,5 ha Grünland bzw. Klee gras oder Futterleguminosen), fruchteten wenig. Der Widerstand der Agrarminister war zu stark. Die geforderte stärkere Ökologisierung der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik ist damit ausgeblieben ⁽¹³⁾. Nur sieben der fünfzehn EU-Staaten haben laut Recherchen der Umweltstiftung WWF bislang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Direktzahlungen an die Einhaltung spezifischer Umweltauflagen zu binden („cross compliance“): Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Griechenland, Dänemark, Finnland und Irland ⁽¹⁴⁾.

Ländliche Entwicklung als „Zweite Säule der Agrarpolitik“

Neben all diesem Scheitern blühte erneut eine nun zumindest vom Anspruch her größer gewordene Pflanze auf: Die *Verordnung für den ländlichen Raum*, auch „Zweite Säule der Agrarpolitik“ genannt. Zusammengefasst zu dieser Verordnung wurden die alten so genannten *Flankierenden Maßnahmen* (Vorruhestand, Umweltmaßnahmen und Aufforstung) sowie die im ehemaligen Ziel 5a der Strukturfonds festgelegten Maßnahmen zur Förderung der Agrarstruktur sowie der Verarbeitung und Vermarktung.

Mit dieser Verordnung zeichnet sich eine, wenn gleich noch ungenügend entwickelte, immerhin erste Reaktion der Politik auf die tatsächlichen Entwicklungen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum ab. Immer mehr Bauern und Bäuerinnen erarbeiten sich andere Einkommensquellen, weil sie im reinen Mengen-

wachstum für sich keine Perspektive sehen.

Sie geben sich besondere Qualitätsstandards (oftmals auch mit besonderen ökologischen Anforderungen), verarbeiten ihre Erzeugnisse selbst, entwickeln eigene Vermarktungswege und setzen sich damit von der Rohstoffproduktion für den Weltmarkt ab. Sie bauen Betriebsgebäude um und bieten Feriengästen Urlaub auf dem Bauernhof. Sie steigen in die Erzeugung und Nutzung nachwachsender Rohstoffe ein - mit Holz, Biogas oder Windenergie sind sie nicht nur Land-, sondern auch Energiewirte. Vor allem die Bäuerinnen sind besonders findig und erschließen sich Zusatzeinkommen, indem sie Dienstleistungen verschiedenster Art anbieten: von der Ausrichtung von Feierlichkeiten und der Bewirtschaftung von Bauernhof-Cafés bis zur Krankenpflege und Touristenführung⁽¹⁵⁾.

Noch gibt es keine statistischen Erhebungen darüber, wie viele Betriebe in diesen vielen „Nischen“ wie viel Geld verdienen, aber es ist davon auszugehen, dass ihre Zahl größer ist als die Zahl derjenigen Betriebe, die durch ein Mengenwachstum eine Perspektive erwarten dürfen. Mit anderen Worten: Die ländliche Entwicklung ist viel weiter als gemeinhin wahrgenommen wird.

Die „Zweite Säule“ nimmt für sich in Anspruch, diese neuen Wege zu fördern. Wie zuvor schon die Agrarumweltmaßnahmen, wird sie aus den Mitteln des Landwirtschaftsfonds EAGLF-Garantie finanziert, allerdings nicht mehr - wie noch zwischen 1992 und 1999 - in unbegrenzter Höhe.

Die Berliner Beschlüsse haben einen Finanzrahmen für die Agrarausgaben festgeklopft, welcher nicht mehr überschritten werden darf. Auch auf die „Zweite Säule“ wurde bei rund 4 Mrd. Euro ein Deckel gesetzt. Das ist ein Wermutstropfen. Denn auch die Zuschreibung der Mittel erfolgt nach dem Prinzip: Wer die Nase bereits 1992 vorne hatte und die Chancen, welche in diesen Agrarumweltprogrammen für den ländlichen Raum lagen zu nutzen wusste, der bekommt auch in Zukunft ausreichend Mittel; vor allem Österreich und in Deutschland Bayern und Baden-Württemberg. Wer aber die 50-prozentige Kofinanzierung nicht zu leisten bereit war (aufgrund knapper Haushaltsmittel oder einer an-

deren Schwerpunktsetzung) oder gar keinen Sinn in den Programmen erkennen mochte (wie so manch rot-grünes Bundesland), der muss auch künftig hintenanstehen⁽¹⁶⁾.

Europäischer Spitzenreiter in der Nutzung der neu angebotenen Entwicklungspfade ist Österreich: 1997 wanderten 30% der österreichischen Agrarausgaben in die *Flankierenden Maßnahmen*, ab 2000 sollen 50% der Ausgaben über die „Zweite Säule“ fließen. Finnland steht mit einer Verwendung von 26% (künftig 51%!) seiner Agrarausgaben für die „Zweite Säule“ an zweiter Stelle, gefolgt von Portugal, Schweden, Italien und Irland. In Deutschland waren es 1997 nur 5%, künftig sollen es 12% sein. Belgien bildet das Schlusslicht in diesem Reigen: 1997 flossen nur 0,61% der Agrarausgaben in neue Wege⁽¹⁷⁾.

Ein weiterer Schwachpunkt: Die *Verordnung für den Ländlichen Raum* ist noch weit davon entfernt, ein integriertes Programm zu sein, sind doch die Inhalte weitgehend die gleichen geblieben. Auch angesichts der geringen finanziellen Ausstattung ist sie mehr „Augenwischerei“ (Görlach) als ein mutiger Schritt in die angekündigte Richtung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum und eines neuen qualitätsorientierten Weges der Agrarentwicklung. So ist im EU-Haushalt für das Jahr 2000 der Mittelansatz mit 4,08 Mrd. Euro geringer als die entsprechende Summe der verschiedenen Einzelprogramme aus dem Jahre 1999 mit knapp 5 Mrd. Euro⁽¹⁸⁾. Und dennoch blitzt mit der Einrichtung dieser „Zweiten Säule“ ein Hoffnungsschimmer am Horizont auf, denn es ist ein Anfang gesetzt für eine nachhaltigere Agrarentwicklung, wenngleich auch erst an den Rändern der von der Intensivlandwirtschaft beherrschten Räume.

Und noch eines muss der Agenda 2000 gelassen werden: Sie eröffnet erstmals Handlungsspielräume für eine stärkere nationale Ausgestaltung der GAP: Österreich und Finnland setzen einen Schwerpunkt auf die Förderung ländlicher Entwicklung, Frankreich nimmt die Modulation ernst und zieht den großen Marktfruchtbetrieben Prämien in Abhängigkeit von deren Arbeitskräftebesatz und Wohlstandsniveau ab. Und in Deutschland ist die Ausgestaltung der „Zweiten Säule“ Sache der Bundesländer, mit einer Vielzahl unterschiedlicher Orientierungen.

Wirkungen und Finanzströme

Die nationale Umsetzung der Agenda 2000 hat begonnen. Die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Agrarpolitik ist geblieben, wurden doch nur wenige der drängenden gesellschaftlichen wie politischen Fragen beantwortet: Entspricht die Verteilung öffentlicher Mittel an die Landwirtschaft in ihren Wirkungen dem, was die Gesellschaft sich an Leistungen von der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum erhofft?

1997 flossen 95% der Agrarausgaben in die Marktordnungen („Erste Säule“): 43% in die Stützung der Ackerkulturen inklusive Flächenprämien, 16% in den Rind- und Kalbfleischmarkt inklusive Tierprämien, knapp 8% in den Milchmarkt. 5% gingen an die *Flankierenden Maßnahmen*.

Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2000 sind 10% der Mittel für die „Zweite Säule“ vorgesehen, aber nur die Hälfte davon sind für Agrarumweltprogramme reserviert, der Rest fließt in die klassischen Ressorts der Flurbereinigung, Dorferneuerung bis hin zur Investitionsförderung.

Mit anderen Worten: Da es versäumt wurde, 90% der Agrarausgaben (= die Ausgaben für Marktordnungen) mit sozialen und ökologischen Kriterien zu verbinden, fließt das Geld der europäischen Steuerzahler weiterhin in die Intensivierung der Landwirtschaft. Mit allen umweltpolitischen Konsequenzen. Mit allen sozialen Konsequenzen der Wegrationalisierung menschlicher Arbeitskraft. Und dies angesichts steigender Arbeitslosigkeit in ganz Europa. Mit allen Risiken weiterer Lebensmittelskandale wie Dioxin und BSE, welche unlösbar verbunden sind mit einer nur an Kostensenkung interessierten Produktion.

Wo bleibt der Umweltschutz? Wo bleibt die Förderung von Lebensmitteln hoher Qualität und von Sicherheitsstandards? Wo bleibt die Förderung des Erhaltes der Kulturlandschaft? Wo die Sicherung der Arbeitsplätze im ländlichen Raum? Wie soll die Osterweiterung der EU konkret aussehen? Sollen diese Länder den gleichen Weg gehen wie die „alten“ EU-Staaten? Sollen sie ebenfalls Milliarden in eine Intensivierung und Rationalisierung des Agrarsektors

stecken, um diesen dann wieder mit Hilfe öffentlicher Mittel auf einem mühsamen und steinigem Weg umzuorientieren in eine soziale und ökologische Richtung?

Wir stehen nun vor der dritten Reform. Böse Zungen behaupten, wir ständen vor der dritten Wiederholungsschleife. Die Analysen der Kommission von 1991 und 1997 haben an Aktualität nichts verloren: Zu wenig sozial, zu wenig ökologisch, zu wenig integriert ist diese europäische Agrarpolitik. Zu wenig Zukunft, zuviel Wiederholung der alten Fehler. Jedoch - welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen? Wir meinen, es gibt zwei mögliche.

Wir können entweder sagen, dass wir ein drittes Mal auf die Versprechungen nicht mehr hereinfallen werden. Oder wir streiten für eine dritte oder auch vierte Reform, solange die Welt sich dreht. Und wir nehmen die jeweils positiven Ansätze der alten, um deren Vergrößerung und Ausdehnung in der neuen Reform zu erwirken.

Nicht wenige Kräfte stehen gegen eine soziale und ökologische Reform. Das Scheitern der von der Kommission vorgeschlagenen und auch aus unserer Sicht positiven Ansätze in der 92er und in 2000er Reform sprechen eine mehr als deutliche Sprache. Es sind Kräfte innerhalb der Kommission, Kräfte auf Länder- und Regionsebene, die vom Status quo profitieren, die sich beim subventionierten Exportgeschäft eine goldene Nase verdienen oder die einfach zu wenig Vorstellungskraft haben, um die Chancen einer an Qualität statt an Quantität orientierten Agrarentwicklung zu sehen.

Im Umkehrschluss heißt das, dass wir die Kräfte bündeln müssen, welche über genug Vorstellungskraft für eine soziale und ökologische Neuorientierung der Agrarpolitik verfügen: Kräfte innerhalb der Kommission, welche mutig genug sind, um in diesem Sinne voranzugehen (auch bei der Gestaltung der Osterweiterung); Kräfte innerhalb des Europäischen Parlamentes; Kräfte in den Bundesländern, die sich bereits heute einem Versuch der Neuorientierung stellen; Kräfte in den Umwelt- und Tierschutzverbänden, in den Verbraucher- und kritischen Bauernorganisationen, die in diese Richtung denken. Nur mit Hilfe eines solchen Bündnisses lässt sich der notwendige Druck auf die nationale Re-

gierung ausüben. Denn sie ist es letztlich, welche (mit-)entscheidet über das, was europäische Agrarpolitik auch sein könnte.

Zu verhindern gilt es, dass der Agrarhaushalt der EU, welcher vielen ein Dorn im Auge ist und immer weniger gesellschaftlichen Rückhalt findet, als willkommener „Steinbruch“ benutzt wird, um andere EU-Aufgaben zu finanzieren. Da auf Grund der Berliner Beschlüsse zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Agrarpolitik ein wirklicher Deckel auf den Finanztopf gelegt wurde, kann es künftig nur noch um die Einschränkung verrückter Subventionen⁽¹⁹⁾ und um die Umwidmung der Gelder gehen: Raus aus der Mengen- und Intensivierungsförderung, rein in die Förderung qualitativer, umweltschonender und arbeitsplatzerhaltender Wege der Agrarentwicklung und der Entwicklung ländlicher Räume. Dies wird auch ein Weg für die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten sein.

Die Förderung von Arbeit, Agrarproduktion und Umwelt müssen als integrierte Politikbereiche

begriffen werden. Arbeit und Umwelt sind der Produktion nicht nachgeordnet. Sie bedingen einander. Wir brauchen nicht „auch noch Umweltprogramme“, sondern eine integrierte Politik, die allen drei Ziele dient: Beschäftigung, Schonung der Umwelt und Erzeugung hochwertiger Lebensmittel. In diese Richtung sind die Marktordnungsausgaben weiter zu qualifizieren.

Zuviel Hoffnung und Illusionen? Vielleicht. Prozesse brauchen ihre Zeit. Vielleicht zuviel Zeit. Vielleicht sind die Verluste an Arbeitsplätzen, an Wissen und Kultur zu hoch oder zu irreversibel. Wir meinen, dass es sich lohnt, weiter an einem aktiven und vielfältigen Bündnis für eine soziale und ökologische Neuorientierung der Agrarpolitik zu stricken und dass es sich lohnt, die Ideen und Gedanken aus diesem Bündnis heraus in die Diskussion um die neue Agenda 2007 zu geben.

Die Agenda 2007 kommt ohnehin, mit uns oder ohne uns. Lasst uns die Agrarpolitik vom Kopf auf die Füße stellen.

Anmerkungen

- (1) AbL: Positionspapier EU-Agrarreform. In: Landwirtschaft 1999. Der Kritische Agrarbericht 1999, S. 34-38.
- (2) „Mehr Natur- und Umweltschutz mit weniger Agrarsubventionen - der potentielle Beitrag der Landwirtschaft zur Haushaltsentlastung bei gleichzeitiger Förderung nachhaltiger Landnutzungsformen“. Projekt der Stiftung Europäisches Naturerbe (Euronatur) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), im Auftrag des Umweltbundesamtes. Laufzeit 2000 bis 2002.
- (3) Bei Erscheinen des Papiers (1991) belief sich der Haushaltsansatz des EAGLF-Garantiefonds auf 31,5 Mrd. ECU. 1980 waren es noch 11,3 Mrd. ECU gewesen und 1975 noch 4,5 Mrd. ECU. Der Haushaltsplan von 1992 ging nochmals 12% über den Ansatz von 1991 hinaus, obwohl dieser bereits 20% über dem Haushaltsansatz von 1990 gelegen hatte. Agra-Europe 7/91. Dokumentation.
- (4) Agra-Europe 7, 1991, Dokumentation.
- (5) Europäischer Rechnungshof (1997): Jahresbericht 1996, AbL C 348 vom 18. 11. 1997.
- (6) Europäische Umweltagentur (1999): Zweiter Bericht zur Lage der Umwelt in Europa, Brüssel.
- (7) In der sogenannten Cairns-Gruppe haben sich Länder mit Agrarexportinteressen zusammengeschlossen (Australien, Neuseeland, Kanada, Brasilien, Argentinien u.a.m.), die zum Teil nicht in der Lage sind, diese Agrarexporte so zu subventionieren, dass sie mit den EU-Exporten mithalten können. Ihre Verhandlungspositionen zielen daher auf vollständige Handelsliberalisierung und Abbau der Exportstützungen ab.
- (8) EU-Kommission (1997): „Agenda 2000 - eine stärkere und erweiterte Union“, KOM (97)2000 endg. und Bulletin Beilage 5/97.
- (9) Siehe auch: U. Jasper (2000): Agenda 2000 - es kam anders als erhofft. In: Landwirtschaft 2000. Der kritische Agrarbericht. S. 37-41.
- (10) siehe u.a. Agra-Europe 6/99 Europa-Nachrichten.
- (11) Agra-Europe 7/91 vom 11.2.1991, Dokumentation.
- (12) Chatellier, V., F. Colson, W. Kleinhanss (2000): Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC. Approche comparée entre la France et l'Allemagne. Colloque SFER-GEWISOLA, 12./13. Oktober in Straßburg, Manuskript.
- (13) Görlach, W. (1999): Agenda 2000. Eine vertane Chance?. Landforum Nr. 47, S. 3-4.
- (14) WWF Deutschland: Pressemitteilung vom 5.10.2000 über eine vom Londoner Institut für europäische Umwelt-politik im Auftrag des WWF vorgelegte Studie.
- (15) siehe u.a.: Ernst Wirthensohn: Markt der 1000 Möglichkeiten. In: aid: Informationen für die Agrarberatung, 1/2000, S. 17-19.
- (16) Anzumerken ist hier, dass für die allgemeinen Direktzahlungen aus der „Ersten Säule“ der EU-Agrarpolitik - anders als für die Fördermaßnahmen aus der „Zweiten Säule“ - keine nationale Kofinanzierung zu leisten ist.
- (17) Berechnungen Euronatur (2000), Manuskript.
- (18) Berechnungen Euronatur (2000), Manuskript.
- (19) Angres, V., C.-P. Hutter, L. Ribbe (1999): Bananen für Brüssel - Von Lobbyisten, Geldvernichtern und Subventionsbetrügnern. Droemer-Verlag, München.

Die Erarbeitung und Erstellung dieses Berichtes wurde vom Umweltbundesamt finanziell gefördert. Der Bericht ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird.

Weitere Veröffentlichungen des Projektes:

Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union.

Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Oktober 2001.

Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme

Beleuchtung des Themenkomplexes im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik in der Agenda 2007. Januar 2002

Umsetzung der Agenda 2000 in Frankreich

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Frankreich. April 2002

Umsetzung der Agenda 2000 in Dänemark

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Dänemark. Mai 2002

Umsetzung der Agenda 2000 in Spanien

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Spanien. September 2002
