

## Eine Reform mit großen Möglichkeiten

EU-Agrarpolitik kann auf nationaler Ebene erheblich gerechter und auch grüner werden

von Ulrich Jasper

*Die EU hat ihre Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einmal mehr reformiert. Nach einem langen und mühsamen politischen Prozess und mit einer vom EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș bewusst angestrebten und zum Teil auch erfolgten intensiven Beteiligung der Öffentlichkeit einigten sich die verantwortlichen EU-Institutionen schließlich Ende September 2013 auf einen Kompromiss: Der Agrarkommissar setzte zwar neue Instrumente wie beispielsweise das Greening und die Staffelung gegen große Widerstände aus Rat und Parlament durch, im Gegenzug wurden den Mitgliedsländern jedoch mehr Spielräume für die Umsetzung eingeräumt als ursprünglich vorgesehen. Die Länder können sie, wenn denn der politische Wille da ist, nutzen und viel aus dieser Agrarreform machen, einiges auch noch im Laufe der nächsten Jahre. Das Potenzial ist beachtlich, auch wenn der notwendige Paradigmenwechsel in der EU-Agrarpolitik noch nicht erreicht wurde. Der folgende Beitrag analysiert die Kernpunkte der Agrarreform und beschreibt zugleich ihren Werdegang und die Entscheidungsprozesse, die zu ihr geführt haben.*

Der EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș, ein relativ junger konservativer Fachmann aus Rumänien, wollte die EU-Agrarpolitik »grüner und gerechter« machen. Den Schwerpunkt seiner Reformvorschläge legte er auf den Bereich der Direktzahlungen der Ersten Säule. Die wollte er für alle verbindlich an übergesetzliche umweltbezogene Mindeststandards binden (Greening). Und er wollte die Gelder gerechter einsetzen: gerechter zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und Regionen. Zwar konnte er sich gegen große Widerstände mit neuen Instrumenten durchsetzen, dies erfolgte jedoch zum Preis großer »Flexibilität« bei der Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten.

Im Folgenden wird auf einige Kernpunkte der Reform und ihren Werdegang im Abstimmungsprozess zwischen den Brüsseler Institutionen eingegangen. Das erfolgt vor dem Hintergrund der besonderen Diskussion in Deutschland, die sich maßgeblich um Umverteilungen von Zahlungen und das Greening drehte; in anderen Mitgliedstaaten standen teilweise ganz andere Bereiche der Reform im Vordergrund.<sup>1</sup>

### Mehr Gerechtigkeit bei den Zahlungen

Als eine Maßnahme unter dem Stichwort »Mehr Gerechtigkeit« hatte die EU-Kommission in ihren Verord-

nungsentwürfen vom Oktober 2011 vorgeschlagen, die Direktzahlungen nicht mehr unbegrenzt je Betrieb zu gewähren, sondern hohe Beträge stufenweise zu kürzen und schließlich ganz zu kappen.<sup>2</sup> Die Kürzung sollte ab Basisprämien (ohne Greening-Komponente u. a.) von 150.000 Euro je Betrieb einsetzen. Die Beträge in der ersten Staffel (150.000 bis 200.000 Euro) sollten um 20 Prozent gekürzt werden, die nächsten 50.000 Euro sollten um 40 Prozent, die folgenden 50.000 um 70 Prozent und oberhalb von 300.000 Euro schließlich um 100 Prozent gekürzt werden. Vor dem Abzug sollten sämtliche tatsächlichen Lohnkosten des betroffenen Betriebs von der Prämiensumme abgezogen werden, so dass sich die einzelbetrieblichen Kürzungsgrenzen und die Arbeitskosten erhöhten. Die Kommission wollte das EU-weit einheitlich verbindlich für alle Mitgliedstaaten einführen.

Die Mehrheit des EU-Parlaments unterstützte diesen Vorschlag in der (ersten) Abstimmung über das Verhandlungsmandat des Parlaments am 12. März 2013. Es sprach sich allerdings dafür aus, die Kappungsgrenze faktisch auf 365.000 Euro zu erhöhen. Mit nur zwei Stimmen verfehlte im Parlament ein Antrag von europäischen Sozialdemokraten, der eine Absenkung der Kappungsgrenze auf 200.000 Euro je Betrieb vorsah, die notwendige Mehrheit. Durchgekommen ist dage-

gen ein Antrag ebenfalls dieser Fraktion, der eine Sonderbehandlung für Genossenschaften und damit auch für viele LPG-Nachfolgeunternehmen in Ostdeutschland vorsieht: Genossenschaften (und andere juristische Personen) sollten von Kürzung und Kappung faktisch ganz verschont bleiben, indem die Kürzungs- bzw. Kappungsgrenzen für jedes einzelne mitwirtschaftende Mitglied der Genossenschaft angewendet werden sollte.

Die Agrarminister im EU-Rat haben sich in ihrem Verhandlungsmandat vom 19. März 2013 gegen eine verbindliche Staffelung ausgesprochen und wollten sie insbesondere auf Druck aus Berlin voll ins Belieben der Mitgliedstaaten legen, und zwar sowohl die Anwendung überhaupt als auch die Frage, ob es mehrere Kürzungsstaffeln geben und um wie viel dann jeweils gekürzt werden soll. Die Minister haben alle konkreten Zahlen gestrichen bis auf eine: Wenn ein Mitgliedstaat kürzen will, dann erst ab 150.000 Euro. Die Anrechenbarkeit der Lohnkosten tauchte im Text der Minister nicht mehr auf.

*Beschluss:* Geeinigt haben sich EU-Parlament und EU-Agrarministerrat schließlich im September 2013 im sogenannten »Trilog« darauf, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich dazu verpflichtet werden, die Basisprämien (Greening- und andere Zahlungen sind hier nicht betroffen), die ein Betrieb über 150.000 Euro im Jahr hinaus bekommt, um mindestens fünf Prozent zu kürzen und mit dem einbehaltenen Geld die Förderprogramme der Ländlichen Entwicklung aufzustocken. Die Mitgliedstaaten können die Beträge oberhalb von 150.000 Euro auch stärker kürzen als nur um fünf Prozent. Sie können weitere Staffeln und auch eine absolute Obergrenze für die Basisprämie je Betrieb und Jahr einziehen (Staffeln und Obergrenze dürfen allerdings nicht unterhalb von 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb ansetzen).

Befreit von der Verpflichtung zu dieser Kürzung oberhalb 150.000 Euro ist ein Mitgliedstaat dann, wenn er mindestens fünf Prozent seiner gesamten Direktzahlungsmittel dafür einsetzt, einen neu eingeführten Aufschlag für die ersten Hektar jedes Betriebes zu finanzieren (s. u.). Ein solcher Zahlungsaufschlag bewirkt eine gewisse Umverteilung von Betrieben mit hohen Zahlungen hin zu Betrieben mit geringer oder mittlerer Betriebsfläche. In der EU-Verordnung trägt diese Regelung die Überschrift »Umverteilungsprämie«. Führt also ein Mitgliedstaat – und Deutschland hat das vor – einen solchen Aufschlag für die ersten Hektar mindestens in dem genannten Umfang ein, so ist es diesem Mitgliedstaat freigestellt, ob er zusätzlich die Kürzung oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie einführt – er kann das sehr wohl. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und die Verbändeplattform

zur EU-Agrarpolitik forderten Bund und Länder auf, beides zu tun: Sowohl den Aufschlag für die ersten Hektar vollumfänglich einzuführen als auch die Staffelfung ab 150.000 Euro umzusetzen.<sup>3</sup> Die Agrarminister von Bund und Ländern haben sich dagegen ausgesprochen und wollen nur einen gewissen Aufschlag für die ersten Hektar einführen.<sup>4</sup>

Bei der Kürzung oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb können die Mitgliedstaaten die in den betroffenen Betrieben tatsächlich gezahlten und ausgewiesenen Arbeitskosten bzw. Löhne, einschließlich Steuern und Sozialabgaben, kürzungsmindernd berücksichtigen. Wenn ein Mitgliedstaat das umsetzt, dann sind die vom Betrieb im Vorjahr ausgewiesenen entsprechenden Ausgaben von dem Gesamtbetrag der Basisprämie abzuziehen, bevor die Kürzung um mindestens fünf Prozent oberhalb 150.000 Euro verbleibender Basisprämie ansetzt. Da den Mitgliedstaaten freigestellt ist, ob sie also Basisprämien im Umfang der Arbeitskosten der Betriebe von dieser Kürzung ausnehmen, können sie auch entscheiden, nur einen Teil der Arbeitskosten kürzungsmindernd zu berücksichtigen – auch wenn diese Option in dem Kompromisstext nicht explizit ausgeführt ist. Die AbL fordert, dass maximal die Hälfte der tatsächlichen sozialversicherten Lohnkosten der Betriebe angerechnet werden kann.

Im Vergleich zur bisherigen Staffelung der Direktzahlungen ist die in der Reform beschlossene Mindeststaffelung ein Rückschritt. Denn noch 2013 wurden die Direktzahlungen im Rahmen der sogenannten Modulation stärker gestaffelt: Die Direktzahlungen eines Betriebes wurden bis zu 5.000 Euro kürzungsfrei ausgezahlt, die Zahlungsanteile, die zwischen 5.000 und 300.000 Euro je Betrieb und Jahr liegen, wurden um 10 Prozent gekürzt und diejenigen oberhalb von 300.000 Euro um 14 Prozent. Diese Modulation samt ihrer Staffelung fällt im Zuge der aktuellen Reform nun weg, was eine Forderung der alten Bundesregierung und z. B. des Deutschen Bauernverbands war. Statt der heutigen Kürzungssätze von zehn bzw. 14 Prozent gibt es ab 2015 nur noch einen Mindestkürzungssatz von lediglich fünf Prozent. Und dieser greift erst bei 150.000 Euro Basisprämie, also nicht mehr bei dem Gesamtbetrag der einzelbetrieblichen Direktzahlungen (die Greening-Zahlung im Umfang von 30 Prozent und andere Zahlungen wie gekoppelte Zahlungen zählen nicht zur Basisprämie). Die Basisprämie macht maximal knapp 70 Prozent der einzelbetrieblichen Direktzahlung aus, so dass die Kürzung erst bei rund 215.000 Euro Direktzahlung je Betrieb einsetzt.

Insgesamt führt die Reform somit zu deutlich weniger verbindlicher Staffelung der Direktzahlungen als bisher. Die Mitgliedstaaten können allerdings beschließen, den bisherigen Grad der Staffelung weit zu übertreffen.

## Aufschlag für die ersten Hektar

Ein anderes, oben schon erwähntes Instrument für eine gerechtere Verteilung der EU-Zahlungen auf die Betriebe ist über das EU-Parlament in den Verhandlungsprozess eingebracht worden: Der Zahlungsaufschlag für die ersten Hektar je Betrieb. Dieser Vorschlag ist von der EU-Kommission dann unterstützt worden und vom Agrarministerrat – mit Veränderungen – aufgenommen worden.

*Beschluss:* Beschlossen haben Parlament, Rat und Kommission, dass die Mitgliedstaaten einen solchen Aufschlag einführen können für bis zu 30 Hektar je Betrieb oder – in Mitgliedstaaten mit einer darüberliegenden Durchschnittsgröße der Betriebe – für maximal so viel Hektar je Betrieb, wie der Durchschnittsgröße der Betriebe im Mitgliedstaat entspricht. Dabei können die Mitgliedstaaten den Aufschlag differenzieren, indem sie z. B. für die »allerersten« Hektar einen höheren Aufschlag zahlen als für die »nächsten ersten« Hektar.

Zur Finanzierung des Aufschlags kann der Mitgliedstaat bis zu 30 Prozent der ihm von der EU für Direktzahlungen zur Verfügung gestellten Mittel (nationale Obergrenze) einsetzen. Die nationale Obergrenze beträgt z. B. für Frankreich rund 7,5 Milliarden Euro im Jahr, so dass Frankreich bis zu 2,2 Milliarden Euro für den Aufschlag für die ersten Hektar einsetzen kann. Paris will bis zum Jahr 2018 immerhin 20 Prozent bzw. 1,5 Milliarden Euro dafür nutzen. In Deutschland entsprechen die möglichen 30 Prozent bei seiner nationalen Obergrenze von rund fünf Milliarden Euro im Jahr immerhin 1,5 Milliarden Euro. Aber die Agrarminister von Bund und Ländern wollen nur 6,9 Prozent davon nutzen (ca. 345 Millionen Euro pro Jahr).

Die nach EU-Recht zulässige maximale Höhe des Aufschlags je Hektar ist auf Druck des EU-Agrarministerrates auf maximal 65 Prozent der Durchschnittszahlung je Hektar im Mitgliedstaat begrenzt. Wenn mit der Durchschnittszahlung die durchschnittliche Basisprämie gemeint ist, die in Deutschland bei rund 200 Euro je Hektar liegen wird, dann entsprechen 65 Prozent davon einem Aufschlag in Höhe von 130 Euro je Hektar. Wenn mit der Durchschnittszahlung die gesamten durchschnittlichen Direktzahlungen gemeint sind (rund 300 Euro je Hektar), kann der Aufschlag sogar 195 Euro je Hektar betragen.

Der Aufschlag bezeichnet dabei den Betrag, der für die ersten Hektar mehr gezahlt wird als für die weiteren Hektar je Betrieb. Weil aber der Aufschlag aus dem Gesamtopf des Mitgliedstaats für Direktzahlungen finanziert wird, verringern sich durch den Aufschlag die Basisprämien für alle Flächen, auch für diejenigen, für die der Aufschlag gezahlt wird. Der Aufschlag setzt also auf dem verringerten Zahlungsniveau an: Dem einzelnen

Betrieb kommt effektiv nicht der volle Aufschlag zugute, weil von jedem seiner Basisprämien-Zahlungsansprüche vorher der vom Mitgliedstaat festzulegende Anteil zur Finanzierung des Aufschlags abgezogen wird. Weil aber der Aufschlag maximal für die Hälfte der Fläche in einem Mitgliedstaat gezahlt werden darf und auf der anderen Seite die Basisprämien für alle Flächen zur Finanzierung des Aufschlags gekürzt werden, führt der Aufschlag immer zu einer Anhebung der Zahlungen für die ersten Hektar bzw. für die kleineren Betriebe.<sup>5</sup>

Damit lässt sich schon erahnen, welche Möglichkeiten die einzelnen Mitgliedstaaten mit diesem Instrument an die Hand bekommen, einen erheblichen Teil der EU-Gelder nunmehr gezielt für eine Stärkung der bäuerlichen Betriebe bzw. der kleineren und mittleren Betriebe einzusetzen. Brüssel eröffnet beachtliche Möglichkeiten, doch ob sie genutzt werden, entscheidet jeder Mitgliedstaat selbst. Dabei kann ein Mitgliedstaat jedes Jahr neu festlegen, in welchem Umfang er diese Möglichkeit für die folgenden Jahre nutzen möchte.

## Das Greening kommt

Ein besonderes Anliegen des EU-Agrarkommissars war das »Greening«. Er hatte vorgeschlagen, die Auszahlung von 30 Prozent der Direktzahlungen eines Mitgliedstaates unmittelbar an die Einhaltung von drei übergesetzlichen Umweltstandards zu binden. Auf dem Acker sollte eine Mindestzahl an Fruchtarten eingehalten werden, das Dauergrünland sollte auf Ebene des Betriebes erhalten werden, und jeder Betrieb sollte auf einer Fläche, die mindestens sieben Prozent seiner Ackerfläche entspricht, Nutzungsformen mit besonderem Umweltnutzen nachweisen. Wer diese Vorgaben zwei Jahre hintereinander nicht einhält, dem sollten auch mehr als die 30 Prozent der Direktzahlungen gekürzt werden – oder anders ausgedrückt: 30 Prozent der Zahlungen sollten nunmehr unmittelbar als Honorierung bestimmter ökologischer Mindestleistungen eingesetzt werden. Ökobetriebe sollten diese Honorierung generell erhalten, ohne die Einhaltung der einzelnen Anforderungen nachzuweisen.

Allen, zum Teil erbitterten Widerständen insbesondere des Bundesministeriums (BMELV) und des Deutschen Bauernverbands und weiterer Interessenvertreter der Agrarindustrie zum Trotz, haben sich EU-Parlament und Agrarministerrat dafür ausgesprochen, diesen Reformansatz der EU-Kommission im Grunde zu bestätigen. Insbesondere der Ministerrat, aber auch die Verhandlungsführer des EU-Parlaments, haben versucht und letztlich auch dafür gesorgt, dass durch eine Vielzahl an nationalen Sonderregeln und Ausnahmen die Wirksamkeit des Greenings in der Praxis sehr gering ausfallen kann. Nun kommt es auch hier sehr stark

darauf an, was die Mitgliedstaaten daraus machen – und was die EU-Kommission im Zuge von Durchführungsvorschriften (delegierten Rechtsakten) an Mindestwirksamkeit im Nachhinein noch durchsetzen kann. Die Greening-Anforderungen umfassen folgendes:

#### *Fruchtarten-Vielfalt*

Eine echte Fruchtfolge auf dem Acker hatte die Kommission nicht vorgeschlagen. Vielmehr sollten Betriebe mit mehr als drei Hektar Ackerland auf ihrem Acker mindestens drei verschiedene Kulturen in einem Jahr anbauen, wobei eine Frucht maximal 70 Prozent der gesamten betrieblichen Ackerfläche einnehmen durfte und die weiteren zwei wenigstens fünf Prozent der Ackerfläche ausmachen sollten.

Das EU-Parlament war noch hinter diesen unzureichenden Vorschlag zurückgefallen. Die Mehrheit stimmte am 12. März 2013 dafür, mehr als eine Kultur im Betrieb erst in Betrieben ab zehn Hektar Acker zu fordern: Betriebe mit zehn bis 30 Hektar Acker sollten zwei verschiedene Kulturen anbauen, von der eine bis zu 80 Prozent der gesamten Ackerflächen einnehmen durfte. Betriebe mit über 30 Hektar Ackerland sollten mindestens drei Kulturen nachweisen, von der eine bis 75 Prozent des Ackers ausmachen durfte.

Der Rat »übernahm« das weitgehend, wollte es aber noch komplizierter. Die Minister wollten zusätzlich alle Betriebe ausnehmen, die auf 75 Prozent ihrer Betriebsflächen Dauergrünland haben, Gras anbauen oder an »gleichwertigen« Agrarumweltmaßnahmen der Zweiten Säule teilnehmen. Bei einem 2.000 Hektar-Betrieb mit 1.500 Hektar Grünland hieße das also, dass er die restlichen 500 Hektar mit Maismonokultur hätte nutzen können.

Ein Mindestanteil an Leguminosen in der Fruchtfolge, wie ihn die AbL und die Verbändeplattform gefordert haben, fehlte bei allen drei EU-Institutionen – und auch im Beschluss.

*Beschluss:* Die erfolgte Einigung im Trilog (hierzu am 26. Juni 2013) sieht nun vor, dass Betriebe mit zehn bis 30 Hektar Ackerland mindestens zwei verschiedene Kulturen auf ihrem Acker anbauen müssen, wovon keine über 75 Prozent Anteil überschreiten darf. Übersteigt das Ackerland des Betriebes 30 Hektar, so müssen mindestens drei Kulturen angebaut werden (keine auf mehr als 75 Prozent und zwei zusammen nicht auf mehr als 95 Prozent der Ackerflächen). Betriebe mit mindestens 75 Prozent Grünland-, Gras- oder Leguminosenanbau auf der betrieblichen Nutzfläche sind von diesen Vorgaben freigestellt, sofern ihre Ackerfläche 30 Hektar nicht übersteigt. Übersteigt ihre Ackerfläche 30 Hektar und es werden von dieser Ackerfläche wiederum mindestens 75 Prozent für Gras, andere Grünfütterpflanzen oder Brache genutzt, dann gelten die oben genann-

ten Grenzen (mindestens drei Kulturen, keine auf über 75 Prozent der Ackerflächen) nicht. Eine weitere Sonderregelung gibt es für Betriebe (z. B. Kartoffelbetriebe), die jährlich über die Hälfte ihrer Ackerflächen wechseln (z. B. rotierende Pachtflächen). Diese Betriebe müssen im Antragsjahr nachweisen, dass auf den gesamten Ackerflächen im Vorjahr eine andere Kultur angebaut wurde, d.h. ein echter Fruchtwechsel auf jeder Ackerfläche des Betriebes erfolgt. Das zeigt, dass eine generelle echte Fruchtfolgeanforderung, wie sie von (zu kleinen) Teilen des EU-Parlaments gefordert worden ist, machbar ist.

#### *Dauergrünland*

Die EU-Kommission wollte nicht mehr die Mitgliedstaaten (oder Regionen bzw. Bundesländer) in die Pflicht nehmen, den Anteil von Dauergrünland an der Nutzfläche zu erhalten. Vielmehr wollte die EU-Kommission nun jeden einzelnen Betrieb zum Erhalt von Wiesen und Weiden, die mindestens fünf Jahre nicht Acker waren, verpflichten.

Das EU-Parlament wollte da nicht mitgehen, sondern es bei der Verantwortung der Mitgliedstaaten belassen. Die Agrarminister wiederum wollten den Mitgliedstaaten freistellen, ob die Verpflichtung einzelbetrieblich oder gesamtstaatlich greifen soll.

*Beschluss:* Im Ergebnis können nun die Mitgliedstaaten beschließen, dass die einzelnen Betriebe im Rahmen des Greenings das Dauergrünland bis auf maximal fünf Prozent erhalten müssen. Wenn sie das nicht beschließen, müssen sie als Land sicherstellen, dass der Anteil des Dauergrünlands an der gesamten Prämienfläche des Landes nicht um mehr als fünf Prozent abnimmt, wobei für den Vergleich die Dauergrünlandfläche des Jahres 2012 plus der bis zum Jahr 2015 hinzukommenden Dauergrünlandfläche herangezogen wird. Zudem gelten bis zum Jahr 2016 die heutigen Bestimmungen (Cross Compliance) weiter, wo es aufgrund von bisherigen Grünlandverlusts bereits Umbruchverbote oder Verpflichtungen zur Wiederherstellung von Dauergrünland gibt.

#### *Flächen im Umweltinteresse (Ökologische Vorrangfläche)*

Wie bereits erwähnt, hatte die Kommission vorgeschlagen, dass jeder Betrieb mit Ackerflächen (hier ohne Freigrenzen) auf einer Fläche im Umfang von mindestens sieben Prozent seiner Ackerflächen eine »Nutzung im Umweltinteresse« (ökologische Vorrangfläche) nachweisen muss. Dafür hatte die Kommission lediglich eine kleine, nicht abschließende Liste von Beispielen aufgeführt, u. a. Brachflächen, Landschaftselemente, Pufferstreifen.

Das EU-Parlament wollte diese Verpflichtung nur für Betriebe mit mehr als zehn Hektar Acker. Der Min-

destanteil der Flächen sollte im Jahr 2015 nicht sieben, sondern nur drei Prozent betragen, ab 2016 dann fünf Prozent. Für 2018 und die folgenden Jahre sollte die EU-Kommission im Jahr 2017 einen Bericht vorlegen und gegebenenfalls erneut vorschlagen, den Satz auf sieben Prozent anzuheben.

Der Ministerrat wollte die Verpflichtung erst ab 15 Hektar Acker im Betrieb, aber gleich 2015 mit fünf Prozent Flächenanteil beginnen und folgte für die Folgejahre dem EU-Parlament. Allerdings sollten, wie bei der Fruchtartenvielfalt, alle Betriebe freigestellt werden, die auf mindestens 75 Prozent ihrer Flächen Grünland haben, Gras anbauen oder an »gleichwertigen« Agrarumweltmaßnahmen der Zweiten Säule teilnehmen.

Bei der Liste anzuerkennender Nutzungen wollte das Parlament eine Erweiterung vor allem um Flächen, auf denen »stickstoffbindende Pflanzen« (Leguminosen) angebaut werden, sowie um Flächen »ohne Verwendung und Einsatz von Pestiziden und Dünger«. Zudem sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission eine ökologische Gewichtung der Flächennutzungen vornehmen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten beschließen können, ab dem Jahr 2016 drei Prozentpunkte der Flächennutzungen im Umweltinteresse überbetrieblich bzw. »auf regionaler Ebene« umzusetzen.

Die Agrarminister wollten die Liste anrechenbarer Nutzungen noch wesentlich stärker erweitern, u. a. um Zwischenfruchtanbau und Winterbegrünung sowie sämtliche Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen. Auch Hecken und andere Landschaftselemente auf Nachbarflächen sollten generell anrechenbar sein (und damit wohl sogar Straßenbegleitgrün an Autobahnen). Wie das Parlament, so wollte auch der Rat den Mitgliedstaaten und der Kommission eine ökologische Gewichtung der Flächennutzungen ermöglichen sowie den Mitgliedstaaten erlauben, die Hälfte der »Umweltflächen« nicht einzelbetrieblich, sondern regional nachzuweisen.

*Beschluss:* Herausgekommen ist, dass alle Betriebe mit weniger als 15 Hektar Ackerland keine »im Umweltinteresse genutzte Flächen« nachweisen müssen, ebenso wie Betriebe, deren Nutzflächen zu mindestens drei Viertel Grünland- oder Grasanbau sind und deren verbleibende Ackerfläche weniger als 30 Hektar umfasst. Die anderen Betriebe müssen ab 2015 auf mindestens so viel Fläche wie fünf Prozent ihrer Ackerfläche entspricht diese im Umweltinteresse nutzen. Dieser Mindestanteil wird im Jahr 2017 auf sieben Prozent heraufgesetzt, wenn, ja wenn die EU-Kommission das erneut vorschlägt und Parlament und Rat das dann beschließen. Die EU-Kommission muss dazu bis April 2017 einen Bericht vorlegen, in dem sie den Erfolg der neuen Regelung zu bewerten hat.

Die Liste möglicher Flächennutzungen, die vom Mitgliedstaat als ökologische Vorrangfläche anerkannt

werden können, ist – im Sinne des Agrarministerrates – stark erweitert worden. Dazu zählen nun z. B.:

- Landschaftselemente, auch wenn sie an das Ackerland des Betriebes angrenzen und sich nicht auf der (beihilfefähigen) Fläche des Betriebes befinden;
- Pufferstreifen, einschließlich solche mit Dauergrünland, wenn sie von der angrenzenden beihilfefähigen Fläche des Betriebes »abgegrenzt sind«;
- »beihilfefähige Hektarstreifen an Waldrändern«, also ein Teil von Ackerflächen, die an Wald angrenzen, selbst dann, wenn auf dem Acker z. B. Mais angebaut wird und der Wald nicht im Besitz des Betriebes ist;
- Kurzumtriebsplantagen, »auf denen keine mineralischen Düngemittel und/oder Pflanzenschutzmittel verwendet werden« (diese Qualifizierung findet sich nur hier, s. u.);
- Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder Winterbegrünung;
- Flächen mit »stickstoffbindenden Pflanzen« (Leguminosen).

Die einzelnen Mitgliedstaaten müssen mindestens eine dieser Flächenarten anerkennen; welche und ob noch weitere – das können sie selbst entscheiden. Und sie können die einzelnen Flächennutzungen auch ökologisch gewichten und Umrechnungsfaktoren festlegen, wozu die EU-Kommission aber noch genauere Vorgaben festlegen muss. Ein Mitgliedstaat kann also z. B. sagen: »Wir erkennen Zwischenfruchtanbau und Winterbegrünung nicht als ›Flächennutzung im Umweltinteresse‹ im Sinne der Verordnung an, weil das für die Biodiversität zu wenig bringt. Und beim Anbau von Leguminosen wie Ackerbohnen oder Soja legen wir einen Gewichtungsfaktor von 0,5 oder 0,3 an, so dass für einen Hektar nachzuweisender ökologischer Vorrangfläche zwei oder 3,3 Hektar dieser Früchte vorhanden sein müssen.«

Derlei Gewichtungen wären auch deshalb sinnvoll, weil der Verzicht auf Mineraldünger und (chemische) Pflanzenschutzmittel auf den ökologischen Vorrangflächen, die ja einen besonderen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität leisten sollen, wie oben erwähnt, in dem Verordnungstext nur an einer Stelle auftaucht (bei Kurzumtriebsplantagen, also mehrjährige Gehölzanzpflanzungen vor allem zur Energieholzgewinnung). Ausgerechnet bei den Flächennutzungen, die aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Wirtschaftlichkeit am meisten angewendet werden dürften (Zwischenfrucht, Winterbegrünung, Leguminosenanbau), fehlt der Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel. Es ist kaum davon auszugehen, dass den Verhandlungsführern von Rat und Parlament das versehentlich unterlaufen ist. Umso mehr stellt sich die Frage, ob sich die EU-Kommission nun nachträglich mit ihrem Vorhaben behaupten wird, diese ökologische Qualifizierung mindestens für be-

stimmte weitere Flächennutzungen festzusetzen. Rechtlich möglich ist das, weil im Verordnungstext die EU-Kommission dazu ermächtigt wird, im Zuge eines delegierten Rechtsaktes »weitere Kriterien für die Einstufung« der genannten und gegebenenfalls auch weiterer Flächenarten festzulegen. Gegen dieses Ansinnen der EU-Kommission formiert sich Ende 2013 unter den Agrarministern bereits ein breiter Widerstand. Dort wird versucht, eine qualifizierte Mehrheit im Rat zu organisieren, gegen die die EU-Kommission keinen delegierten Rechtsakt in Kraft setzen kann. – Auch an diesem scheinbaren Detail zeigt sich, wie hart um jedes Stück Agrarreform gerungen wird.

#### *Gleichwertige Maßnahmen*

Der Agrarministerrat und der Agrarausschuss des EU-Parlaments haben darauf gedrungen und letztlich durchgesetzt, dass die Mitgliedstaaten sogenannte »gleichwertige Methoden« als zusätzliche Wahlmöglichkeiten zu den oben genannten drei Greening-Anforderungen anbieten können. Das können entweder Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sein, die über die Zweite Säule (Ländliche Entwicklung) gefördert werden, oder »nationale oder regionale Umweltzertifizierungssysteme«. Für alle gilt, dass sie »einen gleichwertigen oder höheren Klima- und Umweltnutzen gegenüber einer oder mehrerer« der drei Standardanforderungen (Fruchtartenvielfalt, Dauergrünlandhalt, ökologische Vorrangfläche) erbringen müssen. Diese Bewertung bzw. Einstufung braucht die Zustimmung der EU-Kommission. Wenn ein Land den Betrieben solche äquivalenten Maßnahmen zum Nachweis des Greenings eröffnet und ein Betrieb das nutzen will, dann muss dieser Betrieb mit den gleichwertigen Methoden eine, zwei oder alle drei Greening-Anforderungen vollständig ersetzen. Beispielsweise kann er den Nachweis von ökologischen Vorrangflächen nicht aufteilen, indem er etwa mit vorhandenen Hecken einen Teil abdeckt und eine verbleibende Lücke mit einer Agrarumweltmaßnahme auffüllen will; vielmehr muss er dann die eine Anforderung ganz mit Agrarumweltmaßnahmen abdecken.

Eine Doppelförderung einer solchen Maßnahme über die Zweite Säule und über die Greening-Prämie muss der Mitgliedstaat ausschließen, d. h. die (maximale) Förderung in der Zweiten Säule muss entsprechend reduziert werden. Das stellt die Verwaltungen vor große Probleme, sodass es in Deutschland bei den Bundesländern Zweifel gibt, ob Agrarumweltmaßnahmen wirklich als äquivalente Maßnahmen angeboten werden sollen.

Generell wird deutlich, dass es auch beim Greening erhebliche nationale Gestaltungsmöglichkeiten gibt. Das Ringen um die ökologische Wirksamkeit der EU-Agrarreform geht weiter.

### **Stärkung der Zweiten Säule**

Eine weitere Option für die Mitgliedstaaten in der Umsetzung dieser EU-Agrarreform besteht darin, dass sie bis zu 15 Prozent der nationalen Obergrenze für Direktzahlungen in die Zweite Säule, also die Förderpolitik der Ländlichen Entwicklung, umschichten können (»Flexibilität zwischen den Säulen«). Deutschland kann damit die Kürzungen mehr als ausgleichen, die sich zulasten dieser Ländlichen Entwicklung aus dem von Bundeskanzlerin Angela Merkel maßgeblich mit ausgehandelten Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 ergibt. Die deutschen Agrarminister von Bund und Ländern wollen jedoch nur 4,5 Prozent umschichten, ab dem Jahr 2015. Die Mittel stehen den Ländern dann ab dem Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 zur Verfügung, ohne dass sie national kofinanziert werden müssen.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die von dieser Umschichtung keinen Gebrauch machen, können eine umgekehrte Umschichtung vornehmen: Sie können 15 Prozent der EU-Mittel, die ihnen jeweils für die Zweite Säule zustehen, zur Aufstockung der Direktzahlungen der Ersten Säule einsetzen. Eine Reihe bestimmter Länder kann sogar bis zu 25 Prozent in diese Richtung umschichten, was für die ländliche Entwicklungspolitik fatal wäre. Entsprechend umstritten war diese Umschichtung insbesondere im EU-Parlament. Zu den Ländern gehören einige osteuropäische Länder, aber auch Spanien, Schweden und Großbritannien.

Innerhalb der Zweiten Säule müssen die Mitgliedstaaten mindestens 30 Prozent der EU-Gelder für umweltbezogene Maßnahmen wie Agrarumwelt und Klimaschutz, Ökolandbau, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Naturschutz (inklusive Investitionen) einsetzen und mindestens fünf Prozent für das LEADER-Programm.

### **Keine mengenbezogene Vorsorge bei Milch**

In der Marktordnung gibt es ebenfalls einige Änderungen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann. Genannt werden soll aber, dass sich das EU-Parlament nicht durchsetzen konnte mit dem Vorschlag, bei der Milch mengenbezogene Vorsorgemaßnahmen einzuführen. Das Parlament hatte einen erzeugerfinanzierten Ausgleich für eine befristete Senkung der Milchlieferung im Falle starker Marktungleichgewichte vorgeschlagen. Dagegen haben sich die europäische Milchindustrie und mit ihr ganz besonders das BMELV vehement gestraut – und sich schließlich durchgesetzt.

Stattdessen ist das Instrumentarium der staatlichen Lagerhaltung und Förderung privater Lagerhaltung ausgebaut worden, nicht nur bei Molkereiprodukten.

Die Zuckerquote fällt 2017. Exporterstattungen bleiben als Instrument erhalten und sollen im Krisenfall auch angewandt werden können – so die Einigung von Ministerrat und EU-Parlament.

## Fazit

Diese Reform der EU-Agrarpolitik bietet erhebliche Potenziale, um auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten den notwendigen Paradigmenwechsel zu beginnen. Auf EU-Ebene aber ist er noch nicht vollzogen worden, kein Durchbruch also. Dabei hat der Agrarkommissar Ciolos wie keiner seiner Vorgänger frühzeitig auf die Einbindung einer breiten Öffentlichkeit gesetzt und in seinen Verordnungsentwürfen einige zentrale Forderungen der Zivilgesellschaft wie der deutschen Verbändepattform zumindest im Ansatz aufgegriffen: Greening, Staffeln, Obergrenze mit Arbeitsbezug. Und das EU-Parlament hatte bei dieser Reform zum ersten Mal in der Geschichte der EU das Recht und die Pflicht zur vollen Mitentscheidung.

Der öffentliche Druck und die dafür notwendige auch mediale Aufmerksamkeit waren aber nur schwer über den langen Zeitraum der Entscheidungsfindung in wirksamer Stärke aufrecht zu erhalten. Das Gegengewicht zur Einflussnahme durch die bestens mit den Agrarministern und auch im Parlament vernetzten alt-eingesessenen Lobbyorganisationen war offensichtlich nicht stark genug, um nicht nur die Einrichtung der Instrumente wie Greening und Staffeln zu erreichen, sondern sie auch in der erforderlichen Weise wirksam und verbindlich auszugestalten.

Das EU-Parlament und insbesondere dessen Agrarausschuss haben ihre neue Rolle der vollen Mitentscheidung noch nicht ausgefüllt. Anstatt frühzeitig eine gewichtige gemeinsame und eigenständige Position des Hohen Hauses gegenüber Ministerrat und auch Kommission zu erarbeiten und dann strategisch zu ver-

folgen, herrschte zunächst das Bild der tausendfachen Vielstimmigkeit: Auf die Vorschläge der Kommission hagelte es zahlreiche detailversessene Änderungsanträge. Das hat dem Rat keinen Respekt eingeflößt. Statt Konsens im Parlament gab es eine Koalition von Verhandlungsführern des Parlamentsausschusses mit dem Ministerrat. So wurden Teile des im EU-Parlament abgestimmten Verhandlungsmandats nicht ernsthaft vertreten, sondern bereitwillig preisgegeben.

Für eine abschließende Bewertung dieser Reform ist es aber zu früh. Sie ist erst möglich, wenn die Umsetzung in den Mitgliedstaaten steht. Hier steckt das eigentliche Potenzial dieser EU-Agrarreform.

## Anmerkungen

- 1 In vielen anderen »alten« Mitgliedstaaten wurde nur wenig über Obergrenzen oder das Greening, sondern viel mehr über die nationale oder regionale Angleichung der Zahlungshöhe je Hektar gestritten, was Deutschland schon 2004 beschlossen hatte und im sogenannten »Gleitflug« bis 2013 als regional einheitliche Zahlungshöhe eingeführt hat. In Osteuropa standen vor allem die dort deutlich geringeren Durchschnittszahlungen (je Hektar) im Vergleich zu denen der alten Mitgliedstaaten im Vordergrund, außerdem wollten diese Mitgliedstaaten ihr System der »einheitlichen Flächenzahlung« beibehalten – was ihnen gelungen ist (bis 2020).
- 2 Siehe dazu z. B.: U. Jasper: Die Chancen nutzen! Die EU-Kommission legt Vorschläge für die Agrarpolitik nach 2013 vor. In: Der kritische Agrarbericht 2012, S. 20–28. Sowie: U. Jasper: EU-Agrarpolitik im Kraftfeld der Interessen. In: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 25–30.
- 3 Abl/EuroNatur (Hrsg.): Eine andere Agrarpolitik ist möglich. Deutschland muss die großen Möglichkeiten der EU-Agrarreform nutzen für eine bäuerliche, umwelt- und tierschutzfördernde Landwirtschaft. Gemeinsame Forderungen zur Umsetzung der EU-Agrarreform. Rheinbach/Hamm, August 2013 ([www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/positionen.html](http://www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/positionen.html)).
- 4 Politischer Beschluss der deutschen Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013 in München.
- 5 Nähere Erläuterungen und Berechnungen für Deutschland dazu in dem Beitrag von Bernd Voß in diesem Kapitel des Kritischen Agrarberichts (S. 31–34).

## Folgerungen & Forderungen

- Die EU-Agrarreform bietet den Mitgliedstaaten erhebliche Chancen, die Zahlungen jetzt gerechter und auch grüner zu gestalten.
- Über diese Chancen lohnt eine intensive öffentliche Debatte in den Mitgliedstaaten, auch in den nächsten Jahren.
- Je mehr sich der Reformansatz in einzelnen Mitgliedstaaten durchsetzt, umso stärker wird die Ausgangsposition, um bei der Halbzeitbewertung im Jahr 2017 und bei der nächsten Reform noch größere Schritte hin zu einer zukunftsweisenden und gesellschaftsfähigen Agrarpolitik durchzusetzen.



**Ulrich Jasper**

Stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).

Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm  
E-Mail: [jasper@abl-ev.de](mailto:jasper@abl-ev.de)