

Berlin, 15. Juli 2008

Stellungnahme
zur den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission
zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 20.05.2008
KOM (2008) 306

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Raiffeisenverband e.V. (DRV) vertritt rund 3000 genossenschaftliche Unternehmen aus der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Sie beliefern die Landwirte mit Vorleistungen und Betriebsmitteln und erfassen, verarbeiten und vermarkten die landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Lebens- und Futtermittel. Etwa ein Drittel der DRV-Mitglieder sind Agrargenossenschaften, die als Mehrfamilienbetriebe Landwirtschaft mit im Durchschnitt 41 Mitgliedern und ihren Familien auf 1.660 ha betreiben.

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2003 war ein weitreichender Eingriff in das marktordnungspolitische Instrumentarium der Europäischen Union (EU). Landwirte, aber auch die vor- und nachgelagerten Unternehmen brauchen stabile und verlässliche Rahmenbedingungen, um sich auf die erst ab 2005 schrittweise in die Praxis umgesetzten neuen Regelungen einzustellen. Sie handeln und investieren im Vertrauen darauf, dass diese Rahmenbedingungen – wie von der Politik wiederholt zugesichert – bis zum Jahr 2013 Bestand haben werden. Vor diesem Hintergrund wäre ein erneuter agrarpolitischer Kurswechsel den Marktbeteiligten weder zu vermitteln noch zuzumuten.

Die EU-Kommission hat wiederholt angekündigt, die „Gesundheitsprüfung“ der gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Ziel durchzuführen, die Funktionsfähigkeit der geänderten Instrumente zu überprüfen und zu optimieren. Von einer tiefgreifenden Agrarreform hatte sie bislang immer deutlich Abstand genommen. An dieser Ankündigung müssen die Verordnungsvorschläge zum Health Check gemessen werden.

II. Progressive Kürzung der Direktzahlungen wird vom DRV mit Nachdruck abgelehnt!

Eine einschneidende Verletzung dieses Anspruchs sieht der DRV in der vorgeschlagenen Erhöhung der Basismodulation und der Einführung eines progressiven Elements.

Nach dem Willen der Kommission soll die Basismodulation von derzeit 5 % ab 2009 jährlich um 2 % steigen, bis 2012 der Wert von 13 % erreicht wird. Zusätzlich soll ein progressives Element eingeführt werden, so dass der maximale Modulationssatz je nach Betriebsgröße im Jahr 2012 zwischen 13 % und 22 % liegen wird.

Der DRV lehnt diese Vorschläge entschieden ab.

Die Anhebung der obligatorischen Modulation widerspricht der zugesagten Planungssicherheit bis 2013. Darüber hinaus wäre eine weitere Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule nur dann gerechtfertigt, wenn zuvor eine sinnvolle Verwendung zusätzlicher Gelder im Rahmen der ländlichen Entwicklung sichergestellt wird. Voraussetzung für Beschlüsse zur Abänderung des finanziellen Rahmens müssten somit zunächst konkrete Vorschläge für geeignete zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule sein, die insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft verbessern.

Des Weiteren ist der DRV der Auffassung, dass durch die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde, der einer progressiven Modulation widerspricht. In der zitierten Verordnung ist in den Regelungen über die Modulation (Artikel 10), die Haushaltsdisziplin (Artikel 11) und die Obergrenzen (Artikel 41) die Möglichkeit einer Kürzung europarechtlich festgelegt worden. In keiner dieser Regelungen ist ein Hinweis dafür zu finden, dass diese Kürzungen in Abhängigkeit von den Betriebsgrößen durchgeführt werden können. Die dort gewählten Formulierungen begründen somit einen Vertrauenstatbestand dahingehend, dass größenbedingte Kürzungen nicht vorgesehen sind. Diese Rechtsauffassung wirkt aus Sicht des DRV umso stärker, als im Vorfeld dieser Regelungen schon einmal über Kappung und Degression von Direktzahlungen gesprochen worden ist und von einer Einführung abgesehen wurde.

Darüber hinaus hält der DRV eine Anhebung der Modulation verbunden mit einer progressiven Staffelung der anzuwendenden Prozentsätze auch deshalb für nicht akzeptabel und nicht vermittelbar, weil in Bezug auf die Verwendung der so generierten öffentlichen Mittel in den Kommissionsvorschlägen lediglich allgemeine Hinweise gegeben werden. Es wird in relativ allgemeiner Form auf die neuen Herausforderungen für die GAP durch Klimawandel, Risikomanagement,

Bioenergie, Wasserbewirtschaftung und Artenvielfalt verwiesen, ohne jedoch ganz konkrete Maßnahmen zu benennen und den dafür erforderlichen Mittelaufwand zu präzisieren.

Progressive Modulation diskriminiert die Agrargenossenschaften!

Durch eine solche progressive Kürzung der Direktzahlungen würden insbesondere die in Ostdeutschland als Mehrfamilienbetriebe wirtschaftenden Agrargenossenschaften in ungerechtfertigter Weise erheblich und vor allem einseitig belastet. Ein solcher Ansatz stellt eine Diskriminierung genossenschaftlicher Zusammenschlüsse dar, denen große Bedeutung für die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft zukommt. Deshalb weist der DRV diese Überlegungen mit großem Nachdruck zurück und zwar insbesondere aus Sicht von rund 1.100 Agrargenossenschaften, die in der EU am stärksten von solchen Vorschlägen betroffen wären.

Die Agrargenossenschaften sind integraler Bestandteil der Agrarstruktur in den ostdeutschen Bundesländern. Die EU-Kommission selbst hat festgestellt (Amtsblatt der EG, Nr. C 215, Seite 7 ff., vom 10.07.1998), dass die Entwicklung von unternehmerischen Fähigkeiten in der Landwirtschaft der ehemaligen DDR aufgrund der politischen Gegebenheiten stark erschwert war. Deshalb hat eine Vielzahl von in der DDR-Landwirtschaft Tätigen die Möglichkeit wahrgenommen, sich an einem Unternehmen in der Rechtsform der Genossenschaft zu beteiligen. Die Kommission formuliert dort wörtlich:

„Es dient somit vor allem der persönlichen Sicherung einer landwirtschaftlichen Existenz und damit der Abfederung der Transformationsprozesse in der Agrarstruktur der neuen Bundesländer, wenn sich Landwirte zur Fortführung erlernter Wirtschaftsweisen im Rahmen von juristischen Personen entschließen und auf diese Weise das Risiko des freien Wirtschaftens teilen, ihr Know-how ergänzen und eine tendenziell wettbewerbsstarke Betriebsgröße beibehalten.“

Agrargenossenschaften sind Mehrfamilienbetriebe!

Eine Agrargenossenschaft wird heute im Durchschnitt von 41 Mitgliedern mit ihren Familien getragen. Die Familienangehörigen zählen z. T. auch zu den im Durchschnitt 29 Arbeitskräften, die in der Agrargenossenschaft beschäftigt sind. Ferner steht hinter der Agrargenossenschaft eine große Anzahl von Landeigentümern, die ihr oftmals klein parzelliertes Bodeneigentum der Genossenschaft über Pachtverträge zur gemeinsamen Bewirtschaftung überlassen.

Agrargenossenschaften sind wichtige Arbeitgeber im ländlichen Raum. Das ist ein bedeutendes Kriterium, das es aus Sicht des DRV ebenfalls zu berücksichtigen gilt. Bei der Gewährung von

Direktzahlungen in den verschiedenen agrarstrukturellen Größenklassen und ihrer Rechtfertigung bedarf es also einer differenzierten Betrachtung.

Der kooperative Charakter der Agrargenossenschaften unterscheidet sich nicht grundsätzlich von anderen landwirtschaftlichen Betriebsformen. Auch letztere sind in den neuen wie in den alten Bundesländern unabhängig von ihrer jeweiligen Betriebsgröße durch vielfältige kooperative Beziehungen mit dem Ziel der Arbeits- und Kostenentlastung miteinander verbunden – sei es in der direkten zwischenbetrieblichen Kooperation, über Maschinenringe, Inanspruchnahme von Dienstleistern u. a. m.

Der Umstand, dass sich Menschen zur gemeinsamen Landbewirtschaftung in einer Genossenschaft zusammengeschlossen haben, darf nach Auffassung des DRV nicht zum Anlass für eine Diskriminierung bei den Direktzahlungen genommen werden. Genossenschaften haben in der europäischen Landwirtschaft stets eine tragende Rolle gespielt – zum einen in der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten, spätestens seit der deutschen Wiedervereinigung aber auch auf Ebene der landwirtschaftlichen Produktion. Ziel und Zweck des freiwilligen Zusammenschlusses in einer Genossenschaft ist es dabei stets, dass sich Einzelpersonen zusammenschließen, um so ihre wirtschaftliche Situation durch das gemeinsame Engagement zu stärken.

Agrargenossenschaften verfügen über einen leistungsfähigen Produktionsbereich!

Im Produktionsbereich haben die Agrargenossenschaften, entgegen einer ansonsten weit verbreiteten rückläufigen Entwicklung, mit bedeutenden Investitionen die Tierhaltung in Ostdeutschland fortgeführt und teilweise ausgedehnt. Damit haben sie in besonderer Weise die ökologisch erwünschte Verknüpfung von pflanzlicher und tierischer Produktion beibehalten.

Historisch bedingt existieren große Ställe, sowohl bei Schweinen, Rindern und Geflügel. Kuhställe mit mehr als 1.000 Tieren sind keine Seltenheit bei Agrargenossenschaften. Diese Wirtschaftsräume sind mit Investitionszuschüssen modernisiert und tiergerecht gestaltet worden. Diese langfristig abzuschreibenden Investitionen sind größtenteils unter Zugrundelegung von seinerzeit gekoppelten Direktzahlungen kalkuliert und getätigt worden. Unter diesen Annahmen sind sie auch mit EU-Mitteln staatlich gefördert worden. Diese Ställe lassen sich ausschließlich in flächenstarken Betrieben sinnvoll verwerten, die auch viele Arbeitsplätze stellen. Eine einseitige Kürzung der Direktzahlungen verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit dieser großen Betriebe auf dem Landmarkt aber so stark, dass die Flächenausstattung zurückgehen wird. Bei fehlender Futtergrundlage wird die Nutzung der Ställe eingestellt werden. Arbeitsplätze und Investitionen sind dann dauerhaft verloren.

III. Schritte zur Lockerung des Milchquotensystems prüfen!

Im Milchsektor zeigen die Vorschläge der EU-Kommission, dass die Liberalisierung des Milchmarktes weiter voranschreiten wird. Mit dem Vorschlagspaket wird klar unterstrichen, dass die Milchquotenregelung im Jahr 2015 auslaufen wird. Der DRV begrüßt, dass nach lang andauernder Diskussion über diese für den Milchmarkt entscheidende Weichenstellung mit dem Gesundheits-Check eine endgültige politische Verbindlichkeit geschaffen wird.

Zur Vorbereitung des Ausstiegs schlägt die Kommission eine schrittweise Erhöhung der Milchquoten vor. In einem günstigen Marktumfeld hält es der DRV für sinnvoll, die Restriktion des Quotensystems im Interesse der Zukunftsbetriebe und zur Vermeidung eines abrupten Wandels im Jahr 2015 schrittweise zu lockern. Neben der von der EU-Kommission bevorzugten Erhöhung der Milchquoten sollte aus Sicht des DRV eine schrittweise Absenkung der Superabgabe erwogen werden. Diese würde zielgerichteter wirken, da sie leistungsfähigen Milchviehbetrieben, die zusätzlichen Handlungsspielraum benötigen, eine Wachstumsperspektive eröffnet und ohne neuen Verwaltungsaufwand umsetzbar ist. Bei der konkreten Ausgestaltung des Übergangs in eine Zeit ohne Quote müssen die möglichen Auswirkungen auf den Milchmarkt und die Erzeugereinkommen berücksichtigt werden. Es darf nicht zu wirtschaftlichen Verwerfungen für die Milcherzeuger und die Molkereiwirtschaft kommen.

Zur Vorbereitung des Quotenausstiegs hält der DRV ein Begleitprogramm für erforderlich, das die strukturellen Anpassungsprozesse flankiert und die Milcherzeugung in Regionen mit schwierigen Produktionsbedingungen unterstützt. Entsprechende Fördermaßnahmen sind im Vorschlagspaket bislang nicht ausreichend enthalten.

Neben der Ausgestaltung der Quotenregelung ist auch den übrigen Rahmenbedingungen für den Milchmarkt ausreichend Beachtung zu schenken. Die Entwicklungen am Milchmarkt in den letzten zwölf Monaten haben deutlich gemacht, dass trotz eines längerfristig positiven Nachfrage-trends auch künftig Perioden der Marktschwäche nicht auszuschließen sind. Im Zuge des Gesundheits-Checks der Gemeinsamen Agrarpolitik dürfen deshalb die Marktordnungsinstrumente keinesfalls vorschnell abgebaut oder gar abgeschafft werden. Sie sind als Sicherheitsnetz zu erhalten und bei Bedarf rechtzeitig und aktiv zu nutzen. Dies gilt insbesondere für den Butterfettmarkt. Eigene Marktanalysen der Kommission Zeit belegen, dass in den nächsten Jahren gerade bei Milchfett Mengendruck entstehen kann. Diese Einschätzung steht im klaren Widerspruch zu ihrem Vorschlag, künftig auf die Absatzmaßnahmen für Butterfett vollständig zu verzichten. Zur Bewältigung auftretender saisonaler Marktschwankungen ist auch künftig durch die Aufrechterhaltung der privaten Lagerhaltung zu unterstützen. Um die Verlässlichkeit der Intervention im Sinne eines Sicherheitsnetzes in besonders schwierigen Marktsituationen zu gewährleis-

ten, ist ein Ankauf im Ausschreibungsverfahren entgegen dem Kommissionsvorschlag erst nach Erreichen der Mengenschwelle von 30.000 Tonnen vorzusehen.

IV. Überprüfung der Marktordnungsinstrumente im pflanzlichen Bereich

1. Getreideintervention als Sicherheitsnetz erhalten!

Der Kommissions-Vorschlag, die Intervention von Getreide künftig als Sicherheitsnetz nur noch bei Weizen beizubehalten, wird vom DRV begrüßt. Die bislang bereits für Mais eingeleiteten Schritte zur Verringerung der Intervention können auch auf andere Futtergetreide ausgedehnt werden, müssen aber in Krisenfällen als reaktivierbares Instrument zur Verfügung stehen. Nach Auffassung des DRV wird damit den Markterfordernissen ausreichend Rechnung getragen.

Entschieden abgelehnt wird vom DRV hingegen der Kommissionsvorschlag, die verbleibende Intervention für Weizen ggf. regional zu begrenzen und auf ein Ausschreibungsverfahren umzustellen.

Grundsätzlich würden die Instrumente der Getreideintervention nur greifen, wenn der Marktpreis unter ein Niveau von 101,31 €/t (Referenzpreis) fällt. Die Wahrscheinlichkeit dieses Preisszenarios scheint zwar nach jetzigem Ermessen eher gering zu sein und würde gegenüber der gegenwärtigen Marktsituation einen gravierenden Preisverfall bedeuten.

Um in einem solch schwierigen Marktumfeld mit der Intervention als „Sicherheitsnetz“ eine Preisstabilisierung zu erreichen, wären für die Landwirte und ihre Handelspartner Transparenz und Planungssicherheit erforderlich.

Mit dem von der EU-Kommission vorgesehenen Ausschreibungsverfahren und der möglichen mengenmäßigen Begrenzung der Intervention auf ganz bestimmte Regionen oder Mitgliedstaaten wäre die gewünschte Stabilisierung aber nur eingeschränkt möglich. Für den DRV ist absehbar ist vielmehr, dass die EU-Kommission den Interventionspreis (und damit den Marktpreis) in der gesamten EU deutlich unter den Referenzpreis steuern könnte, wenn Sie die preislich niedrigsten Angebote zur Intervention akzeptieren würde.

Der DRV fordert daher, dass jetzige System der Getreideintervention für Weizen flächendeckend zu erhalten. Gerade dann könnte die EU-Kommission mit der Intervention zur Marktstabilisierung beitragen. Zu einem absehbaren späteren Zeitpunkt mit deutlich höheren Preisen könnten diese Bestände dann wieder dem Binnenmarkt oder der Exportwirtschaft zur Verfügung gestellt wer-

den. Denkbar wäre allerdings, die Intervention auf die letzten drei Monate im Getreidewirtschaftsjahr zu beschränken.

2. Obligatorische Flächenstilllegung nicht mehr zeitgemäß!

Der Vorschlag der EU-Kommission, die obligatorische Flächenstilllegung zu beenden, entspricht einer jahrelangen Forderung des DRV und wird daher begrüßt. Aufgrund der steigenden Nachfrage sowohl auf den Nahrungs- und Futtermittelmärkten sowie zunehmend auch aus dem neu entstandenen Bioenergiesektor ergibt sich die Notwendigkeit, dass Flächenpotential in der EU voll auszuschöpfen. Eine administrativ verordnete Flächen- und damit Ressourcenverknappung würde sich insbesondere für Veredelungsbetriebe kostentreibend auswirken und ist mit der derzeitigen Konstellation knapp versorgter Märkte nicht mehr vereinbar.

3. Energiepflanzenprämie

Der Anbau von Energiepflanzen auf nicht stillgelegten Flächen wird in der EU-27 für ein maximales Flächenkontingent von 2 Mio. ha mit einer Prämie von 45 €/ha honoriert. Bei Überschreiten der Obergrenze erfolgt allerdings eine entsprechende prozentuale Kürzung der Prämie. Angesichts deutlich gestiegener Marktpreise für Energiepflanzen einerseits und des erheblichen Verwaltungsaufwandes und der vergleichsweise dazu relativ geringen Prämie andererseits ist ein Festhalten an der Regelung aus Sicht des DRV nicht länger erforderlich. Vielmehr sollten die Mechanismen von Angebot und Nachfrage darüber entscheiden, welcher Verwendungsrichtung die produzierten Pflanzen zugeführt werden.