

Herrn
Klaus Klinkhamer
Vorsitzender
Umwelt- und
Agrarausschuss

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2255

Stellungnahme Bundesverband Deutscher Milchviehhalter BDM e.V.
zu den Anträgen Drucksache 17/11071 – 17/1176 und 17/1229

Sehr geehrter Klinkhamer,

gerne kommen wir Ihrem Angebot, eine Stellungnahme zu den angeführten Anträgen abzugeben, nach. Die Umsetzung der in den Anträgen gemachten Beschlussvorschläge wird von uns weitestgehend für notwendig erachtet. Wir sehen neben der Diskussion um die Gestaltung der Zahlungen die Notwendigkeit, sich über die grundsätzliche Ausrichtung der GAP Gedanken zu machen. Diese Gedanken stehen deshalb bei unserer Stellungnahme an erster Stelle.

Grundlegende Neuausrichtung der GAP ist notwendig

Mit der bisherigen Ausrichtung der GAP geht die Zielrichtung einher, die europäische Landwirtschaft, vor allem aber die nachgelagerte europäische Ernährungswirtschaft preislich wettbewerbsfähig für die Weltmärkte zu machen. Die Prämienzahlungen waren ursprünglich damit begründet, der Landwirtschaft den notwendigen Zeithorizont für Anpassungsschritte zu verschaffen. Mit einem Anteil von annähernd 70 % am Gesamteinkommen sind die Direktzahlungen in Höhe von 40 Mrd. € in der Europäischen Union (EU) und ca. 5,7 Mrd. € in Deutschland zu einem derzeit unverzichtbaren Einkommensbestandteil geworden. Der Grund liegt in der Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik auf über den (niedrigen) Preis definierte Exportfähigkeit.

Die Direktzahlungen waren zunächst für einen begrenzten Zeitraum vorgesehen. Aufgrund der steigenden Weltbevölkerung und einer Änderung der Ernährungsgewohnheiten wurde ein bedeutender Anstieg der Nachfrage und damit einhergehend der Erzeugerpreise auf den Märkten prognostiziert. Tatsächlich steigt der Bedarf an Nahrungsmitteln, gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern, zwar ständig, die für die Deckung des Bedarfs mit europäischen Lebensmitteln notwendige Kaufkraftsteigerung ist jedoch bisher nicht in dem proklamierten Umfang gegeben. Zudem ist es im Sinne der Ernährungssouveränität nicht vertretbar, die Deckung des Grundbedarfes an Nahrungsmitteln in den Drittländern dauerhaft auf Nahrungsmittelimporte aufzubauen. Fast 20 Jahre nach der erfolgten Umsteuerung der GAP im Zuge der MacSharry-Reformen sind die oben genannten Prognosen nicht eingetreten. Der

Marktpreis für Getreide und auch Milch liegt immer wieder auf nicht kostendeckendem Niveau. Lediglich in kurzzeitigen Phasen eines Marktgleichgewichtes können Erzeugerpreise realisiert werden, die zumindest annähernd eine vorübergehende Vollkostendeckung zuließen.

Mit der GAP-Reform 2013 ist wieder ein Zeitpunkt erreicht, der zu einem grundsätzlichen Überdenken der EU-Agrarpolitik Anlass geben muss. Die bisherige europäische Agrarpolitik führte zu einem massiven Abbau der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, ohne gleichzeitig eine nachhaltige wirtschaftliche Perspektive für die noch in der Produktion verbleibenden Landwirte zu schaffen. Verbunden damit ist eine massive Intensivierung der Landwirtschaft im Sinne eines hohen Energie- und Ressourcen-Inputs sowie eine immense soziale Belastung der in der Landwirtschaft tätigen Menschen festzustellen. Bei der Verteilung der Finanzmittel wurde dem Arbeitskräftebedarf, welcher in den einzelnen Sparten der Landwirtschaft sehr unterschiedlich ausfällt, keine Beachtung geschenkt, obwohl immer wieder die Einkommensfunktion der Zahlungen betont wird.

Mit der intensiven Agrarinvestitionsförderung wurden sowohl im Erzeugungs- wie auch im Verarbeitungssektor Kapazitäten geschaffen, die angesichts der realen Marktnachfrage nicht marktwirtschaftlich zu begründen waren.

Das EU-Agrarmodell führte aber nicht nur zu den schon beschriebenen negativen Entwicklungen innerhalb der EU. Gerade in Schwellen- und Entwicklungsländern wurden damit durchaus nicht zu vernachlässigende, negative Entwicklungen ausgelöst. Europäisches, mit Exporterstattungen „marktfähig“ gemachtes Milchpulver, hat nicht wenige Projekte der Entwicklungshilfe zerstört, zumindest massiv gefährdet.

Neben der Diskussion über die Grundausrichtung der EU-Agrarpolitik ist die Frage zu stellen, ob es mit dem derzeitigen System der Direktzahlungen gelingen kann, die großen Herausforderungen bezüglich der Landwirtschaft bewältigen zu können.

Aus oben angeführten Gründen ist die Debatte um die Fortführung der GAP 2013 über die Frage der Verteilung der Gelder hinaus zu erweitern. In erster Linie geht es um die Frage, ob mit der Weltmarktorientierung der GAP die Ziele der europäischen Landwirtschaftspolitik überhaupt erreicht werden können oder ob dieses Ziel nicht viel eher mit einer Orientierung am Binnenmarkt erreicht werden kann.

Zieldefinition GAP

Der Diskussion um die zukünftige Gestaltung der Prämienzahlungen muss aus BDM-Sicht eine Diskussion um die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Agrarpolitik vorgeschaltet werden. Wie eingangs beschrieben,

konzentrierte sich die mit der MacSharry-Reform 1992 beschrittene Ausrichtung vor allem auf eine weltweite Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarproduktion. Die heutigen Erkenntnisse belegen mehrere nicht den Erwartungen von 1992 entsprechenden Entwicklungen. Unter anderem ist die EU-Landwirtschaft aufgrund ihrer Kostenstruktur, vor allem in den Arbeitserledigungskosten, nach wie vor nicht in der Lage, ohne staatliche Stützung durch Direktzahlungen sowie auch immer wieder durch Exportförderung weltmarktfähig zu sein.

Zukünftig sollte wieder das ursprünglich formulierte europäische Agrarmodell mit einer Vielfalt an Betriebsstrukturen und Konzentration auf die Versorgung der Bürger in der EU in den Vordergrund gestellt werden. Dies schließt Exporte von hochwertig veredelten und somit hochpreisig zu verkaufenden EU-Nahrungsmitteln in Drittländer nicht aus. Nur mit einer Vielfalt an Betriebsstrukturen und einem flächigen Erhalt der Produktion von Lebensmitteln werden die ländlichen Räume zu stärken sein. Zur Stärkung der ländlichen Räume gehört auch der Erhalt vieler noch bestehenden Verarbeitungsstrukturen. Der derzeit schon greifbare und immer schneller voranschreitende Konzentrationsprozess in so genannten Gunstlagen führt genau zum Gegenteil: einer Ausdünnung der ländlichen Gebiete verbunden mit dem Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen.

Wir sehen die Notwendigkeit, dass sich die Politik auf die Belange der europäischen Bevölkerung besinnt. Die von EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș initiierte EU-weite Möglichkeit für die Bürger, ihre Vorstellungen zur zukünftigen Agrarpolitik einbringen zu können, zeigte mehrheitlich den Wunsch nach einer Neuausrichtung der Agrarpolitik. Vorrangig soll die Landwirtschaft wieder die Möglichkeit erhalten, ihr Einkommen mit dem Verkauf ihrer Produkte erzielen zu können.

Dies bedeutet, dass die Politik Rahmenbedingungen schaffen muss, mit denen es den Landwirten ermöglicht wird, ein Marktgleichgewicht insbesondere im Milchsektor herzustellen und zu halten. Ohne diese gesetzlich verankerten Rahmenbedingungen wird es aufgrund der Volatilität der Märkte immer wieder zu erheblichen Marktverwerfungen kommen, in deren Folge Exportdumping betrieben werden muss.

Der BDM fordert deshalb von der Politik eine klare Positionierung für eine binnenmarktorientierte EU-Agrarpolitik. Exporttätigkeit mit hochveredelten Premiumprodukten wird befürwortet – unter der Voraussetzung, dass eine die Vollkosten deckende Wertschöpfung gewährleistet ist. Sollte die zur Vollkostendeckung notwendige Wertschöpfung nicht erzielbar sein, muss das Angebot von Rohmilch angepasst werden. Mit Hilfe von steuernden Maßnahmen durch die Milcherzeuger selbst müssen diese entsprechend der Nachfrageveränderung marktwirksam reagieren können.

Für die Finanzperioden des EU-Haushalts ab 2020 sind zudem spätestens bis Mitte der Finanzperiode 2014 - 2020 weitergehende Überlegungen anzustellen, wie künftig Wertschöpfung so erzielt werden kann, dass flächendeckende Direktzahlungen als Einkommensunterstützung an die Landwirtschaft insgesamt nicht mehr zwingend notwendig sind. Das zur Verfügung stehende Agrarbudget wird sich gegenüber der Gesellschaft weiterhin nur noch mit relevanten gesellschaftlichen Leistungen begründen lassen. Ohne Einsicht einer derartigen Neuausrichtung droht ein massiver Rückgang der für die Landwirtschaft zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Ein grundlegender Umbau der Agrarpolitik ist aus Sicht des BDM unerlässlich.

Wir stehen für die Beibehaltung des flächendeckenden Systems der Direktzahlungen mit weiterhin hohem Finanzvolumen - verbunden mit einem erheblichen Umbau des bisherigen Verteilungsmodus unter Einbezug verschiedener Kriterien (Produktionsbereich, Grünlandanteil, Region).

Das Finanzmittelvolumen für die Direktzahlungen ist mittel- und langfristig nur mit der Begründung von gesellschaftlich relevanten Leistungen zu sichern. Dazu zählen neben ökologischen Leistungen vor allem auch sozioökonomische Gesichtspunkte. Um Zahlungen spezifisch und zielgerecht verteilen zu können, ist aus Sicht des BDM eine Mehrstufigkeit der 1. Säule notwendig.

1. Säule

Säule 1A besteht aus einer bundeseinheitlichen oder regional einheitlichen Flächenprämie. Diese Prämie berechnet sich im Wesentlichen aus der Differenz der Grundanforderungen und des Kostenniveaus zwischen der EU und dem Weltmarkt. Sie findet ihre Begründung in der Bereitstellung von „öffentlichen Gütern“ wie Versorgungssicherheit, Erhaltung der natürlichen Lebensbedingungen, Schutz- und Erholungsfunktion der Landschaft, eines Beitrags zur Erhaltung vitaler ländlicher Räume sowie der Einhaltung von CC-Bestimmungen und eines Sicherheitsnetzes für volatile Märkte.

Säule 1B besteht aus bundeseinheitlichen oder regional einheitlichen, an Kriterien gebundenen Zuschlägen. Sie ergeben sich u. a. aus der unterschiedlichen Wertschöpfungstiefe und demzufolge auch der Beschäftigungsintensität der betrieblichen Prozesse. Diese Parameter, die gerade bei arbeitsintensiven Prozessen wie insbesondere der Tierhaltung eine große Rolle spielen, wirken sich bei einer Zunahme positiv auf die Landwirtschaft und damit immer auch auf die nachhaltige sowie strukturelle Entwicklung des ländlichen Raums aus. Es soll hier die vergleichsweise höhere Leistung von Betrieben i. S. der Ziele der GAP honoriert werden. Grundvoraussetzung für die verschiedenen Modelle ist,

dass eine gewisse Bindung an Produktionskenngrößen, wie z. B. Tierbesatz, Arbeitskräftebesatz sowie Erhalt von gesellschaftlich gewünschten und klimaschonenden Grünlandflächen seitens der EU in Zukunft besonders honoriert wird.

2. Säule

Die Honorierung weitergehender ökologischer und soziologischer Leistungen in der 2. Säule der GAP wird durch das Zweistufenmodell der 1. Säule nicht berührt. Ebenso unberührt von diesen Vorschlägen bleibt zunächst der Ansatz der regionsinternen Beihilfendifferenzierung durch die Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete. Die bisherige Mittelausstattung sollte auch zukünftig beibehalten bzw. sogar ausgebaut werden. Mit der 2. Säule ist es zudem möglich, regional wichtige Gegebenheiten entsprechend zu honorieren. Eine weitere, sehr wichtige Zielsetzung ist die Schaffung von Lebensräumen für Insekten (Bienen) mit entsprechend gestalteten Programmen.

Zu überlegen ist, inwieweit die Investitionsförderung weiterhin mit der 2. Säule vorgenommen werden soll. Durch die nationale Entscheidungshoheit über die Ausgestaltung der Investitionsprogramme werden mehr und mehr sehr unterschiedliche Bezuschussungsrichtlinien zu immer mehr Wettbewerbsverzerrung führen. Der BDM sieht die Notwendigkeit einer europaweiten Gleichbehandlung, die aber in der ersten Säule eher umzusetzen ist. Nicht abgerufene Mittel der 2. Säule sind dem Finanzvolumen der Stufe 1 B der 1. Säule zuzuführen.

Verantwortung für die Märkte

Eine weitere zentrale Forderung an die gemeinsame Agrarpolitik ist, die Verantwortung für das Funktionieren der Märkte sowohl in Europa als auch in der Welt nicht alleine den Marktakteuren zu überlassen. Innerhalb Europas sind die Marktregeln so zu setzen, dass ein fairer Interessensausgleich zwischen allen Marktteilnehmern – von den Erzeugern bis zu den Verbrauchern – stattfinden kann, in dem die Interessen aller Marktteilnehmer gleichwertig Berücksichtigung finden. Es ist nicht Aufgabe des Staates, Angebot und Nachfrage selbst in ein Gleichgewicht zu bringen, sondern dieses den verschiedenen Marktakteuren zu ermöglichen.

Das bisherige staatliche Sicherheitsnetz, das in Überschusssituationen den Export und das Einlagern von Massenprodukten fördert, ist in ein Instrument umzuwandeln, mit dem kurzfristig Produktionsspitzen geglättet werden können.

Zusammenfassung:

Die Gemeinsame Agrarpolitik befindet sich zwei Jahrzehnte nach der MaC-Sharry-Reform erneut am Scheideweg. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Notwendigkeit von Leitplanken für ein marktwirtschaftliches System bestätigt. Effiziente und wirksame Marktsteuerungsmechanismen sind Grundvoraussetzung für eine Vermeidung von Marktkrisen. Dabei geht es keinesfalls um eine Renaissance von staatlichen Eingriffen. Vielmehr sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Marktbeteiligten selbst in die Lage versetzen, sich und ihre Märkte zu organisieren.

Jeglicher Veränderung muss jedoch eine Diskussion über ein neues Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft vorangestellt werden. Die Notwendigkeit einer Umorientierung des bisherigen Leitbilds zeigt die von EU-Kommissar Dacian Ciolos angeregte EU-weite Befragung der Bürger zur zukünftigen Gestaltung der GAP. Der Bürger will eine Landwirtschaft in allen ländlichen Räumen und keine Konzentration in wenigen Gunstregionen.

Zukunftsträchtige Agrarpolitik kann sich nicht länger in einer Schutz- oder Verteilungspolitik definieren, sondern als gestaltende Politik für die Vielfalt der ländlichen Räume. Dabei werden auch andere Politikfelder wie Verbraucherschutz, Klimapolitik und Energiepolitik eine tragende Rolle spielen. Wer derzeit noch für möglichst wenig Änderung bei der Fortschreibung der GAP 2013 plädiert, geht an den eigentlichen Herausforderungen für eine zukunftsträchtige Agrarpolitik vollkommen vorbei.

Für eine tief greifende Neukonzeption mit Umbau hin zu einer gestaltenden Agrarpolitik muss der Zeitraum bis 2020 genutzt werden.

Mit freundlichen Grüßen,

Für das Landesteam Schleswig-Holstein des Bundesverbandes Deutscher Milchviehhalter BDM e.V.

Kirsten Wosnitza
Norderfeld 12a
25864 Löwenstedt
Tel: 04673 962284