

4 Die Subventionen der Europäischen Union

Die Landwirtschaft gehört zu den ersten Branchen, in denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bereits Ende der 1950er-Jahre eine gemeinsame und einheitliche Politik eingeführt hat.^a

Die Landwirtschaft ist „multifunktional“.^b Sie hat die Aufgabe, nicht nur Rohstoffe, sondern auch „öffentliche Güter“ zu erzeugen bzw. zu bewahren.^c Marktwirtschaft allein kann dies nicht leisten. Auch für die heutige Europäische Union ist daher eine steuernde Agrarpolitik von großer Bedeutung.^d

Die Ziele

Im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft, Vorläuferin der heutigen Europäischen Union, wurden im Jahr 2002 für die Gemeinsame Agrarpolitik folgende Ziele formuliert:¹

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft insbesondere durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte;
- auf diese Weise für die landwirtschaftliche Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens;
- Märkte stabilisieren;
- die Versorgung sicherstellen;
- für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Diese Ziele ergänzte die Europäische Kommission im Jahre 2010 durch drei weitere „strategische Ziele“:²

- *Ernährungssicherheit*: Erhaltung des Potenzials zur nachhaltigen Nahrungsmittelerzeugung, um die Ernährungssicherheit langfristig in der EU zu sichern und zur Deckung des wachsenden weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen;
- *Umwelt und Klimawandel*: Unterstützung einer Landwirtschaft, die die Europäer mit hochwertigen und vielfältigen Qualitätsnahrungsmitteln beliefert, die auf nachhaltige Weise im Einklang mit Anforderungen in Bezug auf Umwelt, Gewässer, Tiergesundheit, Tierschutz, Pflanzengesundheit und öffentliche Gesundheit produziert werden;
- *Räumliche Ausgewogenheit*: Erhaltung lebensfähiger ländlicher Gemeinschaften, für die die Landwirtschaft eine wichtige wirtschaftliche Tätigkeit ist, die lokale Arbeitsplätze schafft und erhält.

^a siehe Grafik und Text 3: Landwirtschaft gestalten: ein Blick auf den Wandel der Ziele und Instrumente der europäischen Agrarpolitik

^b siehe Grafik und Text 1: Multifunktionalität: Der Nutzen von Landwirtschaft ist vielfältig

^c siehe Grafik und Text 5: Der Staat als Nachfrager nach einer nachhaltigen Landwirtschaft: Die Förderung öffentlicher Güter

^d siehe Grafik und Text 6: Dem Markt freie Hand lassen oder agrarpolitisch eingreifen?

EU-Förderung für die Gestaltung der Landwirtschaft

Um diese Ziele zu erreichen, stehen in Deutschland jährlich rund 6,2 Milliarden Euro an EU-Mitteln zur Verfügung, das sind rund 75 Euro pro Bundesbürger.

Die Agrarpolitik der Europäischen Union (Gemeinsame Agrarpolitik/GAP) beansprucht rund 40 Prozent der finanziellen Mittel des EU-Haushalts.³ Über den EU-Haushalt wird nicht jährlich, sondern alle sieben Jahre entschieden. Daher arbeitet auch die Agrarpolitik mit Siebenjahresplänen. Zu jedem neuen Finanzplan gehört die Überarbeitung der inhaltlichen Ausrichtung, so dass die Erstellung neuer Pläne häufig auch als Agrarreform bezeichnet wird. Eine solche Agrarreform wurde im Jahr 2014 abgeschlossen.

Im Mittelpunkt steht bei solchen Reformen die Art und Weise und mit wie viel Geld die Agrarproduktion und die Agrarmärkte gesteuert werden sollen. Das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch innerhalb der Förderperioden politisch gestaltet wird. Das betrifft kleinere Korrekturen bei Förderprogrammen und Marktpolitik, aber vor allem Themen, die weniger über Fördermittel sondern über das Ordnungsrecht gesteuert werden: beispielsweise die Zulassung oder das Verbot gentechnisch veränderter Pflanzen, Rahmenrichtlinien zu Bodenschutz, Pflanzenschutzmitteleinsatz oder Wasserschutz oder zum Beispiel die europaweite Definition benachteiligter Gebiete (die dann in den Genuss einer besonderen Förderung kommen).

Aufgrund der langen Unklarheit über die Form des Austritts von Großbritannien aus der Europäischen Union (Brexit) wurde der Rhythmus der EU-Haushaltspläne und damit auch der Rhythmus der Agrarreformen durcheinandergewirbelt. Bei Redaktionsschluss^a stand der finanzielle Rahmen für die Agrarpolitik der nächsten Jahre noch nicht fest. Grobe Leitlinien für die nächsten Jahre in der Agrarpolitik lagen jedoch vor.

Das Säulenmodell

In Grafik und Text 3 ist bereits beschrieben worden, dass die Europäische Union ihre Mittel früher insbesondere in die Marktordnung gesteckt hat: beispielsweise Aufkauf von Lebensmitteln durch Intervention, Exportsubventionen oder Vergabe von Produktionsquoten. Von diesen Instrumenten hat sich die Europäische Union weitgehend verabschiedet.

Die 1. Säule – Europäischer Garantiefonds für Landwirtschaft

Der größte Teil der Mittel wandert inzwischen in die Direktzahlungen, die sog. 1. Säule. Sie ist aus der Überlegung entstanden, dass der dramatische Verfall der Agrarpreise durch den Rückzug aus der Marktpolitik für die Landwirte in irgendeiner Form ausgeglichen werden muss.

Die 1. Säule verfügt über rund drei Viertel der Mittel, die im europäischen Haushalt für Landwirtschaft und ländlichen Raum zur Verfügung stehen. Es sind Gelder, die jeder Landwirt erhalten kann, einfach weil er im Rahmen der gegebenen Gesetze Landwirtschaft betreibt.

^a September 2019

Diese Mittel werden vor allem im Verhältnis zur bewirtschafteten Fläche (= pro Hektar) gewährt. Die Mittel sollen dazu beitragen, dass einerseits die landwirtschaftlichen Rohstoffe für unsere Lebensmittel billig bleiben, sich andererseits die Arbeit für die Bauern aber trotzdem rentiert. An der Verteilung dieser Mittel wurde in der Vergangenheit heftige Kritik geäußert: Diejenigen, die diese Subventionen am wenigsten brauchen, weil sie große Betriebe bewirtschaften und durch Rationalisierung ohnehin einen Wettbewerbsvorteil haben, bekommen die meisten Fördergelder. Auch die Tatsache, dass die EU sich eine ökologischere Landwirtschaft zum Ziel setzt, bei diesem umfangreichsten Fördertopf in der Vergangenheit aber ökologische Kriterien gar keine Rolle spielten, stieß auf Kritik. Bei der letzten Reform (2014) sind einige Mindestbedingungen eingeführt worden, die erbracht werden müssen, um den vollen Satz an Fördermitteln zu erhalten. Wesentlich „grüner“ oder „gerechter“ ist die 1. Säule aber nicht geworden.

Die 2. Säule (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)

Die 2. Säule verfügt über weniger als ein Viertel der europäischen Mittel. Diese Mittel werden allerdings durch Gelder von Bund und Ländern aufgestockt. Aus Sicht der Landwirte enthält diese Säule knapp halb so viel Mittel wie die 1. Säule. Um in den Genuss dieser Mittel zu kommen, müssen Landwirte oder auch andere Berechtigte besondere Aktivitäten in Angriff nehmen, die dann gefördert werden. Es geht dabei um Aktivitäten, die im Sinne der Europäischen Union zur sinnvollen Entwicklung des ländlichen Raumes beitragen. Das kann das Wirtschaften nach Richtlinien des ökologischen Landbaus sein (EU-Ziel: umweltfreundliche Landwirtschaft). Hier ist allerdings anzumerken: Ein landwirtschaftlicher Betrieb darf nur für den höheren Aufwand bzw. für die möglichen Ertragsverluste entschädigt werden. Das ist leider nicht besonders attraktiv, da eine Veränderung der Wirtschaftsweise ja nur die Nachteile ausgleicht und nicht zu einem höheren Einkommen führt.

Gefördert werden kann aber auch der Bau eines Stalles oder die Einrichtung eines Hofcafés (EU-Ziel: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit). Im Rahmen der 2. Säule gibt es auch eine Förderung außerhalb der reinen Landwirtschaft. Dazu gehören Maßnahmen der Dorfentwicklung, um das Leben auf den Dörfern attraktiv und zukunftsfähig zu gestalten, Investitionen in Naturschutz- und Tourismusprojekte oder die Unterstützung der Gründung kleiner Betriebe.⁴

Kofinanzierung

Bei der 1. Säule werden ausschließlich Gelder aus dem EU-Haushalt an Landwirte verteilt. Bei der 2. Säule ist es komplizierter. Hier müssen die Mittel aus Brüssel durch Landes- und Bundesmittel kofinanziert werden. Die Bundesländer müssen zunächst eigene Förderprogramme erarbeiten, die zu ihrer besonderen Situation passen. So wird es in der norddeutschen Tiefebene keine Förderung des Weinbaus in Steillagen geben und Bayern hat sicher kein Förderprogramm für den Küstenschutz. Eine Förderung des ökologischen Landbaus oder Programme zur Förderung der Artenvielfalt gibt es jedoch überall. Diese Förderprogramme der Bundesländer müssen von der EU genehmigt werden. Wenn das erfolgt ist, können einzelne

Maßnahmen durch die Europäische Union bezuschusst werden. In der Förderung, die ein Ökobauer bekommt, stecken also nicht nur EU-Mittel, sondern auch Steuergelder seines Bundeslandes sowie der Bundesrepublik Deutschland.

Die Agrarreform von 2014: nur wenig grüner und gerechter

An den pauschalen Flächenprämien der 1. Säule gab es immer wieder Kritik: Sie stehen in keinem Verhältnis zu Aufwand oder Ertrag der landwirtschaftlichen Betriebe und steigern eher die sozialen und ökonomischen Ungleichheiten, anstatt diese zu beseitigen. Außerdem werden auf diese Weise erhebliche Summen an Steuermitteln verausgabt, ohne irgendeine Lenkungswirkung im Sinne des Umwelt- oder Tierschutzes zu haben oder um kleinere Betriebe - bäuerliche Landwirtschaft – zu unterstützen.

Für das Jahr 2014 war eine umfassende Agrarreform angekündigt worden. Natur-, Umwelt- und Tierschutzverbände, entwicklungspolitische Organisationen und auch Vertreter einer bäuerlichen Landwirtschaft waren von den Ergebnissen der groß angekündigten Agrarreform jedoch enttäuscht. Gemessen am Handlungsbedarf und an den ersten Vorschlägen der EU-Kommission war nicht viel Zählbares herausgekommen. Die 1. Säule wurde nicht im erforderlichen Umfang verändert und die 2. Säule, die viele positive Ansätze enthält, war bei der Mittelvergabe wieder zu kurz gekommen. Das spiegelt die politischen Kräfteverhältnisse wider. Im Folgenden wird die Struktur des Fördersystems beschrieben.⁵

Basisprämie

Die „Basisprämie“ beträgt in Deutschland 176 Euro pro Hektar. Jeder Betrieb erhält diese Prämie für jeden Hektar seiner Fläche. Bedingung ist die Einhaltung von Vorgaben für eine ordentliche Wirtschaftsweise, im Fachjargon „Cross Compliance“ genannt.

Greening: grüner ...

Seit 2015 sind 30 Prozent der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Bewirtschaftungsmethoden gebunden, die über die geltenden Cross-Compliance-Standards hinausgehen und dem Klima- und dem Umweltschutz dienen. Für diese zusätzlichen Leistungen werden den Landwirten rund 85 Euro pro Hektar gewährt. Dieses sog. „Greening“ ist für alle Landwirte verpflichtend. Ausgenommen sind Kleinstbetriebe, Betriebe mit ausschließlich Dauerkulturen (z.B. Obst, Wein und Hopfen) sowie ökologisch bewirtschaftete Betriebe. Der Ökolandbau gilt als „green per definition“ und muss daher die Einhaltung der Regeln nicht im Einzelnen nachweisen.

Das Greening umfasst folgende drei Maßnahmen:

- Erhaltung von Dauergrünland: Für Dauergrünland gilt in besonders geschützten Gebieten^a ein umfassendes Umwandlungs- und Pflugverbot. Ein Umbruch von anderen Grünlandflächen bedarf einer Genehmigung. Wird diese erteilt, muss dafür auf einem bishe-

^a so g. Flora-Fauna-Habitat-Gebiete (FFH-Gebiete)

gen Acker in gleichem Umfang Grünland angelegt werden. Dadurch soll das ökologisch wertvolle Dauergrünland in seinem Umfang erhalten und geschützt werden.

- Fruchtartenvielfalt: Um die negativen Folgen von Monokulturen einzugrenzen, müssen Betriebe mit einer Größe zwischen 10 und 30 Hektar Ackerland mindestens zwei Kulturen anbauen. Eine einzelne Kultur darf nicht mehr als 75 Prozent der Fläche umfassen. Betriebe mit mehr als 30 Hektar müssen mindestens drei Kulturen anbauen; die Hauptkultur darf maximal einen Anteil von 75 Prozent der Fläche belegen; zwei Kulturen zusammen dürfen maximal 95 Prozent der Fläche in Anspruch nehmen. Betriebe mit mehr als 75 Prozent Grünland sind von dieser Regelung freigestellt.
- Ökologische Vorrangflächen: Landwirte müssen mindestens 5 Prozent ihrer Ackerflächen als ökologische Vorrangflächen bereitstellen. Diese Flächen sollen einen ökologischen Mehrwert erzeugen. Das ist z.B. durch den Erhalt und die Anlage von Hecken oder Gewässerrandstreifen der Fall. Auch der Anbau von Zwischenfrüchten und Eiweißpflanzen gilt als „ökologisch vorrangig“. Aufgrund der sehr unterschiedlichen ökologischen Wertigkeit auf verschiedene Weise genutzter oder auch nur gepflegter Flächen wurden Gewichtungsfaktoren eingeführt. Der Gewichtungsfaktor für Zwischenfrüchte beträgt 0,3, für brachliegende Felder 1,0, für ökologisch besonders wertvolle Hecken 2,0.

... und gerechter?

Um die Förderung gerechter zu gestalten, gibt es für einige Betriebsgruppen Sonderregelungen und zusätzliche Fördermöglichkeiten.

- Zuschlag für kleine und mittlere Betriebe: Alle Betriebe erhalten für die ersten 30 Hektar zusätzlich etwa 50 Euro pro Hektar, für weitere 16 Hektar etwa 30 Euro pro Hektar. Um hierfür genug Mittel zu haben, wurde die Basisprämie für alle Betriebe auf die oben genannten 176 Euro pro Hektar. Diese Regelung führt dazu, dass Betriebe unter 95 Hektar eine höhere und Betriebe mit mehr als 95 Hektar eine geringere Prämie erhalten als bei einer gleichmäßigen Verteilung.
- Junglandwirteförderung: Um den Einstieg von jungen Leuten zu erleichtern, die einen Betrieb übernehmen oder gar neu gründen, werden Junglandwirte besonders gefördert. Landwirte, die bei der Übernahme eines Betriebs nicht älter als 40 Jahre sind, erhalten für maximal fünf Jahre und 90 Hektar eine Zusatzförderung von 44 Euro pro Hektar.
- Vereinfachung für Kleinlandwirte: Kleinbetriebe mit einem Förderanspruch von weniger als 1.250 Euro werden von den Verpflichtungen des Greenings befreit.
- Förderung nur für „aktive Landwirte“: Unternehmen, die landwirtschaftliche Flächen bewirtschaften, ihr Einkommen aber zum größten Teil aus nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten beziehen, sind von der Förderung ausgeschlossen. Dies betrifft beispielsweise Flughafenbetreiber, Eisenbahnunternehmen, Wasserwerke oder Betreiber von Sport- und Freizeitanlagen.

2. Säule: keine großen Änderungen

Das Programm für die Förderperiode 2014 bis 2020 enthielt keine umwälzenden Neuerungen. Allerdings gab es hier ja auch eher weniger inhaltliche Kritik. Kritisiert wurde vor allem die zu geringe Mittelausstattung. Interessante neue Schwerpunkte wurden bei der Förderung der artgerechten Tierhaltung gesetzt. Auch die Unterstützung von Beratungseinrichtungen wurde neu aufgenommen. Innovativ ist ebenfalls die neu angebotene Förderung von sog. Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP). Landwirte haben – anders als große Industrieunternehmen – keine eigenen Entwicklungsabteilungen. Im Rahmen von EIP-Projekten können sie jedoch zusammen mit Wissenschaft und anderen Akteuren der Wertschöpfungskette unmittelbar zusammenarbeiten und innovative Ideen ausprobieren.⁶ Entsprechende Projekte werden gefördert. Damit erkennt die Europäische Union an, dass der Fortschritt in der Landwirtschaft unmittelbar mit der Praxis zusammen entwickelt werden sollte.

Neue Agrarreform?

Bei Redaktionsschluss lagen Pläne für die nächste Förderperiode vor. In welcher Form sie tatsächlich umgesetzt werden, war noch nicht abzusehen. Das Zwei-Säulen-Modell soll im Prinzip beibehalten werden.

Ein Teil der geplanten Veränderungen betrifft die Abwicklung der Mittelvergabe und einige Versuche, den hohen Aufwand an Bürokratie abzubauen. Letzteres ist sicherlich notwendig, verändert aber noch nicht die Zielrichtung der Agrarpolitik.

Grundsätzlich bekennt sich die Europäische Union zu einer stärkeren Unterstützung von Umwelt- und Klimaleistungen der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft soll auch stärker an den gesellschaftlichen Erwartungen bezüglich Lebensmitteln und Gesundheit ausgerichtet werden.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Europäische Union den einzelnen Mitgliedsländern mehr Freiheiten geben will. Sie argumentiert, dass die einzelnen Mitgliedsländer bei der Detailauslegung der Rahmenrichtlinien mehr Spielräume haben müssen. Beim Blick auf die Konzepte in einzelnen Mitgliedstaaten ist allerdings zu befürchten, dass diese Freiheiten weniger im Sinne des gezielten Schutzes einer bäuerlichen Landwirtschaft oder des Umwelt-, Klima- oder Tierschutzes genutzt werden, sondern eher für Produktionssteigerung und Wachstum.

- 1 Europäische Union (2002): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2002) vom 24. Dezember 2002.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12002E> (23.8.2019)
- 2 Europäische Kommission (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672/5, Brüssel
- 3 Deutscher Bauernverband (2018): Situationsbericht 2017/18. Kapitel 4 Agrarpolitik und Agrarförderung
<https://www.bauernverband.de/41-eu-agrarhaushalt-803647> (23.8.2019)
- 4 BMEL (2015): Entwicklung des ländlichen Raumes 2014 – 2020
https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?nn=5774216¬First=true&docId=5493798 (23.8.2019)
- 5 BMEL (o.J.): Fragen und Antworten zum Hintergrund des geltenden Stands der GAP.
https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-FAQs.html#doc4121226bodyText4 (23.8.2019)
- 6 European Innovation Partnerships (EIP), weitere Informationen siehe beispielsweise unter
<https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eip-agri/eip-in-deutschland/> (23.8.2019)