

Berlin, 14. Dezember 2007

**Stellungnahme**  
zur Mitteilung der EU-Kommission  
Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheits-Check“  
(KOM(2007) 722 endgültig vom 20.11.2007)

**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 Lebensmittel und Futtermittel. Etwa ein Drittel der DRV-Mitglieder sind Agrargenossenschaften, die als Mehrfamilienbetriebe Landwirtschaft mit im Durchschnitt 41 Mitgliedern und ihren Familien auf 1660 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, 2008 eine „Gesundheitsprüfung“ der gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführen mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit der geänderten Instrumente zu überprüfen und zu optimieren. Von einer erneuten Agrarreform hatte sie bislang immer deutlich Abstand genommen. An dieser Ankündigung muss die Mitteilung zum Health Check gemessen werden.

## **Gegen Obergrenzen oder progressive Kürzung der Direktzahlungen**

Eine einschneidende Verletzung dieses Anspruchs sieht der DRV in Teilen der Überlegungen zu möglichen Vereinfachungen der Betriebsprämienregelung. In diesem Zusammenhang wirft die EU-Kommission die Frage nach der Rechtfertigung großer Beträge bei den Direktzahlungen auf.

Die Andeutungen der Kommission lassen erkennen, dass an dieser Stelle ein Systemwechsel angestrebt wird. Durch eine progressive Kürzung der Direktzahlungen würden insbesondere die in Ostdeutschland als Mehrfamilienbetriebe wirtschaftenden Agrargenossenschaften in un gerechtfertigter 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.“*

Der DRV unterstreicht, dass Agrargenossenschaften Mehrfamilienbetriebe sind, wie die Analyse ihrer Eigentums- und Sozialstrukturen deutlich zeigt. 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.

Was die Ausrichtung der Produktion angeht, so haben Agrargenossenschaften, entgegen einer ansonsten weit verbreiteten negativen 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 1000 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.

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 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. Die von der EU-Kommission ins Gespräch gebrachte Begrenzung der Direktzahlungen nach oben kann deshalb gerade aus Sicht der Genossenschaften nicht als Verbesserung oder Vereinfachung des Prämiensystems erkannt und erst recht nicht akzeptiert werden.

Auch die vorgeschlagene zusätzliche Kürzung der Direktzahlungen zugunsten der ländlichen Entwicklung (Anhebung der obligatorischen Modulation) lehnt der DRV ab, da ein solcher Eingriff ebenfalls der zugesagten Planungssicherheit bis 2013 widerspricht. 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.

## **Schritte zur Lockerung des Milchquotensystems prüfen**

Mit Blick auf den Milchmarkt hat die EU-Kommission angekündigt, dass die Milchquotenregelung im Jahr 2015 auslaufen wird. Dieses klare Votum begrüßt der DRV. Die Beratungen zur weiteren Ausgestaltung der Milchmarktordnung müssen sich nun auf geeignete Übergangs- und Begleitmaßnahmen konzentrieren.

Zur Vorbereitung des Ausstiegs hält die Kommission eine schrittweise Erhöhung der Milchquoten für angezeigt. 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. Bei der konkreten Ausgestaltung des Übergangs in eine Zeit ohne Quote müssen auch die möglichen Auswirkungen auf den Milchmarkt berücksichtigt werden. Es darf nicht zu wirtschaftlichen Verwerfungen für die Milcherzeuger und die Molkereiwirtschaft kommen.

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.

Positiv bewertet der DRV, dass die EU-Kommission die Notwendigkeit einer Unterstützung der Milcherzeugung in Regionen mit schwierigen Produktionsbedingungen anerkennt. Entsprechende Fördermaßnahmen müssen allerdings noch konkretisiert werden.

Neben der Ausgestaltung der Quotenregelung ist auch den übrigen Rahmenbedingungen für den Milchmarkt im Gesundheits-Check ausreichend Beachtung zu schenken. Die derzeit positive Situation am Milchmarkt schließt künftige Perioden der Marktschwäche nicht aus. Daher dürfen die Marktordnungsinstrumente keinesfalls vorschnell abgeschafft werden. Sie sind als Sicherheitsnetz zu erhalten.

## **Überprüfung der Marktordnungsinstrumente im pflanzlichen Bereich**

Der Vorschlag der EU-Kommission, die Intervention von Getreide künftig als Sicherheitsnetz nur noch bei Weizen beizubehalten, wird aus Sicht des 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.

Der Vorschlag der EU-Kommission, die Verpflichtung zur Flächenstilllegung zu beenden, entspricht einer jahrelangen Forderung des DRV und wird grundsätzlich begrüßt. Aufgrund der zunehmenden 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.

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.