

## Standpunkt zur Erneuerung der EU-Agrarpolitik (GAP) von Martin Häusling

Ein erklärtes Ziel im 2009 erneuerten Grundlagenvertrag „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ ist unter anderem: „... der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten...“.

Dieses Ziel wird seit Jahren verfehlt, trotz hoher Subventionen aus Steuergeldern. Ein Bericht des Europäischen Parlaments hat gezeigt: Landwirtschaftliche Einkommen erreichen in der EU nicht einmal 50 Prozent der Einkommen in anderen Branchen, obwohl der Export landwirtschaftlicher Produkte steigt und steigt, während wir aus den Ökosystemen das Letzte herausholen und sie mit zu viel Dünger und Agrarchemie belasten.

Warum wir weit entfernt sind von einer zukunftsfähigen Agrarpolitik in Europa, das haben Reinhild Benning und Tobias Reichert von Germanwatch in der von mir herausgegebenen Studie [„Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik“](#) sehr genau analysiert. Sie kommen zu dem Schluss: Es muss sich grundlegend etwas ändern. Das sehe ich auch so!

Unter den Bedingungen der aktuellen Agrarpolitik und den auf Weltmarktniveau ausgerichteten Erzeugerpreisen hat der einzelne Landwirt kaum die Chance, neben der Steigerung der Erträge der Schonung des Naturhaushalts den langfristig unbedingt notwendigen Stellenwert einzuräumen.

Angesichts der relativ geringen, tendenziell fallenden Wertschöpfung in der Landwirtschaft sehen viele Betriebe in der Produktions- und Produktivitätssteigerung die einzige Chance für ihre Existenzsicherung.

Die aktuelle Krise der Landwirtschaft in Europa zeigt, dass das Modell einer export- und wachstumsorientierten Landwirtschaft zwar dem Handel und der Lebensmittelindustrie satte Gewinne beschert. Es respektiert allerdings weder die Wünsche der Verbraucher noch kann es den Bauern ein angemessenes Einkommen sichern. Dabei geht dieses Modell mit einem hohen Maß an Umweltverschmutzung, Verlust von Biodiversität sowie Tierleid einher. Dies kritisieren nicht nur Verbraucher- und Umweltgruppen, sondern auch viele wissenschaftliche Sachverständige und regierungsberatende Gremien in Europa zunehmend. Darüber hinaus wird in einer ganzen Reihe von Zielländern der europäischen Exporte die Entwicklung einheimischer Märkte extrem erschwert und den dort lebenden Bauern ihre Einkommensgrundlage genommen. Die Folge sind Landflucht und Flucht in ökonomisch stabilere Regionen der Erde, zum Beispiel Europa.

Worauf wir daher in Europa (und weltweit) setzen müssen, ist eine nachhaltige, ressourcenschonende und tiergerechte Landwirtschaft, die sich auf ihre eigenen Stärken und wo immer möglich auf die eigenen lokalen Verarbeiter und Märkte besinnt. Mehr regionale Produktion, mehr regionales Handwerk, mehr regionaler Handel. Das generiert auch mehr Wertschöpfung vor Ort und höhere Einkommen für die Landwirtschaft. Welchen Sinn macht es, billige Milch und billiges Fleisch (oder Äpfel und Birnen) über die Weltmeere zu schippern? Mit europäischen Steuergeldern, die letztendlich an Handel und Landbesitzer durchgereicht werden, die aber nicht in die Entwicklung der europäischen Regionen fließen?

Öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen auszugeben, darauf hatte man sich bei der letzten Reform der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik geeinigt. Die Besitzstandswahrer, Turbowachstumsbefürworter und Interessensvertreter des Handels haben dann aber über den Einfluss auf den Rat der Mitgliedstaaten und große Teile des EU-Parlaments mit komplizierten Ausnahmeklauseln und Schlupflöchern den zumindest im Ansatz sinnvollen Vorschlag des damaligen Agrarkommissars Ciolos, die Vergabe der Steuergelder an Umweltauflagen zu binden, inhaltlich völlig verwässert und extrem verkompliziert. Die Umsetzung beinhaltet nun europaweit bis ins Absurde gehende Vorgaben für Landwirte, die ihnen das wirtschaften unnötig erschweren und dabei auch noch immense finanzielle Kräfte in der Agrarverwaltung binden. Unnötig, weil gemessen am Aufwand kaum positive Auswirkungen auf Natur und Einkommensstabilisierung zu verzeichnen sind.

Die bisherige ohne ambitionierte Auflagen gezahlte Betriebsprämie der sogenannten „ersten Säule“ halte ich daher für ineffektiv sowohl für die im „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ festgelegten Ziele der Gewährleistung einer „angemessenen Lebenshaltung“ von Landwirten und ihren Familien und Mitarbeiter, wie auch zur Sicherstellung der öffentlichen Leistungen im Bereich des Ressourcenschutzes.

Die Schieflage der Förderung trägt darüber hinaus zu einer sinkenden Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen im Bereich der Lebensmittelverarbeitung bei. In Deutschland nimmt die Zahl der handwerklichen Lebensmittelverarbeiter sogar noch rascher ab als in anderen EU-Ländern. Dies konterkariert den Anspruch, eine vielfältige multifunktionale Landwirtschaft zu bewahren, ländliche Einkommen zu stabilisieren und ländliche Regionen zu entwickeln.

Dieses System so wie es ist weiter aufrecht zu erhalten, macht weder ökologisch noch volkswirtschaftlich Sinn.

*Öffentliche Gelder wirklich sinnvoll für öffentliche Leistungen auszugeben, muss in Zukunft bedeuten, dass Gelder der GAP nur noch für Umwelt-, bzw. Klima- oder Gewässerschutz sowie für Tierschutz und für sinnvolle strukturelle Investitionen in die ländliche Wertschöpfung bezahlt werden. Denn nur so sind gesellschaftliche Gegenleistungen mit im Paket. Betriebe, die sich nicht auf dieser Basis entwickeln, müssen ohne Steuergelder auskommen, denn eine Unterstützung wäre durch nichts gerechtfertigt.*

Für die Neuordnung der Agrarpolitik zielen aktuell alle Überlegungen darauf, den bürokratischen Overkill für die Bauern zu beenden und die Agrarverwaltung zu entlasten. Ein System, das im oben genannten Sinne effizient ist, sollte dieses Ziel maßgeblich mit im Blick haben, allerdings ohne die ökologischen und sozioökonomischen Ziele dabei aufzugeben. Es muss einfach und effizient sein.

Dabei muss aber auch klar sein, dass ein gewisses Maß an Kontrolle, da wo öffentliche Mittel vergeben werden, nicht vermeidbar ist. Das ist man dem Steuerzahler schuldig.

Nun gibt es eine Vielzahl von Nachhaltigkeitskonzepten für viele Bereiche in der Landwirtschaft. Komplexe Modelle und Systeme mit vielen messbaren Faktoren als Nachhaltigkeitsanzeiger mögen für wissenschaftliche Erkenntnisse oder industrialisierte Prozesse in der Lebensmittelverarbeitung sinnvoll sein. Für die praktische Landwirtschaft sind sie eher ungeeignet. Da ihre Einhaltung als Gegenleistung für einen Zahlungsanspruch im Detail zu kontrollieren wäre, würde man nur erneut einen Supergau aus Auflagen und Kontrolle konstruieren: Belastbare Untersuchungen beispielsweise zur Biodiversität oder zur Bodenfruchtbarkeit sind kurzfristig für die Überprüfung von Zahlungsansprüchen nicht mit angemessenem Aufwand durchführbar.

Besonders effizient wäre es, wenn zur Orientierung an höchsten Ansprüchen der ökologischen, tiergemäßen und regionalökonomischen Wirksamkeit ein System gewählt wird, welches diese Ansprüche als Konzept mit einem einmaligen Kontrollvorgang überprüft.

Ein solches System ist der ökologische Landbau. Dieses System bietet heute schon bei fast allen Faktoren für ein nachhaltiges Agrar- und Ernährungssystem große Vorteile gegenüber der jetzigen konventionellen Bewirtschaftung. Dies hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung in Deutschland in seiner Empfehlung „Gold-Standard Ökolandbau“: Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende“ schon 2011 empfohlen. Eine [aktuelle Studie](#), veröffentlicht in *Nature*, zeigt stellvertretend für viele andere Studien der letzten 2 Jahrzehnte weltweit, dass langfristig der ökologische Landbau in den Bereichen Produktivität, Wirtschaft, Umwelt und sozialer Wohlstand weltweit durchweg besser abschneidet als der konventionelle. Lediglich beim Ertrag liegt der Ökolandbau etwas zurück, bei extremen Wetterbedingungen lag der Ökolandbau jedoch auch in der Ertragshöhe vorne; in den Tropen übertrifft dieser den Ertrag konventioneller Systeme ohnehin generell mit 20-90 Prozent.

Vor allem aber ist der ökologische Landbau in ganz Europa (und auch darüber hinaus) schon als kontrollfähiges System etabliert und es existieren weitentwickelte Handelsrahmenbedingungen. Beides müsste man für ein komplett neues ökologisch orientiertes Direktzahlungssystem auf Grundlage einzelner zu erfüllender Faktoren erst schaffen - und das parallel zum schon existierenden System Ökolandbau. Das wäre volkswirtschaftlich und administrativ unsinnig.

Der Ökolandbau ist also das ideale Leitbild für einen Umbau der EU-Agrarpolitik in Richtung Nachhaltigkeit und eignet sich am besten für den Prämiumstandard zum Erhalt von Fördergeldern. Darunter kann es dann weniger anspruchsvolle Standards geben, bis zu einer Produktion, die zwar gesetzliche Mindestauflagen einhält, aber dafür keine öffentlichen Gelder erhält, weil keine zusätzlichen öffentlichen Leistungen erbracht werden. Intensivbetriebe, die nur auf Grundlage gesetzlicher Mindestvorgaben wirtschaften und am Weltmarkt operieren wollen, können dies ohne Förderung mittels Steuergeldern tun. Um eine nicht nachhaltige Bewirtschaftung dieser Betriebe zu vermeiden, müssen allerdings mindestens die aktuell in den Cross-Compliance-Verpflichtungen formulierten Grundlagen in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz, zukünftig auch ohne den Erhalt von Direktzahlungen gesetzlicher Mindeststandard für jede Form landwirtschaftlicher Produktion in der EU sein.

Zum Schutz und zur Erhöhung der Biodiversität in Agrarökosystemen muss allerdings zukünftig mehr geleistet werden, als es die Auflagen im ökologischen Landbau zur Zeit sicherstellen können. Dafür muss im Bereich Agrobiodiversität zunächst vor allem in passende Forschungs- und Züchtungsprogramme für das System Ökolandbau investiert werden. Dem Prämiumstandard Ökolandbau sollten jedoch auch weitere Module angegliedert werden, die die nicht durch den Ökolandbau abgedeckten sinnvollen Teile der heutigen „Agrarumweltprogramme“ zur Förderung der Biodiversität aufnehmen. Zum Beispiel im Naturschutz. Vertragsprogramme wie „Partnerbetriebe Naturschutz“ würden dann zu einem „Prämiumstandard –Plus“ führen. Ausserdem müssen weitere Module die Förderung regionaler Absatz- und Verarbeitungsstrukturen ermöglichen. Der Ökolandbau hat zwar in den letzten Jahren weit mehr zur Schaffung von Arbeitsplätzen und handwerklichen Strukturen beigetragen als die konventionelle Lebensmittelkette; Diese Strukturen sind aber nicht zwingend in den Prinzipien enthalten und aktuell sogar gefährdet. Sie müssen aktiv unterstützt und gefördert werden.

Darüber hinaus müssen benachteiligte und für den Artenschutz ganz besonders wichtige Gebiete in die Lage versetzt werden, eine naturverträgliche Landbewirtschaftung auf Dauer sicher zu stellen. Hier muss gezielt über Module für benachteiligte Gebiete (zB Bergbauernprogramme) eine erheblich höhere Förderung verankert werden. Andernfalls stehen die nachhaltige Bewirtschaftung und die Entwicklung eines gleichwertigen Lebensstandards in diesen Regionen in Frage. Solch ein Konzept funktioniert natürlich nicht mit völlig liberalisierten Märkten. Hier stehen wir vor einer grundlegenden Entscheidung.

Das „Recht auf Nahrung“ ist als Menschenrecht völkerrechtlich im UN-Sozialpakt verankert. Es ist außerdem in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten. Die „Internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung“ wurden 2004 von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommen. Nach den Leitlinien beinhaltet das Recht auf Nahrung die selbstbestimmte Wahl des Ernährungssystems sowie den gleichberechtigten Zugang zu gesunder Ernährung, unabhängig von Einkommen und Herkunft. Das Recht auf Nahrung umfasst aber auch das Recht der Menschen und Regierungen, Maßnahmen gegen ökologische, wirtschaftliche oder soziale Formen des Dumpings zu ergreifen und ihre eigenen nachhaltigen Ernährungssysteme zu entwickeln (kurz: Ernährungssouveränität). Dies gilt für Entwicklungsländer und Europa gleichermaßen.

Warum sollen wir uns einer Freihandelsideologie beugen, wenn diese unsere Bauern ärmer, die Regionen weniger lebenswert, die Umwelt kaputt und die Tiere kränker macht und uns globalen industriellen Einheitsbrei vorsetzt, statt natürliche, regionale, genussvolle Lebensmittel?

#### Daher fordere ich für eine Neuausrichtung der GAP:

1 Umwelt-, bzw. Klima- oder Gewässerschutz sowie für Tierschutz und strukturelle Investitionen in die ländliche Wertschöpfung sind bisher nicht offizielle Ziele des Art. 39 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Daher muss der Artikel 39 angepasst werden.

2 Ökologischer Landbau muss Leitbild der europäischen Agrarpolitik und Prämiumstandard für öffentliche Gelder werden.

3 Beginnend 2020 soll bis spätestens 2034 das Zahlungssystem umgebaut sein.

4 Während dieser Übergangszeit erhalten Betriebe mit gestaffelten geringeren Standards in Tierhaltung und/oder Ackerbau entsprechend weniger Geld. Diese Standards sollten sich aus einfach zu überprüfenden Betriebsfaktoren ergeben, z.B. Weidehaltung bzw Mindestfruchtfolge, ausschließlich organische Düngung etc. da sonst wiederum ein bürokratischer Overkill droht.

5 Die Sicherung und den Wiederaufbau der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft, erweiterte Naturschutzleistungen und die Förderung benachteiligter Gebiete sollen spezielle Förder- Module zusätzlich leisten, die sowohl für den Prämiumstandard (Ökolandbau) als auch andere Standards angeboten werden.

6 Für den Übergang zu tiergerechteren Haltungssystemen brauchen wir die Förderung eines schrittweisen Übergangs. Dafür braucht es europaweit eine neue Definition für regional angepasste artgerechte Haltungssysteme und den Ausbau der Weidehaltung.

7 Die Bindung der Tierhaltung an die in der Region vorhandene Futterbaufläche muss bei allen Standards mittelfristiges Ziel sein.

8 Der Leguminosenanbau in Europa muss Grundlage der heimischen Eiweißversorgung werden.

9 Wir brauchen die Entwicklung einer angepassten „guten fachlichen Praxis“ der Anwendung der europäischen Hygienerichtlinien bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), damit diese nicht weiter aus dem Wettbewerb gedrängt werden.

10 Besondere Förderung der Entwicklung lokaler Vermarktungsstrukturen auf allen Absatzebenen europaweit.