

Standpunkt zur EU-Agrarpolitik (GAP) ab 2028

Martin Häusling, MdEP

Ersichtlich an den Ernteergebnissen der letzten Jahre ist, dass vor allem Dürre, Hitze und Hochwasser die Lebensmittelproduktion zunehmend beeinträchtigen, weshalb Rufe nach mehr klimaschädlicher Intensivierung völlig verfehlt sind. Dürreperioden gab es schon immer. In den letzten Jahren waren sie [jedoch viel extremer als zuvor](#), sowohl in Deutschland als auch weltweit. Das Thünen-Institut hat für Deutschland beispielweise errechnet, dass die Dürre 2018 6 Millionen t Verlust an Getreide gefordert hat. Generell nehmen als Folge des Klimawandels Starkregenereignisse und Trockentage zu. Beide Vorgänge haben zur Folge, dass sich [hydroklimatische Gefahren wie Dürren und Überschwemmungen erhöhen](#) – ein Trend, der auch für die Zukunft prognostiziert wird, sagt der [Dürremonitor](#) des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig.

Schon jetzt führt die Übernutzung bzw. Verschmutzung unserer natürlichen Ressourcen Luft, Wasser, Boden sowie der rasend voranschreitende Verlust an Biologischer Vielfalt direkt und indirekt zu Ertragsausfällen und – einbußen.

Was wir brauchen ist keine Ausweitung der Produktion auf Kosten des Klimas und der Biodiversität sondern [bessere Anpassung unserer Agrarsysteme an Klimaextreme](#) - und das geht nur mit [mehr Agrarökologie und Ökolandbau](#).

Im unter anderem von der Welthungerhilfe verantworteten, peer-reviewten [Global Hunger Index 2021](#) heißt es: „Regierungen und Spender müssen klimaresiliente und diversifizierte Anbaumethoden sowie lokale Märkte stärken.“ So könnten zudem lokale Arbeitsplätze geschaffen werden.

Der Krieg den Putin gegen die Ukraine betreibt, ist eine humanitäre und völkerrechtliche Katastrophe. Es ist existentiell, dass und wie die Europäische Union hier gemeinsam mit den Verbündeten agiert. Um langfristig Ernten zu sichern und ausreichend Nahrungsmittel zu erzeugen, müssen wir die Leistungsfähigkeit unserer natürlichen Ressourcen erhöhen, nicht den Einsatz von Betriebsmitteln wie Düngern oder Pestiziden. 70 Prozent der auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Europa erzeugten Rohstoffe landen im Tank oder Trog. Das weltweite Angebot an Nahrungsmitteln kann wesentlich effizienter durch Umsteuern in diesen Bereichen stabilisiert und erhöht werden. Die kommende GAP darf nicht auf Masse und Export setzen, sondern auf die Wiederherstellung der Ökosysteme, die monetäre Wertschätzung nachhaltiger Produktion und auf Krisenfestigkeit.

Status Quo

Unter den Bedingungen der aktuellen Agrarpolitik und den nach wie vor auf Weltmarktniveau ausgerichteten Erzeugerpreisen hat der einzelne Landwirt kaum eine Chance, neben der Steigerung der Erträge der Schonung des Naturhaushalts den langfristig unbedingt notwendigen Stellenwert einzuräumen. Werden unter der aktuellen Gemeinsamen Agrarpolitik Kosten-Nutzen-Kalkulationen bezüglich einzelner ökologischer Maßnahmen durchgeführt, dann bewerten viele Betriebe die Ausrichtung auf Natur, Umwelt und Tierschutz als Gewinneinbuße im Vergleich zur einfachen Auszahlung der Hektarprämie. Angesichts der relativ geringen und extrem schwankenden Wertschöpfung in der Landwirtschaft sehen viele Betriebe daher immer noch in der Produktions- und Produktivitätssteigerung die einzige Chance für ihre Existenzsicherung. Die schon lange andauernde Krise der Landwirtschaft in Europa zeigt, dass das Modell einer export- und wachstumsorientierten Landwirtschaft zwar dem Handel und der Lebensmittelindustrie satte Gewinne beschert. Es ist allerdings klimaschädlich, vernichtet Biodiversität, erzeugt Tierleid und respektiert außerdem die Wünsche der Verbraucher nicht. Es kann aber vor allem auch den Bauern kein angemessenes Einkommen sichern. 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, klima- und biodiversitätsgerechte und tierfreundliche Landwirtschaft, die sich auf ihre eigenen Stärken und wo immer möglich auf die eigenen lokalen Verarbeiter und Märkte besinnt. Die Sicherung der Ökosysteme muss Priorität haben. Dazu gehört auch mehr regionale Produktion, mehr regionales Handwerk, mehr regionaler Handel. Das generiert 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 - rhetorisch - schon bei den beiden letzten Reformen der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik geeinigt. Die Besitzstandswahrer, Turbowachstumsbefürworter und Interessensvertreter aus Chemieindustrie und Handel haben dann aber über den Einfluss auf den Rat der Mitgliedstaaten und große Teile des EU-Parlaments mit komplizierten Ausnahmeklauseln und Schlupflöchern den schon im Ansatz schlechten Vorschlag der Kommission kaum verbessern können, im Gegenteil es wurde ein [Bürokratisches Monster geschaffen, fast ohne Benefit für Umweltschutz oder Tierwohl](#). Die Umsetzung beinhaltet nun europaweit bis ins Absurde gehende Vorgaben für Landwirte, die ihnen das wirtschaften nochmals 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 Schieflage der Förderung trägt darüber hinaus zu einer sinkenden Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch 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.

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.

Mit der Veröffentlichung des "Green Deal" 2019 als zentrale Umwelt- und Klimastrategie der EU-Kommission und mit der Farm to Fork -Strategie wurde für die GAP eine Vision erstellt, die sich dann in der letzten Reform nicht niederschlug. Die in der F2F-Strategie genannten Leitziele sind dennoch richtig für eine zukunftsfähige Ausrichtung gesetzt. Ihre Umsetzung und Zielerreichung ist auch für die EU-Ziele in den Bereichen Klima, Biodiversität, Wasser und Boden von zentraler Bedeutung. Die zukünftige Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft sollte sich an der Erreichung der Ziele der F2F-Strategie ausrichten, statt an der bisherigen Prämienberechnung über einen Einkommensausgleich.

Neues GAP-Stufen-Modell

Um die Konstruktionsfehler der bisherigen GAP hinter sich zu lassen, und die Umweltleistungen der Landwirtschaft zu erhöhen, braucht es ein neues GAP-Modell. Viel Versprechende Ansätze sehe ich im [Stufenmodell des Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft \(BÖLW\)](#) und im auch vom Thünen-

Institut mit entwickelten [Berechnungsmodell der Regionalwert Leistungen AG](#). Sie entsprechen am weitestgehenden einer Ausrichtung der GAP, die ich auch 2017 schon einmal skizziert habe.

Um die Umweltwirksamkeit und die Planbarkeit für die Betriebe zu erhöhen, könnte die GAP künftig drei Stufen vorsehen: Basis, Basis-Plus und Bio. Die Vorgaben für die Stufen sollten durch wenige aber wirksame Maßnahmen gekennzeichnet sein. Die Anforderung der Förderstufen adressieren ein ansteigendes Schutz-Niveau für die Ressourcen Klima, Wasser, Boden und Biodiversität über eindeutige Regelungen für die Bereiche Pestizide, Düngung, Viehbesatz, Fruchtfolge und Leguminoseneinsatz (im Ackerbau). Die ökologischen Leistungen werden mit jeder Förderstufe anspruchsvoller und entsprechend höher honoriert. Betriebe verpflichten sich, die Vorgaben der Stufen für mindestens 5 Jahre umzusetzen. Ein Aufstieg in eine höhere Stufe innerhalb des Verpflichtungszeitraums ist möglich, ein Abstieg ausgeschlossen. Nur Betriebe, die die Anforderungen einer der drei Stufen erfüllen, erhalten zukünftig finanzielle Unterstützung aus der GAP.



Grafik 1: Stufen der Transformation - Modell zur Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Förderung

Die Anforderungen der Stufen können in den Mitgliedstaaten durch Zusatzmaßnahmen (Top-ups) ergänzt werden. Sinnvolle Maßnahmen wären Förderung für Junglandwirte und -wirtinnen, Agroforstelemente, die Erstellung einer Hoftorbilanz (besonders niedrige N- und P-Salden) und ein extensiver Viehbesatz (0,3 - 1,4 GV). Top-ups bieten sich in den Bereichen an, in denen regionalspezifische Standortbedingungen der Mitgliedstaaten bestehen, wie z.B. für spezifische Artenschutzprogramme.

Für kleine Betriebe soll es in dem neuen Modell agrarstrukturelle Unterstützungsleistungen geben, indem es durch die Anwendung eines Faktors (bspw.: 1,3) für die ersten 50 Hektare mehr Geld pro Stufe geben wird. Ähnlich kann die Unterstützung für „benachteiligte Gebiete“ gestaltet werden, indem Betriebe, die auf Ungunststandorten wirtschaften, einen erhöhten Hektarbetrag erhalten. 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 zur Anpassung der Importregeln, wie auch in der F2F Strategie angedacht.

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 gesetzlichen Regelungen enthalten und aktuell sogar gefährdet. Sie müssen aktiv unterstützt und gefördert werden.

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.

Wir dürfen uns daher nicht einer Freihandelsideologie beugen, wenn diese unsere Bauern ärmer, die Regionen weniger lebenswert, die Umwelt kaputter und die Tiere kränker macht und uns globalen industriellen Einheitsbrei vorsetzt, statt natürliche, regionale, genussvolle Lebensmittel?

Forderungen 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. Vereinfachung grüner Maßnahmen - klare und praktikable Regelungen zu Agrar-Umwelt und Tierschutzmaßnahmen über das 3 -Stufenmodell.

2 Ökologischer Landbau muss im 3 Stufenmodell Leitbild der europäischen Agrarpolitik und Prämiumstandard für öffentliche Gelder werden.

4 Über das Stufenmodell erhalten Betriebe mit 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. Der Antibiotikaeinsatz muss mindestens auf den Mengeneinsatz des Ökolandbaus zurückgefahren werden.

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.