

---

# **Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik**

**Die „Gemeinsame Agrarpolitik“ muss zu einer am Gemeinwohl orientierten Politik werden. Gesellschaftliche Leistung muss sich lohnen. Damit Europas Agrarpolitik nicht länger auf unsere Kosten geht**

## Impressum

Das Plattform-Papier wurde von den unterzeichnenden Verbänden im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungs-Vorhabens erarbeitet, das durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) gefördert wird und von der EuroNatur Stiftung in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird. Das Projekt trägt den Titel: „Neue Lissabon-Strategie und ländliche Räume - Chancen und Risiken für den Naturschutz“.



Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Rheinbach/Hamm, April 2010

# euRONATUR

EuroNatur  
Stiftung Europäisches Naturerbe  
Grabenstraße 23  
D - 53359 Rheinbach / Bonn  
Tel.: 02226-2045, Fax: -17100  
lutz.ribbe@euronatur.org  
<http://www.euronatur.org>



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche  
Landwirtschaft e.V. (AbL)  
Bahnhofstraße 31  
D - 59065 Hamm/Westf.  
Tel.: 02381-9053171, Fax: -492221  
jasper@abl-ev.de  
<http://www.abl-ev.de>

# Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik

**Die „Gemeinsame Agrarpolitik“ muss zu einer am Gemeinwohl orientierten Politik werden. Gesellschaftliche Leistung muss sich lohnen. Damit Europas Agrarpolitik nicht länger auf unsere Kosten geht**

## **Unterzeichner:**

**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)**  
**Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller (AOeL)**  
**Biokreis e.V.**  
**Bioland e.V.**  
**Brot für die Welt**  
**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)**  
**Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN)**  
**Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)**  
**Demeter e.V.**  
**Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)**  
**Deutscher Tierschutzbund e.V.**  
**Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)**  
**Deutscher Wanderverband**  
**Ecoland**  
**EuroNatur Stiftung**  
**Gäa e.V. Vereinigung ökologischer Landbau**  
**Germanwatch e.V.**  
**Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)**  
**Landesbund für Vogelschutz in Bayern e.V. (LBV)**  
**Misereor**  
**NaturFreunde Deutschlands e.V.**  
**Naturland**  
**Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)**  
**Neuland e.V.**  
**Schweisfurth-Stiftung**  
**Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)**  
**WWF Deutschland**

## Inhalt

<b>1. Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Einleitung</b> .....	<b>8</b>
Aktuelle Herausforderungen .....	9
Die EU-Agrarpolitik muss positiv wirksam werden .....	11
Breite gesellschaftliche Plattform für eine grundlegende Reform .....	11
<b>3. Die EU-Agrarpolitik geht auf unsere Kosten – bis heute</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Unser Leitbild: eine multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft mit globaler Verantwortung</b> .....	<b>15</b>
Multifunktionale Landwirtschaft statt weltmarktorientierte Billigst-Produktion .....	15
Das Leitbild mit Leben füllen .....	16
Verzicht auf letzte Mengen-Produktivität, Gewinn für ganze Gesellschaft .....	17
<b>5. Agrarpolitik für die gesamte Gesellschaft: Neue Ziele und neue Politik</b> .....	<b>18</b>
Neue Ziele für die neue Gemeinsame Agrarpolitik .....	18
Ein ganzes Bündel agrarpolitischer Instrumente .....	19
<b>5.1 Stabile Märkte und faire Marktregeln</b> .....	<b>19</b>
5.1.1 Rahmenbedingungen für stabile Märkte .....	20
5.1.2 Erzeuger und Verbraucher in der Lebensmittelkette stärken .....	20
5.1.3 Abkehr von der Ausrichtung der EU-Landwirtschaft auf die Weltmärkte billiger Massen-Produkte .....	23
5.1.4 Intervention als Instrument des Überschuss- und Exportmanagements abschaffen .....	23
<b>5.2 Öffentliche Gelder nur noch für gesellschaftliche Leistungen</b> .....	<b>24</b>
5.2.1 Zielspezifische Leistungs-Honorierung über Einzelmaßnahmen .....	25
5.2.2 Ökolandbauförderung verbessern .....	26
5.2.3 Qualifizierte Förderung für naturbedingt benachteiligte Gebiete .....	26
5.2.4 Ausgleich für örtlich begrenzte, besondere ordnungsrechtliche Anforderungen .....	27
5.2.5 Integrierte Konzepte der Ländlichen Entwicklung .....	27
5.2.6 Investitionsförderung stark beschränken .....	27
5.2.7 Den Übergang konsequent gestalten – keine pauschalen Flächenprämien .....	28
5.2.8 Einheitliche Ko-Finanzierung zwischen EU und Mitgliedstaat .....	30
<b>5.3 Fachrecht als eine wirksame und faire Leitplanke</b> .....	<b>30</b>
<b>5.4 Wahrnehmung globaler Verantwortung</b> .....	<b>31</b>

# 1. Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union steht vor einer neuerlichen Überarbeitung. Den Auftrag hierzu hat sich die EU bei der letzten GAP-Reform selbst gegeben. Parallel dazu steht die Aufstellung des mehrjährigen Haushaltsrahmens der Union für die Jahre 2014 bis 2020 auf der Tagesordnung, bei der alle Etatposten des EU Haushaltes kritisch unter die Lupe genommen werden.

Dies alles erhöht den Druck auf die Agrarpolitik, den von vielen Seiten formulierten Reformbedarf endlich anzuerkennen und tatkräftig umzusetzen. Geschieht dies nicht, entzieht sich die Agrarpolitik selbst die Akzeptanz der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) steht vor einer ganzen Reihe gewaltiger Herausforderungen:

- die zunehmende Zahl hungernder Menschen in der Welt und internationale Handelsregeln und -strukturen, die die Ernährungssouveränität besonders der Menschen armer Länder untergraben,
- der Klimawandel und eine negative Klimabilanz der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft,
- der weiter fortschreitende Verlust der biologischen Vielfalt,
- der Verlust mehrerer Millionen Arbeitsplätze in der europäischen Landwirtschaft und damit die weitere Schwächung ländlicher Regionen,
- und eine Öffentlichkeit und Verbraucherschaft, die ihre qualitativen Wünsche und Ansprüche an die Art und Weise der Lebensmittel-Erzeugung – z.B. in Bezug auf Tierschutz, fairen Handel oder Gentechnikfreiheit – einfordert.

Agrarpolitik darf deshalb nicht länger klassische Sektorpolitik bleiben, sondern muss wichtige Aufgaben zur Erreichung längst akzeptierter Nachhaltigkeitsziele übernehmen.

Diese skizzierten Herausforderungen sind zum Teil auch Ergebnis der bisherigen EU-Agrarpolitik selbst, was die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuausrichtung der GAP noch unterstreicht.

Wir, die unterzeichnenden Verbände, vertreten ein breites Spektrum unterschiedlicher Interessen. Wir haben uns zu einer Plattform zusammengefunden, um unsere politischen Entscheidungsträger gemeinsam auf den großen Reformbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik hinzuweisen und gemeinsame Forderungen und Lösungsvorschläge vorzulegen.

Wir stellen fest: eine Diskussion darüber, was mit der Gemeinsamen Agrarpolitik eigentlich erreicht werden soll, findet nicht mehr statt. Genau aber eine solche Zieldebatte ist notwendig, es reicht nicht aus, nur über die Instrumente der Politik zu reden.

Unser Ziel ist klar: Unser Leitbild ist eine multifunktionale, bäuerliche-ökologische Landwirtschaft mit globaler Verantwortung. Eine Landwirtschaft, deren Funktion nicht ist, nur möglichst agrarindustriell erzeugte billige Rohstoffe für die Nahrungsmittel- oder Energiewirtschaft zu liefern, sondern eine Lebensmittelerzeugung, die – flächendeckend betrieben - ökologisch intakte Kulturlandschaften prägt, Arbeitsplätze schafft und Tierschutzanliegen ebenso ernst nimmt wie die globalen Entwicklungsfragen und den Klimaschutz.

Zur Begegnung der oben genannten Herausforderungen fordern die Plattformverbände ein neues kohärentes Bündel von agrarpolitischen Instrumenten, das weit über die derzeit so vehement diskutierte Frage der Geldverteilung hinaus geht. Nicht allein der Einsatz der europäischen Finanzmittel, für den wir drastische Änderungen einfordern, ist ausschlaggebend, um

die Ziele zu erreichen. Auch die Ausgestaltung von Marktregeln und des Fachrechts sowie die internationale Zusammenarbeit und die Handelspolitik der EU sind zukünftig in den Dienst der aktuellen Herausforderungen zu stellen.

Nicht mehr das Verfolgen von Einzelzielen, die sich zum Teil diametral widersprechen, sondern eine abgestimmte und in sich schlüssige Politik ist notwendig. Agrarpolitik muss sich zu einer ländlichen Entwicklungspolitik fortentwickeln, die sich an Nachhaltigkeitskriterien messen lässt.

Die zentralen Änderungen an Europas Agrarpolitik, die die Verbände einfordern, lauten:

- Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) muss ihre Verantwortung für **funktionierende Märkte wahrnehmen**, sowohl für die Märkte innerhalb Europas als auch für die globalisierten Märkte.
- Innerhalb Europas sind die Marktregeln so zu setzen, dass sie alle Glieder der Lebensmittelkette – von den Erzeugern bis zu den Konsumenten – in die Lage versetzen, gleichgewichtig in einen **fairen Interessensausgleich** treten zu können. Es ist nicht Aufgabe des Staates, Angebot und Nachfrage selbst in ein Gleichgewichts zu bringen, sondern das den verschiedenen Marktakteuren wirksam und flexibel zu ermöglichen. Die staatliche Intervention (Aufkauf und Lagerhaltung) der EU ist abzuschaffen. Sie ist in der EU als „Sicherheitsnetz“ für die multifunktionale Landwirtschaft ungeeignet und eher zu einem Instrument des Überschuss- und Exportmanagements von Massenprodukten verkommen.
- Die **globale Verantwortung** Europas muss sich darin ausdrücken, dass die EU jegliche Formen des eigenen Dumpings konsequent abbaut und gleichzeitig insbesondere armen Länder zu dem Recht verhilft, ihre eigene Land- und Lebensmittelwirtschaft zu schützen und zu entwickeln. Für die weltweite Ernährungssicherung ist die Stärkung der multifunktionalen bäuerlichen Landwirtschaft essentiell. Das bedeutet, dass die EU auch für ihre eigene Landwirtschaft die Ausrichtung auf möglichst billige Weltmärkte aufgibt und intern die multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft als Leitbild anerkennt.
- **Jegliche Zahlungen der EU sind an konkrete gesellschaftliche Leistungen zu binden und somit zu qualifizieren.** Pauschale Zahlungen versetzen einige, und zwar stark rationalisierte Betriebe in die Lage, unterhalb ihrer Erzeugungskosten anzubieten, während sie den multifunktionalen, bäuerlich-ökologischen Betrieben noch nicht einmal den Aufwand bzw. den Minderertrag der vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen ausgleichen. Deshalb muss an die Stelle pauschaler Zahlungen die Honorierung gesellschaftlich gewünschter und nicht marktfähiger Leistungen treten.
- Dazu sind die **zielspezifischen Fördermaßnahmen**, die heute z.B. als Agrarumwelt-, Vertragsnaturschutz- oder Tierschutzmaßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (2. Säule) gehören, zum Kern der Förderpolitik zu machen und gleich zu Beginn der neuen Förderperiode (2014) stark auszubauen.
- Der **Ökologische Landbau** nimmt für uns eine Sonderstellung ein. Er bildet ein kohärentes System und erreicht ein ganzes Bündel der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik. Er stellt das landwirtschaftliche Produktionssystem dar, das die in der landwirtschaftlichen Produktion eingesetzten Ressourcen am effektivsten, weil am nachhaltigsten nutzt. Der Erhalt der Biodiversität und einer vielfältigen Landschaft, Förderung der Bodenfruchtbarkeit und respektvoller Umgang mit Nutztieren, geringer Energieeinsatz, verminderte Produktion von Klimagasen und die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze im ländlichen Raum gehören u.a. zu den Eckpfeilern des Ökologischen Landbaus; er ist deshalb stärker zu fördern.
- Für **naturbedingt benachteiligte Gebiete** bzw. Flächen, deren Bewirtschaftung auch für den Naturschutz bedeutsam ist, muss ein qualifizierter Ausgleich gewährt werden. Ebenso ist für **ordnungsrechtlich verpflichtende Anforderungen** an Betriebe in örtlich klar abge-

grenzten Gebieten, die sich etwa durch eine Ausweisung von Flächen zu einem Naturschutzgebiet oder als NATURA 2000-Gebiet oder als Großschutzgebiete (u.a. Naturparke und Biosphärenreservate) ergeben, ein **Ausgleich zu zahlen**.

- Die **Investitionsförderung** ist auf solche Vorhaben zu **begrenzen**, mit denen besondere Standards in den Bereichen Tier-, Natur- und Umweltschutz erreicht werden.
- Für alle Fördermaßnahmen ist eine verpflichtende **nationale Ko-Finanzierung einzuführen**, nicht nur für die zielspezifischen Honorierungen, sondern auch für die zu qualifizierenden Zahlungen. Während bisher ausgerechnet die pauschalen Direktzahlungen zu 100 % von der EU getragen worden sind, sind in Zukunft solche Maßnahmen mit einem möglichst hohen EU-Anteil auszustatten, die auf besonders hohe Leistungen der Betriebe in Natur-, Umwelt- und Tierschutz abzielen. Das soll die Mitgliedstaaten anreizen, diese Maßnahmen verstärkt anzubieten.
- Das **Fachrecht** im Natur- und Umweltschutz in der jetzigen Form reicht nicht aus, um die ökologischen Mindeststandards zu erreichen. Der Rückgang der Artenvielfalt konnte damit nicht aufgehalten werden, der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für Betriebe und Verwaltung nahm dagegen zu. Das bestehende Fachrecht muss im Sinne der bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft wirksamer gestaltet werden.
- Die **Kennzeichnung der Produkte** muss transparent gestaltet sein. Eine aussagekräftige Produktkennzeichnung ist ein wichtiger Baustein für die Wahlfreiheit der VerbraucherInnen. Herkunft und Qualität des Produktes müssen von außen ersichtlich sein, Verpackungen dürfen mit Bildern und Text den Verbraucher nicht täuschen.
- Bis diese völlige Umstellung der GAP auf ein neues, kohärentes System vollzogen ist, wird für einen eventuellen, kurzen **Übergangszeitraum** gefordert, **dass alle bis dahin noch verbleibenden Zahlungen nach dem heutigen System, d.h. auch die heutigen Direktzahlungen, konsequent an wirksame ökologische und sozio-ökonomische Kriterien gebunden werden**. Dabei sind als ökologische Kriterien einzuführen:
  - Mindest-Fruchtfolge, bei der eine Frucht maximal 50 % der Ackerflächen einnimmt und ein Mindestanteil an Leguminosen (einschließlich Klee gras und Leguminosen-Gemenge) von 20 % gewährleistet wird;
  - Ökologische Vorrangflächen mit einem Flächenanteil an der Betriebsfläche von minimal 10 % (bei großen Bewirtschaftungseinheiten von über 5 ha Fläche auch Mindestanteil auf der betreffenden Bewirtschaftungseinheit); als ökologische Vorrangflächen gelten: artenreiche Grünland- und Ackerflächen, Blühstreifen, Saum-, Rand- und Pufferstreifen, Feldraine, Hecken, Feldgehölze, Gewässer;
  - Vollständiges Verbot des Grünlandumbruchs in sensiblen Bereichen (z.B. Niedermoore, andere Flächen mit hohem Grundwasserstand, Überschwemmungszonen, Hanglagen); ansonsten Grünlandumbruch nur mit Genehmigung und gegen Ausgleich in Form von Wiedereinsaat;
  - Eine nachweislich ausgeglichene Hoftorbilanz für Stickstoff (N);
  - Kein Anbau von gentechnisch-veränderten Organismen (GVO).

Als sozio-ökonomisches Kriterium ist einzuführen:

- Die EU-Kommission wird aufgefordert, ihren Vorschlag zur Staffelung der Zahlungen vom Mai 2008 (Health Check) aufzugreifen und den Faktor Arbeit zusätzlich mit zu berücksichtigen. Betriebe mit einem hohen Angebot an Arbeitsplätzen (bezogen auf die Fläche) dürfen gegenüber rationalisierten Betrieben mit minimaler Arbeitskraft-Ausstattung nicht weiter benachteiligt werden.

## 2. Einleitung

Für die „Gemeinsame Agrarpolitik“ (GAP) der Europäischen Union (EU) stellen Europas Steuerzahlerinnen und Steuerzahler viel Geld zur Verfügung, annähernd 60 Mrd. € pro Jahr. Das Kernproblem ist aber nicht, dass die Agrarpolitik Geld kostet, sondern dass sie trotz dieser vielen Finanzmittel auf die wachsenden gesellschaftlichen Aufgaben keine hinreichenden Antworten gibt. Mehr noch: Viele negative Entwicklungen, die mit bestimmten Formen von Landbewirtschaftung, Tierhaltung, Lebensmittelindustrie und internationalem Agrarhandel verbunden sind, werden durch diese Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sogar noch beschleunigt. Auf der anderen Seite werden die positiven Leistungen, die viele landwirtschaftliche Betriebe und andere Akteure in den ländlichen Räumen in unterschiedlicher Weise für die Gesellschaft erbringen, zwar rhetorisch anerkannt, aber agrarpolitisch vernachlässigt und benachteiligt.

Die EU ist seit 2003 weltweit der größte Exporteur von Agrarprodukten, vor den USA und Brasilien. Jegliche Reform der Europäischen Agrarpolitik hat globale Auswirkungen. Darum hat die EU eine besondere Verantwortung gegenüber armen Ländern. Sie muss sicherstellen, dass von ihr kein Schaden für die Entwicklung in diesen Ländern ausgeht und dass sie ihre entwicklungspolitischen (Millenniums-Entwicklungsziele, Politik-Kohärenz) und menschenrechtlichen Verpflichtungen (Recht auf Nahrung) nachkommt. Die Nahrungsmittelkrise hat noch einmal deutlich gemacht, wie wichtig in den armen Ländern die Förderung der Nahrungsmittelproduktion für den lokalen Markt und die Reduzierung der Abhängigkeit vom Weltmarkt ist.

Innerhalb Europas begünstigt die EU-Agrarpolitik durch ihre Ausgestaltung eine kleine Zahl von Betrieben und wird damit ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nicht annähernd

### Neuer Vertrag - Alte Ziele.

Ziele der GAP laut EU-Vertrag 1957 und heute

#### Vertrag zur Gründung der EG 1957

„(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

*Europäische Gemeinschaft: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957. Artikel 33 bzw. 39)*

#### Aktueller „Lissabon-Vertrag“ der EU

„(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

*Rat der EU: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt der EU, C 83/62, 30.03.2010*

gerecht. Die Folgen für Umwelt, Tierschutz und die bäuerlichen Betriebe versucht die EU-Agrarpolitik durch Ausgleichsmaßnahmen abzumildern – doch ohne den notwendigen Erfolg.

Dieses Versagen der EU-Agrarpolitik kommt auch in den formulierten Zielen der EU für ihre Gemeinsame Agrarpolitik zum Ausdruck. Sie sind seit Gründung der Gemeinschaft, seit 1958, unverändert geblieben! Der Handlungsbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik in Bezug auf Natur und Umwelt fehlt ebenso wie die globale Verantwortung, der Tierschutz, die Frage der Arbeitsplätze; und dies, obwohl der neue Lissabon-Vertrag erst kürzlich, nämlich am 1.12.2009 in Kraft getreten ist.

Die Zielsetzung der EU-Agrarpolitik muss also dringend aktualisiert werden. Das zum Teil höchst widersprüchliche Agieren muss überwunden und durch ein kohärentes, am Gemeinwohl orientiertes sowie auf eine effiziente und zielgerichtete Nutzung der Finanzmittel ausgerichtete Politik ersetzt werden.

## Aktuelle Herausforderungen

Die Agrarpolitik ist gegenüber den Gründerjahren der Gemeinschaft längst mit neuen Herausforderungen konfrontiert, auf die sie wirksame, kohärente Antworten geben muss:

- Eine **lebendige Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten** zu erhalten ist mehr als nur eine ethische, kulturelle und ästhetische Frage, es ist die ökologische und somit die ökonomische Basis künftiger Agrar-Kultur. Grundlage dafür ist sowohl eine „ökologische Grundinfrastruktur“ in der Agrarlandschaft, d.h. ein Netz von ökologisch wertvollen Flächen, als auch eine flächendeckend ökologisch tragfähige Form der Nutzung.
- Eine **boden-, wasser- und klimaschonende Landwirtschaft** ist nicht nur elementare Grundlage zukünftiger Lebensmittel-Erzeugung, sondern eine Lebensgrundlage für nachfolgende Generationen schlechthin.
- Um die **Ernährung der Weltbevölkerung** heute und auch in Zukunft noch zu gewährleisten und den großen Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen, muss die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) auch darüber hinaus eine **weltweite Verantwortung** übernehmen. Die negativen Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik und Agrarwirtschaft auf Entwicklungsländer müssen vorausschauend verhindert werden, es bedarf des Engagements der GAP für international wirksame Regelwerke und Standards.
- Der Anbau von **Energiepflanzen** auf Ackerland (in Deutschland vor allem Raps und Mais) konkurriert zunehmend mit der Lebensmittel- und Futtermittelerzeugung mit z.T. negativen Auswirkungen auf Natur und Umwelt.
- Der Verlust **mehrerer Millionen Arbeitsplätze** in der europäischen Landwirtschaft und damit die weitere Schwächung ländlicher Regionen muss beendet und umgekehrt werden.
- Und nicht zuletzt bergen die **vielfältigen Wünsche der Verbraucherinnen und Verbraucher** sowohl an die inhaltliche Qualität der Lebensmittel als auch an die Qualität von Erzeugung, Verarbeitung und Handel für die Wirtschaft eine **Chance auf ökonomischen Mehrwert**; sie gilt es offensiv wahrzunehmen, statt die Entwicklung immer größerer, industriell arbeitender Strukturen zu fördern. Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher setzt dabei aussagekräftige und wahrhaftige Information über die Lebensmittel und Dienstleistungen voraus.

Es ist bezeichnend, dass diese so genannten „neuen Herausforderungen“ noch keinen Eingang in die agrarpolitischen Zielsetzungen des neuen EU-Vertrags von Lissabon gefunden haben. Von einer kohärenten Politik, von der Integration der Nachhaltigkeitsgedanken in die

## Alte Analyse, aber bisher ohne Konsequenzen

1991 formulierte der damals zuständige EU-Agrarkommissar MacSharry eine scharfe Kritik an der Agrarpolitik. *„Der Status quo lässt sich weder verteidigen, noch aufrechterhalten. Und obwohl die Mittel für den Agrarsektor zwischen 1990 und 1991 um fast 30 % aufgestockt wurden, müssen die Landwirte in allen Mitgliedstaaten weitere Einbußen hinnehmen. Wir haben mit unserer Politik nicht zu verhindern gewusst, dass die Landwirte in Scharen ihre Tätigkeit aufgeben. Eine weitere Fehlentwicklung ist die Tatsache, dass 80 % der Mittel an nur 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe fließen“.*

Viel Geld, das an wenige Profiteure fließt, aber verheerende gesellschaftliche Folgen hat. Das war die Kernbotschaft, die 1991 offiziell aus Brüssel kam. Daher müssten nach Meinung des zuständigen Agrarkommissars die Mechanismen der GAP **„grundlegend“** reformiert werden, da sie der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht zu einem ausreichenden Einkommen verhelfen und gleichzeitig stetig steigende Haushaltskosten verursachen.

MacSharry dachte darüber nach, an der Produktivitätsschraube zu drehen, zumindest den öffentlichen Finanzmitteltransfer in die Landwirtschaft damit zu verbinden. Er formulierte **ein völlig neues Ziel für die GAP**, nämlich *„eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben zu bewegen“*. *„Es gibt keinen anderen Weg“*, so MacSharry damals, *„um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie*

*es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raumes, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen“.*

Anfang Februar 1991 legte die EU-Kommission dann offiziell diese Einschätzungen und Vorschläge in Form eines Grundsatzpapiers mit dem Titel „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vor. Als **neue Ziele der GAP** wurden darin postuliert:

1. Erhalt einer ausreichenden Anzahl von Landwirten, um Umwelt, die Kulturlandschaft und eine Landwirtschaft, die dem Modell bäuerlicher Familienbetriebe folgt, zu erhalten.
2. Die Anerkennung zweier wichtiger Funktionen der Landwirte: Produktion und Leistungen des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Ländlicher Entwicklung.
3. Eine in diesem Sinne ausgerichtete Entwicklungspolitik für den Ländlichen Raum, welche auch die Förderung anderer Formen wirtschaftlicher Tätigkeiten umfasst, nicht nur die des Agrarsektors.

MacSharry formulierte damals damit **Grundprinzipien für eine Reform der GAP**, die leider vom zuständigen Ministerrat nicht aufgegriffen und umgesetzt wurden, aber **noch heute aktuell** sind.

Übrigens, etwas hat sich seit MacSharry schon verändert: nun fließen nicht mehr 80%, sondern 85% der Direktzahlungen an 20% der Betriebe!

traditionellen Politikfelder und der globalen Verantwortlichkeit ist die EU daher nicht nur in der Praxis, sondern auch im eigenen Anspruch noch weit entfernt.

Daran ändern auch die bisherigen Agrarreformen nichts: 1992, 2000, 2003 und 2008 hat es Reformen gegeben, doch waren sie mehr Flickwerk, als dass sie die erforderliche Neuausrichtung betrieben hätten.

Die Verantwortlichen selbst sprechen, mit Hinblick auf die neue Finanzperiode 2014 bis 2020, schon wieder über eine neue Reform. Das bestätigt den hohen Reformbedarf und es ist schon ein politisches Armutszeugnis, dass es in einem so zentralen Politikbereich der EU nach bereits 4 Reformen in nur 10 Jahren immer noch entsprechende Debatten gibt. Es ist also an der Zeit, nun eine Agrarreform anzugehen, die diesen Namen auch verdient, denn der Gesellschaft kommt es nach wie vor teuer zu stehen, dass die Agrarpolitik nicht ausreichend in die Pflicht genommen wurde, ihren Beitrag zur Sicherung wichtiger Grundlagen der Gesellschaft zu leisten.

## **Die EU-Agrarpolitik muss positiv wirksam werden**

Manchen mag ein Abbau der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik angesichts der bisherigen negativen Auswirkungen und Erfahrungen als Ausweg erscheinen. Doch sind die Herausforderungen zu groß und zu drängend, als dass ein Verzicht auf gemeinschaftliches politisches Handeln eine Lösung bieten könnte. Im Gegenteil, die Erfahrung lehrt: „Der Markt“ allein löst die ökologischen und sozialen Fragen nicht. Ein Rückzug der EU aus der Agrarpolitik führt nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten zum Recht des stärkeren (finanzkräftigen) Mitgliedstaates; auch im Marktgeschehen setzen sich bei schlichtem Abbau von Regeln die Akteure durch, die zu gesellschaftlichen Anliegen nichts beitragen und sich durch den größten Verbrauch von Allgemeingütern auszeichnen.

Damit haben die politischen Entscheidungsträger wie auch die Profiteure die Akzeptanz der Gemeinsamen Agrarpolitik sowohl in der Bevölkerung wie auch beim Großteil der Bäuerinnen und Bauern weiter untergraben. Das spielt denjenigen Politikbereichen der EU in die Hände, die es auf die Haushaltsmittel der Agrarpolitik abgesehen haben und jetzt – im Zuge der EU-Haushalts-Überprüfung – den Agrarhaushalt als Steinbruch für ihre Finanzinteressen ansehen. Schließlich geht es um die Verteilung von rund 40 % des EU-Haushalts.

Die Europäische Union kommt um den Umbau ihrer Agrarpolitik nicht herum. Je länger ein Umsteuern dauert, umso teurer wird es.

## **Breite gesellschaftliche Plattform für eine grundlegende Reform**

Um den dringenden Reformbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zum Ausdruck zu bringen, haben sich in diesem Papier 27 Verbände aus ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Tätigkeitsbereichen in der Agrarplattform zusammengefunden. Wir vertreten zwar unterschiedliche Interessen, treten aber für eine gemeinsame Lösung ein. Mit unserer Analyse, unseren Forderungen und Lösungsvorschlägen zeigen wir auf, wie ein Interessensausgleich in der Agrarpolitik aussehen kann und erfolgen muss.

Die Bündelung dieser verschiedenen Interessen macht auch den notwendigen Ansatz für die Gemeinsame Agrarpolitik deutlich: Weg von der isolierten Betrachtung von Einzelinteressen, die zu einer Politik voller Widersprüche führen muss, hin zu einem Vorgehen, das bewusst verschiedene Ziele und Aufgaben ausgewogen integriert. Weg von einer Besitzstandswahrung für einzelne, hin zu einer tatsächlich umfassenden – gemeinsamen – Politik.

Die Verbände repräsentieren einen beachtlichen Teil der Gesellschaft. Sie sind – einzeln sowie in unterschiedlichen Bündnissen – seit langem aktiv, um diese gesellschaftlichen Anliegen in die praktische Agrarpolitik einzubringen.

Das zeigt an vielen Stellen bereits Wirkung; die Sicherstellung einer gentechnikfreien Land- und Lebensmittelwirtschaft ist dafür nur ein Beispiel. Diese Arbeit findet in der Bevölkerung einen Rückhalt, der keineswegs selbstverständlich ist.

Diese breite gesellschaftliche Resonanz und Zustimmung sind nicht nur Auftrag und Ansporn für die Verbände, gemeinsam für eine grundlegende Reform EU-Agrarpolitik zu arbeiten. Sie sollten auch Anlass für die politisch Verantwortlichen sein, die Forderungen und den beschriebenen dringenden Handlungsbedarf aktiv umzusetzen. Das ist sowohl von der Sache her als auch für die Akzeptanz der Agrarpolitik in der Bevölkerung notwendig.

### 3. Die EU-Agrarpolitik geht auf unsere Kosten – bis heute

Europas Agrarpolitik ist nicht nur kostspielig, sie geht mit ihren Auswirkungen auch noch „auf unsere Kosten“:

- Dass die **Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten und Lebensräumen** in Europa weiter verarmt, hat zu einem großen Teil mit der abnehmenden Vielfalt und der zunehmenden Intensität der Landnutzung zu tun. Die Rationalisierung der Landwirtschaft, die Vergrößerung der Anbaueinheiten, die einseitige Optimierung der Anbautechnik auf Höchstserträge und der Klimawandel führen dazu, dass in vielen Landschaften kaum noch ökologische Strukturen vorhanden sind. Exemplarisch zeigt der Rückgang von Bienen und Wildinsekten, die kaum noch Nahrung und Lebensraum finden, dass eine solch ökologisch negative Entwicklung auch auf die Landwirtschaft selbst negative Rückwirkungen hat. Daher ist es dringend – auch im wirtschaftlichen Eigeninteresse der Landwirte – geboten, eine „ökologische Infrastruktur“ betriebsbezogen und quer durch alle Agrarlandschaften Europas mit mindestens 5-10 % der Nutzfläche als blütenreiche Acker- und Grünlandflächen aufzubauen. Dies muss Bestandteil einer langfristig nachhaltigen Landwirtschaftspolitik werden.

Wichtig ist sich zu vergegenwärtigen: Der **fortschreitende Rückgang der biologischen Vielfalt und der Lebensräume** ist nicht Resultat permanenter und flächendeckender Gesetzesverstöße der Bauern, er geschieht innerhalb der rechtlichen Vorgaben. Das, was die Politik als „gute fachliche Praxis“ oder „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ bezeichnet, verhindert nicht Verschlechterungen im Bereich Natur und Umwelt. Die derzeitigen Förderprogramme für umweltbezogene Wirtschaftsweisen (Agrarumweltmaßnahmen), die auf einen Teil der Flächen beschränkt sind, zeigen zwar kleinflächig durchaus Erfolg, kommen aber insgesamt gegen die Direktzahlungen, die bisher nicht an wirksame Ziele gebunden sind, nicht an.

- Die **Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in Böden, in Oberflächengewässer, Grundwasser und Lebensmittel** haben zwar zum Teil abgenommen, sind aber immer noch weit entfernt von gesundheitlichen Richtwerten und ökologischen Tragfähigkeiten. Zudem vollzieht sich regional eine weitere Konzentration der Eintragsquellen, insbesondere durch eine zunehmende Verdichtung der Tierhaltung auf wenige Regionen. Die Probleme sind seit langem bekannt, doch sowohl die gesetzlichen Vorgaben als auch die finanziellen Anreize zum Gegensteuern werden den Notwendigkeiten nach wie vor nicht gerecht.
- Entgegen des öffentlich proklamierten Anspruchs ist Europas Agrarpolitik kein Beitrag zur **Bekämpfung des weiter wachsenden Hungers in der Welt**. Im Gegenteil! Mit ihrer Agrarpolitik verstößt die EU immer wieder gegen das Kohärenzgebot und verletzt das Recht auf Nahrung. Die Entkopplung der Agrarsubventionen von der Produktion hat nicht verhindert, dass es immer wieder zu erheblichen Überschüssen kommt. Inländische Erzeugerpreise geraten unter Druck und die Exporte werden erhöht (Beispiel: Milch).

Die EU-Agrarpolitik geht Hand in Hand mit der Handelspolitik. Über bilaterale und multilaterale Handelsabkommen wird in Entwicklungsländern der Zollabbau für europäische Agrarprodukte forciert, um neue Absatzmärkte für die produzierten Überschüsse zu erschließen. Bei der Belieferung und Versorgung der kaufkräftigen Mittel- und Oberschichten in Entwicklungs- und Schwellenländern hat es unsere Ernährungswirtschaft auf Markteroberung auf Kosten der einheimischen Erzeuger abgesehen. Dieses privatwirtschaftliche Agieren wird von der EU ermutigt und unterstützt mit Hilfe der aggressiven Handelspolitik, genannt „Global Europe“, die es gezielt auf die Öffnung der Entwicklungsländermärkte abgesehen hat. Wirksame und

angemessene Schutzmöglichkeiten werden den armen Ländern in Handelsabkommen verwehrt. Marktstörungen und negative Auswirkungen für Kleinbauern in Entwicklungsländern werden billigend in Kauf genommen. Die EU fördert durch ihre Agrarsubventionen direkt (Exportsubventionen) und indirekt (unqualifizierte Direktzahlungen, Investitionsförderung) den Export, und diese Dumpingexporte der EU treffen die Ärmsten am härtesten.

- Doch nicht nur Dumpingexporte sind entwicklungspolitisch problematisch. So ist auch die Steigerung der Fleischproduktion hierzulande untrennbar verbunden mit einem **starken Anstieg von importierten Futtermitteln**. Deren Anbau führt in den Produktionsländern zur Verdrängung von kleinbäuerlichen Familien, zu Landkonflikten und zu Umweltproblemen, wie der Regenwaldabholzung. Der Ausbau der Sojaproduktion erfolgt zu Lasten der Grundnahrungsmittelproduktion.
- Der **Klimawandel** stellt in Teilen Europas die Landwirtschaft in Frage. Das Fatale ist, dass die Europäische Agrarpolitik dafür z.T. selbst mit verantwortlich ist. Denn durch jahrelange falsche Anreize und unzureichendes Gegensteuern weist die europäische Landwirtschaft selbst eine negative Klimabilanz aus. Große Mengen an ehemals im Boden gebundenem Kohlenstoff sind durch die teilweise geförderte Entwässerung von Mooren und Feuchtstandorten sowie die großflächigen Umwandlung von Grünland (Weiden, Wiesen) in Ackerland (vor allem Mais) freigesetzt worden. Zudem wird die Klimabilanz der EU-Fleisch- und Milchwirtschaft dadurch erheblich verschlechtert, dass für zunehmende Futtermittel-Importe Flächen in anderen Kontinenten in Anspruch genommen werden.
- In den letzten Jahren kommt der stark **steigende Anbau von Energiepflanzen** hinzu. Mit der Verknappung von fossiler Energie und weiterer unqualifizierter Förderung regenerativer Energie wird der anvisierte Flächenbedarf unersättlich, Lebens- und Futtermittel- sowie pflanzliche Energierohstoffproduktion stehen mittlerweile in harter Konkurrenz. Globale Verantwortung der EU-Agrarpolitik bedeutet, diese Zusammenhänge zu berücksichtigen und ein mögliches Gegensteuern in die eigenen politischen Regelungen aktiv mit einzubauen.
- Innerhalb Europas fördert die EU über ihre Agrar-, Struktur- und Wettbewerbspolitik die **Konzentration von Lebensmittel-Verarbeitung und Handel** bis hin zur Herausbildung von monopolartigen Unternehmen. In der Folge **verarmt die einst breite Palette an regionalen und lokalen Spezialitäten**. Das betrifft sowohl die Vielfalt der Nutzpflanzen und Nutztiere als auch die Vielfalt in der Art und Weise der Verarbeitung und somit der Lebensmittel. Auch die Ausgestaltung der EU-weiten Hygiene-Vorschriften und die nationalen Umsetzungen, die sich im Kern an den Risiken der industriellen Produktions- bzw. Verarbeitungs-Prozesse orientieren, setzen insbesondere die handwerkliche Lebensmittel-Verarbeitung unter Druck. Der Versuch des Gegensteuerns über eine abgesicherte Qualitäts- und Herkunfts-Kennzeichnung durch die EU läuft der Entwicklung weit hinterher.
- Obwohl die große Mehrheit der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher wie auch der Bäuerinnen und Bauern in Europa eine gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft wünscht, geben die Europäische Kommission und der Ministerrat immer wieder dem Druck der Gentechnik-Industrie nach. Das betrifft die Zulassung für den Import und den Anbau, die Kennzeichnung, die Haftung und die Regelungen der so genannten Koexistenz. Das führt dazu, dass ausgerechnet diejenigen die Kosten und damit die Schäden zu tragen haben, die auf den Einsatz der Gentechnik verzichten und damit das **Recht auf gentechnikfreie Erzeugung und Ernährung** auch für die Zukunft sicherstellen wollen. Die steht im Widerspruch zu einer marktgerechten Politik, die auf den Wunsch der Konsumenten aktiv eingehen will.
- Der **Tierschutz in der Nutztierhaltung** ist bislang in der EU nicht als ein verbindliches Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik verankert. Das ist ein Grund, warum die Bemühungen, in einzelnen Teilbereichen tierschutzrechtliche Mindeststandards einzuführen, so langsam

vorankommen. Im ökonomischen Wettlauf um weltweite Marktanteile werden Haltungs-, Transport- und Schlachtbedingungen nicht dem Tierwohl angepasst, sondern den weltweiten Konkurrenzbedingungen untergeordnet. Die weiter zunehmende Industrialisierung und Konzentration insbesondere der Geflügel-, Schweine- und auch der Milchviehhaltung in großen Anlagen auf engem Raum verschärft die Situation, da die getätigten Investitionen die Kosten für einen nachträglichen Umbau solcher Anlagen nochmals in die Höhe treiben. Dabei zeigt das Verbot der Käfighaltung von Legehennen und das Auslisten der „Käfig-Eier“ aus dem Handel, dass eine Entwicklung der Tierhaltung gegen den Willen der Verbraucher nicht auf Dauer bestehen kann. Die Geflügel-Haltungsformen, die ehemals als ökonomisch rückständig galten, geben nun die Linie vor.

- Die Ausrichtung der EU-Agrarpolitik auf internationale Marktanteile verstärkt die Preisschwankungen für Lebensmittel auf den „Weltmärkten“ wie auch auf dem Binnenmarkt der EU selbst. Das macht Lebensmittel verstärkt zu einem Objekt von **Spekulationen** – auch an den Börsen – was besonders in Entwicklungsländern verheerende Folgen für die Ernährungssicherung hat. Gleichzeitig führt der **Abbau von Marktregeln** in der EU (wie Mengenbegrenzungen) dazu, dass die **Verhandlungsposition der Bauern** in der Lebensmittelkette gegenüber den nachgelagerten Stufen der Verarbeitung und des Handels **weiter geschwächt** wird. Zusammen bewirkt das eine Verringerung des Erzeugeranteiles an der Wertschöpfung der gesamten Kette und eine Erhöhung der Vermarktungsspannen zwischen Erzeuger und **Verbraucherinnen und Verbrauchern**.
- All diese Entwicklungen gegen gesellschaftliche Anforderungen stehen oftmals in dem Ruf, dass sie im Interesse der Bauern und Bäuerinnen vollzogen würden. Doch **auch bei den Landwirten zieht die Mehrzahl den Kürzeren**. Seit der ersten großen EU-Agrarreform von 1992 wurde im Gebiet der alten EU 15 die Hälfte aller Betriebe aufgegeben. Die Zahl der in Vollzeitstellen umgerechneten Arbeitskräfte nahm in der Zeit um über 30 Prozent ab. Die am Markt erzielten Einkommen gingen für die meisten der verbliebenen Betriebe weiter zurück, und auch einschließlich der Direktzahlungen konnte im Durchschnitt das Einkommen nur dadurch gehalten werden, dass die rückläufigen Einnahmen auf weniger Bauern verteilt wurden. Hinter den Durchschnittswerten steht dabei eine große Spanne: Die Direktzahlungen konzentrieren sich auf die flächenstarken Betriebe. Sie benachteiligen jene Betriebe – ob groß oder klein –, die pro Flächeneinheit relativ viele Arbeitsplätze bereitstellen und damit für die ländliche Wertschöpfung einen höheren Beitrag leisten. So verzerren insbesondere die Direktzahlungen der EU den Wettbewerb zwischen den Betrieben.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Tragweite ihrer Wirkungen greift eine Betrachtung von Einzelaspekten immer zu kurz. Wer sich allein mit der Bereitstellung von Ausgleichs-Flächen für den Arten- oder Biotopschutz zufrieden geben wollte, würde damit noch keine Antwort für den Klimaschutz, für den Wasserschutz oder den Tierschutz geben. Umgekehrt negiert eine rein auf Mengenwachstum ausgerichtete Agrarpolitik, die die „Welternährung“ als Argument für Exportinteressen instrumentalisiert, die vielfältigen negativen Wirkungen auf Klima-, Umwelt-, Natur- und Tierschutz und auf die multifunktionalen, bäuerlichen Betriebe.

1) Nähere Informationen unter: [www.weltagrabericht.de](http://www.weltagrabericht.de)

## 4. Unser Leitbild: eine multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft mit globaler Verantwortung

Unser Leitbild für die Europäische Agrarpolitik ist eine multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft, die sich am Nachhaltigkeitsprinzip orientiert und die die gesellschaftlichen Leistungen wie Kulturlandschaftserhaltung, regionale Produktvielfalt, flächendeckende, umweltgerechte und klimaschonende Erzeugung sowie Tierschutz in das Wirtschaften mit einbezieht. Landwirtschaftliche Betriebe, die sich diesen Werten verpflichten, erfüllen durch ihre besondere Art und Weise der Erzeugung von Lebensmitteln und durch Dienstleistungen gesellschaftliche Ansprüche, die über das reine Produzieren von billigen landwirtschaftlichen Rohstoffen weit hinaus gehen. Genau das ist der Gedanke der „Multifunktionalität der Landwirtschaft“. Das ist das „Europäische Agrarmodel“, dem sich zumindest verbal auch die GAP verpflichtet hat.

Der Weltagrarrat IAASTD hat genau dieses Konzept als einen tragfähigen internationalen wissenschaftlichen Konsens bestätigt und seine internationale Stärkung als Voraussetzung für eine erfolgreiche und ökologisch tragfähige Bekämpfung des Hungers in der Welt beschrieben.<sup>1)</sup> Der Weltagrarrat sieht die multifunktionale Landwirtschaft dabei nur gewährleistet, wenn sie einhergeht mit einem fairem Handel und einem internationalen Güteraustausch, der komplettär zur Ernährungssouveränität ist.

### Multifunktionale Landwirtschaft statt weltmarktorientierte Billigst-Produktion

Bei unserem Leitbild geht es also um etwas anderes als darum, möglichst billig agrarische Rohstoffe herzustellen. Denn mit der ständigen Rationalisierung der Produktion geht genau das verloren, was man am besten mit „Kultur“ und „regionaler Identität“ umschreiben kann.

#### Bäuerlich-ökologische Landwirtschaft – konsequent multifunktional

Der Ökologische Landbau wird seit nahezu einem Jahrhundert von Bauern und Wissenschaftlern als ein Produktionssystem entwickelt, das die in der landwirtschaftlichen Produktion eingesetzten Ressourcen nachhaltig nutzt und mit der Schöpfung achtsam umgeht.

Die Förderung der Bodenfruchtbarkeit, der Erhalt der Biodiversität und einer vielfältigen Landschaft sowie der Respekt vor den artgemäßen Bedürfnissen der Nutztiere sind die Grundlage dieses Systems. Indem sie naturfremde, chemisch-synthetische Stoffe nicht einsetzt, trägt die ökologische Landwirtschaft entsprechend nicht zur Belastung von Luft, Boden und Wasser bei.

Die intensivere Belebtheit ihrer Böden macht diese stabiler gegen Erosion und erleichtert das Eindringen von Niederschlagswasser und mindert so die Folgen der zunehmenden Starkregen-Ereignisse. Der geringere Energieeinsatz, die deutlich verminderte Produktion von Klimagasen

und die positive Humusbilanz sorgen für eine im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft verbesserte Klimabilanz.

Lebensmittel mit einem höheren Anteil an gesundheitsfördernden Strukturen und Substanzen und ohne die bei konventionellen Produkten auftretende Belastung mit Pestizid-Rückständen sind der Erfolg dieser Wirtschaftsweise.

Darüber hinaus bietet die Ökologische Lebensmittelwirtschaft zusätzliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum, und Biobetriebe bieten weit über dem Durchschnitt Arbeits- und Betreuungsmöglichkeiten für Menschen, die in der „normalen“ Wirtschaft kaum noch Platz finden.

Auf diese Weise ist der Ökologische Landbau geeignet, ein ganzes Bündel der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen, und gibt die Richtung vor, in die sich die gesamte Landwirtschaft entwickeln muss.

Gerade Nahrungsmittel können die Unterscheidbarkeit und die Geschichte von Ländern und Regionen besonders repräsentieren, die vielfältigen Kulturlandschaften in Europa sind Ausdruck und Folge unterschiedlichen bäuerlichen Wirtschaftens.

Während Europa theoretisch über die Kaufkraft verfügt, um sich Nahrungs- und vor allem Futtermittel und jetzt sogar Agrartreibstoffe von anderen Kontinenten zu sichern, sind die Kulturlandschaften, die biologische Vielfalt und die dazu notwendige Agrar-Kultur nicht als ein Importprodukt zu kaufen. Sie sind nur mit einer aktiven, bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft vor Ort zu erhalten.

Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft muss also nach unseren Vorstellungen eine bäuerlich geprägte, multifunktionale Landwirtschaft sein. Der Begriff „bäuerlich“ beschreibt dabei nicht die Betriebsgröße, sondern die Art und Weise, wie auf den Höfen gewirtschaftet und gedacht wird: Ausrichtung am Erhalt des Hofes und des qualifizierten, vielfältigen Arbeitsplatzes, Denken in Generationen, Einbindung in Dorf und Region, Wirtschaften in verflochtenen und sich ergänzenden möglichst hofnahen Kreisläufen, Verantwortung für Mensch, Natur und Tier. Die bäuerlich-ökologische Landwirtschaft ist dafür wegweisend (siehe Kasten).

Die globale Verantwortung der Europäischen Union gegenüber armen Ländern und ein faires Welthandelssystem müssen Bestandteil des „Europäischen Agrarmodells“ werden. Angesichts einer historischen Rekordzahl von einer Milliarde hungernden Menschen ist die EU verpflichtet, ihren Beitrag dafür zu leisten, dass jegliches Dumping beendet wird und Entwicklungsländer eine faire Chance bekommen, Hunger und Armut wirksam zu bekämpfen, indem die kleinbäuerliche, nachhaltige Landwirtschaft gefördert wird. Nur so können vor Ort die ländlichen Räume entwickelt und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen sowie eine eigene stabile Ernährungswirtschaft aufgebaut werden. Das Hungerproblem auf unserem Planeten ist nicht mit agrarindustriellen Methoden zu lösen.

Der Schlüssel für die Erhaltung einer quantitativ ausreichenden, qualitativ hochwertigen und regional differenzierten, flächendeckend und naturverträglich betriebenen Nahrungsmittelerzeugung, die die Vielfalt und die Unterscheidungsmerkmale der Erzeugung und der Erzeugnisse erhält und die die vielfältigen und artenreichen europäischen Kulturlandschaften und damit auch die ländlichen Räume insgesamt stärkt, liegt darin, das Leitbild der multifunktionalen, bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft als Europäisches Agrarmodell mit Leben zu erfüllen, statt es verkümmern zu lassen.

## Das Leitbild mit Leben füllen

Dass sich die Praxis in der europäischen Landwirtschaft derzeit ständig weiter von diesem Leitbild wegbewegt, hat zentral damit zu tun, dass sich die EU-Agrarpolitik in der Realität vom

### Industrialisierung der Tierhaltung

In eher schleichenden Prozessen hat sich so die EU in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten bereits Stück für Stück vom Europäischen Agrarmodell entfernt, der Trend zur Industrialisierung der Landwirtschaft ist unübersehbar. Diese Prozesse sind in den unterschiedlichen Betriebszweigen, aber auch regional sehr unterschiedlich vorangeschritten. Doch hat es hier in den letzten Jahren eine enorme Dynamik gegeben, teilweise sind regelrechte Strukturbrüche zu beobachten: so haben in Niedersachsen allein im Jahr 2008 20 % aller schweinehaltenden Betriebe aufgegeben, ohne dass auch nur ein Schwein weniger gemästet worden wäre. Wurden nach dem Zusammenbruch der ehemaligen DDR die dortigen riesigen Tiermastanlagen als Auswüchse sozialistischen Denkens und Handels kritisiert, so sind es heute ganz ähnliche Größenstrukturen, die neu etabliert werden: Schweineställe mit 80.000 Mastplätzen oder Schlachtstätten, in denen 25.000 Schweine pro Tag verarbeitet werden. Es entstehen also mehr und mehr Betriebsformen, die in Richtung „Amerikanisierung der europäischen Landwirtschaft“ hinauslaufen, während auf der anderen Seite viele Betriebe aufgeben müssen, deren Existenz für die Erhaltung der Multifunktionalen Landwirtschaft wichtig wäre.

Europäischen Agrarmodell abgewendet hat. Sie hat sich selbst einen weltmarktorientierten Reformkurs auferlegt und sich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungsindustrie verschrieben. Das, was vorher noch als Europas Reichtum an Vielfalt galt, ist zum Wettbewerbsnachteil degradiert. Wer nicht hinreichend produktiv oder wettbewerbsfähig ist, soll mit der Landwirtschaft aufhören. Umwelt- und Tierschutzstandards werden als Wettbewerbsnachteile deklariert. Die Diskrepanz zwischen den politischen Bekenntnissen zum Europäischen Agrarmodell und der täglichen Realität für die landwirtschaftlichen Betriebe wächst beständig.

Insbesondere mit pauschalen, nicht an Leistungen qualifizierten Zahlungen, mit der Förderung der Rationalisierung der Produktion sowie mit einem darauf abgestellten Genehmigungs- und Fachrecht sollen der europäischen Agrarindustrie möglichst billige Rohstoffe gesichert werden, damit diese im internationalen Wettbewerb Marktanteile ausbauen kann. Allgemeingültige qualitative Bedingungen stören diese Strategie und werden deshalb abgelehnt. Qualitative Leistungen für Natur- und Umweltschutz oder für Tierschutz werden auf kleine Teilflächen vertröstet.

So wird aus einer flächendeckenden multifunktionalen bäuerlichen Landwirtschaft eine funktionsgeteilte Agrarwirtschaft mit dem Ziel, den Großteil der Fläche und der Stallplätze – konzentriert in einem kleinen Teil der Betriebe – der Rohstoff-Produktion zuzuordnen und von gesellschaftlicher Mitsprache möglichst freizuhalten.

Diese Politik unterlässt es bisher, die sozialen, ökologischen, kulturellen und ökonomischen Fragen ausgewogen und flächendeckend zu beantworten.

Das führt dazu, dass es Landwirten nicht etwa zusätzliches Einkommen bringt, sondern Geld kostet, wenn sie mit ihrer Lebensmittel-Erzeugung weitere Aufgaben übernehmen und Leistungen für die Gesellschaft erbringen, also multifunktional wirken. Denn diese gewünschten Zusatz-Leistungen drücken sich für die Bauern meist nicht in höheren Preisen für ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus. Multifunktionalität rechnet sich für die Betriebe oftmals nicht positiv und bedeutet somit einen wirtschaftlichen Nachteil. Das muss sich ändern!

## **Verzicht auf letzte Mengen-Produktivität, Gewinn für ganze Gesellschaft**

Ökonomisch zeichnet sich das Europäische Agrarmodell einer multifunktionalen Landwirtschaft dadurch aus, dass über das Setzen von qualitativen Regeln für die Erzeugung und den Wettbewerb bewusst ein Verzicht auf die letzte Mengen-Produktivität in Kauf genommen wird. Der Mehrwert bzw. Gewinn ist damit nicht mehr nur ein einzelbetrieblicher, sondern auch ein gesamtgesellschaftlicher. Genau das ist gesellschaftlich gewollt. Denn Europas Bürger haben andere Vorstellungen bei der Handhabung von gentechnisch veränderten Organismen, Hormonen, Wachstumsförderung, bei der Salmonellenbekämpfung oder beim Erhalt der Landschaft, als sie auf dem Weltmarkt bisher dominieren. Das bedeutet natürlich für die Bauern, die dies beherzigen, einen Nachteil im Wettbewerb, solange die Regeln des Wettbewerbes (Fachrecht, Handelsregeln und finanzielle Beihilfen) diese gesellschaftlichen Ansprüche negieren.

**Wir betonen nachdrücklich: Die multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft ist nicht zu Weltmarktbedingungen und -preisen zu haben.**

<sup>2)</sup> z.B. 25 % artenreiches Grünland am gesamten Grünland; Siedlungsdichte bestimmter Arten (wie z.B. Feldhasen). Länderspezifische Ziele sind aufzustellen und einvernehmlich mit den Naturschutzinstitutionen abzustimmen. Auf der gesamten Ackerfläche ist eine vielfältige Fruchtfolge zu etablieren. Die Vielfalt von landwirtschaftlichen Nutzrassen und Sorten ist zu erhalten.

## 5. Agrarpolitik für die gesamte Gesellschaft: Neue Ziele und neue Politik

Agrarpolitik ist mehr als das Verteilen von Steuergeld. Die Verbände der Agrarplattform fordern eine klare inhaltliche Neuausrichtung aller Instrumente der gesamten Gemeinsamen Agrarpolitik, um sie konsequent dem Gemeinwohl zu verpflichten.

### Neue Ziele für die neue Gemeinsame Agrarpolitik

Die neue Gemeinsame Agrarpolitik der EU ist an die aktuellen Ziele zu binden. Dabei müssen die Maßnahmen eine kohärente Antwort auf den gesamten Zielkatalog bilden, denn nur so kann es gelingen, die Landwirtschaft insgesamt am Leitbild der multifunktionalen, bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft auszurichten.

Die Verbände fordern die Aufnahme folgender qualitativer Ziele in die GAP:

- **Sicherung und Ausbau der biologischen Vielfalt.** Dazu ist ein Mindest-Umfang an Qualität der zu sichernden bzw. auszubauenden Lebensräume mit einer hohen Naturschutzwirkung vorzugeben.<sup>2)</sup>
- **Verbesserung der Klimawirkungen** von Land- und Ernährungswirtschaft **hin zu einer ausgeglichenen Klimabilanz** (einschließlich des Inputs wie z.B. Futtermittel). Dazu sind klare Mengen- und zeitliche Ziele inklusive Verringerung des öl-basierten Energie-Einsatzes einzuführen. Unmittelbar eingeführt werden muss ein Umbruchverbot von moorigen und anmoorigen Böden sowie ein Grünlandgebot auf solchen Böden.
- **Nachhaltiges Wassermanagement und Verringerung der Nährstoff-Überschüsse.** Die Ziele der europäischen Wasserrahmen-Richtlinie sind streng einzuhalten. Bezogen auf Stickstoffüberschüsse ist ein Maximalwert von 60 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr verbindlich anzustreben. Der Wasserverbrauch der Landwirtschaft insbesondere in der Bewässerung ist zu reduzieren.
- **Beendigung jeglicher Formen des Dumpings** bzw. Beseitigung von Dumping-Wirkungen der diversen agrarpolitischen Maßnahmen.
- Darüber hinaus **aktive Wahrnehmung der globalen Verantwortung** der Gemeinsamen Agrarpolitik für die multifunktionale Landwirtschaft und ländliche Entwicklung insbesondere in armen Ländern. Sicherung und Ausbau der Ernährungssouveränität.
- **Ländliche Wirtschaftskreisläufe und bäuerlich-ökologische Landwirtschaft stärken.** Das beinhaltet die Sicherung der noch vorhandenen (sozialversicherten) Arbeitsplätze in der Landwirtschaft sowie die Stärkung handwerklicher Lebensmittelverarbeitung und die Regionalvermarktung statt Förderung industrieller Strukturen und Weltmarktorientierung.
- **Tiergerechte Haltungsverfahren entwickeln und unterstützen.** Das betrifft alle Nutztier-Arten, insbesondere die Legehennen und das Mastgeflügel, aber auch die Schweine- und Rinderhaltung.

Diesen qualitativen neuen Zielen müssen die Instrumente der GAP verpflichtet werden.

## Ein ganzes Bündel agrarpolitischer Instrumente

- Dazu gehören die europäischen **Marktordnungen**, das **Wettbewerbsrecht**, das **Kennzeichnungsrecht** und die **internationale Agrar-Handelspolitik**. Bisher schwächt die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen in vielen Punkten die Marktposition gerade derjenigen, deren Wirtschaften am meisten mit den gesellschaftlichen Anforderungen übereinstimmt, und bedroht die Existenzgrundlagen von Kleinbauern und Landarbeitern sowie die Entwicklungsmöglichkeiten in armen Ländern.
- Sämtliche eingesetzten **Gelder** müssen sich auf konkrete gesellschaftliche Leistungen der Betriebe beziehen: weg vom gleichmachenden Gießkannen-Prinzip, das gerade diejenigen schlechter stellt, die in ihrem Wirtschaften besonders viel für Umwelt und Klimaschutz, für biologische Vielfalt, für Tierwohl und eine stabile lokale Wirtschaftsentwicklung leisten. Die konsequente Bindung der Gelder an konkrete gesellschaftliche Leistungen ist zudem auch eine Voraussetzung dafür, das Dumping innerhalb der EU und vor allem gegenüber Entwicklungsländern abzustellen.
- Werden die Förderpolitik und andere Rahmenbedingungen des Marktes weiter so gesetzt, dass sie die multifunktionale, bäuerlich-ökologische Landwirtschaft an den Rand drängen, steigt der Problemdruck und damit der Regelungs- und Eingriffsbedarf über das **Fachrecht** in Verbraucher-, Umwelt- und Natur-, Tier- und Arbeitsschutz. Die bisherige Ausgestaltung des Fachrechts zeigt jedoch, dass es mitunter zwar zu Bürokratie und Unmut, aber kaum zu substantiellen Fortschritten bezüglich der Schutzgüter führt. Das Fachrecht muss deshalb wirksamer gestaltet werden.
- Als weiteres Instrument wirkt auch das **Steuer- und Abgabenrecht**. Obgleich die EU dazu nicht die Zuständigkeit besitzt, sollte sie darauf drängen, dass Steuern und Abgaben eine positive Lenkungsfunktion für die Stärkung der multifunktionalen, bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft erhalten.

### 5.1 Stabile Märkte und faire Marktregeln

Die **zunehmenden Preisschwankungen** bei Lebensmitteln in der EU sind besonders für Erzeuger und Verbraucher als Vertreter der schwächsten Stufen in der Wertschöpfungskette problematisch. Sie führen zu Mitnahmeeffekten in den Stufen der Verarbeitung und des Handels, zulasten von Erzeugern wie Verbrauchern. Zudem bilden Preisschwankungen einen Anreiz für Spekulation mit Lebensmitteln, was die Preisausschläge noch verstärkt.

**Stabile Märkte und ausgewogene Kräfteverhältnisse zwischen den Marktakteuren** sind deshalb wichtig. „Marktstabilisierung“ ist nach den EU-Verträgen eines der Ziele der GAP. Schon 1958 wurde dieses Ziel in den „Römischen Verträgen“ aufgenommen, und im neuen „Vertrag von Lissabon“ ist es unverändert übernommen worden. Doch Maßnahmen zur Marktstabilisierung wurden in den letzten Jahren von der EU-Agrarpolitik stark abgebaut – vor allem mit dem Ziel, gegenüber Drittstaaten „wettbewerbsfähiger“ zu werden. Daraus ergibt sich ein Großteil der Probleme: Der ständige Druck zur weiteren Kostensenkung hat zur Auslagerung qualitativer gesellschaftlicher Anliegen aus dem Großteil der Produktion geführt. Das kann auf Dauer nicht allein mit Transferzahlungen ausgeglichen werden, so zielgerichtet sie auch sein müssen.

Was die Märkte und Preise angeht, so sehen wir mindestens drei unterschiedliche Problemfelder, in denen politisch anzusetzen ist:

- zunehmende Preisschwankungen und instabile Märkte mit tendenziell sinkenden Erzeugerpreisen,
- steigende Marktmacht des Verarbeitungs- und Vermarktungsbereiches gegenüber den Erzeugern und Verbrauchern,
- unverkennbare Probleme und Hindernisse bei der Vermarktung von Lokal-, Regional- und Qualitätsprodukten.

### 5.1.1 Rahmenbedingungen für stabile Märkte

Es ist nicht die Aufgabe des Staates, Angebot und Nachfrage selbst in Übereinstimmung zu bringen – das ist Aufgabe der Marktakteure. Allerdings hat der Staat – bzw. die EU – dafür zu sorgen, dass die unterschiedlichen Akteure der Agrarmärkte diese **dynamische Balance auch gleichberechtigt aushandeln** können. Die dafür nötigen regulierenden Eingriffe sparen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten ein, die sonst für die Reparatur von Schäden nötig werden.

So muss der zunehmenden Monopolbildung im Lebensmittelmarkt Einhalt geboten und es müssen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, die erforderlich sind, damit Bäuerinnen und Bauern Strukturen bilden können, die ein **Gegengewicht zu den Abnehmern in Lebensmittelindustrie und Handel** darstellen. **Transparenz über die Marktverhältnisse** und eine Kennzeichnung, die insbesondere den Verbraucherinnen und Verbrauchern Wahlfreiheit ermöglicht, sind dafür weitere Bedingungen.

Die seit Gründung der EU bestehende Aufgabe, für eine **Stabilisierung der Märkte** zu sorgen, ist in diesem Sinne nach wie vor von zentraler Bedeutung. Jedoch kann das nicht mit den bisherigen Instrumenten geschehen, die bisher schon nicht dazu eingesetzt worden sind, bäuerliche Existenzen zu sichern, und die obendrein enorme Schäden in den Volkswirtschaften des Südens angerichtet haben. Hierüber muss dringend eine öffentliche Diskussion begonnen werden.

#### Information für Wahlfreiheit

Die Markttransparenz und die Verbraucherinformationen (wie Ursprungskennzeichnung) sind zu verbessern. Man sollte den Verbraucher nicht unterschätzen: Seitdem dieser z.B. klar erkennen kann, woher die Eier stammen, die er im Geschäft kauft, liegt der Anteil von Käfigeiern bei Hauheinkäufen nur noch bei 18,9% (Stand: Ende 2009; Anfang 2007 lag er noch bei 42,6%). In Österreich wurden in 2008 mittlerweile über 75% aller Hühner in sog. „alternativen Haltungsformen“<sup>3)</sup> gehalten (D: 39,6%). Und: Steuergelder sollten zukünftig nicht in eine weitere Zentralisierung von Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen investiert werden, sondern zur Stärkung regionaler Produkte und Märkte für besondere Qualitätserzeugnisse.

### 5.1.2 Erzeuger und Verbraucher in der Lebensmittelkette stärken

In der EU-27 kontrollieren mittlerweile nur 15 Handelsketten 77% des Lebensmittelmarktes. Aber nicht nur der Lebensmittelhandel, auch Teile der Ernährungswirtschaft in der EU sind bereits **oligopolistisch bis monopolistisch strukturiert**. Es wäre naiv zu erwarten, dass diese

<sup>3)</sup> Boden, Freilauf bzw. ökologische Produktion. Alle Zahlen: Agrarmarktreport 2010 der Agrarmarkt Informationsgesellschaft mbH

Unternehmen und ihre Verbände sich am Markt dafür einsetzen, dass die Markt-Chancen von Anbietern besonderer, prozessbezogener Qualitäten verbessert würden – die bisherigen Erfahrungen sprechen eindeutig dagegen: Die Entwicklung der besonderen Qualitätserzeugnisse, ihre Verarbeitung und Vermarktung musste bisher immer gegen diejenigen mit den größten Marktanteilen durchgesetzt werden.

**Auch international** setzen Schlachthäuser, Weiterverarbeiter und Supermarktketten ihre eigenen verbindlichen Qualitäts- und Sicherheitsstandards rücksichtslos durch, zum Teil durch staatliche Bestimmungen, zum Teil als private Label einer ganzen Branche wie z.B. EUROPAGAP, GLOBAL GAP und ISO 2000. Sie sind in der Regel an die Weiterverarbeitungsansprüche und Vermarktungsnormen der Konzerne angepasst, um mit Massenware kostengünstig umzugehen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Kleinerzeugern und selbst die Lieferfähigkeit ganzer Länder werden untergraben.

Es muss ein fairer Interessensausgleich zwischen den Beteiligten innerhalb der Wertschöpfungsketten sichergestellt werden. Notwendig ist ein verbindlicher politischer Rahmen, um diejenigen Unternehmen, die von sich aus nicht verantwortlich handeln, zu einem fairen Umgang mit Erzeugern, Lieferanten und Beschäftigten zu bewegen bzw. notfalls zu zwingen. Ein solcher fairer Wettbewerb unterscheidet sich vom blanken, freien Wettbewerb dadurch, dass die Politik Partei zugunsten der Akteure ohne Marktmacht und damit ohne nennenswerte Verhandlungsmacht ergreift.

### Das Beispiel Milch

Am Beispiel der Milch werden die Kriterien für Markt-Regeln verdeutlicht.

Die EU-Kommission und ein großer Teil der Agrarminister der EU-Mitgliedstaaten verfolgen das Ziel, die EU-Milch-Quotenregelung im Jahr 2015 ersatzlos enden zu lassen. Neben der normativen Zielsetzung, der Staat solle sich aus der Mengensteuerung zurückziehen, lautet eine wesentliche Begründung der EU-Kommission, dass sich aufgrund der wachsenden Weltbevölkerung und steigender kaufkräftiger Bevölkerungsanteile in Schwellenländern steigende Absatzmärkte für die europäische Milchwirtschaft ergeben würden. Der Wegfall der Quoten soll der Milchindustrie noch größere Exportchancen eröffnen und (wenigen) Milcherzeugern das Wachstum ihrer Betriebe erleichtern.

Dabei ist die EU bereits seit Jahrzehnten neben Ozeanien die größte Exportregion der Welt für Molkerei-Produkte. Von der Menge her ist die Quote bislang also kein begrenzender Faktor für den Export. Die Quoten wurden politisch stets so hoch festgesetzt, dass die Mengen deutlich über dem Bedarf des Marktes lagen. Die Quote stellt aber für die Milcherzeugung in einzelnen Regionen Europas und für die einzelnen Betriebe eine Mengenbegrenzung dar. Von dem Wegfall dieser Begrenzung wird eine Konzentration der Milcherzeugung in der EU sowohl regional als auch betrieblich erwartet. Das soll die Milcherzeugung

weiter rationalisieren, die betrieblichen Kosten der Erzeugung, Milcherfassung und Verarbeitung senken und somit den „Rohstoff“ Milch für die Milchindustrie – und für den Export – weiter verbilligen.

Dieser Interessenlage folgt das geplante Ende der staatlichen Mengenregulierung bisher. Es geht dabei nicht im geringsten um die Qualität der Milchprodukte – etwa im Bereich Frische und Regionalität, nicht um Qualität der Erzeugung, nicht um die Erhaltung einer flächendeckenden und flächenangepassten Rinderhaltung und Milcherzeugung, nicht um den Tierschutz, nicht um Grund- und Trinkwasserschutz oder gar um einen Beitrag zur Stärkung der Lebensmittelerzeugung in Entwicklungsländern. Es geht auch nicht darum, den Milchbauern und Bäuerinnen einen fairen Lohn für ihre Arbeit zu ermöglichen. All diese Kriterien spielen in der Frage, wie die Regeln des EU-Milchmarktes geändert und für die Zukunft gesetzt werden, bislang keine Rolle.

Das zeigt sich auch in den bisherigen Beschlüssen von EU-Kommission und Agrarministerrat, die nach ihren Aussagen den Ausstieg aus der Quote langsam vorbereiten sollen („sanfte Landung“): EU-Kommission und Ministerrat haben im Jahr 2008 beschlossen, die Milchquoten schrittweise, beginnend zum 1. April 2008 bis zum Jahr 2013, um insgesamt 7 % auszudehnen. Weitere Beschlüsse (Fettkorrektur) führten faktisch zu

einer weiteren Ausdehnung um über 1 % zum 1. April 2009.

Diese Beschlüssen fielen in eine Zeit bereits sinkender Markt-Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten, sowohl international als auch im Binnenmarkt. Ein Grund dieser sinkenden Nachfrage ist u.a. die Lebensmittelindustrie, die den „Rohstoff Milch“ durch billigere Ersatzprodukte ersetzte, ohne das erkennbar zu kennzeichnen (Stichwort „Analogkäse“). Nachdem alle Instrumente der EU zur Marktordnung (Intervention, Exportsubventionen) im Laufe des Jahres 2007 ausgesetzt werden konnten, reaktivierte die EU Anfang 2009 diese Instrumente wieder. Alle mengenmäßigen Beschränkungen der staatlich finanzierten Einlagerung von Butter und Magermilchpulver, die in den jüngsten Reformen der EU-Agrarpolitik gerade erst beschlossen waren, wurden bei weitem überschritten. Und entgegen allen Ankündigungen, die die EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen gegeben hatte, aus den Exportsubventionen auszusteigen, stieg die EU in diese aggressivster Form des Dumpings wieder ein.

Trotz der für diese staatlichen Eingriffe aufgewendeten Millionenbeträge ist der Milch-Erzeugerpreis in der EU innerhalb von anderthalb Jahren um 30 bis 50 % gefallen, auf bis zu 18 Cent je Liter und damit weit unterhalb der Erzeugungskosten. Im Sog dieses Preisverfalls werden dabei auch die Preise für Qualitätsprodukte wie etwa ökologisch erzeugte Milch mit nach unten gezogen.

#### **Schlussfolgerungen der Verbände:**

Wenn die EU sich aus der Mengensteuerung zurückzieht, muss sie den Ausstieg so organisieren, dass er nicht zu einer Kapital-, Substanz- und Existenzvernichtung hier und in Entwicklungsländern führt.

Zu einer geordneten Übergabe der Verantwortung für den Milchmarkt gehört, dass die EU:

- Dumping-Exporte von Milchprodukten (und Lebensmitteln allgemein) verhindert, indem diese nicht unterhalb ihrer Erzeugungskosten ausgeführt werden dürfen,
- die Milcherzeuger dabei unterstützt, sich mit ihrem Angebot marktwirksam zu bündeln, um somit zu einem Gleichgewicht der Marktbeteiligten (Erzeuger, Industrie, Handel, Verbraucher) kommen zu können,
- für die Milcherzeugung wirksame Bedingungen stellt, um darüber eine nachhaltige flächengebundene, umweltschonende und die Artenvielfalt fördernde, tiergerechte Milcherzeugung zu stärken,
- eine eindeutige und aussagekräftige Kennzeichnung von Zusammensetzung, Herkunft und Qualität der Erzeugnisse einführt, um den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine objektive Auswahl und damit eine Lenkungswirkung der Qualitäts-Nachfrage erst zu ermöglichen,
- innovative und vernetzte Regionalprojekte in den Mittelpunkt ihrer Förderung stellt, z.B. Schulmilch und andere Vermarktungsprogramme, die direkt von Landwirten oder kleinen Erzeugergruppen organisiert werden.

Die großen Lebensmittelketten und die zentralen Verarbeiter verlangen nach stets gleichförmigen, genormten, billigen Rohstoffen. Viel Platz für regionale und produktspezifische Vielfalt ist da nicht vorhanden. Doch die Erzeugung und Vermarktung von Qualitätsprodukten als Ausdruck der Regionalität und der Vielfalt ländlicher Gebiete in der EU ist ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung des Europäischen Agrarmodells. Sie verdient deshalb viel stärker unterstützt zu werden. Die Distributionswege zu verkürzen und Landwirten oder Zusammenschlüssen von Produzenten einen direkteren Zugang zum Verbraucher zu verschaffen, kann der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerade kleinerer und arbeitsintensiverer Betriebsstrukturen förderlich sein. Auch dies ist als Aufgabe der Agrarpolitik zu verstehen.

**Geografische Angaben und produktionstechnische Differenzierungen (Prozessqualitäten)** sind viel stärker als bisher in den Markt zu bringen. Eine aussagekräftige Produktkennzeichnung ist als wichtiger Baustein von Markttransparenz Grundlage für eine Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Es darf deshalb z.B. nicht länger angehen, dass

- auf Milchverpackungen weidende Kühe abgebildet werden, wenn die Milch von Tieren stammt, die keinen Weidegang mehr haben.

- mit Regionalangaben geworben wird, obwohl die Produkte woanders erzeugt wurden. Herkunftsangaben dürfen sich nicht nur auf den Ort der Verarbeitung und Verpackung beziehen, sondern müssen auch auf die tatsächliche Region der Erzeugung nennen.
- Fleisch von Tieren, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert werden, nicht entsprechend gekennzeichnet werden. Die Lücke der EU-Kennzeichnungsverordnung bei Fleisch, Eiern und Milch ist zu schließen.

### **5.1.3 Abkehr von der Ausrichtung der EU-Landwirtschaft auf die Weltmärkte billiger Massen-Produkte**

Die EU muss das Exportdumping beenden, d.h. Exportsubventionen abschaffen und die Direktzahlungen an strikte soziale und ökologische Kriterien koppeln. Exportsubventionen müssen als Instrument aus den Marktordnungen gestrichen werden. Die Abschaffung muss passieren ohne Gegenleistung und Vorbedingungen gegenüber den Handelspartnern. Generell – auch unabhängig von einzelnen Zahlungen – muss die EU eigenständig die Ausfuhr von Überschüssen zu Preisen, die unter ihren eigenen Produktionskosten liegen, unterbinden. Das bedeutet, neben der Qualifizierung der Gelder die strukturelle Ausrichtung der Agrarwirtschaft auf möglichst hohe Überschüsse aufzugeben, die im Übrigen auch die Erzeugerpreise innerhalb der EU unter Druck setzen.

### **5.1.4 Intervention als Instrument des Überschuss- und Exportmanagements abschaffen**

Die EU sollte sich als direkter Aufkäufer, Lagerhalter und Verkäufer von Waren zurückziehen, wo dies nicht für Katastrophenschutz und Nothilfe erforderlich ist. Die Intervention ist in der EU mit ihren relativ stabilen Ernten nicht notwendig, um die Ernährung sicherzustellen. Vielmehr sind der staatliche Aufkauf und die Lagerhaltung zu einem Instrument geworden, das vernünftige Anreize des Marktes zur Vermeidung von Überschüssen aushebelt. So ist die Intervention in der EU vom Instrument der Ernährungssicherung zu einem Instrument der Exportstrategie geworden.

Statt der Verarbeitungsstufe wie Getreidehändlern, Milch- und Fleischindustrie mit der Intervention das Risiko zu nehmen, auf Überschüssen sitzen zu bleiben, sollten Maßnahmen ergriffen werden, um (strukturelle) Überschüsse erst gar nicht entstehen zu lassen. Das müssen nicht immer Instrumente staatlicher Mengenregulierung sein, sondern das kann auch einer wirksamen Eigen-Verantwortung der landwirtschaftlichen Erzeuger übertragen werden.

Öffentliche Interventionskäufe und die Förderung privater Lagerhaltung dürfen nur in engen mengenmäßigen und zeitlichen Grenzen geschehen. Unbeschadet davon sollte durch ein Gesetz eine Minimumreservehaltung in der EU für Krisenzeiten geregelt werden, die gut abgestimmt werden muss mit der Lagerhaltungspolitik anderer Staaten.

## 5.2 Öffentliche Gelder nur noch für gesellschaftliche Leistungen

In der EU gibt es derzeit ein völlig uneinheitliches Agrarfördersystem: In einigen der alten Mitgliedstaaten der EU(15) gibt es Betriebsprämien, die nach wie vor auf historischen Zahlungsansprüchen beruhen, in anderen bewegen sie sich in Richtung einheitlicher Flächenprämien. In den EU-Mitgliedstaaten der EU(12) wurde direkt ein Flächenprämiensystem eingeführt, wobei die Zahlungen dort unterhalb des Niveaus der EU(15) liegen.

Die einzelnen Landwirte profitieren heute höchst unterschiedlich von der aktuellen Zahlungspraxis. 85 % aller Direktzahlungen der heutigen 1. Säule, die von der EU gewährt werden, gehen an nur 20 % der Betriebe. In Deutschland vereinnahmen 1,6 % der Betriebe ca. 30 % dieser Zahlungen. Dies wird einerseits häufig als ungerecht empfunden, andererseits ist das System dem Steuerzahler nicht mehr vermittelbar.

In Deutschland wird in den Jahren 2010 – 2013 die Höhe der Direktzahlungen je Hektar innerhalb von Regionen (in der Regel Bundesländer) an regional einheitlich hohe Zielwerte angeglichen. Das führt zwischen einzelnen Betrieben zu erheblichen Verschiebungen von Zahlungen. An der beschriebenen Konzentration eines Großteils der Zahlungen auf einen kleinen Teil von Betrieben wird das jedoch nur wenig ändern; denn die Nutzfläche als Basis der dann regional einheitlichen Zahlungen ist auf die Betriebe ähnlich verteilt wie es die Direktzahlungen heute sind. Eine Verteilung rein nach Flächenumfang der Betriebe lässt die unterschiedlichen Leistungen der Betriebe ebenso außer acht wie das heutige Zahlungssystem.

Eine zentrale Aufgabe der anstehenden Reform muss es folglich sein, ein einheitliches, auf objektiven Maßstäben beruhendes, gesellschaftlich akzeptiertes System zu entwickeln. Die Steuerzahler wollen wissen, wofür ihre Milliarden eingesetzt werden und wer mit welcher Begründung wie viel bekommt. Das derzeitige System der Mittel-Zuteilung, das z.T. ja noch auf historischen Zahlungsansprüchen beruht, muss beendet und durch ein an den gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe orientiertes ersetzt werden.

### **Die Verbände fordern eine leistungs- und damit eine qualitätsorientierte Honorierung.**

Die Leistung für die Gesellschaft muss zum Maßstab der Zahlung werden, nicht die Flächengröße oder frühere Produktionsmengen der Betriebe. Denn nicht der Flächenbesitz bestimmt über eine gesellschaftlich gewünschte Leistung, sondern die Art und Weise, wie auf der Fläche, im Stall und in anderen Betriebszweigen gewirtschaftet wird. Überdies stützen rein an der Fläche orientierte Zahlungen eher den Pachtpreis als das Einkommen der Bauern.

Je höher der Beitrag eines Betriebes zur Bewältigung der gesellschaftlichen Anforderungen ist, desto stärker ist auch sein Anspruch darauf, für seine Leistungen in dem Maße honoriert zu werden, wie diese Leistungen vom Markt-Preis nicht bezahlt werden.

Daraus ergibt sich ein mehrstufiges Vorgehen, das unabhängig von einer Beibehaltung oder Überwindung der heutigen Zwei-Säulen-Struktur der Agrarzahlungen greifen muss.

Aufgabe der Politik wird es sein, einen entsprechenden Leistungs- oder Förderkatalog zu erstellen, aus dem sich die einzelnen Betriebe die Module auswählen können, die für sie passend erscheinen. Betriebe bzw. Produktionen, die entsprechende Leistungen nicht erbringen wollen, die also nicht der Verwirklichung des Europäischen Agrarmodells dienen, sondern sich nur über den Preis an reinen Rohstoff-Märkten orientieren und die dafür notwendigen Gesetze einhalten, werden zukünftig keine Zahlungen mehr erhalten.

In seiner Grundstruktur muss ein solcher Leistungskatalog wie folgt aufgebaut sein:

### 5.2.1 Zielspezifische Leistungs-Honorierung über Einzelmaßnahmen

Finanzielle Anreize sind notwendig, um die gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe zu erhalten. Den Betrieben sind dazu entsprechende Förder-Angebote zu unterbreiten, die sie freiwillig wählen können. Dieser Ansatz hat sich in der Förderpolitik der Ländlichen Entwicklung (bisherige zweite Säule) bereits bewährt.

Die Palette der Maßnahmen ist groß. Sie reicht von diversen Agrarumweltmaßnahmen (einschließlich Klimaschutz, Förderung des Leguminosen-Anbaus, Vertragsnaturschutz) und speziellen Förderrichtlinien zum Schutz des natürlichen Erbes (z.B. Landschaftspflegeprogramme) bis hin zu Tierschutzmaßnahmen (z.B. Weidehaltung von Milchkühen und anderen Wiederkäuern). Auch Angebote zur Förderung der regionalen Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die unter besonderen Kriterien erzeugt wurden, sind Beispiele.

Diese zielspezifischen Fördermaßnahmen müssen ausgebaut und zum Kern der zukünftigen Förderpolitik werden. Dabei müssen die Angebote so aufgebaut werden, dass unter anderen folgende Ziele des Naturschutzes erreicht werden:

- Ein die gesamte Agrarlandschaft durchziehendes Netz von „ökologischer Grundinfrastruktur“ im Umfang von 10 % der Fläche jedes Betriebes ist zu erhalten bzw. einzurichten: Dazu zählen Blühstreifen, Rand- und Saumstrukturen sowie artenreiche Grünland-, Acker- und Rebflächen.
- Die Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt auf Grünland-, Acker- und Rebflächen muss so gefördert werden, dass es für den Landwirt lohnt, sich für die Erhaltung, Förderung und Qualitätssteigerung im ökologischen Sinne einzusetzen.

Für den Klimaschutz und als Grundlage einer europäischen Eiweiß-Strategie sind folgende Ziele entscheidend:

- Ein Fünftel der Ackerfläche ist für den Anbau von Leguminosen (z.B. Ackerbohnen, Erbsen, Lupinen, Luzerne u.a.) sowie entsprechende Gemenge (inklusive Klee gras) vorzusehen. Das ist ein entscheidender Schlüssel zur Erhöhung des Humusanteils und damit zur Bindung von Kohlenstoff im Boden als auch zur Verbesserung der Wasseraufnahme- und Wasserspeicherfähigkeit des Bodens. Zudem ersetzt das einen beachtlichen Teil der energieaufwändigen und klimaschädlichen Stickstoff-Düngung sowie der Soja-Importe.

Insgesamt sind für diese und die verschiedenen weiteren Maßnahmen erheblich mehr Mittel notwendig als bisher.

Die Freiwilligkeit bei der Anwendung von Förderprogrammen ist wesentlicher Bestandteil der kooperativen Umsetzung von Natur- und Umweltschutz. Das Prinzip der Freiwilligkeit bringt aber die Notwendigkeit eines Anreizes für den Nutzer mit sich. Zentraler Bestandteil bei der Kalkulation der Förderhöhen muss deshalb, neben Entlohnung des Ertragsausfalls und des Arbeitsaufwandes, ein Akzeptanzzuschlag sein. Das bedeutet, dass Landwirten zusätzlich durch Verzicht auf intensivere Produktionsmethoden ein finanzieller Gewinn erwachsen kann. Dieser finanzielle Anreiz würde sich nicht nur positiv auf den Schutz unserer natürlichen Ressourcen auswirken. Es wäre auch ein wichtiges Signal der Gesellschaft an unsere Landwirte, dass sich mit umweltgerechter Bewirtschaftung mehr verdienen lässt als mit umweltschädlichen Praktiken.

### **5.2.2 Ökolandbauförderung verbessern**

Der Ökologische Landbau nimmt bei der Erreichung der von uns gewünschten Ziele eine Sonderstellung ein. Denn er bildet ein kohärentes System, das verschiedene Ziele in sich integriert und ständig wissenschaftlich und praktisch weiterentwickelt wird. Dazu gehört auch ein Kontrollsystem, das weitere Bürokratiekosten unnötig macht.

Am stärksten im Sinne der Effizienz der Agrarpolitik schlägt aber zu Buche, dass er ein im Hinblick auf die Vermarktung seiner Produkte zertifiziertes System darstellt. Die Verbraucher beteiligen sich durch ihre Bereitschaft zur Inkaufnahme höherer Preise an seiner Finanzierung. Unter der Annahme für Deutschland, dass die Preise für Bioprodukte durchschnittlich 40 % über denen konventioneller Vergleichsprodukte liegen, bedeutet das bei einem Marktvolumen von ca. 6 Milliarden Euro, dass die Verbraucher auf diese Weise jährlich mehr als 1,5 Milliarden Euro beitragen, um die Ziele der GAP in Deutschland zu verwirklichen.

Es darf deshalb nicht nur die Ausweitung der ökologischen Erzeugung, sondern es muss auch der Aufbau entsprechender Märkte gefördert werden – vor allem in den Europäischen Staaten, in denen Ökoprodukte heute hauptsächlich für den Export erzeugt werden.

Im Gefüge der Fördermaßnahmen muss die Ökolandbauförderung so ausgestaltet werden, dass von ihr effektive Umstellungs-Anreize ausgehen. Dafür sind eine ausreichende Förderhöhe und ein ausreichender Abstand zu einzelnen Agrar-Umwelt-Maßnahmen und ihrer Kombination erforderlich.

Maßnahmen, deren Durchführung durch die EU-Öko-Verordnung nicht ohnehin verpflichtend für ökologisch wirtschaftende Landwirte ist, müssen auch bei diesen gefördert werden. Alle anderen Förderprogramme sind so zu gestalten, dass durch sie der Umstieg auf Ökolandbau als weiterer Schritt erleichtert wird.

Forschung, Entwicklung und Beratung für die Fortentwicklung des Systems Ökolandbau sind in besonderer Weise staatliche Aufgaben, weil hier meist keine Produkte entstehen, aus deren Verkauf sie finanziert werden könnten.

### **5.2.3 Qualifizierte Förderung für naturbedingt benachteiligte Gebiete**

Einige gesellschaftliche Anforderungen, insbesondere des Naturschutzes, hängen unmittelbar mit dem Erhalt der Landwirtschaft zusammen. Das gilt auch und besonders für weniger ertragreiche (benachteiligte) Gebiete, in denen Landwirtschaft im nationalen oder europäischen Vergleich nicht wettbewerbsfähig betrieben werden kann. Ein Aufgeben der Bewirtschaftung führt zu negativen Folgen sowohl für die Betroffenen als auch für Kulturlandschaft, Tourismus und Naturschutz. Das betrifft insbesondere solche landwirtschaftlichen Flächen bzw. Gebiete, die für den Naturschutz als besonders wertvoll eingestuft werden (High Nature Value Farmland). Auch aus Gründen der Ernährungs-Sicherung ist es geboten, diese Standorte weiter zu nutzen, da sie nur ökonomisch gesehen Grenzstandorte sind, aber dennoch einen Beitrag zur Lebensmittelerzeugung leisten.

Ein qualifizierter Ausgleich für die Standortnachteile ist daher angemessen. Die Verbände fordern eine Qualifizierung des bestehenden Instruments. So könnten die Zahlungen flächenscharf nach vorgegebenen Kriterien erfolgen und die Ausweisung einer Kulisse erübrigen. Mitnahmeeffekte würden so verringert, Prämien für schwieriger zu bewirtschaftende Flächen gleichzeitig (z.B. Hanglagen) attraktiver gestaltet.

### **5.2.4 Ausgleich für örtlich begrenzte, besondere ordnungsrechtliche Anforderungen**

Neben den zielspezifischen freiwilligen Förderangeboten gibt es ordnungsrechtlich verpflichtende Anforderungen an die Betriebe in örtlich klar abgegrenzten Gebieten, die sich etwa durch eine Ausweisung von Flächen zu einem Naturschutzgebiet oder als NATURA 2000-Gebiet<sup>4)</sup> oder als Großschutzgebiete (u.a. Naturparke und Biosphärenreservate) ergeben. Auch gebiets- bzw. standortspezifische Auflagen wie ein Grünland-Umbruch-Verbot auf humusreichen Böden (insbesondere moorige Standorte) aus Gründen des Natur- und Klimaschutzes gehören dazu.

Die Auflagen verpflichten die Betriebe zur Erbringung bestimmter Leistungen, d.h. sie schränken die Wirtschaftsweisen im Vergleich zu Betrieben außerhalb der Gebiete ein. Dafür ist analog zu den freiwilligen Maßnahmen eine Honorierung bereitzustellen.

Das bedeutet, gebietsspezifisch wirkende gesetzliche Auflagen sind zukünftig verpflichtend mit einem spezifischen Förderangebot zu verknüpfen.

### **5.2.5 Integrierte Konzepte der Ländlichen Entwicklung**

Über die produktionsbezogenen Leistungen einzelner Betriebe und gebietsspezifische Auflagen hinaus gibt es Herausforderungen und – positiv formuliert – Entwicklungspotenziale, die über den Einzelbetrieb hinausgehen und zu lokal oder regional angepassten Entwicklungsstrategien zusammengefasst werden sollten. Das, was im Großen für die gesellschaftliche Ausrichtung der Agrarpolitik gilt, lässt sich auf örtlicher Ebene im kooperativen Ansatz noch gezielter zu einer qualitäts-, d.h. verbraucherorientierten Marktstrategie gestalten. Dazu ist es sinnvoll, die einzelnen Förderangebote gezielt für eine Gesamtstrategie der Region einzusetzen und somit viele einzelbetriebliche Leistungen in ihren Wirkungen gegenseitig zu verzahnen und somit letztlich zu erhöhen.

Auch dieser Ansatz ist in der Förderpolitik der Ländlichen Entwicklung bereits angelegt – mit LEADER und weiteren integrierten Angeboten, die es weiterzuentwickeln und auszubauen gilt. Dazu gehört auch, in die Förderrichtlinien aufzunehmen, dass Großschutzgebiete (v.a. Naturparke und Biosphärenreservate) sich besonders eignen, integrierte Entwicklungsstrategien unter Einbeziehung des Schutzes von Natur und Landschaft erfolgreich umzusetzen.

Auf betrieblicher Ebene sollte mehr Initiative ermöglicht werden, z.B. im Rahmen eines Micro-Leader-Programms, das Landwirte und Partner aus dem Naturschutz integriert.

### **5.2.6 Investitionsförderung stark beschränken**

Die EU hat in den letzten Jahrzehnten einzelne Betriebe mit Investitionszuschüssen gezielt gefördert. So wurden die Kosten von neuen Stallbauten bis zu 40 % vom Staat (EU, Bund und Bundesland) übernommen, bei Junglandwirten sogar bis zu 50 %; und das ohne wirksame Anbindung an konkrete gesellschaftliche Leistungen wie z.B. den Tierschutz. Die Investitionsförderung hat somit vor allem die Rationalisierung und die Konzentration in der Erzeugung vorangetrieben und verschärft.

Diese auf Rationalisierung ausgerichtete Förderung ist einzustellen. Vielmehr müssen Mittel bereit gestellt werden, um den Investitionsbedarf zu decken, den Betriebe auf sich nehmen

<sup>4)</sup> Nach der Europäischen Vogelschutzrichtlinie bzw. der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU.

müssen, um ihre Produktion klima-, tierschutz- und umweltfreundlicher zu gestalten. Also: eine klare qualitative Zweckbindung von Investitionen muss Voraussetzung für staatliche Unterstützung sein!

In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist die Kohärenz mit dem Umwelt-, Natur- und Tierschutz herzustellen. Daher sollten nur Investitionen gefördert werden, die

- eine artgerechte Tierhaltung ermöglichen,
- eine flächengebundene Tierhaltung gewährleisten,
- Umweltbelastungen abbauen und
- Arbeitsplätze erhalten.

Agrarinvestitionen sollten nur gefördert werden, wenn damit besonders hohe Standards in den Bereichen Tier- und Umweltschutz erzielt werden. Dafür ist die Stallbauförderung verbindlich an die besten Haltungsverfahren zu knüpfen, die im nationalen Bewertungsrahmen „Tierhaltungsverfahren“ definiert wurden.<sup>5)</sup>

### **5.2.7 Den Übergang konsequent gestalten – keine pauschalen Flächenprämien**

Bis es zur Etablierung des von uns gewünschten, neuen und kohärenten Fördersystems kommen kann, wird es ggf. einer Übergangsperiode bedürfen, die spätestens 2018 enden muss. Die unterzeichnenden Verbände fordern, schon in dieser Zeit alle noch verbliebenen Zahlungen nach dem alten System der EU-Agrarpolitik wirksam zu qualifizieren. Heute wird der weitaus größte Teil der Zahlungen – die Direktzahlungen (in der derzeitigen so genannten 1. Säule) – dagegen pauschal, d.h. ohne Bindung an wirksame ökologische und sozial-ökonomische Kriterien vergeben. Das muss geändert werden, damit die Zahlungen nicht mehr gerade diejenigen benachteiligen, die durch ihre Wirtschaftsweise vielfältige Leistungen für Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz, nachhaltige ländliche Wirtschaftsentwicklung und den Erhalt von Arbeitsplätzen leisten.

Die Argumentation derjenigen, die im Grundsatz nichts verändern wollen, lautet dagegen, die heutigen Direktzahlungen der 1. Säule sollten fortan mit der Begründung gewährt werden, dass die europäische Landwirtschaft gegenüber außereuropäischen Konkurrenten mit höheren Produktionsstandards konfrontiert sei und somit Wettbewerbsnachteile zu verkraften habe.

#### **Gegen einheitliche Pauschalzahlungen**

Die Agrarplattformverbände halten grundsätzlich einheitliche Pauschalzahlungen für unangebracht. Als Schutzinstrument vor Importen, die zu niedrigeren Standards erzeugt werden, sind sie ein ungeeignetes Mittel, weil sie keine qualitative Verbesserung der Standards in den Ursprungsländern anreizen. Sinnvoller, weil auch international wirksam, sind deshalb qualitative Anforderungen, die auch von Importwaren erfüllt werden müssen (qualitativer Marktzugang, z.B. durch Nachhaltigkeitskriterien, die für Futtermittelimporte festgeschrieben werden). Das

<sup>5)</sup> siehe: Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren - KTBL-Schrift 446. Die Kategorie 3 sollte von der Förderung ausgeschlossen werden.

bedeutet, dass die EU und die Mitgliedstaaten auf allgemein akzeptable Sozial- und Umweltstandards beim internationalen Handel (u.a. im Rahmen der WTO) hinarbeiten müssen.

Selbst zur Einhaltung von allgemein gültigen Auflagen sind die betrieblichen Kosten nicht für alle Betriebe gleich, im Gegenteil: Betriebe, die eine vielfältige Landwirtschaft in einer reich strukturierten Landschaft betreiben und somit von vielen Auflagen betroffen sind, haben einen höheren Aufwand zu leisten als einseitig spezialisierte Betriebe in heute relativ ausgeräumten Landschaften. Eine pauschale, undifferenzierte Flächenzahlung würde deshalb weiterhin eine Benachteiligung der vielfältigen Wirtschaftsweisen bedeuten und rationalisierten spezialisierten Betrieben erhebliche Mitnahmeeffekte verschaffen. So ist leicht nachvollziehbar, dass beispielsweise belegbare Produktionsnachteile von tierhaltenden Betrieben nicht dadurch gelöst werden, indem eine einheitliche Flächenprämie gezahlt wird, von der auch nichttierhaltende Betriebe profitieren würden.

Daraus folgt für die Agrarplattformverbände: Eine Honorierung von Leistungen ist nicht mit einer (europaweit oder auch nur regional) einheitlichen Flächenprämie zu erreichen, im Gegenteil. Vielmehr sind jegliche Zahlungen an wirksame Kriterien zu binden. Damit ist der deutliche Ausbau der zielspezifischen Programme zur Förderung von Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie Tierwohl zu verstärken.

Für die evtl. notwendige Übergangszeit schlagen die Verbände zur Qualifizierung jeglicher Zahlungen folgende bindende Kriterien vor:

#### **Ökologische Kriterien:**

- Mindest-Fruchtfolge, bei der eine Frucht maximal 50 % der Ackerflächen einnimmt und ein Mindestanteil an Leguminosen (einschließlich Klee gras und Leguminosen-Gemenge) von 20 %;<sup>6)</sup>
- Ökologische Vorrangflächen mit einem Flächenanteil an der Betriebsfläche von minimal 10 % (bei großen Bewirtschaftungseinheiten von über 5 ha Fläche auch Mindestanteil auf der betreffenden Bewirtschaftungseinheit); als ökologische Vorrangflächen gelten: artenreiche Grünland- und Ackerflächen, Blühstreifen, Saum-, Rand- und Pufferstreifen, Feldraine, Hecken, Feldgehölze, Gewässer;
- Vollständiges Verbot des Grünlandumbruchs in sensiblen Bereichen (z.B. Niedermoore, andere Flächen mit hohem Grundwasserstand, Überschwemmungszonen, Hanglagen), ansonsten Grünlandumbruch nur mit Genehmigung und gegen Ausgleich in Form von Wiedereinsaat;
- Eine nachweislich ausgeglichene Hoftorbilanz für Stickstoff (N);
- Kein Anbau von gentechnisch-veränderten Organismen (GVO).

Betriebe, die diese Leistungen nicht erfüllen, erhalten keine Grundzahlungen. Die ggf. einbehaltenen Mittel sind für zielgerichtete und gebietsspezifische Förderangebote (siehe oben) einzusetzen.

#### **Sozio-ökonomische Kriterien:**

Eine Vielzahl der Leistungen, die gesellschaftlich erwünscht sind, bedingen einen höheren Arbeitsaufwand, das gilt sowohl im Bereich des Tierschutzes wie auch des Naturschutzes. Es ist daher angebracht, bei Grundzahlungen, die auf die Erbringung mehrerer Leistungen

<sup>6)</sup> Diese Anforderung darf nicht mehr durch die Vorlage von Humusbilanzen oder Bodenuntersuchungen auf Humus umgangen werden können.

abzielen, den Faktor Arbeit mit zu berücksichtigen, um so die Benachteiligung von arbeitsintensiven Leistungen auszugleichen. Die EU-Kommission wird aufgefordert, ihren Vorschlag der Staffelung der Zahlungen vom Mai 2008 (Health Check<sup>7)</sup>) aufzugreifen und mit der Berücksichtigung eines Arbeitsansatzes zu ergänzen, damit Betriebe mit einem hohen Angebot an Arbeitsplätzen (bezogen auf die Fläche) nicht gegenüber durchrationalisierten Betrieben mit geringer Arbeitskraftausstattung benachteiligt werden.

Die einbehaltenen Mittel sind für zielgerichtete und gebietsspezifische Förderangebote (siehe oben) einzusetzen.

### **5.2.8 Einheitliche Ko-Finanzierung zwischen EU und Mitgliedstaat**

Die EU schreibt bisher für die gezielten Förder-Angebote der EU im Bereich der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) einen nationalen Ko-Finanzierungsanteil vor, d.h. EU und Mitgliedstaat teilen sich die Finanzierung. Demgegenüber werden die Direktzahlungen und die Ausgaben im Bereich der Marktordnungen (heutige 1. Säule der EU-Agrarpolitik) zu 100 Prozent von der EU übernommen. Das verringert heute vielfach die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die zielgerichteten Förderangebote auch tatsächlich umzusetzen.

Um diese Benachteiligung der zielgerichteten leistungsbezogenen Maßnahmen aufzuheben, ist für alle agrarpolitischen Ausgaben eine nationale obligatorische Ko-Finanzierung einzuführen. Zudem sind die Sätze der nationalen Ko-Finanzierung so zu differenzieren, dass der verpflichtende nationale Finanzierungsanteil umso geringer ist, je stärker die geförderten Maßnahmen den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Tierschutzes dienen.

## **5.3 Fachrecht als eine wirksame und faire Leitplanke**

Das Fachrecht stellt ein weiteres wichtiges Steuerungselement des Staates dar. Gerade in der Landwirtschaft bezieht sich das Fachrecht einschließlich des Planungsrechts wortreich auf Ziele in den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz sowie der Entwicklung der regionalen und lokalen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur.

Tatsächlich aber korrespondiert die konkrete Ausgestaltung des Fachrechts mit der bisherigen Ausrichtung von Förderpolitik oder Marktpolitik. In allen Bereichen spiegelt sich eine durchgängige agrarpolitische Zielsetzung wieder, was sich an der Rationalisierung und Industrialisierung in der Tierhaltung besonders deutlich macht. Das mühsam erreichte Verbot der herkömmlichen Käfighaltung von Legehennen in Deutschland und das Auslisten von Käfigeiern aus dem Handel zeigt jedoch, dass das Fachrecht durch gesellschaftliche Auseinandersetzungen beeinflussbar ist. Das Beispiel der Käfighaltung zeigt auch, dass das Fachrecht erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Landwirtschaft hat: Die damalige Zulassung des Käfigs verbilligte die industrielle Eier-Erzeugung so sehr, dass die Freilaufhaltung zunächst fast

<sup>7)</sup> Im November 2007 schlug die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur Vorbereitung des Health Check vor, Direktzahlungen kräftig zu staffeln: Direktzahlungen zwischen 100.000 und 200.000 Euro je Betrieb und Jahr sollten um 10 % gekürzt werden, die Zahlungen zwischen 200.000 und 300.000 Euro um 25 % und Beträge oberhalb von 300.000 Euro um 45 % (KOM KOM(2007) 722 endg., 20.11.07, S. 6.). Das Europäische Parlament ergänzte diesen Vorschlag mit der Forderung, den betroffenen Betrieben die Möglichkeit zu geben, über den Nachweis entsprechender Lohnkosten die Kürzungen abzumildern (Europäisches Parlament: 2007/2195(INI)). Übrig blieb am Ende der Verhandlungen lediglich die Einführung einer kleinen Staffel: Zahlungen über 300.000 Euro im Jahr pro Betrieb werden seit 2009 um 4 % gekürzt.

gänzlich aus dem Markt gedrängt wurde – bis die tiergerechte Hühnerhaltung zu einem Wert und zu einem Marktvorteil entwickelt wurde.

Die Agro-Gentechnik ist ein anderes Beispiel. Die Zulassung von gentechnisch veränderten Pflanzen und die Ausgestaltung von Anbau- und Kennzeichnungsregeln, die das Verursacherprinzip nicht beachten, verteuern die von der Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher gewünschte gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft. Denn die Kosten für die Absicherung der Gentechnikfreiheit werden eben nicht der Gentechnikindustrie, sondern der gentechnikfreien Wirtschaft aufgeladen. Eine derartige Ausgestaltung des Fachrechts führt zu eklatanten Wettbewerbsverzerrungen zulasten der bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft.

Das Fachrecht im Natur- und Umweltschutz setzt die Standards bisher so niedrig, dass es zu deutlichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten derjenigen führt, die ihre Wirtschaftsweise mit ökologischen Erfordernissen im Einklang halten. Das Beispiel der Düngeverordnung macht den Handlungsbedarf besonders deutlich: Trotz festgelegter Zielwerte werden diese nicht erreicht, doch bleibt das ohne wirksame Konsequenzen.

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass die im Jahr 2005 eingesetzte obligatorische Anbindung der EU-Fördermittel an bestimmte Fachrechtsregeln (Cross-Compliance) zwar zu höherem Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die Betriebe und für die Verwaltungen geführt, aber die Umweltsituation nicht spürbar verbessert hat. Das bestätigt auch der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht.

Die Verbände fordern, das bestehende Fachrecht im Sinne der bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft wirksamer zu gestalten. Dies zeigt ein weiteres Problem der heutigen Gesetzgebung: die Umsetzung. Die Verbände fordern, dass die Umsetzung von Fachrecht stringenter vollzogen und kontrolliert wird.

## 5.4 Wahrnehmung globaler Verantwortung

Bei den WTO-Agrarverhandlungen hat sich die EU bisher nicht hervorgetan, um den Entwicklungsländern besondere Schutzrechte zuzugestehen. Diese waren einmal unter dem Paket der „Development Box“ zusammengefasst. Doch war die EU aktiv daran beteiligt, diese Box zu reduzieren auf das, was heute noch davon übrig geblieben ist: ein spezieller Schutzmechanismus, der weit hinter dem zurückbleibt, was die EU selbst für sich in der „Uruguay Runde“ herausgehandelt hat, nämlich der Speziellen Schutzklausel; und die Ausnahme des Schutzabbaus für „Spezielle Produkte“, die der Ernährungssicherheit dienen. In beiden Fällen ist nur ein Rumpf des Schutzes übrig geblieben.

Nicht anders verhält sich die EU zu Landwirtschaftsfragen bei den bilateralen Freihandelsabkommen. Die EU drängt selbst ärmste Entwicklungsländer zur Marktöffnung im Agrarbereich und erpresst den Marktzugang für das europäische Agrobusiness. Das muss beendet werden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU braucht eine globale Sichtweise, die weit über die unmittelbaren Eigeninteressen einer kommerziell orientierten Ernährungswirtschaft Europas hinausragt. Ein weltweites Engagement für Verhandlungsprozesse zur Erreichung von Leitlinien und Codizes für nachhaltiges Wirtschaften, für den Erhalt der natürlichen Ressourcen Boden und Wasser, für den Beitrag der Landwirtschaft gegen den Klimawandel, für die Sicherung der biologischen Vielfalt an Nutzpflanzen und Nutztieren, für Menschenrechtsstandards und Gewerkschaftsrechte, für eine gute Regierungsführung bei Landespolitiken und für eine harmonische Entwicklung der Weltagarmärkte muss Teil des gesamten Ansatzes werden. Sonst versinkt die europäische Agrarpolitik wieder in dem Sumpf des Provinzialismus und der Klientelpolitik.

---

## Unterzeichner

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)  
Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller (AOeL)  
Biokreis e.V.  
Bioland e.V.  
Brot für die Welt  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)  
Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN)  
Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)  
Demeter e.V.  
Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)  
Deutscher Tierschutzbund e.V.  
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)  
Deutscher Wanderverband  
Ecoland  
EuroNatur Stiftung  
Gäa e.V. Vereinigung ökologischer Landbau  
Germanwatch e.V.  
Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)  
Landesbund für Vogelschutz in Bayern e.V. (LBV)  
Misereor  
NaturFreunde Deutschlands e.V.  
Naturland  
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)  
Neuland e.V.  
Schweisfurth-Stiftung  
Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)  
WWF Deutschland

---