

## Fundamente statt Säulen

Ressourcenschonend, tiergerecht und sozial nachhaltig!  
Plädoyer für eine Neuordnung der europäischen Agrarpolitik.

### Positionspapier

Robert Habeck, Minister für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des  
Landes Schleswig-Holstein

und

Martin Häusling, Mitglied des Europäischen Parlaments  
und Agrarsprecher der Fraktion Greens/EFA

### Ziele

1. Die gemeinsame europäische Agrarpolitik (GAP) muss verschiedene Ziele unter einen Hut bringen. Sie muss die Ernährungssicherheit gewährleisten, bei größtmöglichem Schutz aller Ressourcen, die dafür notwendig sind (Wasser, Boden, Klima, Biodiversität). Und sie muss das zu Preisen leisten, die den Produzenten ein angemessenes Einkommen ermöglichen und den Konsumenten einen angemessenen Zugang zu kostengerechten, qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln.

Vor dem Hintergrund der Einbindung Europas in den Welthandel muss die Möglichkeit gegeben sein, ein europäisches Ernährungssystem, gemäß dem von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommenen „Recht auf Nahrung“, nach den Wünschen europäischer Verbraucher (ökologisch und sozial nachhaltig) zu gestalten<sup>1</sup>. Dies bedeutet, im Selbstverständnis eines modernen Europas eine verantwortungsvolle Vorreiterrolle zu übernehmen. Die im internationalen Kontext vorteilhaften Rahmenbedingungen Europas für die Produktion von Lebensmitteln müssen einerseits dauerhaft nachhaltig genutzt werden. Ande-

---

<sup>1</sup> Das „Recht auf Nahrung“ ist als Menschenrecht völkerrechtlich verankert im UN-Sozialpakt. Es ist außerdem enthalten in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Im Jahr 2000 forderte der Welternährungsgipfel die Staaten auf, freiwillige Leitlinien für das „Recht auf Nahrung“ und dessen Umsetzung zu entwickeln. Die „Internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung“ wurden 2004 von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommen. Nach den Leitlinien beinhaltet das Recht auf Nahrung die selbstbestimmte Wahl des Ernährungssystems sowie den gleichberechtigten Zugang zu gesunder Ernährung, unabhängig von Einkommen und Herkunft. Das Recht auf Nahrung umfasst aber auch das Recht der Menschen und Regierungen, Maßnahmen gegen ökologische, wirtschaftliche oder soziale Formen des Dumpings zu ergreifen und ihre eigenen nachhaltigen Ernährungssysteme zu entwickeln (kurz: Ernährungssouveränität).

rerseits muss den Produzenten ermöglicht werden, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Dabei muss berücksichtigt werden, welche Auswirkungen Importe nach Europa durch Anbausysteme, die in den Ursprungsländern praktiziert werden, mit sich bringen (z.B. Futtermittel) und, welche Auswirkungen die Exporte Europas auf die Entwicklung nachhaltiger Ernährungssysteme und stabiler regionaler Märkte in den Zielländern haben (z.B. Fleisch und Milch).

2. Das bedeutet, dass die Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik all die Werte und gesellschaftlichen Güter, die bisher nicht über den Marktpreis abgebildet werden, mit berücksichtigen muss. Gewässer- und Bodenschutz, Biodiversität sowie Klima- und Tierschutz werden bisher nicht im ausreichenden Maß an der Ladentheke vergütet. Dennoch muss die Gesellschaft, bzw. der Steuerzahler für die Aufrechterhaltung dieser öffentlichen Güter zahlen. Bisher geschieht dies in vielen Fällen durch eine vom Steuerzahler finanzierte Nachsorge (z.B. Trinkwasseraufbereitung, Sanierung von Gewässern, Naturschutzmaßnahmen zum Ausgleich für die schwindende Artenvielfalt, Kosten im Gesundheitssystem). Erfolgreiche, ressourcenschonende, nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren vermeiden gesellschaftliche Folgekosten und müssen daher bevorzugt angewandt bzw. entwickelt werden.
3. Die Agrarpolitik muss die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume ermöglichen. Seit der Reform der GAP im Jahr 1999 – der Agenda 2000 – ist die Entwicklung des ländlichen Raumes (sogenannte „zweite Säule“), neben dem Bereich der Marktordnungsmaßnahmen (sogenannte „erste Säule“), ein wichtiges Ziel. Dies beinhaltet auch eine spezifische, nachhaltige Förderung ländlicher strukturschwacher Regionen und benachteiligter Gebiete, was bisher nur unzureichend gewährleistet wird. Hier muss eine erheblich größere Förderung verankert werden. Andernfalls stehen die nachhaltige Bewirtschaftung und die Entwicklung eines gleichwertigen Lebensstandards in diesen Regionen in Frage.

## Die letzte Reform der GAP

Gemessen an diesen drei Zielen ist die Ausgestaltung der GAP falsch konstruiert und kann so nicht bleiben. Daran haben auch die Reformversuche der letzten Jahre nichts geändert. Im Gegenteil. Gute 400 Milliarden Euro gibt die EU in der nun beginnenden Förderperiode bis zum Jahr 2020 für die Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume aus, 44 Mrd. davon fließen nach Deutschland.

400 Milliarden Euro öffentlicher Mittel – und das in Zeiten knapper öffentlicher Kassen und stattlicher öffentlicher Schulden. Wozu werden sie eingesetzt?

Gute 300 Milliarden, die so genannten Direktzahlungen („erste Säule“), verpuffen fast ohne direkte Gestaltungswirkung. Sie sichern zwar offiziell der Mehrheit der europäischen Landwirte etwa die Hälfte des Betriebseinkommens. Aber im aktuellen Wirtschaftssystem wandern die Subventionen letztlich nur zu den Landbesitzern. Folglich begünstigt der größte Teil der Subventionen (die Direktzahlungen) faktisch denjenigen, der Land besitzt. Studien schätzen, dass die Abschaffung der Direktzahlungen weder zu höheren Verbraucherpreisen noch zu einem verstärkten oder langsameren Strukturwandel führen würde, sondern schlicht zu einer Absenkung der Pacht- und Kaufpreise. Der Bodenbesitz verschiebt sich in der Landwirtschaft immer weiter weg vom praktizierenden Bauern. Vermehrt kaufen große Konzerne in Europa Boden auf und nutzen diesen unter anderem als Spekulationsobjekt. In Europa hält inzwischen ein Prozent der Bodenbesitzer 20 Prozent des Ackerlandes, während 80 Prozent der Bodenbesitzer nur über 4,5 Prozent des Ackerlandes verfügen<sup>2</sup>. Auch im Bundesland Schleswig-Holstein in Deutschland sind nur noch 50 Prozent des Bodens in Bauernhand. Die Agrarzahlungen der ersten Säule sichern also mehr und mehr die Gewinne von Konzernen anstatt die sogenannte Wettbewerbsfähigkeit von Landwirten. Das ist weder sinnvoll noch notwendig.

Eine spezifische Förderung der gut ausgebildeten, hart arbeitenden, innovativ und nachhaltig produzierenden Landwirte wird so durch die Gelder der „ersten Säule“ gerade nicht gewährleistet. Wer öffentliches Geld bekommt, muss dafür bisher keine adäquaten öffentlichen Leistungen erbringen. Daran hat auch das sogenannte „Greening“ der letzten Agrarreform nichts wesentlich geändert. Das Prinzip „öffentliche Gelder für

---

<sup>2</sup> Europäisches Parlament 2015: Extend of Farmlandgrabbing in the EU

öffentlicher Güter“ ist derzeit ausschließlich in der „zweiten Säule“ - überwiegend in Form von „Agrarumweltmaßnahmen“ (AUM) - gewährleistet. Mit den Fördergeldern der „zweiten Säule“, die nur knapp 25 Prozent der „ersten Säule“ ausmachen, werden spezifische Maßnahmen finanziert: Vielfältige Fruchtfolgen, Gewässerrandstreifen, um den Nitratreintrag wieder zu verringern, Vertragsnaturschutzprogramme, um die Artenvielfalt wieder zu fördern, tierschutzgerechte Ställe, Blühstreifen, Moorschutz oder eben auch die bisher weltweit nachhaltigste Bewirtschaftungsform, der ökologische Landbau. Das sogenannte „Greening“, welches durch die letzte Agrarreform eingeführt wurde, sollte den bisher ohne besondere Auflagen gewährten Geldern der ersten Säule eine gewisse Lenkungswirkung geben. Es sollte das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ neu einführen. Einen Teil der Direktzahlungen (30 Prozent) gibt es in dieser Förderlogik nur, wenn z.B. bestimmte Flächenanteile nicht intensiv bewirtschaftet werden (5 Prozent) und eine „Fruchtartendiversifizierung“ eingehalten wird, die einer nachhaltigen Fruchtfolgegestaltung nicht entspricht. Der ökologische Effekt erweist sich in der Praxis im Hinblick auf Wasser-, Boden – und Klimaschutz, als auch im Hinblick auf die Sicherung der Biodiversität als völlig unzureichend. Das liegt vor allem daran, dass es vielen Lobbygruppen gelungen ist, die anvisierten Umweltstandards im Kampf um Profitinteressen so zu verwässern, dass man bei den ökologischen Maßnahmen bestenfalls noch von hellgrünen Absichtserklärungen reden kann. In 16 von 28 Mitgliedstaaten der EU sollen die für den Ressourcen- und Naturschutz eingesetzten Mittel der „zweiten Säule“ sogar sinken, mit dem Argument, dass ja das „Greening“ die Umweltbilanz der intensiven Landwirtschaft angeblich adäquat verbessert.

#### Fazit

Daraus folgern wir: Die „erste Säule“ hat vor dem Hintergrund der oben genannten Ziele keinerlei sinnvolle Lenkungswirkung für eine nachhaltige europäische Agrarpolitik. Daher muss mit der nächsten Förderperiode der Anfang vom Ende der Direktzahlungen eingeleitet werden. Das Säulenmodell muss abgeschafft werden. Dabei müssen Strukturbrüche vermieden werden. Der Ausstieg muss geplant und als ein Prozess erfolgen, der sozial gesellschaftlich angemessen umgesetzt wird, jedoch mit einem klaren Enddatum in nicht allzu ferner Zeit. Ziel ist, dass keine Steuergelder mehr unqualifiziert an Landbewirtschafteter fließen, sondern nur noch mit einer ökologisch und gesellschaftlich sinnvollen Gegenleistung. Obwohl dies wie ein Angriff auf die Landwirtschaft klingen

mag, ist es unserer Ansicht nach das Gegenteil. Politisch wird es die einzige Chance sein, zu begründen, warum in Zeiten von schuldenfinanzierten öffentlichen Haushalten, einer unterfinanzierten Bildungspolitik und 50 Prozent Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland oder Spanien, in Europa überhaupt noch Geld in die Landwirtschaft und den ländlichen Raum fließen soll. Wir müssen den landwirtschaftlichen Betrieben eine Basis für eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit sichern und die Lebensqualität ländlicher Räume verbessern, anstatt Landeigentümer zu subventionieren.

### Neuorientierung

Um die Gelder des aktuellen europäischen Agrarbudgets zukünftig sinnvoll und zielgerichtet, im Sinne der oben genannten Anforderungen an eine nachhaltige Ernährungswirtschaft einzusetzen, muss jetzt ein neuer Pfad beschrieben werden. Dieser muss nicht nur die quantitative, sondern auch die qualitative Neuorientierung der Förderung erfassen. Derzeit ist die ganze Konstruktion der Förderinstrumente der GAP immer noch weitgehend an einer Logik ausgerichtet, die zuallererst auf Produktion setzt und die negativen Auswirkungen auf unsere Ressourcen in Kauf nimmt (die Kosten auf den Steuerzahler abwälzt). Ein großer Teil der Gelder, die in die Agrarumweltmaßnahmen der „zweiten Säule“ fließen, sollen kompensieren, was den Landwirten an Markteinkommen entgeht, die auf intensive (aber nicht nachhaltige) Bewirtschaftungsformen „verzichten“. Die Zahlungen sollen den entgangenen Gewinn bzw. den finanziellen Mehraufwand ersetzen.

Das bedeutet, dass bisher zweimal Geld ausgegeben wird. Einmal für eine nicht nachhaltige und vom europäischen Verbraucher auch nicht mehr gewünschte Intensivierung, die durch unqualifizierte Gelder in der „ersten Säule“ verstärkt wird. Und andererseits für die Reparatur der negativen Auswirkungen auf Umwelt und Tierhaltung und die Kompensation der entgangenen Gewinne derjenigen, die nachhaltiger und tiergerechter wirtschaften.

Beispiel: Die Zahlungen für Blühstreifen errechnen sich aus entgangenem Gewinn, erhöhtem Arbeitsaufkommen und Saatgutkosten, die Zahlungen für Ökolandbau an der Differenz des Ertrags verglichen mit konventionellen Betrieben, die Zahlungen für Wiesenvogelnester, die nicht übergemäht werden, am Aufwand und dem Ertragsverlust, den der Landwirt durch das Umfahren hat. Dies bedeutet, dass ein immenser bürokratischer Aufwand nötig ist, um all diese Effekte zu erfassen und zu evaluieren, zu berech-

nen und zu beweisen. Das „Greening“ macht eine genaueste Vermessung der Acker-schläge erforderlich, einen exakten Nachweis, welche Flächen nicht intensiv beackert werden. Hinzu kommt ein großer Aufwand für die Kontrolle der angemeldeten Maß-nahmen. Dieses bürokratische System belastet Landwirte und Verwaltung gleicherma-ßen, ohne relevanten ökologischen Zusatznutzen und Kostet die Steuerzahler viel Geld.

Will man das Agrarsystem reformieren, muss man die Rahmenbedingungen der Agrar-politik konsequent an Maßnahmen ausrichten, die die Erreichung der oben genannten Ziele auch in der Praxis ermöglichen. Anstatt zwei Säulen zu finanzieren, die gegen-sätzliche Ziele verfolgen (und so sowohl kostenintensiv als auch letztlich ineffektiv sind), wollen wir ein tragfähiges Fundament gründen, eine Rahmenpolitik schaffen, die es er-möglicht, die oben genannten Ziele mittel- bis langfristig zu erreichen. Forschungsgel-der, die für die Agrarforschung eingesetzt werden, für die nachhaltige Gestaltung des ländlichen Raums, spezifisch für diesen konditioniert, und Gelder für Ressourcen-, Na-tur- und Tierschutz sollten von den Werten ausgehen, die in diesem Sinne nachhaltige Bewirtschaftungssysteme und Wertschöpfung für die Gesellschaft bereitstellen. Steuer-gelder sollten nicht in erster Linie für eine Kompensation der entgangenen Gewinne ausgegeben werden, die nachhaltige landwirtschaftliche Systeme am Markt bisher nicht erreichen können, sondern sowohl für qualitativ hochwertige Produkte als auch für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung öffentlicher Leistungen.

Die natürlichen Ressourcen sind unsere Lebensgrundlage. Sie stellen uns Dienste zur Verfügung – gesunde Böden, sauberes Wasser, intaktes Klima, Erholungsräume, Bio-diversität. Diese ökologischen Leistungen - im Fachjargon nennt man sie Ökosystem-dienstleistungen - sind für uns Menschen überlebenswichtig. Die Erhaltung dieser Öko-systemdienstleistungen muss daher honoriert werden. Bäuerliches wirtschaften KANN Ressourcen schützen und aufrechterhalten und diese Dienstleistungen bereitstellen. Diese Wirkungen einer „guten landwirtschaftlichen Praxis“ sind in der Entwicklung einer industrialisierten Agrarwirtschaft in den letzten Jahrzehnten aber ins Gegenteil verkehrt worden. Das liegt nicht am fehlenden Verantwortungsbewusstsein einzelner Landwirte sondern an einer falschen Ausrichtung des Agrar- und Ernährungssystems. Geld ver-dienen überwiegend nicht diejenigen, die IN der Landwirtschaft tätig sind (die Produzen-ten) sondern diejenigen, die AN der Landwirtschaft verdienen (Düngemittel-, Futtermit-tel- und Pestizidhersteller sowie internationale Saatgutmulties).

Als nachhaltige Alternative schlagen wir eine europäische Agrarpolitik vor, deren Förderinstrumente in Zukunft am Ziel einer sozial- und tiergerechten und ökologischen Ernährungswirtschaft, die Europa anstrebt, orientiert sind. Intensivbetriebe, die nur auf Grundlage gesetzlicher Mindestvorgaben wirtschaften und am Weltmarkt operieren wollen, können dies tun, aber sie benötigen keine Förderung mittels Steuergeldern, denn sie erbringen keine besonderen gesellschaftlichen Leistungen. Um eine nicht nachhaltige Intensivierung dieser Betriebe zu vermeiden, müssen allerdings mindestens die aktuell mit den Direktzahlungen verknüpften Cross-Compliance-Verpflichtungen in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz, zukünftig auch ohne den Erhalt von Direktzahlungen gesetzlicher Mindeststandard für jede Form landwirtschaftlicher Produktion in der EU sein.

Betriebe, die ökologische Leistungen erbringen und besonders nachhaltig wirtschaften, zum Wohle von Boden, Wasser, Biodiversität und Tierschutz, werden mit Hilfe von Steuergeldern unterstützt, da sie Vorbilder einer europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft sind, - ihre Leistungen aber bisher im Rahmen des internationalen Marktes nicht honoriert werden. Der bisher höchste bekannte Standard einer solchen Bewirtschaftungsform ist – wie zahlreiche internationale Studien belegen - der ökologische Landbau.

Grundlage der Agrarförderpolitik muss es zukünftig sein, nur die Landwirte zu unterstützen, die am naturverträglichsten, ressourcenschonendsten und tiergerechtesten wirtschaften, da sie die Grundlage eines zukünftigen nachhaltigen Ernährungssystems in Europa sind. Darüber hinaus muss die Förderung der ländlichen Räume und insbesondere der benachteiligten Gebiete aufgestockt werden. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf der Förderung von Wertschöpfungsketten liegen.

Auch bei Umsetzung ökologisch in hohem Grade angepasster Bewirtschaftungsverfahren, sollen zur Sicherung der Biodiversität und zur sinnvollen Ergänzung von Natura 2000 und FFH, weiterhin agrarische Naturschutzmaßnahmen, wie zB „Partnerbetriebe Naturschutz“ angemessen gefördert werden.

Bei diesem Ziel sollte sich Deutschland nicht als von Lobbyinteressen gesteuerter Bremsklotz erweisen, sondern als Vorreiter einer zukünftig nachhaltigen Agrar- und Er-

nahrungspolitik, die den Ressourcen- und Tierschutz innerhalb Europas ernst nimmt, die Entwicklung ländlicher Räume nicht den Profitinteressen des exportorientierten Handels opfert und – auch im Sinne der großen Mehrheit der Verbraucher – danach handelt.

Robert Habeck und Martin Häusling