

Fundamente statt Säulen:

Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik

Eine Analyse und Position von Reinhild Benning
und Tobias Reichert, Germanwatch

Im Auftrag von Martin Häusling, MdEP



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Martin Häusling, MdEP / Europabüro Hessen
Kaiser-Friedrich-Ring 77
65185 Wiesbaden

Tel. 0611 - 98920-30

Fax 0611 - 98920-33

info@martin-haeusling.de

GESTALTUNG

Dipl. Des. (FH) Annette Schultetus,
www.design-kiosk.de

BEZUG DIESER PUBLIKATION

Ina Möllenhoff, Öffentlichkeitsarbeit

Tel. 0611 - 98920-30

Fax 0611 - 98920-33

info@martin-haeusling.de

AUTOREN

Reinhild Benning,
Tobias Reichert
mit Zuarbeit von Hendrick Steppke,
Universität Lüneburg

DRUCK

flyerheaven.de

STAND

Dezember 2016

TITELBILD

Wiese, Andrea Beste
Rapsfeld, kelifamily, fotolia.com

INHALT

<u>Vorwort Martin Häusling</u>	5		
<u>Einleitung</u>	7		
<u>EU-Agrarpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit</u>	10		
<u>1. Ökonomische Widersprüche</u>	10		
1.1 Einkommenssicherung – für wen?	10		
1.2 Groß wird immer größer – ist das multifunktional?	14		
1.3 Profitieren „Familienbetriebe“?	17		
1.4 Handwerkliche Weiterverarbeitung unter Druck	21		
1.5 Programme zur ländlichen Entwicklung – Förderung in gegensätzlicher Richtung	23		
<u>2. Ökologische Auswirkungen</u>	27		
2.1 Sauberes Wasser? Vielleicht 2027...	27		
2.2 Klimaschutz? Weidehaltung auf dem Rückzug!	34		
2.3 Biodiversität? Nicht in der Agrarlandschaft!	36		
2.4 Bodenschutz funktioniert nicht mit intensiven Monokulturen	37		
2.5 Nachhaltigkeitsansätze schwach – Greening ein Flop	37		
		3. Ernährung und Lebensmittelqualität	43
		3.1 Pestizideinsatz und Rückstände	43
		3.2 Antibiotikaeinsatz und Auswirkungen	45
		3.3 Konsumentenwünsche erfüllt?	47
		4. Erwartungen der EU Bürger an die Agrarpolitik	51
		5. Exportpolitik und globale Verantwortung	55
		6. Lösungsvorschläge 2020 bis 2028	62
		7. Eine neue Europäische Agrarpolitik	67
		Politische Forderungen Martin Häusling Die Grünen/EFA	70
		Referenzen	76



Vorwort

Martin Häusling

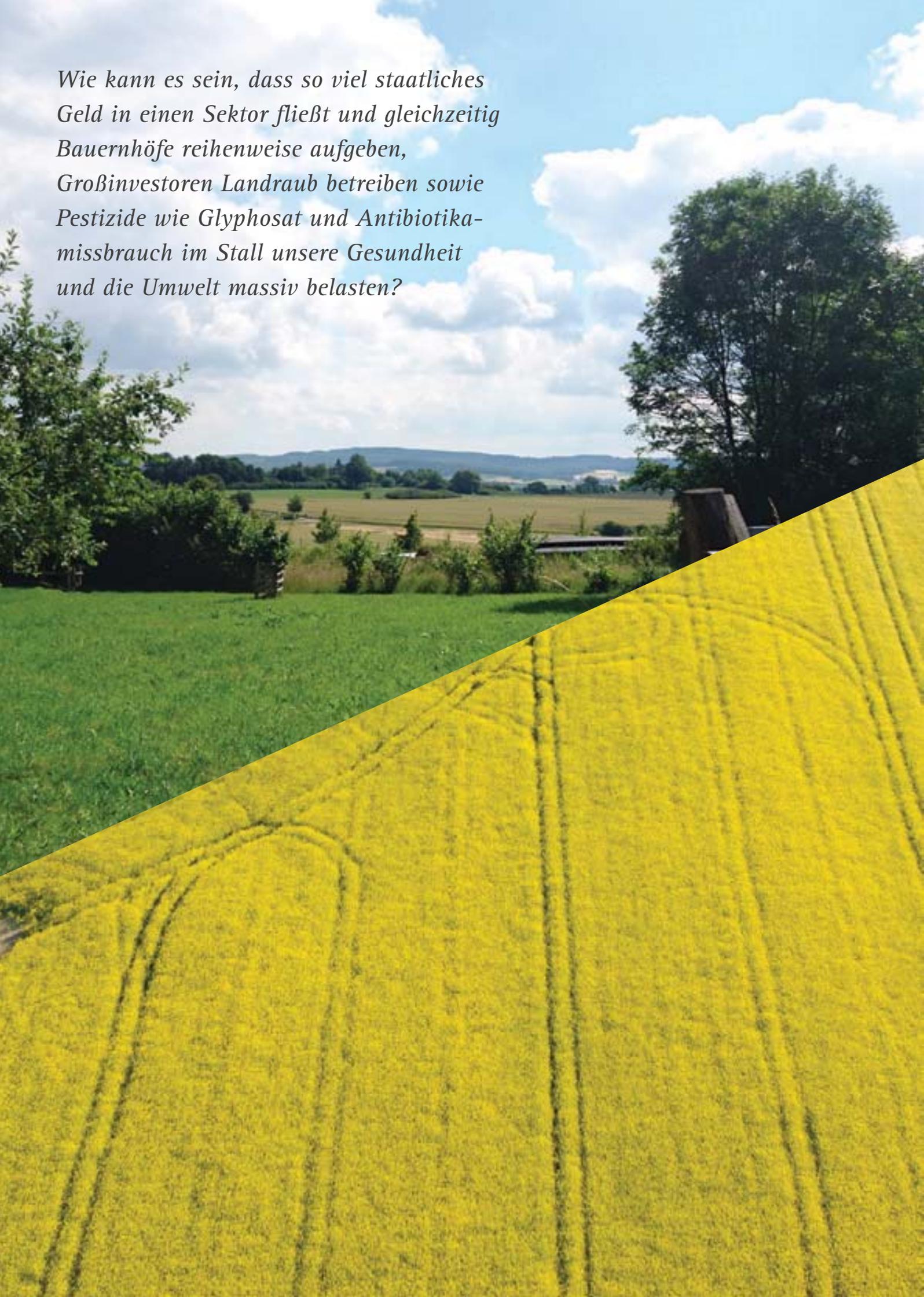
Europas gemeinsame Agrarpolitik (GAP) steckt in einer tiefen Krise. Sie vernachlässigt die ökologischen Herausforderungen, die Preise sind im Keller, und viele Betriebe schließen, weil sie unter heutigen Voraussetzungen nicht mehr wirtschaften können. Der einstige Vorreiter einer europaweiten Politikgestaltung gerät immer mehr zum politischen Sorgenkind, das mit den Anforderungen einer zeitgemäßen Politik nicht mehr Schritt hält, an Akzeptanz verliert und Antworten zur Lösung der aktuellen Krise schuldig bleibt. In dieser Analyse decken Reinhild Benning und Tobias Reichert von Germanwatch auf, was bei der GAP im Argen liegt und auch, warum. Darauf müssen Antworten gefunden werden. Wir brauchen eine völlige Neuausrichtung der GAP. Ich wünsche Ihnen/Euch eine interessante Lektüre.

Viel Spaß beim Lesen wünscht



Martin Häusling

Wie kann es sein, dass so viel staatliches Geld in einen Sektor fließt und gleichzeitig Bauernhöfe reihenweise aufgeben, Großinvestoren Landraub betreiben sowie Pestizide wie Glyphosat und Antibiotika-missbrauch im Stall unsere Gesundheit und die Umwelt massiv belasten?



Einleitung

"Nachhaltigkeit" hat im Jahr 2015 eine neue globale Bedeutung erhalten: Wie groß ist der messbare Beitrag eines Politikfeldes zu maximal 1,5 °C Erderwärmung und in wie weit trägt die Politikgestaltung messbar zur Beendigung von Hunger und Armut und mehr Nachhaltigkeit weltweit bei. Ob die Agrar- und Ernährungspolitik in diesem Sinne zukunftsfest ist, gilt es zu prüfen. Verbraucherinnen und Verbraucher fordern in Umfragen seit Jahren mehr Umwelt- und Tierschutz als Gegenleistung für die 55 Milliarden Euro an Agrarsubventionen, die sie über ihre Steuergelder aufbringen. Und viele Menschen in Europa sind skeptisch geworden gegenüber der Industrialisierung der Lebensmittelerzeugung. Wie kann es sein, dass so viel staatliches Geld in einen Sektor fließt und gleichzeitig Bauernhöfe reihenweise aufgeben, Großinvestoren Landraub betreiben sowie Pestizide wie Glyphosat und Antibiotikamissbrauch im Stall unsere Gesundheit und die Umwelt massiv belasten?

Die EU-Kommission hat in ihren bisherigen Vorschlägen für Agrarreformen diese Sorgen von Bauern und Bevölkerung nicht ausreichend zu Leitfragen ihres Handelns gemacht. Aktuell möchte sie unter dem Label „mehr Effizienz“ vielmehr nur unnötige Bürokratie vermeiden. Viele andere Politikbereiche werden aktuell auf EU-Ebene einem sogenannten „Fitness-Check“ unterzogen um dieses „Mehr“ an Effizienz zu erreichen. Der größte gemeinsam finanzierte Politikteil ist mit knapp 40 Prozent des EU-Haushaltes die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Doch ein Fitness-Check für diesen gewaltigen Haushaltsposten steht noch aus. Die vorliegende Arbeit orientiert sich eng an den von der EU-Kommission selbst vorgegebenen Überprüfungsinstrumenten eines Fitness-Checks und analysiert die Funktion und Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) soll laut Europäischem Parlament vier Kernzielen dienen¹:

1. Gewährleistung der Ernährungssicherheit durch eine tragfähige landwirtschaftliche Erzeugung nach dem Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft.
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung innerhalb der Lebensmittelkette.
3. Umweltpolitische Ziele wie der nachhaltige Einsatz der natürlichen Ressourcen und die Bekämpfung des Klimawandels.
4. Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik ländlicher Gebiete als territoriale Ziele.

Die Summe von Insgesamt rund 55 Milliarden Euro entspricht knapp 40 Prozent des gesamten EU-Haushaltes². Für die gut 500 Millionen Menschen in der EU 28 bedeutet dies rechnerisch, dass je Person vom Baby bis zum Greis 110 Euro pro Jahr in die Landwirtschaftspolitik der EU fließen. Es geht um unser Essen, das wir täglich zu uns nehmen, um den Boden und die Landschaften, von denen wir leben, es geht um die Einkommen von rund 22 Millionen Menschen, die in der Landwirtschaft beschäftigt sind und es geht um die Tiere in der Landwirtschaft, die uns Milch, Fleisch, Eier, Honig und Dünger liefern.

Verbraucherinnen und Verbraucher fordern in Umfragen seit Jahren mehr Umwelt- und Tierschutz als Gegenleistung für die 55 Milliarden Euro an Agrarsubventionen, die sie über ihre Steuergelder aufbringen.

Multifunktionale Landwirtschaft bedeutet unter anderem, dass die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung gesunde, möglichst unbelastete Lebensmittel produziert und zugleich die langfristige Bodenfruchtbarkeit sichert, somit für intakte Ökosysteme, sauberes Wasser und auch artgerechte Tierhaltung sorgt.

Werden Nachhaltigkeitsziele erreicht?

Betrachten wir die Ziele und in welcher Weise die bisherige Agrarpolitik ihrer Erreichung zuträglich oder abträglich war. Multifunktionale Landwirtschaft bedeutet unter anderem, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung gesunde, möglichst unbelastete Lebensmittel produziert und zugleich die langfristige Bodenfruchtbarkeit sichert, somit für intakte Ökosysteme, sauberes Wasser und auch artgerechte Tierhaltung sorgt.

Dieses System der Ernährungssicherung sollte auf der Kreislaufwirtschaft von Nährstoffen in regionalen, naturräumlichen Zusammenhängen basieren.

Die Ernährungs- und Agrarindustrie Europas ist hingegen auf Wachstum, Kostenreduktion und globale Arbeitsteilung ausgerichtet.

Beispiel europäische Fleisch- und Milchproduktion: Diese ist mit ihren immensen Eiweißimporten und der enormen Überschussproduktion mit weit über 100 Prozent über den europäischen Bedarf hinaus besonders auf entkoppelten Kreisläufen aufgebaut, anstatt auf geschlossenen. Und hier scheint es auch keine Korrektur zu geben, denn nach den Schätzungen der EU-Kommission bliebe der Selbstversorgungsgrad von heute bis 2020 annähernd gleich.³

Eine tragfähige landwirtschaftliche Erzeugung nach dem Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft würde hingegen die Senkung der EU-Produktionsmengen bei tierischen Lebensmitteln und eine Umstellung auf Weidehaltung erfordern. Eine flächengebundene Tierhaltung mit heimischem (Eiweiß-) Futteranbau stünde deutlich mehr im Einklang mit den agrarpolitischen Nachhaltigkeitszielen.

Biodiversität

Das Ziel des EU-Aktionsplans Biodiversität, den Artenverlust in Europa bis zum Jahr 2010⁴ zu stoppen wurde verfehlt. Hauptursachen für den Biodiversitätsverlust: Überdüngung und Verlust der Vielfalt in der Agrarlandschaft. Die UN-Umweltorganisation UNEP schreibt in einer Studie, dass zwar offensichtlich 15 bis 25 Prozent der Flächen in ländlichen Gebieten einen besonders hohen Naturschutzwert aufweisen, dass aber genau diese nicht gezielt berücksichtigt werden bei der Verteilung der Agrargelder, während andererseits die mit Geldern geförderte, intensive Produktion hauptverantwortlich für das Artensterben vieler Feld- und Wiesenarten ist.⁵ Mit der aktuellen EU-Strategie Biodiversität soll der Artenverlust bis 2020 gebremst werden. Abgesehen von Natura 2000 fehlen konkrete Maßnahmen sowohl in der "Strategie" als auch innerhalb der relevanten Bereiche der Agrarpolitik.⁶

Klimaschutz

Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft sollten laut EU-Klimapaket 2008⁷ im Zeitraum 2013 bis 2020 im Durchschnitt um 10 Prozent reduziert werden. Deutschland muss dabei landwirtschaftliche Emissionen um 14 Prozent reduzieren, Österreich um 16 Prozent. Nach den klimafreundlichen Beschlüssen der Vereinten Nationen 2015 in Paris müssen die EU-Staaten insgesamt nochmals verbesserte Zielvorgaben in nationalen Aktionsplänen festlegen. Die EU will die Paris-Beschlüsse im Rahmen ihres im Oktober 2014 beschlossenen Klimaschutzplans umsetzen. Darin strebt die EU für Klima-

und Energiepolitik bis 2030 eine Senkung der Treibhausgasemissionen von 40 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 an. Für die Sektoren, die nicht im Emissionshandel vertreten sind, zum Beispiel die Landwirtschaft, wird eine Reduktion der Emissionen um 30 Prozent angestrebt, bezogen auf den Stand von 2005. Zur Umsetzung der Pariser Klimaschutzbeschlüsse koordiniert die EU die Mitgliedstaaten bei den nationalen Aktionsplänen.^{8,9}

Die Landwirtschaft in Deutschland soll demnach beispielsweise bis 2030 mindestens 38 Prozent der Treibhausgase gegenüber 2005 einsparen.¹⁰ Dieses Ziel wird laut Bundesumweltministerium verfehlt, wenn nicht zusätzliche, äußerst wirksame Instrumente Anwendung finden, wie effektiver Moorschutz und eine Reduktion der Tierzahlen.¹¹

Gewässerschutz

Die Gewässer in Europa sollten nach Übereinkunft in der EU-Gewässerschutz-Richtlinie¹² bis zum Jahr 2015 in einen guten Zustand gebracht worden sein. Das Ziel wurde verfehlt und auf 2027 vertagt. Hauptursachen der bislang anhaltenden Wasserbelastung: Intensive Tierhaltung ohne Flächenbindung (industrielle Tierhaltung) und Überdüngung in der Fläche in Höhe von 47 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr Bilanzüberschuss im Mittel der EU-Staaten, in Deutschland sind es rund 98 Kilogramm Überschuss.¹³

Tierschutz

Im EU-Vertrag von Lissabon Artikel 13 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es:

*"Bei (...) der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, (...) tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung"*¹⁴

Der Trend der Industrialisierung der Tierhaltung wird im Widerspruch dazu weiterhin mit Investitionsbeihilfen aus dem EU-Agrarhaushalt gefördert. Untersuchungen zeigen, dass Agrarinvestitionsförderungen das Tierschutzniveau in Ställen teils verschlechtern, wenn etwa ältere Strohhäfen in Vollspaltenhaltungen bei Schweinen umgebaut werden.¹⁵ Die Flächenbindung der Tierhaltung bildet dabei kein begrenzendes Kriterium, sondern gewerbliche Tierhaltungen genießen weitgehende Privilegien, obschon der Personalschlüssel zur Tierbetreuung dabei in der Regel reduziert wird.

Gleichzeitig setzt sich der Verlust artgerechter Tierhaltungsformen weiter fort, besonders der Verlust der Weidehaltung und der Wandertierhaltung mit Hirten. Das Wachstum des tierfreundlicheren Ökolandbaus erfolgt viel zu langsam. Der Rückgang von regionalen mittelständischen Schlachthöfen aufgrund der begünstigten Konzentration an wenigen Standorten bedingt oft auch über 8 Stunden Transportzeit für Schlachttiere.

Wirtschaftliche und soziale Dynamik im ländlichen Raum

Nur 20 Prozent der Empfänger von Direktzahlungen erhalten 80 Prozent dieser Direktzahlungen. Regionale Wertschöpfungsketten im ländlichen Raum sind durch einseitige Förderstrukturen oft benachteiligt. Dies konterkariert den Anspruch der EU, eine vielfältige multifunktionale Landwirtschaft in Europa zu bewahren: Obschon jährlich 55 Milliarden Euro an Direktzahlungen für die Landwirtschaft zur Verfügung stehen, haben wir europaweit fast 20 Prozent der Bauernhöfe im Zeitraum von 2003 bis 2010 verloren.

**Obschon jährlich
55 Milliarden Euro an
Direktzahlungen für die
Landwirtschaft zur Ver-
fügung stehen, haben
wir europaweit fast 20
Prozent der Bauernhöfe
im Zeitraum von 2003
bis 2010 verloren.**

EU-AGRARPOLITIK ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

1. Ökonomische Widersprüche

1.1 Einkommenssicherung – für wen?

Lange galt die Überproduktion in der EU als Problem. In den 1990er und 2000er Jahren veränderte sich jedoch der Sprachgebrauch. Wachstums- und exportorientierte Teile der Agrarwirtschaft und -wissenschaft argumentierten, dass es sich nicht um Milchseen und Butterberge, also nicht um Überschüsse handele, sondern um Exportprodukte. Da die Faktorkosten insbesondere für Arbeitskräfte und Boden jedoch für EU-Landwirte in der Regel höher lägen als in anderen Agrarexportländern, müssten staatliche Subventionen gezielt dazu genutzt werden, die Höfe "wettbewerbsfähig" für den Weltmarkt zu machen, so die Argumentation.

Die Exportprognosen der großen Mehrheit der Ökonomen, der EU-Kommission und auch der deutschen Bundesregierung bildete eine der Voraussetzungen für die Agrarreform 2003, zu deren Hauptzielen zählte "eine stärkere Anbindung der europäischen Landwirtschaft an die globalen Märkte."¹⁶ Dabei differenzierten und differenzieren auch Agrarökonominnen i.d.R. nicht zwischen den Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger einerseits, die selbst gar nicht exportieren, und den Interessen der exportierenden Industrie, zumeist Fleisch- und Milchkonzerne andererseits.

Viele glaubten der Prognose einer wachsenden Weltmarktnachfrage, die auch für EU-Agrarbetriebe eine Ausweitung der Produktion insbesondere bei Milch, Schweine- und Geflügelfleisch lukrativ erscheinen ließ. Die zunehmenden Mengen erlaubten nun jedoch den Molkereien, Schlachthöfen und dem Lebensmittelhandel, die Preise gegenüber den Erzeugern zu senken.

Steigende Mengen und sinkende Preise

Die Mehrheit der Agrarökonominnen ließ den Zusammenhang von Angebot und Nachfrage auf dem EU-Binnenmarkt und damit auf die Preisentwicklung zulasten der heimischen Landwirte völlig außen vor. Ebenso wurden externalisierte Kosten der intensiven Milch- und Fleischerzeugung, wie etwa steigende Kosten der Wasserwerke aufgrund von Nitratbelastungen im Grundwasser, nicht eingepreist, sondern der Gesellschaft aufgebürdet. Ziele einer nachhaltigeren Agrarpolitik und Wertschöpfungssteigerungen für die Urproduzenten, die dem Leitbild der multifunktionalen und umweltfreundlichen Landwirtschaft wirklich entsprochen hätten, waren für die Lebensmittelindustrie und für den Handel schon immer deutlich nachrangig, da sie die landwirtschaftliche Erzeugung und damit die Preise der Rohstoffe verteuert hätten. Agrarökonominnen warnten ebenfalls aus dieser Logik heraus, dass Umwelt- und Tierschutzauflagen sowie der gesellschaftliche Widerstand gegen immer größere Stallanlagen die globale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnten.

"Die Aussichten für die europäischen Schweine- und Geflügelhalter sind dennoch nicht



**Keine Butterberge,
sondern Exportprodukte!**

ungetrübt. Sie müssen ebenso wie die Rindfleischerzeuger befürchten, dass ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in zunehmendem Maße durch Umwelt- und Tierschutzauflagen sowie durch eine Behinderung von Wachstumsinvestitionen gefährdet wird." (Isermeyer, 2004)¹⁷

Die These der exportorientierten Agrarökonomien ist bis heute, dass eine wachsende Nachfrage nach tierischen Lebensmitteln weltweit absehbar sei, dass diese entsprechend knapp und Preise entsprechend steigen würden, so dass die Erzeugerpreise in Europa ebenfalls steigen.

Eine Betrachtung der Exportentwicklung und der Entwicklung der Erzeugerpreise zeigt zwar eine Steigerung der Exporte, doch die Erzeugerpreise sanken bzw. sinken noch immer in der Tendenz. Das bedeutet, von steigenden Exporten profitierten nicht die Bauern in Europa, sondern die Schlachthöfe und Händler, die - angesichts der Übermengen am Binnenmarkt - die Erzeugerpreise drücken können.

Europäische Union übertrifft USA als weltgrößte Schweinefleisch-Exportnation



Quelle: USDA, 2016¹⁸

Die Grafik zeigt die Zunahme der EU-Schweinefleischexporte von 1,7 Millionen Tonnen Schlachtgewicht im Jahr 2010 auf rund 2,6 Millionen Tonnen im Jahr 2016. Seit 2015 exportiert die EU mehr Schweinefleisch als die USA. Die Preise für EU-Schweinefleisch lagen im Mittel der Jahre 2011-2015 oftmals unterhalb der Produktionskosten europäischer Schweinemäster von 1,60 Euro bis 1,80 Euro pro Kilogramm Schlachtgewicht. US-Konkurrenten können auf dem Weltmarkt Schweinefleisch für rund 1 Euro je Kilogramm Schlachtgewicht erzeugen.¹⁹ In den USA ist der Einsatz von Masthormonen ebenso wie der unbeschränkte Einsatz von Antibiotika zur Mastbeschleunigung erlaubt.

Den Kostenvorteilen der US-Fleischanbieter auf Grund der Erlaubnis, in den USA Antibiotika als Produktionsbeschleuniger einzusetzen, stehen gesellschaftliche Kosten im US-Gesundheitssystem gegenüber. Rund 2 Millionen Menschen in den USA leiden pro Jahr an Infektionen wegen antibiotikaresistenter Bakterien, 23 Tausend Menschen sterben jährlich in den Vereinigten Staaten, weil Antibiotika versagen. Die Gesamtkosten für Antibiotikaresistenzen beziffert das US-Zentrum für Krankheitskontrolle und Vorsorge (CDC) auf 20 Milliarden Euro.²⁰

Der Wettbewerb um niedrigste Standards ist kein Weg, den wir in Europa einschlagen sollten...

Umwelt- und Tierschutz behindert internationale Wettbewerbsfähigkeit!



Anteil des Bauern beim Erlös von einem Euro für Fleischprodukte 1950 und 2013.

Der Wettbewerb um niedrigste Standards ist kein Weg, den wir in Europa einschlagen sollten...



Europa schreibt in Artikel (1) b) des „Vertrags über die Arbeitsweise der EU“ fest, dass Bauern nicht mit Dumpingpreisen abgespeist werden sollen.

Billigfleisch – der Weltmarktstandard

Aus Sicht der Schweinefleischerzeuger fehlen Abnehmer am EU-Markt, die überhaupt andere Qualitäten gezielt nachfragen und entsprechend entlohnen. Die Fachzeitschrift Schweinezucht und Schweinemast schreibt:

„Trotz Forderungen nach Rationalität und Tierwohl zählt oft nur der Preis. Der steht bei verarbeiteten Produkten durch günstige Importe unter Druck. Die drei großen Schlacht-konzerne haben zusammen 55 Prozent Marktanteil und beeinflussen stärker den Preis. Europäer essen verstärkt Edelteile. Daher brauchen wir politische Hilfe zur Öffnung neuer Exportmärkte. Die Konzentration auf wenige Schlachtstandorte nimmt zu. Das verlängert die Transporte. Ungleichgewichte zwischen der Erzeuger- und der Schlachtstufe wachsen. Das fördert die vertraglich gebundene Produktion bis hin zur Lohnmast.“²¹

Hier zeigt sich, dass sich globale Wettbewerbsfähigkeit und eine multifunktionale, tiergerechte Erzeugung praktisch ausschließen. Dieser Widerspruch findet sich auch im Grundlagenvertrag der EU wieder. Das erklärte EU-Ziel im 2009 erneuerten Grundlagenvertrag „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ besagt in Artikel 39:

*„(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;“²²

Demnach würde sich nach (1) a) die EU-Landwirtschaft in Richtung US-Agrarwirtschaft entwickeln und damit die Produktivität der Arbeitskräfte weiter optimieren wie Schlachthöfe und Molkereien es verlangen. Tierschutz, Regionalität und flächengebundene Tierhaltung, die eigenes Futter und eigene Flächen zur umweltgerechten Dungausbringung bietet, wären zwar der langfristig bestmögliche Einsatz der Produktionsfaktoren Boden, Gewässer und Klima. Doch diese Nachhaltigkeitsaspekte stehen bei der globalen Wettbewerbsfähigkeit ebenso wenig auf dem Plan wie der Tierschutz. Gleichzeitig schreibt die EU im gleichen Artikel (1) b) fest, dass Bauern nicht mit Dumpingpreisen abgespeist werden sollen.

Die EU-Märkte sind insbesondere mit Fleisch und Milch überversorgt. Satz a) berücksichtigt nicht den Marktmechanismus, dass ein steigendes Angebot eine preissenkende Wirkung nach sich zieht. Somit verfehlen wir das EU-Ziel in Satz b: die Erhöhung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen. Eine künftige Agrarpolitik muss diesen Widerspruch lösen, da eine zielgerichtete Agrarpolitik und ein zielkonformer Einsatz der Agrarsubventionen andernfalls scheitern müssen.

Die EU-Kommission sieht vor allem in Exporten nach China Chancen für die EU-Agrarwirtschaft. Doch haben sich ihre Prognosen bereits mehrfach nicht mit der Realität ge-

deckt, insbesondere hinsichtlich der Einkommenssicherung für Landwirte. Auch aktuell widerlegen das Embargo von Russland gegen zahlreiche EU-Produkte und die abflauenden Wachstumsraten in China die Exportvorhersagen der EU-Kommission. Dennoch hält die Kommission daran fest, dass China ein Großabnehmer von EU-Agrarprodukten bleibe. Experten der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) bezweifeln jedoch die These der ungebrochenen chinesischen Nachfrage nach EU-Schweinefleisch.

Exporte als Einkommenssicherung?

CHINA BREMST SCHWEINEFLEISCHIMPORTE – FLEISCHINDUSTRIE WILL IN NEUE KRISENLÄNDER EXPORTIEREN

Über längere Zeit hinweg wurde eine europäische Überproduktion von Schweinefleisch mit wachsenden Exporten vor allem nach China gerechtfertigt. Diese Situation hat sich in den vergangenen Jahren mit den wirtschaftlichen Umbrüchen grundlegend geändert. Mit abnehmendem Wirtschaftswachstum in China verändert sich auch die Nachfrage nach Nahrungsmittelimporten, besonders betroffen sind Fleischimporte. Es wird erwartet, dass etwa 100 Millionen Wanderarbeiter die Städte verlassen müssen und wieder in ländliche Regionen zurückkehren, um sich selbst mit Lebensmitteln zu versorgen. Die Nachfrage nach Schweinefleischimporten könnte sinken, während die Wanderarbeiter mit ihrer Rückkehr auf das Land auch wieder in die Schweinezucht in Hinterhöfen einsteigen und dementsprechend weniger Schweinefleisch aus industrieller Erzeugung nachfragen werden.

Nach Schätzungen von Josef Schmidhuber, dem Chef der Planungsabteilung der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, FAO, ist die Schweinezucht in China gegenwärtig so aufgeteilt, dass "heute nur noch 40 bis 50 Prozent der Schweine in Hinterhof-Landwirtschaften gehalten werden, 30 bis 40 Prozent der Tiere auf Familienbetrieben stehen und 20 bis 30 Prozent der Tiere in großen Industriebetrieben gemästet werden." Die FAO schätzt, dass zwar die Gesamtzahl der Schweineschlachtungen in China nicht sinken sondern leicht steigen wird, diese Zunahme aber aus landeseigener Produktion beziehungsweise aus den wieder aufgenommenen Hinterhof-Landwirtschaften gedeckt werden wird. Mit diesen Entwicklungen im Reich der Mitte verliert eine der zentralen Prognosen hierzulande ihre Gültigkeit: die Vorstellung, China sei dauerhaft ein zuverlässiger Abnehmer für die Ausweitung der Exporte an Schweinefleisch aus Europas industrieller Produktion.

Laut DLG Mitteilungen ist dennoch mit einem steigenden Export zu rechnen. Neun Länder, deren Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum neue Absatzmärkte für europäische Agrarexporte versprechen, könnten Chinas Nachfragerückgang durchaus kompensieren: Mexiko, Nigeria, Ägypten, Südafrika, Äthiopien, Pakistan, Bangladesch, Indonesien, und die Philippinen.



Die Nachfrage nach Schweinefleischimporten könnte sinken, während die Wanderarbeiter mit ihrer Rückkehr auf das Land auch wieder in die Schweinezucht in Hinterhöfen einsteigen und dementsprechend weniger Schweinefleisch aus industrieller Erzeugung nachfragen werden.



Wohin mit den Überschüssen?

Der Europäische Rechnungshof wies bereits vor der jüngsten GAP-Reform darauf hin, dass es eine EU-weit einheitliche Obergrenze für Direktzahlungen brauche, wenn ein Flickenteppich extrem unterschiedlicher Bewirtschaftungsstrukturen vermieden werden solle.

Ob diese Länder mit ihren teils religiös geprägten schweinefleischfreien Essgewohnheiten tatsächlich stabile und langfristige Exportziele darstellen, ist fraglich. Nach den Erfahrungen aus verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Krisen wie dem Ukraine Konflikt und den schwankenden Entwicklungen in China, scheint es wenig glaubhaft, durch Exporte in weitere Konflikt- und Krisenländer stabilere oder gar bessere Erzeugerpreise erzielen zu wollen. So entlarvt sich die Konstruktion doch eher als Zweckoptimismus, dass neun Länder mit Wachstumspotential automatisch Schweinefleischliebhaber werden. Zu groß sind die politischen und wirtschaftlichen Ungewissheiten für die Menschen dort und für Bauern hierzulande. Eine Fortsetzung des europäischen Exportwachstums geht bereits jetzt mit einer existenzbedrohlich sinkenden Wertschöpfung für viele Erzeuger einher. Zugleich liest sich das Klammern an Wachstumsmärkten wie eine Kampfansage gegen die Klima- und Nachhaltigkeitsziele der Weltgemeinschaft. Unterdessen verspielt die Fleischindustrie die Akzeptanz der Gesellschaft und fordert den Widerstand einer europaweiten Bewegung gegen industrielle Tierproduktion und für bessere Tierschutz-, Umwelt- und Sozialstandards heraus.

Quelle: DLG Mitteilungen, 2016, Zusammenfassung Germanwatch²³

1.2 Groß wird immer größer – ist das multifunktional?

Ein wesentliches Element der GAP sind die Direktzahlungen an Landwirte. Diese sind an bewirtschaftete Flächen gebunden. Sie sollen unter anderem der Einkommens- und Risikoabsicherung dienen und die Wirkung schwankender Agrarpreise abmildern²⁴. Der Europäische Rechnungshof wies bereits vor der jüngsten GAP-Reform darauf hin, dass es eine EU-weit einheitliche Obergrenze für Direktzahlungen brauche, wenn ein Flickenteppich extrem unterschiedlicher Bewirtschaftungsstrukturen vermieden werden solle. Diese einheitliche Obergrenze für Agrarsubventionen gibt es jedoch noch immer nicht. Vielmehr fördert etwa Deutschland auch Agrarkonzerne in unbegrenzter Höhe, während 22 EU-Staaten Obergrenzen oder Kürzungen eingeführt haben – in unterschiedlichen Höhen.²⁵

Entsprechend erneuerte 2016 der EU Rechnungshof nach der jüngsten Reform der GAP seine Kritik an der Umsetzung und der Diskrepanz zwischen Zielsetzungen und Kontrollmöglichkeiten der Direktzahlungen. In einem Bericht zum Kontrollsystem der Direktzahlungen wird festgestellt, dass selbst eine Auswertung der Zielerreichung praktisch schwierig ist:

"In dieser Form kann mit ihnen [den von der Kommission gesetzten Indikatoren] nicht nachgewiesen werden, ob die Maßnahmen wirksam und effizient zu den gewünschten Wirkungen beigetragen und Einkommensunterschiede verringert haben."²⁶

Auch wenn die ausgeschriebenen Ziele der GAP die Sicherung von Beschäftigung und Einkommen sind, kann also auf der Grundlage aktueller Instrumente nicht ausreichend nachgewiesen werden, dass die Direktzahlungen mit einem Umfang von etwa 270 Mil-

liarden Euro in der Finanzperiode 2014 bis 2020 den Bauern in der EU zuträglich sind. Im Gegenteil, es ist nicht auszuschließen, dass eine flächengebundene Förderung Unternehmen zu Gute kommt, die eher industrielle Rationalisierungsprozesse begünstigen, die weniger Arbeit erfordern als handwerklich und bäuerlich geprägte Betriebe.

Die Verteilung der Direktzahlungen an die Agrarbetriebe kann somit als äußerst polarisierend bzw. ungerecht bezeichnet werden, weil sie an die Hektarzahl der Empfänger gebunden ist und somit automatisch Großbetriebe bevorzugt werden, die ohnehin schon wirtschaftlich im Vorteil sind, etwa durch einen geringeren Verwaltungsaufwand je Hektar.

Nach der letzten Reform für die Finanzperiode 2014–2020 sind zwar bestimmte Empfängergruppen ausgeschlossen worden. Doch bis heute stehen Agrarchemiekonzerne wie Bayer Crop Science (2015: 28.885 Euro Direktzahlungen) und BASF (2015: 112.845 Euro Direktzahlungen) oder die Südzucker (2015: 1.730.102 Euro Direktzahlungen)²⁷ auf der Liste der Profiteure einer Agrarpolitik, die Milliarden an öffentlichen Geldern verteilt, ohne im Gegenzug öffentliche Leistungen zu verlangen und ohne Nachweis, dass die Einkommen bäuerlicher Betriebe davon positiv beeinflusst werden.

GAP fördert Landgrabbing!?

Beispiele für Flächenakkumulationen, die als Landraub gelten, sind im Auftrag des EU-Parlamentes im Jahr 2015 dokumentiert worden und lösten ein Medienecho und vielfach auch Entrüstung aus. Die Studie "Extent of Farmland Grabbing in the EU"²⁸ (Ausmaß des Landraubs in der EU) des Transnational Institute beschreibt und belegt den direkten Einfluss der ungerechten Verteilung von Direktzahlungen im Rahmen der GAP und der Konzentration von Agrarflächen in den Händen weniger - und zunehmend landwirtschaftsfremder Konzerngruppen.

Um den Zusammenhang zu verstehen, weist die Studie auf die Verteilung der Direktzahlungen von 2007–2014 hin. In dieser Periode sei die Kopplung der Zahlungen an bestimmte landwirtschaftliche Produkte abgeschafft worden; seitdem ist die Höhe der Direktzahlungen an die Zahl der Hektare eines Subventionsempfängers gebunden. Somit konnten auch landwirtschaftsfremde Akteure, die kein Interesse an Landbewirtschaftung aufwiesen, Zugriff auf öffentliche Gelder erhalten und somit mehr Land akkumulieren, sofern sie anfangs Land nachwiesen. Erst später wurden Definitionen wie "aktiver Landwirt" eingeführt, so dass zum Beispiel Fluggesellschaften seit 2014 nicht mehr als rechtmäßige Empfänger von Agrarsubventionen gelten.

Auch die pauschalen Direktzahlungen verschärfen der Studie zufolge die bereits vorhandene Landkonzentration, indem große Landbewirtschafter auch entsprechend große Profiteure der Verteilung sind. So erhielt im Jahr 2013 in Italien 0,8 Prozent der Begünstigten 26,3 Prozent der nationalen Direktzahlungen. Dies habe zu einer Verschärfung der ungerechten Landverteilung beigetragen.

Großempfänger von Direktzahlungen 2015:



28.885 Euro



112.845 Euro



1.730.102 Euro



Eine Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments zeigt massive Landkonzentration in einigen Mitgliedstaaten auf.



Die Verteilung der Direktzahlungen ist EU-weit höchst unterschiedlich und alles andere als günstig für die Mehrheit kleiner bäuerlicher Familienbetriebe. Insgesamt erhielten 79 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU-28 im Jahr 2014 nur 16 Prozent der Direktzahlungen.

Verteilung von Direktzahlungen in ausgewählten EU-Staaten 2013

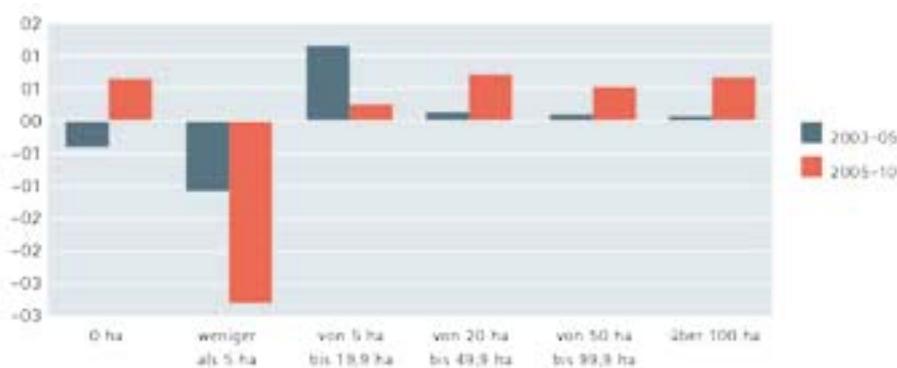
Mitgliedsstaat	Die oberen x % der Begünstigten	Empfangene x % der GAP-Direktzahlungen
Frankreich	1,2	9
Spanien	1,3	23,4
Deutschland	1,2	28,4
Italien	0,8	26,3
Großbritannien	0,9	14,4
Polen	2,0	28,5
Rumänien	1,1	51,7
Ungarn	0,9	38,5
Bulgarien	1,1	45,6

Quelle: EU-Kommission zitiert nach Transnational Institute, 2015²⁹

Je nach Betriebsgröße ist die Verteilung der Direktzahlungen EU-weit höchst unterschiedlich und alles andere als günstig für die Mehrheit kleiner bäuerlicher Familienbetriebe. Insgesamt erhielten 79 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU-28 im Jahr 2014 nur 16 Prozent der Direktzahlungen, während die 1,4 Prozent der Betriebe als größte Profiteure des Verteilungssystems 32 Prozent der Zahlungen erhielten.³⁰

Die jüngste Agrarreform sollte zwar für die Periode 2014–2020 deutliche Änderungen bei der Verteilung bewirken. Doch die Studie analysiert, dass dies nicht zutrifft, da es den Mitgliedsstaaten seit 2014 freigestellt ist, die Landgrabbing-fördernde Verteilung der Direktzahlungen beizubehalten oder aber eine gerechtere Verteilung der Gelder einzuleiten. Zwar haben 22 von 28 Staaten eine Obergrenze für die Direktzahlungen je Empfänger eingerichtet³¹ und damit mancherorts die extremen Vorteile von Großempfängern begrenzt. Doch in Deutschland zum Beispiel hat die Bundesregierung diese Möglichkeit nicht genutzt. Und je nach Höhe der sogenannten Kappung sind Großempfänger noch immer im Vorteil, wenn sie etwa Pachten und Löhne aus den Direktzahlungen decken können, während Kleinempfänger überwiegend die Pachten und Löhne durch den Verkauf ihrer Produkte direkt am Markt erzielen müssen. Die ungerecht verteilte staatliche Förderung trug laut der Studie des Transnational Institute dazu bei, dass vor allem kleine Höfe ihr Land verloren.

Veränderungen von Betriebsgrößen von 2003 bis 2005 und 2005 bis 2010, in Prozent der Betriebsgrößenklassen



Quelle: Agrosynergie, 2013 zitiert nach Transnational Institute, 2015 ³²

1.3 Profitieren „Familienbetriebe“?

Hat die GAP einen Nutzen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)? Die EU-Kommission hat sich wenigstens zum Ziel gesetzt, Einkommen von bäuerlichen Betrieben zu sichern.

Bis 31.12.2018 muss die Kommission einen ersten Bericht über die Überwachung und Bewertung und eine Ergebnisprüfung der Leistungen der GAP 2014-2020 vorlegen. Nicht logisch, aber beschlossene Sache ist es, dass die Kommission den zweiten Bericht über die Leistungen der GAP 2014-2020 erst Ende 2021 vorlegen muss, obschon die neue Finanzperiode bereits 2021 beginnt. Der Europäische Rechnungshof hat die selbst gesetzten Bewertungsinstrumente der EU-Kommission untersucht und kommt zu dem Schluss, dass diese kaum geeignet sind, um fehlgeleitete Subventionen zu identifizieren. So werden zwar die Einkommen von „Familienbetrieben“ und in eingeschränktem Umfang die von gewerblichen Agrarbetrieben erfasst. Doch zum Beispiel eine systematische Analyse der Direktzahlungen an teils börsennotierte Konzerne, die zu den Großempfängern gehören, bleiben bei der EU-Kommission schlicht außen vor.

Wegen ihres dominanten Umfangs stehen die Direktzahlungen insgesamt bei der Kritik des Rechnungshofes im Mittelpunkt:

„Auch wenn sie in der Verordnung nicht besonders deutlich genannt werden, ist die Kommission der Ansicht, dass bestimmte politische Maßnahmen besonders mit der Stützung der Einkommen von Landwirten verbunden sind, vor allem die Direktzahlungen. Diese Zahlungen sollen helfen, die Landwirtschaft auf dem gesamten Gebiet der EU zu erhalten, indem die Einkommen von Landwirten gestützt und stabilisiert werden, wodurch die längerfristige Wirtschaftlichkeit von Betrieben sichergestellt und ihre Anfälligkeit für Preisschwankungen verringert wird. In EU-Rechtsvorschriften wurden die im Vertrag genannten Begriffe „landwirtschaftliche Bevölkerung“, „angemessene Lebenshaltung“ oder „Einkommen“ nie definiert, das verfügbare Einkommen des landwirtschaftlichen Haushalts bildet jedoch bei der Bewertung des Lebensstandards ein zentrales Element. (...) Der Begriff „bäuerlicher Familienbetrieb“ wird als Bezeichnung für jeden familiengeführten Betrieb verwendet, bei dem mindestens 50 Prozent der regulären Arbeitskräfte Familienarbeitskräfte sind.“³³

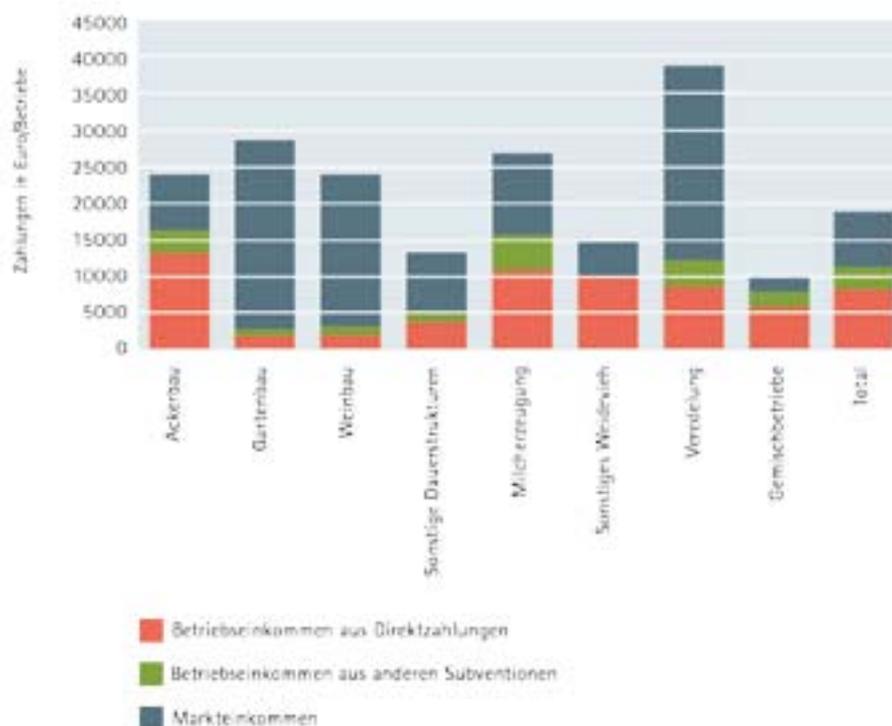


Stützung von Einkommen?

„In den EU-Rechtsvorschriften wurden die im Vertrag genannten Begriffe „landwirtschaftliche Bevölkerung“, „angemessene Lebenshaltung“ oder „Einkommen“ nie definiert, das verfügbare Einkommen des landwirtschaftlichen Haushalts bildet jedoch bei der Bewertung des Lebensstandards ein zentrales Element.“

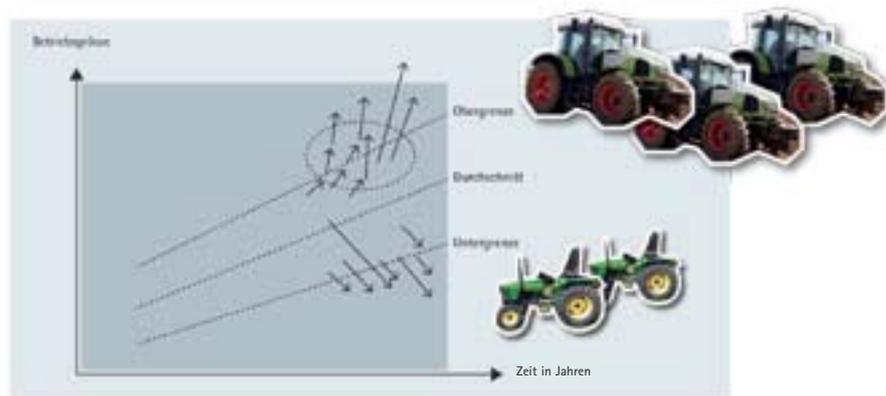
Da nicht berücksichtigt wird, wie viele „nicht reguläre“ Arbeitskräfte beschäftigt oder als Lohnunternehmen beauftragt werden, bleibt verborgen, welche Strukturen tatsächlich hinter der Definition „Familienbetrieb“ der EU-Kommission stehen. Ob ein Hof überwiegend in regionale Wertschöpfungsketten eingebunden ist oder nicht, lässt sich anhand dieser Kriterien nicht abbilden. Daher muss die EU-Kommission dringend Instrumente entwickeln, um die sachgerechte Verteilung der Direktzahlungen als Einkommensstütze sicherzustellen und Subventionsmissbrauch ermessen und ausschließen zu können.

Die Bedeutung der Direktzahlungen unterscheidet sich deutlich zwischen Betriebsarten



Der untere Teil der Balken in der Grafik steht für das Einkommen der Betriebe aus Direktzahlungen. Insbesondere im Ackerbau stammt ein großer Teil des Einkommens aus Direktzahlungen der EU. In der Haltung von Masthühnern, Legehennen und Mastschweinen, sowie in der Milcherzeugung ist ein großer Teil der Einkommen abhängig vom Markteinkommen. Im Mittel aller Betriebe stammen von den rund 19.000 Euro Durchschnittseinkommen ungefähr 9000 Euro aus Direktzahlungen der EU. Somit können die Direktzahlungen durchaus einkommensrelevant sein, doch sie tragen dennoch nicht gezielt dazu bei, Einkommen zu sichern, da sie oft seitens der Einkäufer bei den Erzeugerpreisen oder seitens der Verpächter bei der Pachthöhe eingepreist werden. Das können kleinere Betriebe in Relation immer schlechter kompensieren als größere.

Schematische Darstellung der Verdrängung kleiner Betriebe in der Landwirtschaft



Quelle: Research for AGRI Committee, European Parliament³⁴

Beschreibung der Grafik

"Die beschleunigte Ausbreitung von landwirtschaftlichen Großbetrieben wird von anderen landwirtschaftlichen Betrieben als hochproblematisch wahrgenommen, da diese Mega-Farmen sich beinahe den gesamten Entwicklungsraum in der jeweiligen landwirtschaftlichen Region aneignen und anschließend monopolisieren. Der Begriff "Entwicklungsraum" meint die aggregierten Möglichkeiten einzelner Betriebe an ihrem Standort zu wachsen. Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind regional zunehmend begrenzt, unter anderem durch Umweltgesetze (besonders bezüglich Stickstoff und Phosphat), Raumplanung und Marktsättigung, etc. Innerhalb eines räumlichen Zusammenhangs bleibt praktisch ein Nullsummenspiel: Entweder viele kleine Farmen entwickeln sich im Rahmen der Emissionsgrenzen. Oder ein einziger Großbetrieb schöpft die Wachstumsmöglichkeiten allein aus und verdrängt dabei die Familienbetriebe." (Europäische Kommission 2012³⁵, 2015a³⁶, 2015b³⁷)³⁸

Damit verfehlt die EU-Agrarpolitik bisher nicht nur die gesellschaftlichen Erwartungen an mehr Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft sowie lebendige ländliche Räume, sondern sie verfehlt ebenso ihr eigenes Ziel, sorgfältige Kriterien für die Bewertung der Verwendung der Agrargelder aufzustellen und somit abzusichern, dass bäuerliche Familieneinkommen gegen Preisschwankungen gesichert werden. Das Ergebnis dieses Politikversagens wird in dramatischer Weise ersichtlich angesichts der Milchpreiskrise. Es fehlt an Stringenz mit Blick auf das Ziel, bäuerliche Landwirtschaftsbetriebe zu erhalten und sie mit agrarpolitischen Instrumenten und Geldern gegen Preiskrisen zu schützen. Vielmehr wurde ein Instrument über Bord geworfen, das Markteinkommen hätte sichern können: die Mengenbegrenzung.

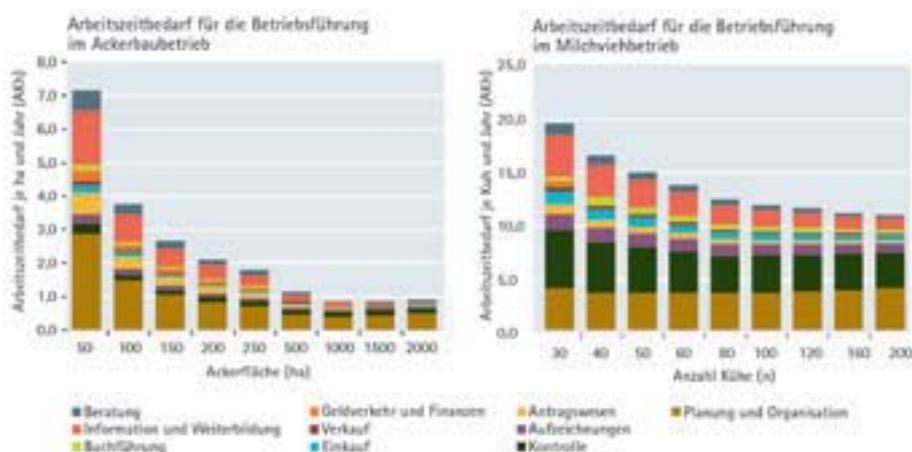
Förderung von Rationalisierung und Turbowachstum

Auch Skaleneffekte bleiben bisher bei der Verteilung der Fördergelder unberücksichtigt. So sinkt der Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung und -verwaltung mit der Größe der Betriebsfläche zum Beispiel in Ackerbaubetrieben von über sieben Stunden je Hektar und Jahr in 50-Hektar-Betrieben auf unter eine Stunde je Hektar und Jahr in Betrieben mit 1000 Hektar und mehr. Auch bei Milchviehbetrieben sinkt mit steigender Zahl der Kühe je Betrieb der Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung. Für 30 Kühe muss ein Betrieb knapp 20 Stunden pro Kuh und Jahr aufwenden. Bei 200 Kühen reduziert sich bei entsprechender Rationalisierung der Verwaltungsaufwand auf rund 11 Stunden je Kuh

Kleine Betriebe
werden verdrängt.

und Jahr. Nun sind Direktzahlungen nicht als Arbeitsentgelte gedacht. Doch die Beispiele zeigen, dass die Verteilung der Direktzahlungen als pauschale Hektarprämie faktisch ungleiche Verteilungen beim Landzugang und Vorteile von rationalisierten Großbetrieben verstärken und kleinere Betriebe benachteiligen.

Arbeitszeitbedarfe für die Betriebsführung sinken mit zunehmender Betriebsgröße bzw. Tierzahlen



**Kleinbetriebe sichern
in vielen Regionen
Europas Beschäftigung
in ländlichen Räumen
und sind oft Rückzugs-
räume für eine hohe
Artenvielfalt von
Ackerkulturen und
Nutztieren.**

Größere Betriebe haben also in Relation zu kleineren durchschnittlich weniger Beschäftigte, bieten also auch weniger Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Hier zeigt sich besonders die Widersprüchlichkeit der GAP-Zielsetzungen, mit der Verteilung der Agrargelder einerseits Rationalisierung vorantreiben und andererseits Beschäftigung sichern zu wollen. Die drastische Reduktion der Zahl der Bauernhöfe in Europa um 19,8 Prozent in der Zeit von 2003 bis 2010 traf auch aufgrund der Subventions-Fehlverteilung besonders kleine Farmen mit unter 5 Hektar.⁴⁰ Diese Kleinbetriebe sichern aber in vielen Regionen Europas einerseits Beschäftigung in ländlichen Räumen, wo Arbeitsplätze in anderen Branchen nicht vorhanden sind, andererseits sind diese Betriebe oft Rückzugsräume für eine hohe Artenvielfalt von Ackerkulturen und Nutztieren, die in Großstrukturen längst verschwunden sind.

Deutschland gehört zu den EU-Staaten, die in der laufenden Finanzperiode die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen bisher im Wesentlichen beibehalten haben. Nur ein Minimum von 4,5 Prozent wurde bei Großempfängern gekürzt und zugunsten der ersten Hektare aller Betriebe umgeschichtet. Aufgrund des sogenannten Midterm-Reviews (Halbzeitbewertung) könnte Deutschland bis zum August 2017 diese Entscheidung allerdings revidieren und mit einer weitreichenden Umverteilung der Direktzahlungen die negative soziale Dynamik und die vielfach kritisierte Landkonzentration in manchen Regionen in Folge der extrem ungleich verteilten staatlichen Beihilfen wirksam reduzieren.

Direktzahlungen werden an Landbesitzer durchgereicht

Vielerorts ist zu beobachten, dass Verpächter von landwirtschaftlichen Nutzflächen bei der Vertragsgestaltung von Neuverpachtungen die Höhe der Direktzahlungen als Maßstab für die Pachthöhe einbeziehen. Die Weiterleitung des Geldes aus dem Agrarhaushalt

an Vermögende bzw. Eigentümer oder Verpächter steht im Widerspruch zum weitgehenden Konsens zur EU-Agrarpolitik, öffentliche Gelder an öffentliche Leistungen zu binden. Denn Land zu besitzen ist keine öffentliche Leistung.

Nach Einschätzung der Universität Kiel steigt der Anteil der Direktzahlungen, die an Landeigentümer bzw. Verpächter durchgereicht wird, im Zuge der Entkopplung der Direktzahlungen von einer bestimmten Produktion.⁴¹ In der Konsequenz kann eine Kopplung der Agrarprämien an definierte Leistungen und Produktionsauflagen für Umwelt und Tierschutz als Gegenmaßnahme angesehen werden, gegen den Druck der Weiterreichung der öffentlichen Gelder an Landbesitzer.

Die Untersuchung der Universität Kiel zeigt zudem, dass neben der Höhe der Prämien auch die Investitionsförderung (zum Beispiel für Stallneubauten) Auswirkungen speziell auf besonders hohe Pachtpreise hat. So trägt die Investitionsförderung in viehdichten Regionen zu einer Erhöhung des Viehbestandes und zur Verknappung der Gülleflächen bei. In der Folge benötigen Fleisch- und Milcherzeuger mehr Land für ihre wachsenden Tierzahlen, um im Rahmen der erlaubten 170 kg Stickstoff aus Dung pro Hektar und Jahr zu bleiben, die von der EU-Nitratrichtlinie⁴² vorgegeben werden. Auch aus diesem Grund sind in Regionen mit hoher Viehdichte teils extrem hohe Pachtkosten zu verzeichnen.

1.4 Handwerkliche Weiterverarbeitung unter Druck

Während Lebensmittelkonzerne wie Schlachthöfe, Molkereien oder Stärkeverarbeiter und der Agrarhandel seit Jahren Millionen an Fördermitteln aus der GAP erhalten, gehen kleine und Mittlere Unternehmen (KMUs), die zur regionalen Wertschöpfung in der Regel deutlich mehr beitragen, im Vergleich dazu praktisch mit Almosen nach Hause. Auch die Schulmilch- und Schulobstprogramme sind seitens der EU-Regeln nicht günstig gestaltet für lokale Anbieter mit kleinen oder mittleren Strukturen. Die Ernährungsindustrie hingegen mit ihrem Interesse an billigen Rohstoffen zeigt sich zufrieden mit der bestehenden GAP. In einer Pressemitteilung des Bundesverbandes der Ernährungsindustrie heißt es:

„EU-Agrarreform akzeptabel

(...) Über die EU-Agrarpolitik hinaus müssen Politik und Wirtschaft gemeinsam eine Strategie finden, wie die Rohstoffversorgung der Lebensmittelhersteller am Standort Deutschland dauerhaft gesichert werden kann“⁴³

Ernährungsindustriekonzerne profitieren vor allem vom GAP-Haushalt für Marktordnung. So erhielt allein das DMK, Deutsches Milchkontor GmbH in Zeven für Schulmilchprogramme 72.718 Euro im Jahr 2014. Hinzu kamen 84.374 Euro für die private Lagerhaltung von Milchpulver, ergibt zusammen mehr als 157.000 Euro im Jahr 2014. Auch die Müller-Milch-Gruppe hat 2014 169.526 Euro für die private Lagerhaltung bekommen. Dies ist für KMU ein durchaus nennenswerter Betrag, an den sie jedoch selten herankommen, weil sie zumeist mit weniger Lager volumen ausgestattet sind.

Land zu besitzen ist keine öffentliche Leistung.



Handwerkliche Verarbeitung wird nicht gefördert, obwohl sie mehr zur regionalen Wertschöpfung beiträgt.



Insgesamt kann im Rahmen der GAP von einer Schieflage zu Ungunsten kleiner und mittlerer Unternehmen gesprochen werden, obwohl diese einen vergleichbaren Anteil gemessen an Umsatz und Wertschöpfung in der EU haben. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen sie sogar klar vorne.

Empfänger von EU-Zahlungen aus dem Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik 2011	in Euro
Tönnies	1,5 Mio
Vion	5,6 Mio
Westfleisch	2,64 Mio
Danish Crown	3,7 Mio
Müller Fleisch/ Gausepohl	4,2 Mio
Vogler/ Goldschmaus	0,6 Mio
Wiesenhof Gruppe	0,74 Mio
Sprehe	2,1 Mio
<u>Fleischfabriken gesamt</u>	<u>22 Mio Euro</u>

Quelle: BMELV, BLE 2012⁴⁴

Handwerkliche Milch- und Fleischverarbeitung zeichnet sich durch ihr handwerkliches Kerngeschäft aus und nicht durch Lagerverwaltung für Milchpulver oder Schweinefleisch unter dem Aspekt der Subventionsoptimierung. Dafür erhalten Lieferanten für handwerkliche Metzger, Bäcker und Gemüse-Verarbeiter potentiell stabilere Preise, die in der Regel nicht von Weltmarktpreisen abhängen, sondern von der Nachfrage vor Ort. In den Fachzeitschriften der Landwirtschaft in Deutschland findet sich selten ein Vergleich zwischen Auszahlungspreisen der Ernährungsindustrie und handwerklichen Verarbeitungsunternehmen. Oft bemühen sich eher Umweltorganisationen, Hinweise zu alternativen Absatzwegen zu kommunizieren.⁴⁵

Insgesamt kann im Rahmen der GAP von einer Schieflage zu Ungunsten kleiner und mittlerer Unternehmen gesprochen werden, obwohl diese einen vergleichbaren Anteil gemessen an Umsatz und Wertschöpfung in der EU haben. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen sie sogar klar vorne.

Beitrag von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) im Vergleich zu großen Firmen zur Lebensmittelindustrie der EU (2012, in Prozent)



Quelle: Eurostat, 2015, zitiert nach Food and Drink Industry (EU)

Die Schiefelage der Förderung trägt zu einer sinkenden Zahl an KMU im Lebensmittelbereich bei. In Deutschland nimmt die Zahl der handwerklichen Lebensmittelverarbeiter sogar noch rascher ab als in anderen EU-Ländern⁴⁶.

Ein Gutachten des Ludwig-Fröhler-Instituts (LFI) in München, als eine Forschungseinrichtung des Deutschen Handwerksinstituts (DHI), weist auf Kernprobleme im deutschen wie auch im EU-Kennzeichnungsrecht hin. Die Rechtsgrundlage begünstigt die Ernährungsindustrie gegenüber dem Handwerk, indem sie einen derart informierten und mündigen Verbraucher unterstellt, dass dieser gar nicht mehr getäuscht werden könne.⁴⁷

Mit dieser Argumentation bestünde die Industrie darauf, Begriffe wie Bäckerei, Fleischerei u.ä. nutzen zu dürfen, auch wenn die angebotene Ware nicht aus handwerklicher, sondern industrieller Herstellung stammt.

Bis heute können Verbraucherinnen und Verbraucher nicht zuverlässig erkennen, ob ein Produkt aus industrieller oder handwerklicher Verarbeitung stammt. Hier könnten Kennzeichnungsregeln zwar helfen, aber die Aufhebung der Benachteiligung durch die Förderstrukturen der GAP ist mindestens ebenso wichtig.

Es zeigt sich, dass EU-Agrarpolitik mehr ist als Subventionen verteilen. Das EU-Kennzeichnungsrecht hat erhebliche Auswirkungen auf die Ziele und Anliegen der GAP und ist von zentraler Bedeutung für Verbraucherinnen und Verbraucher.

1.5 Programme zur ländlichen Entwicklung – Förderung in gegensätzlicher Richtung

Hinsichtlich der sozialen Dynamik ländlicher Gebiete gehen von den Fördergeldern für die ländliche Entwicklung (die sogenannte zweite Säule der Agrarpolitik oder ELER; die Direktzahlungen stammen im Gegensatz dazu aus der ersten Säule) durchaus positive Impulse aus. Doch bei einem Anteil von nur 20 Prozent am gesamten Agraretat ist die Wirkung gering im Vergleich zu einem Modell, in dem aktuell 75 Prozent ohne nennenswerte Gegenleistung auf der Fläche verteilt wird. Die Bewertungen der ELER-Mittelvergabe der vergangenen Förderperioden zeigen, dass dieser deutlich kleinere Teil des Agrarhaushaltes eine lebendige ländliche Entwicklung mit positiver Infrastrukturentwicklung und zusätzlichen Wertschöpfungsmöglichkeiten für Agrarbetriebe in der Direktvermarktung und lokalen Verarbeitung bringen kann. Zugleich sind die Programme komplexer als die Mindestkriterien für den Erhalt der Direktzahlungen wie bereits ein Blick auf die aktuellen Programme zeigt:

In der Förderperiode von 2014 bis 2020 verfolgt die ELER-Förderung folgende Ziele, die als "sechs Prioritäten" bezeichnet werden, siehe Grafik.



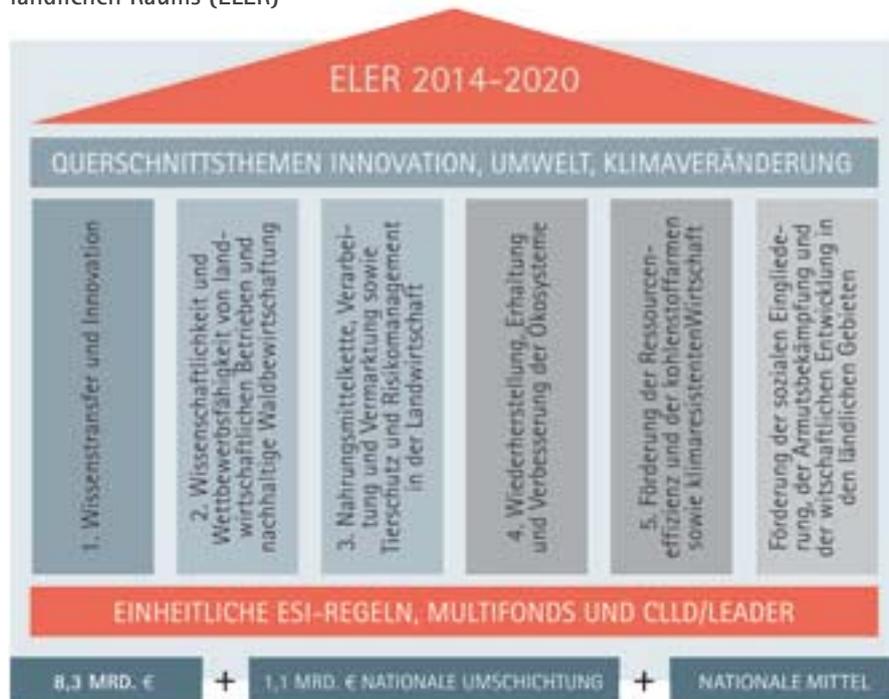
Handwerklich verarbeitet oder nicht? Der Verbraucher kann es nicht erkennen.

Begriffe wie Bäckerei und Fleischerei dürfen genutzt werden, auch wenn die angebotene Ware nicht aus handwerklicher, sondern industrieller Herstellung stammt.



Zweimal Geld ausgegeben: In gegensätzlicher Richtung!

Prioritäten des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)



Quelle: Netzwerk Ländlicher Raum, 2014

Die Mitgliedstaaten der EU setzen die ELER-Förderung auf der Grundlage sogenannter Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) um. In Deutschland gibt es für die Umsetzung des ELER 13 Länderprogramme.⁴⁸

**Weder multifunktional
noch zukunftsfähig,
sondern volkswirtschaftlicher Unsinn!**

Demgegenüber trägt die Verteilung der Direktzahlungen und der Investitionsbeiträge zu negativen Effekten hinsichtlich der sozialen Dynamik auf dem Land bei.

Es wird also in den beiden „Säulen“ zweimal Geld ausgegeben, welches in entgegengesetzten Richtungen wirksam wird:

- Förderung großer Strukturen und Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen versus Förderung kleinerer und mittlerer Strukturen mit Erhaltung von Arbeitsplätzen.
- Förderung von Intensivlandwirtschaft mit nachteiligen Effekten für die Biodiversität versus Förderung von extensiver Landwirtschaft, Ökolandbau und Naturschutz.

Das ist weder multifunktional noch zukunftsfähig. Es ist volkswirtschaftlicher Unsinn!

Am liebsten „Danone-Bauern“!

Ein Interessenskonflikt um Beschäftigungszahlen und Arbeits- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum besteht deutlich zwischen den vom Strukturwandel betroffenen Menschen in ländlichen Regionen und der Ernährungsindustrie. Im übertragenen Sinne zwischen mittelständisch geprägter Landwirtschaft auf der einen und Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich auf der anderen Seite. Landwirtschaftliche Betriebe zielen darauf ab, Lebensmittel zu erzeugen und damit Einkommen zu erwirtschaften. In vielen ländlichen Regionen gibt es keine oder nur wenige Einkommensalternativen, so dass eine stabile Wertschöpfung ohne gegenseitige Verdrängung die wesentliche Basis für Einkommen im ländlichen Raum darstellt. Rationalisierungsschritte sind nicht per se

schlecht, können aber Probleme mit sich bringen, wenn die nicht mehr benötigten Arbeitskräfte kein anderes Einkommen finden. Wertschöpfungssteigerung hingegen kann durch betriebliche Weiterentwicklungen, wie hofeigene Verarbeitung und Vermarktung, Erzeugung besonderer Qualitäten oder Umstellung auf Ökolandbau erzielt werden.

Auf Seiten der Ernährungsindustrie und des Handels hingegen ist das Ziel, an einem gesättigten Markt und durch zunehmenden teils globalen Wettbewerb auch einem zunehmenden Ertragsdruck beziehungsweise Druck auf Gewinnmargen standzuhalten.

Auf der Ebene der deutschen Ernährungsindustrie befürworten beispielsweise knapp 70 Prozent der Unternehmen bei einer Befragung, dass eine noch weitergehende Integration von Bauernhöfen in die Fleisch- und Milchproduktion seitens der Lieferanten einen Beitrag zur Senkung der Rohstoffkosten und zur Rentabilität des Handels leisten würde.⁴⁹ Die Senkung der Rohstoffkosten ist für die Ernährungsindustrie ebenso wie für den Handel ein zentrales Anliegen, um ihre Margen zwischen Einkauf und Verkauf zu erhöhen. Mit anderen Worten: Supermärkte sehen es gern, wenn etwa Danone selbst Ställe für 2000 Kühe betreibt, statt dass 40 Bauern je 50 Kühe in Selbständigkeit und Unabhängigkeit betreuen. Discounter begrüßen es, wenn zum Beispiel Wiesenhof immer mehr Betriebe kontrolliert und die Bauern per Vertrag praktisch als Angestellte im eigenen Stall arbeiten.

Die Billighändler labeln ihre Fleischprodukte allerdings weiterhin als „Bauernglück“. Diesen Kontrollwechsel vom einzelnen Landwirt hin zu Konzernen nennt die Agrarwirtschaft „vertikale Integration“. Sie endet nicht notwendigerweise bei Molkereien oder Fleischfabriken, auch der Lebensmittelhandel steigt ein. Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie führt die Strategie weiter aus: „So steigt der Lebensmittelhandel – sowohl Vollsortimenter als auch Discounter – stärker in die Verarbeitung ein und integriert rückwärts.“⁵⁰

Die Strategie der Senkung der Rohstoffkosten auf Grund des „Wettbewerbsdrucks“ steht dem Ziel der GAP für eine Stärkung der landwirtschaftlichen Betriebe in der Wertschöpfungskette entgegen. Die EU und Europas Bürger müssen sich entscheiden: Entweder gehören Tiere und Felder künftig zunehmend „Integratoren“ wie Schlachthof- und Milchkonzernen oder politische Leitplanken ermöglichen die Entwicklung landwirtschaftlicher Strukturen, die eigenständig (nicht als Lohnmäster oder Lohnmelker) wirtschaften, auf Qualität und Tierschutz setzen und dabei auch ein angemessenes Einkommen erwirtschaften können.

ROHSTOFFKOSTENSENKUNG – EIN ANDERES WORT FÜR PREKARIAT

Besonders betroffen sind Arbeitnehmer in der Schlachthofindustrie, denn hier wurden Wege gefunden, um Mindestlohnansprüche zu umgehen.⁵¹ In vielen europäischen Ländern liegt auch in der Land- und Verarbeitungswirtschaft der Anteil äußerst prekär Beschäftigter sehr hoch. So waren in Italien 2008 etwa 92,6 Prozent, in Frankreich etwa 80 Prozent und in Deutschland 36 Prozent der Arbeitnehmer in der Land- und Verarbeitungswirtschaft in prekären Verhältnissen beschäftigt.⁵²



„Vertikale Integration“:
Angestellter bei Danone oder
Wiesenhof – oder gleich bei EDEKA.

Die EU und Europas
Bürger müssen sich
entscheiden:
Entweder günstige
Massenprodukte von
Lohnmästern und
Lohnmelkern oder
Ressourcenschutz,
Tierschutz und
angemessenes Einkom-
men für Betriebe.

Es wäre von Nutzen gewesen, die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie auch in die verpflichtenden Auflagen zur Erhaltung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft einzubeziehen. EU Kommission 2015



2. Ökologische Auswirkungen

2.1 Sauberes Wasser? Vielleicht 2027...

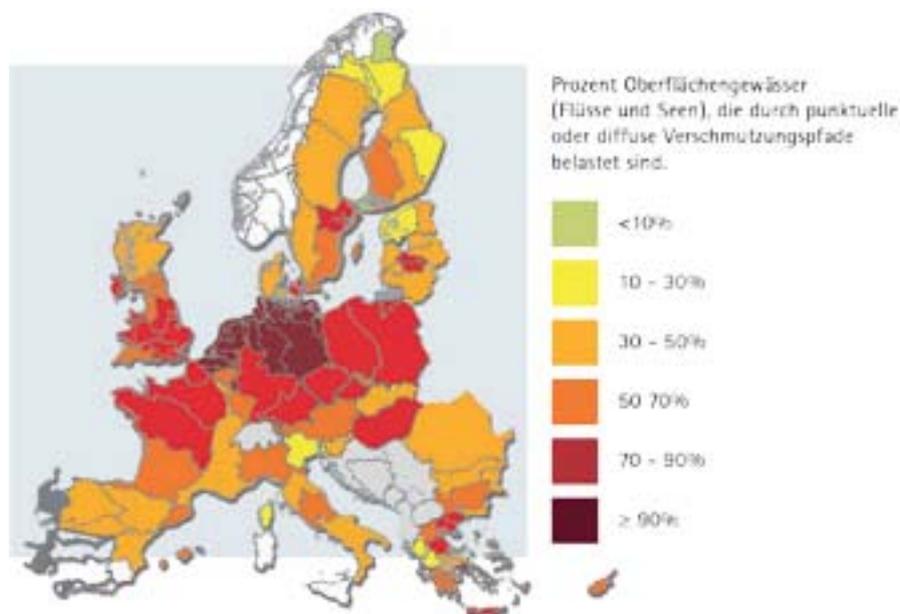
Europas Gewässer werden durch Pestizidanwendungen in Landwirtschaft und Gartenbau belastet. Die intensive Landwirtschaft setzt auch der Umwelt zu.

Die Ende 2000 in Kraft gesetzte Wasserrahmenrichtlinie der EU (WRRL) fordert, dass Flüsse, Seen, Küstengewässer und das Grundwasser in drei Zeitabschnitten bis zum Jahr 2027 in einen „guten Zustand“ versetzt werden sollen. Dabei wäre es von Nutzen gewesen, - so die Kommission in ihrem Bericht von 2015 - die Anforderungen der WRRL auch in die verpflichtenden Auflagen zur Erhaltung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft (Cross Compliance) einzubeziehen⁵³, beispielsweise bei Auflagen zum Pestizideinsatz. Das hatten die Mitgliedstaaten und die Mehrheit im EU-Parlament während der Verhandlungen zur letzten GAP-Reform allerdings abgelehnt.

Verunreinigungen aus diffusen Quellen belasten EU-weit 90 Prozent der Flussgebiets-einheiten, 50 Prozent der Oberflächengewässer und 33 Prozent der Grundwasserkörper beträchtlich. Hauptquelle diffuser Verunreinigungen ist die Landwirtschaft.

Ein Bericht der Europäischen Umweltagentur (EEA) von 2012 zeigt:

Gefährdete Wasserqualität in Europa



Quelle: EEA Report , 2012

Deutschland befindet sich in der gleichen Gruppe wie Frankreich und Grossbritannien. Österreich schneidet deutlich besser ab.

In der Europäischen Union weisen 7 Prozent der Grundwassermessstellen erhöhte Belastungen mit einem oder mehreren Pestiziden auf. Besonders gefährdet ist das Grundwasser in Regionen mit intensiver Landwirtschaft. In Deutschland wurden für die Umset-





In Deutschland wurden für 80 Prozent aller Oberflächenwasserkörper und für 32 Prozent aller Grundwasserkörper die Kriterien nicht erreicht.

Die Qualität des Wassers wird maßgeblich beeinträchtigt durch Düngemittel und Pestizide, die auf den Agrarflächen ausgebracht werden, die sich oberhalb des Grundwassers befinden.

zung der Umweltziele für 80 Prozent aller Oberflächenwasserkörper und für 32 Prozent aller Grundwasserkörper Fristverlängerungen in Anspruch genommen, weil die Kriterien nicht erreicht wurden.

Der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat bereits mehrfach vorgeschlagen, eine Pestizidabgabe einzuführen wie sie bereits in einigen anderen EU-Ländern erhoben wird, beispielsweise in Frankreich, Dänemark, Schweden und Norwegen⁵⁴.

„Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel kann eine wichtige Funktion im Instrumentenmix zur Reduktion der Umwelt- und Gesundheitsbelastung durch Pflanzenschutzmittelanwendungen einnehmen. Der SRU sieht eine deutliche Verbesserung der Datenlage zur Umweltbelastung durch Pflanzenschutzmittel sowie den Ausbau der Officialberatung als notwendig an. Eine Abgabe kann dafür im Sinne des Verursacherprinzips die Finanzierung sicherstellen. Darüber hinaus kann sie unter Umständen eine flächendeckende Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln anreizen und eine Lenkungswirkung hinsichtlich der Substitution von schädlichen durch weniger schädliche Mittel entfalten. Sie ergänzt somit die notwendigen, räumlich differenzierten Schutzmaßnahmen und das Zulassungsverfahren. In einigen europäischen Ländern werden Pflanzenschutzmittel schon seit längerem besteuert oder mit einer Abgabe belastet.“⁵⁵

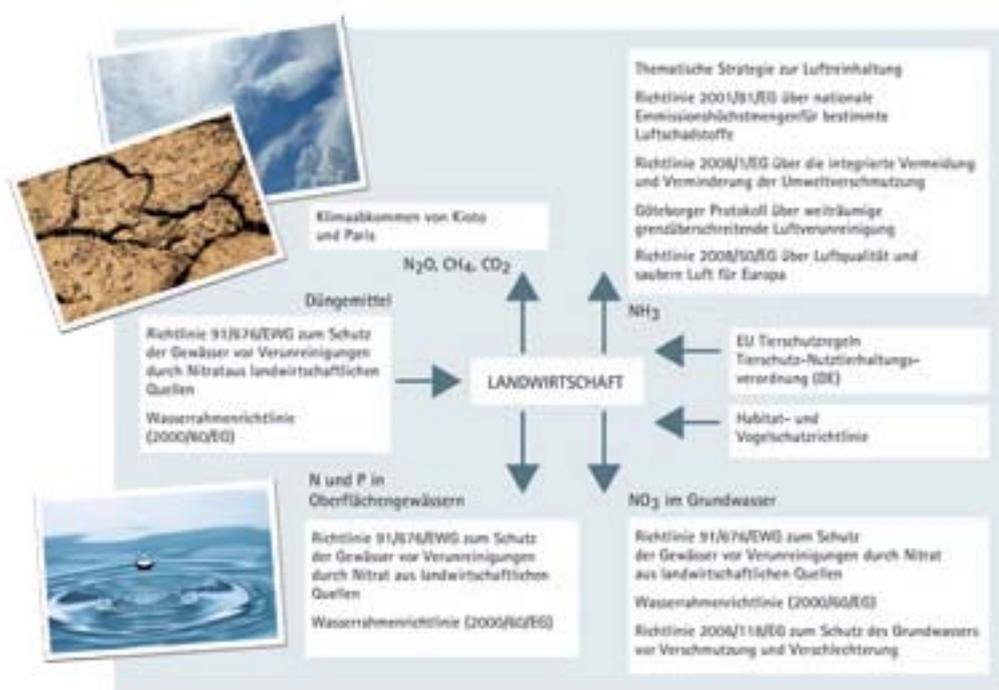
Nährstoffüberschüsse und fehlende Ressourceneffizienz

Für die Wasserversorgung in der Europäischen Union sind oberflächennahe Grundwasser die wichtigste Bezugsquelle, aus der etwa 75 Prozent der Einwohner ihren Wasserbedarf decken.⁵⁶ Die Qualität des Wassers wird maßgeblich beeinträchtigt durch Düngemittel und Pestizide, die auf den Agrarflächen ausgebracht werden, die sich oberhalb des Grundwassers befinden.⁵⁷ Nährstoffüberschüsse in landwirtschaftlichen Betrieben entstehen, wenn mehr Dünger ausgebracht wird als von den Pflanzen auf einer Fläche aufgenommen werden kann. Die ordnungsrechtlichen Regeln für den Umgang mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft, die auch in den Cross Compliance-Regeln zum Erhalt der Direktzahlungen festgelegt sind, nehmen somit großen Einfluss auf die Qualität unseres Trinkwassers.

Einem Empfänger von Agrarsubventionen können aktuell zwar bei wiederholten Verstößen gegen die EU-Nitratrictlinie bzw. die Umsetzungsregeln in seinem jeweiligen Mitgliedsland bis zu 5 Prozent der Direktzahlungen gekürzt werden. Demgegenüber steht jedoch ein lückenhaftes Kontrollsystem ohne EU-weit einheitliche Nährstoffbilanzen auf Ebene der Empfänger von Direktzahlungen. Mit der bisher möglichen Kürzung von Zahlungen aus Brüssel ist zudem das Verursacherprinzip noch nicht umgesetzt. Weder die Futtermittel- bzw. Düngemittelindustrie noch Agrarbetriebe mit Nährstoffüberschuss müssen bisher für die externen Kosten der Überdüngung in Höhe von 5-15 Euro je Kilogramm Stickstoff⁵⁸ aufkommen.

EU-Umweltregeln existieren, aber oft nur auf dem Papier

Vor allem in den 1990er Jahren stellte die EU Leitplanken für die Agrarwirtschaft auf, in deren Rahmen sie die Umwelt "nutzen" darf, jedoch nicht "übernutzen" soll. Die folgende Abbildung zeigt die EU-Richtlinien und ihr Verhältnis zur Landwirtschaft. Einige nationale Regelungen etwas zum Tierschutz ergänzen die politischen Regeln.



Vorgaben und Richtlinien zum Schutz von Ressourcen - für viele fehlt die entsprechende Umsetzung im Rahmen der Agrarpolitik

Quelle: Germanwatch, eigene Darstellung, 2016

Der Empfang von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) hängt zwar von der betrieblichen Dokumentation der Anwendung der nationalen Regeln zur Umsetzung der in der Abbildung aufgelisteten EU-Richtlinien ab, doch die nationalen Maßnahmen weichen stark voneinander ab.

Während zum Beispiel in Dänemark eine Datenbank dafür sorgt, dass die Nährstoffbilanz jedes einzelnen Betriebes auf Effizienz und Plausibilität kontrolliert werden kann, fehlt eine solche Effizienzmessung (Hoftorbilanz und Nährstoffdatenbank) in Deutschland.

Wirksamere Kontrollen bei niederländischen Betrieben führen inzwischen dazu, dass Tierhalter genau nachweisen müssen, wie viele Nährstoffe sie zum Beispiel in Form von Gülle abgegeben haben. Aufgrund der hohen Überschüsse im Jahr 2015 mussten niederländische Betriebe im Schnitt 20 Euro je Kubikmeter Gülle bezahlen, damit Güllehändler die Fäkalien abholen und aus der Region herausbringen.

**Umweltverbrauch
kostet deutsche
Betriebe bisher nichts.
Dänemark und die
Niederlande sind
weiter.**

Es verstößt klar gegen das Verschlechterungsverbot für die Wasserqualität, dass bei über der Hälfte der Grundwasservorkommen in Deutschland ein wachsender Anteil unserer Trinkwasserreservoirs mit Nitrat belastet wird.

Gewerbliche Tierhaltung in Niederlanden teurer als in Deutschland



Quelle: Schweinezucht und Schweinemast, 03/2015⁵⁹

Auch die Güllehändler unterliegen zunehmend strengeren Kontrollen, nachdem viele Fälle von extrem umweltschädlicher Gülle-Verklappung bekannt wurden. In Betrieben in Deutschland fallen diese Kosten nicht an. Auch die steigende Zahl von Güllehavarien, Leckagen an Güllelagern und Trinkwasserverseuchungen⁶⁰ veranlassten die Bundesregierung nicht dazu, dem EU-Umweltrecht in der Fleisch- und Milcherzeugung Geltung zu verschaffen. Es verstößt jedoch klar gegen das Verschlechterungsverbot für die Wasserqualität, dass bei über der Hälfte der Grundwasservorkommen in Deutschland ein wachsender Anteil unserer Trinkwasserreservoirs mit Nitrat belastet wird.⁶¹

Flächenlose Tierhaltung – wohin mit der Gülle?

Knapp jeder zehnte Tierhaltungsbetrieb in der EU kann keine eigene Futterfläche nachweisen, weder Grünland noch Ackerfutterland.⁶² Auch in Deutschland steigt der Anteil der nicht flächengebundenen, der sogenannten gewerblichen Tierhaltung, die nach UN-Kriterien "industrielle Tierhaltung"⁶³ genannt wird. Die Betriebe fast ohne oder ohne eigene Futterflächen wirtschaften nicht auf der Basis regionaler Kreisläufe der Nährstoffströme. Vielmehr wird das Futter zugekauft und die Gülle entsorgt oder vermarktet, je nachdem ob eine Region von Nährstoffüberschüssen oder -defiziten geprägt ist. Die Intensität der Kontrollen bestimmt dabei das tatsächliche Umweltschutzniveau. Jedoch steigen Personal-, Kosten- und Bürokratieaufwand je weiter die Nährstoffströme auseinander liegen.

Ein effizienter Umgang mit Stickstoff im Sinne von möglichst geringen Emissionen ist für diese Betriebe nicht maßgeblich, stattdessen spielen die Futterkosten einerseits und die Entsorgungskosten der Gülle andererseits eine vergleichsweise größere ökonomische Rolle. In Deutschland weisen seit Jahren Wissenschaftsinstitutionen wie das Umweltbundesamt, der Sachverständigenrat für Umweltfragen und der Sachverständigenrat für Agrarpolitik – zuletzt in gemeinsamen Stellungnahmen – unisono darauf hin, dass die gesetzlichen Umweltregeln und -kontrollen hierzulande keinen ausreichenden Schutz der Gewässer darstellen.

"Seit mehr als 20 Jahren (Einführung der Nitratrichtlinie 1991) wissen die Landwirte, dass die Düngung im Sinne des Gewässerschutzes optimiert werden muss. Unzählige Daten sind dazu von der Wissenschaft vorgelegt und seitens der Beratung umgesetzt worden. Dennoch steigen die Nitratwerte in den Intensivregionen weiter an. Auch in Deutschland beweisen die guten Betriebe seit langem, dass hohe Erträge und geringe Stickstoff-Über-



schüsse kein Widerspruch sein müssen. Was derzeit offensichtlich zu befördern ist, ist der politische Wille, mehr Betriebe schneller in diese Richtung zu führen.“⁶⁴

Auch Agrarwirtschaft erkennt Umweltherausforderungen

Auch der Agrarwirtschaft ist bereits klar, dass ressourcenintensives Wirtschaften zu Verstößen gegen Schutzregeln für öffentliche Güter führt. So ist in der landwirtschaftlichen Zeitschrift top agrar zu lesen:

„Ziele werden nicht erreicht. Schon heute ist klar, dass die Bundesregierung ihre ambitionierten politischen Ziele

- *bis 2010 den nationalen N-Bilanzsaldo auf maximal 80 kg N/ha LF [Landwirtschaftlich genutzte Fläche] zu drücken,*
- *bis 2010 die Ammoniak-Freisetzung in die Luft auf 550 Kilotonnen (kt) zu reduzieren,*
- *bis 2015 den „guten ökologischen Zustand der Gewässer“ gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen und*
- *bis 2019 gemäß der deutschen Biodiversitätsstrategie einen Anteil von 19 Prozent von Flächen mit „hohem Naturwert“ zu entwickeln,*

verfehlt hat oder mit ziemlicher Sicherheit verfehlen wird. Weil vor allem EU-Recht betroffen ist, drängt Brüssel jetzt mit Macht auf eine strengere deutsche Düngeverordnung.“⁶⁵

Hoftorbilanz nicht EU-weit Vorgabe

Hinsichtlich des Hauptnährstoffs Stickstoff wird in der Landwirtschaft insgesamt nur etwa die Hälfte des eingesetzten Stickstoffs tatsächlich genutzt, die andere Hälfte trägt zu erheblichen Umweltbelastungen bei.

„Der Anteil des in der Produktion, zum Beispiel in Form von Dünge- und Futtermitteln, eingesetzten Stickstoffs, der schließlich im Produkt enthalten ist, [...] beträgt im Mittel aller Betriebe in Deutschland etwa 40 bis 50 Prozent, womit etwa 50 bis 60 Prozent des eingesetzten reaktiven Stickstoffs potenziell emittiert werden können. Es gibt aber erhebliche Unterschiede zwischen der Pflanzenproduktion, bei der circa 80 Prozent des eingesetzten Stickstoffs in Ernteerzeugnisse umgesetzt werden, und der tierischen Produktion, bei der nur 20 Prozent des Stickstoffs in tierische Erzeugnisse umgesetzt werden. Die hohen Verlusten summieren sich aus den Verlusten beim Anbau von Futtermitteln und bei der Umwandlung von pflanzlichem Protein in tierische Erzeugnisse.“⁶⁶ (SRU, 2015)

Bei der Hoftorbilanz werden alle Stickstoffströme, die in einen Betrieb gelangen, also zum Beispiel Futter, Jungtiere und Dünger auf der Inputseite in Stickstoff- bzw. Phosphoräquivalenten berechnet und mit der Outputseite, d.h. mit allen Waren, die den Betrieb verlassen, also zum Beispiel Milch, Schlachttiere, Eier und Kulturpflanzen, verglichen. Die Differenz zwischen der eingesetzten Stickstoffmenge und der in Form von Milch, Fleisch und Ernten verkauften Stickstoffmenge, gelangt ungenutzt in die Luft oder in Böden und Gewässer. Dort kann dieser Stickstoffüberschuss zum großen Umweltproblem werden wie der EU-Stickstoffbericht zeigt.

Dennoch wehrt sich die landwirtschaftliche Vertretung in Deutschland, der Deutsche Bauernverband (DBV), vehement gegen die Einführung der Hoftorbilanz⁶⁷.



Hinsichtlich des Hauptnährstoffs Stickstoff wird in der Landwirtschaft insgesamt nur etwa die Hälfte des eingesetzten Stickstoffs tatsächlich genutzt, die andere Hälfte trägt zu erheblichen Umweltbelastungen bei.

EU-Studie beziffert die
Summe der Schäden für
Gesundheit, Umwelt,
Artenvielfalt und Klima
durch die Überdüngung
mit Stickstoff auf
70 - 320 Milliarden
Euro pro Jahr.



Daran wird deutlich, dass in diesem Bereich eine den Mitgliedstaaten überlassene, uneinheitliche Auflagenregelung nicht zum angepeilten Ziel des Gewässerschutzes führen kann. Die Auflagen für den Empfang der Direktzahlungen leisten hier keine Voraussetzung für ausreichenden Gewässerschutz.

Die Gesellschaft zahlt zweimal

2010 wurde unter Zusammenarbeit von führenden, internationalen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ein EU-Stickstoffbericht erstellt, das "European Nitrogen Assessment"⁶⁸. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler identifizierten fünf Schlüsselbereiche, die durch die Belastung mit Stickstoffverbindungen besonders negativ beeinflusst werden: die Wasserqualität mit Blick auf hohe Nitratbelastungen, die als krebserregend gelten, die Luftqualität, Treibhausgasemissionen, Ökosysteme⁶⁹ und Biodiversität, sowie die Qualität von Böden. Es wird geschätzt, dass sich mit Hilfe der intensiven Düngung der Wert der Agrarprodukte auf betriebswirtschaftlicher Ebene um 45 - 180 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen lässt.⁷⁰ Zugleich beziffert die Studie die Summe der Schäden für Gesundheit, Umwelt, Artenvielfalt und Klima, also die externalisierten Kosten für die Schäden durch die Überdüngung mit Stickstoff, auf 70 - 320 Milliarden Euro pro Jahr. Die von der Gesellschaft getragenen Kosten für die intensive Landwirtschaft übersteigen demnach die betriebswirtschaftlichen Vorteile der Landwirtschaftsbetriebe.⁷¹ Und so zahlt die Gesellschaft zweimal: Für die Agrarsubventionen und die Nachsorge.

Phosphor-Verschwendung trotz endlicher Vorräte

Auch Phosphate stellen im derzeitigen überwiegend intensiven System der europäischen Landwirtschaft häufig ein Überschussprodukt und damit eine Umweltherausforderung dar. Phosphor in passender Düngemenge begünstigt das Wachstum von Kulturpflanzen. Wird zu viel gedüngt, tragen Phosphate wie auch Nitrate zu Algenwachstum in Gewässern bei und verbrauchen dabei Sauerstoff. Überlastung von Gewässern mit Phosphat bedeutet daher zumeist ein Wachstum bestimmter Algen wie etwa Blaualgen, während anderen Lebewesen im Ökosystem Wasser in Folge dessen der Sauerstoff fehlt. Sie sterben ab und ihre Aufgaben für ein gesundes Wasser-Biotop werden nicht mehr geleistet. Phosphor ist auch ein wichtiger Bestandteil des Schweinefutters. In Regionen mit intensiver Schweinefleischherzeugung finden sich oftmals besonders starke Phosphatbelastungen in Gewässern.

In der konventionellen Landwirtschaft stammt Phosphordünger überwiegend aus phosphathaltigen Gesteinen. Diese fossilen Vorräte schrumpfen global gesehen rapide angesichts der sich ausbreitenden Intensivlandwirtschaft. Die Abhängigkeit der europäischen Landwirtschaft von Phosphorimporten löst die Sorge über langfristig steigenden Kosten für Lebensmittel aus. Eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission kommt zu dem Schluss, dass der Umgang mit Phosphor im konventionellen Landbau langfristig nicht funktionieren wird:

"Die gegenwärtige Abhängigkeit von importiertem gesteinsbasiertem Phosphor (3 kg Phosphor pro EU-Einwohner und Jahr) kann langfristig nicht fortgesetzt werden."⁷²

Agrarökologische Lösungsansätze nicht im Blick

Im ökologischen Landbau wird auf sehr effiziente Art mit Phosphor umgegangen. Für gewöhnlich ist ein mehr als ausreichender Anteil an Phosphaten im Boden erhalten und muss lediglich für die Pflanzen zugänglich gemacht werden. Dafür werden ein aktives Bodenleben und darauf abgestimmte Fruchtfolgen benötigt. Zentraler Bestandteil des Bodenlebens sind beispielsweise Mykorrhiza Pilze, die Phosphate und andere mineralische Nährstoffe für Pflanzen verfügbar machen. Diese Pilze sind für gewöhnlich in Böden vorhanden, durch mineralische Düngung und Pestizide werden sie jedoch massiv negativ beeinträchtigt. Dadurch entsteht im konventionellen Landbau ein entsprechender Bedarf an Phosphordüngung, anstatt im Boden bereits vorhandene mineralische Nährstoffe effizient zu nutzen. In agrarökologischen Anbauweisen werden dagegen Bodenleben und Fruchtfolgen gezielt gefördert, um den Bedarf an externen, ineffizienten Inputs gering zu halten. Um weitere standortangepasste Verbesserungen von agrarökologischen Methoden zu ermöglichen, bedarf es einer gezielteren Förderung von Forschung und Wissenstransfer zu Fruchtfolgen, Mischkulturen und Bodenorganismen sowie eine strengere Regelung zum effizienten Umgang mit begrenzten Rohstoffen wie Phosphor.⁷³



Quelle: Bodenatlas, 2015⁷⁴

Stickstoff ist essentiell für das Wachstum von Pflanzen. Um Ernteerträge zu steigern, setzen Bauern seit jeher organische stickstoffhaltige Düngemittel ein, wie Mist von Tieren und stickstoffsammelnde Pflanzen, die sogenannten Leguminosen, zum Beispiel Klee, Luzerne, Wicken, Erbsen, Ackerbohnen, Sojabohnen, Lupinen u.v.a.m. Diese Pflanzen binden Stickstoff aus der Luft mit Hilfe von Knöllchenbakterien an ihren Wurzeln und versorgen sich selbst, die Nachbarpflanzen und die zeitlich nach ihnen auf der Fläche wachsenden Kulturen mit dem Hauptnährstoff Stickstoff. Zugleich dienen diese stickstoffsammelnden Pflanzen als Eiweißfutter für das Vieh und ihr Wurzelwerk lockert den Boden tiefgründig und reichert ihn nach und nach mit Humus aus abgestorbenen Wurzelteilchen an.

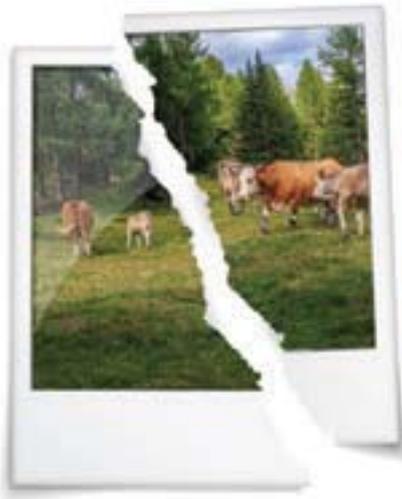
Dennoch verpflichtet sich die EU-Kommission im Rahmen der EU-Agrarpolitik nicht zum Leitbild effizienterer Verfahren wie dem ökologischen Landbau. Auch Agrar-Ökologische Landbau- und Tierhaltungsverfahren mit klarer Flächenbindung, die zwar nicht nach den Regeln des Ökolandbaus zertifiziert sind, aber Effizienzvorteile zum konventionellen Modell aufweisen, finden sich nicht in den EU-Programmen, die jeder Mitgliedsstaat umsetzen muss.

Es bedarf einer gezielteren Förderung von Forschung und Wissenstransfer zu Fruchtfolgen, Mischkulturen und Bodenorganismen sowie eine strengere Regelung zum effizienten Umgang mit begrenzten Rohstoffen wie Phosphor.

Ein konstruktiver Umgang mit diesen Erkenntnissen zur Ressourceneffizienz erfordert im Sinne einer größeren Politikkohärenz eine konsequentere Verknüpfung zwischen politischen Zielen und Direktzahlungen im Agrarbereich, sowie deutlichere Regelungen bei konstant ineffizientem Umgang mit Ressourcen, besonders bei negativen Umweltwirkungen.

2.2 Klimaschutz? Weidehaltung auf dem Rückzug!

Zwischen Landwirtschaft und Klimawandel besteht ein wechselseitiger Zusammenhang. Die Landwirtschaft der EU-28 verursacht nach der Berechnungsweise des Kyoto-Protokolls mit 470,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten rund 10 Prozent der Treibhausgase der EU. Hauptquellen: Intensive Düngung, intensive Nutzung von humusreichen Böden wie etwa Mooren, so dass Kohlenstoffspeicher im Boden abgebaut werden, Umbruch von Weide- und Grünland sowie Emissionen aus der Tierhaltung.

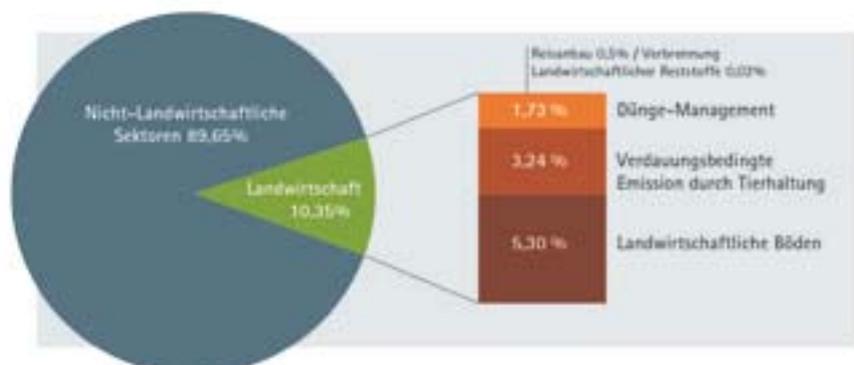


BERECHNUNG DER KLIMARELEVANTEN EMISSIONEN

Die Treibhausgase werden in Statistiken der EU als CO₂-Äquivalente angegeben, dabei werden Stickstoffverbindungen wie Lachgas (298 Mal klimaschädlicher als CO₂) und Ammoniak sowie Kohlenstoffverbindungen wie Methan (rund 95 Mal klimaschädlicher als CO₂) und CO₂ berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind Emissionen etwa aus Regenwaldabholzung, Savannenverlust und andere Klimaemissionen im Zusammenhang mit dem Sojaanbau für die EU-Futtermittel. Nach der in Kyoto vereinbarten Berechnungsweise werden diese Emissionen nicht dem Land, das die Futtermittel nutzt, sondern dem Anbauland zugeschrieben. Auch für alle anderen Futter- und Lebensmittelimporte, für die Flächen außerhalb Europas beansprucht werden, schlagen die Klimagase nicht in Europa, sondern den Anbauregionen zu Buche. Das ändert aber nichts daran, dass die bisherige Ausrichtung der GAP Negativwirkungen im globalen Süden befördert, die berücksichtigt werden müssen.

In Europa sanken nach der Zeit des Eisernen Vorhangs von 1990 bis 2012 die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft um fast ein Viertel ab (23,8 Prozent). Dies wird auf den Abbau der Tierbestände in Osteuropa (zum Beispiel in Form der sogenannten "Kombinate industrielle Mast") und auf veränderte Konsummuster zurückgeführt.

Anteile und Quellen der landwirtschaftlichen Klimaemissionen in Europa



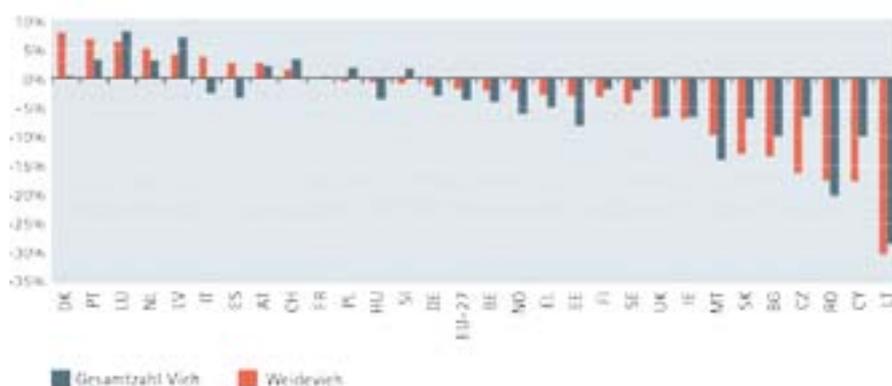
Quelle: Eurostat, 2015⁷⁵

Seit den Beschlüssen von 2015 in Paris zum Stopp der Erderwärmung bei 1,5 Grad liegt es auf der Hand, dass die Agrarwirtschaft wie alle Wirtschaftssektoren ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten muss. Bereits 2008 erhielten Klima-, Arten- und Wasserschutz in der EU-Agrarpolitik einen großen Stellenwert in der Diskussion um die Reform der Agrarpolitik. So ist der Klimaschutz zwar inzwischen in den Zielen der EU-Agrarpolitik verankert, da es aber keine konkreten Klimaschutzgesetze für die Landwirtschaft, im Bereich Bodenschutz oder bei der Tierhaltung gibt, erlaubt die EU-Agrarpolitik praktisch dennoch hohe Klimaemissionen aus der Agrarwirtschaft.

Die allermeisten Tiere werden heute in der EU in immer größeren Anlagen vor allem mit Kraftfutter aus Soja, Raps, Mais, Weizen und anderem Getreide von Ackerflächen gefüttert. Diese gehen nicht nur der direkten Lebensmittelproduktion verloren; diese Art von Fütterung ist aufgrund des intensiven Anbaus der Futtermittel auch extrem energiefressend und damit klimaschädlich.

Dabei können landwirtschaftliche Böden bei entsprechend angepasster Nutzung klimaneutral bewirtschaftet werden. Hierbei kommt der Bodennutzung in Form von Wiesen, Weiden – und auch einer angepassten Moornutzung – eine große Bedeutung zu. Da Menschen das Gras von Wiesen nicht direkt verwerten können, kann ein bodenschonendes Weidemanagement gerade mit Rindern und anderen Weidetieren besonders klimaschonend erfolgen.⁷⁶ Gerade dieses Weidemanagement wird jedoch von der aktuellen exportorientierten EU-Fleischproduktion mit Hilfe von Eiweißfuttermitteln nicht gefördert sondern aufgrund der förderbedingten ökonomischen Nachteile massiv verdrängt⁷⁷. Obwohl Weidehaltung klimaneutral und kosteneffizient sein kann, zeigt die EU-weite Entwicklung deutliche Rückgänge an unter Weidehaltung bewirtschafteten Flächen. Ausnahmen mit steigendem Anteil an Weidehaltung sind Luxemburg, die Niederlande und Lettland sowie in geringerem Umfang Portugal und Österreich.

Entwicklung der Flächen in der EU 27, die mit Weidevieh bewirtschaftet werden (von 2005 – 2010)



Quelle: EU-Kommission, 2013⁷⁸

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU setzt derzeit dem Umpflügen von Grünland, und damit dem für Weidehaltung nutzbaren Land zwar scheinbar ein Limit mit dem sogenannten Grünland-Umbruchverbot, doch Subventionsempfänger dürfen, ohne Abzüge bei den Direktzahlungen zu riskieren, in Deutschland auf Landesebene bis zu 5 Prozent der Wiesen und Weiden in Acker umwandeln.⁷⁹ Den Mitgliedstaaten in der EU ist es im Rahmen der GAP freigestellt, ob sie die 5 Prozent auf die gesamte nationale land-

Weidehaltung ist Klimaschutz, Sojafütterung nicht.



Auf EU-Ebene wurden
von 1990 bis 2011
nahezu 50 Prozent des
Grünlandes umgepflügt
– ohne Aussicht auf
Rückumwandlung.



wirtschaftliche Nutzfläche beziehen, beziehungsweise regional oder betriebsspezifisch anrechnen⁸⁰. Das Ergebnis ist ein erheblicher Verlust dieser für den Klima-, Arten und Wasserschutz wichtigen Flächen. Auf EU-Ebene wurden von 1990 bis 2014 nahezu 15 Prozent des Grünlandes zu Acker umgepflügt – ohne Aussicht auf Rückumwandlung.⁸¹ Das Bundesamt für Naturschutz beziffert den Rückgang des Dauergrünlands von 1991 bis 2014 allein in Deutschland auf über 700 000 Hektar.

Die Landwirtschaft ist jedoch auch betroffen von den Auswirkungen des Klimawandels. Zwar wird in Europa nicht mit einer großflächigen Wüstenausbreitung wie in Teilen Afrikas gerechnet. Doch heftige und starke Regenfälle und die damit verbundene Überschwemmungen richten in einigen Regionen immer größere Schäden in der Landwirtschaft an, je nach Empfindlichkeit des Bodens und der Pflanzen (siehe Kapitel Bodenschutz).

2.3 Biodiversität? Nicht in der Agrarlandschaft!

Der fehlende Grünlandschutz ist bisher auch unvereinbar mit der neuen EU-Biodiversitätsstrategie 2020, in der eindeutige Ziele für den Schutz der Biodiversität formuliert werden:

- „Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen
- Verankerung der Biodiversitätsziele in den einschlägigen Bereichen der EU-Politik: Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei“⁸²

Neben dem Umfang ist auch die Qualität des Grünlandes zu beachten. Die Artenzusammensetzung des EU-Grünlandes fällt mit Blick auf die Biodiversität abhängig von der Bewirtschaftungsweise sehr unterschiedlich aus. So weist der Wissenschaftliche Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in einer Stellungnahme im Oktober 2013 auf den zunehmenden Druck auf die extensive Grünlandbewirtschaftung hin.⁸³ Auf den wirtschaftlichen Druck bei der Milcherzeugung erfolge meist entweder eine Intensivierung der Bewirtschaftung, was mit abnehmender Biodiversität einhergehe oder eine Aufgabe der Bewirtschaftung. Um dem entgegen zu wirken, sah die Agrarpolitik bis 2013 Förderungen aus der zweiten Säule für Dauergrünland vor, die mit der Finanzierungsperiode 2014 bis 2020 in die Greening-Zahlungen umgelegt wurden. Dadurch werde nach dem Beirat ein Aufweichen der Förderung und der Möglichkeiten des Erhalts von ökologisch wertvollem, artenreichem Dauergrünland riskiert.

Hauptursache aber für die fortschreitende Abnahme der Biodiversität ist die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft. Die Produktionsförderung für nachwachsende Rohstoffe und die hohe Nachfrage nach Grundstoffen zur Herstellung regenerativer Energieträger wie Biokraftstoffen oder Biogas heizen den Flächenbedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche zusätzlich an und gefährden so die letzten Refugien der Biodiversität.

Die Ziele einer Intensivierung der Landwirtschaft auf der einen und die Bewahrung der Biodiversität auf der anderen Seite stehen sich häufig unvereinbar gegenüber.^{83a}

2.4 Bodenschutz funktioniert nicht mit intensiven Monokulturen

"Das EG-Grundszenario beruht auf der Annahme, dass als Folge der Klimaänderungen die Gefahr der Wassererosion bei etwa 80 Prozent der Ackerlandflächen der EU bis 2050 zunimmt. Der Anstieg wird hauptsächlich in den Regionen stattfinden, in denen die Bodenerosion bereits heute gravierend ist. (...)

Die Bodenerosion zieht Auswirkungen sowohl flächenintern (Beispiel: Verlust von organischer Substanz und Verlust von Bodenfunktionen) als auch flächenextern (Beispiel: Kontamination und Verlust der Fähigkeit des Bodens zur Bindung von Kohlenstoff aus der Atmosphäre) nach sich. Beispielsweise verzeichnen derzeit viele Gebiete Europas, in denen die Böden seit langer Zeit landwirtschaftlich bestellt werden und einschneidenden Degradationsprozessen ausgesetzt waren, einen niedrigen bzw. sehr niedrigen Gehalt an organischer Substanz. Vor allem für Südeuropa liegen Schätzungen vor, wonach nahezu 75 Prozent aller untersuchten Bodenflächen, also mehr als 100 Millionen Hektar Land, in der Krume einen niedrigen bis sehr niedrigen Gehalt an organischem Kohlenstoff aufweisen"⁸⁴

Durch die industrielle Landwirtschaft und den dadurch bedingten Humusverlust ist ein Rückgang der Bodenbiologie zu verzeichnen.⁸⁵ Dadurch fehlt die Aufbauleistung der Bodenorganismen für die Bodenstruktur und die Böden verdichten deutlich schneller. Ist der Boden verdichtet, geht die Wasseraufnahme und -speicherfähigkeit zurück und es entstehen Oberflächenabfluss und Erosion. Darüber hinaus fehlt das Wasser in klimatisch bedingten Trockenzeiten.

Um den Folgen des Klimawandels aktiv und vorsorgend zu begegnen, benötigen unsere Böden ein angepasstes Management, um ihre Wasseraufnahme und Speicherfähigkeit zu erhöhen. Die konsequente Anwendung agrarökologischer, nachhaltiger Bodennutzungssysteme wäre auch vor diesem Hintergrund dringend geboten, wird aber in der GAP nicht ausreichend gefördert.

Abwechslungsreiche Fruchtfolgen tragen in aller Regel positiv zur Kohlenstoffspeicherung im Boden bei. Erlaubt sind jedoch im Rahmen der Direktzahlungen und des Aufschlags aus der besagten Agrarumweltmaßnahme aber auch zum Beispiel Maismonokulturen oder zu enge Fruchtfolgen mit extrem hohem Rapsanteil. Beide Beispiele befördern Schädlinge und Pflanzenkrankheiten und ziehen einen erhöhten Pestizideinsatz nach sich. Insgesamt trägt somit die GAP mit der Erlaubnis zu einseitigen Fruchtfolgen und Monokulturen zum klimaschädlichen Abbau des Kohlenstoffs im Boden bei.⁸⁶ Langfristig sinkt im Zuge dieses Humusabbaus auch die Bodenfruchtbarkeit. Klimawandelbedingte Extremwetterereignisse wie zunehmende Starkregengüsse können auf humusarmen Böden weit mehr Schäden wie Ernteverluste anrichten als auf Agrarflächen mit intaktem Bodenleben.



Ist der Boden aufgrund von Humusmangel verdichtet, gehen die Wasseraufnahme und -speicherfähigkeit zurück und es entstehen Oberflächenabfluss und Erosion. Darüber hinaus fehlt das Wasser in klimatisch bedingten Trockenzeiten.

2.5 Nachhaltigkeitsansätze schwach - Greening ein Flop

Die EU-Kommission nahm zwar in mehreren Schritten seit 1992 Nachhaltigkeitsaspekte in die Zielstellungen der Agrarpolitik auf, doch verankerte sie zugleich auch weitaus wirksamere Ziele, die dem Klima- und Artenschutz widersprechen und entgegenwirken. Im Folgenden die Zielformulierungen der Agrarpolitik von 2010 (kursiv), die im Wesentlichen fortgesetzt gelten.

In vollendeter Widersprüchlichkeit plant die EU-Kommission einerseits, der *"Ernährungssicherheit sowohl in der EU als auch weltweit zu begegnen"*. Sie trieb jedoch zugleich die Fleischproduktion voran mit Hilfe von laschen Umweltregeln und lückenhaften Kontrollen, mit Stallbau- und Schlachthofsubventionen und diplomatischem Einsatz für die Öffnung der Märkte anderer Länder, darunter Entwicklungsländer, für EU-Fleisch und -Milchpulver.⁸⁷

Davon profitieren nicht die Hungernden. Vielmehr sind viele Länder des Südens negativ betroffen, weil einerseits Europa Flächen im globalen Süden für Futtermittel im Umfang von rund einem Fünftel der EU-Agrarflächen beansprucht. Andererseits exportieren europäische Fleisch- und Milchkonzerne Überschüsse auf die sensiblen Märkte von Kleinbauern und drängen sie aus lokalen Märkten und somit in die Armut und viele auch zur Flucht.

Die Kommission richtete zwar einerseits für *"die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Luft, Biodiversität und Böden"* Unterprogramme in der Förderung der sogenannten zweiten Säule, der "Ländlichen Entwicklung", ein. Viele Mitgliedsstaaten und Regionen nutzen das Angebot jedoch nicht im vorhandenen Umfang, weil sie es ko-finanzieren müssen. Die pauschalen Direktzahlungen hingegen fließen zu 100 Prozent aus Brüssel. So trägt die EU-Agrarpolitik dazu bei, dass Mitgliedsstaaten die pauschalen Direktzahlungen erheblich einfacher und ohne eigenen Aufwand in Anspruch nehmen und die vergleichsweise anspruchsvollen aber sinnvollen Programme für den Klima-, Arten- und Ressourcenschutz im Vergleich dazu oftmals eher nicht ausschöpfen (können).

Obschon die Mittel für die ländliche Entwicklung sehr knapp sind, bilden einige Förderlinien in diesem Bereich das Herz der Naturschutzfinanzierung in Europa. Ohne diese Gelder würden noch mehr Almwiesen mit ihrer Blütenvielfalt verschwinden und weitere empfindliche Lebensräume für extrem gefährdete und bedrohte Arten würden - etwa durch intensivere Düngung - artenarm werden. Ohne Umstellungsförderung, die auch aus diesem Topf fließt, könnten Ökobauern die dreijährige Umstellungszeit kaum überstehen und die Unterversorgung mit Biolebensmitteln und auch Produkten mit besonderen Tierschutzaufgaben wäre noch größer. Eine Bewertung im Auftrag der EU-Kommission hat den zugrunde liegenden EU-Naturschutzrichtlinien (FFH-Richtlinie und EU-Vogelschutzrichtlinie) im Jahr 2015 bescheinigt, dass sie - vorausgesetzt sie erhalten genügend Geld aus dem Umwelttopf der GAP - hervorragende Leistungen für den Arten- und Klimaschutz leisten, so dass dieser Teil der EU-Politik als besonders fit für die Zukunft gelten kann und nicht aufgeweicht werden darf.



Obschon die Mittel für die ländliche Entwicklung sehr knapp sind, bilden einige Förderlinien in diesem Bereich das Herz der Naturschutzfinanzierung in Europa.

Greening

Seit der jüngsten Reform sind 30 Prozent der Direktzahlungen an sogenannte Greening-Maßnahmen gebunden. Damit ist erstmals – zumindest theoretisch – ein Teil der Direktzahlungen an umweltbezogene Regeln gebunden. Landwirte erhalten dieses Drittel der Direktzahlungen nur, wenn sie folgende Greening-Regeln beachten:

1. Auf einem Anteil von 5 Prozent der Betriebsfläche muss eine Fruchtfolge stattfinden (Mindestmaß an Anbaudiversifizierung). Feldfrüchte wie zum Beispiel Leguminosen können dabei nach bestimmten Formeln angerechnet werden.
2. Grünlandflächen eines Betriebes müssen dem Umfang nach erhalten werden.
3. Ein ebenfalls kleiner Teil der Agrarfläche eines Betriebes muss nach einem Katalog an möglichen Maßnahmen als sogenannte ökologischen Vorrangfläche bewirtschaftet werden. Pestizide und synthetische Dünger bleiben erlaubt.

Diese Maßnahmen sollen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen. Wer das Greening auf seinen Flächen nicht anwendet, erhält statt 100 Prozent nur 70 Prozent der Flächen-Direktzahlungen. Die geltenden Gesetze wiederum sind definiert über die Verordnung namens "Cross Compliance". Sie umfasst eine Reihe von Verpflichtungen, die eingehalten werden müssen, damit die Basis-Direktzahlungen (ebenfalls aus der 1. Säule) ausgezahlt werden. Die EU schreibt vor, dass nur bei einem Prozent der Empfänger von Direktzahlungen auch wirklich überprüft werden muss, ob die Bestimmungen eingehalten werden.⁶

Das Thünen-Institut, die staatliche Ressortforschung des Bundeslandwirtschaftsministeriums in Deutschland (BMEL), stellt in einer Untersuchung zur ersten Regel "Anbaudiversifizierung" fest, dass eine Klimabetrachtung sich nicht einmal lohne. Hinsichtlich der weichen Regeln zum Grünlanderhalt warnen die Wissenschaftler vor Umgehungsmöglichkeiten.

"Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der geringen betroffenen Fläche (~1 Prozent der Ackerfläche) keine nennenswerten Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion erfolgen. Daher wird auf dieses Element nicht näher eingegangen. Diese Greening-Auflage wird kaum Auswirkungen auf den Klimaschutz haben, mit Ausnahme von potenziellen, negativen Wirkungen auf den Erhalt des Dauergrünlandes."⁸⁸

Auch internationale Untersuchungen dieser Greening-Maßnahme kommen zu vernichtenden Urteilen: Ein Überblick über die Wahl der Mitgliedsstaaten, welche Regeln sie für ökologische Vorrangflächen aufstellen, lege nahe, dass viele Mitgliedsstaaten den Spielraum dazu genutzt hätten, Ackerbaubetrieben bei möglichst geringen Vorgaben für Veränderungen dennoch den Erhalt der Subventionen zu ermöglichen.⁸⁹

In der Wissenschaftszeitschrift Science heißt es bei einer Evaluation des Greenings, die europäische Agrarpolitik sei das wichtigste Instrument für den Artenschutz in der Fläche. Die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie sind demnach nur zu erreichen, wenn die Agrargelder auch gezielt dafür eingesetzt würden. Der Großteil der Subventionen stehe mit einer schädlichen Wirkung auf die Artenvielfalt und den Klimaschutz in Verbindung. Trotz der Beteuerungen vieler EU-Politiker habe die letzte Reform der GAP nicht dazu geführt, dass die Agrarwirtschaft "grüner" werde⁹⁰.

Nur bei einem Prozent der Empfänger von Direktzahlungen muss auch wirklich überprüft werden, ob die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden.



Jetzt Grüner?

In der Wissenschaftszeitschrift Science heißt es, trotz der Beteuerungen vieler EU-Politiker habe die letzte Reform der GAP nicht dazu geführt, dass die Agrarwirtschaft "grüner" werde.

Besonders deutlich wird die Wirkungslosigkeit des Greenings mit Blick auf die Feldvögel und deren Populationsentwicklung. In keiner Region der EU konnte der Verlust dieser Wildtierbestände auch nur gebremst werden.



Die Autoren des Science-Beitrags führen aus, dass Agrar-Ökosysteme wie Grünland, Heidelandschaften und Torfgebiete, die insbesondere als schützenswert gälten, da sie bedrohten Arten Lebensräume böten, den schlechten Erhaltungsstatus von allen Ökosystemen hätten. Das Greening ändere kaum etwas an der landwirtschaftlichen Praxis in der Fläche.

Das bedeutet, dass im Rahmen der agrarpolitischen Regeln und der Direktzahlungsverordnung Moor- und Torfgebiete trotz ihrer großen Bedeutung für die Kohlenstoffspeicherung weiter abgetragen, umgepflügt, entwässert und intensiv mit Pestiziden bearbeitet werden dürfen. Das Greening, mit dem 70 Prozent der gesamten Agrarsubventionen besser legitimiert werden sollten, kann somit nicht als Rechtfertigung für die Fortsetzung der Direktzahlungen dienen.

Angesichts der ausbleibenden ‚grünen Wirkung‘, kann auch eine Ausweitung des Greenings von 5 auf 7 oder 10 Prozent bei den derzeitigen inhaltlichen Bestimmungen nicht die Anforderungen erfüllen, die etwa das Bundesnaturschutzgesetz einfordert für jeden zehnten Hektar in der Agrarlandschaft: Ein funktionierender Biotopverbund in der Landesfläche bleibt mit diesem „Greening“ Zukunftsmusik. Besonders deutlich wird die Wirkungslosigkeit des Greenings mit Blick auf die Feldvögel und deren Populationsentwicklung. In keiner Region der EU konnte der Verlust dieser Wildtierbestände auch nur gebremst werden.



Beschreibung der Grafik auf Seite 40

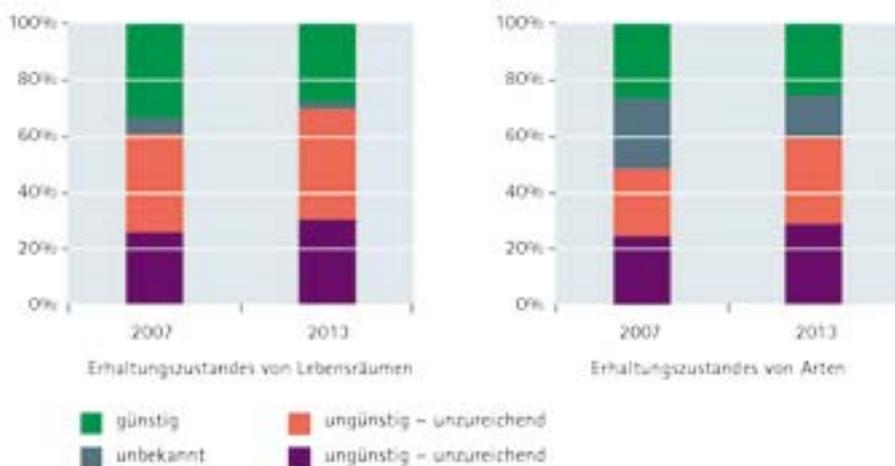
"EU Landwirtschaft (Links): Landwirtschaftliche Betriebe sind besonders groß in West- und Nordeuropa und haben in Westeuropa (+27 Prozent) und den neuen Mitgliedstaaten (+30 Prozent) seit 2005 zugenommen. (Rechts) Der Düngereinsatz in den neuen Mitgliedstaaten hat über die vergangenen 10 Jahre hinweg zugenommen (andere landwirtschaftliche Inputs zeigen ähnliche Trends). (Unten links) Der Farmland Bird Index (Basisjahr 1990) nimmt in der EU ab. (Unten rechts) Durchschnittliche Vielfalt von Ackerfrüchten in verschiedenen neuen Mitgliedstaaten im Vergleich mit Mindestanforderungen nach der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (horizontale Linie)."

Auch der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen hat das Greening für Deutschland ausgewertet und kommt zu einem vernichtenden Urteil, weil die Maßnahmen nicht den wissenschaftlichen Empfehlungen entsprechen, sondern Pestizide zulassen. Vier Fünftel der Greeningflächen seien unwirksam für den Artenschutz. Nachdem synthetische Dünger und selbst Glyphosat im Rahmen des Greenings weiterhin zugelassen sind, würden Empfänger von Direktzahlungen kaum anders auf den Flächen wirtschaften als vor der Agrarreform 2013, so der SRU.

Umwelt- und Kleinbauernverbände hatten gefordert, Pestizide und synthetische Dünger auf den Greening-Flächen zu verbieten. Viele Betriebe wählen vor allem günstige und wenig wirksame Maßnahmen aus den Greening-Möglichkeiten, die sie größtenteils bereits vorher schon erfüllt haben, so meinen langjährige Beobachter und Analysten der Vielfalt in der Agrarlandschaft.⁹³

Nationaler FFH-Bericht 2007–2012

Bewertung des Erhaltungszustandes von Lebensräumen und Arten



"Im Nationalen Bericht fällt zunächst auf, dass viele Lebensraumtypen als „ungünstig unzureichend“ bezeichnet werden. Dies bedeutet vereinfacht, dass auf diesen Biotopen kaum eine schützenswerte Artenvielfalt vorkommt oder diese Artenzusammensetzung durch weniger wertige Arten (zum Beispiel Ampfer oder Brennnessel) gestört ist. Nur in etwa 30 Prozent der Habitats liegt insgesamt ein „günstiger Zustand“ vor, bei den Arten ist der Anteil noch ein wenig kleiner."⁹⁴ Quelle: Lakner, 2015

Auch der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen hat das Greening für Deutschland ausgewertet und kommt zu einem vernichtenden Urteil.





*Der Einsatz von Pestiziden
in Deutschland hat im Zeitraum
von 2001 bis 2012 um etwa
33 Prozent zugenommen.*

3. Ernährung und Lebensmittelqualität

3.1 Pestizideinsatz und Rückstände

Die aktuelle Agrarpolitik erlaubt und fördert nicht nur industrielle Stallsysteme in der Tierhaltung. Auch in Acker- und Gemüsebau toleriert die GAP die Industrialisierung der Landwirtschaft wie sich auch am steigenden Einsatz von Pestiziden ablesen lässt. Der Einsatz von Pestiziden in Deutschland hat im Zeitraum von 2001 bis 2012 um etwa 33 Prozent zugenommen⁹⁵. Bei der Zulassung von Pestiziden wird allerdings bisher nur die Wirkung der Einzelsubstanzen untersucht.

Häufig jedoch gelangt ein Pestizidmix auf die Felder und damit auch auf Pflanzen und teils auf Lebensmittel. Die Wirkung von Mehrfachrückständen von Pestiziden auf Menschen und Umwelt ist bisher wenig erforscht. Viele Obstsorten aus konventionellem Anbau, wie Trauben, Erdbeeren, Äpfel und Birnen wiesen in Proben häufig Mehrfachrückstände auf, bei Äpfeln waren es etwa 65 Prozent der Proben^{96,97}. Die EU und die Nationalstaaten scheinen bisher wegzusehen, wenn es darum geht, die Wirkung der Pestizid-Mischung in der Umwelt und als Rückstände auf Lebensmitteln im Sinne des vorsorgenden Verbraucherschutzes bereits vorab im Zuge der Zulassung eines Spritzmittels zu untersuchen.

Viele zivilgesellschaftliche Gruppen kritisieren die agrarpolitische Haltung der EU-Kommission, des Rates und des EU-Parlamentes, weil die EU-Institutionen das Ende der Zulassung des Totalherbizides Glyphosat im Jahr 2014 vereitelt haben. Das in Deutschland und weltweit am häufigsten angewendete Herbizid der Firma Monsanto steht im Verdacht Krebs zu verursachen.

In Europa finden sich Glyphosatrückstände in Brötchen und Mehl. Glyphosat wurde auch im Urin von Menschen nachgewiesen. Das zeigt die Studie des BUND und Friends of the Earth, die im Juni 2013 veröffentlicht wurde. Sie ist die erste und einzige europaweit durchgeführte Studie zu Glyphosat im Urin. Natürlich handelt es sich um Stichproben. Aber selbst die Bundesregierung räumt aufgrund der BUND-Studie eine Hintergrundbelastung der Bevölkerung mit Glyphosat ein. Im März 2015 hat die Internationale Agentur für Krebsforschung (IARC), eine Einrichtung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), einen Bericht zum Krebspotenzial von Glyphosat veröffentlicht: Es sei "wahrscheinlich krebserregend beim Menschen" und fällt unter die zweithöchste Gefahrengruppe "2A".⁹⁸

Da Pestizide im konventionellen Landbau eingesetzt werden, müssten Regelungen zur Verringerung der Rückstände auf Lebensmittel sinnvollerweise im konventionellen Bereich ansetzen. Vor dem Hintergrund steigender Pestizidmengen im konventionellen Land- und Gartenbau sollte im Sinne des vorsorgenden Verbraucherschutzes und auch des Verursacherprinzips auf europäischer Ebene über eine Absenkung der Rückstandsgrenzwerte diskutiert werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Wechselwirkung von Rückständen aus Pestizidmixturen. Ebenso wichtig wäre es, konsequent nicht che-



In Europa finden sich Glyphosatrückstände besonders in Brötchen und Mehl.

Es wäre wichtig, nicht chemische Behandlungsmethoden sondern die ökologische Vorsorge zu fördern, wie sie im Ökolandbau praktiziert wird. Stattdessen wird viel Geld in die Entwicklung der sogenannten Präzisionslandwirtschaft gesteckt, welche aber nur dann sinnvoll sein kann, wenn man vorher insgesamt auf agrarökologische Prinzipien setzt.

mische Behandlungsmethoden sondern die ökologische Vorsorge zu fördern, wie sie im Ökolandbau praktiziert wird. Stattdessen wird viel Geld in die Entwicklung der sogenannten Präzisionslandwirtschaft gesteckt, welche aber nur dann sinnvoll sein kann, wenn man vorher insgesamt auf agrarökologische Prinzipien setzt.

Vorsorgeprinzip ja, Pestizidreduktion nein?

"Es [das Vorsorgeprinzip] ermöglicht eine schnelle Reaktion angesichts möglicher Gefahren für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder aus Gründen des Umweltschutzes. In den Fällen, in denen die verfügbaren wissenschaftlichen Daten keine umfassende Risikobewertung zulassen, ermöglicht der Rückgriff auf dieses Prinzip beispielsweise die Verhängung eines Vermarktungsverbots oder sogar den Rückruf etwaig gesundheitsgefährdender Produkte. (...)

Der Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip ist somit nur gerechtfertigt, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Ermittlung der möglichen negativen Folgen;
 2. Bewertung der verfügbaren wissenschaftlichen Daten;
 3. Bewertung des Grades der wissenschaftlichen Unsicherheit."
- (EU-Kommission)⁹⁹

Aus Sicht des Verbraucher- und Umweltschutzes überwiegen bei der Prüfung der drei Voraussetzungen die Argumente für ein EU-weites Verbot von Glyphosat. Die EU-Agrarpolitik hätte in der Vergangenheit längst zentrale Fortschritte im Verbraucher- und Umwelt- und auch im Tierschutz verankern können, wenn sie entsprechende Anforderungen oberhalb des gesetzlichen Standards mit Hilfe der Cross-Compliance-Regelungen zur Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen erklärt hätte. Das hat die Mehrheit im Europaparlament bei der letzten GAP-Reform abgelehnt. So gilt nach wie vor, dass die Empfänger von Agrarsubventionen eine Reihe gesetzlicher Mindestregeln einhalten müssen. Eine Reduzierung des Pestizideinsatzes gehört aber nicht zu den Umweltregeln der EU-Agrarpolitik. In Deutschland ist sogar ein Anstieg zu verzeichnen, mit allen negativen Folgen für die Artenvielfalt und den Bodenschutz. Dennoch fehlen in den Cross-Compliance-Regeln strengere Vorgaben für Anwendung und Kontrollen, während der Pestizidabsatz in Tonnen in Deutschland steigt.



Innerhalb der Pestizidstrategie der EU gibt es Regelungen zur Herstellung, Kontrolle, und auch Ausbringung von Pestiziden. Doch diese Regeln sind praktisch nicht verlinkt mit den Regeln zum Erhalt von Direktzahlungen. Im Zuge von Betriebskontrollen im Rahmen der GAP-Kontrollen werden zum Beispiel lediglich die Aufbewahrung von Pestizidkanistern und ähnlich mengenmäßig nicht greifende Regeln abgefragt. Es fehlen jedoch wirksame Reduktionsziele und Anreize zur Pestizidreduktion für Bauern. Und es fehlen Kontrollen, um im Rahmen der EU-Agrarpolitik tatsächlich sicher zu stellen, dass Pestizide ordnungsgemäß angewendet werden.¹⁰¹

3.2 Auswirkungen des Antibiotikaeinsatzes

Seit Jahrzehnten fördert die europäische Agrarpolitik mit Hilfe der Agrarinvestitionsförderung den Bau neuer Ställe. Struktur und Besatzdichten sind bei sehr großen subventionierten Stallbauten häufig mit einem hohen Antibiotikaeinsatz verbunden und tragen so zur Bildung von Resistenzen gegen Antibiotika bei. Der Vergleich einiger EU-Länder zeigt ein sehr unterschiedliches Niveau bei den Mengen Antibiotika je Kilogramm Biomasse von Nutztieren. In der Tendenz weisen Länder mit großer Dichte an industriellen Tierhaltungen und Länder mit Aquakulturen bzw. Fischfarmen höhere Antibiotikaeinsätze auf als Länder mit verbreiteter Weidehaltung und geringerer Fischerzeugung.

EU-Ländervergleich:

Verkauf an Veterinärantibiotika für Lebensmittel liefernde Tiere 2014

Verkäufe in Tonnen und mg/PCU (Population Correction Unit) je Kilogramm Tier, 2014

Land	Tonnen gesamt	mg/PCU je Kilo tierische Lebensmittel
Österreich	53,4	56,3
Belgien	265,7	158,3
Dänemark	106,8	44,2
Frankreich	761,5	107
Deutschland	1305,80	149,3
Italien	1431,60	359,9
Niederlande	214,5	68,4
Polen	578,5	140,8
Spanien	2963,90	418,8
Großbritannien	429,6	62,1

Quelle: EMA, 2016¹⁰²

Die Tabelle mit den Daten der Europäischen Arzneimittelbehörde (EMA) zeigt besonders hohe Werte für den Antibiotikaeinsatz pro Kilogramm Fleisch in Spanien, Italien, Deutschland, Belgien und Polen. Das Gewicht der Antibiotika, die an Veterinäre abgege-

Es fehlen wirksame Reduktionsziele und Anreize zur Pestizidreduktion für Bauern.



Konsumenten sehen einer Befragung zufolge den hohen Antibiotikaeinsatz in Intensivtierhaltungen zunehmend als Gefahr für die eigene Gesundheit an.



Derartige „Qualitäten“ von Lebensmitteln sind mit dem hohen Anspruch der europäischen Lebensmittelproduktion nicht zu vereinbaren – und schon gar nicht mit Steuermitteln direkt oder indirekt zu fördern.

ben wurden, zeigt pro Kilogramm Fleisch von 2011 bis 2013 eine rückläufige Entwicklung. Arzneien wie Antibiotika werden gleichwohl in Dosen gemessen.

Die sinkende Menge¹⁰³ an Tonnen Antibiotika in Europa gibt jedoch noch keinen Anlass für Entwarnung. Denn statt der herkömmlichen Wirkstoffe kommen sogenannte Reserveantibiotika zum Einsatz¹⁰⁴, die in geringeren Mengen hochwirksam sind. Diese aber gelten als besonders wichtig in der Humanmedizin, weil Reserveantibiotika eingesetzt werden, wenn andere Antibiotika bereits versagen. Je häufiger die Mittel im Stall eingesetzt werden, desto eher bilden sich resistente Bakterien, die zum Beispiel über Fleisch, Gülle oder Stallluft auch auf Menschen übertragen werden können. Die EU-Arzneimittelbehörde (EMA) fordert daher eine drastische Reduktion für bestimmte Reserveantibiotika¹⁰⁵.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat eine entsprechende Liste mit für die Humanmedizin besonders wichtigen Wirkstoffen aufgestellt.¹⁰⁶ Sie werden benötigt, wenn Krankheitserreger bereits resistent sind gegen herkömmliche Antibiotika. Die Verschiebungen der in der industriellen Tierhaltung eingesetzten Antibiotika-Wirkstoffklassen hin zu den Reserveantibiotika, die in der Regel weniger Gewicht auf die Waage bringen, täuscht eine sinkende Gesamtmenge der eingesetzten Wirkstoffe vor, obschon sich gemessen an der Dosis der verabreichten Arzneien der Antibiotikaeinsatz bei Lebensmittel liefernden Tieren teils kaum verändert hat.

Konsumenten sehen einer Befragung zufolge den hohen Antibiotikaeinsatz in Intensivtierhaltungen zunehmend als Gefahr für die eigene Gesundheit an¹⁰⁷. Selbst 70 Prozent derer, die als "unbekümmerte Fleischesser" beschrieben werden, geben an, dass sie Antibiotika in der Fleischproduktion als Gesundheitsgefahr ansehen. Diese Sorgen sind nicht unbegründet.

Rückstände an pharmakologisch wirksamen Stoffen bei Geflügelfleisch sind laut staatlichen Untersuchungen aktuell bei etwa 5 Prozent der Hähnchenfleischproben und 30 Prozent der Putenfleischproben zu finden.¹⁰⁸ Ein noch größeres Problem hingegen bilden die Antibiotikaresistenzen, die mit jedem Einsatz von Antibiotika einhergehen.

Auch im Grundwasser und in Böden wurden in nationalen und internationalen Untersuchungen Antibiotikarückstände gefunden, die aus Tierhaltungen stammen.¹⁰⁹ Einen EU-Grenzwert für Antibiotikarückstände in Gewässern gibt es aber bisher nicht. Das Umweltbundesamt fordert ebenso wie europäische Nichtregierungsorganisationen die Festlegung eines Höchstwertes für Antibiotikarückstände in Grund- und Oberflächengewässern – ähnlich wie die bereits existierenden Höchstwerte für Pestizidrückstände.

Fleischproben im Einzelhandel weisen eher selten Rückstände von Antibiotika auf. Gleichwohl haben sich zunehmend Antibiotikaresistenzen gebildet, die mit dem Fleisch und anderen Lebensmitteln bis in unsere Küchen gelangen.¹¹⁰

Derartige „Qualitäten“ von Lebensmitteln sind mit dem hohen Anspruch der europäischen Lebensmittelproduktion nicht zu vereinbaren – und schon gar nicht mit Steuermitteln direkt oder indirekt zu fördern.

Robuste Rassen passen nicht ins System

Je tiergerechter Tiere in der Landwirtschaft gehalten werden, desto eher kann der Einsatz von Antibiotika auf die Behandlung einzelner verletzter oder kranker Tiere begrenzt werden. Hochleistungstiere hingegen und die Haltung besonders großer Herden tragen eher zu steigenden Antibiotikaeinsätzen bei. Dies haben Untersuchungen aus Deutschland/NRW¹¹¹ und Österreich¹¹² ergeben.

Vor diesem Hintergrund setzen sich auch Gesundheitsexperten und Ärzte für einen Ausstieg aus der industriellen Tierhaltung ein.¹¹³ Humanmediziner wie Krankenhaushygieniker und auch Krankenkassen engagieren sich stark für die Reduktion des Antibiotikaeinsatzes und vor allem für die Bekämpfung der Antibiotikaresistenzen in der Human- und Tiermedizin. Abgesehen von einem Umdenken in der Humamedizin, können mit einer Verbesserung der Tierhaltung extrem schädliche Gesundheitsauswirkungen dezimiert werden.¹¹⁴

Konsumenten und Konsumentinnen werden hinsichtlich des Gesundheitsschutzes vor Risiken aus der industriellen Tierhaltung von der EU-Agrarpolitik derzeit allein gelassen. So gibt es zwar bereits seit 2011 einen 12-Punkte Aktionsplan der EU¹¹⁵ zu Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen, der auch strengere Regeln für Reserveantibiotika in Tierhaltungen vorsieht – doch rechtsverbindlich umgesetzt wurde der "Aktionsplan" nicht. Ende 2016 wollte die EU-Kommission einen Bericht zur Evaluation des Aktionsplans gegen Antibiotikaresistenzen vorlegen, um auf dessen Basis das Vorgehen in den Jahren ab 2017 zu planen.

Sinnvoll wäre es, die Halbzeitbewertung der GAP mit dem Aktionsplan gegen Antibiotikaresistenzen zu verbinden und den Neubau von Stallsystemen und Stallgrößen mit durchweg hohem Antibiotikaeinsatz nicht weiter zu fördern, beziehungsweise Prämien für den Umbau einzurichten, zugunsten von Ställen und Weidehaltungen mit weniger Tieren und zugleich mit mehr Platz je Tier und der Möglichkeit, artgerechtes Verhalten auszuleben. Auch die Wahl weniger hochleistender und dafür robusterer Rassen kann agrarpolitisch voran gebracht werden zugunsten eines sinkenden Antibiotikaeinsatzes.

3.3 Konsumentenwünsche erfüllt?

Konsummuster und die Frage der Lebensmittelqualität sind in der EU vielfältig und variieren von Land zu Land, von Region zu Region. Dennoch ist über die letzten Jahre hinweg ein Trend zu einer steigenden Nachfrage nach tiergerecht erzeugten Lebensmitteln und vegetarischen Produkten zu verzeichnen. Zwar existieren noch keine EU weiten Statistiken zur Zahl der Vegetarier innerhalb der EU, doch verschiedene Lebensmittelhersteller beschreiben die zunehmende Tendenz in Regionen wie zum Beispiel in Skandinavien¹¹⁶ und dem Vereinigten Königreich¹¹⁷. Auch der Zuwachs bei der Nachfrage nach unter tiergerechten Bedingungen produziertem Fleisch zeichnet sich besonders in den Niederlanden¹¹⁸, Frankreich¹¹⁹, Dänemark, Schweden¹²⁰ und in Deutschland¹²¹ ab. Unterdessen sind nach Umfragen der Fleischwirtschaft selbst 70 Prozent der „unbekümmerten Fleischesser“ besorgt wegen Antibiotika-Rückständen auf Fleischprodukten.¹²²



Zugunsten eines sinkenden Antibiotikaeinsatzes sollten Prämien für den Umbau von Ställen und Weidehaltungen mit weniger Tieren und zugleich mit mehr Platz je Tier und der Möglichkeit, artgerechtes Verhalten auszuleben, gezahlt werden. Auch die Wahl weniger hochleistender und dafür robusterer Rassen kann agrarpolitisch voran gebracht werden.

Problematisch sind in diesem Zuge Marken und Verpackungen, die Tierschutz und eine artgerechte Haltung suggerieren, obwohl dies nicht belegt ist.



Für zertifizierte Ware mit klarer Kennzeichnung sehen Experten in ganz Europa eine wachsende Nachfrage und Chancen für eine angemessene Wertschöpfung für Landwirte.

Offensichtlich schreckt die aktuell überwiegende Intensivtierhaltung viele Konsumenten ab.

Eine Auswertung verschiedener Studien zeigt, dass Verbraucher dagegen eine positive Einstellung zum Tierschutz in der Landwirtschaft haben und für Produkte aus tiergerechter Haltung eine deutlich erhöhte Zahlungsbereitschaft zeigen¹²³.

Problematisch sind in diesem Zuge Marken und Verpackungen, die Tierschutz und eine artgerechte Haltung suggerieren, obwohl dies nicht belegt ist und die tatsächlichen Lebensbedingungen der Tiere weitab von den abgebildeten Zuständen sein können. Markennamen und Label wie Grünländer, Wiesenhof, Weideglück, Bauernglück, Wiesengold legen den Konsumenten nahe, dass Tiere auf Wiesen eines Bauernhofes gelebt haben. Damit wird dem Wunsch von 85 Prozent der Konsumentinnen und Konsumenten, die der Ansicht sind, dass Tiere ein gutes Leben gehabt haben sollen bevor sie gegessen werden, nur ein Etikettenschwindel gegenübergestellt.¹²⁴

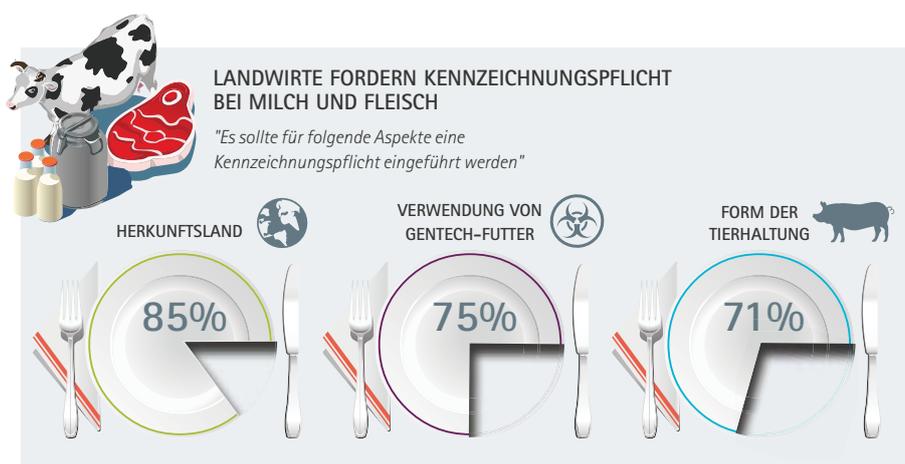
Denn tatsächlich müssen die so bezeichneten Produkte nicht aus Weidehaltung stammen. Das Fleisch und die Milch dürfen im Rahmen der geltenden gesetzlichen Kennzeichnungsregeln der EU aus industrieller Tierhaltung stammen. Daher handelt es sich bei diesen Begriffen um eine erlaubte Irreführung der Verbraucher, die gegenüber wirklich artgerechter Produktion grob wettbewerbsverzerrend wirkt.

Für zertifizierte Ware mit klarer Kennzeichnung sehen Experten in ganz Europa eine wachsende Nachfrage und Chancen für eine angemessene Wertschöpfung für Landwirte.

Aktuell treibt die Nachfrage nach Fleischprodukten aus tiergerechter Haltung insbesondere in Schweden, Deutschland und Frankreich eine Veränderung der Marktanteile voran. Die Nachfrage kann aktuell kaum bedient werden¹²⁵. Zum einen fehlt vielerorts die Beratung für umstellungswillige Landwirte. Zum zweiten finden Tierhalter in vielen Regionen keine handwerklichen Metzger oder Verarbeitungsbetriebe für Ökofleisch oder artgerecht produziertes Fleisch. Zum dritten haben viele Betriebe – oft durch landwirtschaftliche Berater und Agrarökonomien in diese Richtung gedrängt – in große Ställe investiert ohne Stroh, Auslauf, teils ohne Tageslicht. Doch: je intensiver eine Stallanlage strukturiert ist, desto weniger kann sie noch für eine tiergerechte Haltung umstrukturiert werden.

In Dänemark und Schweden hingegen richten sich offensichtlich die Schweineproduzenten darauf ein, eine höhere Wertschöpfung zu erzielen, indem sie den hochpreisigen Markt tiergerechter hergestelltes Fleisches bedienen, so berichten Fachmagazine¹²⁶.

Auch Landwirte und Landwirtinnen fordern deutlich bessere Kennzeichnungsgesetze – zumindest in Deutschland. So ergab eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsunternehmens Forsa vom Januar 2016, dass eine deutliche Mehrheit von über 70 Prozent der Bauern in Deutschland für bessere, klare Kennzeichnungspflichten für tierische Lebensmittel eintreten.



Quelle: Repräsentative Forsa-Umfrage im Auftrag von Germanwatch und www.wir-haben-es-satt.de; Januar 2016

Somit könnte in der Umstellung auf tiergerechte Lebensmittelerzeugung und angemessene Kennzeichnung durchaus für viele Betriebe die Aussicht darauf bestehen, ein höheres und stabileres Einkommen aus dem Verkauf gesellschaftlich akzeptierter Produkte zu erwirtschaften.

Insgesamt zeichnet sich – gemessen an der Nachfrage auf dem EU-Binnenmarkt – jedoch eine Überproduktion bei Fleisch aus Massentierhaltung und ein Mangel bei Fleisch aus besonders artgerechter Haltung ab.^{127,128} Diese Entwicklung zu steigender Nachfrage nach tiergerecht erzeugten Produkten ist auch für die Tiergesundheit relevant. So zeigen Untersuchungen des Robert-Koch-Institutes auf besonders artgerecht wirtschaftenden Betrieben im Rahmen des Neuland-Qualitätsfleisch-Programmes keine Nachweise für die gegen Antibiotika resistente MRSA-Keime, während die Mehrzahl der Schweine und Schweinehaltungen in der Intensivtierhaltung Untersuchungen zufolge mit MRSA belastet sind. Daher hat die Art der Tierhaltung auch Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit.¹²⁹

Insgesamt zeichnet sich in der EU jedoch eine Überproduktion bei Fleisch aus Massentierhaltung und ein Mangel bei Fleisch aus besonders artgerechter Haltung ab.

Welche Erwartungen stellen die Menschen, die das Geld für die Agrarpolitik Europas aufbringen, an die Art der Lebensmittelerzeugung in der Landwirtschaft, an die Tierhaltung, an die Regeln des Marktes und welchen Grad an Transparenz fordern sie hinsichtlich der Kennzeichnung von Lebensmitteln und hinsichtlich der Verteilung der Agrarsubventionen?



4. Erwartungen der EU Bürger an die Agrarpolitik

Wie in keinem anderen Politikfeld ist Europa im Bereich Landwirtschafts- und Lebensmittelpolitik bereits zusammengewachsen, die Rahmenbedingungen und die Geldverteilung für diesen Wirtschaftssektor werden überwiegend von Brüssel aus geregelt. Umso wichtiger ist es, dass sich die Erwartungen der Bevölkerung in den Nachhaltigkeitsansprüchen und in der Umsetzung der Agrarpolitik widerspiegeln.

Welche Erwartungen stellen die Menschen, die das Geld für die Agrarpolitik Europas aufbringen, an die Art der Lebensmittelerzeugung in der Landwirtschaft, an die Tierhaltung, an die Regeln des Marktes und welchen Grad an Transparenz fordern sie hinsichtlich der Kennzeichnung von Lebensmitteln und hinsichtlich der Verteilung der Agrarsubventionen?

Die EU-Kommission hat eine Reihe an Eurobarometer-Befragungen zu Erwartungen und zur Zufriedenheit der EU-Bevölkerung mit der Agrarpolitik der EU durchführen lassen.

Bereits im Jahr 2009 befürwortet eine sehr große Mehrheit der Befragten (85 Prozent oder mehr) folgende Ziele für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung¹³⁰:

- Erhaltung der Landschaft (93 Prozent)
- Unterstützung der Landwirte bei der Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels (89 Prozent);
- Wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten (89 Prozent)
- Gerechtere Verteilung landwirtschaftlicher Hilfen (88 Prozent);
- Finanzielle Unterstützung für Landwirte davon abhängig machen, ob bestimmte Regeln des Umweltschutzes, der Nahrungsmittelsicherheit und der artgerechten Tierhaltung eingehalten werden (87 Prozent) und
- Ermutigung der Landwirte zur Anpassung ihrer Produktion an die Marktnachfrage (85 Prozent)

Umgesetzt wurden diese Aufgaben der GAP jedoch offensichtlich nicht. Entsprechend verfehlt die Landwirtschaft seit Jahren ihre Zielmarken – auch aus der Sicht der EU-Bürger.

65 Prozent wollen Klima- und Tierschutz

Dennoch, laut der Eurobarometerumfrage 2010¹³¹ meinen EU-Bürger mehrheitlich, Ja, die EU sollte die Agrarpolitik gestalten. Im Ergebnis sehen die Befragten zu 65 Prozent die Agrarpolitik auf EU-Ebene in der Pflicht bei der Sicherung des Umweltschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels. Europäer wollen, dass Brüssel den Umwelt- und Klimaschutz in der Agrarpolitik sicherstellt.

Europäer wollen, dass Brüssel den Umwelt- und Klimaschutz in der Agrarpolitik sicherstellt.

Agrarpolitik ist Aufgabe der EU Ebene

« Ich lese Ihnen jetzt einige Aufgaben von Agrarpolitik und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes vor. Bitte sagen Sie mir zu jedem Thema, ob das Ihrer Ansicht nach Aufgabe der Politik auf Europäischer Ebene (EU-27), auf nationaler Ebene oder auf regionaler bzw. lokaler Ebene ist.»

	Europäische Ebene	Nationale Ebene	Regionale oder lokale Ebene
Den Landwirten einen angemessenen Lebensstandard sichern	45%	39%	11%
Die Förderung ländlicher Gebiete bei gleichzeitiger Erhaltung der Landschaft	38%	39%	18%
Angemessene Lebensmittelpreise für die Verbraucher gewährleisten	42%	42%	12%
Die Verfügbarkeit von Lebensmitteln in der Europäischen Union gewährleisten	53%	33%	9%
Die Umwelt schützen und den Klimawandel bekämpfen	65%	23%	8%
Gewährleisten, dass landwirtschaftliche Produkte von guter Qualität, gesund und unbedenklich sind	51%	34%	11%
Durchschnitt	49%	35%	12%

Quelle: Eurobarometer 2010¹³²

Laut 53 Prozent der Befragten, sollte es Aufgabe der EU sein, die Verfügbarkeit von Lebensmitteln sicher zu stellen und laut 51 Prozent soll die EU auch gewährleisten, dass landwirtschaftliche Produkte von guter Qualität, gesund und unbedenklich sind. Nur hinsichtlich der Lebensmittelpreise sehen die Befragten sowohl die EU als auch die Nationale Ebene mit jeweils 42 Prozent in der Pflicht. Die regionale oder lokale Ebene wird für all diese Aufgaben mit geringerer Zuständigkeit eingestuft. Lediglich bei der Förderung ländlicher Gebiete und der Erhaltung der Landschaft wird den Regionen mit 18 Prozent, der Nationalen Ebene mit 39 Prozent und der europäischen Ebene mit 38 Prozent eine deutlich gemischte Aufgabenteilung zugeschrieben.

Die EU ist aus Sicht der Bevölkerung also durchaus die richtige Ebene für die Agrarpolitik und zwar für sehr klare Aufgaben, mit denen eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung gesichert werden soll. Die Exportorientierung, die Ausrichtung der bäuerlichen Betriebe auf die Weltmärkten für Agrarprodukte gehört nicht zu den Aufgaben, die genannt werden.

Die EU ist aus Sicht der Bevölkerung durchaus die richtige Ebene für die Agrarpolitik und zwar für sehr klare Aufgaben, mit denen eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung gesichert werden soll. Die Exportorientierung, die Ausrichtung der bäuerlichen Betriebe auf die Weltmärkte gehört nicht zu den Aufgaben, die genannt werden.

Schon in der Eurobarometer-Umfrage von 2013 hatte ein wachsender Anteil der Europäer den Tierschutz für wichtig befunden.

Die Aufgaben der Landwirtschaft in der Gesellschaft werden auch aktuell laut Eurobarometerumfrage 2016³⁴ darin gesehen hochwertige Produkte, Tier- und Umweltschutz sicher zu stellen.

„Die wichtigsten Aufgaben der Landwirte bestehen nach Meinung der Europäer in der Versorgung der Bevölkerung mit einer Vielfalt hochwertiger Produkte (42 Prozent, +4 Prozentpunkte seit 2013) und der Gewährleistung des Wohlergehens von Nutztieren (35 Prozent, +8). Dabei hat die Bedeutung der letzteren Aufgabe, die im Ergebnis der vorangegangenen Befragung Platz vier erreichte, in vielen Ländern aus Sicht der Befragten zugenommen.“³³

Hauptaufgaben der Landwirtschaft: Hochwertige Produkte für Binnenmarkt sowie Tier- und Umweltschutz

„Was sollten Ihrer Ansicht nach die beiden wichtigsten Aufgaben von Landwirten in unserer Gesellschaft sein?“ (Max. 2 Nennungen) (% - EU)



Quelle: Eurobarometer 2016³⁵

Seit Ende der 1970er Jahre hat sich die EU zu einem wichtigen Exporteur auf den Weltmärkten für Getreide, Rindfleisch, Milchprodukten und Zucker entwickelt.



5. Exportpolitik und globale Verantwortung

Die Zielsetzung der GAP mit Blick auf internationale Märkte und die Sicherung der Welt-ernährung hat sich im Zuge der Reformprozesse umfassend verändert. Im ursprünglichen Zielkatalog der GAP werden internationale Fragen und Ziele nicht erwähnt. Die Versorgung mit Lebensmitteln und damit die Ernährungssicherheit soll für die europäische Bevölkerung gewährleistet werden. Implizit ist damit auch eine geringere Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten gemeint, wie sie auch im Instrument der "Gemeinschaftspräferenz" definiert wird, welches auf der in Stresa in Norditalien veranstalteten Konferenz 1958 zu den Leitlinien der Gemeinsamen Agrarpolitik verabschiedet wurde¹³⁶. Vorrang sollten demnach Produkte aus der EU (damals EG) auf heimischen Märkten haben. Der Schutz des europäischen Agrarmarkts durch hohe Außenzölle für wichtige Produkte gewährleistete dies in der Praxis. Exporte und gar deren Steigerung und Ausweitung werden in den ursprünglichen Zielen der GAP nicht einmal angedeutet¹³⁷.

Seit Ende der 1970er Jahre hat sich die EU gleichwohl zu einem wichtigen Exporteur auf den Weltmärkten für Getreide, Rindfleisch, Milchprodukten und Zucker entwickelt.¹³⁸ Dies war allerdings nicht Ergebnis einer auf dieses Ziel ausgerichteten Politik, sondern resultierte vor allem daraus, dass die Instrumente der GAP, insbesondere die garantierte Abnahme der wichtigen Agrarprodukte zu garantierten Preisen, auch dann noch fortgesetzt wurde, als die Produktion bereits so stark gesteigert worden war, dass die europäische Nachfrage mehr als befriedigt wurde - also Überschüsse entstanden. Um diese abzubauen wurden weder Garantieprieze signifikant gesenkt um Produktionsanreize zu verringern, noch andere Maßnahmen ergriffen, um die Produktion zu reduzieren. Stattdessen wurden Überschüsse eingelagert - und damit die berühmten Butterberge und Milchseen geschaffen - oder zu Weltmarktpreisen exportiert. Da die Weltmarktpreise deutlich unter den in der EU garantierten lagen, musste die EU den Exporteuren die Differenz "erstatten". Diese Exporterstattungen - oder Exportsubventionen - machten in den 1980er Jahren etwa die Hälfte des GAP- Budgets aus. Die andere Hälfte floss in die Lagerhaltung.

Der Aufstieg der EU zum Nettoexporteur von Nahrungsmitteln ging mit einem deutlichen Verfall der Weltmarktpreise einher. Die Grafik zeigt, dass der Rückgang der realen (also am Wert anderer Waren gemessenen) Preise für Nahrungsmittel seit Ende der 1970er Jahre besonders stark war. Eine frühere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Weltmarktpreise für Getreide Anfang der 1990er Jahre 10-15 Prozent niedriger waren, als sie es ohne EU-Getreidemarktpolitik gewesen wären.¹³⁹ In diese Berechnung gingen indirekte Effekte wie die Tatsache, dass auch andere Exporteure, voran die USA, ihre Exporte ebenfalls zu subventionieren begannen, um Marktanteile zu halten, noch gar nicht ein.

Vorrang sollten Produkte aus der EU auf heimischen Märkten haben.

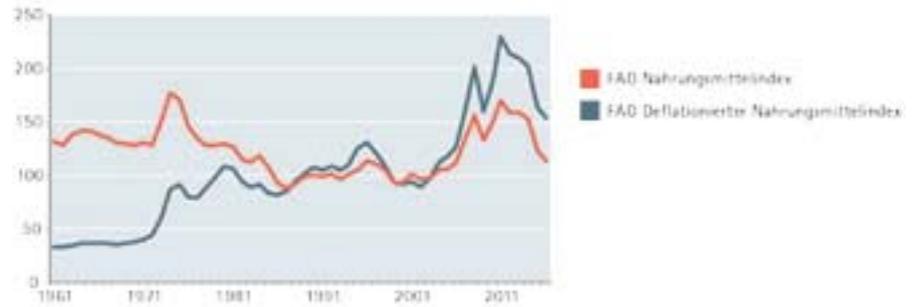


Die Landwirte in den Importländern der EU-Produkte geraten durch niedrigere Preise kurzfristig unter Druck und müssen auch ihre Produkte günstiger anbieten. Ein geringeres Einkommen ist die Folge.



Die wachsende Nachfrage der EU nach Sojaschrot schuf vor allem in Südamerika Anreize, die Erzeugung stark auszuweiten, was ebenfalls zu Lasten der Kleinbauern ging.

FAO Nahrungsmittelpreisindizes 1961–2016, Grundjahr 2002–2004



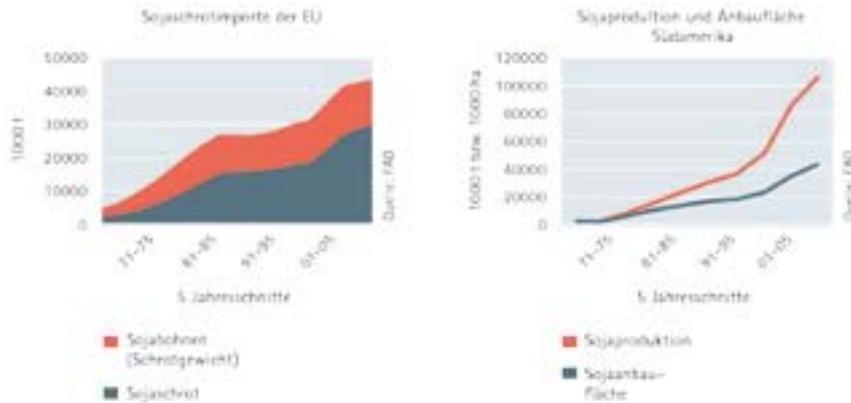
Quelle: FAO Foodprice Index, 2016¹⁴⁰

Die Landwirte in den Importländern der EU-Produkte geraten durch niedrigere Preise kurzfristig unter Druck und müssen auch ihre Produkte günstiger anbieten. Ein geringeres Einkommen ist die Folge.

Langfristig zerstören zu niedrige Preise die Anreize, im Land eine eigene Produktion aufrecht zu erhalten. Wenn Lebensmittel billig importiert werden können, erscheinen Investitionen in die heimische Erzeugung unattraktiv. Dies trägt zu Abhängigkeiten von den Importen bei. Zudem kann sich das Konsumverhalten verändern. In vielen Entwicklungsländern sind die traditionellen Nahrungsmittel wie Hirse oder Sorghum durch Weizen und Mais ersetzbar und so von indirekter Konkurrenz und durch niedrige Importpreise von Verdrängung betroffen.¹⁴¹ Schließlich senden niedrige Weltmarktpreise für Lebensmittel auch ein Signal an die nationale Agrarpolitik vieler Entwicklungsländer, dass der heimische Anbau von Lebensmitteln nicht lohnend und damit nicht unterstützenswert ist.¹⁴² Damit hat die GAP der letzten Jahrzehnte, wenn auch eher unabsichtlich, dazu beigetragen, dass gerade in Afrika, einem der wichtigen europäischen Absatzmärkte¹⁴³ die einheimische Landwirtschaft – also auch die Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln – systematisch vernachlässigt wurde.

Gleichzeitig hat sich durch die jahrzehntelang anhaltenden Überschüsse auch ein wirtschaftliches Interesse an den Exporten herausgebildet. Dies wurde schon bei der Einführung der Milchquote 1984 deutlich, als die für diesen Sektor festgelegte Obergrenze für die Erzeugung deutlich über dem EU Verbrauch festgelegt wurde, und damit die Möglichkeit und Notwendigkeit von (subventionierten) Exporten erhalten blieb. Besonders Handelsunternehmen und Lebensmittelindustrie nutzten die Exportsubventionen, um sich neue Absatzmärkte im Export zu erschließen, die zum Teil noch heute bestehen. Sowohl die europäischen Exporte von Getreide, Rindfleisch und Milch führten zu Problemen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in den Importländern, als auch die steigenden Importe von Eiweißträgern in Europa: Die wachsende Nachfrage der EU nach Sojaschrot für die Tierfütterung schuf vor allem in Südamerika Anreize, die Erzeugung stark auszuweiten, was ebenfalls zu Lasten der Kleinbauern ging. Soja für den Export wird dort vor allem von Großbetrieben angebaut. Die Mehrzahl setzt dabei gentechnisch verändertes Saatgut und das Totalherbizid Glyphosat ein.

Soja EU Importe, Produktion und Anbaufläche in Südamerika



Quelle: Reichert, 2011⁴⁴

Bis Ende der 2000er Jahre war die EU der wichtigste Treiber für die Ausweitung des Sojaanbaus in Südamerika. In den letzten Jahren hat China seine Importe stark gesteigert und ist derzeit ein wichtigerer Abnehmer als die EU. Die EU bleibt aber ein bedeutender Nachfrager.

Die Auswirkungen der damaligen GAP-Ausrichtung zeigen sich sowohl beim Export als auch beim Import, auch noch Jahre nach den grundlegenden Reformen der Politikinstrumente, die in den 1990er Jahren begonnen wurden.

Die GAP-Reformen seit 1992

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurden sowohl die internationalen Spannungen, die die neue Rolle der EU als Exporteur von subventionierten Nahrungsmitteln mit sich brachte, also auch die ökologischen Probleme einer weitgehend ungebremst auf Produktionsanreize ausgerichteten Politik immer deutlicher. Um dem zu begegnen wurde 1992 eine weitgehende Reform der GAP-Instrumente beschlossen, die die Anreize zu Produktionssteigerung und Intensivierung reduzieren und Angebot und Nachfrage besser ins Gleichgewicht bringen sollten.

Dazu wurden die Garantiepreise für wichtige Produkte, vor allem Getreide und Rindfleisch gesenkt, wofür die Landwirte eine allgemeine Ausgleichszahlung erhielten. Voraussetzung dafür war, dass sie einen Teil der bewirtschafteten Fläche "stilllegten" und die Zahl der Tiere begrenzten. Auf die Agrarexporte der EU hatte dies einen dämpfenden Effekt. Die Exporterstattungen gingen sogar noch stärker zurück, da die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem EU-Preis sank, indem letzterer reduziert wurde. Zudem sank der Export von Getreide, da dies dank der niedrigeren Preise für die Verwendung als Futtermittel in der EU attraktiver wurde. Eine Wirkung der niedrigen Getreidepreise für die Fütterung war auch, dass die Kosten für die Erzeugung von Schweinefleisch und Geflügel, die überwiegend mit Getreide und Soja gefüttert werden, deutlich zurückgingen. Das war eine wichtige Grundlage für die Steigerung der Produktion dieser Fleischarten, bei denen die EU im letzten Jahrzehnt zum Nettoexporteur wurde.

Seit Beginn des Jahrtausends trat das Ziel eines besseren Ausgleichs von Angebot und Nachfrage immer stärker in den Hintergrund. Stattdessen wurde die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auch auf internationalen Märkten betont.

1992 wurde eine weitgehende Reform der GAP-Instrumente beschlossen, die die Anreize zu Produktionssteigerung und Intensivierung reduzieren und Angebot und Nachfrage besser ins Gleichgewicht bringen sollten.

Seit Beginn des Jahrtausends trat das Ziel eines besseren Ausgleichs von Angebot und Nachfrage immer stärker in den Hintergrund. Stattdessen wurde die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auch auf internationalen Märkten betont.

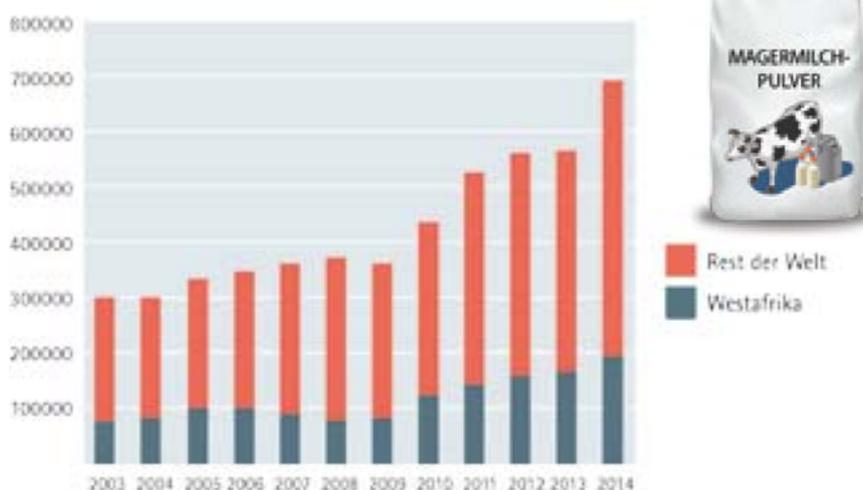


Europäische Erzeuger sollten Lebensmittel auch ohne direkte Exportsubventionen exportieren können. Vollends erfolgte diese Umorientierung mit dem drastischen Anstieg der globalen Lebensmittelpreise 2008. Seitdem wird in der EU keine Flächenstilllegung als Voraussetzung an den Erhalt von Direktzahlungen geknüpft. Gleichzeitig wurden die Exportsubventionen deutlich zurückgefahren, und 2013 ganz auf null gesetzt. Mit der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2015 verpflichtete sich die EU, zusammen mit allen anderen WTO Mitgliedern keine Exportsubventionen zu gewähren.

Der nächste wichtige Schritt war das Ende der produktionsbegrenzenden Milchquote im April 2015. Diese wurde neben einer allgemeinen marktliberalen Rhetorik des notwendigen Rückzugs des Staates aus den Agrarmärkten vor allem damit gerechtfertigt, dass es ein weltweites Wachstum der Nachfrage nach höherwertigen, auch tierischen Nahrungsmitteln gebe, und sich damit neue Chancen für EU Exporte eröffneten.

In Deutschland werden von der Bundesregierung organisierte Veranstaltungen wie der Außenwirtschaftstag der deutschen Agrarwirtschaft ausdrücklich damit begründet, dass angesichts stagnierender Absatzmärkte in Deutschland und der EU Wachstum nur noch auf Exportmärkten möglich - und gleichzeitig notwendig sei.¹⁴⁵ Dem Anspruch, dieses Wachstum vor allem mit Produkten zu erzielen, die eine hohe Wertschöpfung generieren, wird die Realität häufig nicht gerecht. So ist bei Milchprodukten in den letzten Jahren vor allem der Export von Magermilchpulver gewachsen. Auch mit Pflanzenfett angereichertes Magermilchpulver, das als besonders kostengünstiges Produkt auf besonders preissensible Konsumenten mit niedrigem Einkommen abzielt, zeigt besonders starkes Exportwachstum.

EU Exporte angereichertes Magermilchpulver in Tonnen



Quelle: Eigene Darstellung, nach Eurostat, 2015

Auch beim Export von Geflügel spielen geringwertige Teile eine dominierende Rolle. Entsprechend gehen die größten Exportmengen nach Süd- und Westafrika.

EU-28 Geflügel Exporte 2014

Exporte nach	Menge (Kilotonnen)	Menge (Prozent)	Wert (M Euro)	Wert (Prozent)
Südafrika	190,36	14,08	181,35	9,59
Benin	160,03	11,83	206,64	10,92
Saudi-Arabien	123,55	9,14	190,76	10,09
Hong Kong	104,77	7,75	128,35	6,79
Ukraine	69,69	5,15	73,81	3,9
Russland	6021	4,45	87,29	4,61
Ghana	55,62	4,11	42,37	2,24
Philippinen	48,26	3,57	23,18	1,23
Kongo (Dem. Rep.)	32,06	2,37	32,2	1,7
Schweiz	30,3	2,24	140,11	7,41
Gabun	28,2	2,09	27,86	1,47
Kongo	26,32	1,95	30,7	1,62
Malaysien	25,66	1,9	37,01	1,96
Belarus	24,71	1,83	22,78	1,2
Jemen	24,22	1,79	31,97	1,69
Togo	19,95	1,47	22,02	1,16
Serbien	17,12	1,27	20,38	1,08
V.A. Emirate	17,07	1,26	30,34	1,6
Albanien	15,25	1,13	14,19	0,75
Angola	13,78	1,02	21,55	1,14
China	13,71	1,01	22,16	1,17
Vietnam	13,69	1,01	11,64	0,62

Quelle: EU Kommission, 2014¹⁴⁶

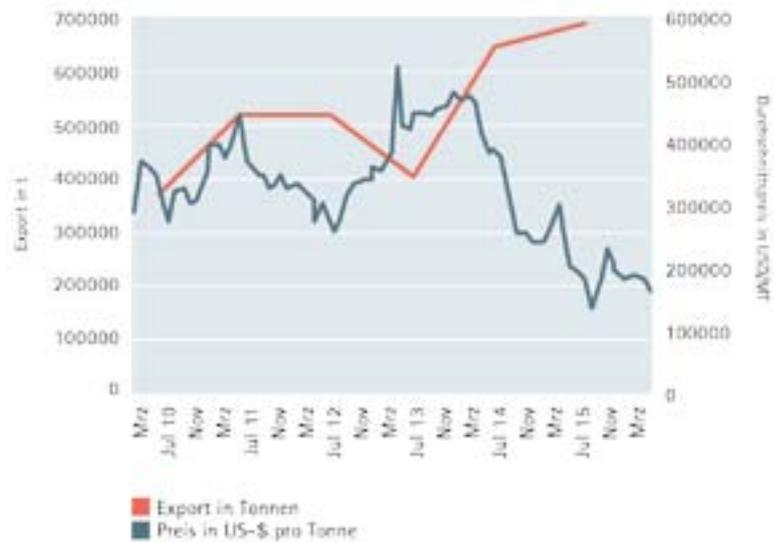
Mit dem Export von Erzeugnissen auch im unteren Preissegment bildet die EU eine direkte Konkurrenz gerade zu kleineren Erzeugern in den Importländern, die oft nicht in der Lage sind, Märkte mit hohen Qualitätsansprüchen zu beliefern und damit für ihren Absatz besonders auf die einheimischen Märkte angewiesen sind. Damit werden gerade besonders stark von Armut und Unterernährung betroffene Bevölkerungsgruppen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten behindert.

Gleichzeitig bedeutet der Versuch, auch beim Export standardisierter Produkte mit geringer Wertschöpfung konkurrenzfähig zu sein, dass die Erzeugerpreise für die Landwirte in der EU entsprechend niedrig sein müssen. Der deutliche Anstieg der EU Magermilchpulverexporte hat zudem zum drastischen Preisverfall an den Weltmärkten beigetragen.



Der Versuch, auch beim Export standardisierter Produkte mit geringer Wertschöpfung konkurrenzfähig zu sein bedeutet, dass die Erzeugerpreise für die Landwirte in der EU entsprechend niedrig sein müssen.

Magermilchpulver: Exporte der EU-28 und der Weltmarktpreis



Quelle: Reichert, 2016⁴⁷

Die Kohärenz der GAP mit Zielen der Armuts- und Hungerbekämpfung wird deutlich verfehlt.

Der Versuch der EU, auch ohne Hilfe von Exportsubventionen die Absatzmengen auf den Weltmärkten zu steigern, geht weit überwiegend zu Lasten der Landwirte sowohl in der EU, als auch in anderen Ländern. Mit Weltmarktpreisen auf dem derzeitigen Niveau lassen sich weder im Milch- noch im Fleischsektor die Produktionskosten in der EU decken und erst recht keine Verbesserungen bei Tier- und Umweltschutz finanzieren. Genauso können gerade kleinere Landwirte und Verarbeiter in Entwicklungsländern nicht in notwendige Verbesserung in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung (zum Beispiel Aufbau einer Kühlkette für frische Fleisch- und Milchprodukte) investieren, und verpassen so Chancen auf den wachsenden lokalen und regionalen Märkten.

Die Kohärenz der GAP mit Zielen der Armuts- und Hungerbekämpfung wird damit deutlich verfehlt.



Diskussionspapier der
Niederländischen EU-
Ratspräsidentschaft:
"Food of the Future -
The Future Food."

6. Lösungsvorschläge 2020 bis 2028

Ratspräsidentschaft und EU-Kommission

Mit ihrem Diskussionspapier "Food of the Future - The Future Food"¹⁴⁸ zur Agrarpolitik nach 2020 eröffnet die Niederländische EU-Ratspräsidentschaft relevante Perspektiven auf die Rolle von sozialer Innovation in ländlichen Räumen. An dem Diskussionspapier ist beachtenswert, dass es für weit mehr als ein halbes Jahr die Haltung des EU-Ratsvorsitzes beeinflussen könnte, da die drei Regierungen der Niederlande, der Slowakei und von Malta sich zusammengetan haben und gemeinsam drei Halbjahre lang das EU-Ratsprogramm während ihres sogenannten Dreivorsitzes koordinieren (Januar 2016 bis Juni 2017)¹⁴⁹.

Um den vielfältigen Herausforderungen in der Landwirtschaft zu begegnen werden Forschung, Entwicklung und Innovation als entscheidende Ansatzpunkte benannt. In diesem Sinne sei ein größeres Augenmerk darauf zu legen wie auf Nachhaltigkeit, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete innovative landwirtschaftliche Praktiken besser als gegenwärtig gefördert werden können. Auch wird zur Diskussion gestellt, ob die Agrarpolitik zu einer Agrar- und Lebensmittelpolitik fortentwickelt werden und damit zunehmend Einfluss auf die gesamte landwirtschaftliche Wertschöpfungskette genommen werden soll. Damit greift die Ratspräsidentschaft Impulse auf, die die Zivilgesellschaft intensiv diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Förderung sozialer Innovation wird eine zentrale Rolle einer gemeinsamen Agrarpolitik darin gesehen, zwischen gegensätzlichen Interessen innerhalb der Landwirtschaft und Verbraucherschaft zu vermitteln. Besonders mit Blick auf die Ausdifferenzierung landwirtschaftlicher Strukturen, Produktionsbedingungen und der entsprechenden Wettbewerbssituation sei eine zeitgemäße Interpretation von Solidarität notwendig. Bei der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Positionen werden auf der einen Seite, die Fürsprecher von zunehmender Intensivierung und Produktionssteigerung und auf der anderen Seite diejenigen gesehen, die sich für kleine Betriebe und ländliche Entwicklung einsetzen.

Eine Öffnung der Land- und Ernährungswirtschaft für gesellschaftlich akzeptierte Wirtschaftsweisen würde in der Tat die Grundvoraussetzung für die Legitimation einer künftigen Agrarpolitik bilden.

Die Vorschläge für eine Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik ab 2020 werden in dem Diskussionspapier mit zentralen Herausforderungen begründet, vor denen eine Agrarpolitik ab 2020 stehen wird: Die ungleiche globale Verteilung der Lebensmittel zwischen von Mangelernährung auf der einen und zunehmendem Übergewicht auf der anderen Seite Bevölkerungswachstum und weitere Herausforderungen in Ernährungssicherheit, öffentlicher Gesundheit, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialen Strukturen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sei künftig eher eine nachfrageorientierte

Agrarpolitik als eine angebotsgesteuerte Politik erforderlich. Nachfrageorientierte Politik bedeutet laut Niederländischer Ratspräsidentschaft, sich folgenden Kernherausforderungen zu stellen:

a) Öffentliche Gesundheit

Neben Übergewicht bestehe ein Problem darin, Kontaminationen bei Lebensmitteln zu vermeiden. Die globale Arbeitsteilung entlang der Lebensmittelkette führe zu immer längeren Verarbeitungs- und Vermarktungswegen. In Schlachthöfen und Zerlege-Firmen könnten dabei ebenso leicht Kontaminationen erfolgen wie an jeder anderen Stelle der Prozesskette. Die Belastung mit Mikroben wie Salmonellen, giftigen Substanzen wie Pestiziden und mit Bakterien, die Multiresistenzen gegen Antibiotika aufweisen, seien ebenso Gefahren wie der Ausbruch von Zoonosen, d.h. von Krankheiten bei Menschen, deren Erreger von (Nutz-) Tieren stammen. *„Die Internationalisierung verkompliziert die Kontrolle der Sicherheit von Lebensmitteln. Zusätze und Konservierungsmittel, die von der Nahrungsmittelindustrie zugefügt wurden zur Geschmacksverstärkung oder Verlängerung der Lagerfähigkeit, sind ebenfalls in manchen Fällen gesundheitsschädlich.“*⁵⁰

Die Forderung nach Deregulierung, Entbürokratisierung und Vereinfachung von Kontrollen seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten steht allerdings klar im Widerspruch zu dem Ziel, die hier von der Ratspräsidentschaft benannten Risiken in den Griff zu bekommen, die mit der globalisierten Arbeitsteilung entlang der Lebensmittelkette einhergehen.

b) Ökologische Nachhaltigkeit

Studien belegten, dass langfristig entscheidende Ressourcen für die Landwirtschaft knapper werden, zumeist gehe es dabei um Wasser, Phosphat und fossile Energie. Angesichts dieser knapper werdenden externen Ressourcen und angesichts der Auswirkungen des Klimawandels, des Verlustes der biologischen Vielfalt und örtlichen Umweltverschmutzungen sei es alles andere als sicher, dass der Bedarf an Lebensmitteln auch künftig zuverlässig gedeckt werden kann, so das Papier.

Auch wenn die EU-Landwirtschaft in den letzten 25 Jahren rund 10 Prozent ihrer Klimaemissionen reduziert habe, erforderten die Beschlüsse von Paris (Dezember 2015) zum Klimaschutz (COP21) erhebliche weitere Anstrengungen in Richtung einer Kreislaufwirtschaft, die Abfälle und Überschussvernichtung vermeidet.

Dieser Aussage müssten mit Blick auf die EU-Agrarpolitik weitreichenden Konsequenzen folgen, würde man sie als Zielsetzung nehmen. Es fehlen bisher Regeln zum Bodenschutz, zum sparsamen Umgang mit Wasser und zugunsten von ackerbaulichen low-input Methoden, die mit einem Minimum an Phosphor und anderen externen Inputs auskommen. Wenn die Ratspräsidentschaft es ernst meint, müsste sie eine tiefgreifende Umwidmung der Gelder im Agrarhaushalt zugunsten agrarökologischer Landbauverfahren und damit öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft initiieren.

Die Internationalisierung verkompliziert die Kontrolle der Sicherheit von Lebensmitteln. Zusätze und Konservierungsmittel, die zur Geschmacksverstärkung oder Verlängerung der Lagerfähigkeit zugefügt wurden, sind in manchen Fällen gesundheitsschädlich.



Studien belegten, dass langfristig entscheidende Ressourcen für die Landwirtschaft knapper werden, zumeist gehe es dabei um Wasser, Phosphat und fossile Energie.



Das Interesse an kurzen Lebensmittelwegen, regionalen Lebensmitteln und saisonalem Essen ist dem "Future-Food-Papier" zufolge ebenso gestiegen wie an Prozessqualitäten wie Umweltschutz, Tierschutz und Fragen des Fairen Handels.



Auch innerhalb der EU ist Lebensmittelverlust ein relevanter Aspekt.

c) Soziale Herausforderungen

„Die aktuelle Ratspräsidentschaft der EU erkennt an, dass die Industrialisierung der Lebensmittelerzeugung zu einer Entfremdung der europäischen Konsumenten von der Erzeugung der Lebensmittel, die sie essen, beigetragen hat. Die Öffentlichkeit führt intensive öffentliche Diskussionen über Tierschutz, geistiges Eigentum und Patentierung bei Pflanzen und Tieren und Fragen der Gesundheit. In vielen europäischen Ländern haben traditionelle Markthallen für Lebensmittel ihren alten Glanz zurückerhalten.“ Das Interesse an kurzen Lebensmittelwegen, regionalen Lebensmitteln und saisonalem Essen ist dem "Future-Food-Papier" zufolge ebenso gestiegen wie an Prozessqualitäten wie Umweltschutz, Tierschutz und Fragen des Fairen Handels. Die Menschen suchen eine größere Nähe zu den Erzeugern und Herkünften ihrer Lebensmittel und versuchen ihren Food-Footprint und dessen klimaschädliche Wirkung zu verringern. "Somit gewinnen parallel zur Industrialisierung der Primärproduktion der Ökolandbau und andere Formen alternativer Lebensmittelerzeugung in vielen EU-Staaten wachsende Aufmerksamkeit."⁵¹ Wachsende Aufmerksamkeit ist schön, die konsequente Förderung wäre indes zukunftsweisender.

d) Lebensmittelsicherheit

Lebensmittelsicherheit beziehe sich auf die Qualität von Lebensmitteln aber auch wesentlich auf die ausreichende Verfügbarkeit. In diesem Sinne müsse aus Perspektive der EU Ratspräsidentschaft Lebensmittelsicherheit auf europäischer und globaler Ebene berücksichtigt werden. Politische Zielsetzungen müssten ausreichende Verfügbarkeit von Lebensmitteln sicherstellen und gleichzeitig Verschwendung bekämpfen. Nach Schätzungen der FAO gingen etwa ein Drittel der weltweiten Lebensmittelproduktion verloren, etwa durch fehlende Infrastruktur für Transport und Lagerung. Auch innerhalb der EU sei Lebensmittelverlust ein relevanter Aspekt, häufig hervorgehend aus Überproduktion, Verlusten während der Verarbeitung und Auswahl, strengen Richtlinien bei Mindesthaltbarkeitsdaten oder durch Verschwendung seitens der Konsumenten. Neben Lebensmittelverlusten werde auch mit zunehmenden Einflüssen durch klimatische Veränderungen eine Stärkung der Klimaresilienz der Landwirtschaft notwendig, so müsse ausreichender Zugang zu entsprechendem Saatgut und die Unterstützung der Weiterentwicklung durch Züchtung sichergestellt werden. Diese Herausforderungen beim Umgang mit Lebensmitteln und der Sicherung ausreichender Verfügbarkeit müssten in einer zukünftigen gemeinsamen Agrarpolitik deutlicher bedacht werden.

Das Papier listet schön alle Herausforderungskataloge auf europäische Ebene auf, ohne sich für konkrete Lösungsansätze, die zumindest von Wissenschaftlern und NGOs seit Jahren angeboten werden, auszusprechen. Es bleibt abzuwarten, was davon wirklich „innovativ“ umgesetzt wird.

EU zeichnet Nachhaltigkeitsziele 2030

Die EU-Kommission hat Karl Falkenberg im September 2015 als Sonderberater für nachhaltige Entwicklung beim European Political Strategy Center der EU-Kommission berufen.¹⁵² Er proklamiert Lösungswege in Form von Auswegen aus der industriellen Landwirtschaft mit ihren offensichtliche Umweltschäden und ihrem geringeren Beschäftigungspotential. Der Sonderberater für Nachhaltigkeit plädiert dafür, den Exodus

aus ländlichen Regionen zu bremsen. Eine weniger industriell strukturierte Landwirtschaft biete bedeutende Arbeitsplatzpotentiale. Er beruft sich auf jüngste Studien, die nahelegten, dass nicht eine Steigerung der Produktivität bzw. der Erzeugungsmengen, sondern vielmehr eine Reduktion des Outputs keine dramatischen Verbraucherpreissteigerungen nach sich zögen. Wissenschaftliche Messungen in Frankreich zeigten, dass eine Halbierung des Nitrat und Herbizideinsatzes sogar circa 200 Euro mehr Gewinn je Hektar ermöglichen. Dazu würde vor allem eine größere Artenvielfalt und somit größere Vorkommen an bestäubenden Insekten, also Nützlinge beitragen.¹⁵³ Eine EU-Politik, die eine Landwirtschaft mit höherer Arbeitsintensität fördere, könne dazu beitragen die Landflucht zu stoppen und neue Arbeitsplätze in ländlichen Regionen zu schaffen, mit deren Hilfe traditionelle Landschaften, saubere und mengenmäßig stabile Wasservorkommen sowie Boden- und Artenschutz in der Agrarlandschaft sicher gestellt werden könnten.

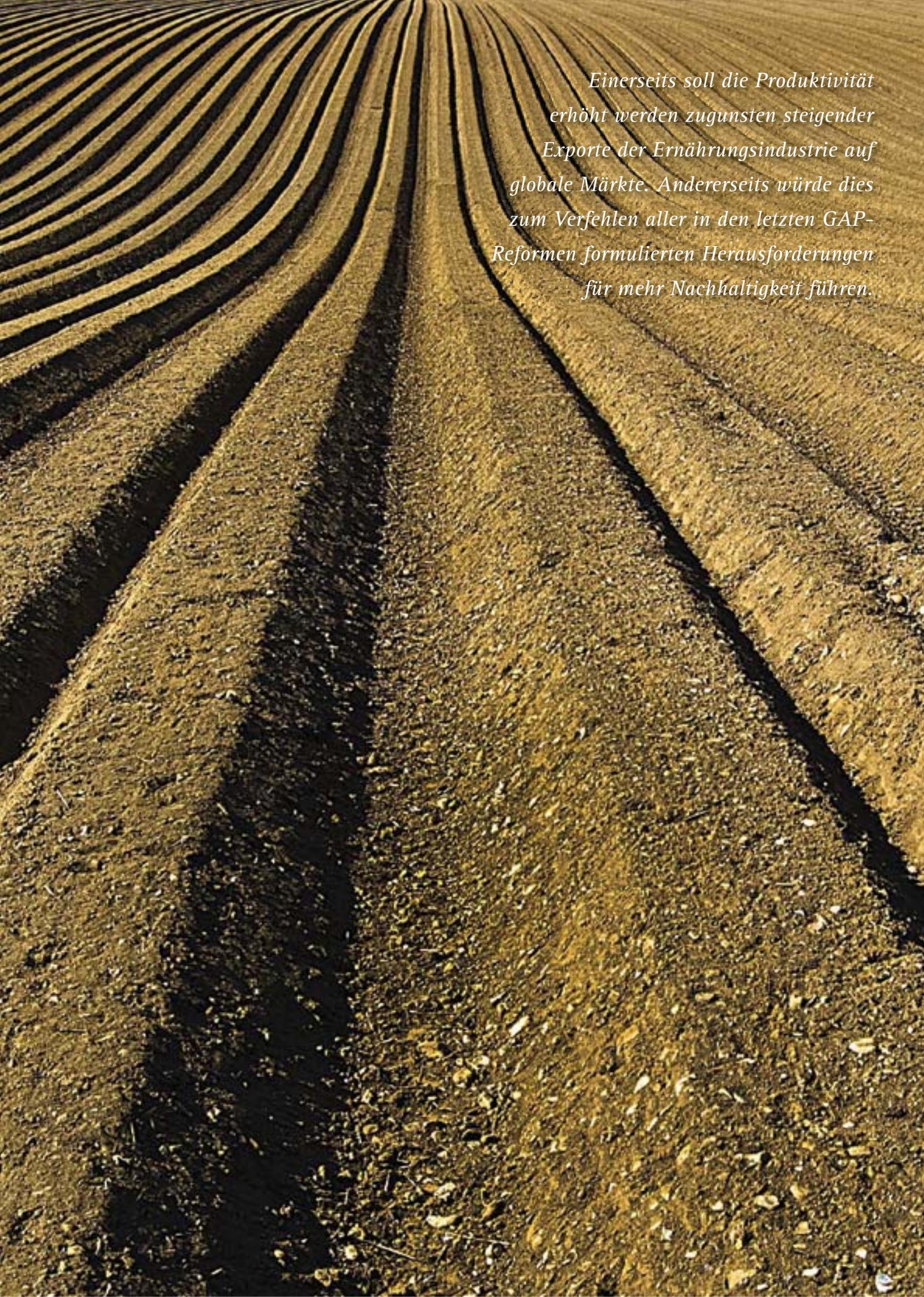
Dem Agrarkommissar liegt nichts an Verbesserungen zur Halbzeit der GAP

Agrarkommissar Phil Hogan hatte zwar laut Berichten der Fachzeitschrift *Agra-Europe* am 5. März 2015 angekündigt, angesichts der starken Kritik und der Sorgen der Zivilgesellschaft und insbesondere der Umweltbewegung für das Jahr 2017 eine Halbzeitbewertung und Reformvorschläge für die EU-Agrarpolitik bis 2020 vorzulegen¹⁵⁴. Bisher hat er allerdings mehrfach geäußert, er wolle am liebsten alles so lassen wie es ist und Aktivitäten in Richtung Halbzeitbewertung hat man bisher keine beobachten können. An neuen Ideen für die GAP nach 2020 hat Hogan bisher nur das Ziel der Vereinfachung und Endbürokratisierung angekündigt.

**Eine Halbierung
des Nitrat und
Herbizideinsatzes
würde circa 200 Euro
mehr Gewinn je Hektar
ermöglichen.**



EU-Agrarkommissar Phil Hogan



Einerseits soll die Produktivität erhöht werden zugunsten steigender Exporte der Ernährungsindustrie auf globale Märkte. Andererseits würde dies zum Verfehlen aller in den letzten GAP-Reformen formulierten Herausforderungen für mehr Nachhaltigkeit führen.

7. Eine neue Europäische Agrarpolitik

Die Europäische Agrarpolitik steht am Scheideweg. Einerseits soll die Produktivität der Agrarwirtschaft steigen, zugunsten steigender Exporte der Ernährungsindustrie auf globale Märkte. Andererseits würde dies zum Verfehlen aller in den letzten GAP-Reformen formulierten Herausforderungen für mehr Nachhaltigkeit führen. Die Mehrzahl der europäischen und internationalen Wissenschaftler fordert wiederholt eine grundlegende Änderung des Agrarmodells weg von der industrialisierten Produktion, da diese unsere Ressourcen zerstört.

Um diesen falschen Weg weiterhin mit Hilfe von Steuergeldern zu finanzieren fehlt außerdem die gesellschaftliche Akzeptanz für diese Form von industrialisierter Landwirtschaft. Gesellschaftliche Kritik und Kaufzurückhaltung sind insbesondere bei Produkten aus industrieller Tierhaltung zu beobachten. Viele Menschen wollen es nicht hinnehmen, dass Tiere derart industriell gehalten werden.

Die vorgeblichen Umwelteffekte des "Greenings der Direktzahlungen" im Zuge der jüngsten Agrarreform haben sich als Greenwashing herausgestellt. Die Greening-Regeln nehmen die größten Sorgen der Zivilgesellschaft nicht auf, sondern lassen weiterhin uneingeschränkt synthetische Dünger und den Einsatz von Pestiziden zu. Konsumenten wollen aber keine Nitratbelastung im Wasser und keine Ackergifte auf ihren Lebensmitteln. Obwohl es deutlich nachhaltigere Landwirtschaftsmodelle gibt, werden gerade diese nicht konsequent und verlässlich gefördert.

So wie die GAP aktuell ausgestaltet ist, fehlt den Direktzahlungen die Legitimation für die Zukunft. Nicht nur seitens der Wissenschaft, sondern auch seitens der europäischen Bürger, die diese bezahlen.

7.1 Die GAP nachhaltig gestalten

Die größte Unterstützung für die Besten

Ein Modell, in dem über zwei Säulen Geld ausgegeben wird für Auswirkungen, die sich gegenseitig blockieren und teils widersprechen, ist nicht geeignet zur Umsetzung der Maßnahmen, die für den Umbau zu einer ökologisch nachhaltigen, tiergerechten und qualitativ hochwertigen Lebensmittelproduktion in Europa führen. Ziel muss sein, dass keine Steuergelder mehr unqualifiziert an Landbewirtschaftler fließen, sondern nur noch mit einer ökologisch und gesellschaftlich sinnvollen Gegenleistung. Das ist die Grundlage eines zukünftigen nachhaltigen Ernährungssystems in Europa.

Zudem sollten Agrarfördergelder 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 die Förderung qualitativ hochwertiger Produkte als auch für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung öffentlicher Leistungen.

Die Mehrzahl der europäischen und internationalen Wissenschaftler fordert wiederholt eine grundlegende Änderung des Agrarmodells.



So wie die GAP aktuell ausgestaltet ist, fehlt den Direktzahlungen die Legitimation für die Zukunft. Nicht nur seitens der Wissenschaft, sondern auch seitens der europäischen Bürger, die diese bezahlen.





Die Umschichtung von bisher ökologisch schädlichen Direktzahlungen hin zu flächengebundener Tierhaltung und Tierschutz mit mehr Platz und Auslauf je Tier führt zu weniger Fleisch- und Milcherzeugung. Damit können sich die Erzeugerpreise in Europa erholen, die selbstgemachte Krise der Überproduktion wird beendet.

Dabei muss, dem Vorschlag der Autoren dieser Studie zufolge, kein Agrarbetrieb schon übermorgen alles ändern. Nur wer auch künftig noch Subventionen aus Brüssel erhalten will, muss sich als Betrieb im Rahmen der bereits bestehenden Kontrollen in Kategorien von „ökologisch Prämium“ über weitere 1-2 Stufen bis „basic = gesetzkonform“ einordnen (zum Beispiel 0,1,2,3).

Betriebe des nach EU-Ökoverordnung zertifizierten Ökolandbaus wären ohne jeglichen Umstand und Kostenaufwand in der Kategorie 0 einzuordnen. Die Anforderungen an Betriebe, die sich in Kategorie 1 ansiedeln lägen deutlich oberhalb des gesetzlichen Standards. In der Tierhaltung entspräche dies etwa Neuland-Standard. Betriebe, die sich in Stufe 2 sehen, müssten belegen, dass sie im Umwelt und Tierschutz praktisch keine oder nur geringe Umweltemissionen und in der Tierhaltung Platz für intakte Ringelschwänze bei Schweinen und nicht-gestutzte Schnäbel bei Geflügel garantieren. Wer sich dauerhaft in der Kategorie 3 sieht, muss gar nichts tun, außer gesetzliche Mindestanforderungen zu erfüllen. Im Laufe der Finanzperiode 2020-2028 erlöschen Schritt für Schritt die Zahlungsansprüche der Kategorie 3-Betriebe.

Parallel dazu ermöglicht die Kennzeichnung der Produkte nach dem Vorbild des Eier-Codes Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Leistungen der Betriebe im Tier- und Umweltschutz an der Ladentheke direkt zu honorieren und sichert somit aufwändiger, aber insgesamt nachhaltiger wirtschaftenden Betrieben eine höhere Wertschöpfung. Betriebe mit besonderen Leistungen im Tier- und Umweltschutz werden nicht mehr austauschbar sein mit denen, die für exportorientierte Schlachthöfe, Molkereien oder Getreidemühlen produzieren.

Von 2020 bis 2028 sollten Umbauprämien für eine flächengebundene, tierfreundliche Fleisch- und Milcherzeugung auf Basis heimischer Futtermittel genutzt werden. Zugleich sind besondere Mittel erforderlich für die Beratung und Fortbildung zugunsten einer Pestizid- und Antibiotikareduktion mit festen Zielvorgaben. Die Umschichtung von bisher ökologisch schädlichen Direktzahlungen hin zu flächengebundener Tierhaltung und Tierschutz mit mehr Platz und Auslauf je Tier führt zu weniger Fleisch- und Milcherzeugung. Damit können sich die Erzeugerpreise in Europa erholen, die selbstgemachte Krise der Überproduktion wird beendet.

In Zukunft muss die Landwirtschaftspolitik aber auch die biologische und geografische Vielfalt Europas erheblich stärker berücksichtigen, in dem benachteiligte und für den Artenschutz ganz besonders wichtige Gebiete in die Lage versetzt werden, eine naturverträgliche Landbewirtschaftung auf Dauer sicher zu stellen. Hier muss gezielt eine erheblich höhere Förderung verankert werden. Andernfalls stehen die nachhaltige Bewirtschaftung und die Entwicklung eines gleichwertigen Lebensstandards in diesen Regionen in Frage.

Zur Sicherung der Biodiversität und zur sinnvollen Ergänzung der Naturschutznetzwerke Natura 2000 und Flora-Fauna-Habitat (FFH) müssen, neben Anreizen für ökologisch in hohem Grade angepasste Bewirtschaftungsverfahren, weiterhin agrarische Naturschutzmaßnahmen, wie zum Beispiel „Partnerbetriebe Naturschutz“ mit angemessen Förderanreizen versehen werden. Auf diese Weise gilt es zum Beispiel die klimaschützende Wiedervernässung und extensive Beweidung von Mooren ökonomisch vorteilhafter zu gestalten als etwa Maismonokulturen.

Externe Kosten einer Landwirtschaft in industriellem Maßstab sollten mittelfristig in Produktpreisen abgebildet werden wie etwa im Modell der Pestizid- und Stickstoffabgabe vorgesehen.

Regeln für Konzerne – Rechte für Regionalwirtschaft

Mit einer besonderen Unterstützung kleiner und mittlerer, handwerklich und regional organisierter Betriebe in Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung sollen die negativen Auswirkungen der bisherigen EU-Agrarpolitik, die Konzentration der Lebensmittelverarbeitung und -vermarktung, umgekehrt werden. Ziel ist eine möglichst breite Partizipation an messbar verbesserten Wertschöpfungsketten in ländlichen Regionen. Kooperative Innovationen wie zum Beispiel die Solidarische Landwirtschaft, die eine Übernahme eines Teils des Produktionsrisikos durch die Verbraucher sowie eine hohe Transparenz in der Lebensmittelkette gewährleisten, sollen dabei besondere Beachtung finden.

Fleisch- und Milch: Ende der Dumpingexporte

Betriebe, die global wettbewerbsfähig sein wollen, können dies im Rahmen der gesellschaftlich akzeptierten Formen weiter entwickeln, dürfen jedoch keine Förderung erwarten. Wenn es tatsächlich - wie oft behauptet - auf dem Weltmarkt eine Nachfrage nach Agrarprodukten aus Europa gibt, dann benötigen die Exporteure keine direkte oder indirekte staatliche Förderung. Vielmehr müssen sie in Zukunft ohne politisch-finanzielle Unterstützung auskommen, weil die EU-Bevölkerung von der Herstellung und dem Handel mit nicht nachhaltig erzeugten Billiglebensmitteln volkswirtschaftlich mehr Schaden als Nutzen hat.

Fleischkonsum reduzieren und auf heimische Futterbasis umstellen

Um die Agrarpolitik in Europa kohärent zu den Zielen der UN für eine Nachhaltige Entwicklung und die weltweite Beendigung von Hunger und Armut bis 2030 fortzuentwickeln, sollte die Abhängigkeit der europäischen Fleisch- und Milchwirtschaft von Proteinfutterimporten (derzeit im Umfang von 70 % des Eiweißfuttermittelbedarfs in der EU) halbiert und der Anteil der heimischen Eiweißfuttermittel in der Fruchtfolge entsprechend erhöht werden. Zugleich tragen vielfältige Informationskampagnen dazu bei, den Trend zum selektiven Verzehr von Edelteilen vom Tier innerhalb Europas einhergehend mit Reste-Fleischexporten in Ländern des Südens umzukehren und die staatliche Kennzeichnung für besonders tier- und umweltfreundliche Haltungformen bekannt zu machen. Ziel ist es, den Fleischkonsum in der EU zu reduzieren und eine bäuerliche und handwerkliche Wertschöpfung vom ganzen Tier in der EU zu sichern.



Wenn es tatsächlich - wie oft behauptet - auf dem Weltmarkt eine Nachfrage nach Agrarprodukten aus Europa gibt, dann benötigen die Exporteure keine direkte oder indirekte staatliche Förderung.



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

Warum wir weit entfernt sind von einer zukunftsfähigen Agrarpolitik in Europa, das haben Reinhild Benning und Tobias Reichert hier in dieser Studie sehr genau analysiert. Sie kommen zu dem Schluss: Es muss sich grundlegend etwas ändern. Das sehe ich auch so!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

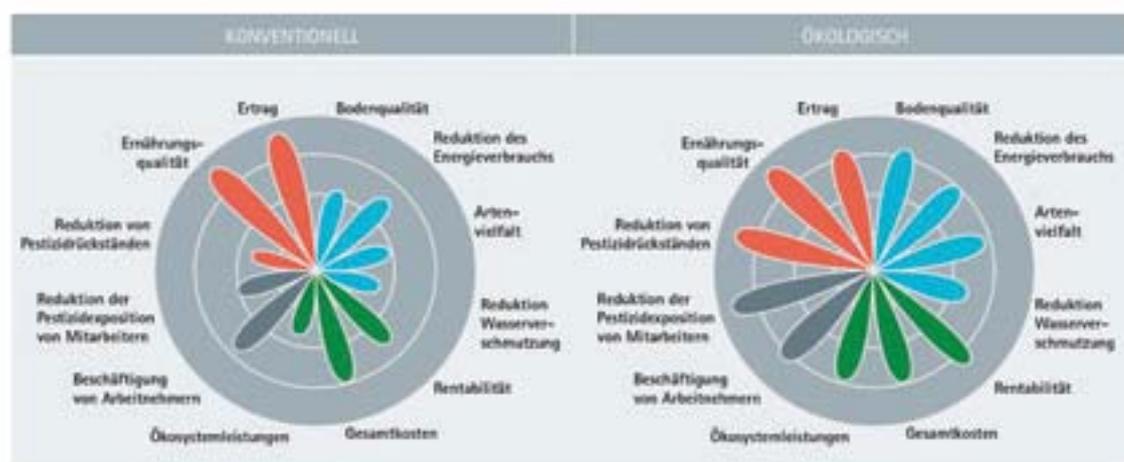
Für die Neuordnung der Agrarpolitik zielen aktuell alle Überlegungen darauf, den bürokratischen Overkill für die Bauern zu beenden und die Agrarverwaltung zu entlasten. Ein System, das im oben genannten Sinne effizient ist, sollte dieses Ziel maßgeblich mit im Blick haben, allerdings ohne die ökologischen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

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

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

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

Ein solches System ist der ökologische Landbau. Dieses System bietet heute schon bei fast allen Faktoren für ein nachhaltiges Agrar- und Ernährungssystem große Vorteile gegenüber der jetzigen konventionellen Bewirtschaftung. Dies hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung in Deutschland in seiner Empfehlung „Gold-Standard Ökolandbau“: Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende“ schon 2011 empfohlen. Eine aktuelle Studie, veröffentlicht in Nature, zeigt stellvertretend für viele andere Studien der letzten 2 Jahrzehnte weltweit, dass langfristig der ökologische Landbau in den Bereichen Produktivität, Wirtschaft, Umwelt und sozialer Wohlstand weltweit durchweg besser abschneidet als der konventionelle. In den folgenden untersuchten 12 Hauptpunkten lag der ökologische Landbau weit vorne: Bodenqualität, Energieeffizienz, Biodiversität, Wasserschutz, Rentabilität, Gesamtkosten, Ökosystemdienstleistungen, Beschäftigung von Arbeitnehmern, die Exposition der Arbeiter gegenüber Pestiziden; Pestizidrückstände sowie ernährungsphysiologische Qualität der Lebensmittel. Lediglich beim Ertrag liegt der Ökolandbau etwas zurück, bei extremen Wetterbedingungen lag der Ökolandbau jedoch auch in der Ertragshöhe vorne; in den Tropen übertrifft dieser den Ertrag konventioneller Systeme ohnehin generell mit 20-90 Prozent.



Quelle: Reganold und Wachter, 2016

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

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

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

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

Das „Recht auf Nahrung“ ist als Menschenrecht völkerrechtlich im UN-Sozialpakt verankert. Es ist außerdem in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten. Die „Internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung“ wurden 2004 von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommen. Nach den Leitlinien beinhaltet das Recht auf Nahrung die selbstbestimmte Wahl des Ernährungssystems sowie den gleichberechtigten Zugang zu gesunder Ernährung, unabhängig von Einkommen und Herkunft. Das Recht auf Nahrung umfasst aber auch das Recht der Menschen und Regierungen, Maßnahmen gegen ökologische, wirtschaftliche oder soziale Formen des Dumpings zu ergreifen und ihre eigenen nachhaltigen Ernährungssysteme zu entwickeln (kurz: Ernährungssouveränität). Dies gilt für Entwicklungsländer und Europa gleichermaßen. Warum sollen wir uns einer Freihandelsideologie beugen, wenn diese unsere Bauern ärmer, die Regionen weniger lebenswert, die Umwelt kaputter und die Tiere kränker macht und uns globalen industriellen Einheitsbrei vorsetzt, statt natürliche, regionale, genussvolle Lebensmittel?

Daher fordere ich für eine Neuausrichtung der GAP:

- 1 Umwelt-, bzw. Klima- oder Gewässerschutz sowie für Tierschutz und strukturelle Investitionen in die ländliche Wertschöpfung sind bisher nicht offizielle Ziele des Art. 39 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Daher muss der Artikel 39 angepasst werden.
- 2 Ökologischer Landbau muss Leitbild der europäischen Agrarpolitik und Prämiumstandard für öffentliche Gelder werden.
- 3 Beginnend 2020 soll bis spätestens 2034 das Zahlungssystem umgebaut sein.
- 4 Während dieser Übergangszeit erhalten Betriebe mit gestaffelten geringeren Standards in Tierhaltung und/ oder Ackerbau entsprechend weniger Geld. Diese Standards sollten sich aus einfach zu überprüfenden Betriebsfaktoren ergeben, zum Beispiel Weidehaltung bzw. Mindestfruchtfolge, ausschließlich organische Düngung etc., da sonst wiederum ein bürokratischer Overkill droht.
- 5 Die Sicherung und den Wiederaufbau der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft, erweiterte Naturschutzleistungen und die Förderung benachteiligter Gebiete sollen spezielle Förder-Module zusätzlich leisten, die sowohl für den Prämiumstandard (Ökolandbau) als auch andere Standards angeboten werden.
- 6 Für den Übergang zu tiergerechteren Haltungssystemen brauchen wir die Förderung eines schrittweisen Übergangs. Dafür braucht es europaweit eine neue Definition für regional angepasste artgerechte Haltungssysteme und den Ausbau der Weidehaltung.
- 7 Die Bindung der Tierhaltung an die in der Region vorhandene Futterbaufläche muss bei allen Standards mittelfristiges Ziel sein.
- 8 Der Leguminosenanbau in Europa muss Grundlage der heimischen Eiweißversorgung werden.
- 9 Wir brauchen die Entwicklung einer angepassten „guten fachlichen Praxis“ der Anwendung der europäischen Hygienerichtlinien bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), damit diese nicht weiter aus dem Wettbewerb gedrängt werden.
- 10 Besondere Förderung der Entwicklung lokaler Vermarktungsstrukturen auf allen Absatzebenen europaweit.



- 1 Europa Parlament, 2016, Die Instrumente der GAP und ihre Reformen, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.3.html
- 2 EU Kommission, 2015, Endgültiger Erlass 2015/339 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr, 2015, Amtsblatt der Europäischen Kommission, S. 571, <http://eurlex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015B0339&from=EN>
- Eurostat, 2014, zitiert nach CAP Forum, <http://capreform.eu/trends-in-eu-agricultural-self-sufficiency/>
- 4 http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/bio_brochure_de.pdf
- 5 EEA und UNEP, 2004, http://www.eea.europa.eu/publications/report_2004_1
- 6 Die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020, EU Kommission, 2011, http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_de.pdf
- 8 Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030, Europäische Kommission, 2016, http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_de.htm
- 9 Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>
- 10 Die Weltklimakonferenz von Paris 2015, <http://www.bmub.bund.de/cop21/> und PM BMUB vom 20.7.2016 <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-begruesst-euvorschlag-zur-aufteilung-des-eu-klimaziels/>
- 11 Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, BMUB Entwurf 21. Juni 2016
- 12 EU-Gewässerschutz-Richtlinie, Richtlinie 2000/60/EG, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/?uri=URISERV%3A128002b>
- 13 UBA, 2016, <http://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-derlandwirtschaft/stickstoff#>
- 14 Artikel 13 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), 2009, <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- 15 Johann Heinrich von Thünen-Institut, 2009, Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Förderzeitraum 2000 bis 2006, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn049047.pdf
- 16 Europa Parlament, 2016, Die Instrumente der GAP und ihre Reformen, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.3.html
- 17 Folkhard Isermeyer, 2005, Auswirkungen von Osterweiterung, Agrarreform und WTO auf die deutsche Veredelungswirtschaft, Deutsche Vilomix Tierernährung GmbH, Themen zur Tierernährung Fachtagung 2004/2005, www.vilomix.de/pdf_files/tierernaehrung/2005_osterweiterung_agrarreform_veredelungswirtschaft_isermeyer_vilomix.pdf
- 18 USDA, 2016, Livestock and Poultry: World Markets and Trade, http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/livestock_poultry.PDF
- 19 Schweinezucht und Schweinemast, 3/2015
- 20 ebd. https://cddep.org/sites/default/files/swa_2015_final.pdf, S 8
- 21 Schweinezucht und Schweinemast, 3/2016
- 22 Vertrag über die Arbeitsweise der EU, 2009 <http://www.aevv.de/aeuv/dritter-teil/titel-iii/art-39.html>
- 23 DLG Mitteilungen, Warum stottert der Motor? und Wer kann China ersetzen? DLG Mitteilungen H4778, 5/16, S. 15-19 und S. 20-23; Zusammenfassung: Hendrik Steppke, Germanwatch
- 24 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/Direktzahlungen/direktzahlungen_node.html
- 25 Direct Payments - 2015-2020 - Decisions taken by Member States, EU-Kommission Juni 2016, S.21, http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/simplemplementation-decisions-ms-2016_en.pdf
- Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020, Europäischer Rechnungshof, 2016, S. 10, 34, http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1204_17/NEWS1204_17_DE.PDF
- 26 Sonderbericht, Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?, Europäischer Rechnungshof, S. 10. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf
- 27 Datenbank Empfänger EU-Agrarfonds, "Südzucker AG – 68165 Mannheim, Universitätsstadt", "Bayer CropScience AG – 51399 Burscheid, Stadt", "BASF SE Gutsbetrieb Rehhütte – 67117 Limburgerhof", Zugriffsdatum 17.08.2016, <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/afig/Suche>
- 28 Transnational Institute, 2015, Extent of Farmland Grabbing in the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU%282015%29540369_EN.pdf
- 29 Transnational Institute, 2015, Extent of Farmland Grabbing in the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU%282015%29540369_EN.pdf
- 31 Direct payments post 2014, EU- Kommission 2014
- 32 Agrosynergie, 2013, zitiert nach Transnational Institute, 2015, Extent of Farmland Grabbing in the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU%282015%29540369_EN.pdf
- 33 Europäischer Rechnungshof, 2016, Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf

- 34 European Parliament, Policy Department Structural and Cohesion Policies, 2016. Übersetzung: Germanwatch
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573428/IPOL_STU%282016%29573428_EN.pdf, S. 54
- 35 European Commission (2012), Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2011),
 DG Agriculture and Rural Development, Brussels
- 36 European Commission (2015a), Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2014), DG Agriculture and Rural Development,
 Brussels.
- 37 European Commission (2015b), Indicative Figures on the Distribution of Aid, by Sizeclass of Aid, received in the context of Direct Aid paid to the Producers according
 to Council Regulation (EC) No 73/2009, (Financial Year 2014) Annex 1, DG VI, Brussels
- 38 European Parliament, Policy Department Structural and Cohesion Policies, 2016. Übersetzung: Germanwatch
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573428/IPOL_STU%282016%29573428_EN.pdf, S. 54
- 39 Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, 2009, Junghennen – Arbeitszeitvergleich praxisüblicher Haltungsverfahren,
www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/artikel/Tierhaltung/Huhn/Jungehennen_Arbeitszeitbedarf/Jungehennen-Arbeitszeit.pdf
- 40 Agrosynergie, 2013, zitiert nach Transnational Institute, 2015, Extent of Farmland Grabbing in the EU,
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU%282015%29540369_EN.pdf
- 41 Was treibt die Pachtpreise? Dr. Gunnar Breustedt et al, Universität Kiel, ohne Jahresangabe,
<http://www.uni-kiel.de/Agrarökonomie/Abteilungen/betriebslehre/pdfdaten/Was%20treibt%20die%20Pachtpreise.pdf>
- 42 <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/de.pdf>
- 43 BVE, PM vom 27.6.2013, <http://www.bve-online.de/presse/pressemitteilungen/pm-20130627>
- 44 BMELV, BLE 2012
- 45 Müller Milch streicht trotz Subventionen Arbeitsplätze – BUND fordert strenge Umwelt- und Sozialstandards, BUND-PM und Recherche 26.7.2005,
<http://www.bund.net/nc/presse/pressemitteilungen/detail/artikel/mueller-milch-streicht-trotzsubventionen-arbeitsplaetze-bund-fordert-strenge-umwelt-und-sozialst/>
- 46 Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Dr. Thomas Gambke, Harald Ebner, Matthias Gastel, Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff und der
 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Deutscher Bundestag, Drucksache 18/6104, 24.11.2015,
- 47 Leisner, 2014, Wettbewerbsschutz vor Irreführung durch die Handwerksordnung, http://www.lfimuennen.de/lfi/moe/cms/main/ASSETS/Leisner_Wettbewerbsschutz_link.pdf
- 48 Netzwerk Ländlicher Raum, 2014, <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/de/themen/eler-2014-2020/>
- 49 Wetterwechsel: Steigender Ertragsdruck in der Ernährungsindustrie – Herausforderungen und Strategien, Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie
 und Ebner Stolz, 2016, S. 35, <http://www.ebnerstolz.de/de/4/0/2/1/8/EbnerStolz-Forecast-Studie-Wetterwechsel2016.pdf>
- 50 ebd. S. 30
- 51 Fleischatlas, 2016, https://www.boell.de/sites/default/files/2016_fleischatlas_regional.pdf
- 52 Anteil der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft mit prekären Arbeitsbedingungen in ausgewählten Ländern 2008,
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74595/umfrage/prekaere-beschaeftigung-inder-landwirtschaft-in-europa-2008/>
- 53 Bericht der EK: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures
- 54 Thomas Böcker und Robert Finger, 2016, European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments, Journal Sustainability
- 55 Verbesserter Schutz der Biodiversität vor Pestiziden, SRU, 2016,
http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016Umweltgutachten_Kap_06.pdf?__blob=publicationFile
- 56 Grundwasserschutz in Europa, EU Kommission, 2015, <http://ec.europa.eu/environment/water/waterframework/groundwater/pdf/brochure/de.pdf>
- 57 Nitrat im Trinkwasser, Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2012,
https://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/warengruppen/wc_59_trinkwasser/et_trinkwasser_nitrat.htm
- 58 Ökosystemleistungen in Ländlichen Räumen: Grundlage für menschliches Wohlergehen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Schlussfolgerungen für Ent-
 scheidungsträger, Naturkapital Deutschland – TEEB DE, 2016, S. 41, www.db.zs-intern.de/uploads/1453883703-2016TEEB2.pdf
- 59 Magazin für Schweinezucht und Schweinemast 3/2015
- 60 http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/landwirtschaft/150907_bund_landwirtschaft_guellehavarien_2015_chronik.pdf
- 61 Magazin für Schweinezucht und Schweinemast 3/2015
- 62 Agri-environmental indicator – livestock patterns, 2012, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_livestock_patterns
- 63 Livestock and the environment, finding a balance, FAO, Steinfeld et al 1997, <http://www.fao.org/docrep/x5303e/x5303e00.htm#Contents>
- 64 Das gilt in Dänemark und den Niederlanden, Top Agrar Online, 03/2013, <http://www.topagrar.com/archiv/Das-gilt-in-Daenemark-und-den-Niederlanden-1067038.html>
- 65 Wie scharf wird die neue Düngeverordnung?, Top Agrar Online, 03/2013, <http://www.topagrar.com/archiv/Das-gilt-in-Daenemark-und-den-Niederlanden-1067038.html>
- 66 Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Deutscher Bundestag, 13.02.2015,
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804040.pdf>

- 67 Agrarheute, 15.01.2015, Düngeverordnung: Rukwied kämpft gegen Sperrfrist, Hoftorbilanz und Co., <http://www.agrarheute.com/news/duengeverordnung-rukwied-kaempft-gegen-sperrfrist-hoftorbilanz-co>
- 68 Integrating nitrogen fluxes at the European scale, Adrian Leip, 2011, S. 372, http://www.nineesf.org/sites/nine-esf.org/files/ena_doc/ENA_pdfs/ENA_c16.pdf
- 69 Kosystemgüter und Leistungen, Europäische Kommission, 2009, http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Ecosystems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_DE.pdf
- 70 European Nitrogen Assessment Summary for Policy Makers, Mark A. Sutton und Hans van Grinsven, 2011, http://www.nine-esf.org/sites/nineesf.org/files/ena_doc/ENA_pdfs/ENA_policy%20summary.pdf
- 71 Ökosystemleistungen in Ländlichen Räumen: Grundlage für menschliches Wohlergehen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Schlussfolgerungen für Entscheidungsträger, Naturkapital Deutschland - TEEB DE, 2016, S. 41, www.db.zs-intern.de/uploads/1453883703-2016TEEB2.pdf
- 72 Sustainable Use of Phosphorus, Plant Research International, Wageningen UR und Stockholm Environment Institute, http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/sustainable_use_phosphorus.pdf
- 73 Bodenatlas 2015, Heinrich-Böll-Stiftung, Institute for Advanced Sustainability Studies, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland und Le Monde diplomatique, 2015, https://www.boell.de/sites/default/files/bodenatlas2015_iv.pdf
- Beste, A.(2015): Down to Earth – Der Boden von dem wir leben. Studie zum Zustand der Böden in Europas Landwirtschaft.
- 74 Bodenatlas 2015, Heinrich-Böll-Stiftung, Institute for Advanced Sustainability Studies, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland und Le Monde diplomatique, 2015, S. 35, https://www.boell.de/sites/default/files/bodenatlas2015_iv.pdf
- 75 Eurostat, 2015, Agri-environmental indicator - greenhouse gas emission statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agriculture_-_greenhouse_gas_emission_statistics. Übersetzung: Germanwatch
- 76 Agri-environmental indicator - greenhouse gas emission statistics, Eurostat, 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agriculture_-_greenhouse_gas_emission_statistics
- 77 Beste, A.; Börneke St. (2013): Denn sie wissen, was sie tun... Wie nachhaltige Landwirtschaft aussehen könnte und warum wir sie noch nicht praktizieren.
- Idel, A. (2012): Die Kuh ist kein Klima-Killer! Wie die Agrarindustrie die Erde verwüstet und was wir dagegen tun können.
- 78 Veränderung des Tierbestandes und des Weidetierbestandes in Vieheinheiten, 2005-2010, EU 27, EU-Kommission, 2013, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/images/2/2e/Livestock_pattern_-_Change_in_total_livestock_and_grazing_livestock_in_LSU%2C_2005-2010%2C_EU-27%2C_CH_and_NO.png
- 79 Umweltbundesamt, 2015, Grünlandumbruch, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/landforstwirtschaft/landwirtschaft/gruenlandumbruch>
- 80 Vgl. http://literatur.vti.bund.de/digbib_1N51DE/dn049244.pdf
- 81 Eigene Berechnung nach FAO Statistik 2016 **82** EU-Biodiversitätsstrategie 2020, <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/Citizen%20summary/WEB-2011-00293-01-00-DE-TRA-00.pdf>
- 83 Biodiversität im Grünland - unverzichtbar für Landwirtschaft und Gesellschaft, Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2013, https://beirat-gr.genres.de/fileadmin/SITE_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten_Stellungnahmen/beirat_11_2013_druck.pdf
- 83a Maxwell, S. et al., 2016, Biodiversity: The ravages of guns, nets and bulldozers. In: Nature
- 84 Europäische Umweltagentur, 2002, Auf dem Boden der Tatsachen: Bodendegradation und nachhaltige Entwicklung in Europa, http://www.eea.europa.eu/de/publications/Environmental_issue_series_16/file
- 85 SOILSERVICE (2012): Conflicting demands of land use, soil biodiversity and the sustainable delivery of ecosystem goods and services in Europe
- 86 Landesanstalt für Landwirtschaft Bayern, <http://www.lfl.bayern.de/iab/boden/031125/>, Zugriff 20.7.2016
- 87 Europäische Kommission, 2010, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, zitiert nach http://www.nl-bzar.de/fileadmin/Download_AktuelleThemen/EUAgarpolitik/36a_com2010_0672_5de.pdf
- 88 Thünen Institut, 2013, Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013, http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn052658.pdf
- 89 Hart, et al., 2016, Scoping the environmental implications of Pillar 1 reform 2014-2020, www.cap2020.ieep.eu/assets/2016/3/15/Env_Implicns_of_P1_reform_-_Final_Report_to_LUPG_-_with_foreword_1_March_2016.pdf
- 90 Pe'er et al., 2014, EU agricultural reform fails on biodiversity, zitiert nach <http://lipupedemontanatrevigiana.it/Science-2014-EU%20agricultural%20reform%20fails%20on%20biodiversity.pdf>
- 91 Bundesnaturschutzgesetz 2009, http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/index.html und https://www.bfn.de/0311_biotopverbund.html#c4928
- 92 Pe'er et al., 2014, EU agricultural reform fails on biodiversity, Supplementary Material, www.sciencemag.org/content/344/6188/1090/suppl/DC1. Übersetzung: Germanwatch

- 93 Lakner et al, 2015, Greening and Ecological Focus Area: First Data on Decisions in Germany
- 94 Lakner, 2015, Grüne Agrarpolitiker fordern ein Ende der Direktzahlungen!, <https://slakner.wordpress.com/category/agrarpolitik/page/2/>
- 95 Pestizide – die unterschätzte Gefahr, Vortrag, Professor Hubert Weiger, BUND, 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/tag_1_1_vortrag_hubert_weiger.pdf
- 96 Welche Lebensmittel sind mit Pestiziden belastet?, Verbraucherzentrale Niedersachsen, <https://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/link1810807A.html#Gefährdung>
- 97 Pestizidrückstände – Mit Bio auf der sicheren Seite, Umweltinstitut, <http://www.umweltinstitut.org/themen/landwirtschaft/pestizide/pestizidrueckstaende.html>
- 98 BUND, Studien und Fakten zu den Auswirkungen von Glyphosat, http://www.bund.net/aktiv_werden/aktionen/glyphosat_verbieten/kurzinfo/studien_und_fakten/
- 99 Europäische Kommission, 2015, Vorsorgeprinzip, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:I32042&from=DE>
- 100 BUND, 2014, BUND Magazin 1/2014, S. 19
- 101 Gesetzliche Bestimmungen für den Einsatz von Pestiziden, Verbraucherzentrale, 2015, <https://www.verbraucherzentrale.de/pestizide-gesetzliche-bestimmungen>
- 102 EMA 2016, http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Report/2016/10/WC500214217.pdf
http://www.bioland.de/fileadmin/dateien/HP_Dokumente/Fachtagungen/Gefluegeltagung_2016_Programm.pdf
- 103 Verkaufszahlen von Tierantibiotika in Europa rückläufig, Meldung vom 26.-Okt-2015
https://www.3drei3.de/latest_swine_news/verkaufszahlen-von-tierantibiotika-in-europa-ruecklaeufig_1063
- 104 http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/news_and_events/news/2013/07/news_detail_001859.jsp&mid=WC0b01ac058004d5c1
- 105 Countries should reduce use of colistin in animals to decrease the risk of antimicrobial resistance. Goal is to cut colistin sales by 65%, EMA-Pressemeldung vom 27.7.2016,
http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/news_and_events/news/2016/07/news_detail_002579.jsp&mid=WC0b01ac058004d5c1
- 106 WHO 2016, http://www.who.int/foodsafety/areas_work/antimicrobialresistance/CIA_publicnotice3.pdf?ua=1
- 107 Fleischwirtschaft 7/2013
- 108 Berichte zur Lebensmittelsicherheit, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 2014, www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_Im_mon_dokumente/01_Monitoring_Berichte/Imm_bericht_2014.pdf?__blob=publicationFile&t=6
- 109 Umweltbundesamt, 2016, Antibiotika: Tierhaltung und Humanmedizin können das Grundwasser belasten, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/antibiotika-tierhaltunghumanmedizin-koennen-das> De La Torre, A. Iglesias, I., Carballo, M., Ramírez, P., Muñoz, M.J. (2012). An approach for mapping the vulnerability of European Union Soils to Antibiotic Contamination. Science of the Total Environment. 414:
- 110 BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, 2011, 2013, 2014, 2015; Germanwatch 2016)
- 111 Arzneimittelinsatz in der Hähnchenmast, Evaluierung des LANUV-Berichtes vom 14.11.2011; Fachbericht 58 des LANUV „Evaluierung des Einsatzes von Antibiotika in der Putenmast“, 2012; Der Fall MRSA, Fetsch 2011, <http://www.bfr.bund.de/cm/343/der-fall-mrsa.pdf>
- 112 Antibiotikaeinsatz in der Geflügelhaltung und Resistenzsituation in Österreich – eine Zusammenhangsanalyse, Griesbacher 2015, <http://www.bfr.bund.de/cm/343/antibiotikaeinsatz-in-dergefluegelhaltung-und-resistenzsituation-in-oesterreich-eine-zusammenhangsanalyse.pdf>
- 113 Ärzteinitiative gegen Massentierhaltung, <http://aerzte-gegen-massentierhaltung.de/Studien-und-Fachartikel>
- 114 Antibiotika-Report 2014, DAK Forschung, 2014, https://www.dak.de/dak/download/Antibiotika-Report_2014-1486100.pdf und Masse statt Klasse – Eine Haltung die krank macht, Birkel/ Beste 2015, www.martin-haeusling.eu
- 115 Europäische Kommission, 2011, Pressemitteilung, Aktionsplan zur Abwehr der Antibiotikaresistenz: Kommission gibt 12 konkrete Maßnahmen für die nächsten fünf Jahre bekannt, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1359_de.htm

- 118 Tierschutzlabel aus ökonomischer Sicht, Spiller, 2011,
https://marktlehre.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/marktlehre/Skripte/HS_Agrarökonomie/Praesentation_Spiller.pdf
- 119 Frankreich: Biofleisch-Nachfrage deutlich gestiegen, Schweinemast und Schweinezucht, SuS,
 14.06.2016, <http://www.susonline.de/Frankreich-Biofleisch-Nachfrage-deutlich-gestiegen-3681693.html>
- 120 Schweden: Öko-Schweinehaltung nimmt zu 29.06.2016,
<http://www.susonline.de/meldungen/markt/Schweden-Oeko-Schweinehaltung-nimmt-zu-3816428.html>
- 121 Deutscher Tierschutzbund, DTB, 2016, <http://www.tierschutzlabel.info>
- 122 Fleischwirtschaft 7/2013; „Fleischkonsum in Deutschland“, zitiert nach A. Cordts, A. Spiller, et al 2014
- 123 Der Ökomarkt aus Kundenperspektive, Achim Spiller, 2016,
http://www.ltz-bw.de/pb/site/pbs-bwnew/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/ltz_ka/Service/Veranstaltungen/Nachlese/2016/2016_02_25%209.%20Wintertagung%20%C3%96kologischer%20Landbau/%C3%96ko-Markt%20aus%20Kundenperspektive_Prof.Spiller.pdf
- European Commission (2016) Special Eurobarometer 442. Attitudes of Europeans towards Animal Welfare
https://data.europa.eu/euodp/de/data/dataset/S2096_84_4_442_ENG
- 124 Zühlsdorf/Kühl/Gauly/Spiller 2016 und Vortrag: Der Ökomarkt aus Kundenperspektive, Achim Spiller, 2016,
http://www.ltz-bw.de/pb/site/pbs-bwnew/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/ltz_ka/Service/Veranstaltungen/Nachlese/2016/2016_02_25%209.%20Wintertagung%20%C3%96kologischer%20Landbau/%C3%96ko-Markt%20aus%20Kundenperspektive_Prof.Spiller.pdf
- 125 Zu wenige „Tierwohlprodukte“ im Handel, Magazin für Schweinemast und Schweinezucht, 2016,
<http://www.susonline.de/meldungen/markt/Zu-wenige-Tierwohlprodukte-im-Handel-3683728.html>
- 126 Schweinezucht und Schweinemast, 3/2016
- 127 www.susonline.de: Zu wenige „Tierwohlprodukte“ im Handel, 16.06.2016
- 128 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Private Lagerhaltung von Schweinefleisch,
https://www.ble.de/DE/01_Markt/03_PrivateLagerhaltung/02_Schweinefleisch/Schweinefleisch_Inhalt.html
- 129 Tier-assoziierte MRSA- Besiedlung und Infektion beim Menschen? Cuny, Witte et al 2011
- 130 Eurobarometer, 2010, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_336_de.pdf
- 131 Eurobarometer, 2010, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_336_de.pdf
- 132 Eurobarometer 2010, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_336_de.pdf, S. 22
- 133 Eurobarometer, 2016, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, S. 13, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_de.pdf
- 134 Eurobarometer, 2016, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, S. 13, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_de.pdf
- 135 Eurobarometer, 2016, Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik, S. 13, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_de.pdf
- 136 "Gemeinschaftspräferenz: Die Marktordnungspreise können durch Einfuhren aus Ländern unterboten werden, wo billiger produziert werden kann. Um europäische Bauern zu schützen, werden Agrareinfuhren aus Drittstaaten so mit Zöllen belastet, dass ihr Endverkaufspreis nicht unter dem Marktordnungspreis liegt. Heimische Agrarprodukte werden also gegenüber Produkten vom Weltmarkt bevorzugt (sie genießen eine Präferenz). Die Zölle auf Agrareinfuhren und Subventionen für Agrarausfuhren sind inzwischen stark reduziert worden, um den Weltmarktbedingungen der WTO zu entsprechen." EU Parlament, Aufgabenbereich Gemeinsame Agrarpolitik, http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_08/Einzel/Pdf/Agrar.pdf
- 137 EU Parlament, Aufgabenbereich Gemeinsame Agrarpolitik, http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_08/Einzel/Pdf/Agrar.pdf
- 138 Reichert, T., 2011, Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in Entwicklungsländern, misereor. Aachen
- 139 von Braun, J.; Koester, U.; Wehrheim, P.; von Cramon-Taubadel, S., 1995, Assessing Coherence between the Common Agricultural Policy and the EU's Development Policy: The Case of Cereals in African ACP Countries. Final report to the EU Commission DG Development, Brüssel
- 140 FAO Foodprice Index, 2016, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>
- 141 von Braun, J.; Koester, U.; Wehrheim, P.; von Cramon-Taubadel, S., 1995, Assessing Coherence between the Common Agricultural Policy and the EU's Development Policy: The Case of Cereals in African ACP Countries. Final report to the EU Commission DG Development, Brüssel
- 142 Reichert, T., 2011, Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in Entwicklungsländern, misereor. Aachen
- 143 8 Prozent der Europäischen Agrarexporte gehen in 77 in der AKP (Afrika-Karibik-Pazifik) Gruppe organisierten Staaten. Europäische Kommission, 2013, Bilateral agricultural trade relations, http://ec.europa.eu/agriculture/bilateral-relations/pdf/acp_en.pdf
- 144 Reichert, T., 2011, Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in Entwicklungsländern, misereor. Aachen
- 145 Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Außenwirtschaftstag der Agrar- und Ernährungswirtschaft, Auswärtiges Amt, 2016,
http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160616_BM_AWT.html?version=2
- 146 EU-Kommission, 2014, EU28 Poultry Meat Export 2014, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/trade/2014/maps/poul_exp_2014.pdf
- 147 Reichert, 2016, Weitblick 2/2016, Die Milchkrise wird global,

<https://germanwatch.org/de/download/15542.pdf>

148 Food of the Future - The Future of Food, EU Ratspräsidentschaft der Niederlande, 2016, <http://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/05/31/food-of-the-future>

149 Niederländische EU-Ratspräsidentschaft 2016, Programm des Dreivorsitzes,

<http://deutsch.eu2016.nl/dokumente/publicaties/2015/12/30/trio-programme-2016-17>; Niederländische EU-Ratspräsidentschaft 2016, Programm des Dreivorsitzes,

2015, Die strategische Agenda voranbringen – Achtzehnmonatsprogramm des Rates,

<http://deutsch.eu2016.nl/binaries/eu2016-de/dokumente/publicaties/2015/12/30/trio-programme-2016-17/st-15258-2015-init-de.pdf>

150 Food of the Future - The Future of Food, EU Ratspräsidentschaft der Niederlande, 2016,

<http://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/05/31/food-of-the-future>

151 Niederländische EU-Ratspräsidentschaft 2016, Programm des Dreivorsitzes, 2015, Die

strategische Agenda voranbringen – Achtzehnmonatsprogramm des Rates,

<http://deutsch.eu2016.nl/binaries/eu2016-de/dokumente/publicaties/2015/12/30/trio-programme-2016-17/st-15258-2015-init-de.pdf>

152 http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_18.pdf

153 Journée de rencontre entre les agriculteurs, apiculteurs et scientifiques de la Zone Atelier, 12.05.2016,

<http://www.za.plainevalsevre.cnrs.fr/index.php/2016/05/12/journee-de-rencontre-entre-les-agriculteursapiculteurs-et-scientifiques-de-la-zone-atelier/>

154 CAP may be reformed again in 2017 - Farm Commissioner, 05.03.2015, Agrar-net.com; "However, he added that "considering that so many people were unhappy with the CAP", he will "very seriously" look at proposing reforms in 2017, when a mid-term review of the 2013 reform is planned.",

<https://www.agra-net.com/agra/agra-europe/policy-and-legislation/cap/cap-may-be-reformed-again-in-2017---farm-commissioner-471663.htm>

BILDNACHWEIS

Seite 5: fotolia.com: Sheep crossing road on Dartmoor Devon England UK® petert2

Seite 10: butter on white background® sommai

Seite 13, 16, 17, 21, 22, 26, 27, 28, 29, 34, 35, 38, 42, 43, 45, 47, 50, 63, 64, 66, 75: pixabay.com/de/

Seite 21: Käse, Hofladen, Häusling

Seite 12: fotolia.com: Rinderhälften im Kühlraum® froto

Seite 20: Wikipedia

Seite 23: fotolia.com: casse croute du matin® savoieleyesse

Seite 25: fotolia.com: Bauer ruht sich nach Arbeit in der Scheune aus® absolutimages

Seite 36: agrarfoto.com: Grünlandumbruch

Seite 37: Überschwemmung, Andrea Beste

Seite 39: fotolia.com: renovation® Firma V

Seite 40: depositphoto.com: Totel Vogel® natlit

Seite 44: fotolia.com: Frosch Green spotty frog on white background®fablok, Salamander Dead Common wall lizard in state of decomposition® Eric Isselée, Vogel Dead

Bird (Dohle/Jackdaw)® pixelklex, Maus Dead rat Isolated on White Background® pookpiik, Pflanze Beifuß isoliert®oxie99

Seite 46: fotolia.com: Fresh red meat packed in a poly bag.® misunseo; Hähnchenschenkel® Silvia Bogdanski

Seite 48: Verbraucherzentrale

Seite 55: close up of different food items on table® Syda Productions

Seite 56: fotolia.com: African herders bring small herds of cows grazing-Tanzania-Afric® francovolpato; agrar-press: Schiff

Seite 59: fotolia.com: Hähnchenflügel - chicken wing 05® LianeM

Seite 61: Landschaft, Andrea Beste

Seite 64: fotolia.com: Trash can full of organic waste® Kaesler Media

Seite 65: Hogan Photo: Georges Boulougouris

Seite 67: Landschaft, Andrea Beste

Seite 69: agrarfoto.com: Milchanlieferung

ZU DEN AUTOR*INNEN



Germanwatch e.V.
Stresemannstr. 72
10963 Berlin
www.germanwatch.org

Das Germanwatch-Team Welternährung, Landnutzung und Handel mit Reinhild Benning, Landwirtin und Expertin für Agrarpolitik & Tierhaltung, Mitautorin des Fleischatlas und Tobias Reichert, Experte für Agrarhandel und Welternährung. Mit besonderem Dank für die Mitarbeit an Hendrik Steppke, Studierender an der Leuphana, Lüneburg.



Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik

Die Europäische Agrarpolitik steht am Scheideweg. Einerseits soll die Produktivität der Agrarwirtschaft steigen zugunsten steigender Exporte der Ernährungsindustrie. Andererseits fehlt die gesellschaftliche Akzeptanz für die Industrialisierung der Landwirtschaft. Gesellschaftliche Kritik und Kaufzurückhaltung sind insbesondere bei Produkten aus industrieller Tierhaltung zu beobachten, nicht nur aus Tierschutzgründen, sondern auch wegen Gesundheitsrisiken in Folge des weit verbreiteten Antibiotikaeinsatzes. Dabei wollen 65 Prozent der Europäer eine Agrarpolitik in Brüssel sehen, die Klima- und Tierschutz sicherstellt. Im Grunde ein klarer, pro-europäischer Auftrag, der sich auch mit den Zielen der Klimaschutzkonferenz von Paris deckt. Das Europaparlament fordert schon länger eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung bei Fleisch und in Deutschland wollen sogar mehr als 70 Prozent der Bauern eine verpflichtende Produktkennzeichnung für Herkunft und Haltung der Tiere und ob Gentechnik im Futter verwendet wurde. Verbraucher- und Bauerninteressen scheinen gar nicht so weit voneinander entfernt zu sein, wenn es um mehr Nachhaltigkeit geht.

Warum wir dennoch weit entfernt sind von einer zukunftsfähigen Agrarpolitik in Europa, das haben sich Reinhild Benning und Tobias Reichert einmal genauer angeschaut und analysiert. Und sie kommen zum Schluss: Es muss sich grundlegend etwas ändern, denn...

Die Geldverteilung aus dem EU-Agrarhaushalt ist weit von tier-, umwelt- und sozial gerechten Kriterien entfernt. Nur 20 Prozent der Empfänger von Direktzahlungen erhalten 80 Prozent dieser Direktzahlungen. Diese ungerechte Verteilung konterkariert den Anspruch der EU, eine vielfältige multifunktionale Landwirtschaft in Europa zu bewahren: Obschon jährlich 55 Milliarden Euro an Direktzahlungen für die Landwirtschaft zur Verfügung stehen, haben wir europaweit fast 20 Prozent der Bauernhöfe im Zeitraum von 2003 bis 2010 verloren.

Fehlende Umwelanforderungen im Rahmen der Agrarpolitik tragen dazu bei, dass jede 10. Tonne an EU-Treibhausgasen aus der Landwirtschaft stammt und der Pestizideinsatz steigt. Die Ziele des EU-Gewässer- und Artenschutzes wurden nicht erreicht, die relevanten Umweltregeln dazu aber auch niemals nachgebessert. Das bisherige Greening der Direktzahlungen hat sich als Greenwashing herausgestellt und kann künftig nicht als Legitimation für Agrarzahlungen dienen.

Die Exportausrichtung der EU-Agrarpolitik steht dem von den Vereinten Nationen vorgegebene Nachhaltigkeitsziel entgegen, die Einkommen von Kleinbauern zu verdoppeln – statt sie durch Dumpingexporte in den globalen Süden von dortigen Märkten zu verdrängen. Heilsversprechen zur steigenden Nachfrage aus China müssen relativiert werden angesichts von 100 Millionen Wanderarbeitern, die keine Arbeit in urbanen Räumen finden und in ländliche Regionen vermehrt wieder landwirtschaftliche Selbstversorgung betreiben.

Die Zahlungen aus dem EU-Haushalt sollte mit einer Obergrenze versehen werden wie vom Europäischen Rechnungshof gefordert – und sie sollten konsequent nur noch an wirklich nachhaltig wirtschaftende Betriebe fließen. Zunächst als besondere Umbauprämien für eine flächengebundene, tierfreundliche Fleisch- und Milcherzeugung mit einem steigenden Anteil heimischer Futtermittel. Zugleich müssen die Zahlungen außerdem zielgerichtet für die Beratung und Fortbildung zugunsten einer Pestizid- und Antibiotikareduktion mit festen Zielvorgaben eingesetzt werden. Letztendlich dürfen Steuergelder nur noch Betrieben zu Gute kommen, die höchsten Ansprüchen an Tierschutz, Ökologie und Regionalität standhalten. Andere Betriebe müssen auf Subventionen verzichten. Denn gemessen an gesellschaftlichen Belangen und an EU- und UN-Nachhaltigkeitszielen, ist Agrarindustrie ein Auslaufmodell und Agrar-Ökologie im Kommen.