

Alter Wein in grünen Schläuchen

Der im Oktober veröffentlichte Vorschlag der EU-Kommission zur Reform der EU-Agrarpolitik will Instrumente zur Ökologisierung schaffen. Eigentlich ein Fortschritt, doch es mangelt stark an der richtigen Umsetzung. Und auch aus Sicht der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind die Maßnahmen eher desillusionierend: Zur Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen gibt es keine neuen Ideen.

Der Landwirtschaftskommissar der Europäischen Union, der Rumäne Dacian Ciolos, hatte im vergangenen Jahr eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) angekündigt. Angesichts der angespannten Haushaltslage wächst der Druck, bei dem mit über 50 Milliarden Euro jährlich zweitgrößten Posten des EU-Haushalts Mittel einzusparen. Ciolos möchte dies vermeiden und will dazu die Ausgaben für die GAP neu begründen.

Bislang basieren diese auf Kompensationszahlungen, die den Landwirten 1992 als Ausgleich für die damals deutlich reduzierten garantierten Mindestpreise zugesprochen worden waren. In mehreren Reformschritten wurde die Verbindung zwischen den öffentlichen Zahlungen und dem, was die Landwirte anbauen, immer mehr gelockert. In Deutschland wird ab nächstem Jahr eine regional einheitliche Prämie für jeden bewirtschafteten Hektar gezahlt – unabhängig davon was und ob dort produziert wird. Allerdings hängt die Höhe der Zahlungen immer noch davon ab, wie stark ein Betrieb oder eine Region von den damaligen Preissenkungen betroffen war.

So erhalten Landwirte in Schleswig-Holstein pro Hektar 378 Euro, die im Saarland dagegen nur 232 Euro. In den neuen Mitgliedsstaaten – die 1992 noch gar keine Mitglieder waren – liegen die Flächenprämien im Durchschnitt mit nur 48 Euro pro Hektar viel niedriger. Die pro Land oder Region einheitliche Prämie pro Hektar führt auch zu einer sehr ungleichen Verteilung zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben, bei der große Betriebe am stärksten profitieren. In Deutschland erhalten so 0,5 Prozent der Betriebe 17 Prozent der Direktzahlungen.

Zwanzig Jahre nach dem Politikwechsel ist es in der Öffentlichkeit nicht mehr vermittelbar,

warum immer noch eine Kompensation für die damaligen Preissenkungen gezahlt wird. Mit den Milliarden aus dem EU-Haushalt wird zudem eine Form der Landwirtschaft gefördert, die viele Probleme im Umweltschutz und in der ländlichen Entwicklung verursacht oder verschärft, statt sie zu lösen. So liegt gerade in Regionen mit intensiver Landwirtschaft und Tierhaltung die Nitratbelastung des Trinkwassers deutlich über den europäischen Grenzwerten – eine Folge intensiver Düngung und der Güllewirtschaft aus der Tierproduktion.

Die intensive Landwirtschaft ist auch einer der wichtigsten Gründe für den anhaltenden Artenschwund. Der durch die historische Landwirtschaft mit geprägte Lebensraum vieler seltener Tier- und Pflanzenarten, Hecken, Weiden, Moore und ähnliches, werden weiter in intensiv genutztes Ackerland umgewandelt. Intensive Düngung und Tierhaltung führen auch dazu, dass die Landwirtschaft signifikant zum Klimawandel beiträgt, obwohl sie als einer der ganz wenigen Wirtschaftszweige sogar als Senke für CO₂ dienen könnte, da Kohlenstoff dauerhaft im Boden gebunden werden kann.

Weiter Probleme für Entwicklungsländer

Auch aus Sicht der Welternährung und der Entwicklungspolitik ist die GAP problematisch. Als Ergebnis der Reformen seit 1992 sind die Exporte der EU bei wichtigen Produkten deutlich zurückgegangen. Die GAP trägt somit nicht mehr im selben Umfang zu niedrigen und sinkenden Weltmarktpreisen bei. Einige wichtige Produkte wie Vollmilchpulver und Geflügelfleisch (vor allem „minderwertige“ Teile wie Flügel) werden aber weiter in bedeutendem Umfang in Entwicklungsländer exportiert. Dort behindern sie den Aufbau oder Erhalt von einheimischen Wertschöpfungsketten für diese Produkte. Dabei gibt es gerade bei tierischen Produkten gute Möglichkeiten, Einkommen zu generieren.

Seit dem Anstieg der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel und der dadurch deutlich werdenden Knappheiten der Produktionsfaktoren – vor allem Land und Wasser – tritt auch ein anderer Aspekt der europäischen Landwirtschaft wieder stärker in den Vordergrund: Das derzeitige Niveau der Produktion

von Fleisch und Milch kann nur aufrecht erhalten werden, indem die EU in großem und wachsendem Umfang Futtermittel, vor allem Sojaschrot als Eiweißquelle, importiert (s. Abb. 1).

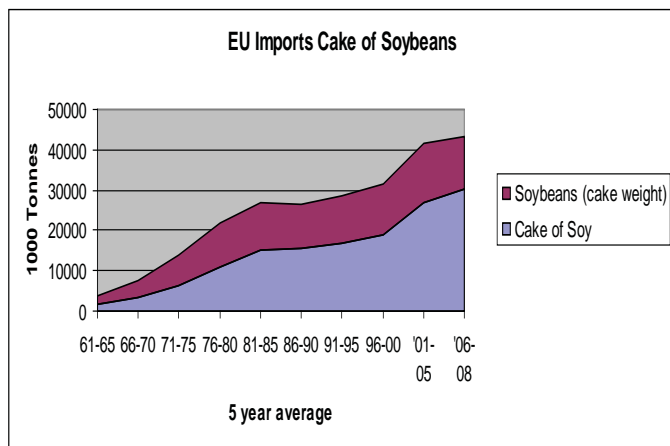


Abbildung 1: EU-Sojaschrotimporte 1961-2008. Quelle: FAOStat, eigene Darstellung

Durch die steigende Produktion von Schweinen und Geflügel, deren Futterration deutlich höhere Sojaanteile enthält als die von Rindern, haben die Importe in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Auch Kühe können die sehr hohen und weiter steigenden Milchleistungen nur erbringen, wenn ihr Futter einen hohen Eiweiß- und damit meist Sojaanteil enthält. Im Jahr 2007 nahm die Produktion von Sojabohnen für den europäischen Markt Flächen in Anspruch, die etwa einem Drittel der Ackerfläche in der EU entspricht.

Die Tierproduktion in der EU, sowohl für den Eigenbedarf als auch für den Export, steht damit zunehmend in Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion für die wachsende Weltbevölkerung. Zudem führt die global steigende Nachfrage nach Soja zur Ausweitung der Anbaufläche – was vor allem in Südamerika, dem wichtigsten Sojalieferanten der EU, oft auf Kosten von Regenwald und Savannen geht. Dadurch werden große Mengen von Treibhausgasen freigesetzt, was die Klimabilanz der Landwirtschaft weiter verschlechtert. Nach Schätzungen von Germanwatch entstehen bei Anbau (einschließlich Landnutzungsänderungen), Verarbeitung und Transport des für den deutschen Markt bestimmten Sojaschrot Emissionen, die etwa einem Fünftel der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft entsprechen.

Eine „grünere und gerechtere“ Agrarpolitik als Ziel

Nach einer umfassenden Konsultation mit der europäischen Zivilgesellschaft kündigte Ciolos Ende 2010 an, die GAP „grüner und gerechter“ gestalten zu wollen. Dabei erkennt er die ungleiche Verteilung der Subventionen innerhalb der EU genauso an wie die von der Landwirtschaft verursachten Umweltprobleme. Dagegen ist von den developmentpolitischen Problemen in den Äußerungen des Kommissars und seiner Mitarbeiter praktisch nicht die Rede.

Das spiegelt sich auch in den drei Zielen der Reformagenda wider:

1. rentable Nahrungsmittelerzeugung durch höhere Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit
2. nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen, indem mehr landwirtschaftliche Flächen umwelt- und klimaverträglich bewirtschaftet werden.
3. ausgewogene räumliche Entwicklung durch Erhalt der Landwirtschaft in allen Regionen der EU sowie der Vielfalt der ländlichen Gebiete.

Die Ende Oktober 2011 veröffentlichten konkreten Reformvorschläge der Kommission konzentrieren sich auf die Umgestaltung der Direktzahlungen, um die grünere und gerechtere GAP zu erreichen. Die wichtigsten Elemente sind:

- Die Höhe der Direktzahlungen pro Hektar wird zwischen den Mitgliedstaaten langsam und schrittweise angeglichen. Ein einheitliches Niveau wird bis 2020 noch nicht angestrebt.
- Die Direktzahlungen an Großbetriebe werden grundsätzlich auf 300.000 Euro begrenzt und oberhalb von 100.000 Euro deutlich reduziert. Dabei werden arbeitsintensive Betriebe geschont, da sie ihre Lohnkosten von der Obergrenze abziehen können und entsprechend geringere Kürzungen hinnehmen müssen.
- Die Direktzahlungen werden in zwei Elemente aufgeteilt: eine Grundprämie, die zwei Drittel der derzeitigen Zahlungen ausmacht und die weiterhin gezahlt wird, wenn die Flä-

chen als Agrarland erhalten und bei der Nutzung die einschlägigen Gesetze eingehalten werden. Eine Ökologisierungsprämie, die das verbleibende Drittel ausmacht und die nur dann gezahlt wird, wenn weiter gehende ökologische Auflagen beachtet werden:

1. Das auf dem jeweiligen Betrieb vorhandene Dauergrünland muss dauerhaft erhalten bleiben.
2. Mindestens sieben Prozent der Ackerfläche eines Betriebs müssen als ökologische Vorrangflächen bewirtschaftet werden, also als Hecken, Büsche, Randstreifen oder extensiver Anbau von seltenen Kulturpflanzen und Sorten oder Getreide.
3. Eine Fruchtfolge, bei der jährlich mindestens drei verschiedene Pflanzen angebaut werden, von denen eine nicht mehr als 70 Prozent der gesamten Anbaufläche ausmachen darf.

Vertreter der Kommission haben angekündigt, die Bestimmungen für die Direktzahlungen so ausgestalten zu wollen, dass Landwirte, die diese Auflagen dauerhaft nicht einhalten, nicht nur auf die Ökologisierungsprämie verzichten müssen, sondern auch die Grundprämie verlieren. Vor allem letzteres würde einen starken Anreiz setzen, die ökologischen Auflagen einzuhalten.

...aber die Mittel sind unzureichend

Die Verbändeplattform zur Europäischen Agrarpolitik, in der neben Umweltorganisationen und Alternativen Bauernverbänden auch Germanwatch und andere Entwicklungsorganisationen mitarbeiten, kritisiert, dass die meisten dieser Bedingungen nicht viel mehr tun, als den Status quo festzuschreiben. Besonders deutlich wird dies an den Auflagen zur Fruchtfolge, die es durch die Obergrenze von 70 Prozent für eine Pflanzenart ermöglicht, dass auf einem Acker dreimal hintereinander das gleiche (aktuell vor allem Mais als Futter oder Biogasgewinnung) angebaut werden darf, bevor für ein Jahr etwas anderes angepflanzt werden muss. Auch in den Regionen, die heute von Mais-Monokulturen geprägt sind, verfahren die meisten Landwirte so. Und diese Praxis wirkt sich negativ auf die Bodenfruchtbarkeit und den Schädlingsbefall aus.

Auch die Pflicht zum Erhalt der Grünlandflächen könnte sich als weitgehend wirkungslos erweisen, da sie nach dem bisherigen Vor-

schlag nur die Flächen betreffen soll, die am 1.1.2014 als Dauergrünland genutzt werden. Daher ist zu befürchten, dass Landwirte 2013 bestehende Grünlandflächen umbrechen, um sich die Möglichkeit offen zu halten, sie danach als Ackerland nutzen zu können.

Aus Umweltsicht stellt der Vorschlag der Kommission also einerseits einen wichtigen strukturellen Fortschritt in Bezug auf die Direktzahlungen dar. Diese Struktur wird allerdings (noch) nicht für eine wirksame Ökologisierung genutzt. Dazu wäre eine Fruchtfolge nötig, bei der höchstens 50 Prozent der Fläche mit derselben Frucht bepflanzt wird, also ein jährlicher Wechsel der angebauten Pflanzen stattfindet, und bodenverbessernde Pflanzen wie Erbsen oder Bohnen verpflichtend in die Fruchtfolge integriert werden. Der Stichtag für das Umbruchverbot von Grünland muss in der Vergangenheit liegen, und aus Naturschutzsicht sollte die ökologische Vorrangfläche zehn Prozent der Ackerfläche ausmachen.

Noch größer ist die Lücke in der intensiven Tierproduktion, in der viele Betriebe kaum noch eigene Flächen bewirtschaften. Sie werden durch ökologischere Flächenprämien kaum erfasst, und im Kommissionsvorschlag finden sich keine anderen Instrumente, um die massiven Umweltprobleme aus diesem Sektor anzugehen. Bezüglich der importierten Agrarprodukte, einschließlich der Sojaimporte für Futtermittel, ist die Situation ähnlich: Es gibt keine Ansätze, die Probleme, die vor allem aus der Landnutzungsänderung entstehen, in der reformierten GAP anzugehen.

Auch im finanziell weniger gut ausgestatteten Fonds für ländliche Entwicklung, aus dem freiwillige Agrarumweltprogramme finanziert werden, gibt es kaum neue Elemente. Klimaschutz soll zwar einen der Schwerpunkte bilden – mit welchen konkreten Programmen dies umgesetzt werden soll, bleibt allerdings offen.

Globale Gerechtigkeit fällt ganz unter den Tisch

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der Kommissionsvorschlag eine Enttäuschung. Die Kommission ignoriert die Vorgabe des EU-Vertrags, alle Maßnahmen mit den entwicklungspolitischen Zielen kohärent zu gestalten. Die Reformvorschläge versäumen es, die negativen Seiten des EU-Agrarhandels

zu adressieren, die die ländliche Entwicklung in den Ländern des Südens gefährden. Die viel kritisierten Exportsubventionen werden als Instrument beibehalten und sollen auch dazu eingesetzt werden können „einen angemessenen Anteil der EU am Weltagrarhandel sichern.“ Damit können neue Märkte erobert werden, was potenziell zu noch mehr Problemen für Produzentinnen und Produzenten in den Entwicklungsländern führt.

Die Ausrichtung der GAP auf Export und Wachstum vor allem bei tierischen Produkten gefährdet allerdings nicht nur in den Entwicklungsländern Existenzen, sondern durch den Strukturwandel, der für die „Wettbewerbsfähigkeit“ notwendig ist, auch in Europa. Damit trägt sie zu den oben beschriebenen Problemen der intensiven Tierhaltung und der Sojaimporte bei.

Die Bundesregierung muss vom Bremsen zum Treiber werden

In früheren Reformrunden der GAP hatte die Kommission häufig relativ weitgehende Änderungen vorgeschlagen, die dann von den Mitgliedsstaaten wieder mehr oder weniger stark zurückgedreht wurden. Deutschland gehörte dabei oft zu den besonders überzeugten Verteidigern des Status quo. Nach den ersten Reaktionen aus dem Landwirtschaftsministerium scheint das diesmal nicht anders zu sein, obwohl der Vorschlag der Kommission gerade mit seiner zögerlichen Ausgestaltung der Ökologisierung schon versucht, mögliche Kompromisslinien vorwegzunehmen. Die Obergrenze für Direktzahlungen wird darin rundheraus abgelehnt und die Ökologisierung mit dem Argument der zusätzlichen Bürokratie hinterfragt.

Im Sinne der Kohärenz mit ihren eigenen umwelt-, klima- und entwicklungspolitischen Zielen müsste die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission nicht nur unterstützen, sondern auf eine weiter gehende Ökologisierung auch in der Tierproduktion setzen. Um dies zu erreichen, darf die Auseinandersetzung mit der GAP-Reform nicht nur dem Landwirtschaftsministerium überlassen werden, sondern auch andere Ressorts wie Umwelt und Entwicklung müssen die Position der Bundesregierung aktiv mitbestimmen.

Germanwatch hat sich zusammen mit seinen Partnern immer speziell dafür eingesetzt, die besonders schädlichen Exportsubventionen nicht nur zu reduzieren, sondern vollständig abzuschaffen. Das Landwirtschaftsministerium hat – anders als das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – immer darauf bestanden, dass dies nur durch ein multilaterales Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO geschehen könne. Dort sind entsprechende Verhandlungen aber seit Jahren blockiert.

Anfang Dezember meldet „Der Spiegel“, Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner wolle sich in der GAP-Reform nun auch unabhängig von der WTO dafür einsetzen, dass die Exportsubventionen abgeschafft werden. Damit würde die Bundesregierung zumindest in einem wichtigen Feld einen großen Schritt in Richtung einer nachhaltigeren GAP machen.

Tobias Reichert, Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel, reichert@germanwatch.org

Erschienen im Germanwatch-Mitgliederrundbrief 4/11

GERMANWATCH AKTIV

Germanwatch setzt sich schon seit seiner Gründung vor 20 Jahren mit den entwicklungspolitischen Wirkungen der GAP auseinander. Seit sieben Jahren gibt es ein gemeinsames Projekt mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) zum Thema. Das Projekt hat zwei Schwerpunkte:

- 1) Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit. Derzeit durch die sehr erfolgreiche Ausstellung „MenschMachtMilch“, die die problematischen Auswirkungen der exportorientierten europäischen Milchproduktion für die Landwirte in der EU und in Westafrika zeigt (Infos zur Ausstellung: www.germanwatch.org/handel/mmm.htm).
- 2) Lobbyarbeit, die vor allem in Netzwerken wie der Verbändeplattform zur GAP stattfindet. In ihr sind neben Germanwatch und AbL unter anderem Euronatur, BUND, NABU, Deutscher Tierschutzbund, Bioland, Bundesverband Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Brot für die Welt, misereor und Evangelischer Entwicklungsdienst vertreten. Hier arbeiten wir an konkreten Reformvorschlägen, die ländliche Entwicklung, Umwelt und entwicklungspolitische Verantwortung gleichermaßen voranbringen.