Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft

Zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Von Tobias Reichert

sowie Holger Bartels, Andrea Beste, Christine Chemnitz,
Stephan von Cramon-Taubadel, Martin Häusling, Ulrike Höfken,
Matthias Meißner, Friedrich Ostendorff, Theo Rauch, Bernd Voß,
Marita Wiggerthale¹

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

1 Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrunden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch eigene Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	57
2	Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: weder nach innen noch nach außen wirklich solidarisch	57
3	Neue globale Herausforderungen	60
4	Ein neues Leitbild für die Gemeinsame Agrarpolitik	62
5	Neuausrichtung der Instrumente	63
	5.1 Ökologisch und sozial korrekte Preise	65
	5.2 Stabile Agrarmärkte und faire Preise	69
	5.3 Internationaler Handel und Nachhaltigkeitsstandards	72
6	Fazit	73

1 Einleitung

Aus dem Blickwinkel der Leitbilder Solidarität und Stärke betrachtet, erkennt man gleichzeitig den Kern wie die Defizite der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Ein Rückblick auf fast 40 Jahre gemeinsame EU-Agrarpolitik zeigt, dass die GAP überwiegend Ziele verfolgte, die der inneren Selbstbehauptung dienten: Produktivitätssteigerung, Versorgungssicherheit und Stabilität. Solidarisch ist die EU-Agrarpolitik am ehesten innerhalb der eigenen Grenzen: So wurde vor allem ein Einkommensausgleich zwischen den ländlichen und den urbanen Regionen angestrebt. Wagt man aber einen generationsübergreifenden oder einen Blick über die Grenzen der EU, dann zeigt sich die Agrarpolitik eher als unsolidarisch. In Ihrer Geschichte hat die GAP sowohl innerhalb der EU als auch in den Ländern des Südens zu weitreichenden sozialen und ökologischen Problemen beigetragen. Sie stand damit häufig im Widerspruch zu wichtigen Zielen der EU und ihren Mitgliedsstaaten, insbesondere in der Entwicklungs-, Umwelt- und Klimapolitik. Die Reformen der letzten 20 Jahre haben einige dieser Probleme gelindert, aber nicht gelöst.

Dabei hätte die EU die Chance, mit der Agrarpolitik – immerhin der Politikbereich, der am längsten und weitgehendsten vergemeinschaftet ist – ein vielfältiges Agrarsystem zu stützen, das in vielen Mitgliedsländern der EU eine große kulturelle und soziale Bedeutung hat. Leider haben aber weder die definierten Ziele noch die gewählten Instrumente bislang dazu beigetragen, die vielfältige Agrarlandschaft Europas zu erhalten oder die sozialen und ökologischen Gemeingüter im ländlichen Raum zu stärken. Im Gegenteil: In einigen Sektoren hat die GAP nicht nachhaltige Produktionsmethoden und -modelle befördert. Dagegen steht der Erhalt gewachsener ökologisch und sozial nachhaltiger Strukturen nach wie vor nicht im Zentrum der GAP. Erst seit den Reformen der 1990er-Jahre gibt es Instrumente, mit denen diese Ziele direkt befördert werden können.

Trotz dieser Probleme besteht die Lösung nicht darin, auf eine gemeinsame Agrarpolitik der EU zu verzichten und die Landwirtschaft wieder ausschließlich den Mitgliedsstaaten zu überlassen. Die wachsenden globalen innereuropäischen Herausforderungen können die europäischen Staaten auch in der Landwirtschaftspolitik nur gemeinsam angehen. Durch eine grundsätzliche Neuausrichtung könnte die EU weltweit beispielgebend sein – mit einer Agrarpolitik, die die Vielfalt der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Systeme in den einzelnen Mitgliedsländern stützt und die sozialen und ökologischen Gemeingüter im ländlichen Raum stärkt.

2 Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: weder nach innen noch nach außen wirklich solidarisch

Schon bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1957 wurden die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt; sie haben seither alle Vertragsänderungen unverändert überstanden.

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 39 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union):

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

Dieses auf die innere Selbstbehauptung, auf Versorgungssicherheit, Stabilität und Produktivitätssteigerung fokussierte Verständnis einer Gemeinsamen Agrarpolitik war für das von Hunger geprägte Nachkriegseuropa verständlich. Die Aufmerksamkeit galt den innereuropäischen Produzenten und Konsumenten. Erstere sollten durch Produktivitätssteigerungen und stabile Märkte gestärkt werden, letztere durch moderate Nahrungsmittelpreise. Im Zuge der Reformen in den 1990er-Jahren kam die Stabilisierung der Einkommen für die Landwirte durch Direktzahlungen zumindest implizit als Ziel hinzu. In der sogenannten «Zweiten Säule» der GAP, die seit den 1990er-Jahren ausgebaut wurde, sind auch Umweltschutz und ländliche Entwicklung hinzugekommen.

Bezüglich der angestrebten Produktivitätssteigerung und Versorgungssicherheit war die GAP tatsächlich erfolgreich: Die EU entwickelte sich in wenigen Jahren vom Nettoimporteur zum Selbstversorger für wichtige Nahrungsmittel. Die kontinuierliche Produktions- und Produktivitätssteigerung führte dazu, dass die EU in den 1980er-Jahren zu einem der führenden Exporteure wurde – und damit in anderen Ländern Probleme verursachte.

Inwieweit das Ziel angemessener Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen erreicht wurde, ist aufgrund der Datenlage nur schwer einzuschätzen. Nach Daten der EU-Kommission sind im Schnitt der EU-25 (ohne Rumänien und Bulgarien) die landwirtschaftlichen Einkommen um die Hälfte niedriger als in anderen Sektoren. Allerdings lassen diese Daten die außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe außer Acht. Zudem lassen diese statistischen Erhebungen eine Unterscheidung zwischen Betriebseigentümern, Familienarbeitskräften oder sozialversicherten Arbeitnehmern nicht zu. Arbeitnehmer werden rund 30-40% schlechter bezahlt als vergleichbare Industriearbeitnehmer im ländlichen Raum.

In den alten Mitgliedsstaaten gab es seit Einführung der GAP einen drastischen Strukturwandel, infolge dessen die Mehrzahl der Klein- und Kleinstbetriebe aufgegeben wurde, was zu weniger Beschäftigung führte. In den neuen

Mitgliedsländern gibt es besonders große Probleme mit Armut im ländlichen Raum. Dies gilt gerade für Rumänien und Polen, wo Subsistenzlandwirtschaft noch eine wichtige Rolle spielt. Die GAP hat diese Situation zwar nicht verursacht, muss aber zu ihrer Lösung beitragen. Mit einem möglichen Beitritt der Türkei und – eventuell – der Ukraine würden sich diese Unterschiede in Agrarstruktur, Einkommen und Entwicklungsstand noch weiter verschärfen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die illegale und prekäre Beschäftigung von Arbeitsmigranten vor allem in Schlachthöfen und im Obst- und Gemüseanbau zunimmt. Die Ost-West-Migration innerhalb der EU spielt dabei eine wichtige Rolle. In Europa betrifft die Arbeitnehmerwanderung im Agrarsektor inzwischen mehr als 3 Millionen Beschäftigte; in der Bundesrepublik davon mehr als 500.000. Die Betroffenen arbeiten häufig ohne jede soziale Absicherung, zu schlechten Löhnen und ohne die Möglichkeit, Rentenansprüche zu erwirtschaften. Die Benachteiligten treffen insbesondere Frauen, die eine immer größer werdende Gruppe unter den prekären Arbeitsbedingungen darstellen. Auch hier ist die GAP nicht Hauptursache des Problems, muss aber Teil der Lösung werden.

Für die Verbraucher sind die Ergebnisse der Europäischen Agrarpolitik zwiespältig. Sie haben einerseits bisher von stabilen und tendenziell sinkenden Preisen für Lebensmittel profitiert: Der Anteil des Einkommens, der für die Ernährung ausgegeben werden muss, sank in Deutschland von 38% im Jahr 1960 auf etwa 14% 2010. Andererseits war der Preisrückgang auf den internationalen Märkten noch größer. Dieser Preisrückgang wurde auf den Weltmärkten allerdings auch mit dadurch ausgelöst, dass sich die EU Anfang der 1980er-Jahre vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur wichtiger Lebensmittel wie Getreide, Milch, Zucker und Rindfleisch gewandelt und damit zu einem höheren Angebot von billigen, subventionierten Lebensmitteln beigetragen hat.

Zudem ging die von der Agrarpolitik geförderte Produktivitätssteigerung in vielen Bereichen mit einer geringeren Produktqualität einher. Die Beispiele reichen von wässrigen Tomaten und Schnitzeln bis zu einer drastisch verminderten Sortenvielfalt bei Äpfeln. Obwohl die Lebensmittelsicherheit insgesamt gestiegen ist, kommt es immer wieder zu gesundheitsbedrohenden Skandalen wie der Belastung von Lebensmittel mit Hormonen, Pestiziden und Dioxin.

Hinzu kommt, dass sich aus den Zielsetzungen der GAP Solidarität nur in einem engen Sinne ableiten lässt. Zum Beispiel ist die GAP aus einer generationenübergreifenden Perspektive unsolidarisch, denn die intensivierete Landwirtschaft führt bis heute zu großen ökologischen Problemen: dem Verlust von fruchtbaren Böden und Artenvielfalt, der Überdüngung von Gewässern und zu monotoneren Landschaften. Auch agrarpolitische Ziele, die an außereuropäische Solidarität, insbesondere mit den Ländern des Südens, geknüpft sind, werden in den EU-Verträgen nicht definiert.

In letzter Zeit wird der Zusammenhang zwischen Landwirtschaft und Klimawandel in der Öffentlichkeit stark diskutiert. Die hoch klimawirksamen Spurengase Lachgas und Methan machen in der EU schon etwa ein Zehntel der Gesamtemissionen von Treibhausgasen aus. Hinzu kommen die Emissionen durch

Änderungen der Landnutzung, die vor allem beim Anbau von importierten Futtermitteln wie Soja, aber auch beim Umbruch von Wiesen und der Trockenlegung von Feuchtgebieten in der EU entstehen. Betrachtet man alle mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Emissionen einschließlich Landnutzungsänderung, Betriebsmittelproduktion und Transport, dann hängen schätzungsweise 40% der globalen Treibhausgasemissionen mit diesem Sektor zusammen.² Die Umwandlung von Wäldern und Grasland in Ackerflächen ist zudem der wichtigste Grund für den Verlust der Artenvielfalt.

Betrachtet man die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die landwirtschaftlichen Sektoren anderer Länder – vor allem der Entwicklungsländer –, so kann sie ebenfalls in keiner Weise als solidarisch beschrieben werden. Wie die Agrarpolitik anderer großer Industriestaaten, allen voran die USA, hat auch die der EU weltweit viele Probleme verursacht. Dabei haben sowohl die Importe als auch die Exporte problematische Auswirkungen.

Auf der Exportseite trugen die vor allem in den 1980er- und 1990er-Jahren hoch subventionierten EU-Exporte von billigen Nahrungsmitteln entscheidend zum Verfall der Weltmarktpreise wichtiger Agrargüter bei. Dies schuf gerade in Afrika den Anreiz und die Möglichkeit für die Regierungen vieler Entwicklungsländer, die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu vernachlässigen. In vielen Entwicklungsländern verdrängten europäische Exporte Kleinbauern von den nationalen und regionalen Märkten. Die EU spielt heute auf vielen Exportmärkten nur mehr eine geringe Rolle, aber es gibt nach wie vor bestimmte Produktgruppen wie Geflügel- und Schweineteile, bei denen europäische Exporte in einigen Entwicklungsländern höchst problematische Auswirkungen auf die dortige Landwirtschaft haben. Sie beeinträchtigen Absatzmärkte und behindern Investitionen gerade in der Tierhaltung, die besonderes Potential für Beschäftigung und ländliche Entwicklung bieten.

Die Exporte vor allem von tierischen Produkten waren und sind nur aufgrund der hohen und weiter zunehmenden Futtermittelimporte (vor allem von Soja) möglich. Insgesamt führt die EU deswegen deutlich mehr Kalorien (und virtuelle Landflächen für deren Anbau) ein, als sie ausführt. Schon in der Vergangenheit wurden für den Sojaanbau in Lateinamerika große Urwald- und Savannenflächen gerodet. Mit den sehr viel höheren Agrarpreisen droht sich dieser Prozess zu beschleunigen. Und die weiter steigenden europäischen Futtermittelimporte verschärfen tendenziell die neuen Knappheiten auf den Weltmärkten.

3 Neue globale Herausforderungen

Die globalen sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen die Landwirtschaft steht, sind vielfältig und eng miteinander verwoben. Weltweit

² Siehe: Zukunftsstiftung Landwirtschaft (Hg.): *Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagrarberichtes und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen*, Berlin 2009, S.22.

müssen Nahrungsmittel für eine stark wachsende, zunehmend urbane Weltbevölkerung produziert und ländliche Armut reduziert werden – und das unter immer schwierigeren Bedingungen wie den (überwiegend negativen) Auswirkungen des Klimawandels, den immer knapper werdenden natürlichen Ressourcen, einer fortschreitenden Bodendegradation und instabiler Weltagrarmärkte. Gleichzeitig muss die Landwirtschaft den zukünftigen ökologischen Herausforderungen gerecht werden und den Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren und gegebenenfalls auch noch als Kohlenstoffsенke dienen, die Übernutzung der Böden beenden, die biologische Vielfalt erhalten und die bereits heute knappen Wasserressourcen nachhaltig nutzen.

Eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik hat nicht nur die Aufgabe, Nahrungsmittel zu produzieren, sondern auch die Kulturlandschaft zu pflegen, öffentliche Güter bereitzustellen, dezentral Energie zu erzeugen, lebendige ländliche Räume zu schaffen und ausreichende Einkommen zu erzielen.

Die Krise wegen der enorm gestiegenen Nahrungsmittelpreise in den Jahren 2007 und 2008 und der neuerliche Preisanstieg 2010 deuten auf ein Ende der seit den 1980er-Jahren bestehenden globalen Überschussituation hin. Damit endet auch das Zeitalter dauerhaft niedriger Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Güter. Voraussehbar sind allerdings klimatisch bedingte Ertrags- und Preisschwankungen, die immer wieder Phasen niedriger Preise einschließen werden. Sie werden verstärkt durch Ölpreis-, Wechselkurs- und Zinsschwankungen und politische Eingriffe wie Exportverbote und -zölle bei steigenden bzw. Exportsubventionen bei sinkenden Weltmarktpreisen. In dieser instabileren Marktsituation haben auch die kurzfristige Spekulation und die Aktivität von Finanzinvestoren an den Warenterminmärkten zugenommen, wobei vieles darauf hindeutet, dass auch dies eine kurzfristig stärkere Preisvolatilität verursacht. Auch die subventionierte Nutzung und dadurch unelastische Nachfrage von Agrargütern zur Energieproduktion wirkt sich destabilisierend aus.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Zahl der Unterernährten um fast 200 Millionen gestiegen und liegt nun bei knapp einer Milliarde, obwohl die globale Nahrungsmittelproduktion pro Kopf noch relativ kontinuierlich steigt. Die Gründe dafür sind vielschichtig – ländliche Armut und gleichzeitig steigende Nahrungsmittelpreise spielen eine bedeutende Rolle.

Das Problem der Unterernährung wird durch den Klimawandel schwieriger zu lösen sein: Auch wenn weltweit weitreichende Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel unternommen werden, ist mittelfristig mit niedrigeren Erträgen in wichtigen Produktionsregionen, vor allem aber in vielen Ländern des

Südens zu rechnen. Dadurch sinkt nicht nur die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, sondern auch das Einkommen vieler Produzentinnen und Produzenten in den betroffenen Ländern. Gleichzeitig erhöhen in Zukunft steigende Ölpreise die Kosten für Betriebsmittel der konventionellen, fossilen Landwirtschaft. So werden aufgrund steigender Energiepreise auch die Preise für Düngemittel, Pestizide und den Einsatz von Maschinen steigen. Hier ergeben sich allerdings auch starke ökonomische Anreize, Alternativen zu den klassischen Rezepten der «Grünen Revolution» zu nutzen.

4 Ein neues Leitbild für die Gemeinsame Agrarpolitik

Ausgehend von den genannten Herausforderungen, muss die EU ökologisch und sozial nachhaltige Zielsetzungen und damit ein neues Leitbild für eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik definieren.

Diese neue Agrarpolitik müsste

- einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und der Ernährungssicherheit in der EU und weltweit leisten und mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU kohärent sein;
- Ressourcen nachhaltig und schonend nutzen und vor allem zu Klimaschutz und Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen;
- lebenswerte ländliche Räume mit guten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für selbständige Landwirte und Beschäftigte bei hohem Arbeits- und Gesundheitsschutz schaffen;
- hohe Tierschutzstandards in der Landwirtschaft setzen.

Eine zukunftsgerichtete Agrarpolitik orientiert sich also an einem vielseitigen Solidaritätsbegriff und zielt auf einen multifunktionalen Agrarsektor, der nicht nur die Aufgabe hat, Nahrungsmittel zu produzieren, sondern auch die Kulturlandschaft zu pflegen, öffentliche Güter bereitzustellen, dezentral Energie zu erzeugen, lebendige ländliche Räume zu schaffen und ausreichende Einkommen zu erzielen. Die Messlatte ist dabei die UN-Menschenrechtskonvention, die das Recht auf Nahrung als universelles Menschenrecht verbrieft. Darüber hinaus muss diese Agrarpolitik Anreize dafür schaffen, die Endlichkeit von Ressourcen und die natürlichen Prozesse (z.B. die Nährstoffkreisläufe) zu berücksichtigen. Der Handel großer Mengen von Agrargütern über lange Strecken – auch innerhalb der EU – kann diese Kreisläufe stören. Daher sollte die europäische Landwirtschaft stärker lokale und regionale (Nähr-) Stoffkreisläufe bevorzugen. Ziel darf dabei nicht der Schutz vor Importkonkurrenz oder Autarkie sein.

Eine zukunftsgerichtete Landwirtschaft wird aus ökologischen und ökonomischen Gründen kaum auf fossile Energieträger als maßgebliche Produktionsfaktoren setzen können. Das notwendige Umsteuern wird zum Teil schon durch steigende Energiepreise erzwungen werden. Darüber hinaus müssen auch alle agrarpolitischen und steuerlichen Anreize, die eine weitere Nutzung von fossiler Energie befördern, zum Beispiel die Agrardieselsteuerbefreiung, abgeschafft

werden. Die Landwirtschaft der Zukunft reduziert nicht nur ihren Energieverbrauch, sondern trägt zu einer dezentralen, auf Erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung bei.

Die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik sollte Produktionsmethoden fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen.

Eine weniger auf fossilen und importierten Inputs basierende Landwirtschaft wird in der Regel arbeitsintensiver sein – und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum schaffen. Die Vision einer sozial gerechten Landwirtschaft schließt ein, dass landwirtschaftliche Arbeit ausreichend entlohnt und sozial abgesichert ist. Somit dürfte auch der Strukturwandel in den Beitrittsländern – weg von einer armutsbedingten Subsistenzlandwirtschaft – nicht einfach zu agrarindustriellen Großbetrieben mit wenigen und oft schlechten Beschäftigungsmöglichkeiten führen. In den nordwesteuropäischen Mitgliedsstaaten, die nur noch eine geringe Beschäftigung in der Landwirtschaft aufweisen, kann eine arbeitsintensivere Landwirtschaft der weiteren Entvölkerung ländlicher Räume entgegenwirken und neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Davon können auch Arbeitsmigranten aus anderen EU-Staaten oder Anrainern profitieren. Dabei müssen sie von den tariflichen ortsüblichen Löhnen und Sozialleistungen profitieren.

Aus ökologischer, aber auch aus ethischer Sicht besteht besonders großer Änderungsbedarf in der Tierproduktion. Milch- und Rindfleischproduktion muss wieder überwiegend vom Grünland, mit möglichst hohem Anteil an Weidewirtschaft, erfolgen. Managementsysteme, die Kohlenstoffspeicherung im Boden fördern, die Bodenfruchtbarkeit verbessern und die Artenvielfalt erhalten, sollten gezielt gefördert werden. Geflügelhaltung muss artgerecht in Kleingruppen erfolgen, und insgesamt muss die Tierhaltung stärker an die lokal verfügbaren Flächen gekoppelt werden, sowohl bei der Futtermittelversorgung als auch bei der Nutzung von Mist und Gülle als Dünger.

Die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik sollte Produktionsmethoden fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen.

5 Neuausrichtung der Instrumente

Die heutigen Instrumente der Europäischen Agrarpolitik sind trotz mehrerer Reformen seit den 1990er-Jahren kaum an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen des Agrarsektors angepasst. So dienen die jährlichen ca. 40 Mrd. Euro Direktzahlungen und ca. 4 Mrd. Euro Investitionsbeiträgen vor allem

dazu, eine künstliche Wettbewerbsfähigkeit auf dem zunehmend liberalisierten Binnenmarkt und den Exportmärkten zu erhalten bzw. zu steigern. Die Praxis, Unsummen auszugeben, um Landwirte zu entschädigen, weil ihre Produktion – sogar bei unvollständiger Internalisierung externer Kosten – nicht kostendeckend ist, oder, wo sie es ist, um ihren Gewinn zu steigern, kann nicht dauerhaft fortgesetzt werden.

Um eine sozial und ökologisch nachhaltige Landwirtschaft innerhalb der EU zu fördern, die sowohl nach innen als auch nach außen ihren heutigen und zukünftigen Verantwortungen gerecht wird, müssen die Instrumente der Europäischen Agrarpolitik grundlegend verändert werden. Ausgangspunkt der Überlegungen kann dabei weder sein, neue Begründungen für das derzeitige Niveau der Agrarausgaben im EU-Haushalt zu finden, noch von vornherein eine drastische Kürzung der Agrargelder zugunsten anderer Politikbereiche zu fordern. Vielmehr muss, ausgehend vom oben skizzierten Leitbild und den veränderten globalen Rahmenbedingungen, geklärt werden, welche Politikinstrumente passen, inwieweit sie öffentlich finanziert und ob sie im Sinne der Subsidiarität am besten auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene umgesetzt werden sollten. Der Umfang des notwendigen Agrarbudgets wird sich aus diesen Überlegungen und im Verhältnis zu den Prioritäten in anderen EU-Politikbereichen ergeben.

Europäischer Mehrwert

Ein klarer Mehrwert von Maßnahmen ergibt sich bei Zielen und Problemen

- mit einem grenzüberschreitenden oder sogar globalen Charakter;
- die zwar regional oder national begrenzt sind, für die aber in den betroffenen Ländern keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung stehen;
- die sich mit anderen Politikbereichen überlappen, für die die EU zuständig ist.

Der *Umwelt- und Klimaschutz* hat wie der Erhalt der *biologischen Vielfalt* grenzüberschreitenden, globalen Charakter. Vor allem der Schutz der biologischen Vielfalt verlangt eine enge Verzahnung der europäischen mit der lokalen und regionalen Ebene. Zunächst sind der Erhalt und die Gestaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft (u.a. zu Erholungszwecken) überwiegend lokale Aufgaben. Für die biologische Vielfalt ist es aber von großer Bedeutung, dass Biotop in den unterschiedlichsten Regionen erhalten bleiben und dass sie untereinander vernetzt sind. Deshalb sollte die EU sicherstellen, dass alle Mitgliedsstaaten entsprechende Schutzgebiete ausweisen, und jene Regionen unterstützen, die nur geringe Mittel zur Verfügung haben. Da viele ökologisch wertvolle Gebiete (extensiv) bewirtschaftet werden, ist das auch eine Aufgabe für die GAP. Sie muss allerdings eng mit der Umweltpolitik koordiniert werden und sich an umweltpolitischen Zielen orientieren.

Vor allem in den ärmeren Mitgliedsstaaten sollte die EU auch die *Entwicklung ländlicher Räume* fördern und vor allem Kleinbauern und Landarbeiter dabei unterstützen, einen Weg aus der Armut zu finden. In vielen Beitrittsstaaten, aber auch bei einigen südeuropäischen Mitgliedern reichen die Mittel nicht aus, die Probleme zu lösen. Ob diese Aufgabe speziell als Agrarpolitik bzw. als ländliche Entwicklung definiert oder als Teil der allgemeinen Regionalentwicklung gesehen wird, ist nicht die entscheidende Frage. Wegen der großen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der Landwirtschaft in diesen Regionen ist in jedem Fall eine enge Verzahnung mit der Europäischen Agrarpolitik notwendig.

Da der Markt für landwirtschaftliche Produkte Teil des EU-Binnenmarkts ist und daher keine Handelsbeschränkungen bestehen oder zulässig sind, müssen auch alle Maßnahmen der landwirtschaftlichen *Wettbewerbs-, Markt- und Preispolitik* auf europäischer Ebene beschlossen oder zumindest genehmigt werden. Dies gilt genauso für die *internationale Handelspolitik*, die gegebenenfalls Maßnahmen der Preis- und Marktpolitik aber auch der Umweltpolitik flankieren muss.

Um die Lebensmittelversorgung in der EU dauerhaft sicherzustellen, ist es notwendig, die für die Produktion notwendigen Ressourcen wie Böden, Wasser und genetische Vielfalt von Nutztieren und Pflanzen zu erhalten. Hier bestehen große Gemeinsamkeiten mit den ökologischen und klimapolitischen Zielen.

Für die weltweite Ernährungssicherheit haben die wachsenden Importe von Futtermitteln und Energierohstoffen aus der Landwirtschaft einen Nachteil: Angesichts der schon zu beobachtenden Knappheit an den Weltmärkten tragen diese Importe in die EU zu steigenden Preisen bei – für die Armen in den Entwicklungsländern höchst problematisch. Deshalb muss hier eine Kohärenz mit der Energie- und Klima-, der Forst-, aber auch der Entwicklungspolitik hergestellt werden. Auch im Rahmen der GAP kommt man nicht an der Frage vorbei, wie die landwirtschaftlichen Flächen am besten genutzt werden, um Ernährungs- und Energiesicherheit sowie Umweltschutz zu berücksichtigen.

5.1 Ökologisch und sozial korrekte Preise

Es ist immer noch so: Die Produktpreise spiegeln nicht die sozialen und ökologischen Kosten der Produktion wider. Darin liegt auch ein großer Teil der Fehlentwicklungen des Agrarsystems begründet. So sind weder die negativen Folgen aufgrund der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft in den jeweiligen Produktionskosten enthalten noch die für Gewässerbelastung, den Verlust von Biodiversität oder durch Erkrankungen bzw. erhöhte Sozialleistungen aufgrund eines niedrigen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Die Agrarpolitik muss also sicherstellen, dass die jeweiligen Preise die ökologischen und sozialen Kosten wiedergeben bzw. dass die Entstehung dieser Kosten im Vorfeld unterbunden wird. Dies könnte sowohl durch Richtlinien und Gesetze als auch durch gängige Standards geschehen. Im sozialen Bereich könnten

Instrumente wie Mindestlöhne sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz zum Tragen kommen.

In vielen Fällen wird die Internalisierung ökologischer Kosten zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit weniger energieintensiver Produktionssysteme führen, die meist umwelt- und klimafreundlicher sind. So zeigen viele wissenschaftliche Studien, die den Treibhausgasausstoß im ökologischen und konventionellen Landbau untersuchen, dass der ökologische Landbau das energieeffizientere, emissionsärmere Produktionsverfahren ist. Nährstoffrecycling und der Anbau von luftstickstoffsammelnden Leguminosen ermöglichen den Verzicht auf mineralische Stickstoffdünger. Ebenso führen der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und der eingeschränkte Zukauf von Futtermitteln zu einem effizienten und niedrigen Energieeinsatz sowie zu geringen Transportemissionen. Nicht nur Grünland, auch der Ackerboden ist in ökologisch bewirtschafteten Betrieben mit mehrjährigem Leguminosenanbau und Stallmistgaben ein Kohlenstoffspeicher.

5.1.1 Ansätze zur Treibhausgas-Einpreisung

Angesichts des erheblichen Anteils an Treibhausgasemissionen, die die Landwirtschaft weltweit verursacht, muss sie stärker in die Abkommen und Mechanismen zum Klimaschutz einbezogen werden. Dabei sollte aber nicht vergessen werden: Die Landwirtschaft ist – zusammen mit der Forstwirtschaft – der einzige Wirtschaftssektor, der nicht nur Emissionen verursacht, sondern auch ein Potential als Kohlenstoffsenke hat. Eine Möglichkeit für eine Einbeziehung der Agrarproduktion in ein Treibhausgasregime wäre z.B. das Emissionshandelssystem; eine andere die Belastung aller klimarelevanten landwirtschaftlichen Aktivitäten mit einer Treibhausgassteuer. In einem solchen System würde jede Produktion von Agrarerzeugnissen einer Treibhausgasbilanzierung unterliegen. Die aus der Produktion entstehenden Erzeugnisse würden dann entsprechend ihrer Nettoemissionen entweder mit einer Emissionssteuer belegt, oder die Produktionsaktivitäten würden selbst in ein System des Emissionshandels eingebracht.

Bisher hat vor allem der durch politische Anreizmechanismen ausgelöste Bioenergie-Boom in einigen Ländern der Welt die komplexen Zusammenhänge zwischen Agrarproduktion, Welternährung, Landnutzungsänderungen und Treibhausgasemissionen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt.³ Daher gibt es bislang in der EU nur in der Bioenergieerzeugung einen Ansatz, die bei der Produktion entstehenden Emissionen zu erfassen (Zertifizierung im Rahmen des International Sustainability and Carbon Certification-Systems, ISCC). Ein System, das die gesamte Agrarproduktion erfasst, könnte auf diesen Erfahrungen aufbauen, müsste aber noch weitergehende Anforderungen erfüllen:

³ Siehe dazu den gemeinsamen Vorschlag der Expertengruppen Agrarpolitik sowie Klima- und Energiepolitik in diesem Band auf Seite 99 ff.

Erstens, es sollte international umgesetzt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Ist auf internationaler Ebene keine Einigkeit über die Einrichtung eines solchen Systems zu erlangen, so sollte die Umsetzung zumindest EU-weit erfolgen, um die Konformität mit dem einheitlichen EU-Binnenmarkt zu gewährleisten. In diesem Fall müssten alle Agrarerzeugnisse erfasst und entsprechend der durch ihre Produktion verursachten Treibhausgasemissionen an den Außengrenzen der EU belastet werden. Die Regeln der Welthandelsorganisation WTO müssten dazu so angepasst werden, dass ein Grenzausgleich weder von vornherein als illegitimes Handelshemmnis verboten wird, noch für protektionistische Zwecke missbraucht werden kann.

Zweitens, das eingeführte System darf nicht höhere Kosten verursachen als Nutzen. Niemand möchte Marktversagen durch Politikversagen ersetzen. Die Treibhausgasbilanzierung aller landwirtschaftlichen Aktivitäten (Pflanzen- und Tierproduktion sowie Forstwirtschaft) ist eine komplexe und aufwendige Aktivität. Sie müsste laufend und bei jedem Betrieb erfolgen, wenn die Treibhausgassteuer oder die Eingliederung in den Emissionshandel entsprechende Anreize für Verhaltensänderungen und für die Entwicklung von neuen Technologien schaffen sollen. Beide Ansätze wären mit vergleichsweise hohen administrativen Kosten verbunden, da es in der Landwirtschaft sehr viele Betriebe gibt, die Betriebsstrukturen (Größe, Ausrichtung, Verfahren) sehr heterogen sind und alle Betriebe unter schwankenden natürlichen Bedingungen wirtschaften. Zudem ist zu erwarten, dass diese administrativen Kosten Größendegressionen unterliegen. Daher könnten sich vereinfachte Erfassungsmethoden für kleine Betriebe als vorteilhaft erweisen. Ein alternativer und zumindest kurz- bis mittelfristig praxistauglicherer Ansatz wäre es, die Landwirtschaft nicht direkt in den Emissionshandel einzubeziehen, sondern besonders klimarelevante Betriebsmittel und Bewirtschaftungsmethoden zu belasten. So ist vor allem der Ackerbau relativ energieintensiv. Energiepreise, die die Klimawirkungen des Energieverbrauchs vollständig widerspiegeln, würden daher bereits einen erheblichen Teil der Klimawirkungen der Landwirtschaft erfassen und «korrigieren». Zunächst müssten daher alle Subventionen für fossile Energieträger wie die Dieselsteuerbefreiung für landwirtschaftliche Betriebe abgeschafft werden. Ergänzend müsste auch eine Steuer auf Stickstoffdünger bzw. den Stickstoffeintrag durch Gülle eingeführt werden, da Lachgasemissionen aus der Düngung zu den größten Treibhausgasquellen in der EU zählen. In der Tierproduktion könnten Auflagen für die Flächenbindung und die Behandlung der Exkremente (Festmist statt Gülle) die klimaschädlichsten Effekte reduzieren.

Die Funktion als Kohlenstoffsенke ist gut belegt. Das gilt vor allem für Wiesen und Weiden, aber auch für Ackerflächen, die so bewirtschaftet werden, dass der Humusaufbau gefördert wird. Daher sollten entsprechende Produktionssysteme gezielt gefördert und vergütet werden. Bisher kann sie aber noch nicht genau genug quantifiziert werden, um in ein System zur Treibhausgaseinpreisung integriert werden zu können. Insgesamt besteht noch erheblicher Forschungsbedarf über entscheidende Elemente eines praktikablen Systems dieser Einpreisung,

beispielsweise über die Ebene der Erfassung von Emissionen (z.B. Hof, Handel, Verarbeitung) und die Systemabgrenzungen (flächenabhängige und flächenunabhängige Produktion). Damit die Landwirtschaft in eine umfassende Klimaschutzstrategie eingebunden werden kann, müssen schnellstmöglich vorhandene Wissenslücken durch Forschung und Pilotprojekte geschlossen werden. Danach könnte dann eine qualifizierte Entscheidung fallen, ob die Landwirtschaft am besten über einen Emissionshandel, eine Besteuerung oder durch eine Förderung bestimmter Produktionssysteme in eine Klimaschutzstrategie einbezogen würde.

5.1.2. Vergütung von Ökosystemleistungen für die Landwirtschaft

Öffentliche Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe sollten dazu dienen, zusätzliche Leistungen zu vergüten, die über den betriebswirtschaftlich sinnvollen oder gesetzlich vorgeschriebenen Erhalt von Ressourcen wie Boden und Wasser hinausgehen. Beispiele: die ökologisch angepasste Bewirtschaftung von Natura-2000-Flächen und Regionen, in denen Landwirtschaft aus rein ökonomischer Sicht unrentabel ist, aber wichtig zum Erhalt der Ökosysteme; die Schaffung und Erhaltung von Biotopen und Landschaftselementen; der Anbau bzw. die Zucht traditioneller Sorten und Rassen.

Landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Regionen – beispielsweise Inseln, Bergregionen und Gebiete mit schlechten Böden – sehen sich großen Schwierigkeiten gegenüber: große Entfernungen zu den Märkten, fehlende lokale Dienstleistungen, Anfälligkeit für die Schwankungen der Märkte und die Notwendigkeit, gefährdete Lebensräume zu schützen. Doch gerade sie tragen Verantwortung dafür, einige der wichtigsten europäischen Flächen mit hohem Landschaftswert zu erhalten, da die landwirtschaftliche Tätigkeit eine Voraussetzung für den Erhalt der vielfältigen Landschaften und Habitate ist sowie die Unterstützung kleiner Gemeinden. Es ist von größter Bedeutung, dass die landwirtschaftlichen Betriebe, die sich geringen Gewinnspannen und höchster Verantwortung gegenübersehen, angemessene öffentliche Unterstützung erhalten.

Bisher werden solche Praktiken weitgehend – wenn nicht über den höheren Preis für z. B. Produkte aus ökologischem Landbau – über Agrarumweltmaßnahmen bezahlt. Deren Höhe orientiert sich meist an den Einkommensverlusten. Es wird also berechnet, welche Verluste die Landwirte haben, weil sie weniger ertragreiche Bewirtschaftungsweisen wählen bzw. weil die Landwirte zusätzlichen Kosten durch bestimmte Maßnahmen haben. Dieser Ansatz orientiert sich eng an den Regeln der Welthandelsorganisation WTO, schafft allerdings kaum Anreize da er nachhaltige Produktionsmethoden nicht lohnender macht als andere.

Um öffentliche Güter fördern zu können, müsste man Kosten und Nutzen, die durch Produktion bzw. Konsum der jeweiligen Güter entstehen, genau identifizieren. Dies ist bisher allerdings nicht möglich. Die Biologische Vielfalt zum Beispiel ist besonders schwer in ein System einzubringen, in dem Anreize für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter über Preissignale geschaffen werden. Letztlich müssen wir Antworten auf die Frage finden, wie viel uns die Bereitstel-

lung bzw. die Erhöhung der Population bestimmter Arten wie Braunbär oder Luchs wert ist. Hier könnte die TEEB-Studie (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) als eine erste wichtige Grundlage für Berechnungen dienen.⁴

Ein Weg, die Probleme der betriebsspezifischen Messung zu verringern, wäre die Vergütung bestimmter Anbauarten. Darauf sollte die EU vorerst zurückgreifen. Auf diesem Weg könnte man die Wirkung u.a. von Ökolandbausystemen, High-Nature-Value-Farming auf Umweltmedien (Wasser, Boden und Klima) wie auch die biologische Vielfalt messen. Regional unterschiedlich könnten dann diesen Anbauarten bestimmte Honorierungssysteme zugeteilt werden.

Die Maßnahmen, die die EU zur Stabilisierung ihrer eigenen Märkte trifft, dürfen die Weltmärkte nicht destabilisieren.

5.2 Stabile Agrarmärkte und faire Preise

Höhe und Zuverlässigkeit der Einkommen aus dem Verkauf von Agrarprodukten haben auch Einfluss auf die Zahlungen für öffentliche Leistungen der Landwirtschaft, da beide ja in der Regel als Teil desselben Produktionsprozesses, der ökologisch angemessenen Bewirtschaftung der Landflächen, erbracht werden. Lohnend wird dieser, wenn der Verkauf der dabei erzeugten Produkte und die öffentlichen Zahlungen zusammen ein attraktives Einkommen ermöglichen. Bei unsicheren Preisen lässt sich aber das angemessene Niveau der öffentlichen Zahlungen nur schwer bestimmen.

Für die Gemeinsame Agrarpolitik stellen sich dabei zwei Herausforderungen.

- Die Landwirte und Verbraucher in der EU müssen vor den Auswirkungen extremer Preisausschläge am Weltmarkt geschützt und die Preisentwicklung auf dem EU-Binnenmarkt möglichst berechenbar werden. Es ist aber darauf zu achten, dass die Maßnahmen, die die EU zur Stabilisierung ihrer eigenen Märkte trifft, die Weltmärkte nicht zusätzlich destabilisieren.
- Die Faktoren, die Preisausschläge an den Weltmärkten verstärken, müssen so weit wie möglich reduziert werden.

5.2.1 Stärkung der Erzeuger in der Wertschöpfungskette und regionale Vermarktung

Die Landwirte könnten eher faire Preise erzielen, wenn sie bessere Möglichkeiten hätten, kollektiv über die Vermarktung ihrer Produkte zu verhandeln. Deshalb sollten EU-weite Marktregelungen die Landwirte dabei unterstützen, Erzeugerorganisationen zu gründen, die ihre Verhandlungsposition stärken.

⁴ Siehe <http://www.teebweb.org/>

Diese könnten Preise, Qualität und Verträge aushandeln. Damit die Erzeuger am Markt besser agieren können und größeren Einfluss auf Mengen wie auch auf Preise erlangen, muss es eine wettbewerbsrechtliche Sondererlaubnis europaweiter, ausreichend großer Erzeugergemeinschaften geben, wie wir sie z.B. aus dem deutschen Marktstrukturgesetz kennen. Sind Erzeugergemeinschaften zu klein, können sie in überregionalen Märkten gegeneinander ausgespielt werden. Eine Gruppenfreistellung für landwirtschaftliche Erzeuger (nach dem Vorbild der EU-Regelung für kleine und mittlere Unternehmen) wäre ein sinnvolles Instrument zur Stärkung der Marktposition von Erzeugern.

In diesem Zusammenhang sollte auch das Wettbewerbsrecht überprüft werden, ob es Möglichkeiten unterbindet, kleine und mittlere Unternehmen, Landwirte und Arbeiter in der Wertschöpfungskette zu stärken. Die Wettbewerbspolitik und das Wettbewerbsrecht dürfen grundsätzlich einer Stärkung der Verhandlungsmacht der Landwirte nicht im Wege stehen. Beschränkungen des Wettbewerbs sollten dort erlaubt sein, wo sie der Durchsetzung sozialer und ökologischer Mindeststandards wie der Sicherung von existenzsichernden Löhnen durch Tarifverträge und Verordnungen dienen.

Die Verhandlungsposition der Erzeugergemeinschaften könnte bei einigen Märkten (z.B. Milch) durch eine europäische Monitoringstelle gestärkt werden. Diese sollte Erzeuger- und Abnehmerpreise sowie Gewinnspannen im Agrarsektor analysieren und offenlegen. Vertreter der Monitoringstelle ermitteln die jeweiligen Vollkosten der landwirtschaftlichen Produktion in den verschiedenen Ländern und Regionen der EU. Die Erzeugergemeinschaften können sich bei Preisverhandlungen mit den Abnehmern an den so ermittelten Kosten orientieren und gegebenenfalls abgestimmt die Produktion anpassen, wenn die Preise zu stark oder zu lange unter ein kostendeckendes Niveau sinken.

Inwieweit die hier skizzierten Änderungen in Wettbewerbsrecht und Erzeugerorganisation ausreichen würden, um eine effektive Preisstabilisierung zu erreichen, kann nur die Erfahrung zeigen. Die Monitoringstelle kann auch als Anlaufstelle für Beschwerden über Dumpingpraktiken dienen, die von allen Beteiligten seitens der EU, aber auch von den Betroffenen in Entwicklungsländern und ihren Regierungen genutzt werden kann.

Regionale und qualitätsorientierte Märkte bieten vielen Erzeugern verlässliche Absatzwege und stabile Erzeugerpreise. Deshalb müssen Verwaltung und Handel noch besser an die regionale Vermarktung angepasst werden. Hygiene- und Vermarktungsvorschriften setzen gerade bei Fleisch und Milchprodukten oft nicht direkt auf der Ebene der Lebensmittelsicherheit an (Stichwort: Belastung mit Pestiziden oder Bakterien), sondern bei Auflagen für die Verarbeitung und Vermarktung. Vorschriften wie beispielsweise die, dass in strikt getrennten Räumen geschlachtet und verarbeitet werden muss, sind auf Großbetriebe zugeschnitten.

Die Reform der GAP sollte eine Anpassung dieser Vorgaben an unterschiedliche Verarbeitungsniveaus und Produktionsmengen ermöglichen. Dies würde

es kleineren Betrieben erlauben, das nötige Niveau der Lebensmittelsicherheit durch andere hygienische Maßnahmen zu erzielen.

In den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP sollten jedenfalls regionale Vermarktung und Einzelhandelsstrukturen stärker gefördert werden.

5.2.2 Beitrag zur Stabilisierung der Weltmärkte

Die internationalen Ursachen von kurzfristigen Weltmarktpreisschwankungen kann die EU nicht im Alleingang beseitigen – sie sollte sich aber in internationalen Gremien wie der WTO oder der G20 für verbindliche Regeln in den Finanzmärkten und der Handelspolitik einsetzen. Dies fällt im engeren Sinne nicht in den Aufgabenbereich der GAP, sollte aber eine Aufgabe der EU-Agrarpolitik sein.

Die EU sollte darüber hinaus die Qualität ihrer Statistiken über Preise, Produktion, Verwendung und Lagerhaltung verbessern. Auf den Weltgetreide- und Ölsaatenmärkten z.B. haben die Berichte des amerikanischen Agrarministeriums USDA quasi eine Monopolstellung, was die öffentliche Information betrifft. Hier könnte die EU wesentlich mehr zur Schaffung von Transparenz und somit zur Stabilität beitragen.

Auch bei den Rohstoffbörsen könnte die EU einiges tun, um zu vermeiden, dass die Schwankungen an den Agrarmärkten durch Spekulationen und Finanzanlagen verstärkt werden. Eine mögliche Maßnahme: den Handel mit Futures und Optionen von Marktteilnehmern in der Höhe begrenzen oder ins Verhältnis zu den tatsächlichen physischen Transaktionen setzen. So könnte die Gefahr verringert werden, dass die Preisbildung vor allem von Finanzmarktakteuren bestimmt wird – und nicht von Unternehmen, die ihren physischen Handel gegen Preisrisiken absichern wollen.

Die EU muss sich bei der WTO dafür einsetzen, dass Exportsubventionen und Instrumente mit ähnlichen Wirkungen endgültig verboten werden. Sie exportieren Instabilität, da sie genau dann eingesetzt werden, wenn die Preise auf dem Binnenmarkt niedrig sind. Dort verringern sie dann das Angebot, erhöhen es aber künstlich auf den Weltmärkten und verstärken damit den Preisdruck. Für die bislang kaum von Handelsregeln erfassten Exportverbote und -steuern müssen klare Beschränkungen und Regeln gelten. Allerdings müssen Länder, die selbst Probleme haben, ihre Bevölkerung zu ernähren, sie weiter als Notmaßnahme nutzen können, um zu verhindern dass Lebensmittel exportiert werden, während der Hunger im Land grassiert. Dagegen müssen jene Länder, die sich erfolgreich als Exporteure von Lebensmitteln etabliert haben, auch die Verantwortung für ihre Handelspartner übernehmen, die von den Importen für ihre eigene Ernährungssicherheit abhängig sind. Dies gilt insbesondere für die großen Exporteure.

Als eine Ursache für die stärker schwankenden Weltmarktpreise werden von vielen Experten die deutlich niedrigeren Lagerbestände vor allem bei Getreide angesehen. Der Klimawandel verschärft die Lage noch, da aufgrund häufigerer und stärkerer Wetterextreme mit Ertragsausfällen zu rechnen ist. Um auf extreme

Preisschwankungen reagieren zu können, sollten Nahrungsmittelreserven geprüft und gegebenenfalls aufgestockt werden. Damit könnten zum Beispiel in Phasen drastischer Preisanstiege Lagerbestände koordiniert die Märkte entlasten. (Ein bestimmter «Preiskorridor» für die Weltmärkte ist aber nicht das Ziel.) Man sollte die Erfahrungen mit Lagerhaltungssystemen für Agrargüter aus den 1960er- und 1970er-Jahren aber mit berücksichtigen, um eine Wiederholung der Fehler von damals zu vermeiden.

5.3 Internationaler Handel und Nachhaltigkeitsstandards

Verpflichtende ökologische Auflagen ohne einen finanziellen Ausgleich können auch bei tendenziell steigenden Weltmarktpreisen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Für den Export sollte dies kein großes Problem darstellen, da sich die EU bei einer nachhaltigen Produktionsweise auf Spezialitäten und qualitativ hochwertige Produkte konzentrieren muss. Für diese Produkte ist der Preis nicht der ausschlaggebende Faktor im Wettbewerb. Vielmehr könnte die garantierte Einhaltung hoher Umweltstandards ein zusätzliches Qualitätsmerkmal sein. Größere Probleme können sich aber auf dem Binnenmarkt ergeben, wenn Konkurrenz durch importierte Produkte, die unter problematischen Bedingungen produziert und deshalb preisgünstiger angeboten werden, das Angebot aus EU-Produktion verdrängen.

Hier bietet es sich an, den Zugang zum europäischen Markt an die Einhaltung bestimmter Nachhaltigkeitskriterien zu binden. Der Grundansatz wäre: Agrargüter, bei deren Produktion wichtige globale oder lokale Umweltmedien stark geschädigt werden, dürfen nicht in die EU eingeführt werden. Grundsätzlich sollten alle Agrarimporte – auch von tropischen Produkten wie Kaffee, Soja oder Baumwolle, die in der EU nicht oder kaum angebaut werden – nur dann importiert werden, wenn ihre Produktion keine unakzeptablen ökologischen oder sozialen Schäden verursacht. Man müsste also ein für das jeweilige Exportland angemessenes Niveau von Umwelt-, Klima, und Sozialstandards definieren; und es brauchte Belege, dass sie bei der Produktion beachtet werden.

In vielen Entwicklungsländern entstehen die größten Probleme allerdings nicht durch den Anbau selbst, sondern durch Landnutzungsänderungen. Aus Umwelt- und Klimasicht richtet die Umwandlung von (Regen-) Wäldern, Savannen und anderer ökologisch wertvoller Flächen in Agrarland den größten Schaden an. Aus sozialer und menschenrechtlicher Sicht ist die oft erzwungene Verdrängung von Kleinbauern, die meist Grundnahrungsmittel anbauen, besonders problematisch.

Der für Biomasse zur energetischen Nutzung schon heute verlangte Nachweis, dass Produkte, die in die EU exportiert werden, nicht auf solchen Flächen angebaut werden dürfen, die vor einem bestimmten Stichtag eine besondere Bedeutung als Kohlenstoffsenke oder für die Biodiversität hatten, löst das Problem bestenfalls teilweise, da es zu Ausweicheffekten kommen kann. Um die Verdrängung von kleinbäuerlichen Betrieben zu kontrollieren, müssten die

Kriterien erweitert werden. Der Schutz ökologisch wertvoller Flächen kann nicht primär durch die Agrarimportpolitik erfolgen. Wichtiger ist es, ausreichende (finanzielle) Anreize zu setzen, die es für die jeweiligen Länder und Bevölkerungsgruppen attraktiv machen, natürliche Flächen zu erhalten.

In ihrer Handelspolitik muss die EU gerechte Regeln für einen qualifizierten Marktzugang definieren, Umwelt- und Sozialdumping unterbinden und eine Umstellung auf nachhaltige Verfahren unterstützen.

Im Rahmen des Vorsorgeprinzips würden genetisch veränderte Organismen pauschal von den Importen ausgeschlossen.

Schließlich ist offen, ob und in welchem Umfang auch soziale und arbeitsrechtliche Standards in die Nachhaltigkeitskriterien für den Marktzugang integriert werden sollen. Mit den von der internationalen Arbeitsorganisation ILO definierten grundlegenden Arbeitsrechten wie Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie Gewerkschaftsfreiheit steht im Prinzip eine gute Grundlage zur Verfügung. Sie ließe sich gegebenenfalls um spezielle Standards für Landarbeiter erweitern. Die ILO-Standards bieten einen Rahmen, an dem sich die an den jeweiligen nationalen Kontext zugeschnittene Arbeitsgesetzgebung orientieren kann. Jedoch ist der politische Widerstand gegen die Verknüpfung dieser Standards bei praktisch allen Entwicklungs- und Schwellenländern noch sehr viel stärker als bei den ebenfalls nicht populären Umwelt- und Klimastandards.

In ihrer Handelspolitik muss die EU also gerechte Regeln für einen qualifizierten Marktzugang definieren, Umwelt- und Sozialdumping unterbinden und eine Umstellung auf nachhaltige Verfahren unterstützen. Dies muss im Einvernehmen mit den Handelspartnern im Rahmen multilateraler Regeln geschehen. Insbesondere darf es nicht nur darum gehen, Agrargüter aus nicht nachhaltiger Produktion vom EU-Markt fernzuhalten. Vielmehr müssen Produzenten, für die der Export in die EU besonders gute Möglichkeiten zur Armutsbekämpfung und Ökologisierung der Wirtschaftsweise schafft, erleichterten Zugang erhalten. Dabei ist nicht nur der Abbau klassischer Handelsschranken wie Zölle relevant, sondern diese Produzenten müssen gerade auch dabei unterstützt werden, staatliche und private Qualitätsstandards einhalten und entsprechend belegen zu können.

6 Fazit

Die Europäische Agrarpolitik braucht angesichts ihrer oft problematischen ökologischen und entwicklungspolitischen Wirkungen und neuer Herausforderungen wie Klimawandel und Knappheiten auf den Weltmärkten eine grundlegende Neuorientierung. Dazu ist auch ein neues Leitbild nötig, das das aus

den 1960er-Jahren übernommene Ziel der Produktivitätssteigerung ersetzt. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU muss:

- einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und der Ernährungssicherheit in der EU und weltweit leisten und mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU einhergehen;
- Ressourcen nachhaltig und schonend nutzen und vor allem zum Klimaschutz und dem Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen;
- lebenswerte ländliche Räume mit guten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für selbständige Landwirte und Beschäftigte bei hohem Arbeits- und Gesundheitsschutz schaffen;
- hohe Tierschutzstandards in der Landwirtschaft sichern.

Um diese Ziele verwirklichen zu können, muss die GAP darauf ausgerichtet werden, Produktionsmethoden zu fördern, die natürliche Prozesse nutzen und sich möglichst gut in die sie umgebenden Ökosysteme einpassen. Die Instrumente der GAP müssen grundlegend verändert werden um dies zu ermöglichen. Die wichtigsten Instrumente einer zukunftsfähigen Gemeinsamen Agrarpolitik wären:

- ökologisch korrekte Preise, die auch die Klimawirkungen der Agrarproduktion voll berücksichtigen;
- die Vergütung ökologischer und anderer gesellschaftlicher Leistungen durch öffentliche Zahlungen;
- die systematische Stärkung der Landwirte in der Vermarktungskette, um stabilere und höhere Preise zu ermöglichen;
- effektive gesetzliche Vorgaben für eine angemessene Entlohnung der abhängig Beschäftigten und gute Arbeitsbedingungen und Arbeitssicherheit in der Landwirtschaft;
- eine europäische Agrarhandelspolitik, die nicht auf höhere Exporte setzt oder diese fördert und den Import von besonders umwelt- und klimaschädlich hergestellten Produkten durch Nachhaltigkeitsstandards und Vereinbarungen mit den Exportländern reduziert.

Nehmen wir die heutigen globalen Herausforderungen an, so ist klar, dass ein «Weiter so» keine Option sein darf. Eine ökologische Transformation und damit einhergehend eine nachhaltige und weltweit faire Entwicklung der europäischen Wirtschaft ist ohne eine grundlegend neue Vision für die Landwirtschaft nicht möglich. Zu eng ist dafür der Zusammenhang zwischen Landwirtschaft, Klimawandel, Armut und Hunger. Daher ist ein grundlegender Richtungswechsel in der Agrarpolitik nötig.