

Die Langzeitentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) - Analyse und Empfehlungen für eine ökologische Ausrichtung der Agrarpolitik

Lutz Ribbe

1. Ein Blick zurück

Die Agrarpolitik steht spätestens seit Mitte der 80er Jahre im Fokus öffentlicher Debatten, nachdem die u.a. vielfältigen negativen Folgen der stets auf die Erhöhung der betrieblichen Produktivität ausgerichteten Politik immer offensichtlicher wurden.

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

Die Mechanismen der Agrarpolitik stammten, so MacSharry weiter, aus der Zeit, als für die meisten Nahrungsmittel noch eine Defizitsituation bestanden habe. Da nun Überschüsse auf den wichtigsten Märkten herrschten, seien diese Mechanismen unangepasst, sie würden zu weiterem Produktionswachstum und folglich zu weiteren Lagerbeständen führen. Da die Stützung an die Produktion gekoppelt sei, stelle sie einen Anreiz dar, immer mehr zu erzeugen und die Produktionsmethoden zu intensivieren. Die Intensivierung ihrerseits führe jedoch zu Umweltbelastungen und zu einer Marginalisierung von weniger produktiven Standorten.

„Einkommensstützung in Form von Preisgarantien führe“, so MacSharry, „zu einer unsozialen Verteilung, da sie weitgehend proportional zum Produktionsvolumen erfolge und sich daher auf die größeren Betriebe konzentriere. So entfielen 60 % der damals für Getreide bezahlten Stützungsmaßnahmen auf nur 6 % der Betriebe“.

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

MacSharry sann darüber nach an der Produktivitätsschraube zu drehen, zumindest den öffentlichen Finanzmitteltransfer in die Landwirtschaft damit zu verbinden. Er formulierte **ein völlig neues Ziel für die GAP**, nämlich „*eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben zu bewegen*“. „*Es gibt keinen anderen Weg*“, so MacSharry damals, „*um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raumes, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen*“.

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

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

MacSharry schlug vor, die Marktordnungen so zu gestalten, dass sie Extensivierung und umweltverträgliche Produktionsweisen fördern sollten. Die direkten Einkommensbeihilfen, die damals für Ackerfrüchte und bestimmte Nutztiere¹ bezahlt wurden, sollten nach sozialen und regionalen Gesichtspunkten gestaffelt werden, ebenso alle anderen quantitativen Bestimmungen wie Quoten, Flächenstilllegungen etc. Die Tierprämien sollten zusätzlich an Extensivierungskriterien gebunden sein. Auch die Zahlungen für Ackerfrüchte sollten an den Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen gekoppelt werden. Zusätzlich gefördert werden sollten umweltverträgliche Produktionsweisen und Leistungen in der Landschaftspflege und im Erhalt des Ländlichen Raumes; und zwar in Form von Mehrjahresprogrammen.

MacSharry formulierte damals damit **Grundprinzipien an eine Reform der GAP**, die leider **nicht konsequent aufgegriffen und umgesetzt** wurden, die **aber heute mehr denn je relevant sind** und deshalb von kritischen Bauern- und Umweltgruppen weiterhin zu recht erhoben werden:

Öffentliche Gelder sollten für öffentliche Güter verwendet werden, und nicht dafür, die betriebswirtschaftliche Situation Weniger zu Lasten Vieler und zu Lasten der Umwelt zu fördern. Mit einer Kombination aus Förderinstrumenten, die sowohl strukturpolitische wie auch produktionstechnische Ansätze hatten, sollte eine Wende herbeigeführt werden.

¹ vornehmlich Bullen, Schafe und Ziegen

Von der Preisstützung zu Preisausgleichszahlungen

Es ist bekannt, was mit den MacSharry Vorschlägen geschah: sie wurden im Kern vom zuständigen Ministerrat, der bislang die Entscheidungen allein trifft², verworfen. Das Geld wurde nicht von den Preisstützungen hin zur Förderung einer kohärenten Politik für eine „multifunktionale Landwirtschaft“ umgeschichtet. Lediglich die „flankierenden Maßnahmen“ (u.a. die Agrarumweltprogramme) wurden fortentwickelt; gerade einmal 5% der GAP Mittel flossen damals in diesen Bereich.

Der Grossteil der Finanzmittel verblieb hingegen bei den bisherigen Profiteuren, die diese allerdings nicht mehr in Form direkter Preisstützungen, sondern als „Preisausgleichszahlungen“ bekamen. Diese Zahlungen wurden an den Anbau solcher Kulturen (z.B. Getreide) bzw. an das Halten solcher Nutztiere gekoppelt, für die es früher Preisstützungsmaßnahmen gab.

Diese „Kopplung“ hat dazu geführt, dass sich bis heute an der von MacSharry kritisierten ungerechten Verteilung der Subventionen kaum etwas geändert hat; im Jahr 2006 vereinnahmten 20% der Betriebe 85% der Direktzahlungen aus der 1. Säule.

Franz Fischler, der MacSharry als Agrarkommissar folgte, griff mit seinen Vorstellungen dessen Grundgedanken auf. Er formte aus den Instrumenten, die eher der Unterstützung einer ökologisch ausgerichteten Produktionsweise dienten bzw. die „benachteiligten Gebiete“ im Auge hatten, die sog. 2. Säule der GAP. Er schuf auch den Begriff und die Vision des „**Europäischen Agrarmodells**“, worunter eine Landwirtschaft zu verstehen ist, die weit mehr ist als betriebswirtschaftlich optimiert. In den Schlussfolgerungen des EU Agrarrates vom 18.11.1997 steht hierzu geschrieben:

„Nach Ansicht des Rates muss die europäische Landwirtschaft als Wirtschaftsbereich multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig sein und sich über den gesamten europäischen Raum (einschließlich der benachteiligten Regionen und der Berggebiete) verteilen. Sie muss in der Lage sein, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten, einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten und den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht zu werden.“

Fischler setzte die Politik MacSharry's insofern fort, als er bei allen Reformschritten, für die er verantwortlich war³, versuchte, mehr Geld in die Maßnahmen der 2. Säule zu verlagern. So forderte er im Rahmen der Agenda 2000 eine Obergrenze für die Direktzahlungen⁴ und eine Verlagerung von 20% der Mittel aus der 1. in die 2. Säule. Es ist bekannt, dass er sich damit im Ministerrat nicht durchsetzen konnte.

² das Europaparlament wird erst mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages Mitentscheidungsrecht in der Agrarpolitik bekommen

³ z.B.: Agenda 2000, Reform 2003 von Luxemburg

⁴ in Höhe von 300.000 €/ Betrieb; er konnte sich damit aber nicht durchsetzen, und modifizierte dann diesen Vorschlag in Richtung einer gestaffelten Modulation nach Betriebsgröße (was ebenfalls vom Ministerrat verworfen wurde)

2003 gab es allerdings abermals eine entscheidende Veränderung bei den Direktzahlungen. Die sogenannte „**Entkopplung**“ wurde beschlossen, d.h. die bisherige Bindung der „Preisausgleichszahlungen“ an den Anbau bestimmter, einst preisgestützter Kulturen oder an das Halten bestimmter Nutztiere wurde aufgehoben.

Direktzahlungen nach 2003

Viel zu wenig wurde und wird die Frage diskutiert, was fortan diese Direktzahlungen überhaupt begründet. Bis 1992 war die Begründung für die Zahlungen die Preisstützung für bestimmte Produkte. Von 1992 bis 2003 galt dann das Argument, dass durch die Aufgabe dieser Preisgarantien die Landwirte finanzielle Nachteile erlitten haben, die ihnen ausgeglichen werden sollten. Deshalb gewährt die EU eben jene Preisausgleichszahlung, allerdings nur für genau jene Kulturen und Tiere, die bislang preisgestützt waren⁵. Mit der 2003 beschlossenen „Entkopplung“ ist (quasi) die Geschäftsgrundlage hierfür nicht mehr gegeben!

Dennoch errechnet sich der heutige Prämienanspruch der Betriebe in den Ländern, die das sogenannte „historische Betriebsprämienmodell“ gewählt haben⁶ auf der Basis der durchschnittlichen Prämienhöhe der Jahre 2001 bis 2003. Nur in wenigen EU-Mitgliedstaaten ist es – durch die mögliche Anwendung des sogenannten „Regionalmodells“⁷ - zu einer partiellen Umverteilungen der Zahlungen zwischen Regionen und Betrieben gekommen. In Deutschland beispielsweise wird zum ersten Mal eine Förderung des Grünlands gewährt; der Fördersatz liegt mit rund 70 bis 100 €/ ha⁸ aber nach wie vor weit unter dem durchschnittlichen Fördersatz von Ackerland (rund 300 €/ ha).

Legitimation von Zahlungen

Weder mit dem „historischen Modell“ noch mit dem „Regionalmodell“ wird allerdings die zentrale Frage beantwortet, was die Direktzahlungen, die Agrarpolitiker auch gern die „*einheitliche Flächenprämie*“⁹ nennen, heute rechtfertigt. Was ist die heutige Legitimation dieses milliardenschweren Finanztransfers in die Landwirtschaft hinein? Kann es überhaupt „*entkoppelte* Zahlungen“ geben? An irgendetwas, an irgendein Kriterium, an eine Gegenleistung muss der Transfer von Steuergeldern in die Landwirtschaft hinein doch wohl gekoppelt sein?!

So begann eine intensive Suche nach einer Begründung. In entwaffnender Offenheit führten einmal Vertreter des Deutschen Bauernverbandes in Diskussionen aus, dass die Bauern doch schon immer Geld bekommen hätten, sie hätten folglich auch zukünftig einen Anspruch darauf. Natürlich haben die Verantwortlichen schnell begriffen, dass man damit in der Öffentlichkeit nicht punkten kann. Deshalb hört man ein solches Argument offiziell auch nicht, auch wenn es gedanklich in vielen Köpfen tief verankert sein mag. Es geht vielen Agrarlobbyisten darum, alte Pfründe möglichst lange zu sichern.

⁵ z.B. Getreide, aber nie: Leguminosen oder Grünland, Mais, aber nie ökologisch verträgliche Mischkulturen

⁶ und das ist der absolut überwiegende Teil der EU (15) –Staaten

⁷ spricht die Entwicklung einer einheitlichen Flächenprämie

⁸ unterschiedlich, je nach Region

⁹ die absolut **keine** „einheitliche“ Flächenprämie ist, sondern die in ihrer Höhe extrem unterschiedlich ausfällt!

Die Legitimationssuche fand letztlich in den „Cross Compliance“ (CC) - Kriterien ihren Abschluss. Doch: kann man die Einhaltung eines gesetzlichen Standards – und um mehr geht es bei CC ja kaum - bereits als ein Förderkriterium akzeptieren? Ist es dem Steuerzahler vermittelbar, einer Berufsgruppe für die Einhaltung von gesetzlichen Standards, mit denen aber beispielsweise nicht einmal der massive Schwund an wildlebenden Tier- und Pflanzenarten aufgehalten wird, Gelder zu gewähren?

Selbst wenn man der offiziellen Logik folgen würde, wie ist dann erklärbar, warum es gravierende Unterschiede in der betrieblichen Förderung gibt, weshalb also der Bauer X einen höheren Betrag als der Bauer Y¹⁰ bekommt, und warum Grünland geringer als Ackerland gefördert wird, warum 20% der Bauern 85% der Mittel erhalten? Dass diese 20% der Betriebe nicht 85% der angeblichen ökologischen Leistungen oder der Kulturlandschaftserhaltung erbringen ist ebenso klar wie die Tatsache, dass sie nicht 85% der Folgekosten der angeblich in Europa höheren Standards schultern müssen.

D.h.: 40 Milliarden € in der heutigen 1. Säule suchen weiter nach einer Legitimation. Heute, und noch viel mehr in der Zukunft. Die Agrarreform 2014 ist die nächste Möglichkeit, etwas zu ändern. Diese Möglichkeit darf nicht verpasst werden.

2. Der Blick nach vorn: zwei denkbare Entwicklungspfade für die Landwirtschaft und die GAP nach 2014

Die Agrarpolitik steht vor einer neuen Reformdebatte. Und sie steht vor genau der gleichen Frage, die MacSharry bereits erhoben hat: was soll das Leitbild in der agrarpolitischen Auseinandersetzung sein, wohin soll die Agrarpolitik steuern?

Vielleicht ist es angebracht, zunächst einmal die Frage zu stellen, was eigentlich wäre, wenn es keine Agrarpolitik gäbe? In einem von der Politik nicht beeinflussten Landwirtschaftsbereich würden die gleichen „marktwirtschaftlichen“ Entwicklungen ablaufen wie in anderen Wirtschaftsbranchen auch: die Produktion wandert zum günstigsten Produktionsstandort und sie konzentriert sich, wobei sogenannte „externe Kosten“ in die wirtschaftliche Betrachtung nicht einbezogen werden.

Die Frage, die sich die Agrarpolitik zuerst stellen müsste, die aber nicht wirklich gestellt wird, ist die nach der eigentlichen Zielsetzung. Was will man erreichen? Sind die Ziele der GAP, die seit 1958 völlig unverändert in den Verträgen der EU stehen, noch aktuell? Sind sie kompatibel mit den „neuen Herausforderungen“, die die amtierende Agrarkommissarin Fischer Boel im Rahmen des Health Checks definiert hat? Führen die 1958 festgeschriebenen Ziele zum „Europäischen Agrarmodell“? Werden die von MacSharry gestellten Ansprüche damit abgedeckt, oder müssen nicht sogar noch ganz andere,

¹⁰ In Deutschland bekommen 1,6% der Betriebe mehr als 100.000 € an Direktzahlungen; zusammen schöpfen sie ca. 30% aller Direktzahlungen ab.

In der EU (25) bekommen 11% der Betriebe mehr als 10.000 € an Direktzahlungen; zusammen vereinnahmen sie rund 75% aller Direktzahlungen

mittlerweile anerkannte Zielsetzungen (wie flächendeckende Landwirtschaft, Erhalt oder gar Schaffung von Arbeitsplätzen) mit aufgenommen und berücksichtigt werden?

Im Rahmen der Reformdebatte 2014 ist eine neue Diskussion um die Zielsetzung der GAP überfällig. Es bedarf eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über die Ausrichtung und Zielsetzung der agrarpolitischen Reise, bevor über Instrumente, Geldverteilung und Säulenmodelle geredet und entschieden werden kann.

Kernfrage: Liberalisierung und Weltmarktorientierung oder „Europäisches Agrarmodell“?

Eine rein betriebswirtschaftlich ausgerichtete und optimierte Agrarproduktion endet in der „Agrarindustrie“. Will ein Landwirt wirtschaftlich überleben, muss er möglichst die Kostenführerschaft übernehmen, um mit massenweise hergestellten billigen Rohstoffen ein einigermaßen ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Die Komponenten, die man benötigt, werden – egal woher, aber immer so billig wie möglich - zum günstigsten Standort geliefert. Dort wird „das Produkt“ hergestellt, das dann - durchaus wieder über lange Distanzen hinweg - zum Konsumenten geliefert wird. Eine regionale und ökologische Kreislaufwirtschaft sieht anders aus. Als Beispiel mag die Geflügelproduktion dienen, die stark auf dem Einsatz billiger Importfuttermittel beruht.

Die Tierhaltung im allgemeinen und die Geflügelhaltung im besonderen kann sicherlich am besten für die Beschreibung dieses Prozesses dienen. In der Geflügelhaltung beispielsweise liefen massive Konzentrationsprozesse bereits in den 60er und 70er ab. Die sozialen, ökologischen, tierschützerischen und regionalen Konsequenzen sind bekannt. Die Geflügelhaltung, besser: die Geflügelproduktion, ist aufgrund ihrer Kapitalintensität fast vollständig aus der bäuerlichen Hand abgeglitten. Im Schweinesektor sind derzeit ähnlich massive Umwälzungen zu beobachten, der Milchsektor – noch beeinflusst durch die Marktordnungen (z.B. die Quoten) - wird folgen, wenn nicht „gegensteuert“ wird.

In der „freien“ Marktwirtschaft gilt nur ein einziges Prinzip: das der kostengünstigsten Produktion. Der Markt kennt Preise, aber er erkennt von sich aus Ziele wie „flächendeckende Bewirtschaftung“, Umwelt oder Biodiversität, Weidehaltung oder Klimaschutz etc. nicht an. Solche gesellschaftlich anerkannten und akzeptierten Werte spiegeln sich in den Erzeugerpreisen nicht wieder, für die Landwirte stellen sie vielmehr Kostenfaktoren dar, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht minimiert werden müssen.

Das Gegenmodell zur „Kostenführerschaft“ ist das vom früheren EU-Agrarkommissar Fischler propagierte „**Europäische Agrarmodell**“. Es greift diese gesellschaftlichen Zielsetzungen auf und versucht sie in die Politik zu integrieren. Beim „Europäischen Agrarmodell“ geht es um eine Landwirtschaft, vor der die Umwelt nicht geschützt werden muss, sondern die von sich aus die Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes integriert, die regionalen Ansprüchen genügt, gesonderte Qualitätsansprüche formuliert, Tierschutzaspekte anspricht etc. Eine solche Landwirtschaft **ist nicht zu Weltmarktpreisen zu haben**. Diesen wichtigen Satz hat einst der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss formuliert. Es ist eine zentrale und wichtige Aussage, die auch für die Ausrichtung der Politik von zentraler Bedeutung ist: **wo der Markt versagt, muss Politik ansetzen!**

Die Agrarpolitik hat über Jahrzehnte zu einseitig den Weg der „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit durch Kostenführerschaft“ gefördert. Sie hat damit wesentlich den radikalen Strukturwandel in der Landwirtschaft, in der Landbewirtschaftung und alle bekannten, durch die Landwirtschaft verursachten Umweltbelastungen in Kauf genommen. Fast alle agrarpolitischen Instrumente waren hierauf ausgerichtet: Forschung und Lehre, staatlich geförderte Flurbereinigungsmaßnahmen, einzelbetriebliche Investitionsförderungen, die Marktordnungen, später die Preisausgleichszahlungen. Sogar die Handelklasseregelungen spielten dabei eine Rolle. Auch die Chemische und Pharmazeutische Industrie half dabei, nicht ganz uneigennützig. Und heute steht die Gentechnikindustrie parat, um diesen Prozess noch mehr zu pushen.

Doch es ist agrarpolitisch auch noch etwas anderes passiert. Mitte der 70er Jahre begann die Politik zu erkennen, dass damit viele negative Entwicklungen verbunden sind. Mit den Bergbauernprogrammen wurde beispielsweise der Versuch gestartet, einer unerwünschten negativen Entwicklung, nämlich dem Rückzug der Landwirtschaft aus den sogenannten „benachteiligten Gebieten“, entgegen zu wirken. Später folgten die ersten Agrarumweltmaßnahmen, in den Europäischen Strukturfonds wurde das damalige Ziel 5b „Entwicklung ländlicher Räume“ aufgelegt. Im Laufe der Zeit wurden daraus wichtige Teile der heutigen 2. Säule der GAP fortentwickelt.

Der heute zu beobachtende Streit um die Agrarsubventionen, der in den kommenden Jahren eine Fortsetzung finden wird, ist nichts anderes als ein verkappter, nicht offen ausgetragener und somit ungeklärter Disput über das eigentliche Konzept der Agrarpolitik: wo soll die GAP ansetzen, wohin soll sie steuern? Wen oder was soll der Steuerzahler unterstützen? Soll der rein betriebswirtschaftlich optimierte Betrieb, der sich „nur“ marktkonform verhält, weiter im Förderfokus bleiben? Will man ihn fit machen und ihm den Rücken frei halten, wenn er auf immer volatilieren Weltmärkten Probleme bekommt? Will man ihm die Risiken, die er nicht tragen will, und die Umweltbelastungen, die er produziert, abnehmen? Oder sollte die GAP nicht lieber jenen Betrieben, die ihr Heil in der Agrarindustrie und den Weltmärkten sehen, alles Gute wünschen, und statt dessen das Europäischen Agrarmodell, die „bäuerliche, multifunktionale Landwirtschaft“, die ihre vielleicht radikalste Ausprägung in der Ökologischen Landwirtschaft findet, in den Mittelpunkt des politischen Handelns rücken? Genau auf diese Frage ist die Reformdebatte 2014 zunächst zuzuspitzen, bevor über Instrumente gesprochen wird!

3. Der Ökologische Landbau und die GAP Reform 2014

Wer sich geschichtlich und politisch mit dem Ökologischen Landbau befasst, dem fällt schnell auf, dass dieser keine „Erfindung“ der Agrarpolitik ist. Er hat seinen Ursprung bei einzelnen Landwirten, die mit den produktionstechnischen Ausrichtungen der „konventionellen“ Landwirtschaft und deren Auswirkungen auf Mensch, Tier, Umwelt, Produkt und Betrieb nicht einverstanden waren, die nach Alternativen suchten und diese selbst entwickelten. Über viele Jahre wurde der Ökologische Landbau von der Politik und den klassischen berufsständigen Vertretungen ignoriert bzw. belächelt. Doch spätestens seit Mitte der 80er Jahre genießt er politische Anerkennung und hat Eingang in die GAP gefunden.

Zu den bereits angesprochenen „flankierenden Maßnahmen“, die die EU auflegte, gehörte auch die Förderung des Ökologischen Landbaus. Vom damaligen Verständnis her zielte seine staatliche Unterstützung aber nicht darauf ab, eine ökologische oder strukturelle Alternative zur herkömmlichen, konventionellen Produktion zu entwickeln. Er wurde vielmehr im Rahmen der sogenannten „Marktentlastungsmaßnahmen“ gefördert, und stand damit quasi auf einer Stufe mit Instrumenten wie den Flächenstilllegungs-, den Vorruhestands- und Aufforstungsprogrammen; er „diente“ der Politik folglich als Mittel zum Überschussabbau.

Aber auch dies sollte sich bald ändern. Die Kommission erkannte bald die Umweltvorteile des Ökologischen Landbaus an, seine formelle Anerkennung als „Agrarumweltmaßnahme“ ist Ausdruck davon. Auch die später von der EU erlassenen Verordnungen, mit denen dann Anbau- und Produktionsvorschriften staatlich verbindlich geregelt wurden, zeugen von der wachsenden Aufmerksamkeit, die der Ökologische Landbau politisch erfuhr; ebenso die gesetzlichen Regelungen, die folgen sollten.

Seine Vorteile für die Qualitätsproduktion, den Tierschutz etc. sind mittlerweile weltweit anerkannt. Dennoch ist er noch nicht formal zum Leitbild der Agrarpolitik oder aber als „beste Produktionsform“ zur Umsetzung des Europäischen Agrarmodells erhoben worden, obwohl er am besten die Vorstellungen der EU zur Nachhaltigen Entwicklung verwirklichen würde.

In Hinblick auf die Agrarreform 2014 und der Zeit danach ergeben sich zusammenfassend aus Sicht des Ökologischen Landbaus einige Empfehlungen und Forderungen:

1. Zunächst ist eine Zieldiskussion darüber zu führen, was mit der Agrarpolitik überhaupt erreicht soll. Für den Ökologischen Landbau ist dabei klar: nicht das „Wachstumsmodell“ einer monofunktionalen, kostenoptimierten Agrarindustrie mit einer klaren Weltmarktorientierung darf weiter im Fokus der Politik verbleiben. Die GAP hat sich auf die Fortentwicklung und Umsetzung des „Europäischen Agrarmodells“ mit einer multifunktionalen, Nachhaltigkeitsprinzipien folgenden Landbewirtschaftung zu konzentrieren.
2. Da die im Rahmen des Health Checks benannten neuen Herausforderungen, nämlich der Schutz des Klimas, der Biodiversität und des Wasserhaushalt am besten mit den Methoden des Ökologischen Landbaus verwirklicht werden können, und da dieser auch das „Europäische Agrarmodell“ produktionstechnisch am besten umsetzt, sollte dieser zum Leitbild der GAP erhoben werden.
3. Alle zukünftigen Fördermaßnahmen, egal ob es Investitions- oder Flächenförderungen sind, brauchen eine gute gesellschaftliche Begründung, d.h. nachvollziehbare Kriterien. Darauf hat bereits der Europäische Rechnungshof in seinen Berichten sowohl über die 2. Säule der GAP als auch zu „Cross Compliance“ hingewiesen.
4. Investitionsförderungen dürfen deshalb nicht mehr gewährt werden, um relativ wenige Betriebe „nur“ marktfähig im Sinne einer Weltmarktorientierung zu machen. Vielmehr sind Strategien für Landwirte zu entwickeln, die sich nachhaltigeren Produktionsmethoden, vornehmlich denen des Ökologischen Landbaus, widmen wollen. Nicht die Vergrößerung

und Spezialisierung von Betrieben, sondern deren ökologischer Umbau muss folglich das zukünftig ausschlaggebende Vergabekriterium sein.

5. Zukünftige Flächenförderungen sind an konkrete „Leistungen“ der Landwirte in den Bereichen Natur-, Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätserzeugung und Arbeitsplatzsicherung zu binden. Diese müssen über die allgemeinen, existierenden Gesetzesstandards hinausgehen. Ein Ausgleich tatsächlich vorhandener Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Weltmarkt, aber auch im Binnenmarkt, ist nur akzeptabel, wenn sowohl die konkreten Erschwernisse als auch die jeweilige Höhe des dafür gewährten Ausgleichs transparent und nachvollziehbar belegt werden¹¹. Die Wiedereinführung der sogenannten Anreizkomponente muss die Attraktivität dieser Maßnahmen der jetzigen 2. Säule unterstützen.

Diese Publikation ist kofinanziert von der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Die alleinige Verantwortung für diese Publikation liegt beim Herausgeber. Die Kommission ist nicht verantwortlich für die Verwendung von Informationen dieser Publikation.

¹¹ Dabei ist zu beachten, dass beispielsweise höhere Tierschutzstandards nicht mit einer Flächenprämie, von der auch viehlose Betriebe profitieren würden, kompensiert werden können. Entsprechende Mitnahmeeffekte müssen von vornherein ausgeschlossen werden.