

Impulse für eine nachhaltige deutsche und europäische Agrar- und Ernährungspolitik

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union und deren nationaler Umsetzung

Berlin, den 02. November 2020

Die GAP spielt eine Schlüsselrolle bei der Steuerung unserer Agrarpolitik. Schon mit ihrer Entstehung in den 60er Jahren hat die GAP ein breites Spektrum von Zielen erfüllen sollen: vom Schritt halten bäuerlicher Familieneinkommen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung, der Steigerung der Produktivität bis hin zur Ernährungssicherung der EU-Bürgerinnen und Bürger. Parallel haben der Anstieg der Weltbevölkerung und die Globalisierung der Agrarmärkte zu einer notwendigen, aber einseitigen Steigerung der Flächenproduktivität mit negativen Auswirkungen auf Natur und Umwelt geführt. Dies ist eine der Ursachen der heutigen Nachhaltigkeitsdefizite.

Der RNE hat die Ende Oktober 2020 erfolgten Beschlüsse im Agrarrat und im Europäischen Parlament zur Reform der GAP aufmerksam verfolgt. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslage der 27 Mitgliedstaaten ist der sich abzeichnende Kompromiss als Achtungserfolg zu werten, bleibt aber weit hinter den eigentlich erforderlichen Reformen hin zu mehr Nachhaltigkeit zurück. Nun gilt es vor allem, den nationalen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Agrarreform, insbesondere bei Eco-Schemes und Strategieplänen, mutig auszunutzen. Deutschland muss hier eine Vorbildfunktion einnehmen und auf nationaler Ebene mit weitergehenden Regelungen vorangehen. Bereits 2017 hat der RNE aufgrund der anstehenden Revision der GAP in einer Stellungnahme grundlegende Empfehlungen für ihre nachhaltige Ausgestaltung formuliert.

Ohne Verhaltensänderungen auch im Konsum wird das heutige Agrar- und Ernährungssystem scheitern. Zukünftig muss die GAP dazu führen, den Übergang zu einem nachhaltigen Ernährungssystem in der EU zu bewältigen und die europäischen Landwirte in die Lage zu versetzen, den notwendigen Beitrag zur Erreichung der Klima- und Biodiversitätsziele der EU zu leisten und die Umwelt zu schützen. Dieser Übergang darf im globalen Ernährungssystem nicht zu Verwerfungen führen. Der Menschenrechtsansatz als übergeordnetes Prinzip¹ sowie Umwelt- und Sozialstandards müssen bei Nachfrage, Produktion und in den Lieferketten international geachtet werden.

¹ Umsetzung der UN-Deklaration für die Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und anderen Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten (UNDROP), der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung sowie der Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern (VGGT).

Im Rahmen des *Green Deals* verabschiedete die EU-Kommission im Mai 2020 u. a. die *Farm-to-Fork*-Strategie, die neben der EU-Biodiversitätsstrategie das Kernstück der EU-Kommission zur Änderung des Agrarsystems bildet. Beide Strategien beziehen sich auf die Ernährungssysteme und erkennen an, dass eine gesunde Gesellschaft untrennbar mit einer gesunden Natur verbunden ist.

Wesentliches Ziel der *Farm-to-Fork*-Strategie ist ein Ernährungssystem, dass in **allen** Bereichen der Nachhaltigkeit Fortschritte bringt – für Primärerzeuger, Verbraucher, in der Verarbeitung und im Handel. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen sich nun in der Weiterentwicklung der GAP an diesen umfassenden und notwendigen Zielsystemen der *Farm-to-Fork*-Strategie und der Biodiversitätsstrategie orientieren und die dort formulierten Ziele in politisches Handeln übersetzen. Neben den notwendigen Konvergenzprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten muss nach Auffassung des RNE die GAP, beginnend mit der nächsten Förderperiode, auch deutlich mehr Mittel zielgenau für den Erhalt der Ökosysteme und die Transformation der Landwirtschaft aufwenden. Der nationale GAP-Strategieplan Deutschlands muss gewährleisten, dass die Ziele der *Farm-to-Fork*-Strategie und der Biodiversitätsstrategie in der Bundesrepublik erreicht werden können.

Eine deutsche Ausgestaltung nachhaltiger Agrarpolitik

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nehmen die Indikatoren zu nachhaltigen Ernährungssystemen ebenfalls einen breiten Raum ein. Der RNE hat zuletzt anlässlich der Sitzung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung eine Stellungnahme zur nachhaltigen Weiterentwicklung der Ernährungssysteme abgegeben und mehr Kohärenz zwischen den einzelnen Politikfeldern gefordert.

Wesentliche Grundsätze dafür sollten sein:

- Zusätzliche Verankerung der Agrarökologie als gleichwertiges Leitprinzip neben sozialen und ökonomischen Zielsetzungen.
- Entwicklung zusätzlicher Instrumente, die Preissignale setzen, um Nachfrageimpulse zu geben sowie ökologische und soziale (externe) Kosten in Preise einzubringen, damit nachhaltig produzierte Lebensmittel nicht mehr gegenüber anderen Lebensmitteln benachteiligt sind.

Dass die in der Nachhaltigkeitsstrategie bereits festgelegten Indikatoren zu Ernährungssystemen fast überwiegend negative Trends aufweisen (die sogenannten „*Off-Track*-Indikatoren“), unterstreicht den akuten Handlungsbedarf in Deutschland.

Unsere Anforderungen an die von der Bundesregierung im Juli 2020 eingesetzte Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) sind,

- Vorschläge zur Neuprogrammierung der GAP für die Jahre 2023 ff. und der damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig und aktiv zu nutzen,
- Vorschläge für die Ausgestaltung der notwendigen Umstellungshilfen und -anreize in Richtung einer naturverträglichen, klimaneutralen und tierwohlgerichten Landwirtschaft zu formulieren.

Gelingt dies nicht, werden vor dem Hintergrund weiter zunehmender Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern und steigender gesetzlicher Anforderungen mehr Betriebe in größere ökonomische Probleme geraten als bisher schon. Gleichzeitig ließen sich auch die

Zielsetzungen der *Farm-to-Fork*-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie nicht erreichen. Das langfristige Ziel ist eine sich selbsttragende, ökologisch nachhaltige Landwirtschaft.

Der RNE empfiehlt für die Ausgestaltung der GAP auf der Bundesebene und in den Bundesländern folgende Maßnahmen und Mindestanforderungen:

- **Bei der Ausgestaltung der deutschen Agrarpolitik sollte das Potential der Eco-Schemes genutzt und die Agrarökologie zum Orientierungspunkt werden.** Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, pauschale Flächenprämien spätestens ab der 2028 beginnenden Förderperiode vollständig durch eine gezielte Honorierung gesellschaftlicher Leistungen von Landwirtinnen und Landwirten zu ersetzen. Die Eco-Schemes bieten sich für diesen Einstieg aus dem Ausstieg der pauschalen Flächenprämien an. Ein Mindestbudget von anfangs 30 Prozent der ersten Säule ist für die Eco-Schemes zu nutzen und muss jährlich erhöht werden. Eventuell nicht verbrauchte Mittel für Eco-Schemes und Agrarumweltmaßnahmen sollten nach Auffassung des RNE auf keinen Fall auf die allgemeine Flächenprämie umgelegt werden, sondern der zweiten Säule zufallen. Konkrete Maßnahmen könnten sein:
 - (i.) artgerechte und flächengebundene Tierhaltung durch verbindliche Haltungskennzeichnung und zügige Umsetzung der Vorschläge der Borchert Kommission;
 - (ii.) verstärkte Förderung von Ökolandbau, um die Ziele der Bundesregierung für 2030 (20%) bzw. der EU-Kommission für 2030 (25%) erreichen zu können;
 - (iii.) Bewahrung und Wiederherstellung von Habitaten und Landschaftselementen (Hecken, Säume, Brachen etc.) auf mind. 10% der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Betriebs- oder Betriebsgemeinschaftsebene²;
 - (iv.) gezielte Anreizsysteme entwickeln, damit Umweltschutz sich für die Landwirtin und den Landwirt lohnt. Denkbar wäre eine genossenschaftliche Organisation von Umweltmaßnahmen nach dem niederländischen Modell³;
 - (v.) Einführung einer Gemeinwohlprämie oder vergleichbarer Instrumente zur Honorierung von Leistungen der Betriebe für Umwelt und Klima (Eco-Schemes) und
 - (vi.) Weiterentwicklung des Ökolandbaus und anderer nachhaltiger Landnutzungssysteme durch zusätzliche Forschungs-, Bildungs-, Zertifizierungs- und Technologiemaßnahmen.
- **Potenziale der Digitalisierung erschließen:** Der RNE empfiehlt eine vorrangige Förderung der Digitalisierung, wenn dadurch Agrarökologie und Kreislaufwirtschaftssysteme gestärkt sowie die Bodenverdichtung, der Biodiversitätsverlust und der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln reduziert werden. Ziel muss es sein, eine bessere und sicherere Nutzung von Daten und Analysen (Erzeugungs-, Flächennutzungs-, Umweltdaten, Geoinformationen, etc.) in der Landwirtschaft zu erreichen, um neben der Anwendung präziser und moderner Produktionskonzepte auf Betriebsebene auch Transformationserfolge der Landwirtschaft hin

² BfN 2020: Biodiversität in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU nach 2020

³ LandInForm, 02/2017, S. 46 f.: Agrarumweltschutz: Nur noch kooperativ

zu mehr Nachhaltigkeit unter Wahrung der Rechte der Landwirtinnen und Landwirte aufzeigen zu können.

- **Die Klimakrise und ihre Auswirkungen auf die Landwirtschaft erfordern Strategien, um deren Resilienz zu stärken.** Hierfür regt der RNE an, die 2008 beschlossene Anpassungsstrategie an den Klimawandel zu überprüfen und ggf. um standortbezogene Szenarien für Klimaauswirkungen in Deutschland zu ergänzen, um so einen risiko- und standortbezogenen Modulbaukasten vorzuhalten, der die Auswirkungen auf die Landwirtschaft minimiert.
- Bedeutung von **regionaler Produktion** und **regionalem Konsum stärken**.
- **Konsum- und Verhaltensänderungen durch Bewusstseinsbildung und Anreizsysteme fördern:** Die nachhaltige Wahl sollte die einfache Wahl sein. Um eine Veränderung im Konsum und beim Verbraucher zu bewirken, müssen Lebensmittel auch ökologische und soziale Kosten enthalten.

Gestaltungsspielräume der Bundesregierung in der Weiterentwicklung der GAP ausschöpfen:

Der RNE sieht in den bisherigen Beschlüssen der EU-Organe zur Fortentwicklung der GAP nur erste Schritte und fordert dringend die Konkretisierung der einzelnen Maßnahmen⁴. Er fordert zumindest die vollständige Anpassung der GAP an den *Green Deal* und die *Farm-to-Fork-Strategie* / Biodiversitätsstrategie. Mit den jetzigen Regelungen würden lediglich Anreize für eine Intensivierung und Industrialisierung der europäischen Landwirtschaft gesetzt. Ökologische oder auf mehr Tierwohl ausgerichtete Förderprogramme stehen mit dem grundsätzlichen Konzept der Finanzierung nicht im Einklang. Ebenso müssen die sozialen Belange von Arbeitnehmern und Saisonarbeitskräften stärker berücksichtigt werden. Die Flexibilität der Verwendung der Mittel für die GAP muss deutlich erhöht werden. Die pauschale Flächenprämie muss abgeschafft werden. Die Umwandlung in finanzielle Anreize für Natur- und Klimaschutzmaßnahmen und Investitionshilfen ist erforderlich. Die Förderung von Junglandwirtinnen und Junglandwirten sollte nicht weiter flächen- sondern bedarfsbezogen erfolgen.

Eine Transformation, hin zu nachhaltiger Landwirtschafts- und Ernährungspolitik erfordert **zügig konkrete Rechtssetzungsvorschläge** der EU-Kommission.

Der RNE empfiehlt,

- die **Agrarproduktion innerhalb der EU stärker auf die Versorgung des Binnenmarktes zu fokussieren und die Exporte mit der Tragfähigkeit der globalen agrarökologischen Systeme in Einklang zu bringen**. Zugleich ist die Abhängigkeit der EU-Landwirtschaft von Importen von Agrar-Rohstoffen zu reduzieren, wenn diese innerhalb der EU nachhaltiger erzeugt werden können. Die Politik ist aufgerufen klar zu beschreiben, was das mittlerweile allgemein anerkannte Prinzip der Kreislaufwirtschaft für die Landwirtschaft bedeutet; die *Farm-to-Fork-Strategie* macht hierzu leider keine Aussagen. Es muss ebenso sichergestellt werden, dass komparative Kostenvorteile der ärmsten Länder bei der Produktion von Agrargütern und ihre Handelspräferenzen bei Exporten in die EU nicht durch Maßnahmen der europäischen Agrarpolitik unterminiert werden.

⁴ siehe dazu Bericht des europäischen Rechnungshofes Nr. [13/2020](#)

- dass **der Bedarf an Eiweißfuttermitteln über den Ausbau der einheimischen Futtermittelerzeugung in der EU gedeckt werden sollte**. Eine europäische Eiweißstrategie wird seit Jahrzehnten erfolglos diskutiert, sie muss endlich beschlossen und implementiert werden. Politikmaßnahmen müssen ergriffen werden, die Europa zum Vorbild werden lassen, um gleichzeitig weltweit auf eine **Anhebung der Standards** hinzuarbeiten.
- dass **neue technologische Verfahren bei der notwendigen Transformation zu einem nachhaltigen Ernährungssystem eine Rolle spielen können**. Voraussetzung dafür ist eine Prüfung, dass das **Vorsorgeprinzip** und seine gesetzliche Umsetzung gewahrt sind und eine breite Einschätzung ihres Nutzens für die Gesellschaft und ihrer Risiken gleichermaßen erfolgt ist. Vor allem sind systemübergreifende Ansätze zu fördern. **Forschungsmittel müssen deshalb auch verstärkt in die Entwicklung von integrierten, agrarökologischen und technologischen Ansätzen fließen**.
- das **Aufzeigen von enormen Marktpotential des Green Deal**. Dialogprozesse über Rahmensetzung für die Transformation und Risiken des Scheiterns einer Transformation mit den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen müssen beginnen. Je schneller ökologische Produktalternativen zugelassen werden, umso leichter fällt die Transformation hin zu mehr Schutz von Umwelt und Biodiversität. Dafür müssen entsprechende personelle und finanzielle Voraussetzungen in den Zulassungsbehörden geschaffen werden.

Die dargelegten Wirkungskreise gilt es nun mit Zeiträumen zu versehen, transparent aufzuzeigen und notwendige politische Handlungsschritte einzuleiten und auf ein verändertes Verbraucherverhalten hinzuwirken. Der RNE erwartet von der Zukunftskommission Landwirtschaft Empfehlungen in diesem Sinne und geht davon aus, dass die Bundesregierung keine Beschlüsse zur Umsetzung der GAP fassen wird, die diesen Empfehlungen der Zukunftskommission entgegenstehen werden.