

## Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Bayerischen Landtags zum Thema „Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 für eine zukunftstaugliche Landwirtschaft“

am 06. November 2019

Statement Hubert Heigl,

Erster Vorsitzender der Landesvereinigung für den Ökologischen Landbau in Bayern e.V. (LVÖ)

**„Zeit zu handeln: „GAP nach 2020“ – ein grundlegender Wandel ist überfällig!“**

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) durchlief in ihrer beinahe 60-jährigen Geschichte verschiedenen Phasen und Reformschritte. Externe Faktoren, wie Konflikte mit internationalen Handelspartnern aufgrund der massiven Preisstützung in den ersten Jahrzehnten, interne Zwänge und Entwicklungen, wie die hohen Kosten für die Intervention und Lagerhaltung oder das Auftreten neuer Herausforderungen, wie Umwelt- und Klimaschutz, erforderten Anpassungen durch Reformen.

Das Spannungsfeld der in der GAP formulierten Zielen - Steigerung der Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung in der Landwirtschaft Tätigen durch die beschriebene Steigerung der Produktivität, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen - ist nach wie vor existent.

Die Sicherstellung der Versorgung und der bestmögliche Einsatz der Produktionsfaktoren wurde durch eine mit keinem anderen Wirtschaftszweig vergleichbaren Produktivitätssteigerung unter der verstärkten Beanspruchung nicht marktgängiger, aber sich zunehmend verknappender öffentlicher Güter erreicht. Der Produktivitätsfortschritt zeigt sich auch in einen immer geringeren Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. In Konsequenz daraus wird der ländliche Raum immer weniger von in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen gestaltet. Der ländliche Raum als Ort möglicher Wertschöpfung erodiert.

Wesentliches Ziel der GAP ist die Ernährungssicherheit. Die Landwirte und Landwirtinnen sollen dabei so wirtschaften, dass die Produktionsgrundlagen nicht beeinträchtigt und somit eine nachhaltige Produktivität und eine langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet werden können. Das beinhaltet einen achtsamen nicht schädigenden Umgang mit Boden, Gewässern, Nutztieren und der Biodiversität in den Agrarlandschaften. Schlussendlich soll diese Landwirtschaft dazu dienen, lebensfähige Gemeinschaften im ländlichen Raum, die lokale Einkommensmöglichkeiten schaffen, zu erhalten. Zum Teil stehen diese Ziele – scheinbar oder tatsächlich - zueinander in Konflikt.



Aufgrund dieser der GAP systemimmanent innewohnenden Zielkonflikten ergab und ergibt sich die Notwendigkeit von Reformen. Grundsätzlich ist es längst überfällig, in der Diskussion Begriffe neu zu justieren und Zielkonflikte aufzulösen. So kann es nicht sein, dass der europäische Beitrag zur Sicherung der Welternährung im Streben nach internationaler Preisführerschaft in der tierischen Erzeugung für den Export liegt. Die Nachfrageentwicklung im Europa der Nachkriegsjahre, aber auch die Wirkung der GAP selber induzierten ein einseitiges Wertschöpfungspotenzial in der tierischen Erzeugung, auf das sich ein sehr großer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe festgelegt hat. Die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe stehen dabei in einem ruinösen Verdrängungswettbewerb um die niedrigsten Produktionskosten, augenfällig in der nach wie vor abnehmenden Zahl der Höfe. Das Credo der Preisführerschaft nimmt dabei keine Rücksicht auf das Wohlergehen landwirtschaftlicher Nutztiere, den Erhalt der Leistungsfähigkeit und Gesundheit von Böden und Gewässern und der Entwicklung eines attraktiven und lebendigen ländlichen Raumes. Der Reformdruck auf die GAP ist enorm. Agrarpolitische Entscheidungen und Entwicklungen innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft stehen in einem immer stärkeren Widerspruch zu Umwelt- und Naturschutz, Arten- und Tierschutz und auch den Interessen einer Mehrzahl von Landwirten und Landwirtinnen selbst.

Noch drängender als vor der letzten Förderperiode stellt sich deshalb im Hinblick auf die GAP nach 2020 die Frage, ob das bestehende System noch in der Lage ist, die großen Herausforderungen vor der Landwirtschaft, ländliche Räume und die Gesellschaft insgesamt stehen, zu bewältigen. Angesichts des sehr hohen Veränderungsdruckes in Landwirtschaft und Gesellschaft - Klimakatastrophe, Artensterben, Höfestarben – reichen Feinjustierungen innerhalb des Systems nicht mehr aus. Mit der GAP-Reform 2020 ist ein grundsätzlicher Wandel hin zu einer klaren Ausrichtung zur Reduzierung der Umweltbelastung und zu einer Honorierung nachweisbarer Leistungen der Landwirtschaft längst überfällig.

### **Die GAP in der aktuellen Förderperiode**

In ihrer bisherigen Ausgestaltung erreicht die GAP wichtige sektorale und gesamtgesellschaftliche Ziele nicht oder nur unzureichend. Insbesondere der Erhalt eines lebenswerten und lebensfähigen ländlichen Raumes mit entsprechenden Erwerbsmöglichkeiten, Infrastruktur und einer landwirtschaftlichen Wertschöpfung vor Ort wird durch den nach wie vor ungebremsten Strukturwandel in der Landwirtschaft in Frage gestellt. Eine Agrarpolitik, deren erklärtes Ziel der Erhalt lebensfähiger ländlicher Gemeinschaften in Europa ist, dieses Ziel aber mit einer verfehlten weil zu undifferenzierten und hauptsächlich an den bloßen Besitz von Land gebundenen Förderpolitik untergräbt, kann als gescheitert betrachtet werden.

Mit einer nicht ergebnisorientierten Ausschüttung der Fördergelder über flächengebunden Direktzahlungen bleiben spezifische Leistungen für den Umwelt- und Klimaschutz, für den Erhalt der Biodiversität und das Wohlergehen landwirtschaftlicher Nutztiere unberücksichtigt. Eine Bindung dieser Gelder an das bloße Einhalten gesetzlicher Vorgaben erscheint fragwürdig und führt zu Rechtfertigungsnotwendigkeiten seitens der Landwirtschaft. Ein grundlegendes Dilemma der aktuellen GAP liegt



darin, daß der Wert von erbrachten Umweltleistungen nicht in ausreichendem Maße mit der Höhe öffentlicher Zahlungen korreliert. Diese Einkommensfunktion ist für die Landwirte und Landwirtinnen in der künftigen GAP deutlich auszubauen.

### **Die GAP nach 2020: Honorierung öffentlicher Leistungen und Qualitätsorientierung**

Der Vorschlag der EU-Kommission, in beiden Säulen der Agrarpolitik öffentliche Leistungen zu fordern, ist im Grundsatz zu begrüßen. Dies soll geschehen, indem in der ersten Säule strengere Grundanforderungen („Konditionalität“) gestellt werden durch spezifische freiwillige Maßnahmen („Eco-Schemes“) sowie in den Programmen der zweiten Säule, in der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gemeinsam durch EU und Mitgliedstaaten finanziert werden. Aus Sicht der LVÖ muss dieser Ansatz aber die gewünschten positiven Effekte für Klima-, Boden-, Gewässer- und Artenschutz deutlich zeigen. Die Greening-Maßnahmen in der aktuellen Förderperiode verfehlen diese Ziele nachweislich. Ein Grund kann darin gesehen werden, dass die Maßnahmen im Greening der ersten Säule zu wenig ambitioniert sowie zu unspezifisch auf die einzelnen Schutzgüter und Regionen zugeschnitten waren. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der zweiten Säule berücksichtigen dagegen viel stärker die jeweiligen regionalen Verhältnisse und sind in ihrer Wirksamkeit deutlich besser einzuschätzen.

Als zentrale Leitplanke sollten 70 % der EU-Agrargelder –über beide Säulen hinweg - für die Honorierung wirksamer Umwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen der Landwirte reserviert werden. Bei den Direktzahlungen der ersten Säule sollten agrarstrukturelle Unterschiede mittels einer deutlichen Besserstellung der ersten Hektare und einer degressiven Ausgestaltung der Mittel bis hin zur Kappung stärker als bisher berücksichtigt werden. Die zweite Säule hat sich als besonders geeignet erwiesen, um Umwelt- und Klimaziele im Rahmen der GAP zu erreichen. Das Budget für diesen Bereich muss daher ausgebaut werden. Damit die GAP die Umwelt wirksam schützt, sollten Mittel von der ersten in die zweite Säule umgeschichtet werden dürfen – die Mittelverschiebung in Richtung weniger Umwelt- und Tierschutz muss tabu sein.

Die geplante überproportionale Kürzung der zweiten Säule darf nicht dazu führen, dass Gelder zur Finanzierung nachweislich in ihrer Zielerreichung erfolgreicher und von den Landwirten und Landwirtinnen nachgefragten Maßnahmen wie dem bayerischen KULAP nicht mehr in der gewohnten Höhe zur Verfügung stehen. Die Bereitschaft der Landwirte und Landwirtinnen ihre Betriebe gemäß dem gesellschaftlichen Wunsch und auch der Marktsituation auf Ökologischen Landbau umzustellen darf nicht gebremst werden.

In der künftigen GAP ist deshalb die Form der Landwirtschaft zu unterstützen, die Schadkosten an öffentlichen Gütern möglichst vermeidet. So verursachen zum Beispiel Stickstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträge in Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen erhebliche Trinkwasseraufbereitungskosten. Für die Landwirtschaft sind nicht nur Schadenskosten relevant, sondern auch ein verminderter Nutzwert der Natur bzw. verminderte Ökosystemleistungen durch Biodiversitätsverluste. Beispielhaft sei hier der Wert der Bestäubungsleistung von Insekten genannt,



dessen ökonomischer Wert in der EU auf zehn Prozent des Wertes der Agrarproduktion geschätzt wird. Der ökonomische Wert der Summe an Ökosystemdienstleistungen, der als Produktionsfaktor in einem Agrarökosystem als Grundlage für eine nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln gebunden ist, übersteigt den Wert der Agrarprodukte um ein Mehr als Vielfaches.

Alle Maßnahmen, die die Funktion eines Agrarökosystems erhalten und verbessern sind folglich eine Investition in eine enkeltaugliche und aus dem Agrarökosystem heraus resiliente Landwirtschaft. Ökolandbau vermeidet die Entstehung aktueller Schadkosten und investiert in die Verbesserung des Nutzwertes. Insbesondere im Gewässer- und Bodenschutz und in der verbesserten Resilienz der Produktionsstandorte gegenüber Witterungsextremen weist der ökologische Landbau mit seinen gesamtbetrieblich erbrachten Leistungen deutliche Vorteile gegenüber anderen Formen der Landwirtschaft auf. Es ist deshalb nur sinnvoll in das System/ die Maßnahmen gezielt zu investieren, die eine möglichst hohe Wirkung zur Vermeidung von Umweltkosten und Nutzwertverlusten zeigen.

Aus diesem Grund ist eine staatliche Förderung von Versicherungsprämien im Rahmen des betrieblichen Risikomanagements auf seine Anreizfunktion kritisch zu überprüfen. Eine Förderung der Risikoabsicherung am Kapitalmarkt darf die Förderung von nachweislich wirksamen produktions- und anbautechnischen Maßnahmen am Standort der landwirtschaftlichen Erzeugung über die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nicht konterkarieren. Insbesondere der ökologische Landbau vermindert Risiken aufgrund von Wassermangel und Erosion durch Humusaufbau über eine Fruchtfolge und die Rückführung organischer Dünger aus einer flächengebundene Tierhaltung.

Ein Durchreicheffekt an die Anbieter von Versicherungsleistungen und damit eine indirekte Subvention der Versicherungsbranche ist zu vermeiden. Als Beispiel ist der Effekt der Direktzahlungen aus der ersten Säule auf das Preisgefüge am Pachtmarkt für landwirtschaftliche Nutzflächen anzuführen. Derartige Zahlungen wären für eine gesellschaftlich gerechtfertigte Einkommensfunktion für die Landwirte und Landwirtinnen – konkreter die Bodenbewirtschaftler und -bewirtschaftlerinnen – unwirksam und in ihrer Begründung fragwürdig. Denkbar wäre hingegen ein Modell der betrieblichen Vorsorge, das es die Betriebe dabei unterstützt, auf freiwilliger Basis Mittel für den Krisenfall anzusparen. So könnten derartige Einzahlungen als gewinnmindernd berücksichtigt und mittels Zinsaufschlägen durch Fördermittel aufgestockt werden.

Neben dem Schutz der Agrarökosysteme und der Biodiversität ist ein verstärktes Berücksichtigen des Wohlergehens landwirtschaftlicher Nutztiere in der zukünftigen GAP unerlässlich. Zum einen, weil hier die Diskrepanz zwischen Landwirtschaft und Öffentlichkeit am größten erscheint und eine der Quellen des Imageproblems der Landwirtschaft identifiziert werden kann. Zum andern, weil hier gesellschaftlich erwünschte Leistungen den Tierhaltern und -halterinnen entlohnt werden können und eine deutliche Entwicklung hin zu einem Qualitätsmarkt möglich ist.

Die innereuropäische Nachfrage nach marktgängigen landwirtschaftlichen Produkten hat sich im Laufe der Zeit immer stärker ausdifferenziert. So ist der Konsum von Fleisch rückläufig, die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Nahrungsmitteln nach wie vor im Steigen begriffen. Der bisher dominierenden Ausrichtung der GAP auf internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ernährungsindustrie ist eine Qualitätsstrategie mit besonderem Fokus auf die europäischen Märkte entgegen zu setzen. Die Nachfrage nach Lebensmitteln gehobener Produkt- und Prozessqualitäten beinhaltet ein

differenziertes Wertschöpfungspotenzial für die landwirtschaftlichen Betriebe, für vor- und nachgelagerte Unternehmen und für die ländlichen Gemeinden insgesamt. Eine Orientierung auf Qualität, deren Kriterien im gesellschaftlichen Diskurs erarbeitet werden, entbindet die Land- und Ernährungswirtschaft vom Streben nach internationaler Kostenführerschaft, ermöglicht höhere Erzeugerpreise und eine größere regionale Wertschöpfung. Marktgängige Qualitätsprodukte sind dann unmittelbar und räumlich mit Qualitätskriterien auf Prozessebene - öffentliche Güter und Leistungen - gekoppelt. Die positiven Erfahrungen in der ökologischen Landwirtschaft sind dafür beispielhaft.

Vor diesem Hintergrund muss sich auch die künftige Investitionsförderung für Stallbauten an den baulichen Vorgaben der EU-Öko-Verordnung orientieren. Nur so kann für konventionell wirtschaftende Betriebe sichergestellt werden, dass sie später ohne zusätzlichen Aufwand möglichst rasch in die ökologische Tierhaltung einsteigen können.

Eine zukunftsfähige und gesamtgesellschaftlich getragene GAP trägt durch die Entlohnung klar benannter öffentlicher Leistungen im Klima-, Umwelt und Tierschutz zur nachhaltigen und öffentlich gerechtfertigten Einkommenssicherung der LandwirtInnen und einer Stärkung des ländlichen Raumes bei. Die Förderung von Qualitätsmärkten – auf Produkt und Prozessebene - hat daher oberste Priorität. Nur wenn Bauern einen Teil ihres Einkommens mit Gemeinwohlleistungen wie Arten-, Gewässer-, Klima- oder Tierschutz verdienen können, lohnt sich für die Betriebe die Investition. Zudem stellen bei der Honorierung öffentlicher Leistungen für den Erhalt der Kulturlandschaft und der Biodiversität Standortnachteile im Sinne eines Nichterreichens von Kostenführerschaft marktgängiger Produkte zu Weltmarktpreisen keinen Wettbewerbsnachteil mehr dar. Wichtig in diesem Zusammenhang wäre die Etablierung einer Anreizkomponente für Agrarumweltmaßnahmen – das Erbringen von Gemeinwohlleistungen sollte sich lohnen und nicht nur den entgangenen Gewinn kompensieren.

Mit der Ökologischen Landwirtschaft hat die EU einen gesetzlichen Standard etabliert, mit dem sich Politikziele in den Bereichen Klima-, Umwelt- und Tierschutz erreichen lassen und bäuerliche Betriebe besonders effektiv gestärkt werden können. Durch das gesetzlich definierte Kontrollsystem ist die besonders naturverträgliche Wirtschaftsweise abgesichert. Zuletzt hatte der europäische Gesetzgeber mit der umfassenden Revision der EU-Öko-Verordnung die besondere Bedeutung von Bio für die Politikziele der EU unterstrichen. Auch die Bundesregierung bekräftigte zuletzt im aktuellen Koalitionsvertrag das Ziel von 20 % Öko-Flächen in Deutschland bis 2030. Im neuen bayerischen Naturschutzgesetz der bayerischen Staatsregierung ist das Ziel 30 Prozent ökologischer Landbau im Jahr 2030 formuliert und gesellschaftlich legitimiert. Es ist daher längst überfällig, dem ökologischen Landbau eine Vorreiterrolle beim Kurswechsel der GAP zuzuweisen.

Wir dürfen nicht noch einmal Jahre verlieren, bevor der grundlegende Wandel eingeleitet wird. Die Krisen - Klimakatastrophe, Artensterben, Höfesterben, Entfremdung der Landwirtschaft von der Gesellschaft - haben sich bereits so zugespitzt, dass umgehend gehandelt werden muss. Dafür gibt es einen klaren gesellschaftlichen Auftrag!

### **Zusammenfassung**

Ein grundlegender Wandel in der GAP ist längst überfällig um ihre definierten Ziele hinsichtlich Klima-, Arten- und Naturschutzes zu erreichen. Ländlicher Raum und urbane Ballungszonen driften in ihrer Infrastrukturgüte, ihrer Lebensqualität und vor allem auch in ihrer gegenseitigen Wahrnehmung immer



weiter auseinander. Bisher hat es die GAP durch ihre Förderanreize nicht geschafft den Strukturwandel weg von lebensfähigem ländlichem Raum und einer landwirtschaftlichen Wertschöpfung vor Ort, aufzuhalten. Vielmehr befeuert die GAP in ihrer aktuellen Ausrichtung durch eine unspezifische Ausschüttung von Fördergeldern, die an den bloßen Besitz von Land gebunden sind, einen ruinösen Verdrängungswettbewerb innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft auf Kosten öffentlicher Güter.

Eine Korrektur ist dringend erforderlich. Klimakrise, Artensterben und der ungebremste Verlust bewirtschafteten Höfen zwingen zum sofortigen und zielgerichteten Handeln. Der Einsatz von öffentlichen Geldern hat die immer stärkere Ausdifferenzierung land- und ernährungswirtschaftlicher Qualitätsmärkte nicht zu behindern, sondern zu unterstützen. Öffentliches Geld sollte primär für die Bereitstellung öffentlicher Güter verwendet werden. Der landwirtschaftliche Betrieb hat so die Chance neben den marktgängigen Produkten auch gesellschaftlich nachgefragte und bisher nicht entlohnte Güter und Leistungen bereitzustellen. Die Einkommenswirksamkeit der Fördergelder wäre für den Bewirtschafter unmittelbar und gerechtfertigt, seine Leistung öffentlich wahrnehmbar.