

Entwicklungen & Trends 2018

Europa muss wählen – bei Landwirtschaft und Klima

von Friedhelm Stodieck

Um den Bedrohungen und Risiken zu begegnen, die aus dem Klimawandel resultieren, muss sich die Landwirtschaft radikal verändern (*radical transform*). So steht es in einer Ende November 2018 von der EU-Kommission vorgelegten Strategie für ein klimaneutrales Europa bis 2050. Im Oktober melden Meteorologen, dass 2018 das trockenste Jahr seit Beginn der Aufzeichnung von Wetterdaten vor etwa 150 Jahren werden könne, wenn im Rest des Jahres die notwendigen Regenmengen ausbleiben. Wetterextreme werden zunehmen. In den Medien sind vertrocknete Wiesen und Maisfelder zu sehen. Die Vertreterin eines Wasserwerkes steht vor einer fast leeren Trinkwassertalsperre und erklärt, dass sie nicht mehr bereit sind, darüber zu diskutieren, ob es den Klimawandel gibt. Für sie ist er da und sichtbar und es sei Zeit zu handeln. Den theoretischen Überlegungen zu den möglichen Kosten eines Nichtreagierens auf die Herausforderung Klimawandel werden jetzt ganz konkrete Zahlen gegenübergestellt: Aus den betroffenen Regionen in Deutschland werden für die Landwirtschaft infolge der Dürre bezüglich der Erntemengen einzelner Erzeugnisse »historische Tiefstände« und Schäden in Millionenhöhe gemeldet. Der Borkenkäfer nutzt »das gute Wetter« und führt zu immensen Schäden in der Forstwirtschaft. Kraftwerke müssen ihre Leistung herunterfahren, da ihnen das Kühlwasser aus den Flüssen fehlt. Der Chemiekonzern BASF meldet einen durch den niedrigen Pegel des Rheins verursachten Schaden von 50 Millionen Euro. Der Klimawandel wird zur Kostenstelle der Ökonomie.

Die Zivilgesellschaft geht 2018 zu Zehntausenden für mehr Klimaschutz und einen Kohlestopps auf die Straße, protestiert im Hambacher Forst für ein Ende des Braunkohlebergbaus und in Berlin, München und anderswo für eine klimaschonende, andere Agrarpolitik, fordert entschiedene Maßnahmen zur Prävention gegen den Klimawandel und zur Bewältigung der von ihm verursachten Folgen.

2018 setzen Gerichte nicht nur mit Blick auf den Klimawandel die Politik unter Handlungsdruck (z. B. bei neuer Gentechnik und Nitrat im Grundwasser) und der Lebensmitteleinzelhandel macht bei der Kennzeichnung vor, was die Politik nicht schafft. Und (nicht nur) die Bundespolitik, eine erneut gebildete große Koalition aus Union und SPD, muss reagieren und kündigt die Erarbeitung von Programmen, Strategieplänen und Maßnahmenpaketen an. Dabei bleibt sie die konkrete Umsetzung aber bis dato häufig schuldig oder präsentiert Ergebnisse, die den Herausforderungen nicht ansatzweise gerecht werden, auch weil es zu

**Klimawandel
wird zum Kostenfaktor**

unterschiedlichen Einschätzungen zwischen dem CDU-geführten Landwirtschafts- und dem SPD-geführten Umweltministerium kommt.

Und in Europa: Da bestimmen in weiten Bereichen weiterhin der Brexit, Autokraten, Populismus und nationale Interessen den öffentlichen Diskurs. Das schlägt sich auch auf die Auseinandersetzung um die Vorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 nieder, deren konkrete Ausgestaltung noch hinter den von der Kommission im Juni 2018 gemachten Vorschlägen zurückzubleiben droht. Dem gegenüber steht in Deutschland und der EU eine Zivilgesellschaft, die eine grundsätzliche Neuorientierung in der Agrarpolitik für notwendig und angesichts des Klimawandels auch für überlebenswichtig hält und entschieden dafür eintritt. Eine Gelegenheit dazu bieten für sie die anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament vom 23. bis 26. Mai 2019.

Große Koalition übernimmt Regierungsgeschäfte

Nachdem Ende 2017 nach der Bundestagswahl eine Regierungsbildung in Form einer Jamaika-Koalition gescheitert war, verständigen sich im März 2018 Union und SPD auf die erneute Bildung einer großen Koalition. Neue Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft wird Julia Klöckner (CDU). »Unser Ziel ist eine nachhaltige flächendeckende Landwirtschaft – sowohl ökologisch als auch konventionell. Nachhaltige Landwirtschaft und Naturschutz sind keine Gegensätze. Wir wollen eine multifunktional ausgerichtete, bäuerlich-unternehmerische, familiengeführte und regional verwurzelte Landwirtschaft erhalten. Der gesellschaftlich geforderte Wandel in der Landwirtschaft und die veränderten Erwartungen der Verbraucher bedürfen einer finanziellen Förderung – national wie europäisch«, heißt es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.¹ Für die GAP wird eine »Weiterentwicklung und Neujustierung« mit einer »Haushaltsausstattung im bisherigen Volumen« angestrebt. Die Koalition will »weniger Bürokratie und mehr Effizienz für eine marktfähige Landwirtschaft, die gesunde Lebensmittel nachhaltig produziert. Insofern sind besonders Tier-, Natur- und Klimaschutz sowie die Wahrung sozialer Standards im öffentlichen Interesse auch öffentlich zu fördern«.

Eine Ackerbaustrategie, ergänzt »durch ein Innovationsprogramm für digital-mechanische Methoden«, wird für Mitte der Legislaturperiode (zwei Jahre nach der konstituierenden Sitzung des neuen Bundestages im Oktober 2017) angekündigt, ebenso wie die Schaffung der »rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen« für ein Tierwohllabel.

Die Koalition will »wirksame Maßnahmen ergreifen, um den Artenschwund zu stoppen, die Landnutzung umweltgerechter zu gestalten, Wasser und Böden besser zu schützen, die Luft sauberer zu halten und unsere Ressourcen im Kreislauf zu führen,« und zeigen, »dass anspruchsvoller Klimaschutz, wirtschaftliche Prosperität und sozialer Ausgleich erfolgreich vereinbar sind«. Zum Maßstab ihres Regierungshandelns erklärt sie »die Umsetzung der Agenda 2030 und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung«. Im Koalitionsvertrag bekennen sich Union und SPD »zu den national, europäisch und im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens vereinbarten Klimazielen 2020, 2030 und 2050 für alle Sektoren«. Ferner setzt sich Deutschland »gemäß dem Pariser Klimaschutzabkommen dafür ein, die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und spätestens in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts weltweit weitgehende Treibhausgasneutralität zu erreichen«. Wie die erwähnte »Weiterentwicklung und Neujustierung« der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) konkret aussieht, das zeigte sich schon wenige Monate nach Regierungsbildung.

Die Zukunft der EU-Agrarpolitik

EU-Kommission legt GAP-Pläne vor

Im Mai 2018 verkündet EU-Kommissar Günther Oettinger die Vorschläge zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU, der auch die Grundlage für die zur Verfügung stehenden Gelder des EU-Agrarhaushalts bildet. Darin ist für Deutschland eine Kürzung der Direktzahlungen um zwei Prozent und bei den Fördermaßnahmen der Ländlichen Entwicklung (Zweite Säule der GAP) um 15 Prozent vorgesehen. Vor diesem Hintergrund legt dann am 1. Juni 2018 die

Bundesregierung will »nachhaltige flächendeckende Landwirtschaft« ...

... und bekennt sich zu den Pariser Klimazielen

EU-Kommission ihre Verordnungsentwürfe für die EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020 vor.² Mit den nur unwesentlich verringerten Direktzahlungen aus der Ersten Säule soll zukünftig für alle Mitgliedstaaten verpflichtend ein höheres Niveau an Umwelt- und Klimaschutz in der Landwirtschaft erreicht werden (Eco-Schemes/Umweltregelungen). Der immer wieder angeprangerten ungerechten Verteilung der Gelder soll in allen EU-Staaten mittels einer abnehmenden/gestaffelten Kürzung oberhalb von 60.000 Euro je Betrieb (Degression) und einer Kappung bei 100.000 Euro je Betrieb nach Abzug der Arbeitskosten und einer höheren Zahlung für die ersten Hektare (»Umverteilungseinkommensstützung«) begegnet werden.

Kürzungen von 15 Prozent schlägt die Kommission in der Zweiten Säule vor und trifft damit genau jenen Bereich, aus dem die in den Augen der Gesellschaft so notwendigen Programme für Klima-, Umwelt- oder Tierschutz aktuell gefördert werden (zu den Vorschlägen der Kommission, der Kritik daran und den eigenen Vorschlägen der deutschen Plattformverbände für eine Reform der GAP siehe ausführlich den Beitrag von Ulrich Jasper und Christian Rehmer im Anschluss an diesen Jahresrückblick auf den Seiten 40–49). Bei Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner stoßen die Vorschläge auf deutliche Kritik. Die Kappung lehnt sie, ebenso wie der Bauernverband, vehement ab. Und auch die verpflichtende Vorgabe, mithilfe der Direktzahlungen Förderangebote zugunsten von Klima- oder Umweltschutz zu machen, stößt bei ihr auf Ablehnung. Wie auch Agrarminister und -ministerinnen in anderen EU-Ländern will sie über das Ob, Wo und Wie der Vergabe selbst entscheiden. »Ob eine Degression der Direktzahlungen ein geeignetes Mittel ist, werden wir prüfen. Denn große Unternehmen haben im Vergleich zu kleineren Unternehmen Kostenvorteile bei der Produktion«, schreibt die Ministerin in einem Brief an Bundestagsabgeordnete.

Kürzungen bei den gesellschaftlich gewünschten Leistungen der Landwirtschaft

Wissenschaftliche Beiräte für Neuausrichtung der Agrarpolitik

Bereits vor Verkündung der GAP-Vorschläge hatten gleich zwei Wissenschaftliche Beiräte beim Bundeslandwirtschaftsministerium im Frühjahr 2018 deutliche Kritik an der bisherigen Agrarpolitik geäußert und sich für eine konsequente Neuausrichtung der GAP ausgesprochen: der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE)³ sowie der Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBGR).⁴ Während der WBAE langfristig ein Modell für eine vollständige Abwendung vom jetzigen System vorschlägt, wird in der zweiten Stellungnahme, quasi als kurzfristige Maßnahme, eine Neuausrichtung auch im bestehenden System der Direktzahlungen und der Zweiten Säule gefordert.

Relevante Umweltziele werden nicht erreicht

Nach Ansicht des WBAE wird die derzeitige GAP den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume nicht gerecht und verharrt seit Implementierung der 2003er-Reform in weitgehendem Stillstand. Zahlreiche wichtige der auf europäischer und deutscher Ebene spezifizierten und für die Landwirtschaft relevanten Umweltziele im Bereich des Klima-, Wasser- und Biodiversitätsschutzes würden nicht erreicht und könnten mit der bisherigen Politik unzureichend entwickelter Anreizsysteme und eines ungenügenden Vollzugs des Ordnungsrechts auch nicht erreicht werden. Im Bereich des Tierschutzes sei der Handlungsbedarf bei weitgehend fehlenden Anreizsystemen erheblich und auch in Bezug auf die Entwicklung ländlicher Räume bestehe großer Handlungsbedarf. Zu den Direktzahlungen schreibt der WBAE: »Diese Zahlungen, die zum größten Teil ausdrücklich Einkommenszielen dienen sollen, sind verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen: Sie sind weder an der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft noch an der betrieblichen oder der personellen Bedürftigkeit der Landwirte ausgerichtet und werden zudem über den Bodenmarkt zu einem großen Anteil an Bodeneigentümer durchgereicht. Schließlich fehlen diese Mittel für eine gezielte Honorierung von Gemeinwohlleistungen.« Zudem habe sich das Greening als »weitgehend wirkungslos« erwiesen.

Fehlanzeige: Honorierung von Gemeinwohlleistungen

Politisches Durchsetzungsvermögen erforderlich

»Die dringend notwendige, inhaltlich und strukturell grundlegende Neukonzeption geht unvermeidlich mit einer Veränderung bestehender und im Sektor oft als gerechtfertigt empfundener Besitzstände einher und erfordert deshalb politisches Durchsetzungsvermögen. Eine zeitliche Verschiebung der erforderlichen Neuausrichtung der GAP würde allerdings

sowohl die zu adressierenden Problemlagen als auch den betrieblichen Anpassungsbedarf verschärfen«, heißt es in der Stellungnahme. Der Beirat für Agrarpolitik spricht sich »für eine gemeinwohlorientierte gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020« aus, so auch der Titel der Stellungnahme.⁵ Für die »gemeinwohlorientierte Transformation« empfiehlt der WBAE der Bundesregierung für die Entscheidungen auf EU-Ebene und die nationale Umsetzung unter anderem »die Ziele der GAP neu zu gewichten und konsequent zu verfolgen«. Dazu zählt:

**»Gemeinwohlorientierte
Transformation«
gefordert**

- die Herausforderungen in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie der ländlichen Entwicklung herauszuarbeiten, daraus Ziele abzuleiten und diese zu operationalisieren; insbesondere die nicht erfüllten landwirtschaftsbezogenen Umweltziele konsequent umzusetzen und die GAP stärker als bisher hierauf auszurichten;
- adäquate Steuerungs- und Finanzierungssysteme für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen und -pflichten der Landwirtschaft zu erarbeiten;
- die Förderpolitik am Erhalt der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft auszurichten (und sich damit für die Interpretation und Umsetzung des Einkommensziels gemäß der gängigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einzusetzen);
- über die derzeitigen Reformentscheidungen hinaus einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zur Ausgestaltung der GAP zu initiieren und aktiv zu gestalten, um die Finanzierung und Gestaltung einer gemeinwohlorientierten GAP gesellschaftlich zu verankern und tragfähig zu machen.

Schon heute mehr möglich

**Spielräume
besser nutzen**

Neben der erforderlichen grundsätzlichen Reform der GAP sieht der WBAE aber auch »bereits heute sehr viel mehr Spielraum für eine an gesellschaftlichen Zielen orientierte Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten«, als sie beispielsweise gegenwärtig in Deutschland genutzt wird und empfiehlt unter anderem »eine Erhöhung des Umschichtungssatzes von der 1. in die 2. Säule der GAP auf die EU-rechtlich derzeit möglichen 15 Prozent«. Und unter dem Stichwort »Kompetenzzuordnungen überarbeiten« sprechen sich die Beiratsmitglieder dafür aus, »den von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung von November 2017 skizzierten Weg einer stärkeren Dezentralisierung der GAP zu unterstützen« (Subsidiaritätsprinzip).

Eine GAP der biologischen Vielfalt

**Entlohnung
ökologischer Leistungen
notwendig**

»Für eine Gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt« lautet der Titel der Stellungnahme des Beirates für Biodiversität.⁶ Für ihn trägt die derzeit vorherrschende Form der Landbewirtschaftung in Deutschland und in anderen Ländern erheblich zum Verlust der biologischen Vielfalt bei. Daher sei eine Neuausrichtung der GAP geboten. Dabei müsse die Erhaltung der biologischen Vielfalt ein zentrales Element darstellen. »Eine Fortführung der flächenbezogenen Direktzahlungen, wie von der Kommission vorgeschlagen, ist daher nur gerechtfertigt, wenn damit gesellschaftliche Ziele für die gesamte landwirtschaftliche Fläche verfolgt werden«, schreibt der Beirat. Dabei werde es von entscheidender Bedeutung sein, die flächenbezogenen Direktzahlungen mit wirksamen Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften zu verknüpfen.

An Stelle der bisherigen, wenig anspruchsvollen Greening-Maßnahmen sei ein System zur systematischen Bewertung und Entlohnung der ökologischen Leistungen der landwirtschaftlichen Betriebe notwendig. Dabei seien unter anderem folgende Leitlinien zu beachten:

- Ein wesentlicher Teil der flächenbezogenen Direktzahlungen – zunächst mindestens 40 Prozent – sollte an die Erbringung ökologischer Leistungen (also nicht an Minimalstandards) geknüpft sein. Dieser Anteil sollte im Laufe der Zeit ansteigen.
- Es sollte ein Punktesystem zur Bewertung der ökologischen Leistungen der Empfängerbetriebe eingeführt werden. Die Höhe der Direktzahlungen sollte von den erworbenen Punkten abhängen. Die honorierten Leistungen müssen wirksam zum Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen.
- Das Bewertungssystem muss zu einer signifikanten Differenzierung der Höhe der Direktzahlungen zwischen Betrieben führen, die viel oder wenig für die biologische Vielfalt leisten.

- Ein punktebasiertes System zur Entlohnung von Leistungen, die dem Erhalt und der Förderung der biologischen Vielfalt dienen, kann dabei je nach politischer Präferenz entweder als Prämie für Basismaßnahmen im Agrar- und Umweltschutz oder als Zuteilung flächenbezogener Direktzahlungen entsprechend der relativen Umweltleistung ausgestaltet werden.

EU-Rechnungshof übt Kritik an GAP-Vorschlägen

Deutliche Kritik an den Vorschlägen der EU-Kommission äußert, wie auch andere, der EU-Rechnungshof. Die vorgeschlagene GAP-Reform werde den ehrgeizigen Bemühungen der EU um einen umweltfreundlicheren und stärker leistungsgestützten Ansatz nicht gerecht, lautet der Tenor einer Stellungnahme der Rechnungsprüfer. Als die EU-Kommission ihre Vorschläge für die neue GAP nach 2020 veröffentlichte, hob sie nach Ansicht der Prüfer hervor, dass Umwelt- und Klimazielen eine sehr hohe Priorität beigemessen würde. Die vorgeschlagene Reform sehe zwar Instrumente vor, um diese Ziele zu erreichen, doch würden diese weder klar definiert noch in quantifizierte Vorgaben umgesetzt. Daher bleibe unklar, wie eine umweltfreundlichere GAP bewertet oder gemessen werden könnte. Überdies erscheint die Einschätzung der Kommission, was den Beitrag der GAP zu den Klimaschutzzielen der EU angeht, in den Augen der Prüfer unrealistisch. Die Prüfer stellen fest, dass sich viele der vorgeschlagenen politischen Optionen nur unwesentlich von der derzeitigen GAP-Regelung unterscheiden. Insbesondere würde es sich beim größten Teil des Haushalts nach wie vor um Direktzahlungen an Landwirte auf der Grundlage einer bestimmten Anzahl eigener oder genutzter Hektarflächen handeln. Mit diesem Instrument könnten jedoch zahlreiche Umweltbelange nicht berücksichtigt werden, und es stelle auch nicht die wirtschaftlichste Art und Weise dar, um ein angemessenes Einkommen zu unterstützen. Für die Prüfer enthält der Vorschlag nicht die Elemente, die für ein wirksames Leistungssystem erforderlich sind. Die neue GAP würde mehr Leistungsanreize benötigen sowie Ziele, die eindeutig an Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen geknüpft sind.

**Unbestimmte Ziele –
unklare Instrumente**

AbL will konkrete Leistungen honorieren

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) verweist, zentrale Kritikpunkte des Rechnungshofes und auch der Stellungnahmen der Beiräte aufnehmend, in Reaktion auf die Reformpläne der Kommission auf ihren Vorschlag für eine gerechte Agrarpolitik nach 2020.⁷ Die anstehende Reform der GAP bietet für die AbL die Chance, die gesellschaftlichen Leistungen der bäuerlichen Betriebe in den Mittelpunkt zu rücken und ihnen eine wirtschaftliche Perspektive gerade dadurch zu eröffnen, dass sie in ihrem Wirtschaften Umwelt- und Tierschutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt mit umsetzen. Von der Landwirtschaft erfordert das zum Teil erhebliche und teure Veränderungen, ganz besonders in der Tierhaltung. Dazu braucht es eine starke GAP, die die eingesetzten Steuergelder konsequent an die gesellschaftlichen Leistungen bindet. Und es braucht Marktregeln, die den Erzeugerinnen und Erzeugern helfen, schwere Marktkrisen wie im Milchmarkt 2015/2016 durch ein koordiniertes Vermeiden von Überschüssen zu verhindern.

**Vorschläge für eine
gerechte Agrarpolitik ...**

Die AbL schlägt vor, die Finanzmittel der heutigen Direktzahlungen gezielt zur Honorierung von konkreten gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe einzusetzen. Die Höhe der Zahlungen eines Betriebes richtet sich dann nicht mehr nach seiner pauschalen Hektarzahl, sondern nach den grundlegenden Leistungen, die der Betrieb für vielfältige, lebendige Kulturlandschaften, für gesunde Böden und Gewässer und für das Wohl der Tiere erbringt. Die *Qualität* der Erzeugungsweise soll belohnt werden.

Zur Bewertung schlägt die AbL ein übersichtliches Bündel an grundlegenden Kriterien für den Ackerbau, die Weidewirtschaft sowie für die Tierhaltung vor. Bei den flächenbezogenen Leistungen geht es z. B. um eine vielfältigere Flächenstruktur zur Stärkung der Artenvielfalt, um eine vielfältigere Fruchtfolge, den Anbau von Leguminosen, den Anteil von Grünland sowie von Landschaftselementen wie Hecken und Feldrainen im Betrieb. Auch die Flächenbindung der Tierhaltung wird berücksichtigt. Zur Erfassung dieser Kriterien greift der AbL-Vorschlag auf Angaben zurück, die die Bauern bereits heute in ihrem Antrag auf EU-Direktzahlungen ausfüllen müssen. Bei der Bewertung des Tierwohls werden z. B. der Stallplatz je Tier, eingestreute Liegeflächen, Außenklimabereiche, Auslauf und Weidehaltung

**... mit konkreten
Bewertungskriterien**

**Europäischer Aktionstag
»Good Food
Good Farming«**

erfasst. Diese Angaben werden zwar nicht von der EU erhoben, aber bei vielen Programmen von Molkereien und Schlachthöfen bereits abgefragt, z. B. bei QS und der Initiative Tierwohl. Damit die Bauern und Bäuerinnen die Auswirkungen des AbL-Vorschlages für ihre Betriebe ermitteln können, hat die AbL einen Onlinerechner ins Netz entwickelt.⁸

Unter dem Motto »Good Food Good Farming« haben Ende Oktober 2018 im Rahmen eines europäischen Aktionstages Zehntausende an über 60 Orten in 19 Ländern für eine bienenfreundliche Landwirtschaft und eine grundlegende Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik demonstriert. Auch in einer Onlinepetition⁹ setzen sich schon mehr als 115.000 Menschen (Stand November 2018) aus ganz Europa für eine gerechte und ökologische EU-Agrarreform ein.

Ein möglicher Brexit und die Folgen

EU-Staaten billigen Brexit-Vertrag

Im November 2018 billigen die Staats- und Regierungschefs der zukünftig noch 27 EU-Mitgliedstaaten auf einem Sondergipfel in Brüssel den Austrittsvertrag Großbritanniens aus der EU.¹⁰ Wenn auch das britische und das EU-Parlament dem Vertrag zustimmen [stand bei Redaktionsschluss noch nicht fest], dann wird mit Großbritannien erstmalig ein Mitglied die EU zum 29. März 2019 verlassen und es beginnt eine Übergangsphase bis 2020, die maximal bis 2022 verlängert werden kann. In dieser Zeit bleibt Großbritannien im EU-Binnenmarkt

Marianne Landzettel

Farming im Abseits

Mögliche Auswirkungen eines Brexit auf Land- und Lebensmittelwirtschaft in Großbritannien

Der geplante Ausstieg des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der EU (»Brexit«) wird auch für die Landwirte desaströse Folgen haben. So lautet das Fazit des folgenden Beitrags einer Agrarjournalistin, die in London lebt und seit vielen Jahren über landwirtschaftliche Fragen im Vereinigten Königreich berichtet. Vor allem die vielen Farmer, die in Randlagen extensive Viehwirtschaft betreiben, waren bislang auf Unterstützung aus Brüssel angewiesen; ohne vergleichbare Zuschüsse haben die Betriebe keine Chance zu überleben. Aber auch für die gesamte Lebensmittelversorgung dürfte sich ein Brexit fatal auswirken. Denn rund 40 Prozent der Lebensmittel werden zurzeit importiert – aus der EU bzw. aus Ländern, mit denen die EU Handelsbeziehungen unterhält. All dies muss in Zukunft mit bilateralen Handelsverträgen neu ausgehandelt werden – ein Prozess, der Jahre benötigen wird und Ausgang ungewiss ist.

In Großbritannien ist in Sachen Brexit im Moment, beim Schreiben dieser Zeilen im November 2018, nur eines klar: wenn dieser Artikel erscheint, hat sich die gegenwärtige Lage mit Sicherheit verändert. Ob es am 29. März 2019 einen weichen, einen harten oder gar keinen Brexit gibt, ob Theresa May noch Premierministerin ist, ob es Neuwahlen gibt oder sie vielleicht bereits stattgefunden haben, ob wir alle daheim Konserven und Medikamente gehortet haben, bevor die Lieferkette vom Kontinent zusammenbricht, oder ob die EU einwilligt, die tickende

Uhr für den britischen Ausstieg anzuhalten, damit wir es uns in einem zweiten Referendum noch einmal anders überlegen können – jetzt, Ende November, gibt es auf keine dieser Fragen eine Antwort.

Während den meisten Briten nichts anderes übrig bleibt, als abzuwarten und Tee zu trinken oder sich im Wettbüro nach den Chancen für die eine oder andere Zukunftsvariante zu erkundigen, haben britische Landwirte den Luxus solcher Gelassenheit nicht. Jahreszeiten und Wetter nehmen keine Rücksicht auf Politik, Farmer mussten die Entscheidungen für die Herbstsaat bereits treffen, Kühen ist Brexit egal, sie geben trotzdem Milch, und Schafe lammen im Frühjahr, auch wenn die Landwirte sie nicht mehr nach Frankreich verkaufen können.

Das Ende der Zahlungen aus Brüssel

Eines steht für britische Landwirte jedoch fest: ganz gleich, ob Großbritanniens Ausstieg aus der EU ein Sprung über die Klippe wird oder ein Vertrag mit der EU die Landung abfedert – Brexit bedeutet das Ende der Subventionszahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt. Und das wird alle Farmer hart treffen, in bestimmten Regionen jedoch könnte es für Landwirte das Aus bedeuten. Viele Flächen im Nordwesten Englands, in Wales, Schottland und Nordirland sind sog. Randlagen: hügelig oder bergig mit schlechten Böden und oft hohen Niederschlagsmengen, die im Winter als Schnee fallen. Zugleich aber ideales ▶

und in der Zollunion. Spätestens mit dem Ende der Übergangsfrist soll ein umfassendes Freihandelsabkommen abgeschlossen werden. Den Rahmen dafür bildet eine gemeinsam mit dem fast 600-seitigen Austrittsvertrag vereinbarte politische Erklärung zu den zukünftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU.¹¹ Darin werden »die Eckpunkte für eine ambitionierte, breite, vertiefte und flexible Partnerschaft« benannt, die unter anderem eine Freihandelszone mit »hohen Standards für freien und fairen Handel« vorsehen. Sollte der Vertrag im britischen Parlament nicht gebilligt werden, gibt es auch keine Übergangsfrist und es droht ein harter Bruch mit vielen offenen Fragen (zum Brexit siehe auch den Beitrag von Marianne Landzettel in diesem Rückblick).

**»Ambitionierte Partnerschaft«
oder harter Bruch?**

Auswirkungen auf Deutschland

Für Deutschland und die übrigen verbliebenen EU-Staaten macht sich der Brexit zum einen in den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln für den EU-Agrarhaushalt bemerkbar, der von deutlichen Kürzungen bedroht ist. Und da nach dem jetzigen Stand der GAP-Vorschläge diese Kürzungen insbesondere in der Zweiten Säule stattfinden sollen, könnte der Brexit deutlich negative Auswirkungen auf die darin geförderten Agrar- und Umweltprogramme sowie die Entwicklung ländlicher Räume haben.

Zum anderen spielt das Vereinigte Königreich für Deutschland beim Agrarexport eine bedeutende Rolle. Das gilt neben Deutschland insbesondere auch für Frankreich und die Niederlande als Exporteure von Milchprodukten, Fleisch und verarbeiteten Lebensmitteln. Im

Grasland für extensive Schaf- oder Rinderhaltung. Zahlungen aus der EU-Kasse machen bisher 90 Prozent des Farmeinkommens in Nordirland aus. Farmer in Wales und in Teilen Schottlands werden bis zu 80 Prozent von der EU finanziert und die im Nordwesten Englands zu deutlich über 50 Prozent.

Die britische Regierung hat den Landwirten zugesagt, dass die Zahlungen nach dem EU-Austritt bis 2020 im bisherigen Umfang beibehalten werden. Danach soll ein neues Agrargesetz mit einer siebenjährigen Übergangsregelung in Kraft treten. Vom Staat sollen dann nur noch Leistungen gefördert werden, die dem »öffentlichen Wohl« dienen. Was zum öffentlichen Wohl beiträgt, darum wird seit der Vorstellung des Gesetzes im September 2018 heftig gestritten: Sind die Bauern in Zukunft nur noch für Landschaftsschutz, Artenvielfalt und Bodengesundheit zuständig, sollen landwirtschaftliche Betriebe im Besitz von Kommunen gefördert werden, weil sie Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten schaffen, therapeutisch genutzt oder von Schulklassen besucht werden können, geht es mehr um den Umweltnutzen oder eine gesunde Freizeitgestaltung? – Die Möglichkeiten scheinen unendlich. Einige Organisationen möchten auch die Produktion von Nahrungsmitteln als »öffentliches Gut« definiert sehen, von der landwirtschaftlichen Produktion von Milch, Fleisch, Eiern, Obst und Gemüse ist nämlich im Gesetz nicht explizit die Rede. Dabei können sich die Briten schon jetzt nicht von dem ernähren, was britische Landwirte anbauen und produzieren: 30 Prozent aller Lebensmittel werden aus anderen EU-Ländern importiert, weitere elf Prozent aus Ländern, mit denen die EU Handelsabkommen hat.

Handelsdefizit schafft Probleme

Nicht nur aus diesem Grund hängt so viel davon ab, wie Großbritanniens Handelsbeziehungen in Zukunft gestaltet werden. Bleibt es bei einer Zollunion oder sogar einem gemeinsamen Markt, können nicht nur die Schaffarmer in Wales und Schottland durchatmen, weil sie ihr Lammfleisch weiter exportieren können. Das britische Landwirtschaftsministerium DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) stellte im Oktober 2018 fest, dass im Vorjahr der Wert der Importe in praktisch allen Lebensmittelkategorien den Wert der Exporte überstiegen habe. Lediglich im Bereich Getränke habe es einen Exportüberschuss von 1,71 Milliarden Pfund (aktuell 1,92 Milliarden Euro) gegeben, was auf den Export von schottischem Whisky zurückzuführen sei. Das stärkste Handelsdefizit bestehe bei Obst und Gemüse.¹

Eine Statistik des Verbandes der britischen Lebensmittel- und Getränkehersteller (Food and Drink Federation, fdf)² macht klar, wie wichtig dieser Sektor insgesamt für Großbritannien ist:

- In der gesamten Lieferkette vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Endverkauf sind fast vier Millionen Menschen beschäftigt.
- Lebensmittel und Getränke machen knapp 20 Prozent aller in Großbritannien hergestellten Waren aus.
- Und: ein Drittel aller in der Lebensmittel- und Getränkeindustrie beschäftigten Arbeitnehmer stammen aus anderen EU-Staaten.

Diese Arbeitskräfte werden voraussichtlich ab März 2019 fehlen, denn nur, wer eine unbefristete Aufenthaltsge- ▶

Zeitraum von 2013 bis 2015 erzielte Deutschland im Agrarhandel mit den anderen EU-Staaten den größten positiven Saldo (plus 3,1 Milliarden Euro bei Ausfuhren von 4,5 Milliarden Euro und Einfuhren von 1,4 Milliarden Euro) mit dem Vereinigten Königreich. Für Niedersachsen wird davon ausgegangen, dass knapp 20 Prozent der Agrarexporte aus diesem Bundesland nach Großbritannien gehen, darunter insbesondere Schweine- und Geflügelfleisch. Wie sich die Handelsbeziehungen Deutschlands und der anderen EU-Staaten mit dem Vereinigten Königreich zukünftig entwickeln, ist noch mit einer Reihe von Unsicherheiten verbunden.

Klima & Landwirtschaft

Nicht zuletzt infolge des trockenen Sommers und der bevorstehenden UN-Klimakonferenz in Kattowitz vom 3. bis 14. Dezember 2018 [nach Redaktionsschluss] ist der Klimawandel im Verlauf des Jahres immer mehr in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückt und sind die Stimmen, die entschiedene Maßnahmen gegen den Klimawandel einfordern, immer lauter geworden. So haben unter dem Motto »Wann, wenn nicht jetzt!« mehr als 60 Organisationen aus der Breite der Zivilgesellschaft ein umfassendes Forderungspapier¹² erarbeitet, in dem die notwendigen Maßnahmen in allen klimapolitischen Handlungsfeldern beschrieben werden, damit Deutschland sein Klimaziel 2030 erreicht. Zentrale Forderungen sind ein baldiger Kohleausstieg als Beitrag zur Energiewende, die schnelle Umsetzung der Verkehrs- und Agrarwende sowie ein ambitionierter CO₂-Preis.

Klimaschutz: Umfassendes Forderungspapier der Zivilgesellschaft

nehmung hat, darf bleiben und weiter arbeiten. Das hat auch für die Landwirtschaft gravierende Folgen. Am härtesten sind Obst- und Gemüseanbauer betroffen, die in Zukunft nicht mehr mit Erntearbeitern aus Bulgarien, Rumänien und Polen arbeiten können. Ob es eine spezielle Visaregulation für landwirtschaftliche Saisonkräfte geben wird, ist bisher unklar und nur noch bedingt relevant: Bereits in diesem Sommer 2018 kamen wesentlich weniger Arbeitskräfte aus EU-Staaten nach Großbritannien, wo sie nicht nur mit Fremdenfeindlichkeit konfrontiert sind, sondern durch den Verfall des Pfundkurses auch noch weniger verdienen. Vielen britischen Landwirten blieb nichts anderes übrig, als Beerenfrüchte am Strauch verfaulen zu lassen und Gemüse ungeerntet unterzupflügen.

Trügerische Hoffnung: Handel mit den USA

Für die Hardliner unter den Brexitbefürwortern ist ein Freihandelsabkommen mit den USA der »große Preis«, den sie mit einem EU-Austritt zu erringen hoffen. Den britischen Landwirten bleibt nur der schwache Trost, dass Handelsabkommen im Schnitt zehn Jahre brauchen, bis sie unterschriftsreif sind. Denn es gibt wenig, was Großbritannien in die USA liefern könnte, aber vieles, das die USA in den britischen Markt pushen möchten: von Chlornhühnchen bis zu gentechnisch verändertem Mais und Soja. Der britische Landwirtschaftsminister Michael Gove wird nicht müde zu betonen, dass Großbritannien nach dem Brexit neue, vorbildliche Standards für Lebensmittelqualität und -sicherheit setzen werde. Doch schon jetzt bezeichnen die USA das europäische Verbot von Praktiken wie z. B. den Einsatz von Wachstumshormonen (die in den USA zugelassen sind) als »Handelshemmnis«.

Ein Handelsabkommen mit den USA würde für britische Landwirte bedeuten, dass sie mit amerikanischen Billigimporten konkurrieren müssten – Lamm- und Rindfleisch aus Grashaltung in Wales oder Schottland würde einen Preiswettkampf gegen mit Wachstumshormonen produziertes Fleisch aus den USA mit Sicherheit verlieren.

Die EU ohne geregelte Handelsbeziehungen zu verlassen, würde katastrophale Folgen für die britischen Landwirte haben, sagte kürzlich die Präsidentin der Farmergewerkschaft NFU, Minette Batters. Noch warnen Industrievertreter und Verbände lediglich, noch wagt kein Funktionsträger öffentlich zu fragen, ob man den Schwachsinn mit Brexit vielleicht einfach lassen und in der EU bleiben könne. Aus Sicht der britischen Landwirte allerdings müsste der Exit aus Brexit der einzige Wunsch für 2019 sein.

Anmerkungen

- 1 National Statistics: Food statistics in your pocket 2017 – Global and UK supply. Updated 9. October 2018 (www.gov.uk/government/publications/food-statistics-pocketbook-2017/food-statistics-in-your-pocket-2017-global-and-uk-supply).
- 2 Food & Drink Federation fdf: Our industry in pictures. London 2018 (www.fdf.org.uk/publicgeneral/stats2018.pdf).



Marianne Landzettel

Knapp 30 Jahre Hörfunkjournalistin, unter anderem für SDR/SWR und BBC World Service. Freie Journalistin und Autorin, Schwerpunkt Landwirtschaft, Agrarpolitik und Klimawandel. Lebt seit 1998 in London.

m.landzettel@gmx.co.uk

»Wann, wenn nicht jetzt ...« – Maßnahmenprogramm der deutschen Zivilgesellschaft

Zum Handlungsfeld »Landwirtschaft« heißt es in den Kernforderungen des Papiers, dass ein Großteil der Emissionen der Landwirtschaft aus der Tierproduktion stammt und die zentrale Herausforderung »daher in der deutlichen Reduzierung der Tierbestände« liegt. Dies werde nur gelingen, wenn der inländische Konsum, aber auch der Export tierischer Lebensmittel, erheblich reduziert und der Ökologische Landbau konsequent ausgebaut werden. Als weitere Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen nennt das Papier die Reduzierung des Stickstoffeinsatzes, den Erhalt und die Ausweitung von Dauergrünland, einen konsequenten Schutz kohlenstoffreicher Böden mit der Wiedervernässung und Renaturierung von Mooren.

»Auch die europäische Ebene wird für den Klimaschutz in der Landwirtschaft in Deutschland eine entscheidende Rolle spielen«, schreibt das Bündnis und postuliert, dass klimaschonende Maßnahmen der Bäuerinnen und Bauern »durch die EU-Agrargelder honoriert werden« müssen. Um einen Umbau der Nutztierhaltung einzuleiten, fordert das Bündnis von der Bundesregierung die Festlegung verbindlicher Schritte im Rahmen der nationalen Nutztierstrategie. »Dazu gehören zum einen die Definition des Ziels, wie der Tierbestand in Deutschland in den Jahren 2030 und 2050 aussehen soll, und zum anderen die Festlegung des Pfades dorthin und eine Finanzierung des Umbaus.« Die Bundesregierung müsse die gesetzlichen Grundlagen dafür schaffen, dass Tierhaltungsanlagen ohne entsprechende Flächen die Genehmigung verweigert und eine flächengebundene Tierhaltung von maximal zwei Großvieheinheiten pro Hektar verbindlich vorgeschrieben wird.

Weniger Tiere
Weniger Exporte

Mehr Ökolandbau
Mehr Klimaschutz

Zeitenwende in der Klimafrage einläuten

Mit einem »bäuerlichen Klimaapell« (siehe Kasten) rufen die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Bioland, Demeter und Naturland die Bundesregierung zur Einhaltung ihrer Klimaziele auf. Der verheerende Dürresommer »muss eine Zeitenwende in der Klimafrage einläuten«. Die Bundesregierung fordern sie auf, »entschlossen das 1,5-Grad-Ziel anzupacken – alles andere ist unverantwortlich«.

Die Unterzeichner erklären sich solidarisch mit dem peruanischen Kleinbauern Saúl Luciano Lliuya, der gegen den Energiekonzern RWE klagt, denn sein Fall ist ein warnendes Beispiel für die globale Gefährdung unserer Lebensgrundlagen. Solidarisch aber auch mit der Europä-

Bäuerlicher Klimaapell

Bauernverbände fordern Klimaschutz und Kohleausstieg – jetzt!

»Im verheerenden Dürresommer 2018 erleben wir erneut die zerstörerischen Folgen des Klimawandels. Tausende Höfe in Europa und Deutschland – und viele Millionen weltweit – sind davon betroffen. Die Fruchtbarkeit unserer Böden, die Existenz unserer Betriebe und unsere Wälder sind massiv durch die Klimakrise bedroht. Seit Langem warnen Klimaforscher, doch die Politik handelt nicht. Die Auswirkungen des Klimawandels sind ökologisch, sozial und ökonomisch unverantwortbar. Es ist Zeit, eine Wende in der Klimapolitik einzuläuten.

Zeit zu handeln!

Wir fordern von der Politik: Die zugesagten deutschen Klimaziele müssen zu 100 Prozent umgesetzt und notfalls nachgeschärft werden,

um das Klimaabkommen von Paris einzuhalten.

Das heißt: Reduzieren der CO₂-Emissionen mindestens um 40 Prozent bis 2020 und um 55 Prozent bis 2030. Ein weiteres Aufschieben verschärft die Auswirkungen der Klimakrise und verteuert mögliche Gegenmaßnahmen extrem.

Daher fordern wir die Bundesregierung auf:

- Eine CO₂-Besteuerung als wirksamstes Mittel für den Klimaschutz kurzfristig auf den Weg zu bringen.

Die Politik darf vor den Profitinteressen von klimazerstörenden Konzernen (Kohle, Flugverkehr, Autoindustrie, Agrarindustrie etc.) nicht einknicken. Politik hat die Aufgabe, die Wirtschaft so zu regulieren, dass sie nicht zulasten des Klimas geht. ▶

ischen Klimaklage (People's Climate Case), bei der Bäuerinnen und Bauern aus europäischen und afrikanischen Ländern beim Europäischen Gericht vom Rat der EU-Regierungen und vom EU-Parlament eine konsequente Klimapolitik einfordern. Und schließlich solidarisch mit den Familien Backsen, Bohm und Lütke-Schwiendorst, die die Existenz ihrer Höfe durch den Klimawandel bedroht sehen und deshalb die Bundesregierung auf Einhaltung der Klimaziele verklagen.

**Gefordert:
EU bis 2050 klimaneutral**

Das EU-Parlament wird bereits initiativ und hat der EU-Verhandlungsdelegation für den UN-Klimagipfel die Forderung mit auf den Weg gegeben, die EU müsse ihr Ziel zur Reduktion der Treibhausgase von derzeit 40 Prozent (unter dem Niveau von 1990) auf 55 Prozent anheben. Bis spätestens 2050 streben die Parlamentarier Treibhausgasneutralität an, was eine Emissionssenkung auf fast Null bedeuten würde. Das Parlament unterstützt das Klimaziel, das auch die Klägerfamilien des People's Climate Case zum Schutz ihrer Grundrechte einfordern.

Umstrittene Dürrehilfen

Im August 2018 kündigt Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner eine Dürrenothilfe für die Bauern und Bäuerinnen in Höhe von insgesamt 340 Millionen Euro an und erklärt »die diesjährige Trockenphase zu einem Witterungsereignis von nationalem Ausmaß«. Der Bund will davon 150 bis 170 Millionen Euro zahlen, die zweite Hälfte soll von den Ländern kommen. Voraussetzung für eine Entschädigung von 50 Prozent ist eine Bedürftigkeitsprüfung. Die Betriebe müssen nachweisen, wozu auch die Offenlegung von Privatvermögen gehört, dass sie tatsächlich existenzgefährdet sind und Ertragseinbußen von 30 Prozent gegenüber den Vorjahren haben.

**Dürrehilfe –
»subventionierte
Konkursverschleppung«?**

Kaum ist die Hilfe verkündet, gibt es deutliche Kritik von unterschiedlichster Seite. Der Bauernbund Brandenburg nennt sie »subventionierte Konkursverschleppung«, denn das Geld werde nur an Betriebe gehen, die schlecht gewirtschaftet hätten. Die Anforderungen an Existenzgefährdung seien geradezu zugeschnitten auf die hochmodernen Vorzeigebetriebe des Bauernverbandes, bei denen in den vergangenen Jahren alles gewachsen sei, nur nicht das Eigenkapital.

Für den Bauernverband Sachsen-Anhalt ist die Offenlegung von Privatvermögen für privat geführte Betriebe »in Grenzen nachvollziehbar«, vielfältig organisierte Unternehmen stelle

Auch die Land- und Lebensmittelwirtschaft muss klimaschonende Wege weiter beschreiten und ausbauen – im Ackerbau und in der Tierhaltung. Wir fordern von Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner, auch hier deutliche Schritte einzuleiten:

- Emissionen aus der Tierhaltung zu reduzieren durch die Rückbesinnung auf eine flächengebundene Tierhaltung,
- Förderung eines nachhaltigen Konsums und Stoppen der Lebensmittelverschwendung,
- Etablieren einer Stickstoffstrategie zur Reduzierung der Lachgasemissionen,
- Förderung der CO₂-Bindung durch Humusaufbau in den landwirtschaftlichen Böden,
- Schutz, beziehungsweise nachhaltige wirtschaftliche Nutzung, von Mooren, Grünland und Wald sicher stellen,
- Ausrichten der gesamten EU-Agrarzahlungen auf eine klimaschonende, umweltschonende und tiergerechte Landwirtschaft,

- Ausweitung des Ökolandbaus als bewährtes und zertifiziertes Verfahren für eine umweltfreundliche Landwirtschaft,
- weitere Erforschung sowie Etablieren in der Praxis von besonders klimafreundlichen Verfahren wie Agroforstwirtschaft, reduzierte Bodenbearbeitung ohne Einsatz von Totalherbiziden, optimierte Fruchtfolgen und Nährstoffrecycling.«

[...]

Berlin, 19. November 2018

Unterzeichnende Verbände: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V., Bioland e.V., Demeter e.V. und Naturland Verband für ökologischen Landbau e.V.

das jedoch »vor ein fast unlösbares Problem«, wenn alle Mitglieder von Genossenschaften sowie Gesellschafter von GmbHs sowie deren Ehepartner Nachweise zur Einkommenssteuer, Lebensversicherungen und Altersvorsorge einreichen müssten.

Für den Bund Deutscher Milchviehhalter (BDM) stellt die Maßgabe im Rahmen der Dürrehilfe, wonach nicht mehr als 35 Prozent der Einkünfte aus gewerblicher und nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit stammen dürfen, einen Problemfall für die Milchviehhalter dar. Diese Grenze werde häufig sehr schnell überschritten, da die vorliegenden Buchführungsabschlüsse 2016 für die Milchherzeugung krisenbedingt sehr niedrige Einkünfte bzw. sogar Verluste ausweisen. Auch die Buchführungsabschlüsse 2017 seien wegen des vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahres noch deutlich geprägt von der Krise. Der BDM regt daher gegenüber dem BMEL an, die Regelung beispielsweise dahingehend zu ändern, dass das außerlandwirtschaftliche Einkommen von der Schadenssumme in Abzug gebracht wird. Um eine Ungleichbehandlung der Milchviehhalter in den einzelnen Bundesländern zu verhindern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, verweist der BDM auf Bayern, wo es ein eigenes, speziell auf die Tierhalter zugeschnittenes Hilfsprogramm in Höhe von 50 Millionen Euro gibt.

**Spezifische Probleme
der Milchviehhalter**

Für die Abl sind die Dürrehilfen der Versuch, die größten Schäden und Einkommenseinbußen abzumildern. Schon jetzt sei jedoch bei vielen Betroffenen klar, dass dies nicht reichen wird. Die Abl erinnert an die Verantwortung von Molkereien, Schlachthöfen, Getreidehandel und Lebensmitteleinzelhandel, auch und gerade in Krisenzeiten über faire Preise Existenzsicherung für die Höfe betreiben zu können.

**Abl fordert
Existenzsicherung
durch faire Preise**

Insgesamt 14 Bundesländer meldeten dem BMEL Schäden von existenziellem Ausmaß. Am stärksten betroffen von Ernteeinbußen sind laut dem BMEL Schleswig-Holstein (minus 31 Prozent), Brandenburg (minus 27 Prozent), Sachsen-Anhalt (minus 26 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (minus 25 Prozent). Insgesamt seien rund 10.000 Betriebe – etwa jeder 25. Betrieb – nach Einschätzung der Länder so sehr betroffen, dass sie in ihrer Existenz gefährdet sind. Die regionalen Unterschiede seien dabei aber sehr groß.

Die soziale Frage im Fokus

Das Aus für die Hofabgabeklausel

Im November 2018 beschließt der Bundestag mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen bei Enthaltung der anderen Fraktionen die Streichung der Hofabgabeklausel im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte. Damit ist rückwirkend zum 1. September 2018 der Anspruch auf landwirtschaftliche Rente nicht mehr davon abhängig, dass der landwirtschaftliche Betrieb abgegeben ist oder die Flächen verpachtet sind.

Der Beschluss ist in erster Linie das Ergebnis eines neunjährigen Engagements des Arbeitskreises für die Abschaffung der Hofabgabeklausel, begleitet und unterstützt auch durch die Abl. Der Arbeitskreis setzt sich aus Mitgliedern des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes und damit auch des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zusammen, vertritt jedoch eine konträre Meinung zur offiziellen Verbandsposition. Dementsprechend heißt es beim Arbeitskreis: »Unser Hauptziel, die Abschaffung der Hofabgabeklausel ist nach über 9-jährigem Kampf gegen den DBV und die CDU/CSU erreicht!« Neben Öffentlichkeitsarbeit und dem Einreichen von Petitionen hatten einzelne Mitglieder des Arbeitskreises auch den Klageweg beschritten, der im August 2018 vor dem Bundesverfassungsgericht endete.¹³ Das Gericht entschied, dass Vorschriften über die Pflicht zur Abgabe landwirtschaftlicher Höfe als Voraussetzung eines Rentenanspruchs (Hofabgabeklausel) verfassungswidrig sind. »Die Koppelung einer Rente an die Abgabe eines landwirtschaftlichen Hofes greift faktisch in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG ein. Die Pflicht zu einer solchen Hofabgabe wird verfassungswidrig, wenn diese in unzumutbarer Weise Einkünfte entzieht, die zur Ergänzung einer als Teilsicherung ausgestalteten Rente notwendig sind. Darüber hinaus darf die Gewährung einer Rente an den einen Ehepartner nicht von der Entscheidung des anderen Ehepartners über die Abgabe des Hofes abhängig gemacht werden«, erklärt das höchste Gericht. Während SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Beschluss des BVerfG unmittelbar nach Bekanntgabe begrüßen, erklären DBV und Union, dass man den Beschluss zwar umsetzen werde, durch

**Zwang zur Hofabgabe
ist verfassungswidrig**

Änderungen am Gesetz aber grundsätzlich an der Hofabgabeklausel festhalten wolle. Später änderte die Union dann ihre Position.

Junglandwirte und Existenzgründer fördern

Nach Abschaffung der Hofabgabeklausel dürfen Rentenbezieher ihren Hof jetzt weiter bewirtschaften und können in aller Ruhe konkrete Perspektiven für ihren Betrieb überlegen. Der mit dem »Rentenanreiz« verbundene Zwang zur Hofabgabe war für den Arbeitskreis auch ein Beitrag zur Beschleunigung des Strukturwandels, der dem Ziel »hin zu mehr Unterstützung der kleinen und mittleren Betriebe und weg von immer größeren Betrieben« entgegenstand. Für die Abl eröffnet die jetzige Situation daher auch die Chance, angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen mehr aktive Menschen in die Landwirtschaft einzubeziehen, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. »Eine gezielte Unterstützung von Hofübernahmen und Existenzgründungen« sei daher erforderlich. Im Zusammenhang mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf wird die Bundesregierung von der Koalition unter anderem aufgefordert, Fördermaßnahmen für Junglandwirte und spezielle Beratungsangebote für ältere Landwirte, die ihr Unternehmen abgeben wollen, einzuführen. Verwiesen wird dabei auf die Reform der EU-Agrarpolitik ab 2020, in der eine Einkommensstützung für Junglandwirte bis maximal 100.000 Euro über die Direktzahlungen und über die Programme aus der Zweiten Säule umgesetzt werden kann.

Gezielte Unterstützung von Hofübernahmen und Existenzgründungen

Historischer Erfolg für die Bauernrechte

Am 19. November 2018 hat der Dritte Hauptausschuss der UN-Generalversammlung (zuständig für soziale, kulturelle und humanitäre Fragen) durch eine Resolution die UN-Deklaration über die Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen Menschen, die in ländlichen Gebieten arbeiten,¹⁴ mit einer überwältigenden Mehrheit angenommen. Für die internationale Bauernorganisation La Vía Campesina, die sich jahrelang für eine entsprechende Deklaration eingesetzt hatte, »ein historischer Moment für die Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern und ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung des weltweiten Hungers und gegen die Diskriminierung von Kleinbäuerinnen und -bauern weltweit«.

Bauernrechte: Wichtiger Schritt zur Bekämpfung des Hungers

Die UN-Erklärung zielt darauf ab, die Rechte der gesamten ländlichen Bevölkerung, insbesondere von Bauern und Bäuerinnen, Fischern, Nomaden, Landarbeitern und indigenen Völkern besser zu schützen und ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Diese UN-Erklärung wird nach Ansicht von Vía Campesina auch zu den globalen Bemühungen beitragen, Armut und Hunger zu beenden und die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu erreichen. Sie bündelt eine Vielzahl von Rechten: das Recht auf Land und andere natürliche Ressourcen; auf Saatgut und Biodiversität; auf Souveränität bei Entscheidungen über ihre wirtschaftlichen Ziele und Ernährungsweisen; auf Leben, Freiheit, Unversehrtheit; auf Arbeit, für Bauern und Bäuerinnen im globalen Süden ebenso wie in Europa. Im Jubiläumsjahr »70 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« wird damit eine Lücke im weltweiten Menschenrechtskanon geschlossen.

Mitglied bei Vía Campesina ist auch die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, die gemeinsam mit zahlreichen anderen Organisationen (darunter die Agrarkoordination, Misereor, Brot für die Welt, FIAN, Naturland und das INKOTA-Netzwerk) wiederholt die Bundesregierung aufgefordert hat, sich für die UN-Deklaration einzusetzen.

Die Resolution wurde mit 119 Ja-Stimmen, sieben Gegenstimmen und 49 Stimmenthaltungen, die überwiegend aus Europa kamen, angenommen. Auch Deutschland hat sich enthalten. Die UN-Erklärung wird von der UN-Generalversammlung im Dezember 2018 nach dem Beschluss vom 19. November formal ratifiziert. Jetzt kommt es nach Ansicht von Vía Campesina auch mit Blick auf das Abstimmungsverhalten darauf an, dass weiterhin Druck aus der Zivilgesellschaft gemacht wird, um diese Rechte auch tatsächlich durchzusetzen.

Deutschland enthält sich

UN-Ausschuss rügt Deutschland

Wegen mangelnder Menschenrechtsstandards für Unternehmen und auch in der Agrarpolitik hat der Sozialausschuss der Vereinten Nationen (UN) die Bundesrepublik Deutschland gerügt.¹⁵ In einem Bericht über die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und

kulturellen Rechte kritisiert der Ausschuss die »ausschließlich freiwillige Natur der menschenrechtlichen Sorgfalt«, wie sie im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte beschrieben wird. Deutschland solle gesetzlich sicherstellen, dass Unternehmen die Menschenrechte in Auslandsgeschäften achten und für Verstöße haftbar gemacht werden können. Auch in der Agrar-, Handels-, Investitions-, Klima- und Finanzpolitik monierte der Ausschuss die mangelnde Berücksichtigung der Menschenrechte durch die Bundesregierung. Die Nichtregierungsorganisationen Brot für die Welt, FIAN, Germanwatch, MISEREOR, Urgewald, Terre des Hommes, Forum Menschenrechte und das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, die im August 2018 einen eigenen »Schattenbericht« zum Thema vorgelegt hatten,¹⁶ begrüßen die UN-Empfehlungen und erwarten jetzt Konsequenzen von der Bundesregierung.

Schutz der Menschenrechte – keine Frage der Freiwilligkeit

Anmerkungen

- 1 Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.
- 2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates. COM(2018) 392 final. Brüssel 1. Juni 2018.
- 3 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020 – Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. Berlin 2018. – Die folgenden Zitate stammen aus dieser Stellungnahme.
- 4 Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL (WBGR): Für eine Gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt. Stellungnahme. Bonn 2018. – Die weiter unten folgenden Zitate stammen aus dieser Stellungnahme.
- 5 WBAE (siehe Anm. 3).
- 6 WBGR (siehe Anm. 4).
- 7 Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL): Vorschlag für eine gerechte Agrarpolitik nach 2020. Hamm 2018.
- 8 www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/punktesystem.
- 9 <https://act.wemove.eu/campaigns/goodfoodgoodfarming-DE>.
- 10 European Commission: Draft Agreement on the withdrawal. TF50 (2018) 55 – Commission to EU27. Brüssel, 14. November 2018.
- 11 Rat der Europäischen Union: Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Bezie-

hungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich. BXT 111 CO EUR-PREP 54. Brüssel, 22. November 2018.

- 12 Klima-Allianz Deutschland (Koordination): Wann, wenn nicht jetzt – Das Maßnahmenprogramm Klimaschutz 2030 der deutschen Zivilgesellschaft. Berlin, November 2018.
- 13 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 – 1 BvR 97/14 – Rn. (1-111), (www.bverfg.de/e/rs20180523_1bv009714.html).
- 14 United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. 30. October 2018 (<http://undocs.org/A/C.3/73/L.30>).
- 15 United Nations – Economic and Social Council: Concluding observations on the sixth periodic report of Germany. 27. November 2018 (E/C.12/DEU/CO/6).
- 16 »UN-Sozialausschuss (CESCR): FORUM MENSCHENRECHTE reicht Parallelberichte ein.« Pressemitteilung des FORUM MENSCHENRECHTE vom 10. September 2018 (www.forum-menschenrechte.de/2201-2/). Dort auch Links zu den Berichten.



Friedhelm Stodieck

langjähriger Redakteur der *Unabhängigen Bauernstimme* und Mitglied in der Redaktionsleitung des *Kritischen Agrarberichts*.

Turmstr. 2, 33790 Halle-Eggeberg
kuhsprung@aol.com

Maria Noichl

Agrarlandkonzentration – ein europäisches Thema

Wie kann Landwirtinnen und Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?

Themen wie Landgrabbing und Landkonzentration wurden lange mit den Ländern des Südens der Erde verbunden. Doch bei genauer Betrachtung muss festgestellt werden, dass die Konzentration von Agrarflächen auch seit Jahren ein europäisches Thema ist. Der Konzentrationsgrad von Agrarland in Europa ähnelt inzwischen der ungleichen Verteilung von Landbesitz in Ländern wie beispielsweise Brasilien, Kolumbien und den Philippinen. Wie lässt sich dieser Entwicklung politisch gegensteuern?

Von Landkonzentration wird gesprochen, wenn der Besitz oder Handel mit landwirtschaftlichen Nutzflächen mit einer Größenordnung einhergeht, welche in Europa unüblich ist. Zahlen von 2013 zeigen, dass in der EU-27 bereits etwa 3,1 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe 52,2 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche kontrollierten, also im Eigentum besaßen, und im Gegensatz dazu 76,2 Prozent der Betriebe lediglich über 11,2 Prozent des Agrarlandes verfügten¹ – eine Landverteilung, die wir sonst nur aus Ländern wie Brasilien, Kolumbien oder den Philippinen kennen.

Agrarland ist keine normale Handelsware, denn Boden ist nicht vermehrbar und der Zugang dazu ist für die Verwirklichung einer Reihe von Menschenrechten unerlässlich. Deshalb haben die Vereinten Nationen 2012 alle Staaten aufgefordert, für eine verantwortungsvolle Verwaltung von Land Sorge zu tragen. Folglich hat die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die FAO, »Freiwillige Leitlinien für die Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit«² herausgegeben.

Die Konzentration von Agrarland in den Händen einiger weniger Akteure ist mit tiefgreifenden sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Auswirkungen in allen EU-Mitgliedsländern verbunden. Ähnlich wie die Konzentration von Geldvermögen spaltet eine zu hohe Konzentration von landwirtschaftlicher Fläche die Gesellschaft, destabilisiert den ländlichen Raum, gefährdet die Ernährungssicherheit und damit die ökologischen und sozialen Ziele Europas.

Allgemein besteht ein Mangel an umfassenden, transparenten, aktuellen, hochwertigen und europaweit einheitlichen Daten über Preis- und Flächenbewegungen auf dem europäischen Bodenmarkt. Dies gilt sowohl für Boden- und Anteilsverkäufe als auch für die Pachtpreise.

Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Europa

Kauf- und Pachtpreise von landwirtschaftlichen Flächen sind in vielen Regionen Europas mittlerweile auf ein Niveau gestiegen, das auch zukunftsfähige Betriebe bedroht. So sind geplante Flächenaufstockungen durch den Kauf von Boden oft unbezahlbar. Gleichzeitig drohen bei Pachtflächen Pachtsteigerungen oder gar der Verlust wichtiger, gepachteter Flächen an solvente Mitbietende. Abgesehen von der Tatsache, dass kaum Land auf dem Bodenmarkt verfügbar ist, orientieren sich Pachtpreise zudem nicht mehr am erzielbaren landwirtschaftlichen Ertrag. So sind die Kapitalanforderungen für viele Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger zu hoch und zu riskant.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

Landkonzentration betrifft vordergründig die Landwirtinnen und Landwirte sowie Arbeiterinnen und Arbeiter auf dem Land. Erst auf den zweiten Blick wird auch die Dimension für die gesamte Gesellschaft deutlich.

Eigentum ist die beste Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Umgang mit Boden und für eine nachhaltige Landbewirtschaftung. Es fördert die Verbundenheit und trägt so dazu bei, dass die Menschen in den ländlichen Regionen verbleiben. Eine breite Eigentumsstreuung ist ein wesentliches Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft und eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einer Volkswirtschaft. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind nicht nur die unersetzbare Produktionsgrundlage für hochwertige Lebens- und Futtermittel, sondern sind auch für den Wasserhaushalt sowie die Biodiversität und Bodenfruchtbarkeit, die bereits jetzt unter dem Klimawandel und der Bodenerosion leiden, von besonderer Bedeutung.

Gründe und Herausforderungen der Landkonzentration

Auch wenn das Preisniveau bei Agrarland in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, schreitet die Landkonzentration stetig in ganz Europa voran und hat damit negative Auswirkungen auf die Bäuerinnen und Bauern.

Die Gründe für Landkonzentration in der EU sind vielfältig. So zählt der Erwerb von Land aufgrund der steigenden Nachfrage nach Lebens- und Futtermitteln, nachwachsenden Rohstoffen für die Treibstoff-, die Chemie-, und die Textilindustrie sowie nicht fossilen Energieträgern aktuell zu den besten und sichersten Anlage- und Gewinnmöglichkeiten für Investoren aus der ganzen Welt.³

Die fortdauernde Niedrigzinsphase seit der Finanzkrise ist mit ein Grund für die »Flucht in Realwerte« – kurz: ▶

in Grund und Boden. Folglich sind auch branchenfremde Investoren an Grunderwerb interessiert. Neben der Landkonzentration bedroht auch die außerlandwirtschaftliche Nutzung in Form von Versiegelung, Urbanisierung, Tourismus und Infrastrukturprojekten das Agrarland als solches.

Darüber hinaus unterstützen manche Politikbereiche und Subventionen der EU die Expansionsbestrebungen von landwirtschaftlichen Betrieben oder locken außerlandwirtschaftliche Investoren auf den Acker. Flächengebundene Direktzahlungen führen beispielsweise zu einer einseitigen Förderung der größten Betriebe. Daher muss das System der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 reformiert werden, um diesen Missstand zu beheben. Ähnlich funktionieren Förderprogramme der EU oder der Mitgliedstaaten, die z. B. nicht-fossile Energieträger fördern und somit die Flächenkonkurrenz »Teller-Trog-Tank« erhöhen.

Der Umfang und die Geschwindigkeit der Landkonzentration sind alarmierend. Dies gilt ganz besonders für Länder wie Rumänien, Ungarn und Bulgarien. Doch auch in Deutschland, Italien und Spanien sind die Problemstellungen nicht unbekannt.

Erste Gegenmaßnahmen

Viele Mitgliedstaaten haben das Problem erkannt und versuchen mit Gesetzen dem Trend entgegenzuwirken. Hierbei entsteht häufig ein Konflikt mit einer der vier europäischen Grundfreiheiten: dem freien Kapitalverkehr. Diese Grundfreiheit, die in der ganzen EU zurecht Gültigkeit hat und ein Verbot der Diskriminierung von EU-Ausländern einschließt, stößt beim Verkauf von Agrarland an ihre Grenzen.

Die nationalen Gesetze über den Verkauf von Agrarland haben allgemein das Ziel, die landwirtschaftlichen Merkmale beizubehalten, die verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Flächen und die Überlebensfähigkeit der Betriebe sicherzustellen sowie Vorkehrungen gegen Landspekulation zu treffen. Daher verlangen solche Rechtsvorschriften häufig eine behördliche Vorabgenehmigung für den Verkauf von Agrarland und verleihen den zuständigen Stellen das Recht, einen Verkauf zu untersagen, der den Zielen der Rechtsvorschrift zuwiderläuft. Dies kann der Fall sein, wenn das Land an einen Nichtlandwirt verkauft werden soll und ein vor Ort ansässiger Landwirt ebenfalls daran interessiert ist oder, wenn die Behörden der Auffassung sind, dass der Verkaufspreis im Verhältnis zum Wert des Grundstücks unangemessen ist. Einige Rechtsvorschriften über den Verkauf von Land verleihen Behörden oder anderen Stellen Vorkaufsrechte, sodass diese das Land an einen anderen Käufer verkaufen oder im Einklang mit der Agrarpolitik verpachten können. Ein anderer Ansatz, der der örtlichen Landkonzentration begegnen soll, räumt bestimmten Kategorien von

Beteiligten wie Pächtern oder Eigentümern benachbarter Grundstücke ein Vorkaufsrecht ein (zum Ganzen siehe auch den Beitrag von Frieder Thomas in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 73–80).⁴

Zugang zu Agrarland ist essenziell

Konzentration von Agrarland in der EU hat vielschichtige Auswirkungen auf die Gesellschaft sowie auf die praktizierenden Landwirtinnen und Landwirte. Ein zukunftsfähiger Agrarsektor ist in besonderer Weise auf den Zugang zu Agrarland durch junge Menschen angewiesen. Ihre Innovations- und Investitionsbereitschaft ist entscheidend für die Zukunft ländlicher Räume. Denn nur so kann die Überalterung in der Landwirtschaft gestoppt und die Hofnachfolge und das Ziel einer multifunktionalen Landwirtschaft mit eigentümergeführten Familien- und Genossenschaftsbetrieben gesichert werden.

Anmerkungen

- 1 Europäisches Parlament: Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden? P8_TA(2017)0197. Brüssel, 2017, S. 1. (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+Vo//DE), S. 1.
- 2 FAO: Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rome 2012 (www.fao.org/3/i2801e/i2801E.pdf).
- 3 European Parliament – Directorate-General for Internal Policies: Extend of farmland grabbing in the EU. Brussels 2015, pp. 27 sq. ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)).
- 4 Amtsblatt der Europäischen Union: Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht. (2017/C 350/05), Brüssel 2017 ([eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN)).



Maria Noichl

Mitglied der Fraktion der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament und Berichterstatterin zum Thema »Agrarlandkonzentration in der EU«.

Rue Wiertz 60, ASP 12G152, B-1047 Brüssel
maria.noichl@europarl.europa.eu