

Für eine nachhaltige und gerechte Landwirtschaft – Ein Diskussionsimpuls des ZdK anlässlich der Reform der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik

1 Einführung

2 Die letzte Reform der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) wurde im Jahr 2013
3 verabschiedet. Seitdem haben eine Reihe von Entwicklungen die im Bereich der Landwirt-
4 schaftspolitik bereits existenten Spannungen noch einmal verschärft: die wissenschaftli-
5 chen Daten zu Ausmaß, Zusammenhängen und Folgen des Klimawandels haben sich ver-
6 vielfacht; der weltweite Verlust an Biodiversität hat sich dramatisch fortgesetzt; mit großen
7 Schritten nähern wir uns den planetaren Grenzen, erschöpfen natürliche Ressourcen, zer-
8 stören unsere Ökosysteme und verbrauchen und verdrängen unsere Mitgeschöpfe. Unsere
9 Nutztiere in der Landwirtschaft leben zudem häufig unter Bedingungen, die ihr Wohlbefin-
10 den, das Ausleben ihrer Bedürfnisse und Verhaltensweisen erheblich beeinträchtigen.
11 Gleichzeitig hat sich das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die global ungleiche Verteilung
12 von Wohlstand und die ökologischen, migrationsbezogenen und sozialen Folgen unseres
13 Produktions- und Konsumverhaltens geschärft. Bereits vor der letzten Reform hat sich das
14 Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) in der Erklärung "Eckpunkte für eine nach-
15 haltige europäische Landwirtschaft" für eine ökologisch, ökonomisch und sozial nachhal-
16 tige Gemeinsame Agrarpolitik in Europa ausgesprochen, die kohärent mit den anderen re-
17levanten EU-Politiken verzahnt ist und der internationalen Verantwortung der EU gerecht
18 wird. Dieser Anspruch ist sieben Jahre nach dieser Erklärung nicht weniger aktuell. Er ist
19 sogar noch dringlicher geworden. Anlässlich der bevorstehenden Reform der GAP äußert
20 sich das ZdK in diesem Diskussionsimpuls zu den verschiedenen Herausforderungen, de-
21 nen die Landwirtschaft bereits heute begegnet, und zeigt Forderungen auf, deren Umset-
22 zung für eine nachhaltige europäische Landwirtschaft, die auch in Zukunft Bestand hat, un-
23 erlässlich sind.

24

25 Eine zukunftsfähige und gerechte Agrarpolitik

26 Über Jahrzehnte hinweg war die Gemeinsame Agrarpolitik eine der wichtigsten Klammern
27 in der Europäischen Union. Sie ist die am stärksten vergemeinschaftete Politik der EU. Die
28 Agrarpolitik, insbesondere ihre Funktion zur Ernährungssicherung, trägt auch heute erheb-
29 lich zur gesellschaftlichen Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklung in Europa bei.

30 Im Hinblick auf die nächste Förderperiode der GAP ab 2021 müssen wir als Gesellschaft
31 aber folgende Fragen beantworten:

- 32 • Welche Landwirtschaft wollen wir?
33 • Wie muss die Förderpolitik gestaltet sein, um die europäische Landwirtschaft sozial
34 und ökologisch zukunftsfähig zu machen?

35 Im Vordergrund muss dabei der gerechte Selbstversorgungsgrad Europas mit Lebensmit-
36 teln und damit eine eigenständige und multifunktionale Landwirtschaft stehen, ohne die
37 natürlichen Grundlagen unseres Kontinents, auf denen schließlich auch alle Ernährung ba-
38 siert, zu schädigen.

39

40 **Gemeinwohlorientierung als Leitbild für die GAP**

41 Das ZdK begrüßt die Umwelt- und Klimaziele der EU-Kommission zur neuen Förderperiode
42 der GAP ab 2021. Auch die Möglichkeit der flexibleren Ausgestaltung der GAP in den Mit-
43 gliedsstaaten und das Ziel der Subsidiarität und der Entbürokratisierung sind positiv zu be-
44 werten. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass der gemeinsame rechtliche Rah-
45 men, insbesondere zu Umwelt- und Klimastandards, europaweit eingehalten und der in-
46 nereuropäische Wettbewerb nicht verzerrt wird.

47 Das ZdK begrüßt auch den Vorschlag der EU-Kommission, die Ziele für nachhaltige Ent-
48 wicklung (SDGs) als Maßstab einer neuen Agrarpolitik heranzuziehen. Agrarsubventionen
49 als Kernelement der GAP müssen neben ökonomischen auch ökologischen und sozialen
50 Kriterien im Sinne der SDGs genügen. Dies bedeutet, zugleich die Umwelt- und Klimaziele
51 wie auch die soziale Situation von Landwirtinnen und Landwirten und die wirtschaftliche
52 Entwicklung ländlicher Räume im Blick zu haben.

53 Der bisherige Fokus der GAP, die eigene globale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern,
54 ohne auf eine bessere Balance mit der landwirtschaftlichen Produktion in Entwicklungslän-
55 dern zu achten, ist verfehlt. Es gilt, eine Einkommensverbesserung der Landwirtinnen und
56 Landwirte im Sinne der Agenda 2030 weltweit anzustreben. Zur Einkommenssicherung eu-
57 ropäischer Landwirte diente bisher vor allem die an landwirtschaftliche Fläche gebundene
58 erste Säule der GAP. Trotz strenger Standards ist inzwischen klar, dass Boden, Wasser,
59 Luft und Biodiversität zumindest regional stark geschädigt wurden. Zudem haben die flä-
60 chenbezogenen Prämien dazu beigetragen, dass Bodenpacht- und Kaufpreise stark gestie-
61 gen sind, was bei einem hohen Anteil an Pachtland zu einem Durchreichen der Gelder an
62 die Verpächter geführt, und deshalb nur bedingt zur Einkommenssicherung beigetragen
63 hat. Eine Gemeinwohlorientierung der Fördermaßnahmen, insbesondere eine konkretere
64 Bindung an Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohl und Beschäftigung ist deshalb not-
65 wendig. Um die Disparitäten in Europa nicht zu verstärken, muss die Systematik der Sä-
66 lenfinanzierung aufgebrochen werden.

67 Die künftige GAP soll sich nach dem Entwurf der Europäischen Kommission vom 1. Juni
68 2018 für den Zeitraum 2021 bis 2027 auf neun spezifische Ziele konzentrieren, welche im
69 Folgenden aus unserer Perspektive im Sinne des Gemeinwohls weiterentwickelt, konkreti-
70 siert und bewertet werden.

71 Ziel 1 Unterstützung für tragfähige landwirtschaftliche Einkommen sowie Krisen-
72 festigkeit in der gesamten EU zur Verbesserung der Ernährungssicherheit

73 Für viele Beschäftigte in der Landwirtschaft ergeben sich aus der aktuellen Lage des Mark-
74 tes für Agrarerzeugnisse existenzbedrohende Zustände. Ein fairer Wettbewerb sowie ge-
75 sellschaftliche Wertschätzung der Landwirtschaft und landwirtschaftlicher Produkte – auch
76 über den Preis – bilden für dieses Ziel eine zentrale Basis.

77 Ziel 2 Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbe-
78 werbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung,
79 Technologie und Digitalisierung

80 Vor dem Hintergrund der Agenda 2030 und des unbedingten Schutzes der Menschen-
81 rechte muss dieses Ziel auf eine Art und Weise ausgestaltet und konkretisiert werden, dass
82 sich der Wettbewerb innerhalb der EU auf die aus ökologisch, sozialer und ökonomischer
83 Sicht besten Anbau-, Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmethoden bezieht. Die Förderung
84 eines Strukturwandels nach dem Motto 'Wachse oder weiche', der rein ökonomisch auf
85 Markteroberung und Expansion abzielt, ist hiermit nicht vereinbar. Entsprechend sind auch
86 die Bereiche Forschung, Technologie und Digitalisierung in der bisherigen Ausrichtung kri-
87 tisch zu betrachten. Sie müssen stattdessen an Nachhaltigkeitskriterien gemessen werden.

88 Ziel 3 Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Wertschöpfungskette

89 Die Entwicklung des Einzelhandels hin zu wenigen großen Handelsketten ist kritisch zu be-
90 werten, ebenso wie die Konzentration in der zuliefernden Agrarindustrie. Preisdruck durch
91 Marktmacht drückt sich auf regionaler und nationaler Ebene aus, wie die EU-Kommission
92 bereits festgestellt hat. Die Amtsermittlungspflicht der Kartellbehörden muss an dieser
93 Stelle politisch stützend flankiert und in ihrer Umsetzung gestärkt werden. Neben dem
94 Konsumentenschutz muss auch verstärkt der Schutz der Produzenten gesichert werden.
95 Preise und Einkommen dürfen nicht unter den Gestehungskosten liegen. Regionale Erzeu-
96 gergemeinschaften und Genossenschaften sowie eine Direktvermarktung müssen gestärkt
97 werden.

98 Ziel 4 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu
99 nachhaltiger Energie

100 Die Landwirtschaft bietet sowohl durch Reduktion der Tierbestände und die Bindung der
101 Tierzahlen an die vorhandene Futterfläche als auch aktiv durch eine Anpassung und Wei-
102 terentwicklung der Anbaumethoden (z. B. Humusaufbau) hohes Potenzial zur Eindämmung
103 des Klimawandels. Insofern muss eine auf lokale/regionale Stoffkreisläufe ausgerichtete
104 Landwirtschaft besondere Förderung erfahren. Die unbedingt erforderliche Adaption an
105 den Klimawandel erfordert auch den Schutz der Agrobiodiversität sowie die Bewahrung
106 und standortangepasste Weiterzucht alter Sorten und Rassen. Der Anbau landwirtschaftli-
107 cher Produkte für die Energieerzeugung führt zu Flächenkonkurrenzen mit dem Anbau von
108 Nahrungsmitteln und verschärft den Preisdruck im Bodenmarkt. Aus diesem Grund sollte
109 sich die Förderung auf die Nutzung von Rest- und Abfallstoffen zur Energiegewinnung kon-
110 zentrieren. Hier verfügt insbesondere die Landwirtschaft über ein bisher noch weitgehend
111 ungenutztes Potential.

112 Ziel 5 Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung
113 natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft

114 Die Zerstörung der "dünnen Haut der Erde" schreitet zunehmend voran. Eine ökologischere
115 Bewirtschaftung der Böden ist dringend erforderlich. Eine nachhaltigere Bewirtschaftung
116 sollte im gesamten Produktionssystem erfolgen. Ausschließlich auf verbesserte Technolo-
117 gien zu setzen ist nicht ausreichend. Bewirtschaftungsansätze, die den Schutz der natürli-
118 chen Ressourcen einbeziehen, müssen gefördert und deren Umsetzung nachgehalten wer-
119 den. Dabei müssen die Prinzipien der guten fachlichen Praxis tatsächlich zur Anwendung
120 kommen und fortentwickelt werden.

121 Ziel 6 Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistun-
122 gen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften

123 Wir brauchen zum Schutz der Biodiversität und zur Verbesserung der Ökosysteme drin-
124 gend eine neue Fördersystematik der GAP – weg vom Fokus der Flächenförderung – sowie
125 die konsequente Anwendung des bestehenden Ordnungsrechts. Die Erhaltung und Wie-
126 derherstellung von Ökosystemen – zum Beispiel die Pflanzen- und Insektenvielfalt – liegt
127 auch im Interesse der Landwirtschaft selbst. Hier ist eine naturschutzfachliche Beratung,
128 Begleitung und Forschung vonnöten. Weiterhin ist die Agrobiodiversität von Nutzierrassen
129 und Nutzpflanzen zu schützen. Deren Erhalt muss in die Förderprogramme aufgenommen
130 werden. Die Agrobiodiversität hat gerade angesichts des Klimawandels für eine zukunfts-
131 hige Landwirtschaft eine enorme Bedeutung.

132 Ziel 7 Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unter-
133 nehmensentwicklung in ländlichen Gebieten

134 Eine der zentralen Herausforderungen für eine zukunftsfeste und generationengerechte
135 Landwirtschaft liegt in einer gelingenden und frühzeitigen Hofübergabe. Hierfür bedarf es
136 einer Überarbeitung und eines Ausbaus der Junglandwirteförderung sowie die aktive Er-
137 möglichen einer jungen, innovativen und veränderungsbereiten Landwirtschaft. Darüber
138 hinaus braucht es die Einrichtung eines Fonds für Betriebsstarts und Übergaben auch an
139 Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger. Wichtig ist zudem die Förderung und Schaffung at-
140 traktiver ländlicher Räume mit der Möglichkeit nachhaltiger Dorfentwicklung und eines at-
141 traktiven sozialen Lebens.

142 Ziel 8 Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der loka-
143 len Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und
144 nachhaltige Forstwirtschaft

145 Der Erhalt lebenswerter ländlicher Räume ist ein wichtiges und richtiges Ziel für eine ge-
146 meinsame Landwirtschaftspolitik in Europa. Viele EU-Mitgliedsstaaten sind ländlich ge-
147 prägt, doch ist es vor allem für die junge Bevölkerung zunehmend schwierig, Perspektiven
148 auf dem Land zu entwickeln. Die EU-weite Mobilität ist unbestritten eine große Errungen-
149 schaft und Chance, kulturell, wirtschaftlich und sozial zusammenzuwachsen. Doch zeigen
150 sich die Nachteile eines deregulierten Arbeitsmarktes auch hier in Deutschland vor der
151 Haustür. Menschenwürdige Arbeit und soziale Absicherung für Landwirtinnen und Land-
152 wirte, aber auch für saisonale und zugewanderte Arbeitskräfte, müssen gewährleistet wer-
153 den, damit ländliche Räume in Europa als Lebens- und Arbeitswelten erhalten bleiben.

154 Ziel 9 Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesell-
155 schaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – ein-
156 schließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel – sowie Tier-
157 schutz gerecht wird

158 Bei diesem Ziel besteht ein besonderer Handlungsbedarf der GAP. Eine mit einem zu ho-
159 hen Einsatz von Medikamenten einhergehende intensive Tierhaltung steht zurecht stark in
160 der Kritik. Verbesserte Haltungsbedingungen für Hühner und Schweine unter anderem mit
161 mehr Platz und der Möglichkeit die arteigenen Bedürfnisse besser auszuleben, ermöglichen
162 durch besseren Überblick und eine verbesserte Einzeltierbehandlung die dringend erforder-
163 liche Verminderung des Antibiotikaeinsatzes. Am Tierwohl zu messende Haltungsbedin-
164 gungen sind dabei ohnehin ethisch geboten. Die neue GAP muss den Umbau von Ställen

165 und die Verbesserung der Haltungsbedingungen verstärkt fördern. Eine verpflichtende Hal-
166 tungs- und Herkunftskennzeichnung gibt den Verbraucherinnen und Verbrauchern die
167 Möglichkeit, dieses Ziel ebenfalls zu fördern. Auch der One-Health-Ansatz muss bei der
168 Ausgestaltung und Umsetzung der GAP berücksichtigt werden. Dies ist unter anderem
169 deswegen wichtig, weil nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten von Fleisch, sondern
170 auch zunehmend Landwirtinnen und Landwirte und auch Patientinnen und Patienten welt-
171 weit unter multiresistenten Keimen leiden.

172 Der Einsatz von Pestiziden muss deutlich vermindert werden. Die neue GAP soll unterstüt-
173 zend wirken und helfen, Alternativen zu entwickeln, um zum Beispiel den Einsatz von Gly-
174 phosat und anderen Herbiziden zu minimieren und vollständig zu ersetzen. Auch die aus
175 dem außereuropäischen Ausland kommenden Lebensmittel sollten diesen Anforderungen
176 genügen.

177

178 **Die internationalen Bezüge der europäischen Agrarpolitik**

179 Die Europäische Union trägt eine große Verantwortung. Sie muss die eigenen und die in-
180 ternationalen Regeln so (mit-)gestalten, dass alle Menschen weltweit das Recht auf eigen-
181 ständige Ernährungssicherung und Entwicklungsländer ihr Recht auf Entwicklung wahr-
182 nehmen können. Konkret muss die europäische Politik zum einen darauf hinwirken, dass
183 landwirtschaftliche Flächen in Entwicklungsländern nicht dazu genutzt werden, die Ernäh-
184 rungssicherheit der dortigen Bevölkerung aufs Spiel zu setzen, nur um des Exportes land-
185 wirtschaftlicher Güter willen.

186 Zum anderen muss die europäische Politik so ausgestaltet sein, dass sie weder die Mög-
187 lichkeiten der Landwirtinnen und Landwirte in Entwicklungsländern, für ihre eigene Ernäh-
188 rung und die der Bevölkerung ihres Landes zu sorgen, durch europäische Agrarexporte
189 vernichtet, noch den Aufbau eigener Wertschöpfungsketten in den Ländern des globalen
190 Südens verhindert.

191 Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik muss eine Politikkohärenz zwischen den agrar-,
192 umwelt-, klima-, sozial-, migrations- und entwicklungspolitischen Zielen der Europäischen
193 Union herstellen. Dies bedeutet im Mindestmaß, dass die europäische Agrar- und Handels-
194 politik nicht konterkarieren darf, was mit Mitteln der Entwicklungspolitik wiederaufgebaut
195 werden muss.

196 Exporte der europäischen Landwirtschaft können schädlich für landwirtschaftliche Märkte
197 oder Marktsegmente im Globalen Süden sein. Deswegen brauchen wir eine europäische
198 Stelle, die systematisch die quantitativen und qualitativen Auswirkungen der europäischen

199 Exporte auf diese Märkte und Marktsegmente erfasst und ihre sozialen und volkswirt-
200 schaftlichen Folgen analysiert. Auf dieser Grundlage sind dann Maßnahmen zu treffen be-
201 ziehungsweise zu ermöglichen, die Entwicklungsländern die Option geben, ihre heimi-
202 schen Märkte zum Zwecke der Ernährungssicherheit oder zum Aufbau nachhaltiger Wert-
203 schöpfungsketten im eigenen Land zu schützen.

204 Dies ist mit Mitteln der Gemeinsamen Agrarpolitik, durch die Ausgestaltung bilateraler und
205 multilateraler Handelsverträge und durch das WTO-Recht erreichbar. Die Bemessung von
206 Agrarsubventionen sollte auch an ihrer entwicklungspolitischen Unbedenklichkeit ausge-
207 richtet werden. Sie könnten beispielsweise auf Produkte beschränkt werden, die innerhalb
208 der EU konsumiert werden. Die EU sollte in ihren internationalen Handelsvereinbarungen
209 mit Ländern und Regionen des globalen Südens Flexibilitätsklauseln aufnehmen, um die
210 Ernährungssicherung und den Aufbau von Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Die im
211 Recht der Welthandelsorganisation angelegten Möglichkeiten zur Aussetzung von Freihand-
212 elsverpflichtungen sollten konsequent genutzt oder auch erweitert werden.

213 In jedem Fall muss die deutsche und europäische öffentliche Entwicklungshilfe so ausge-
214 richtet und -gestaltet sein, dass sie die Ernährungssicherung und den Aufbau von Wert-
215 schöpfungsketten garantiert und eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht.

216

217 **Herausforderungen an uns als Christinnen und Christen**

218 Seit der Verabschiedung der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2013
219 haben sich der Klimawandel und der Verlust der Biodiversität verschärft, ist der Struktur-
220 wandel mit allen seinen sozialen Folgen vorangeschritten, hat sich das Konsumentenbe-
221 wusstsein verändert und die Entfremdung zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft zuge-
222 nommen. Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren die Diskussionen um Zustand
223 und Zukunft der Agrarwirtschaft in Deutschland und in Europa immer heftiger geworden.
224 Als "Kompass" in diesem Ringen hat das ZdK die im Jahr 2015 veröffentlichte Enzyklika
225 *Laudato Si'* von Papst Franziskus fest im Blick. *Laudato Si'* richtet sich nicht nur an uns
226 Christinnen und Christen, sondern an "jeden Menschen", "der auf diesem Planeten wohnt".
227 Wie selten eine Enzyklika zuvor wurde *Laudato Si'* daher weltweit als wegweisend bei der
228 Ausgestaltung von Politik anerkannt. Bereits in ihrem Veröffentlichungsjahr gab Papst Fran-
229 ziskus wichtige Impulse für die Vertragsverhandlungen zur Agenda 2030 und zum Pariser
230 Klimaabkommen.

231 Wir sind dazu aufgerufen, unseren Lebensstil radikal zu verändern und unseren Alltag, un-
232 ser Erwerbs- und Sozialleben, unser Produktions- und Konsumverhalten im Sinne der
233 Nachhaltigkeit zu überprüfen und zu korrigieren.

234 Vor allem müssen wir als Kirche Plattformen und den Rahmen für Dialog schaffen und
235 auch die uns zur Verfügung gestellten Ressourcen – finanzieller und personeller Natur – da-
236 für in diesem Sinne stärken. Daher begrüßen wir die zehn Handlungsempfehlungen zu
237 Ökologie und nachhaltiger Entwicklung für die deutschen (Erz-)Diözesen *Schöpfungsverant-*
238 *wortung als kirchlicher Auftrag*, die die deutschen Bischöfe auf ihrer Herbstvollversamm-
239 lung am 27. September 2018 beschlossen haben.

240 Das Engagement für die Bewahrung der Schöpfung, nicht zuletzt im Sinne zukünftiger Ge-
241 nerationen, für gemeinsame Werte, den Respekt vor den Mitmenschen und die Schärfung
242 des Blicks für soziale Ungerechtigkeit ist heute mehr denn je eine vordringliche Aufgabe
243 von uns Christinnen und Christen.

244

245 **Schluss**

246 Die Gemeinsame europäische Agrarpolitik steht vielfältigen Herausforderungen gegenüber.
247 Dementsprechend umfangreich sind auch die Anforderungen, die an sie gestellt werden.

248 Eine nachhaltige und zukunftsfähige Landwirtschaft kann nur gelingen, wenn sie ökolo-
249 gisch, ökonomisch und sozial verträglich ist und ihrer Verantwortung gegenüber allen auf
250 der Erde lebenden Menschen und Geschöpfen gerecht wird.

251 Das ZdK appelliert an die Bundesregierung, den Ministerrat der Europäischen Union sowie
252 die Mitglieder des Europäischen Parlaments, die grundlegende Ausrichtung der Kommissi-
253 onsvorschläge zur Reform der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik zu unterstützen,
254 unabhängig davon, ob diese nach der Europawahl noch die Grundlagen der Diskussionen
255 bilden. Sie sollen sich für die gemeinwohlorientierte und gemeinwohlfördernde Ausgestal-
256 tung der GAP einsetzen, die entsprechend der dargelegten Aspekte eine ökologisch und
257 sozial gerechte sowie verantwortungsbewusste Landwirtschaft zum Ziel hat.