



Stand 8. April 2010

Positionspapier zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2013

Baumschulallee 15
53115 Bonn
Tel: 0228/60496-0
Fax: 0228/60496-40

E-Mail:
bg@tierschutzbund.de

Internet:
www.tierschutzbund.de

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU steht zum vierten Mal in zehn Jahren vor einer Reform. Verhandelt wird gegenwärtig die Ausrichtung für die Zeit nach 2013. Mit dieser Überarbeitung bietet sich die Möglichkeit für die Landwirtschaft in der EU neue Schwerpunkte festzulegen, die einseitige Ausrichtung auf Produktionssteigerung und Marktorientierung zu beenden und die Politik an die aktuellen gesellschaftlichen Erfordernisse anzupassen.

Kritik an der bisherigen GAP

Durch die GAP der vergangenen Jahrzehnte ist es gelungen, die Ernährungssicherheit in der EU mit relativ preiswerter und hygienisch weitestgehend unbedenklicher Nahrung zu gewährleisten. Allerdings führte die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion zur Intensivierung der Landwirtschaft mit erheblichen negativen Auswirkungen auf Tier-, Umwelt-, und Klimaschutz sowie die ländlichen Regionen.

Der Agrarhaushalt der EU umfasst allein für das Jahr 2010 fast 60 Milliarden Euro. Drei Viertel der Agrarzahungen fließen als Direktzahlungen in die erste Säule. Die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Zuteilung dieser immensen Summen an die Landwirtschaft wird immer geringer. Zu großem Unverständnis führt nicht nur die Höhe, sondern auch die Verteilung der Subventionen. In Deutschland erhalten 1,6 Prozent der Betriebe 30 Prozent aller Fördermittel, während die Hälfte der Landwirte weniger als 5.000 Euro pro Jahr erhalten¹. Die Kritik ist unter anderem auch dadurch begründet, dass die Erwartungen eines Großteils der Verbraucher an die Berücksichtigung des Tierschutzes in der Landwirtschaft nicht erfüllt werden. Wie Umfragen von Eurobarometer² gezeigt haben, befürwortet die Mehrheit der Verbraucher eine stärkere Beachtung des Tierschutzes in der Landwirtschaft. Stattdessen macht die Landwirtschaft durch das vermehrte Entstehen von Agrarfabriken, durch Umweltverstöße und Betrugsskandale von sich reden.

Darüber hinaus ist trotz der Subventionszahlungen das Einkommen der Landwirte stetig gesunken.³ Das führt dazu, dass immer mehr Betriebe – besonders Familienbetriebe – die Landwirtschaft aufgeben. Allein zwischen 2003 und 2007 ging in Deutschland die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe um 40.000 zurück⁴. Es kommt so zu einem Rückgang der Wirtschaftskraft in ländlichen Regionen, zum Verlust von Arbeitsplätzen und zur Abwanderung der Bevölkerung aus diesen Gebieten. Eine Folge ist, dass nicht nur die regionale Wertschöpfung einbricht, sondern auch der Fortbestand regionaler Haustierrassen, Nutzpflanzen und Nahrungsmittel-Spezialitäten nicht gewährleistet werden kann.

Parallel zum Verschwinden der bäuerlichen Betriebe entstehen jedoch industrielle Großanlagen, in denen zehntausende von Schweinen und Geflügel gehalten werden. Diese Anlagen widersprechen zumeist einer tiergerechten Haltung, verursachen Umweltschäden und beschleunigen z.B. durch Geruchsemissionen die Landflucht.

¹ BMELV, 2006

² European Commission, spezial Eurobarometer, Europeans, agriculture and the CAP, 2008

³ DBV, Situationsbericht 2010

⁴ DBV, Situationsbericht 2010

Tier-, Umwelt- und Klimaschutz finden in der gegenwärtigen GAP der EU zu wenig Beachtung, da die Erzeugung möglichst preiswerter, einheitlicher, tierischer Produkte im Vordergrund der Landwirtschaft steht.

In Deutschland werden circa 26 Millionen Schweine, 13 Millionen Rinder und 50 Millionen Legehennen, Masthühner und Puten gehalten⁵. Die bestehenden Vorschriften zur Haltung von Tieren in der Landwirtschaft entsprechen nicht den Anforderungen an eine tiergerechte Unterbringung. Für einige Tierarten wie z. B. Rinder, Schafe oder Kaninchen gibt es überhaupt keine gesetzlichen Haltungsbestimmungen. Die meisten landwirtschaftlich genutzten Tiere müssen in intensiven Haltungssystemen leben – oft zu zehntausenden auf engstem Raum. Die angeborenen Grundbedürfnisse der Tiere werden permanent und erheblich eingeschränkt. Selbst eine hohe Quote an Tieren, die unter den Haltungsbedingungen erkrankt oder stirbt, wird in der industrialisierten Landwirtschaft in Kauf genommen. Die Cross Compliance Regelungen haben für den Tierschutz keine nennenswerten Fortschritte gebracht, da nur die Betriebe Subventionskürzungen erhalten, die sich nicht an bestehende Gesetze halten. Anreize zu einer verbesserten Haltung, die über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus gehen, gibt es nicht.

Neben der Haltung der Tiere herrschen auch bei internationalen Transporten und der Schlachtung oft katastrophale Zustände. Immer noch werden jährlich allein 360 Millionen Rinder, Schweine, Schafe und Pferde, die zum Schlachten bestimmt sind, quer durch Europa und in Drittländer transportiert.⁶ Der möglichen Gewinnmaximierung wird eine wesentlich größere Bedeutung beigemessen als dem Leiden der Tiere. Zumindest in Deutschland steht das im Widerspruch zu dem im Grundgesetz verankerten Staatsziel Tierschutz.

Weiterhin kommt es durch intensive Landbewirtschaftungsformen (z. B. Monokulturen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Stickstoffeintrag aus der Düngung) zur Abnahme der Artenvielfalt und zur Belastung der Böden und Gewässer. Die Zahlungen der zweiten Säule werden nicht allein durch die EU finanziert, sondern müssen von den Ländern kofinanziert werden. Auf Grund der leeren Finanzkassen der Mitgliedstaaten bzw. der Bundesländer wird in die zweite Säule immer weniger investiert.

Die industrielle Landwirtschaft ist des Weiteren ein Hauptverursacher von Treibhausgasen. In Deutschland werden circa 16 Prozent aller Treibhausgase durch die Landwirtschaft verursacht.⁷ Sie stammen nicht allein aus der Tierhaltung sondern vielmehr zu einem großen Teil aus der Futtermittelproduktion, besonders auch aus Importfuttermitteln, aus dem Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln, dem Betrieb der Stallanlagen, dem Transport dieser Waren und der lebenden Tiere. Der hohe Wasserverbrauch – die Nutztierhaltung verbraucht acht Prozent des global verfügbaren Trinkwassers – der Landwirtschaft verschärft die mit dem Klimawandel verbundenen Probleme.⁸

Durch die fortschreitende Umwandlung von Grünland zu Ackerflächen und die Haltung der Tiere im Stall gehen große CO₂-Speicherflächen verloren. In der ökologischen Landwirtschaft hingegen werden deutlich weniger Treibhausgase freigesetzt als in der intensiven, konventionellen Landwirtschaft.

⁵ ZMP, Agrarmärkte in Zahlen 2008

⁶ EU Kommission, 2008

⁷ BMELV, 2008

⁸ FAO, 2010

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Export. Der Selbstversorgungsgrad mit Fleisch ist in der EU mit 105 Prozent⁹ mehr als gedeckt. Die Produktion von Überschüssen soll lediglich dazu dienen, neue Exportmärkte zu erschließen. Nachteile hat das nicht nur für Tiere, Umwelt und Klima, sondern es kann auch zu einem Zusammenbruch ganzer Produktketten in den Ländern führen, in die exportiert wird. In einigen afrikanischen Ländern ist dieser Prozess bei Geflügelfleisch und Milchprodukten bereits zu verzeichnen.

Werden lebende Tiere anstelle von Fleisch exportiert, finden entsprechende Transporte oft unter untragbaren Bedingungen statt und sind mit extremen Belastungen für die Tiere verbunden. Allein im Jahr 2009 wurden 3,5 Millionen Schweine von Deutschland nach Russland und Osteuropa transportiert.¹⁰

Ziele der reformierten GAP

Nach Ansicht des Deutschen Tierschutzbundes muss die reformierte GAP einer ressourcenschonenden und tiergerechten Lebensmittelproduktion ausreichend Rechnung tragen. Die GAP muss sich die Realisierung des „Europäischen Agrarmodells“ als Ziel setzen. Das bedeutet eine konsequente Umkehr von der bisher verfolgten Politik. Das „Europäische Agrarmodell“ beschreibt die Multifunktionalität der von bäuerlichen Betrieben geprägten Landwirtschaft.

Sie dient nicht nur der Erzeugung von Nahrungsmitteln, sondern erfüllt daneben auch vielfältige Funktionen, die der ganzen Gesellschaft nutzen wie z. B. artgerechte Tierhaltung, nachhaltige Produktion, den Erhalt der Kulturlandschaft, regionale Vielfalt, Umwelt- und Klimaschutz. Für diese gesellschaftlichen Leistungen muss die Landwirtschaft zukünftig honoriert werden.

Die Ziele müssen im Einzelnen die Folgenden sein:

- Für alle landwirtschaftlich genutzten Tiere muss es strenge, verbindliche Vorschriften zu Haltung, Transport und Schlachtung geben. Die bestehenden Bestimmungen müssen überarbeitet werden.
- Langstreckentransporte lebender Tiere müssen verboten werden. Exportsubventionen für lebende Tiere müssen gestrichen werden. Allein 2008 wurden für den Export von 70.000 Rindern in Drittländer Exportsubventionen genehmigt.¹¹
- Es dürfen keine weiteren Großanlagen errichtet werden.
- Der Viehbesatz muss auf zwei Großvieheinheiten (GVE) pro Hektar begrenzt werden.
- Die Beweidung von Grünland muss gefördert werden.
- Der Umbruch von Grünland zu Ackerland muss beendet werden.
- Es müssen strengere Vorgaben und Kontrollen zur Ausbringung von Wirtschafts- und Mineraldünger bzw. eine Stickstoffabgabe eingeführt werden.
- Ein vielfältigerer Fruchtfolgewechsel muss angestrebt werden.
- Die bestehenden Agrarumweltprogramme und die Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung müssen ausgeweitet werden.
- Die Landwirtschaft muss besonders für mittelständische und Familienbetriebe eine Existenz bieten.

⁹ ZMP, Agrarmärkte in Zahlen 2008

¹⁰ ISN, 2010

¹¹ Eurogroup 2010

- Eine faire Preisbildung muss sowohl den Landwirten ein angemessenes Einkommen sichern, als auch den Verbrauchern Lebensmittel zu sozialen Preisen garantieren.
- Es müssen die ländliche Entwicklung, regionale Kreisläufe und der kulturelle Erhalt gefördert werden.
- Die Produktion darf nicht exportorientiert sein.
- Investitionsförderungen müssen an gesellschaftliche Leistungen z.B. höhere Tierschutzstandards gebunden sein.

Auch in dem Arbeitsdokument des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlamentes vom März 2010 sind Tier-, Umwelt- und Klimaschutz als Ziele der zukünftigen GAP aufgeführt, die fairer, grüner und nachhaltiger gestaltet werden soll. Der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert in seiner Stellungnahme vom März 2010 ebenfalls eine nachhaltige Landwirtschaft.

Realisierung der Ziele einer reformierten GAP

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) nennt in seinem Positionspapier vom Dezember 2009 Klimawandel, Tier- und Umweltschutz, Biodiversität und Wassermanagement als Kernthemen, die bei der Reform der GAP in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt werden müssen. Es sei unverzichtbar gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft zu vergüten und über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Leistungen für Tier-, Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege gezielt zu honorieren. Die Bedeutung der Tierhaltung sei bei der Weiterentwicklung der GAP intensiv zu prüfen, so das BMELV weiter.

Der Deutsche Tierschutzbund teilt die Ansicht des BMELV, die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirte zu honorieren. Zur Frage der Tierhaltung hat er bereits verschiedene Vorschläge erarbeitet.

Erklärt man das „Europäische Agrarmodell“ zum Leitbild der GAP, hat das eine grundlegende Änderung der bisherigen Landwirtschaft zur Folge. Durch die Umsetzung des „Europäischen Agrarmodells“ verringert sich die Produktivität der Landwirtschaft. Für die Einkommensausfälle, die den Landwirten daraus entstehen, müssen sie entschädigt werden. Das muss durch die Honorierung ihrer gesellschaftlichen Leistungen in Tier-, Klima-, Umwelt- und Landschaftsschutz erfolgen. Auch die Schaffung von Arbeitsplätzen oder andere soziale Leistungen müssen berücksichtigt werden.

Die Anerkennung der gesellschaftlichen Leistungen der Landwirte erfolgt nach Ablauf einer Übergangsfrist am konsequentesten durch die Aufhebung des bisherigen Zwei-Säulen-Modells. Nach diesem Modell werden mit der ersten Säule Zahlungen nach dem Gießkannenprinzip verteilt und zwar auch dann, wenn die Betriebe für die Gesellschaft keinen Mehrwert liefern, sondern lediglich die gesetzlichen Bestimmungen zu Tier-, Umwelt- und Klimaschutz einhalten. Zahlungen dürfen zukünftig nur noch an solche Betriebe erfolgen, die gesellschaftliche Leistungen erbringen. Durch dieses neue System einer Umverteilung kann die Landwirtschaft tier-, umwelt-, klimafreundlicher und sozialer gestaltet werden, ohne dass es zu einer finanziellen Mehrbelastung der Steuerzahler kommt.

Ferner müssen die Landwirte nicht nur für ihre Einkommensausfälle entschädigt werden, sondern eine zusätzliche Anreizkomponente erhalten, um an den gesellschaftlichen Leistungen teilzunehmen. Betriebe, die an dem Programm zur Erbringung gesellschaftlicher Leistungen nicht teilnehmen möchten, finanzieren sich ausschließlich über ihre Markterlöse.

Die gesellschaftlichen Leistungen, die honoriert werden, müssen in einem einheitlichen, transparenten Kriterienkatalog veröffentlicht werden, so dass die Betriebe die für sie passenden Programme auswählen können. Die Mitgliedstaaten müssen hierfür verbindliche Ziele mit klaren Zeit- und Mengenangaben einführen. Bei Nichteinhaltung muss die EU die Zahlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten kürzen dürfen.

Den Wünschen der Verbraucher nach mehr Tier- und Umweltschutz und besserer Qualität muss durch die Umsetzung des „Europäischen Agrarmodells“ nachgekommen werden. Die Nachfrage nach solchen Produkten muss politisch und mit Verbraucherkampagnen zur gesunden Ernährung unterstützt werden. Auch an Importwaren aus Drittländern müssen qualitative Anforderungen gestellt werden. Auf diesem Wege kann die EU auch hier für steigende Sozial- und Umweltstandards sorgen.