

Verbände-Plattform fordert realistische Situationsanalyse

Der Entwurf des BMEL für eine SWOT-Analyse zur Umsetzung der EU-Agrarpolitik nach 2020 ist keine belastbare Basis für die notwendigen Zukunftsentscheidungen

Erstmals in der Geschichte der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) müssen die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der GAP nach 2020 einen nationalen GAP-Strategieplan gemeinsam für die erste und zweite Säule vorlegen, der alle mit EU-Agrargeldern finanzierten Fördermaßnahmen umfasst.¹ Bei aller Kritik an der damit verbundenen drohenden Renationalisierung der GAP werten die Plattform-Verbände es als Fortschritt an, die beiden Säulen der GAP gemeinsam strategisch auszurichten. Das bietet die Chance, zu einer bedarfsgerechten, zielgerichteten und konsistenten Ausgestaltung der GAP zu kommen.

Als eine wichtige Grundlage hierfür haben die Mitgliedstaaten eine ausführliche SWOT-Analyse vorzulegen, in der die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der gegenwärtigen Situation in ihrem Gebiet zu beschreiben, in Beziehung zu setzen und zu bewerten sind (was ist Schwäche, was Chance).² Auf Grundlage dieser Analyse können dann die jeweiligen Handlungsbedarfe, die entsprechenden Handlungsstrategien und notwendigen Maßnahmen für jedes spezifische Ziel der GAP logisch abgeleitet werden (Interventionslogik).

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat am 17.07.2019 einen ersten, aber noch unvollständigen Entwurf dieser SWOT-Analyse vorgelegt und andere Ressorts, Bundesländer und Verbände um Anmerkungen gebeten.³ Die Plattform-Verbände fordern das BMEL auf, diesen Entwurf stark zu überarbeiten, und bieten ihre Zusammenarbeit hierfür an.

Dieser Entwurf macht nicht deutlich, wie ernst die Situation in weiten Teilen von Land- und Ernährungswirtschaft ist. Das bisher vorherrschende Entwicklungsmodell der Agrarpolitik für die Land- und Ernährungswirtschaft stößt an zentrale Grenzen der ökologischen Belastbarkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz. Gleichzeitig steht der Großteil der Bäuerinnen und Bauern ökonomisch erheblich unter Druck. Wir verlieren landwirtschaftliche Betriebe in rasantem Ausmaß und beobachten eine zunehmende Landkonzentration bis hin zum Einstieg überregional tätiger Investoren⁴, mit langfristigen Konsequenzen für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Struktur und die Lebensqualität in den Dörfern. Es werden zwar einzelne Aspekte, aber nur selten die Zusammenhänge und Wechselwirkungen dargestellt.

Unverständlich ist, warum die bedeutsamsten Sektoren wie der Milchmarkt, die Schweine- und Geflügelhaltung und der Ackerbau nicht einzeln analysiert werden, wohl aber der Obst- und Gemüsebau, der Hopfen- sowie der Weinanbau. Die Regelungen in der Gemeinsamen Marktorganisation der EU und ihre Effekte werden vollständig ausgeblendet, so dass der falsche Eindruck entsteht, Agrarpolitik sei allein Förderpolitik. Internationale Bezüge wie der Umfang und die ökologischen Effekte von Importfuttermitteln (insbesondere Soja) oder Palmöl fehlen ebenfalls.

¹ Entwurf der EU-Kommission vom 01.06.2018 für eine GAP-Strategieplan-Verordnung. COM(2018) 392 final.

² SWOT-Analyse: strengths, weaknesses, opportunities and threats analysis. Art. 103 Abs. 2 COM(2018) 392.

³ BMEL: SWOT-Analyse für den GAP-Strategieplan 2021-2027 – Arbeitspapier. Stand Juli 2019. 205 S. Eine erste Beteiligung der Verbände gab es in Form eines vorbereitenden Workshops zur SWOT-Analyse am 10.01.2019 im BMEL/Bonn.

⁴ Andreas Tietz (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52.

Insbesondere vermissen die Plattform-Verbände eine ausführliche und realistische Analyse der drängenden Herausforderungen, vor denen die landwirtschaftlichen Betriebe sowohl in der Flächenwirtschaft als auch in der Tierhaltung stehen. Diese Herausforderungen sind sowohl für die Betriebe als auch für die Gesellschaft insgesamt so bedeutsam, dass die Bundesregierung bereits losgelöst von der anstehenden SWOT-Analyse die Erarbeitung von einzelnen Lösungs-Strategien begonnen hat: Ackerbaustrategie, Nutztierstrategie, Aktionsplan Insektenschutz, Klimaschutzgesetz, Luftreinhalteprogramm u.a. Einzelne Aspekte werden im Entwurf der SWOT-Analyse – in unterschiedlicher Tiefe – zwar angesprochen, aber es fehlt jegliche Beschreibung der ökonomischen Konsequenzen für die Betriebe als auch für die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche.

- Es wird z.B. beschrieben, dass die Agrarlandschaften anhaltend und drastisch an Artenvielfalt verlieren und sich die Ist-Situation von den Zielwerten der Bundesregierung ungebremst weiter entfernt. Es fehlt aber eine eingehende Analyse der Maßnahmen, die angeboten bzw. umgesetzt werden, nach Art und Umfang und inwieweit mit ihnen die gesteckten Ziele erreicht werden (können).⁵ Die Maßnahmen sind auch im Hinblick auf Kosten und Nutzen zu bewerten. Und es sollten die verschiedenen Anbausysteme in Bezug auf die Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen und auf die Einkommenssituation der Bäuerinnen und Bauern dargestellt werden.⁶ Die Analyse sollte nicht zuletzt die Frage beantworten, ob vor dem Hintergrund der Herausforderungen die heute überwiegend vorherrschenden Formen der Flächennutzung nicht nur für die Artenvielfalt, sondern auch für die wirtschaftliche Situation der Betriebe mehr Risiko als Stärke sind, und worin stattdessen Chancen liegen.
- Weitere Probleme im Ackerbau werden im Entwurf an mehreren Stellen angesprochen, etwa im Zusammenhang mit den zu erreichenden Zielvorgaben im Klimaschutz, im Wasserschutz oder bei der Minimierung des Einsatzes bzw. der Risiken chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel. Aber auch hier fehlt die Beschreibung möglicher Lösungsansätze, die sich in der Praxis als wirksam erwiesen haben, im Hinblick auf ökologische und ökonomische Wirkungen. Wiederum müssen die externen Kosten der heutigen Situation sowie die Potenziale zur Zielerreichung beschrieben und bewertet werden.
- Die Tierhaltung hat in Deutschland den größten Anteil an der landwirtschaftlichen Wertschöpfung. Fleisch- und Milchprodukte sind auch die wichtigsten Exportgüter der deutschen Ernährungswirtschaft, was ein wesentliches Ziel bisheriger Agrarpolitik war (internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Kostenführerschaft). Die Tierhaltung steht aber vor besonders tiefgreifenden und teuren Veränderungen, um sowohl ein rechtlich erforderliches als auch gesellschaftlich akzeptiertes Tierschutz- und Umweltschutz-Niveau zu erreichen. Im Entwurf der SWOT-Analyse fehlt jegliche Bewertung der damit verbundenen Kosten, die der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2015) allein für das Tierwohl auf 3 - 5 Milliarden Euro pro Jahr beziffert.⁷ Es irritiert doch sehr, dass dieses bedeutsame WBA-Gutachten im BMEL-Entwurf unerwähnt bleibt. Notwendig ist, die Auswirkungen eines Festhaltens an der bisherigen Strategie internationaler Kostenführerschaft auszuführen und (auch ökonomisch) einzuschätzen. Die Chancen einer umfassenden Nutztierstrategie sollten dargestellt werden.

⁵ Hinweise hierzu geben z.B. R. Oppermann, A. Schraml (2019): Studie zur GAP – Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung.

⁶ Jörn Sanders, Jürgen Heß u.a. (2019): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. Thünen Report 65.

⁷ WBA beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung.

Diese Beispiele zeigen, wie wichtig die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen und bisher als gegensätzlich dargestellten Zielen der GAP sind. Die SWOT-Analyse muss darlegen, wie stark etwa eine im Entwurf beschriebene „Wettbewerbsfähigkeit“ darauf basiert, dass es bei der Verfolgung anderer Ziele wie Arten- und Umweltschutz, Tierschutz und auch Einkommenssicherung von Bäuerinnen und Bauern weniger Fortschritte oder z.T. sogar Rückschritte gibt und externe Kosten zu Lasten von Gemeingütern in Kauf genommen werden. Bisher werden diese Verbindungen zwischen den verschiedenen Zielen bzw. Kapiteln der SWOT-Analyse nicht gezogen, so dass kein realistisches Gesamtbild der Situation entsteht.

Zu einer vollständigen SWOT-Analyse gehört daher in einem weiteren Schritt die Darstellung und Analyse der jeweiligen Beziehungen zwischen Stärken und Schwächen und den Chancen und Risiken. Eine derartige SWOT-Matrix zeigt für jedes spezifische Ziel der GAP die weiter ausbaufähigen Chancen auf, konkretisiert die Gefährdungen und deckt diejenigen Schwächen und Risiken auf, die es besonders zu vermeiden gilt. Hieraus lassen sich dann verschiedene Strategieplanungen ableiten.

Wie wichtig dieses analytische Vorgehen ist, zeigt die Bewertung der heutigen pauschal pro Hektar gewährten Direktzahlungen im BMEL-Entwurf. Dort wird behauptet (S. 15), dass die Direktzahlungen „eine wichtige Rolle für die Stabilisierung der Einkommen und die Risikoabsicherung landwirtschaftlicher Betriebe“ spielten, gleichzeitig als „Ausgleich für höhere Standards im Vergleich zu Ländern außerhalb der EU“ dienten und drittens „eine pauschale Entlohnung für die vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft“ seien. Dieser Bewertung widersprechen die Plattform-Verbände vehement. Verschiedene Untersuchungen sind zu der Erkenntnis gelangt, dass die Wirksamkeit und Effizienz der pauschalen flächengebundenen Agrarbeihilfen hinsichtlich der Verbesserung der Einkommenssituation von Betriebsinhaber/innen auch Jahrzehnte nach ihrer Einführung immer noch nicht nachvollzogen werden kann.^{8,9} Der Anteil der Direktzahlungen am Einkommen ist zwischen den Betrieben so unterschiedlich, dass sie schon von daher kein zielgerichtetes Instrument zur Sicherung von Einkommen und gegen Risiken sind. Sie können auch kein angemessener „Ausgleich für höhere Standards“ außerhalb der EU sein, weil auch hier die Betroffenheit z.B. durch Kostennachteile zwischen den Betrieben höchst unterschiedlich ist; die Behauptung des BMEL ist im Text auch durch keine einzige Quelle belegt.

Zudem ist eine „pauschale Entlohnung für die vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft“ ein Widerspruch in sich: gerade weil jegliche Differenzierung der Direktzahlungen bezogen auf Leistungen fehlt, kann sie keine Honorierung hierfür sein. Es profitiert derjenige am stärksten, der diese Leistungen gerade nicht erbringt. Die Verbände mahnen eindringlich, auf solche Behauptungen in der SWOT-Analyse zu verzichten. Notwendig ist vielmehr, die beschriebene hohe Abhängigkeit von Direktzahlungen als eine Schwäche offenzulegen, die das Risiko einer ungünstigen Einkommenssituation birgt. Die Chance liegt darin, diese Finanzmittel zu nutzen, um landwirtschaftlichen Zusatzleistungen für das Gemeinwohl differenziert und attraktiv zu honorieren. Hier muss die Strategie des „Aufholens“ greifen, d.h. aus Schwächen/Risiken müssen Chancen/Stärken entstehen.

⁸ Europäischer Rechnungshof (2018): Sonderbericht Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe – Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung des Beihilfeniveaus.

⁹ Bernhard Forstner u.a. (2018): Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug auf den Strukturwandel. Thünen Working Paper 96.

Die GAP ist das wichtigste agrarpolitische Instrument. Die Verbände fordern dazu auf, diese GAP-Reform aktiv und ehrgeizig dafür zu nutzen, die drängenden Herausforderungen umfassend zu analysieren und zielgerichtet zu lösen. Die SWOT-Analyse muss dafür eine realistische Basis liefern.

Berlin, den 18.09.2019

Unterzeichnende Verbände:

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
Bioland e.V.
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN)
Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)
Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V. (BDM)
Demeter e.V.
Deutscher Fachverband für Agroforstwirtschaft e.V. (DeFAF)
Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)
Deutscher Tierschutzbund e.V.
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)
EuroNatur - Stiftung Europäisches Naturerbe
NaturFreunde Deutschlands
Naturland e.V.
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)
Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.
NEULAND e.V.
Schweisfurth Stiftung
Slow Food Deutschland e. V.
Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)
Weidewelt e.V.
Zukunftsstiftung Landwirtschaft

Die Plattform-Stellungnahme wurde von den unterzeichnenden Verbänden gemeinsam erarbeitet. Die Koordination wurde vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und der EuroNatur Stiftung übernommen.

Ansprechpartner:

Ulrich Jasper, AbL, jasper@abl-ev.de
Christian Rehmer, BUND, christian.rehmer@bund.net
Lutz Ribbe, EuroNatur, lutz.ribbe@euronatur.org