
Die Neue Gemeinsame Agrarpolitik: Vorsorgender Verbraucherschutz in der Agrarerzeugung und Wettbewerb um Qualität

Die BSE-Krise stellt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU erneut auf den Prüfstand. Die Gefährdung der VerbraucherInnen, die wirtschaftlichen Nöte der Bäuerinnen und Bauern, die bisher kaum absehbaren Folgekosten der Rinderseuche und die kulturelle Dimension der Massenvernichtungen verlangt nach einem Paradigmenwechsel: Die Gemeinsame Agrarpolitik muss vorsorgenden Verbraucherschutz in die gesamte Lebensmittelerzeugung integrieren und neue Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb um Qualität schaffen. Die Gemeinsame Agrarpolitik dient heute ihren erklärten Zielen nicht mehr. Die Einkommen der Mehrheit der Bauern sind nicht mehr gesichert. Die Verbraucher zahlen für Lebensmittel mehr denn je, wenn man die Folgekosten der industrialisierten Landwirtschaft und ihrer Lebensmittelskandale einrechnet, die aus Steuergeldern aufgebracht werden.

Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der in Berlin 1999 verabschiedeten "Agenda 2000" zielten im Wesentlichen auf eine Begrenzung der Agrarausgaben, eine Senkung der Garantiepreise, und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft auf den Weltmärkten. Die Qualität der Lebensmittel, Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums spielten demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU muss aufhören, Qualität und Preis, Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Einkommenssicherung gegeneinander

auszuspielen. Statt Produktion, Vernichtung und Export von Überschüssen zu subventionieren, muss die neue Gemeinsame Agrarpolitik Lebensmittelqualität, Erhaltung der natürlichen Ressourcen und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft ins Zentrum der politischen Rahmenbedingungen stellen. Die Qualität von Agrarprodukten muss vor dem Hintergrund der Wirkungen und Nebenwirkungen ihres gesamten Erzeugungsprozesses beurteilt werden.

Integration des Vorsorgeprinzips in die Lebensmittelerzeugung

BSE ist nur die Spitze des Eisbergs. Dioxin, PCB, Hormone, Antibiotika, gentechnisch veränderte Organismen (GMO) und viele andere gesundheitsgefährdende Stoffe konzentrieren sich zunehmend in Futter- und Lebensmitteln. Dies ist die Folge einseitiger Förderung intensiver Tierhaltungs- und Erzeugungsmethoden, die ohne billige Rohstoffe und Medikamente nicht auskommen. Die Verfütterung von Tierkadavern und Klärschlamm ist auch Ausdruck des zerstörerischen Preisdrucks, den die bisherige Agrarpolitik und die zunehmend konzentrierte Ernährungsindustrie auf die Landwirtschaft ausüben. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips in der Lebensmittelerzeugung darf sich nicht allein auf verschärfte Kontrollen beim Endprodukt beschränken. Für den gesamten Produktionsprozess von der

Da Herr Baringdorf kurzfristig aus gesundheitlichen Gründen absagen musste, drucken wir hier einen Text ab, der auch als Position der Grünen/EFA im Europäischen Parlament im Februar 2001 veröffentlicht wurde.

Dr. Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf

Seit 1984 für Bündnis 90/Die Grünen im Europaparlament. Vorsitzender des Agrarausschusses. Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft. In Bewirtschaftungsgemeinschaft betreibt er einen 50-ha Hof in Ostwestfalen

Pflanzen- und Futtermittelherstellung bis zur Endverarbeitung müssen prüfbare Kriterien eingehalten werden, die gesunde Lebensmittel garantieren. Die neue Gemeinsame Agrar- und Verbraucherschutzpolitik muss alle Ausgangsstoffe, den Erzeugungsprozess und das Endprodukt nach vergleichbaren, positiv definierten Kriterien bewerten. Die Qualität landwirtschaftlicher Produkte wird damit über die Festlegung von zugelassenen Rohstoffen und Erzeugungsmethoden erfasst, statt allein über Grenzwerte von Schadstoffen. Damit wird auch das bisher praktizierte Mischen von mehr und weniger belasteten Stoffen bis zur Höhe der zugelassenen Grenzwerte ausgeschlossen. Die Verantwortung für die Verwirklichung des Vorsorgeprinzips in der Lebensmittelproduktion muss in der Praxis von Erzeugern und Verbrauchern übernommen werden. VerbraucherInnen sollten die Kaufentscheidung auch vor dem Hintergrund von Herkunft, Haltungsbedingungen der Tiere und Erzeugungsweise treffen; Bäuerinnen und Bauern sollten sich weniger auf staatliche Marktintervention verlassen und sich mehr um ihre regionalen Qualitätsmärkte kümmern.

Maßnahmen:

Vollständige Entfernung sämtlicher BSE-Risikomaterialien (aller Nutztiere) aus der Nahrungskette; Einführung von Positivlisten bei der Zulassung von Futtermitteln, Zusatzstoffen, Pflanzenschutz- und Reinigungsmitteln; Verbot bestimmter gesundheitsgefährdender Stoffe wie Antibiotika, vor allem in ihrer prophylaktischen Anwendung in der industriellen Tierhaltung; Verbot von Pestiziden und Masthilfsstoffen, bei denen begründeter Ver-

dacht auf Gesundheitsgefährdung besteht.

Qualitätssichernde, soziale und ökologische Rahmenbedingungen für öffentliche Förderung

Die derzeitige Gemeinsame Agrarpolitik gewährt öffentliche Förderung an die Ernährungsindustrie und die landwirtschaftlichen Erzeuger auf der Grundlage bereits erzeugter, verarbeiteter oder eingelagerter Mengen, der Zahl gehaltener Tiere und der Größe bewirtschafteter oder nicht bewirtschafteter Flächen. Die Verletzung bestehender Gesetze im Bereich des Verbraucher-, Gewässer- und Naturschutzes hat derzeit keine einschränkende Wirkung auf die Auszahlung der Agrarförderung. Die neue Gemeinsame Agrarpolitik muss die Einhaltung vorhandener Gesetze zum Schutz der Verbraucher, der Umwelt und des Tierschutzes zur Bedingung machen und zusätzliche Leistungen für die Gesellschaft belohnen. Gute landwirtschaftliche Praxis ist deshalb als Regel - nicht als Ausnahme - klar EU-weit zu definieren und an die regionalen Besonderheiten anzupassen. Beiträge zur Qualitätsverbesserung, zum Umweltschutz, und zur Beschäftigung müssen messbar sein, wie es die EU-Kommission und das Europäische Parlament in der Agenda 2000 ursprünglich gefordert hatten. Nicht die staatliche Behörde muss mögliche Verstöße nachweisen, sondern Empfänger öffentlicher Förderung haben die Pflicht zur Eigenkontrolle, bzw. eine jährliche Nachweispflicht für erbrachte positive Leistungen. Dieser Grundsatz wird notwendige staatliche Kontrollen reduzieren und insgesamt zur Entbürokratisierung der Agrarpolitik

beitragen.

Maßnahmen:

Öffentliche Förderung darf nicht mehr allein auf Betriebsvergrößerung und Produktivitätssteigerung ausgerichtet sein; sie muss nachweislich umweltschonende Bewirtschaftung und Qualitätsverbesserung bewirken. Das heisst für die Tierhaltung: Keine weitere Förderung von Spaltenböden, Güllewirtschaft und Intensivhaltung; Flächenbindung mit 2GVE/ha; Mindestraum, Bewegung und Tageslicht für jede Tierart; Förderung der betrieblichen Integration von Futtererzeugung, Tierhaltung und Nutzung tierischer Dünger in der Pflanzenproduktion. Entschädigungszahlungen für auftretende Seuchen werden gebunden an Kriterien für umweltverträgliche und artgerechte Tierhaltung, sowie Begrenzung der Überschussproduktion (Extensivierung).

Agrarpreise und Wettbewerbspolitik: Wettbewerb um Qualität

Agrarüberschüsse in der EU sind die Folge der gegenwärtigen Gemeinsamen Agrarpolitik. Die EU importiert große Mengen Futtermittel für die Fleischproduktion und zahlt Exporterstattungen für eigene auf dem Binnenmarkt unverkäufliche Erzeugnisse. Der größte Teil des Agrarhaushalts wird immer noch für den Aufkauf, die Lagerung und Verarbeitung von Überschüssen verwendet.

Die neue Gemeinsame Agrarpolitik muss Rahmenbedingungen für Wettbewerb um Qualität schaffen. Das bedeutet schrittweisen Abbau der Marktintervention und Überführung der Mittel in eine Strukturpolitik, die die Erzeugung von gesunden Lebensmitteln über Umstell-

lungs- und Vermarktungshilfen fördert, die Konzentration und Marktmacht der Ernährungsindustrie beschränkt und kurzen Wegen und regionalen Märkten durch Qualitäts- und Herkunftszeichen Vorrang einräumt.

Maßnahmen:

Abbau der staatlichen Intervention und Abschaffung der Exporterstattungen (einschließlich Lebendtiertransporte); Ergänzung und Neubestimmung von Herkunftsbezeichnungen und Etikettierung im Hinblick auf Pflanzenerzeugungs- und Tierhaltungsbedingungen; Anpassung der Hygieneverordnungen im Hinblick auf Frischprodukte für die lokale und regionale Vermarktung; Abschaffung von (steuerlichen) Privilegien für Betriebe mit agrarindustrieller Produktion (z.B. Käfighaltung etc.).

Aktuelle Umsteuerungsmöglichkeiten: Horizontale Maßnahmen, ländliche Entwicklung, Agrar- umweltprogramme

Die zur Zeit in der Umsetzung befindliche Reform der Agrarpolitik "Agenda 2000" folgt zwar immer noch der alten Logik von Produktionssteigerung und Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten. Sie hat aber eine neue Ausrichtung auf den Weg gebracht, die einen Neuanfang begünstigt. Rund 10% des Agrarhaushalts stehen für die integrierte ländliche Entwicklung bereit, die sogenannte "2. Säule". Die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus die Möglichkeit, einen Maximalbetrag für die Förderung pro Betrieb festzulegen (Modulation nach Arbeit, Größe, und Umweltmaßnahmen) und die so eingesparten Mittel für Agrarum-

“Die Neue Gemeinsame Agrarpolitik muss Rahmenbedingungen für Wettbewerb um Qualität schaffen. “

weltprogramme zu verwenden. Diese Möglichkeit zur Umsteuerung der öffentlichen Förderung wird aber bisher nur von wenigen Mitgliedstaaten genutzt. Einige Mitgliedstaaten wie z. B. Frankreich haben im Rahmen der neuen ländlichen Entwicklungspolitik bereits Rahmenbedingungen für Verträge mit Bauern und anderen Akteuren geschaffen, die z. B. Vertragsnaturschutz (auch im Rahmen von Natura 2000 bzw. FFH), Erhaltung der Biodiversität, Direktvermarktung etc. einschließen.

Maßnahmen:

Die neue Gemeinsame Agrarpolitik sollte diese neue Strukturpolitik für den ländlichen Raum für eine Qualifizierung und Differenzierung der Förderung nutzen. Die Marktinterventionslogik könnte so schrittweise in eine Entwicklungsstrategie für Qualitätsmärkte umgewandelt werden. Nach der BSE-Krisenbewältigung darf nicht mehr zur alten Interventionslogik zurückgekehrt werden. Über Extensivierungsmaßnahmen und Begrenzung der Tierprämien pro Betrieb (obligatorische 90 Bullen-Grenze) wird eine Reduzierung des Fleischangebots bewirkt; das regionale Angebot kann durch lokale und regionale Spezialprodukte diversifiziert werden.

Die Krise verlangt nach einer Neufassung der Agenda 2000

Die Bewältigung der BSE-Krise wird die Haushalte der EU und der Mitgliedstaaten schwer belasten. Noch ist das Ausmaß nicht abzuschätzen. Die nationale Kofinanzierung der BSE-Folgekosten sollte im Hinblick auf die Anwendung der BSE-Vorsorgemaßnahmen differenziert werden. Was aber heute für das Krisenmanagement zur Verfügung gestellt werden

muss, fehlt bei der Förderung des Neuanfangs. Es ist deshalb notwendig, sofort an einer Umwidmung der Agrargelder für eine neue Politik zu arbeiten. Insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der EU ist eine Umverteilung der Mittel des Agrarhaushalts dringend erforderlich. Die ausschließlich für die jetzigen Mitgliedstaaten vorgesehenen Ausgleichszahlungen sollten den Beitrittsstaaten bereits in der Vorbeitrittsphase für die Förderung von Qualitätserzeugung, Umweltmaßnahmen und ländlicher Entwicklung zur Verfügung stehen. Dagegen sollten keine Fördermaßnahmen für agrarindustrielle Erzeugungsweisen mehr bereitgestellt werden.

Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments hat bereits eine eigene Evaluierung der Agenda 2000, auch im Hinblick auf die Erweiterung, begonnen, die Ende 2001 vorliegen soll.

Maßnahmen:

Schrittweise Überführung der Mittel aus dem Überschussmanagement in die ländliche Strukturpolitik, einschließlich Förderung von Qualitätserzeugnissen und deren Kennzeichnung; Anbindung der Prämien an Ökologie und Arbeit (Modulation) obligatorisch in allen Mitgliedstaaten.

Politik zur allgemeinen Anhebung der Lebensmittelqualität und der Förderung des biologischen Landbaus

Eine greifbare Verbesserung der Lebensmittelqualität ist auf drei Elemente angewiesen: Transparenz über Zusammensetzung und Herkunft der Futter- und Lebensmittel, ihre Rückverfolgbarkeit und die

Produkthaftung. Für Futtermittel beispielsweise muss gelten, dass die Futtermittelhersteller alle Inhaltsstoffe und ihre Anteile am Futter angeben müssen ("Offene Deklaration"), sich zur Eigenkontrolle über die Herkunft ihrer Rohstoffe verpflichten und für die Folgekosten der Beimischung oder Verunreinigung gesundheitsgefährdender Stoffe aufkommen müssen. Die Transportwege, vor allem die Transporte von Tieren und Grundstoffen, müssen auf die Einhaltung der Schutzbestimmungen (auch im Hinblick auf den Tierschutz) und mögliche Verunreinigungen kontrolliert werden. Für frische und verarbeitete Lebensmittel müssen die gleichen Regeln gelten. Die VerbraucherInnen müssen über möglicherweise gesundheitsgefährdende Stoffe (Anwendung von Pestiziden, Hormonen, GMO) informiert werden, aber auch über die gesundheitsfördernde Eigenschaften. Die Förderung des ökologischen Landbaus als Produktionsweise, die am konsequentesten den Umwelt- und Gesundheitsansprüchen entgegenkommt, ist beizubehalten und ausbauen. Dabei sollte aber vorwiegend Umstellung, Innovationsförderung und Absatzförderung gewährt werden, um neue Abhängigkeiten von öffentlichen Mitteln zu vermeiden.

Maßnahmen:

Umstellungsforderung auf umweltfreundliche und schadstoffarme Produkte und auf ressourcensparende Erzeugungsweisen (Energie, Wasser, Dünger, Chemie); Absatzförderung zur Einführung von ökologisch erzeugten und gesundheitsfördernden Produkten in Babykost, Schulen, Krankenhäusern und öffentlichen Kantinen.

Mengenregulierung und Eiweißbilanz: Flächengesundung statt Flächenstilllegung

Seit Anbeginn der gemeinsamen Agrarpolitik in den Sechzigerjahren hat sich die EU gegenüber den USA und anderen Handelskonkurrenten auf die zollfreie Einfuhr von Eiweißpflanzen und Ölsaaten festgelegt, um im Gegenzug die eigene Getreideerzeugung zu schützen. Die BSE-Krise und das Tiermehlverbot machen das Defizit an pflanzlichem Eiweiß besonders deutlich. Zur Regulierung der Getreideüberschüsse hat die EU seit 1992 Flächenstilllegungen eingeführt, und nur die Herstellung von Non-food auf diesen Flächen zugelassen. Die neue Gemeinsame Agrarpolitik muss die BSE-Krise nutzen, um das Eiweißdefizit abzubauen.

Maßnahmen:

Dies sollte zunächst durch eine Umwandlung der Flächenstilllegung in eine Maßnahme zur Erweiterung der Fruchtfolgen geschehen. Statt den Anbau von Eiweiß- und Ölpflanzen als Massenprodukt und Marktfrucht über Flächen- oder Mengenprämien zu fordern, sollte der betriebliche Futterbau auf der Basis von Klee gras, Ackerbohnen und Erbsen aufgewertet werden. Die obligatorische Ergänzung des Getreideanbaus durch Leguminosen und Futterpflanzen als Förder Voraussetzung (cross-compliance) kann ökologische Kreisläufe schließen und trägt zur Bodengesundung bei. Statt eine Flächenprämie zu gewähren, die Maissilage und Stallfütterung bevorzugt (derzeit 400 /ha), sollte die Weidehaltung bzw. Grünlandnutzung vor allem in benachteiligten Gebieten gefördert werden.

“Die BSE-Krise und das Tiermehlverbot machen das Defizit an pflanzlichem Eiweiß besonders deutlich.”

Internationale Handelsbeziehungen und WTO

Die BSE-Krise stellt das so genannte europäische Agrarmodell in Frage. Die Ausbreitung der Rinderseuche bis in entlegendste Regionen zeigt, wie sehr auch die bäuerliche Landwirtschaft mittlerweile der agrarindustriellen Logik ausgeliefert ist. Diese Praxis entwertet die Besonderheit der vielfältigen Agrar- und Ernährungskultur. Die EU wehrt sich gegen den Import von Hormonfleisch und Gentech-Soya, kann wegen der Rinderseuche aber selbst kein Rindfleisch mehr exportieren.

Die so genannte "Multifunktionalität" der europäischen Landwirtschaft wird als Verhandlungskonzept keinen Erfolg haben, solange keine konkreten von der Produktionssteigerung abgekoppelten Fördermaßnahmen angewandt werden. Die Ausweitung von Agrarumweltmaßnahmen, Extensivierungsprogrammen, Erhaltung und Nutzung der Biodiversität und der Vielfalt von Nutzpflanzen und Tieren, artgerechte Haltung und die Einsparung von Wasser und Pestiziden, aber auch erneuerbare Energien und Diversifizierung der Beschäftigung im ländlichen Raum sind überzeugendere Argumente für ein Abkommen, das die Sonderstellung der Landwirtschaft anerkennen muss.

Europa erzeugt ohne den derzeit praktizierten massiven Import von Futtermitteln keine Überschüsse, sondern ist größter Agrarimporteur der Welt. Es macht deshalb keinen Sinn, den Kampf um Weltmarktanteile um jeden Preis zu verschärfen. Das erste Ziel der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik besteht heute darin, die Voraussetzungen

für eine dauerhaft gesunde Ernährung der europäischen Bevölkerung, einschließlich der neuen Mitgliedstaaten, sicherzustellen.

Maßnahmen:

Der vorsorgende Verbraucherschutz muss als Schutzklausel in den WTO- Agrarverhandlungen festgeschrieben werden, um eine Wiederholung des Hormonstreits zu vermeiden. Darüber hinaus muss die EU ihre Verhandlungsstrategie rasch überarbeiten und auf eine gestärkte Umwelt- und Strukturpolitik für den ländlichen Raum ausrichten.

Demokratische Kontrolle und Mitentscheidung des EP in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die alte Gemeinsame Agrarpolitik hat deshalb zahlreiche Reformen überlebt, weil viele Mitgliedstaaten Nettoempfänger aus EU-Mitteln sind und weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament die Entscheidungen des Agrarrates beeinflussen können. Die BSE-Krise ist auch ein Ergebnis dieses Demokratiedefizits. Die zahlreichen Entschlüsse des EP seit Ende der 80er Jahre und vor allem die Empfehlungen des vom EP 1996 eingerichteten BSE-Untersuchungsausschusses wurden von vielen Mitgliedstaaten über Jahre ignoriert. Sie werden erst jetzt, mit inzwischen großen Schäden und Kosten für die Allgemeinheit in die Tat umgesetzt.

Maßnahmen:

Die neue Gemeinsame Agrarpolitik gehört als integrierte Politik für Verbraucherschutz und ländliche Entwicklung in die Mitentscheidung. Das Parlament kann außerdem gemeinsam mit der Kommission dafür sorgen, dass europäisches Recht in den Mitgliedstaaten kon-

sequent angewandt wird. Die langwierigen Verfahren gegen Mitgliedstaaten, die Umwelt- und Verbraucherschutzgesetze der EU nicht umsetzen, müssen beschleunigt werden und die Kommission sollte bei konkreter Gefährdung der VerbraucherInnen mit einstweiligen Verfügungen handeln können.

Agrarforschung, Ausbildung, Kulturdialog zwischen Stadt und Land

Agrarforschung dient der Landwirtschaft zur Weiterentwicklung und Innovation. Sie hat bisher die Intensivierung und arbeitssparende Rationalisierung aller Produktionsbereiche vorangetrieben. Auch die Ausbildung an Landwirtschaftsschulen ging in diese Richtung. Dabei hat sich der bäuerliche Umgang mit Naturkreisläufen in eine unternehmerische Ertragsmaximierung verwandelt. Die Folge ist Konzentration der Produktion in wenigen begünstigten Gebieten und Entvölkerung benachteiligter Regionen.

Weiterentwicklung und Innovation der Landwirtschaft muss heute den geänderten Ansprüchen der Gesellschaft entgegenkommen. Deshalb brauchen Forschung und Ausbildung neue Ziele. Die von der Gesellschaft geforderten vielfältigen Leistungen, von Qualitätsprodukten bis hin zum ländlichen Tourismus und Naturschutz muss sich in der Forschung und Ausbildung niederschlagen.

Auch Entfremdung, Sprachlosigkeit und gegenseitige Vorwürfe zwischen Menschen in Stadt und Land müssen überwunden werden. An ihre Stelle muss mehr Kommunikation und Verständigung treten. Die neue Gemeinsame Agrarpolitik muss Raum schaffen für die aktive

Beteiligung und Mitentscheidung aller Akteure, die sich für eine neue Qualität der ländlichen Wirtschaft und der Lebensmittelsicherheit einsetzen.

Maßnahmen:

Die Agrarforschung soll anstelle ihrer einseitigen Ausrichtung auf Biotechnologie und Ertragssteigerung Schwerpunkte setzen für die Innovation im biologischen Landbau, die Nutzung genetischer Ressourcen, die naturverträgliche Bewirtschaftung. Die Programme zur ländlichen Entwicklung müssen Platz schaffen für Foren der lokalen Mitentscheidung, den Dialog zwischen Erzeugern und Verbrauchern und interregionale und internationale Kommunikation im ländlichen Raum fördern.