



Modul

1

# Die gemeinsame Agrarpolitik der EU

1. Unterrichtsmodul der Europäischen Akademie Berlin im Rahmen der Projektreihe für Lehrer\*innen und Multiplikator\*innen **DigiPackEU** mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes.



Europäische Akademie Berlin

# Die gemeinsame Agrarpolitik der EU

Dieses Unterrichtsmodul gibt einen Einblick in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Es ist als modularisierte Unterrichtseinheit für die Sekundarstufe II konzipiert, die je nach zur Verfügung stehender Zeit angepasst werden kann. Die Texte sind mit Links für weiterführende Informationen versehen.

## Das Modul besteht aus:

- ✓ Hintergrundinformationen für Lehrkräfte, die je nach Schultyp, Klassenstufe und Vorwissen auch als Unterrichtsmaterial eingesetzt werden können
- ✓ einem Arbeitstext für Schüler\*innen
- ✓ Arbeitsaufträgen
- ✓ weiterführender Literatur

## Ziele der Unterrichtseinheit:

- Fachwissen über die EU-Agrarpolitik vermitteln
- Reflexions- und Urteilsfähigkeit der Schüler\*innen zum Thema stärken

## Hintergrundinformationen für Lehrkräfte

Was wollen wir essen? Die Frage nach den Produktionsbedingungen von Lebensmitteln spielt insbesondere für junge Menschen eine immer größere Rolle: Kaufe ich möglichst billig ein? Esse ich nur „bio“ – oder lebe ich gleich vegetarisch oder gar vegan? Was wie und zu welchem Preis in unseren Supermarktregalen steht, hängt zu erheblichen Teilen von der EU-Agrarpolitik ab.

## Diese Unterrichtseinheit ...

- führt die Schüler\*innen in Ziele, Probleme und aktuelle Fragen der GAP ein;
- ist geeignet, das Institutionengefüge und die Funktionsweise der EU-Politik zu veranschaulichen;
- regt die Schüler\*innen an, ihre eigene Rolle als Verbraucher\*innen landwirtschaftlicher Produkte in ihren Konsequenzen für die Landwirtschaftspolitik zu reflektieren.

## 1. Viel Geld für nichts?

Zu bürokratisch, zu teuer, zu sehr 20. Jahrhundert: Wenn es um die EU-Agrarpolitik geht, hagelt es in der Regel **Kritik von allen Seiten**. Die Landwirt\*innen klagen über Papierwust und Existenznöte, Tierschützer\*innen und Ökolog\*innen über Umweltbelastungen und Tierquälerei – und die Bevölkerung wundert sich, weshalb etwas so Selbstverständliches wie die Produktion von Lebensmitteln derart viel Geld verschlingt. 336,4 Milliarden Euro wird die EU von 2021 bis 2027 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgeben. Damit stellt der Agrarsektor mit **31 Prozent des Budgets noch immer den größten Posten im EU-Budget** (ohne Corona-Aufbaufonds) dar. Zum Vergleich: Das Programm Digital Europe erhält mit 6,8 Milliarden nur rund 2 Prozent des Agrarhaushalts. Ist das wirklich zukunftsweisend?

Immerhin: Gegenüber den 1980er Jahren hat sich der Anteil des Agrarhaushalts am Gesamtbudget mehr als halbiert. Und ebenfalls zu bedenken ist: Im Gegensatz zu den meisten anderen Politikfeldern wird die Agrarpolitik fast ausschließlich aus dem EU-Budget bestritten. Während also die Digitalisierung zusätzlich zu den EU-Milliarden noch erhebliche Mittel aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten erhält, tragen die Mitgliedstaaten nur wenig zur Finanzierung der GAP bei.

Dennoch bleibt die Frage, **ob die vielen Agrar-Milliarden aus Brüssel gut investiert sind** – gut in dem Sinne, dass das Geld auch tatsächlich die Ziele befördert, die mit der Agrarpolitik erreicht werden sollen. Welche Ziele sind das?

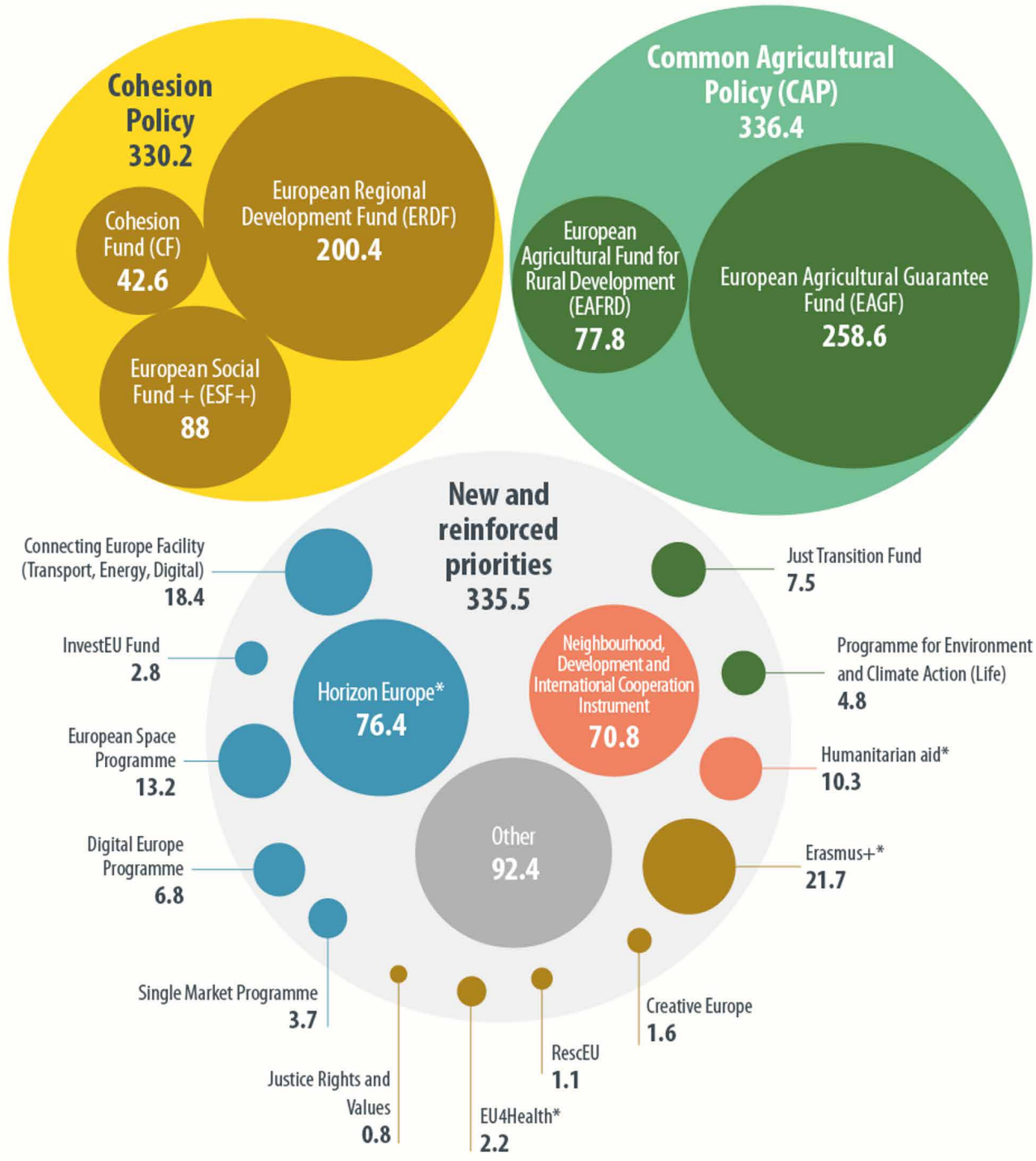
Bereits bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 vereinbarten die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (**EWG**), die Agrarpolitik zu vergemeinschaften. Dabei ging es im zerstörten und von Armut geprägten Nachkriegseuropa zunächst vor allem darum, die **Versorgung der Menschen mit erschwinglichen Lebensmitteln** zu gewährleisten sowie den **Landwirt\*innen ein angemessenes Einkommen** zu sichern.

Seit Inkrafttreten der Gemeinsamen Agrarpolitik 1962 wurden die konkreten Ziele der Landwirtschaftspolitik immer wieder an die sich wandelnden ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen angepasst und verändert.

Der aktuellste „Katalog“, an dem sich die EU-Agrarpolitik orientiert, stammt aus dem Vorschlag, den die EU-Kommission im Juni 2018 zur **Neuausrichtung der GAP nach 2020** vorgelegt hat.

# Main programmes and funds under the multiannual financial framework

All amounts in € billion (2018 prices)



An additional top-up of €12.5 billion over 2021–2027 is agreed with the European Parliament and allocated to: Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, NDICI. Top-ups will be mainly funded by revenue from competition fines and de-commitments.

\* of which €500 million from €2.5 billion reallocation from the margins agreed with the European Parliament

Quelle: © Europäischer Rat

### Darin werden die drei „traditionellen“ Ziele

- I die Förderung einer intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Landwirtschaft zur Gewährleistung der **Ernährungssicherheit**
- II die **Stärkung von Umweltpflege** und Klimaschutz sowie des Beitrags zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der EU und
- III die ökonomische **Stärkung der ländlichen Gebiete**

#### untergliedert in neun spezifische Ziele:

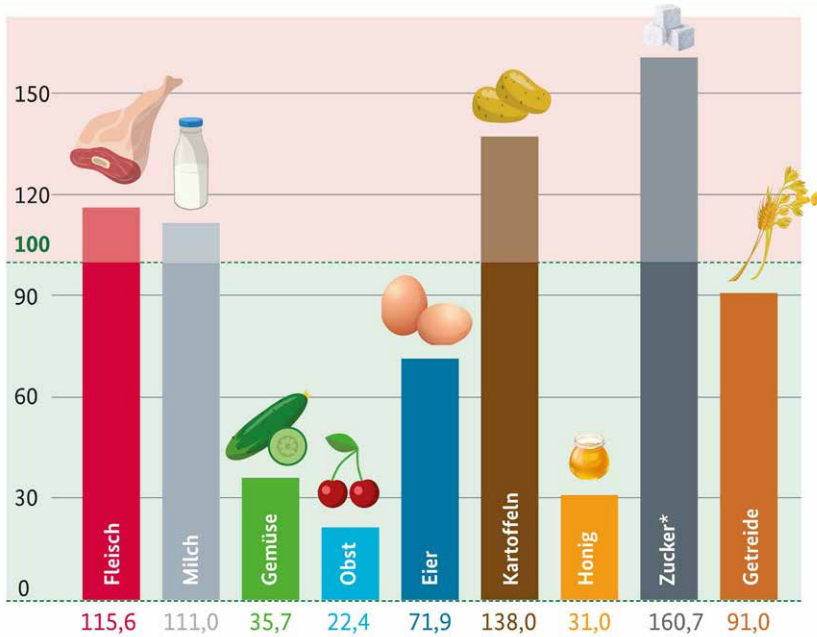
1. Förderung tragfähiger Einkommen
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
3. Verbesserung der Position von Landwirt\*innen in der Wertschöpfungskette
4. Beitrag zum Klimaschutz
5. Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen
6. Beitrag zum Schutz der Biodiversität und der Landschaften
7. Unterstützung des Generationenwechsels
8. Förderung des ländlichen Raums
9. Nahrungsmittelsicherheit und -Qualität, Tierwohl

So selbstverständlich und plausibel viele dieser Ziele auf den ersten Blick erscheinen mögen – seit Inkrafttreten der GAP 1962 **ist es keineswegs gelungen, alle Ziele umfassend zu erreichen**. Im Folgenden wird kurz aufgezeigt, weshalb.

## 2. Gute Ernte? Die EU-Agrarpolitik im Realitätscheck

### 2.1. Ziel: Ernährungssicherheit

#### Der Selbstversorgungsgrad in Deutschland (2018, in Prozent)



\* Angabe für 2017

Quelle: © BLE



Bundesinformationszentrum  
Landwirtschaft

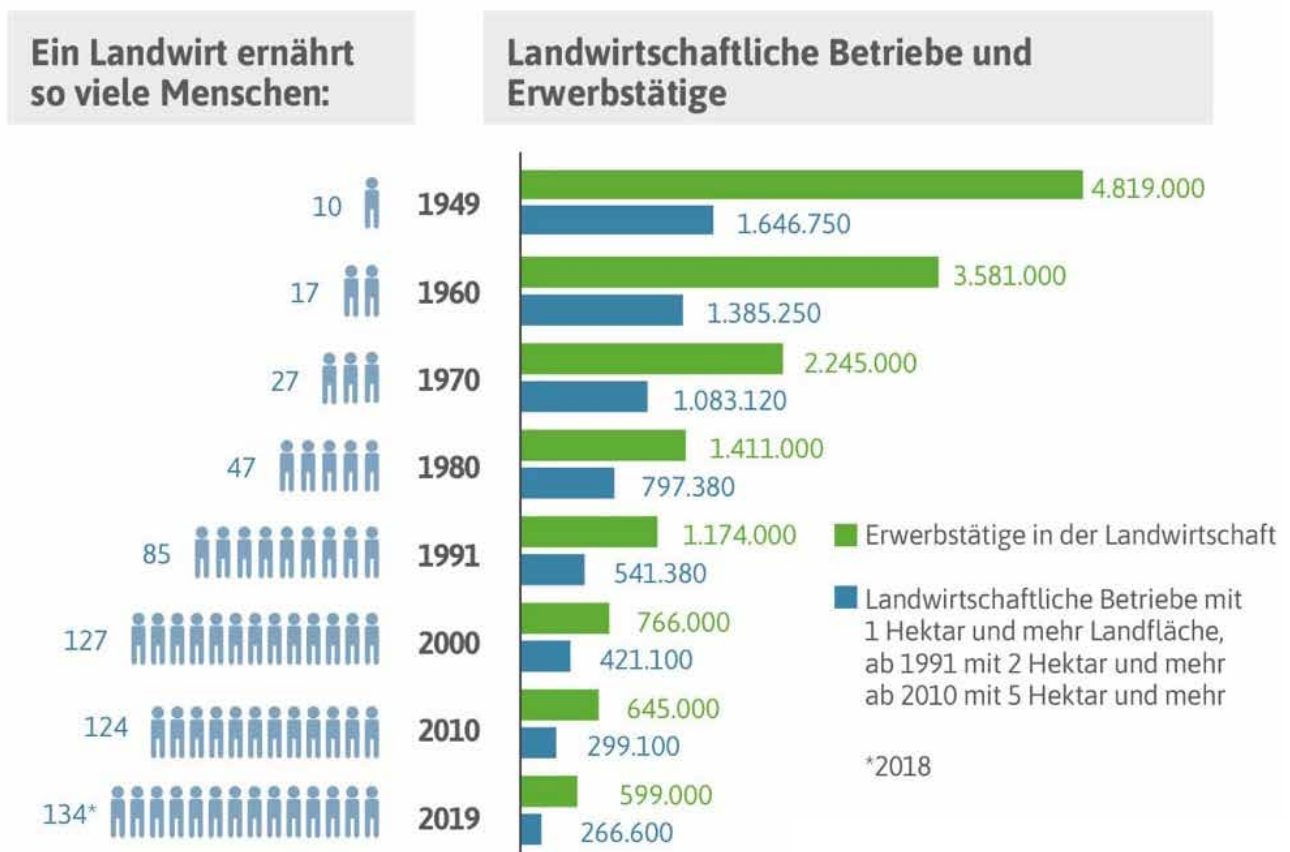
Ihr wichtigstes Ziel hat die EU-Agrarpolitik unbestritten erreicht: **Von einer Lebensmittelknappheit kann in Europa schon lange keine Rede mehr sein**, im Gegenteil. Weil die EWG den Landwirt\*innen ihre Produkte in den ersten Jahren zu garantierten Preisen abkaufte, türmte sich bereits Ende der 1960er Jahre ein Butterberg von rund 150.000 Tonnen. Eine ähnliche **Überproduktion** erbrachte die GAP auch beim Fleisch und bei der Milch. Die zu viel produzierten Lebensmittel zu exportieren war keineswegs einfach: Da die europäischen Garantiepreise weit über Weltmarktniveau lagen, mussten Exporte teuer subventioniert werden. 1985 gab die EG deshalb ganze 73 Prozent ihres Haushalts für die Agrarpolitik aus. Doch auch die 1985 eingeführten Quoten für Milch und Fleisch erbrachten nicht die gewünschte Balance von Nachfrage und

Angebot. Unter dem Druck eines globalisierten Welthandels ging die EU ab 1992 schrittweise dazu über, **Lebensmittel nach den Prinzipien des Marktes** zu produzieren. Dennoch (oder gerade deshalb) ernten EU-Landwirt\*innen auch heute noch weit mehr als in der EU verbraucht werden: 2019 wurde etwa jede fünfte Tonne EU-Weizen exportiert. Auch beim Fleisch lag die **Übersorgung** in der EU bei 21%.

Diese anhaltende Überproduktion bleibt nicht ohne Folgen für das zweite traditionelle Ziel der EU-Agrarpolitik: **ANGEMESSENE EINKOMMEN FÜR DIE LANDWIRT\*INNEN.**

## 2.2. Ziel: Gute Einkommen für die Landwirte

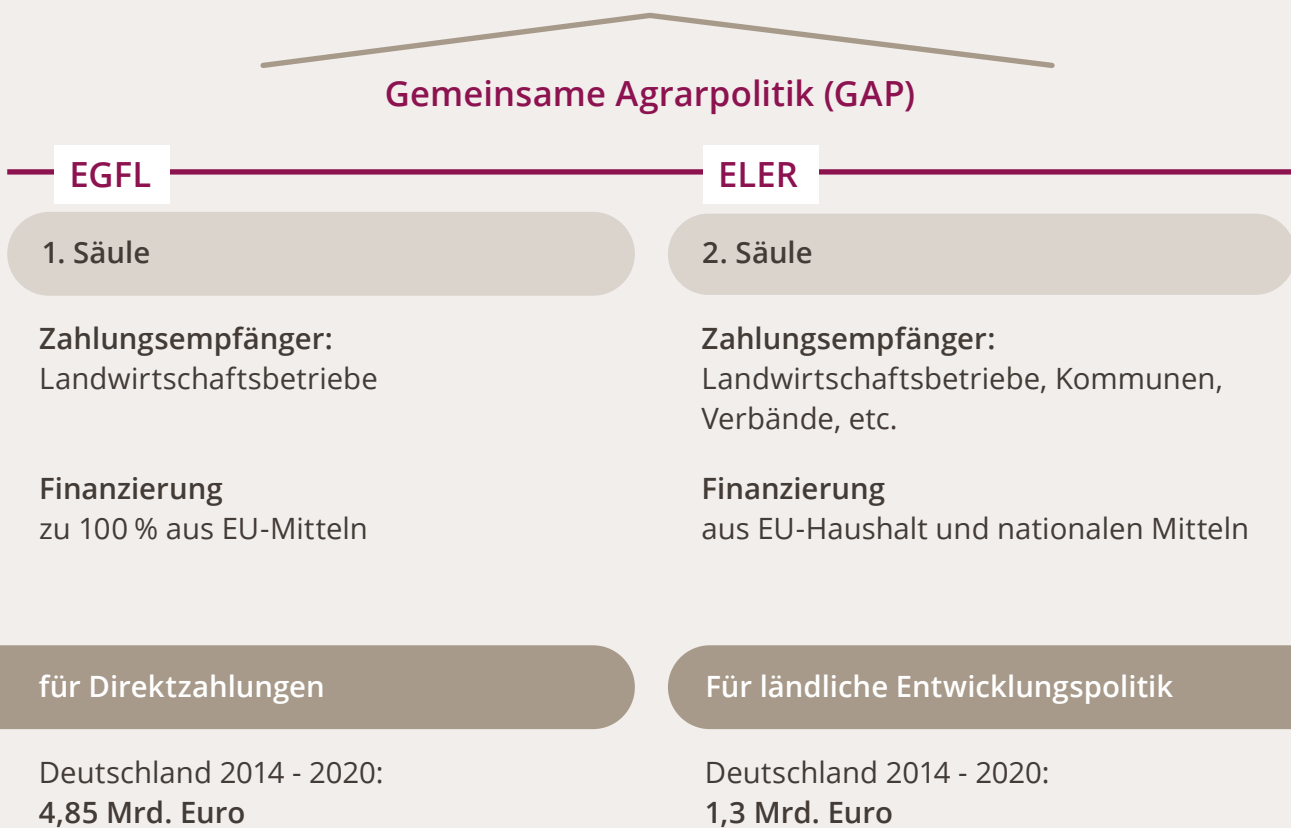
Die „gute alte Zeit“ – mit Blick auf die ökonomische Lage der Landwirt\*innen hat es sie nie gegeben. Zwar boten die anfänglich von Brüssel garantierten Preise den europäischen Landwirt\*innen absolute Planungssicherheit. Den tiefgreifenden **Strukturwandel in der Landwirtschaft**, auch bekannt als „**das große Höfesterben**“, konnte die staatliche Preispolitik jedoch nicht verhindern, wie die folgende Grafik des Deutschen Bauernverbands zeigt:



Quelle: © Situationsbericht 2021-Gr12-1

Allein seit 1999 haben mehr als ein Drittel aller deutschen Höfe aufgegeben, vor allem in Bayern und Rheinland-Pfalz. Andere EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in Ost-Mitteleuropa, holen diesen Trend derzeit extrem beschleunigt nach. **Insbesondere kleine Höfe sehen keine ökonomische Überlebenschance mehr.** Und daran treffe, so sagen Kritiker, die EU-Agrarpolitik zumindest eine Mitschuld. Denn sie garantiere vor allem die Einkünfte jener Landwirt\*innen, die ohnehin schon viel haben. Warum?

Im Beispieljahr 2018 standen Deutschland 6,2 Milliarden Euro aus dem **EU-Agrarhaushalt** zur Verfügung. Diese Mittel verteilen sich auf **zwei so genannte „Säulen“**. Die erste Säule, der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), umfasste 4,8 Milliarden Euro, die als Direktzahlungen an die Landwirt\*innen ausgezahlt wurden. Mit Hilfe der zweiten Säule, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für den Ländlichen Raum (ELER, 1,4 Milliarden Euro), co-finanzierten Bund und Länder Projekte zur nachhaltigen Entwicklung des Ländlichen Raums (s.u.).



Quelle: © Bundesinformationszentrum Landwirtschaft [www.landwirtschaft.de](http://www.landwirtschaft.de)

Die **Direktzahlungen an die Landwirte bemessen sich an der Größe des Betriebs**: Pro Hektar erhält jeder Betrieb eine Basisprämie von 176 Euro. Je größer also der Betrieb, desto mehr Geld erhält er aus Brüssel. Genau hierin sehen viele Kritiker einen Grund dafür, dass kleine, bäuerliche Familienbetriebe von großen Farmen verdrängt werden. Die EU versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken: Durch die sogenannte Umverteilungsprämie, die zusätzlich zur Basisprämie gezahlt wird, werden gerade kleine Betriebe bessergestellt. Für die ersten

30 Hektare erhält jeder Betrieb zusätzlich 50 Euro, für weitere 16 Hektare 30 Euro pro Hektar. Landwirt\*innen unter 40 Jahren können darüber hinaus noch eine sogenannte Junglandwirteprämie in Höhe von rund 44 Euro pro Hektar beantragen. Ganz schön aufwändig, dieses Prämiensystem also.

Kommt dabei ein **angemessenes Einkommen** für die europäischen Landwirte heraus? Es kommt darauf an.

Im Wirtschaftsjahr 2019/20 haben deutsche Landwirt\*innen durchschnittlich ein **Bruttomonatseinkommen** von 3.700 Euro erzielt – wovon jeden Monat gut 700 Euro an die landwirtschaftliche Kranken- und Rentenversicherung abzuführen waren. Auch Investitionen in neue Maschinen oder Stallgebäude müssen mit aus dem Einkommen bestritten werden. Dieses Durchschnittseinkommen sagt allerdings noch nichts über die ökonomische Lage konkreter einzelner Betriebe aus. Auf Fleischproduktion spezialisierte Betriebe erzielen meist deutlich höhere Einkommen als Ackerbaubetriebe. Juristische Betriebsformen (AGs, Genossenschaften) erwirtschaften meist höhere Gewinne als kleine Familienbetriebe: Landwirt\*innen ja im „Schweineland“ Niedersachsen verdienten im Wirtschaftsjahr 2017/18 etwa anderthalbmal so viel wie ihre Kolleg\*innen auf den meist kleinen Höfen in Baden-Württemberg.

**Zu einem angemessenen Einkommen verhelfen die EU-Prämien den meisten Landwirt\*innen also nur sehr bedingt.** Zugleich machen die EU-Prämien (einschließlich der Umweltprämien, s.u.) in Deutschland mittlerweile rund 40 Prozent des Durchschnittseinkommens eines landwirtschaftlichen Betriebs aus. Dieser hohe Anteil an staatlichen Subventionen zeigt: Die **Marktpreise, die mit Lebensmitteln in Deutschland zu erzielen sind, reichen bei weitem nicht aus**, um den Landwirt\*innen ein gutes Auskommen zu sichern.

Und das gilt erst recht, wenn man ein drittes Ziel in Rechnung stellt, das die EU mit ihrer Agrarpolitik erreichen will: **eine gesunde Natur und ein lebenswerter ländlicher Raum.**

### 2.3. Ziel: Gesunde Umwelt

Boden, Wasser, Luft – das Thema „Umwelt“ spielt für die EU-Agrarpolitik nicht erst eine Rolle, seitdem Klimawandel und Biodiversität in aller Munde sind. Die **EU-Agrarpolitik hat seit 1992 zahlreiche Vorschriften** erlassen (z.B. die Düngeverordnung) und **finanzielle Anreize** gesetzt, um die Landwirt\*innen zu einer möglichst umweltschonenden und nachhaltigen Bewirtschaftung zu ermuntern. So werden etwa die Direktzahlungen (s.o.) nur dann ausbezahlt, wenn der Betrieb alle von der EU festgelegten Standards im Umweltschutz oder beim Tierwohl einhält („**cross-compliance**“). Seit 2015 können Landwirt\*innen eine zusätzliche, so genannte Greening-Zahlung in Höhe von rund 86 Euro pro Hektar erhalten, wenn sie konkrete Umweltleistungen, wie die Anlage von Blühstreifen oder den Anbau von Zwischenfrüchten erbringen.



Darüber hinaus **fördert die EU** über die oben erwähnte zweite Säule der Agrarpolitik die **nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung** und die **ländliche Entwicklung**. Aus diesem Topf werden beispielsweise der ökologische Landbau und verschiedene Agrarumweltprogramme gefördert. Ein Teil der Gelder fließt aber auch in die Entwicklung von Dörfern, in die Internetversorgung, den Tourismus oder den Hochwasserschutz.

Trotzdem: Das **Ziel**, Lebensmittel umweltschonend und nachhaltig zu produzieren, hat die EU bei weitem **verfehlt** – wie sich besonders am Beispiel der **Artenvielfalt** gut erkennen lässt. Seit 1989 hat sich die **Biomasse der Fluginsekten** an manchen Orten in Nordrhein-Westfalen um bis zu 80 Prozent reduziert. In seinem Gutachten hat der Wissenschaftliche Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBGGR), der das Landwirtschaftsministerium berät, 2018 auf den engen **Zusammenhang zwischen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und dem Insektensterben** hingewiesen: Demnach ist das Verschwinden von Insekten und anderen Arten „die Begleiterscheinung einer allgemeinen Landschaftsverarmung, die aus einer großräumig intensiven Landnutzung resultiert. Dies schlägt sich insbesondere in der Abnahme der Quantität und der Qualität verbleibender terrestrischer und aquatischer Lebensräume durch Stoffeinträge, die Monotonisierung der Landschaft sowie ihrer Fragmentierung nieder.“ (S.10)

Ein Widerspruch zwischen maximalem landwirtschaftlichem Ertrag und Umweltschutz besteht auch im Bereich **Klimaschutz**. Die niedersächsische Landwirtschaft zum Beispiel emittiert mehr  $\text{CO}_2$  als alle niedersächsischen Privathaushalte zusammen, weil ein großer Teil der niedersächsischen **Moore** entwässert wurde, um sie als Weide- oder Ackerflächen zu nutzen. Die enorm hohe Dichte an Viehbesatz im Nordwesten Niedersachsens führt zusätzlich zu großen Mengen an klimaschädlichen Lachgas- und Methanemissionen.

## 2.4. Bilanz

Hat die EU-Agrarpolitik ihre Ziele also erreicht? Bedingt.

- Das Ziel der Ernährungssicherung der EU-Bevölkerung wird seit mehreren Jahrzehnten übererfüllt. Ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Produktion wird mittlerweile für den Export produziert. Auf dem **globalen Agrarmarkt** zählt etwa Deutschland hinter den USA und den Niederlanden zu den Top 3 der Exporteure von Agrargütern.
- Der Preis für die auf maximalen Ertrag ausgerichtete Agrarwirtschaft besteht zum einen in teils dramatischen Umweltschäden. Gleichzeitig trägt eine Kombination aus Überproduktion, der starken Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel (Discounter-Ketten) und dem Verbraucherverhalten dazu bei, dass viele Landwirt\*innen kein zufriedenstellendes ökonomisches Auskommen finden und auf die Einkommensstützen aus Brüssel angewiesen sind.
- Schließlich trägt die Koppelung der Direktzahlungen an die bewirtschaftete Fläche dazu bei, dass vor allem große Höfe von der Agrarpolitik profitieren. Die Folge: Das ländliche Europa mit kleinen Betrieben und lebendigen Dörfern existiert zunehmend nur mehr in der Erinnerung.

Lässt sich diese Entwicklung aufhalten oder gar umkehren? Darüber wird seit Jahren heftig diskutiert. Wie die EU-Landwirtschaftspolitik die aufgezeigten Probleme in den nächsten Jahren lösen will, wird im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

### 3. Die aktuelle GAP-Reform – weniger & ökologischer?

Wie die meisten politischen Entscheidungen der EU wird auch die GAP in einem Kräftedreieck aus der EU-Kommission, dem Rat der Landwirtschaftsminister\*innen und dem Europäischen Parlament getroffen.

Den „Aufschlag“ zur Reform der GAP legte im Juni 2018 der damalige EU-Landwirtschaftskommissar Phil Hogan vor. Dieser Vorschlag wurde von den EU-Mitgliedstaaten im Rat also bereits anderthalb Jahre diskutiert – bevor die Landwirtschaftspolitik plötzlich einen völlig neuen Bezugs- und Handlungsrahmen erhielt. Im Dezember 2019 stellte die neue EU-Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen mit ihrem **Green Deal** ein zentrales Projekt ihrer Amtszeit vor. Demnach soll die EU bis 2050 klimaneutral werden, d.h. sie soll nicht mehr Treibhausgase in die Atmosphäre abgeben als sie kompensiert oder bindet. Diese ambitionierte Zielsetzung ist nur zu erreichen, wenn in einer ganzen Reihe von Politikfeldern umgesteuert wird, wie die folgende Grafik zeigt:



Quelle: © EU-Kommission 2019

Dass das angestrebte „faire, gesunde und umweltfreundliche Lebensmittelsystem“ sowie die Rettung der Artenvielfalt von der Landwirtschaft erhebliche Anstrengungen erfordern würden – daran ließ die EU-Kommission keinen Zweifel: Um zu verdeutlichen, welche konkreten Schritte nötig sind, um die Ziele des Green Deals in der Landwirtschaft zu erreichen, legte sie im Frühjahr 2020 zwei Strategiepapiere vor, die teils radikale Einschnitte in die bisherige Praxis der Bewirtschaftung vorsehen:

In der **Farm to Fork Strategie** (Vom Hof auf den Tisch) kündigt die Kommission neue Verordnungen an, die bis 2030 z.B. dazu führen sollen, dass:

- der Einsatz bestimmter Pflanzenschutzmittel und der Einsatz von Antibiotika in der Viehzucht bis 2030 halbiert wird;
- bis 2030 ein Fünftel weniger Düngemittel zum Einsatz kommen;
- ein Viertel aller Agrarflächen in Europa ökologisch bewirtschaftet werden.

In eine ähnliche Richtung zielen die Maßnahmen, die die EU-Kommission in ihrer Biodiversitätsstrategie zum Artenschutz ankündigt: Hier sollen 10 Prozent der Agrarflächen nicht agrarisch genutzt, sondern als „biodiversitätsreiche Landschaftselemente“ wie etwa Hecken oder Blühstreifen gestaltet werden. Ein Drittel der Gesamtfläche der EU soll unter Naturschutz gestellt werden – was Auflagen bei der Bewirtschaftung zur Folge hat.

Bei Umweltschützer\*innen und den Vertreter\*innen der ökologischen Landwirtschaft lösten die Strategiepapiere der EU einerseits Hoffnung aus – andererseits wurde bemängelt, dass die Strategie keine Schritte zur Reduktion der besonders klimaschädlichen **Fleischproduktion** vorsieht. Die Vertreter\*innen der landwirtschaftlichen Interessenverbände hingegen kritisierten die Kommission heftig: Die Strategiepapiere seien „ein **Generalangriff** auf die gesamte europäische Landwirtschaft“, kommentierte der Präsident des Deutschen Bauernverbands Joachim Rukwied. Und tatsächlich formierte sich auch in Brüssel bald Widerstand gegen die ambitionierten Vorgaben der Kommission.

Sowohl der Rat der EU-Landwirtschaftsminister\*innen als auch das Europaparlament beschlossen im Oktober 2020 eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die von der deutschen Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner zwar als „Systemwechsel“ gelobt wurde – die aus Sicht der Umweltschützer\*innen jedoch weit hinter dem zurückbleibt, was die EU-Kommission vorgeschlagen hatte: „**Ich bin zutiefst enttäuscht**“, kommentierte die deutsche grüne Europaabgeordnete Anna Cavazzini. Mit den jüngsten Beschlüssen sei „die dringend notwendige Agrarwende hin zu einer klimafesten Landwirtschaft abgeschrieben.“

Wird auf Europas Äckern also weiterhin so produziert wie bisher? Es kommt darauf an.

1. Die Agrarminister\*innen unterstützen grundsätzlich die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ – allerdings fordern sie für alle Maßnahmen eine **vorhergehende wissenschaftliche Einschätzung**, welche Folgen dies für die Landwirt\*innen haben wird. Ob also der Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln künftig radikal reduziert wird, dürfte stark vom Ergebnis dieser wissenschaftlichen Studien abhängen. Hier sind **langwierige Debatten** zu erwarten.

2. Nach wie vor **bleiben die Direktzahlungen an die Betriebsfläche gekoppelt**: Je größer der Hof, desto mehr Geld. Mit der GAP-Reform eingeführt werden jedoch neue Anreize für mehr Umweltschutz: Ab 2025 wird ein bestimmter Prozentsatz (20 bzw. 30 Prozent) der Direktzahlungen aus der ersten Säule nur an solche Landwirt\*innen ausgezahlt, die sich an konkreten Programmen zum Umweltschutz beteiligen („**Eco-Schemes**“). Hier setzt die EU also weiterhin auf das bereits bewährte Muster „**Geld gegen Umweltschutz**“ – einen „Zwang“ zur umweltfreundlicheren Bewirtschaftung gibt es allerdings nicht.
3. Die dritte und vermutlich folgenreichste Neuerung der GAP-Reform besteht darin, dass die **Agrarpolitik künftig stärker von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gestaltet** werden soll: Bis 1. Januar 2022 muss jeder Mitgliedstaat der EU-Kommission einen so genannten Nationalen Strategieplan zur Genehmigung vorlegen, der aufzeigt, wie das Land zu den allgemeinen Zielen der EU wie etwa der Reduktion von Treibhausgasen und Pestiziden oder auch zum Ausbau der Ökolandwirtschaft beitragen wird – und wie das Geld aus der GAP verteilt werden soll (z.B. Eco-Schemes, die ebenfalls national definiert werden sollen). Der **Nationale Strategieplan für Deutschland** wird derzeit vom Bundeslandwirtschaftsministerium erarbeitet. Dabei wirken nicht nur die Interessensverbände der konventionellen wie der ökologischen Landwirtschaft mit, sondern auch die **Bundesländer**.
4. Welche Folgen diese Rückübertragung von Kompetenzen und Gestaltungsspielräumen an die Mitgliedstaaten haben wird, bleibt abzuwarten: Die neue Regelung ermögliche mehr Flexibilität und Rücksichtnahme auf jeweilige nationale Gegebenheiten loben die einen. Die „Re-Nationalisierung“ könne aber auch ein **Einfallstor für billiges „Greenwashing“** durch allzu lasche nationale Eco-Schemes werden, befürchten die anderen. Klar ist: Der einheitliche Binnenmarkt mit Agrarprodukten gerät in Zukunft stärker unter Druck, weil die Produktionsbedingungen stärker als bisher von nationalen Entscheidungen bestimmt werden. Einen Ausweg aus den Zielkonflikten der Agrarpolitik vermag auch die jüngste Reform der GAP nicht zu weisen.

## Weiterführende Literatur

(zur GAP und zur Debatte über die Landwirtschaft)

Einen umfassenden Überblick über sämtliche Aspekte der GAP bietet das Europäische Parlament hier

- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunftige-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020>

Sämtliche Vorschläge, Strategien und Papiere der EU-Kommission für die GAP-Reform sind von dieser Seite aus zu erreichen

- [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_de)

Viele Grafiken und verständliche Texte bietet das Bundesinformationszentrum Landwirtschaft

- <https://www.landwirtschaft.de/>

Ebenfalls sehr anschaulich und mit vielen Grafiken informiert der Agraratlas der Heinrich-Böll-Stiftung, den man auch kostenlos bestellen kann:

- <https://www.boell.de/de/agraratlas>

Komplexere Zusammenhänge verständlich erklärt bietet auch der Situationsbericht des Deutschen Bauernverbands

- <https://www.bauernverband.de/situationsbericht>

An Schüler\*innen richtet sich dieses Portal mit zahlreichen Videos und Audios, das auch konkrete Hinweise zu umweltfreundlichem Verhalten gibt:

- <https://www.oekoleo.de/>

**Landwirtschaft und Artenvielfalt**

- [https://www.boell.de/de/2019/01/09/biodiversitaet-deutschland-artenvielfalt-geht-verloren?dimension1=ds\\_agraratlas](https://www.boell.de/de/2019/01/09/biodiversitaet-deutschland-artenvielfalt-geht-verloren?dimension1=ds_agraratlas)
- <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/artenvielfalt/insekten-biologische-vielfalt.html>  
<https://www.landwirtschaft-artenvielfalt.de/>

**Landwirtschaft und Klimawandel bzw. -Schutz**

- <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-funktioniert-landwirtschaft-heute/wie-wirkt-sich-der-klimawandel-auf-die-landwirtschaft-aus>
- <https://www.greenpeace.de/landwirtschaft-und-klima>
- <https://www.bauernverband.de/themendossiers/themendossier/treibhausgasemissionen-aus-der-landwirtschaft>

## Text für Schüler\*innen

Jedes Mal dasselbe – man steht im Supermarkt und denkt sich: So viele Kartoffeln, Kekse, Käsesorten. Was kaufen? Die eine Sorte ist am billigsten. Die andere ist dafür Bio. Aber ist Bio wirklich besser? Und wenn ja: Müssten Bio-Produkte dann nicht billiger sein statt teurer?

### Erdbeeren im April

Was Du einkaufst, was Du isst – beides hat unmittelbar mit der Europäischen Union zu tun. Das beginnt schon bei der enormen Vielfalt an Lebensmitteln im Supermarkt. Heute kaufen wir ganz selbstverständlich Käse aus Frankreich oder Erdbeeren aus Spanien, noch bevor die deutschen Erdbeeren reif sind. Unsere Urgroßmütter mussten für Derartiges noch viel Geld bezahlen. Heute kosten Lebensmittel aus anderen europäischen Staaten oft nicht mehr als deutsche Produkte. Der Grund: Alle EU-Mitglieder bilden einen gemeinsamen **Binnenmarkt**, das heißt alle Lebensmittel, die in der EU hergestellt werden, dürfen ohne Zölle oder Beschränkungen in allen EU-Ländern verkauft werden. Doch damit das funktioniert, müssen die Lebensmittel überall nach den gleichen Regeln hergestellt werden: Wie viel Chemie dürfen die Bauern einsetzen, um ihr Gemüse vor Schädlingen zu schützen? Wie viel Platz muss ein Huhn zum Eierlegen haben? Wie sauber muss es in einer Molkerei sein? All diese Fragen werden von den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam geregelt – damit alle Landwirt\*innen in Europa ihre Milch oder ihr Getreide zu denselben Bedingungen und mit demselben Aufwand produzieren. Nur so ist ein fairer Wettbewerb um die Kund\*innen im Supermarkt sichergestellt. Und die Kund\*innen können sich überall darauf verlassen, dass die Lebensmittel nicht gesundheitsschädlich sind.

### Essen für alle

Ganz schön aufwändig, so ein gemeinsamer Markt, in dem man sich auf so vieles einigen muss? Stimmt. Es waren aber auch sehr **wichtige Gründe**, die einige europäische Staaten überhaupt auf die Idee gebracht haben, **ihre Landwirtschaftspolitik gemeinsam zu regeln**: Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften 1957 sollte die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vor allem dafür sorgen, dass alle Menschen in den Mitgliedstaaten gutes Essen zu erschwinglichen Preisen kaufen konnten. In einem Europa, das vom Zweiten Weltkrieg noch immer stark zerstört war, war das keineswegs selbstverständlich. Gleichzeitig sollte die gemeinsame Politik dafür sorgen, dass die Landwirt\*innen für ihre Arbeit einen angemessenen Lohn erhielten. Sind diese beiden Ziele erreicht worden?

Die Antwort lautet: Jein. Die Versorgung mit bezahlbaren Lebensmitteln ist in Europa inzwischen tatsächlich sichergestellt: Auch wer wenig Geld verdient, kann sich in der Regel ausreichend und gesund ernähren. Sehr viel Streit gibt es aber über die Frage, wie viel Geld die Landwirt\*innen verdienen und vor allem: *Wofür* sie eigentlich bezahlt werden sollen.

## Ein Bad im Milchsee

In den ersten Jahren der Gemeinsamen Agrarpolitik kaufte die EG alles auf, was auf europäischen Bauernhöfen produziert wurde – und das zu garantierten, festgelegten Preisen. Für die Landwirt\*innen bedeutete das: ein sicheres und planbares Einkommen. Doch der Nachteil dieses Systems bestand darin, dass es die Landwirt\*innen dafür belohnte, immer mehr Lebensmittel zu erzeugen – egal, ob all die Produkte auch tatsächlich benötigt und in den Supermärkten gekauft wurden. Die Folge war eine enorme **Überproduktion**. In den 1970er Jahren sprach man überall von den „Butterbergen“ und „Milchseen“. Eine Zeitlang versuchte die EG, diese Überschüsse einfach an andere Länder zu verkaufen. Wegen der Regeln, die für den Welthandel galten, verursachten diese **Lebensmittelexporte** jedoch hohe zusätzliche Kosten: Mitte der 1980er Jahre gab die EG auf diese Weise fast drei Viertel ihres gesamten Haushalts allein für die Landwirtschaft aus. Niemand konnte mehr leugnen: Das System der Lebensmittelproduktion brauchte eine grundlegende Reform.

**Wie funktioniert die Gemeinsame Agrarpolitik heute? Schauen wir uns mal zwei Beispiele an.**

- A.** Die landwirtschaftliche **Genossenschaft Agromondo** baut in Brandenburg auf einer Fläche von 240 Ha vor allem Weizen an – und setzt dabei auch chemische Mittel ein, um das Wachstum der Pflanzen zu fördern (Düngemittel) und die Pflanzen vor Schädlingen und Krankheiten zu schützen (Pestizide). Mit dieser **konventionellen Landwirtschaft** fährt die Firma in aller Regel **gute Ernten** ein, nämlich 77 Dezitonnen pro Hektar.
- B.** Die **Familie Gunsenheimer** bewirtschaftet einen Öko-Hof in Bayern. Mit 40 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche entspricht die Größe des Hofes in etwa dem bayerischen Durchschnitt. Auch die Gunsenheimers bauen Weizen an – als **Öko-Bauern** verzichten sie allerdings darauf, Chemikalien einzusetzen. Sie düngen mit Stallmist, gegen Schädlinge pflanzen sie Hecken oder Blühstreifen am Rand der Äcker, in denen sich die natürlichen Feinde der Schädlinge wohlfühlen. Auf diese Weise ernten die Gunsenheimers 36,5 Dezitonnen pro Hektar – also nur etwa die Hälfte des Weizens, den die Firma Agromondo einbringen kann.

**Wie kommen Agromondo und die Familie Gunsenheimer nun zu ihrem Einkommen?**

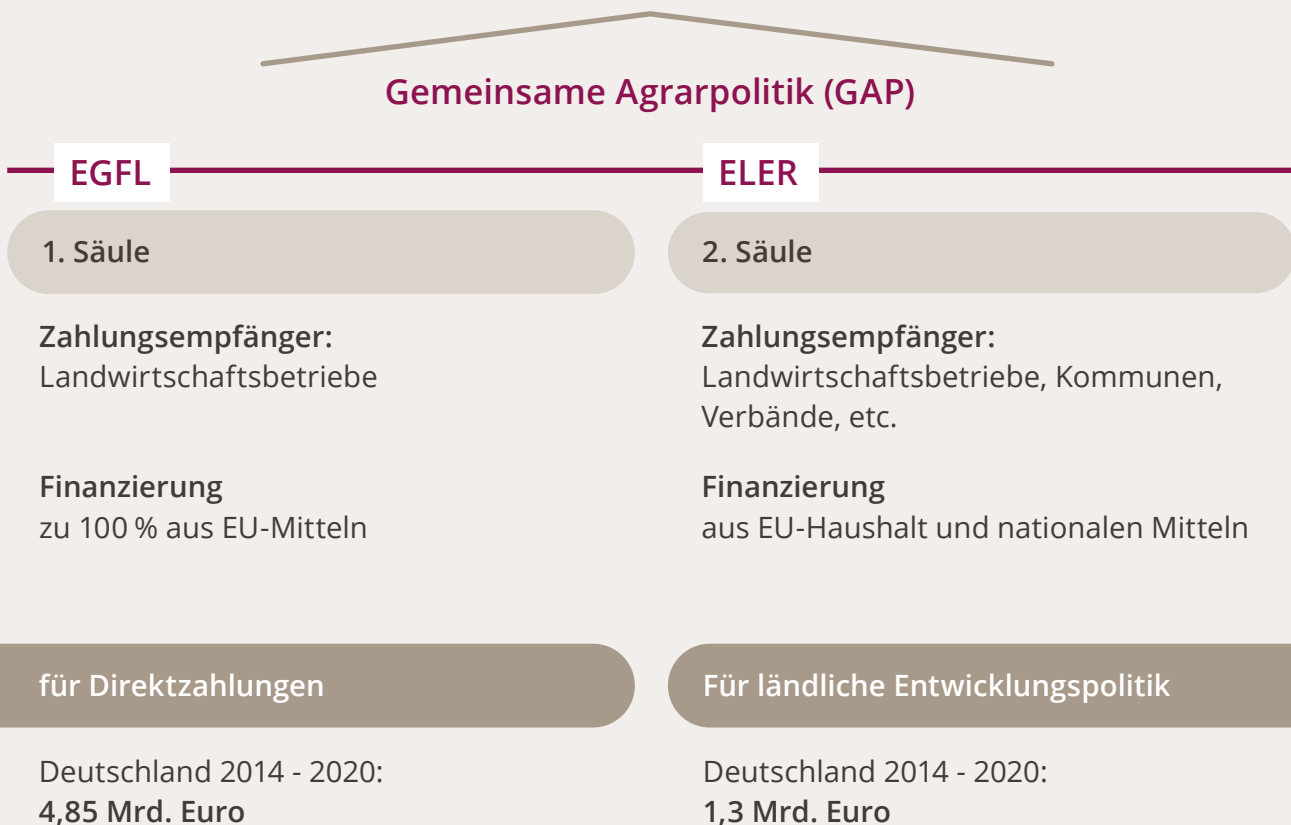
Natürlich verkaufen beide ihren Weizen an Betriebe, die das Getreide weiterverarbeiten – zu Mehl, Brot, Keksen. Der Preis, den sie dabei für ihr Getreide erhalten, ist von Jahr zu Jahr unterschiedlich. Im **Jahr 2018** hätte Agromondo für den konventionellen Weizen rund 180 Euro pro Tonne erhalten. Die Gunsenheimers für ihren Bio-Weizen gut 420 Euro pro Tonne.

<b>Agromondo</b>	7,7 Tonnen / ha / 180 Euro	332.640 Euro
<b>Gunsenheimer</b>	3,65 Tonnen / ha / 420 Euro	61.320 Euro

60.000 Euro – das klingt erstmal nicht schlecht. Allerdings muss die Familie Gunsenheimer von diesem Einkommen nicht nur leben. Sie muss auch das Saatgut kaufen, sie muss einen Traktor und einen Mähdrescher anschaffen, vielleicht mal das Dach ihres Schuppens reparieren lassen und einen zusätzlichen Mitarbeiter bezahlen. Kurzum: **Das Geld, das nur durch den Verkauf des Weizens verdient werden kann, reicht hinten und vorne nicht.** Tatsächlich macht der Verkauf der produzierten Lebensmittel in Deutschland nur etwa 40 Prozent des Einkommens der Landwirt\*innen aus – also nicht einmal die Hälfte! Der große Rest, der **den Landwirt\*innen das Überleben sichert, kommt als Zuschuss von der EU.**

## Geld für die Großen

336,4 Milliarden Euro wird die EU von 2021 bis 2027 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgeben. Das ist ein Drittel des gesamten EU-Haushalts. Mit dem größten Teil des Geldes werden die Landwirt\*innen in den EU-Mitgliedstaaten direkt unterstützt (1. Säule). Doch weil diese Unterstützung an die Größe der Fläche gekoppelt ist, **erhalten große Betriebe deutlich mehr Geld als kleinere**: In unserem Beispiel erhalte die Firma Agromondo pro Jahr gut 44.000 Euro an Basis- und Umverteilungsprämie aus Brüssel, die Familie Gunsenheimer rund 9.000 Euro.



Quelle: © Bundesinformationszentrum Landwirtschaft [www.landwirtschaft.de](http://www.landwirtschaft.de)

### Ist das alles richtig so?

Sollen große Betriebe mehr Geld erhalten als kleine – konventionelle mehr als Ökobetriebe? Welche Form von Lebensmittelproduktion soll die Politik mit unserem Geld fördern?

Die Frage ist in dieser Form bewusst überspitzt gestellt. Denn zwischen den beiden Extremen gibt es jede Menge verschiedene Modelle von „Bauernhof“ – etwa riesige Öko-Höfe in Mecklenburg-Vorpommern oder kleine Obst- oder Weinbauern, die auf chemische Schädlingsbekämpfung setzen, in Rheinland-Pfalz.



**Was Landwirtschaftspolitik so schwierig macht, ist:** Landwirt\*innen produzieren nicht nur Lebensmittel – sie leisten viel mehr. Sie sorgen dafür, dass die Landschaft nicht „verwildert“. Sie erhalten Dörfer lebendig, schaffen Arbeitsplätze auf dem Land. Und sie haben durch die Art ihrer Bewirtschaftung einen großen Einfluss auf unsere natürlichen Lebensgrundlagen:

- **Stichwort Klimawandel:** Acht Prozent aller klimaschädlichen Treibhausgase, die Deutschland jährlich produziert, sind auf die Tierhaltung, also die Produktion von Fleisch und Milch, zurückzuführen.
- **Stichwort Gewässer:** Chemische Düngemittel und Antibiotika, die eingesetzt werden, um auf dem Acker und im Stall möglichst hohe Erträge zu produzieren, sickern ins Grundwasser – und schädigen damit auch die menschliche Gesundheit.
- **Stichwort Artenschutz:** Eine Landwirtschaft, in der möglichst große Flächen möglichst intensiv genutzt werden, bietet keinen Lebensraum mehr für Insekten, Vögel und andere Arten. Fast eine Million der acht Millionen Arten auf der Erde sind vom Aussterben bedroht.

Wenn wir wollen, dass auch weiterhin Menschen „auf dem Land“ Arbeit finden und dass die Landwirtschaft Lebensmittel umweltverträglich erzeugt, **müssen Landwirt\*innen Geld nicht nur für ihre Milch und ihren Weizen erhalten – sondern auch für all die anderen Leistungen, die sie für die Gesellschaft erbringen.**

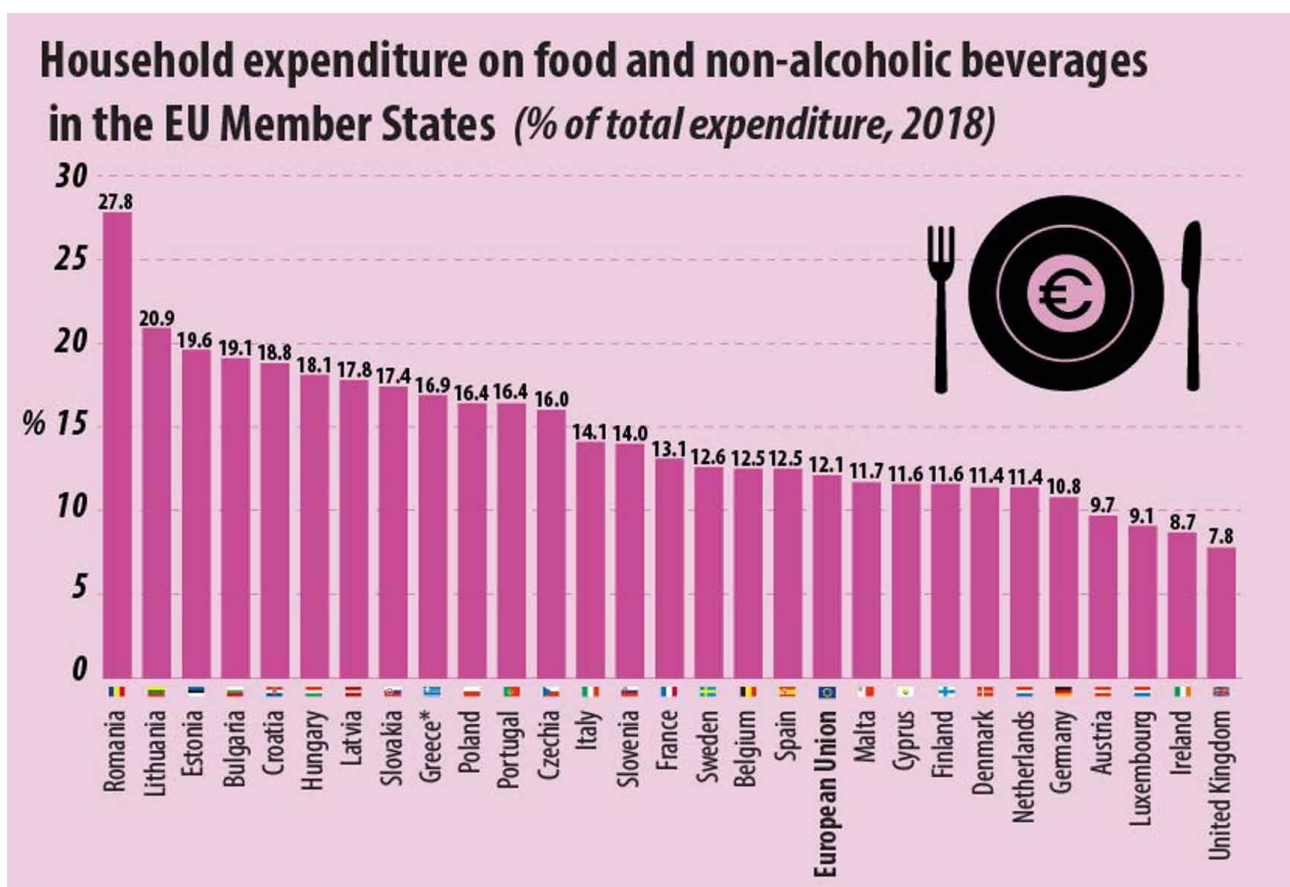
## Und was tut die EU?

Die **Europäische Union** versucht seit Jahren, eine **umweltschonende Landwirtschaft zu fördern**: So erhalten die Landwirt\*innen zusätzliche Prämien, wenn sie sich bei der Bewirtschaftung ihrer Höfe an bestimmte Umwelt-Regeln halten („Greening“). Außerdem finanziert die EU in Säule 2 (s.o.) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten konkrete Förder-Programme, die die Landwirt\*innen für besondere Umwelt-Anstrengungen belohnen oder den Ländlichen Raum attraktiver machen. Doch die Ergebnisse dieser Umweltförderungen **sind bisher nicht zufriedenstellend** – und der Streit zwischen „Produktion“ und „Umwelt“ ist nicht einfach zu lösen.

Seit 2019 hat die EU-Kommission mit dem Projekt **Green Deal** auch für die **Landwirtschaft** sehr ehrgeizige Ziele formuliert: Sie will den Einsatz von Düngemitteln, Pestiziden und Antibiotika radikal absenken. Der Ökolandbau soll ausgebaut werden. Und um zu verhindern, dass immer mehr **Tier- und Pflanzenarten aussterben**, sollen 10 Prozent aller Flächen in der EU unter Schutz gestellt werden. Doch viele Mitgliedstaaten und die Vertreter\*innen der Landwirt\*innen fürchten, dass allzu viele Öko-Auflagen eine rentable Landwirtschaft unmöglich machen. Nur in einem sind sich Ökolog\*innen, Landwirt\*innen und die meisten Politiker\*innen einig: **Ein wichtiger Schlüssel, um Landwirtschaft und Ökologie in Einklang zu bringen, liegt in der Hand des Handels und der Verbraucher\*innen.**

## Alles billig oder was?

Der Preis, den wir im Supermarkt für unsere Lebensmittel bezahlen, ist viel zu niedrig – wie die Grafik zeigt. Ein rumänischer Haushalt gibt beinahe ein Drittel seines Einkommens für Lebensmittel aus – in Deutschland ist es nur ein Zehntel. Der Grund: In Deutschland wird der Lebensmittelhandel von vier großen Unternehmen beherrscht. Deshalb haben sie die Macht, die Preise, die sie den Landwirt\*innen für Milch oder Gemüse zahlen, zu drücken. Die niedrigen Preise in Deutschlands Supermärkten setzen die Landwirt\*innen sehr unter Druck, möglichst preisgünstig (große Stückzahlen, wenig Ausfall durch Schädlinge) zu produzieren. Dadurch bilden die Preise viel zu wenig ab, welche Kosten die Herstellung eines Produkts tatsächlich verursacht: Der Preis für ein Rindersteak müsste nicht nur widerspiegeln, was es kostet, ein Rind aufzuziehen und zu schlachten – sondern auch, wieviel klimaschädliche Treibhausgase das Tier verursacht hat und was es kostet, diese Treibhausgase wieder unschädlich zu machen.



Quelle: © ec.europa.eu/eurostat

\*Greece: 2017 data

## Was also kaufen?

Die Kund\*innen entscheiden mit darüber, wie Lebensmittel in Europa produziert werden. Möglichst billig oder möglichst umweltfreundlich, von wenigen großen Agrar-Unternehmen oder von vielen kleineren Höfen. Dabei muss günstige Ware nicht unbedingt die schlechtere Wahl sein. Und insbesondere bei Obst oder Gemüse gilt: Der Öko-Apfel, der per Flugzeug aus Neuseeland kommt, ist nicht umweltfreundlicher als ein konventionell erzeugter Apfel aus der eigenen Region. In jedem Falle gilt: Nachdenken lohnt sich immer – auch und besonders im Supermarkt.

## > Aufgaben



### 01 Essen ist Diskussionssache

**Stellt einen Warenkorb zusammen** mit Dingen, die Ihr häufig kauft: Milch, Brot, Wurst, Schokolade – was Ihr mögt. Geht dann in Zweiergruppen in verschiedene Geschäfte und stellt fest, was jedes einzelne Produkt kostet, einmal aus Bioproduktion und einmal aus konventioneller Produktion. **Was kosten die Produkte**

- > in einem Discounter wie Aldi, Netto oder Penny
- > in einem so genannten Vollsortimenter wie z.B. Edeka, Rewe, Kaufland, Billa o.ä.
- > in einem Bio-Supermarkt?

Falls die Bio-Produkte mit Bio-Siegeln versehen sind, **macht ein Foto vom Siegel!**

#### Diskutiert:

- Bei welchen Waren ist der Preisunterschied besonders groß und was denkt Ihr, warum?
- Würdet Ihr, wenn Ihr für Euch einkaufen würdet, Bioprodukte kaufen?
- Helfen Euch die Biosiegel? Recherchiert, welches Siegel von wem vergeben wird! Sind die Siegel Eurer Meinung nach vertrauenswürdig? Was müsste sich verändern?

### 02 Stellung beziehen!

Ihr seid Expert\*innen für das Thema Landwirtschaft und Umwelt – und Eure Meinung ist gefragt:

In einem Dorf in der Nähe will Bauer Tom seinen Ackerbau um eine kleine Viehzucht erweitern. Hierzu will er einen Teil seines Ackerlandes in Weide-Grünland verwandeln. Außerdem will er ein Grundstück im Moor, das unmittelbar an seine Äcker anschließt, entwässern und ebenfalls von seinen Tieren beweidet lassen. Was ist von diesen Plänen unter Gesichtspunkten des Klimaschutzes zu halten? **Nehmt Stellung dazu.**

Bildet Dreiergruppen, recherchiert, überlegt Euch Argumente und zeichnet Eure Stellungnahme in einem Video von maximal 1 Minute auf!

#### Hier findet Ihr Infos:

- <https://www.bund-naturschutz.de/natur-und-landschaft/wiesen-und-weiden-in-bayern/bedeutung-von-gruenland>
- <https://www.greenpeace.de/themen/landwirtschaft/keine-geschmackssache>
- <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/moore/moore-und-klimawandel/13340.html>

**03 Erstellt eine eigene VR-Ausstellung zum Thema Landwirtschaft!****Klingt kompliziert? Ist aber ganz einfach:**

Über die [Website](#) der Europäischen Akademie Berlin ladet Ihr eine Datei mit einer 360-Grad-Fotoumgebung herunter, die einen Rundgang über einen Bauernhof in Brandenburg zeigt. Diese Fotoumgebung bildet den Hintergrund für Eure Ausstellung. Die einzelnen Objekte und Bilder der Ausstellung erstellt Ihr selbst und fügt sie in die Umgebung ein. Ein paar Beispiele gefällig?

- Bringt im Hofladen eine Grafik an, die zeigt, dass Lebensmittel in Deutschland viel billiger sind als in anderen EU-Staaten und erklärt in einem kurzen Audio, welche Folgen die niedrigen Preise haben!
- Stellt vor dem Stall eine virtuelle Tafel auf, die zeigt, wie Fleischproduktion und Klimawandel zusammenhängen.
- Dreht ein Video, das erklärt, wie die EU das Insektensterben beenden will – und hängt es an einen Obstbaum an.

So entsteht eine spannende Ausstellung zum Thema Landwirtschaft in der EU.

Wie Ihr die Ausstellung anschließend in VR-Brillen ladet, um sie Freunden, Eltern und Mitschüler\*innen zu zeigen, dazu berät Euch gerne: [christian.johann@eab-berlin.eu](mailto:christian.johann@eab-berlin.eu)



## Impressum

### Unterrichtsmodul 1: Die gemeinsame Agrarpolitik der EU

Ein Projekt der Europäischen Akademie Berlin (EAB) mit freundlicher Unterstützung durch das Auswärtige Amt (2020/2021)

**Konzeption:** Dr. Anneke Hudalla (EAB)

**Autor\*innen:** Dr. Anneke Hudalla unter Mitarbeit von Dr. Weronika Priesmeyer-Tkocz (EAB) sowie Ilona Rathert und Janik Hecht (EAB)

**Grafische Gestaltung:** Silvia Lorenz, Grafik-Design

© Europäische Akademie Berlin e.V.

Bismarckallee 46/48 | 14193 Berlin

Tel.: +49 (0)30 89 59 51 0

Fax: +49 (0)30 89 59 51 95

Email: [eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)

[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)

**Geschäftsführendes Vorstandsmitglied:** Dr. Christian Johann

**Registergericht:** Amtsgericht Berlin-Charlottenburg

**Registernummer:** VR 3197 B

**USt-ID Nr.:** DE136622356



Europäische Akademie Berlin



Auswärtiges Amt