

## Potenziale nutzen – Weichen neu stellen

Die Pläne der EU-Kommission für eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – eine Beurteilung aus Tierschutzsicht

von Thomas Schröder

*Das Jahr 2020 hätte der Beginn einer Wende für die europäische Landwirtschaft, hin zu mehr Tier-, Klima- und Umweltschutz, werden können. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2021 bis 2027 hielt zwar an altbekannten Strukturen fest, stand aber auch unter dem Motto einer neuen »Grünen Architektur« mit vielversprechenden Instrumenten für mehr Klima-, Umwelt- und Tierschutz: Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hatte Ende 2019 den sehr ambitionierten European Green Deal veröffentlicht und für das Frühjahr 2020 die Farm-to-Fork-Strategie, das »Kernstück« des European Green Deal, angekündigt. Die Pläne hatten das Potenzial, die eher enttäuschenden GAP-Vorschläge der Hogan-Kommission in eine bessere Richtung zu lenken. Doch die COVID-19-Pandemie legte andere Schwerpunkte und verdrängte im Laufe des Jahres die notwendigen Debatten und Entscheidungen mehr und mehr. Dementsprechend wurde die Farm-to-Fork-Strategie zwei Monate später als geplant veröffentlicht. Im Sommer 2020 einigten sich der Rat und das Europäische Parlament darauf, die geltenden GAP Vorschriften um zwei Jahre zu verlängern. Doch auch wenn die Agrarlobby gegen die Auflagen des Green Deal Druck macht und erklärt, eine GAP mit mehr Auflagen sei aufgrund der Pandemie nicht zumutbar,<sup>1</sup> müssen die Weichen für eine tierschutzfreundliche und nachhaltige Landwirtschaft jetzt – und nicht erst in zwei Jahren – gestellt werden.*

Als Landwirtschaftskommissar Phil Hogan im Juni 2018 die Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020<sup>2</sup> vorstellte, hatten Tierschützerinnen und Tierschützer gehofft, die Kommissionsvorschläge würden den wachsenden Wunsch nach mehr Tierschutz in der Gesellschaft widerspiegeln und zum Ziel haben, mit den EU-Agrargeldern die landwirtschaftliche Tierhaltung auf europäischer Ebene langfristig zu reformieren. Laut Kommission muss die neue GAP viele Bereiche abdecken: Zum einen sollte sie den neuen geopolitischen Herausforderungen und der starken Öffnung der EU für die Weltmärkte gewachsen sein, gleichzeitig aber auch allen Anforderungen gerecht werden, die sich aus dem Pariser Klimavertrag und den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, den *Sustainable Development Goals*, ergeben.

### Chancen verspielt

Dass Phil Hogan diese Zielsetzungen für widersprüchlich hielt, zeigte sein Kommissionsvorschlag: Er hielt

am nicht mehr zeitgemäßen »Zwei-Säulen Modell« fest und die Zweite Säule, aus der Tierschutzprogramme bisher ausschließlich finanziert wurden, blieb gegenüber der Ersten Säule stark unterfinanziert. Obwohl die unfaire Verteilung der EU-Gelder – 20 Prozent der Landwirte erhalten 80 Prozent der Zahlungen aus der Ersten Säule – beseitigt und die selbstgesteckten Ziele des Pariser Klimaabkommens eingehalten werden sollten, behielt er die pauschalen Flächenprämien bei. Im Hinblick auf den Tier- und Umweltschutz ist das kurzsichtig und nicht wirksam. Auch der Europäische Rechnungshof bezweifelte im November 2018, dass der Kommissionsvorschlag in dieser Form zu den gewünschten Umwelt- und Klimazielen beitragen kann.<sup>3</sup> Der Deutsche Tierschutzbund fordert zusammen mit zahlreichen anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, dass die EU sich langfristig von den Direktzahlungen verabschiedet. Sie sind weder effektiv noch gesellschaftlich erwünscht.

Nun führte die EU-Kommission ein neues Instrument für eine »Grüne Architektur« ein: die »Eco-Sche-

mes«. Gemeint sind freiwillige Umweltmaßnahmen der Ersten Säule, die an die Fläche gebunden sein sollen und mehrjährig angewendet werden können. Damit soll auch die Erste Säule der GAP stärker zu mehr Nachhaltigkeit, Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Die Eco-Schemes lösen teilweise das »Greening« der jetzigen GAP ab.<sup>4</sup> Dem Kommissionsvorschlag zufolge sollten die geförderten Maßnahmen allerdings nicht an einen Mindestprozentsatz gebunden sein. Damit wären sie praktisch freiwillig. Die Mitgliedsländer könnten freiwillig darüber entscheiden, zu welchem Prozentsatz sie die Maßnahmen einführen wollen. Aus Tierschutzsicht wäre zu wünschen, dass die Eco-Schemes mindestens 30 Prozent des Budgets der Ersten Säule einnehmen. Außerdem müssten darin auch Tierschutzmaßnahmen enthalten sein. Derzeit kann aus Mitteln der Ersten Säule nur eine Weideprämie gezahlt werden. Immerhin haben sich viele Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, im Juni 2019 beim Agrarrat in Luxemburg für eine verpflichtende Mindestprozentzahl für Eco-Schemes ausgesprochen.<sup>5</sup>

Dem Legislativvorschlag zufolge sollen 40 Prozent der Gesamtfinanzausstattung der GAP zu den Klimazielen von Paris beitragen – das wären 25 Prozent der kompletten EU-Haushaltsausgaben. Gleichzeitig führte die Kommission einen neuen Umsetzungsansatz in die GAP ein: Nationale Strategiepläne sollen eine zielgerechtere Förderung in den Mitgliedsländern ermöglichen. Sie sollen so erstellt werden, dass neun allgemeine Ziele erreicht werden.<sup>6</sup> Ziel Nummer 9 betrifft die »Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel sowie Tierschutz gerecht wird«.<sup>7</sup> Hier hätte der Tierschutz als eigenständiges Ziel definiert werden müssen. Dass Tiere zu schützen sind, ist unabhängig vom Zeitgeist geboten. Gesellschaftliche Erwartungen hingegen sind Änderungen unterworfen und weder klar noch einheitlich definierbar. Hier hat die Kommission eine große Chance verspielt, den Tierschutz als ein festes verbindliches Ziel in der GAP zu verankern. Eine ambitionierte Grüne Architektur, mit verpflichtenden Eco-Schemes inklusive Tierschutzmaßnahmen, mit einer hoch angesetzten Konditionalität (die Grundanforderungen zum Erhalt der Direktzahlungen<sup>8</sup>) und mit einer finanziell gut ausgestatteten Zweite Säule wären ein erster wichtiger Schritt zu einer zukunftsfähigen Agrarpolitik.

### Ambitionierte Ziele

Im Mai 2020 präsentierte die EU-Kommission das »Kernstück« ihres *European Green Deal*: die »Farm-to-Fork-Strategie«, zu Deutsch: »Vom Hof auf den

Tisch« – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem. Die Farm-to-Fork-Strategie ist das vielleicht wichtigste Puzzleteil des *European Green Deal*. Sie soll den Weg zu einem klimaneutralen Europa bis 2050 durch eine nachhaltigere Landwirtschaft aufzeigen. Viele der Ziele scheinen auf den ersten Blick sehr ambitioniert. So will die Kommission den Einsatz von Antibiotika in der Viehzucht bis 2030 um die Hälfte senken, zeitlich soll ein Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche der EU ökologisch bewirtschaftet werden. Die Kommission schreibt explizit, dass die GAP den Übergang zu den Zielen der Farm-to-Fork-Strategie erleichtern soll, unter anderem indem die Strategiepläne der Mitgliedstaaten mit den Zielen des *Green Deal* in Einklang gebracht werden.<sup>9</sup> Bleibt zu hoffen, dass die Kommission die eingereichten Pläne nicht nur durchwinkt, sondern wirklich kritisch prüft. Ansonsten wäre ihre Glaubwürdigkeit schnell verspielt.

Im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie sollen auch Tierschutzregularien überprüft und überarbeitet werden. Explizit genannt sind die Transport- und Schlachtverordnung. Diese Überprüfung ist auch dringend notwendig: Die Mängel der EU-Transportverordnung sind lange bekannt und deren Novellierung vor allem hinsichtlich der Vorgaben zu Platzangebot, Pausenzeiten und Temperatur ist überfällig. Lebendtiertransporte langfristig zu beenden, wäre ein wichtiger Schritt, um die europäische Landwirtschaft tier- und umweltfreundlicher zu gestalten und die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie zu erreichen. Auch die

### Folgerungen & Forderungen

- Mit ihren aktuellen Vorschlägen für eine GAP Reform hat die EU-Kommission die Chance verspielt, den Tierschutz als ein festes verbindliches Ziel in der GAP zu verankern.
- Die GAP muss zu mehr Tier-, Umwelt- und Klimaschutz führen und umstellungsbereiten Landwirten Planungssicherheit geben.
- Die Direktzahlungen müssen abgeschafft werden, Agrarsubventionen darf nur noch erhalten, wer sich für mehr Tierschutz sowie für den Klima- und Umweltschutz einsetzt.
- Die Farm-to-Fork-Strategie muss bei der Ausgestaltung der GAP Strategiepläne berücksichtigt werden.
- Die von der Kommission im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie angekündigte, längst überfällige Überarbeitung der EU-Tierschutztransportverordnung bietet die Gelegenheit, ein höheres Tierschutzniveau sicherzustellen und Lebendtiertransporte langfristig zu beenden. Dies muss zeitnah geschehen.

Tierschutzschlachtverordnung ist in vielen Punkten lückenhaft. Dass die Schlachtunternehmen viel Freiheit in der Auslegung und Umsetzung der Verordnung haben, hat zu erheblichen Tierschutzproblemen geführt. Das in der Farm-to-Fork-Strategie erwähnte EU-weite Tierschutz-Labeling könnte EU-weit geltende Standards schaffen und es den europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtern, sich im Supermarkt für Fleisch aus artgerechterer Haltung zu entscheiden. Nicht zuletzt geht damit einher, dass für alle Tierarten, für deren Haltung es noch keine EU-Vorgaben gibt, endlich gesetzliche Standards auf EU-Ebene geschaffen werden müssen.

Die aktuellen Vorschläge der Kommission zum mehrjährigen Finanzplan 2021 bis 2027 und dem »Europäischen Aufbauplan« vom Mai 2020<sup>10</sup> sehen ein stärkeres Agrarbudget und sogar die finanzielle Aufstockung der Zweiten Säule gegenüber den Kommissionsvorschlägen von 2018 vor. Das ist erst mal erfreulich, denn die Aufgabe, ein über Jahrzehnte gewachsenes System umzubauen, das keine Zukunft mehr hat und haben darf, ist gewaltig. So wie bisher darf und kann es in der Agrarwirtschaft nicht weitergehen. Der bis jetzt, auch mit nationalem Ordnungsrecht legitimierte Weg zu »Immer größer, immer intensiver« ist gescheitert. Ohne ein deutliches Mehr an Tierschutz wird es keine zukunftsfähige und gesellschaftlich akzeptierte Tierhaltung in der Landwirtschaft geben. Es gilt, die Unterfinanzierung der Zweiten Säule zu beenden. Die GAP muss für den Umbau der Landwirtschaft genutzt werden und zu mehr Tier-, Umwelt- und Klimaschutz führen. Umstellungsbereite Landwirte brauchen dringend Planungssicherheit.

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Christian Rehmer: Zwischen Kuhhandel und Pokerspiel. Die Verhandlungen zur zukünftigen EU-Agrarpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 49–53.
- ▶ Ulrich Jasper und Christian Rehmer: Die EU-Agrarpolitik vor der Wahl. Plattform-Verbände legen Bewertung der Kommissionsvorschläge und eigene Forderungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik vor. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 40–49.

#### Anmerkungen

- 1 N. Food: Farmers association and NGOs at odds over postponement of new EU food policy. In: EURACTIV vom 7. April 2020 ([www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-association-and-ngos-at-odds-over-postponement-of-new-eu-food-policy/](http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-association-and-ngos-at-odds-over-postponement-of-new-eu-food-policy/)).
- 2 Europäische Kommission: Verordnung COM(2018) 392 final ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)).
- 3 Europäischer Rechnungshof: Stellungnahme Nr. 7/2018 [...]. In: Amtsblatt der Europäischen Union C 41 vom 1. Februar 2019 ([www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18\\_07/OP18\\_07\\_DE.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_DE.pdf)).
- 4 U. Latacz-Lohmann und N. Röder: Eco-Schemes: Was kommt auf die Bauern zu? In: topagrar 7 (2019), S. 34-37 ([www.betriebslehre.agric-econ.uni-kiel.de/de/forschung/praxis/dateien-p-ub-2019/eco-schemes-was-kommt-auf-die-bauern-zu](http://www.betriebslehre.agric-econ.uni-kiel.de/de/forschung/praxis/dateien-p-ub-2019/eco-schemes-was-kommt-auf-die-bauern-zu)).
- 5 T. A. Friedrich: Klöckner legt klares Bekenntnis zur grüneren GAP 2020 ab. In: topagrar online vom 19. Juni 2019 ([www.topagrar.com/management-und-politik/news/kloeckner-legt-klares-bekenntnis-zur-grueneren-gap-2020-ab-11576206.html](http://www.topagrar.com/management-und-politik/news/kloeckner-legt-klares-bekenntnis-zur-grueneren-gap-2020-ab-11576206.html)).
- 6 Europäische Kommission: Wichtigste politische Ziele der künftigen GAP ([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_de)).
- 7 Europäische Kommission (siehe Anm. 2), S. 48.
- 8 Lexikoneintrag »Grüne Architektur«. In: agrarzeitung ([www.agrarzeitung.de/agrar-lexikon/Gr%C3%BCne-Architektur/](http://www.agrarzeitung.de/agrar-lexikon/Gr%C3%BCne-Architektur/)).
- 9 Europäische Kommission: Mitteilung COM(2020) 381 final (»Vom Hof auf den Tisch«-Strategie) ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)).
- 10 Europäische Kommission: Mitteilung COM(2020) 442 final ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)).



**Thomas Schröder**  
Präsident Deutscher Tierschutzbund e.V.

[www.tierschutzbund.de](http://www.tierschutzbund.de)