

23. Radikale Reform des EU-Agrarrechts

Ein Vorschlag von La Via Campesina

Jan Brunner und Katja Schubel

Gegenwärtig fehlt es auf EU-Ebene an einem ganzheitlichen Rahmen für eine Bodenordnung, die eine demokratische Verwaltung inklusive gemeinwohlorientierter Vergabe von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und deren ökologisch verträgliche Nutzung sichert. Es bleibt grundsätzlich noch weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, wie landwirtschaftlich nutzbare Flächen reguliert werden. Zwar nehmen europäische Politiken und Rechtsinstrumente – wie etwa die Direktzahlungen im Rahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP), Regelungen im Zusammenhang mit dem *EU-Zertifizierungsrahmen für Kohlenstoffabbau und die Verringerung von Bodenemissionen*¹ und ökologische Vorschriften – Einfluss auf Preis und Zustand des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens in der EU: Insgesamt ist der vorhandene rechtspolitische Status Quo sowohl aus sozialer als auch ökologischer Perspektive jedoch lückenhaft. So nehmen nicht nur Landgrabbing und Landkonzentration immer weiter zu, es mangelt auch an effektiven regulatorischen Vorkehrungen gegen nachteilige Veränderungen der Bodenbeschaffenheit mit Auswirkungen und Verschlechterungen der Bodengesundheit. Hinzukommt, dass die Landwirtschaft in der EU vor einem Generationswechsel steht: Das Durchschnittsalter von Bauern und Bäuerinnen liegt bei 57 Jahren.² Auch deshalb muss sich etwas an der Situation von

1 Verordnung (EU) 2024/3012 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von dauerhaften CO₂-Entnahmen, kohlenstoffspeichernder Landbewirtschaftung und der CO₂-Speicherung in Produkten. Siehe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403012, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

2 Collaboration Platform on Agriculture: Exchange on Advancing Young and Historically Underserved Farmers and Addressing Intergenerational Farm Issues. Siehe: <https://>

Neueinsteiger*innen, mit der Ambition kleine oder mittlere landwirtschaftliche Betriebe zu gründen, ändern, und ihnen der Zugang zu Land erleichtert werden – denn die steigenden Boden- und Pachtpreise bewirken derzeit das Gegenteil.

Diese Defizite adressiert ein Vorschlag der *European Coordination Via Campesina* (ECVC) für die Einführung einer *EU-Richtlinie zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen* von März 2023.³ Die ECVC ist ein Zusammenschluss von Verbänden und bäuerlichen Organisationen, und bildet den europäischen Dachverband der im Jahr 1993 gegründeten internationalen bäuerlichen Bewegung *La Via Campesina*.⁴ Diese vereint Millionen von Bäuerinnen und Bauern, Junglandwirt*innen, landlosen Arbeiter*innen, Indigene, Viehzüchter*innen, Fischer*innen und Wanderarbeiter*innen aus aller Welt. Im globalen Dachverband sind verschiedene Organisationen wie die *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) aus Brasilien oder die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) aus Deutschland Mitglied. Zu den zentralen Forderungen der Bewegung zählt die Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft, von nachhaltigen Ernährungssystemen und die Herstellung von Ernährungssouveränität.⁵

Übereinstimmend damit beruht der Richtlinienvorschlag von ECVC auf der Prämisse, dass das aktuelle Recht der umfassenden Verwirklichung des Rechts auf Land entgegensteht, wie es Artikel 17 der *Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten* (UNDROP) definiert.⁶ Hierin heißt es unter

agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-12/event-report-useu-exchange-advancing-young-farmers-addressing-intergenerational-farm-issues_en.pdf, zuletzt abgerufen am 25.02.2025.

3 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land. Siehe: <https://www.eurovia.org/publications/proposal-for-an-eu-land-directive/>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

4 Näher zu La Via Campesina: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

5 Zu Möglichkeiten der Förderung von Ernährungssouveränität auf Landesebene und in Kommunen: *Gesine Langlotz: Wie die Milch zum Kind kommt. Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburgischen Ernährungsrat*, in diesem Band.

6 Resolution der UN Generalversammlung, verabschiedet am 17. Dezember 2018: »Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten«, A/RES/73/165. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/gv-73/bandi/ar73165.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024. Diese Erklärung wurde von La Via Campesina maßgeblich mit vorbereitet und ausgearbeitet.

Artikel 17 Nr. 6, dass da, wo es noch nicht der Fall ist, staatlicherseits geeignete Maßnahmen zur Durchführung von Agrarreformen getroffen werden sollen, welche den gerechten Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen ermöglichen sowie Bodenkonzentration unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Funktion des Bodens begrenzen sollen.⁷

Die vorgeschlagene *EU-Richtlinie zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen* könnte die europäische Bodenordnung grundlegend reformieren: Vorgesehen sind darin Schritte zur demokratischen Verwaltung landwirtschaftlich nutzbarer Flächen sowie zur Förderung von Bodenschutz und -gesundheit.⁸ Der Vorschlag enthält unter anderem Maßnahmen zur Förderung einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft, von Agrarökologie und Junglandwirt*innen.⁹ Zudem steht er im Einklang mit Empfehlungen des *Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses* (EWSA) zu landwirtschaftlichen Familienbetrieben in Europa und der Bedrohung dieses Landwirtschaftsmodells durch Landgrabbing¹⁰ als auch mit einer auf eigene Initiative hin veröffentlichten Stellungnahme des *Europäischen Parlamentes* zu Landkonzentration und Zugang zu Land.¹¹

Der Entwurf dieser Richtlinie sieht auch vor, die Kontrolle von Fragen der Landnutzung (ob auf Grundlage von Eigentumsrechten oder nicht) pro Unternehmensverbund auf eine Fläche von höchstens 500 Hektar zu beschränken

7 Artikel 17 (6.) der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten.

8 Die ECVC betont, dass die Richtlinie im Sinne des Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das geeignete Instrument sei, da es sich um einen verbindlichen Rechtsakt handle, der nationalen Politiken harmonisiert, indem er Ziele für die Mitgliedstaaten festlegt. Den Mitgliedsstaaten steht es dann wiederum frei, Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu ergreifen. Siehe dazu ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 6.

9 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 5.

10 Opinion of the European Economic and Social Committee on ›Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming‹, 2015/C 242/03. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014IE0926>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

11 European Parliament ›Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers‹, 2016/2141(INI). Siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_EN.html, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

(Artikel 3 Absatz 1 des Entwurfs).¹² Weiterhin soll ein »Landobservatorium« eingerichtet werden, das Daten zu Preisen und Eigentumsstrukturen an Land erhebt sowie Studien zu Boden sowie den sozialen und ökologischen Auswirkungen aktueller Entwicklungen veröffentlicht (Artikel 4 des Entwurfs).¹³ Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollen zudem verpflichtet werden, öffentliches Bodeneigentum zu erhalten und auf die Umverteilung von Landnutzungsrechten hinzuwirken (Artikel 6 und 10 des Entwurfs). Darüber hinaus enthält der Entwurf Ideen zur Umverteilung und Vergesellschaftung bei übermäßigem Landeigentum.¹⁴ Weiterhin sollen Junglandwirtinnen, agrarökologischen Projekten, Kleinbäuerinnen und Landwirten in prekären Verhältnissen Vorkaufsrechte gewährt werden (Artikel 7 des Entwurfs). Schließlich ist für die demokratische Kontrolle des Bodenmarktes die Etablierung von öffentlichen Landbanken vorgesehen, die für die Verwaltung von öffentlichem (Land-)Eigentum sowie die Vergabe von Land nach »Gemeinwohlkriterien« – zum Beispiel an Existenzgründer*innen – verantwortlich wären (Artikel 21 des Entwurfs).¹⁵ Neben der Verteilung von Land behandelt der Entwurf auch den Erhalt der Bodenbeschaffenheit sowie die Stärkung der Bodengesundheit: Zu diesem Zwecke sollen EU-Mitgliedstaaten angehalten werden, nationale Pläne für Bodenerhalt und gegen Flächenfraß zu erstellen (dazu der gesamte dritte Abschnitt des Entwurfs).

In einem Interview betont *Jean Thévenot* vom Bauernverband *Confédération Paysanne*, der sich für kleine und mittlere bäuerliche Landwirtschaft als auch agrarökologische Modelle einsetzt sowie Teil des internationalen Bauernnetzwerks *La Via Campesina* ist, den Mangel an Repräsentation von Verbänden wie des seinen auf EU-Ebene.¹⁶ Vertreten seien die Interessen großindustrieller Betriebe. Es gäbe jüngst aber einen Hoffnungsschimmer:

12 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 7.

13 Ebd., S. 18.

14 Dazu *Rabea Berfelde und Justus Henze: Deutsche Wohnen und Co. Enteignen! Urbane Impulse – Rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage* in diesem Band

15 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 18.

16 The degrowth.info editorial team: Farmers of La Via Campesina: we globalise struggles and hope!, degrowth Blog, Beitrag vom 25.02.2025. Siehe: <https://degrowth.info/de/blog/farmers-of-la-via-campesina-we-globalise-struggles-and-hope>, zuletzt abgerufen am 25.02.2025.

»Der neue EU-Kommissar für Landwirtschaft und Ernährung hat Jugendräte für den Generationswechsel eingerichtet, an denen La Via Campesina, Copa*Cogeca und alle Bauernverbände teilnehmen werden. Die Teilnehmer werden sich in den kommenden zwei Jahren regelmäßig treffen und die Gespräche werden in die europäische Politik einfließen.«¹⁷

In diesen Räten könnte es auch um den Vorschlag von ECVC für eine Richtlinie zum Umgang mit Agrarflächen gehen.

Bodenfragen sind Zukunftsfragen und der Entwurf einer *EU-Richtlinie zu Landwirtschaftsflächen* von ECVC trägt dieser Erkenntnis umfassend Rechnung: Ihm nachzukommen sollte oberste Priorität haben, denn die Zeit drängt.

17 Zitat von den Autorinnen aus dem Englischen übersetzt.

