



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



EUROPAS AGRARPOLITIK JETZT REFORMIEREN!
**WARUM WIR UNS KEINE WEITEREN
VERLORENEN SIEBEN JAHRE
LEISTEN KÖNNEN**

EUROPAS AGRARPOLITIK JETZT REFORMIEREN!

WARUM WIR UNS KEINE WEITEREN VERLORENEN SIEBEN JAHRE LEISTEN KÖNNEN

Im Juni 2018 hat die EU-Kommission ihre Gesetzentwürfe für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 vorgelegt. Ihre bereits 1957 in den Römischen Verträgen festgelegten Ziele – eine gesteigerte Produktivität, eine gesicherte Versorgung, angemessene Verbraucherpreise und Einkommen in der Landwirtschaft sowie stabile Märkte – gelten bis heute fort. Über 30 Prozent des gesamten EU-Budgets werden so für eine immer intensivere Landbewirtschaftung ausgegeben, die Biologische Vielfalt bedroht und unsere Gewässer, Böden, Luft und Klima immer stärker belastet. Auch das Höfesterben setzt sich ungebremst fort.

Eine solche Politik ist nicht zukunftsfähig. Weder ökologisch noch ökonomisch können wir uns weitere sieben verlorene Jahre leisten. Die derzeitigen Verhandlungen für die Ausrichtung der Agrarpolitik nach 2020 sind die letzte Chance, die umfangreichen Finanzmittel von 58 Milliarden Euro pro Jahr für den Einstieg in einen Systemwechsel zu gestalten.

GUT GEMEINT IST NICHT GUT GEMACHT: DIE NEUVORSCHLÄGE DER EU-KOMMISSION

Am 1. Juni 2018 hat die Kommission drei Verordnungsentwürfe für den zukünftigen Rechtsrahmen der GAP vorgelegt: [die Verordnung über die GAP-Strategiepläne](#) (gemeinsame Planungsgrundlage für Maßnahmen der erste und zweite Säule), die von jedem Mitgliedstaat nach 2020 zu erstellen sind, den [Vorschlag über die Gemeinsame Marktordnung](#), sowie über die [Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP](#).

Die EU-Kommission selbst bezeichnet die Vorschläge als zielorientiertes und ambitioniertes Modell, das den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität und Verantwortung einräumt. Im Grundsatz hält die EU-Kommission weiter am Prinzip der zwei Säulen fest. Die Kürzungen im Gesamtbudget infolge des Brexit sollen allerdings in der zweiten Säule wesentlich deutlicher ausfallen (ca. [15-25 Prozent](#), je nach Berechnungsgrundlage) als in der ersten Säule (ca. fünf Prozent).

DIREKTZAHLUNGEN

Die Direktzahlungen, die pauschal pro Hektar ausbezahlt werden und der Einkommenssicherung dienen sollen, werden damit proportional gestärkt. Auf sie entfallen [über 70 Prozent](#) des gesamten GAP-Budgets. Zwar soll der Bezug von Direktzahlungen künftig an eine „erweiterte Konditionalität“ gebunden sein, die im Vorschlag an manchen Stellen über die aktuellen Umweltstandards von Cross-Compliance hinausgehen. Doch auch hier ist den Mitgliedstaaten ein viel zu großer Gestaltungsraum überlassen. Zudem ist offen, ob die Vorschläge im Verlauf der Verhandlungen beibehalten oder weiter abgeschwächt werden.

GRÜNE ARCHITEKTUR

Mit der geplanten überproportionalen Kürzung der Mittel für die zweite Säule sind **die Förderungen ländlicher Räume und von Maßnahmen zum Agrar- Umwelt- und Klimaschutz (AUKM)** schon jetzt die ausgemachten Verlierer der nächsten

Förderperiode. Auch wenn in den Vorschlägen für die erste Säule erstmalig Fördermöglichkeiten für Umwelt und Klimaschutzziele vorgesehen sind, bietet das neue Modell der „grünen Architektur“, bestehend aus verpflichtenden Grundanforderungen (erweiterte Konditionalität) und neuen Öko-Regelungen (Eco-Schemes), zu wenig konkrete Ansätze und zu viele Freiräume, um diesen Konstruktionsfehler ausgleichen zu können. Dabei sind die Herausforderungen enorm, um die durch die immer intensivere Landnutzung bedingten Biodiversitätsverluste überhaupt aufzuhalten.

NATIONALE STRATEGIEPLÄNE

Alle Maßnahmen, die in der ersten und zweiten Säule zum Schutz von Wasser, Boden und Luft angeboten werden, sollen künftig in gemeinsamen **nationalen Strategieplänen** zusammengefasst werden. Sie sollen zugleich darstellen, wie die Mitgliedstaaten die festgelegten Ziele erreichen wollen. Hier liegt allerdings ein wesentlicher Schwachpunkt der Vorschläge. Denn dieser Ansatz muss durch effektive und starke Rechenschafts- und Kontrollmechanismen begleitet werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Ziele wirklich erreicht werden und das in einem Rahmen fairen Wettbewerbs unter den Mitgliedstaaten. Denn die Berichterstattungspflichten im Kommissionsvorschlag zielen nicht auf die tatsächliche Umsetzung ab. Die Mitgliedstaaten dokumentieren lediglich hauptsächlich ihre Flächen- oder Betriebsziele. Dies sagt aber noch nichts über die Qualität der durchgeführten Umwelt- oder Klimamaßnahmen aus. Zudem schafft es die Kommission mit ihrem Vorschlag nicht, die zahlreichen umweltschädlichen Subventionen innerhalb der GAP endlich abzubauen:

Insbesondere die **intensive Tierhaltung** führt zu erheblichen Umweltbelastungen von Wasser und Böden durch Überdüngung sowie zu durch hohe Mengen an klimaschädlichen Emissionen, wie Methan, Ammoniak und Lachgas. In den GAP-Vorschlägen sind keine Ansätze erkennbar, um die EU-Agrargelder an Auflagen für eine verbesserte Umweltbilanz, z.B. durch eine Begrenzung der Zahl gehaltener Tiere nach verfügbarer Fläche, zu binden. Gleiches gilt für die Weiterentwicklung von Tierschutzstandards. Hier kommt es sogar vermutlich zu gegenteiligen Wirkungen, da Mitgliedstaaten mit national höheren

Standards von [Fördermitteln für eine tiergerechtere Haltung](#) ausgeschlossen sind. Auch fehlen Anreize um ein nachhaltigeres Konsumverhalten zu befördern, für eine gesunde Ernährung werben und zu einer deutlichen Reduzierung des Fleischkonsums führen.

Für die Bewilligung von **Investitionsbeihilfen** sieht die Kommission nur sehr schwache Mindestanforderungen vor. Bisher existierende Vorgaben wurden sogar entfernt. Investitionsbeihilfen in der GAP sollten jedoch ökologischen Kriterien unterliegen, sodass getätigte Investitionen zu einer nachhaltigen Landwirtschaft beitragen und keinen Umweltschaden verursachen.

Die Konzentration und Spezialisierung landwirtschaftlicher Betriebe hat in den vergangenen Jahren immer mehr zugenommen. Die Folgen sind eine zunehmende Abhängigkeit und Anfälligkeit der Betriebe für Preisvolatilitäten und Ernteausfälle. Die **Risikomanagementinstrumente**, die die Kommission in der neuen GAP vorschlägt, verstärken das Problem und bieten keine Anreize für Landwirt*innen, ihre Produktion vielfältiger und widerstandsfähiger aufzustellen.

SUBSIDIARITÄT

Die starke Verlagerung von Zuständigkeiten von der EU auf die Ebene der Mitgliedstaaten, die mit den nationalen Strategieplänen einhergeht, ist besonders risikobehaftet. Die zuständigen Behörden - sowohl auf EU-Ebene, als auch in den Mitgliedstaaten - müssen die neue Aufgabenverteilung erst einmal vollziehen, um die neuen Planungsansätze unter Einbeziehung aller Akteure und funktionale Kontrollmechanismen zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass in föderalen Staaten wie Deutschland und Österreich geteilte Zuständigkeiten gelten und Agrar- und Umweltmaßnahmen nicht kohärent bzw. aufbauend aufeinander programmiert werden.

Zum anderen wird das Ziel verfehlt, für alle Mitgliedstaaten verbindliche EU-weite Ziele und Standards zu definieren, die für faire und einheitliche Wettbewerbsbedingungen sorgen. Die Mitgliedstaaten können selbst festsetzen, welche Ziele sie erreichen wollen. Um Sanktionen wegen Nichterreichung von Zielen auszuschließen oder eine Benachteiligung heimischer Erzeuger

gegenüber Wettbewerbern aus Staaten mit niedrigeren Standards zu verhindern, ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten in ihren Strategieplänen möglichst niedrige Kriterien ansetzen werden. Auch will die Kommission die Pläne und die Berichte der Mitgliedstaaten nur auf dem Papier prüfen. Damit fehlt ein echtes Anreiz- und Rechenschaftssystem für ambitionierte Ziele, die in der Praxis erkennbar und messbar sind. Diese Fehler im System stehen im deutlichen Widerspruch zu der Vorgehensweise, die die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen erreichen will.

WAS MACHEN EU-AGRAR-MINISTERRAT UND EU-PARLAMENT?

Die aktuellen Verhandlungen in Rat und Parlament lassen zudem erkennen, dass die Vorschläge der EU-Kommission noch weiter verwässert

werden sollten. Der letzte Stand im Rat zeigt viele Mitgliedstaaten, die die vorgeschlagenen Grundanforderungen in der erweiterten Konditionalität als zu strikt ansehen und diese abschwächen wollen. Zudem liegt ein starker Fokus auf Vereinfachung und Bürokratieabbau, anstatt sich auf die eigentlichen inhaltlichen Herausforderungen für die GAP zu konzentrieren. Auch im EU-Parlament herrscht noch keine Einigkeit über die Kommissionsvorschläge. Während das EU-Parlament noch im Mai 2018 in einem Bericht das Festhalten an die pauschalen Direktzahlungen als Grundproblem der GAP bezeichnete, plädiert die Parlamentsberichterstatte für die Strategieplanverordnung im Herbst 2019 für eine Beibehaltung der Direktzahlungen in ihrer jetzigen Form von 70 Prozent in der ersten Säule.

GEHT NOCH WENIGER? WIE DEUTSCHLAND REFORMIEREN WILL

Seit Vorstellung der Vorschläge im Juni 2018 findet in Deutschland eine intensive Debatte über die konkrete [Ausgestaltung der Pläne für die neue Förderperiode ab 2021](#) statt. Trotz laufender Verhandlungen im EU-Ministerrat hat sich die Bundesregierung aber noch nicht offiziell zu den Gesetzentwürfen der Kommission positioniert. Dennoch ist erkennbar, in welche Richtung das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL)

die Verhandlungen beeinflussen will. Die zuständige Ministerin Julia Klöckner tritt für eine möglichst hohe Flexibilität und freiwillige Maßnahmen ein, die die GAP einfacher und weniger verwaltungsintensiv machen sollen. Mit diesen Forderungen lassen sich die zugleich angestrebten höheren Umweltambitionen in der GAP keinesfalls erreichen.

WAS FÜR EINE ECHTE REFORM NÖTIG WÄRE

Mehrere Expertengremien haben in den letzten Jahren Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik unterbreitet.

So hat der [Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz \(WBAE\)](#) beim BMEL zuletzt im April 2018 eine grundlegende Neuausrichtung der GAP an Gemeinwohlzielen angemahnt und davor gewarnt, die erforderlichen Reformen erneut aufzuschieben. Besondere Kritik übte der Rat an einer Beibehaltung der Direktzahlungen: „Diese Zahlungen, die zum größten Teil ausdrücklich Einkommenszielen dienen sollen, sind verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen: Sie sind weder an der Aufrecht-

erhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft noch an der betrieblichen oder der personellen Bedürftigkeit der Landwirte ausgerichtet und werden zudem über den Bodenmarkt zu einem großen Anteil an Bodeneigentümer durchgereicht.“

Der [Europäische Rechnungshof](#) kam nach der Analyse der Kommissionsvorschläge im November 2018 zu dem Schluss, dass sich die vorgeschlagenen politischen Optionen nur minimal von den aktuellen GAP-Regelungen unterscheiden. Vor allem kritisiert der Rechnungshof die fehlenden Instrumente und unrealistischen Annahmen zur Messung und Bewertung einer umweltfreund-

licheren Agrarpolitik. So wäre argumentativ nicht nachvollziehbar, wie die Direktzahlungen zu diesem Ziel beitragen. Zudem verfehlten selbst diese Zahlungen das Ziel, Einkommen angemessen zu unterstützen, um den Strukturwandel aufzuhalten. Damit der neue ergebnisorientierte

Ansatz der GAP funktionieren kann, brauche es mehr Leistungsanreize und Ziele, die klar an Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen geknüpft sind. Darüber hinaus fehle ein System der externen Kontrolle, was die Gefahr einer Schwächung der Rechenschaftspflicht mit sich bringe.

UNSERE FORDERUNGEN

Um den überfälligen Übergang der GAP hin zu einer umwelt-, tier- und sozial gerechten Wirtschaftsweise endlich anzugehen, müssen die Reformvorschläge wie folgt nachgebessert werden:

- Definition konkreter und ambitionierter Ziele, die in allen Phasen mit nachprüfbaren Indikatoren verknüpft sind.
- Mindestens 70 Prozent der GAP-Mittel müssen gezielt an den Schutz von Umwelt, Klima, Biodiversität sowie für den Tierschutz gebunden sein.
- Die unverhältnismäßige Kürzung der zweiten Säule muss verhindert werden.
- Das neue Instrument der Eco-Schemes bietet potenzielle Möglichkeiten, die Umweltleistungen in der GAP zu steigern. Diese Öko-Regeln müssen jedoch genauer definiert werden und auf Mitgliedstaaten-Ebene verpflichtend sein. Zudem muss ein Mindestbudget von 30 Prozent zu Beginn der Förderperiode (mit jährlich ansteigendem Prozentsatz) festgelegt werden.
- Die Einhaltung der Grundanforderungen (Konditionalität) ist als verbindliche Voraussetzung für den Erhalt jeglicher Agrarsubventionen festzuschreiben. Die Bereitstellung von zehn Prozent der Acker- und Sonderkulturfläche als nicht-produktive ökologische Vorrangflächen, muss sichergestellt werden. Dazu gehört auch ein klares Verbot des Einsatzes von Pestiziden und chemisch-synthetischen Düngemitteln auf diesen Flächen. Auch die weiteren Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) wie müssen mindestens auf dem Niveau des Kommissionsvorschlags beibehalten werden und dürfen nicht zu freiwilligen Instrumenten in der GAP werden. Sie müssen zudem sicherstellen, dass die GAP zur Einhaltung von Zielen der EU-Umweltgesetzgebung (Wasserrahmen-Richtlinie, Nitrat-Richtlinie, FFH-Richtlinie, Pestizid-Gesetzgebung) beiträgt. Für Klimaschutzleistungen sind klare Kriterien statt pauschaler Berechnungen erforderlich.
- Um den Stand der Einhaltung von Zielen und Umsetzung von Maßnahmen im Laufe der Förderperiode bewerten zu können, ist ein starker Steuerungs- und Rechenschaftsrahmen zu etablieren.
- Umweltbehörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind eng in den Reformprozess einzubeziehen und in vollem Umfang an Verfahren zur Planung und Umsetzung der nationalen Programmierung zu beteiligen.

KONTAKT

DNR-Biodiversität

Lavinia Roveran
Tel.: +49 (0)30 / 678 1775-901
lavinia.roveran@dnr.de

Ilka Dege
Tel. +49 (0)30/6781775-917
ilka.dege@dnr.de

www.dnr.de

Januar 2019