

© Siegfried Rabanser (BY 2.0)

Bisher wurden durch EU-Gelder mittels Direktzahlungen vor allem Monokulturen bevorteilt, dass die EU-Reform das ändern wird, bleibt zweifelhaft.

EU-AGRARPOLITIK – WIE WEITER NACH 2020?

Kommission macht einen Schritt vor und zwei zurück

Es ist Reformzeit in der Europäischen Union (EU) – zumindest der Anfang davon. Am 2. Mai legte EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger seine Pläne für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU nach 2020 vor, am 1. Juni folgt EU-Agrarkommissar Phil Hogan mit seinen Entwürfen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Doch was bedeuten die Vorschläge für die EU und für Deutschland und wie viel Reform steckt wirklich drin?

GAP UND MFR sind eng miteinander verbunden. Die Gelder für die GAP machen rund 40 Prozent des gesamten EU-Budgets aus. Im MFR wird aber auch schon die entscheidende Mittelverteilung für die GAP-Gelder festgelegt. Mit dem Brexit muss auch der Agrarhaushalt mit Kürzungen rechnen.

Ein kurzer Blick zurück

Die ursprünglichen Ziele der GAP wurden 1957 in den Römischen Verträgen festgelegt. Hier standen Ernährungssicherheit und Einkommensstabilisierung im Vordergrund. Diejenigen, die noch heute auf diese Ziele pochen, haben die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte schlichtweg verpasst. Die EU als Ganze und insbesondere der größte Finanzposten – die Agrarpolitik – haben eine große Verantwortung gegenüber der Europäischen und der internationalen

Gesellschaft, sich den heutigen Herausforderungen zu stellen: Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Artensterben, Bodenerosion, Verschlechterung der Wasserqualität, um nur einige zu nennen. In all diesen Bereichen spielt die Landwirtschaft eine maßgebliche Rolle. Das aktuelle GAP-System setzt sich aus pauschalen Flächenprämien in der ersten Säule (Direktzahlungen) und Maßnahmen für die ländliche Entwicklung in der zweiten Säule (kofinanziert) zusammen. In der letzten Reform 2013 wurde der Versuch unternommen, eine Ökologisierung der ersten Säule durchzuführen. Zusätzlich zur sogenannten ‚Cross-Compliance‘, die die Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter EU-Gesetze bindet, wurde das ‚Greening‘ eingeführt, das 30 Prozent der Zahlungen der ersten Säule an Ökologierungsmaßnahmen bindet. Die Auflagen für diese Maßnahmen sind jedoch viel zu

schwach, um wirksam zu sein. Sogar der Europäische Rechnungshof hat die Greening-Maßnahmen für ineffektiv befunden.¹

Die zweite Säule dient der ländlichen Entwicklung. Hier finden sich bisher auch die weitaus effektiveren Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wieder.

GAP nach 2020 – was wir bisher wissen

Am 1. Juni dieses Jahres wurden die Gesetzesvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020 vorgelegt. Eine erste Bewertung der Vorschläge löst große Enttäuschung bei Umweltorganisationen aus. Die Relevanz von Umwelt und Klima wird zwar immer wieder erwähnt, doch bei näherem Hinsehen fehlt es den Vorschlägen an Substanz.

Die EU-Kommission hat in den letzten Jahren viel Kritik für ihre detaillierten Vorgaben an die europäische Landwirtschaft erhalten. Vorgaben wie genaue Heckengrößen und zentimetergenaue Breitenmaße von Blühstreifen ließen viele LandwirtInnen klagen und die Medien spotten.

Die Kommission zieht daraus eine klare Konsequenz für den Zeitraum

nach 2020. Auf EU-Ebene will sie künftig nur noch grobe Ziele festlegen, die durch einen Katalog von Indikatoren messbar gemacht werden sollen. Die Umsetzung dieser Ziele will die Kommission künftig den Mitgliedstaaten überlassen. In nationalen Strategieplänen sollen die Staaten darlegen, wie sie in dem Zeitraum von 2021 bis 2027 die vorgegebenen Ziele für die Landwirtschaft erreichen wollen. Die Kommission prüft sowohl die Pläne an sich als auch die Umsetzung der Pläne. Was sich zunächst nach einem simplen Modell anhört, birgt potenziell viele neue Probleme. Denn ein solches System bietet den Mitgliedstaaten eine noch größere Flexibilität als zuvor, erhöht aber nicht die Rechenschaftspflicht.

So sieht das neue System aus

Eine vollständige Analyse der Kommissionsentwürfe ist noch nicht abgeschlossen, aber nach aktuellem Stand soll das neue System folgendermaßen aussehen: Die GAP verfolgt 9 spezifische Ziele, davon haben 3 einen direkten Umwelt- und Klimabezug: zur Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel beitragen, nachhaltige Entwicklung und effizientes Management von natürlichen Ressourcen voranbringen, Natur und Landschaften bewahren. Wie diese Ziele jedoch konkret umgesetzt werden sollen, bleibt unklar.

Auch wenn sich die Kommissionspläne nach einer großen Reform anhören, wird sich bei den entscheidenden Dingen nicht viel ändern. Das alte Zwei-Säulen-System der GAP bleibt weiterhin erhalten. Die Kommission legt in ihrem Entwurf fest, dass 60 Prozent der Gelder für die Direktzahlungen (1. Säule) und 40 Prozent der Gelder für die ländliche Entwicklung (2. Säule) ausgegeben werden sollen.

Für Umwelt- und Klimaleistungen in der Landwirtschaft sieht die Kommission eine neue grüne Architektur vor. In der ersten Säule werden Greening und Cross-Compliance durch die sogenannte ‚Enhanced Conditionality‘ abgelöst. Das bedeutet, dass die Zahlung der Flächenprämien nur dann erfolgt, wenn andere EU-Gesetzgebungen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. In einigen Punkten bedeutet das eine Verbesserung gegenüber dem jetzigen System, diese Auflagen gehen aber nicht weit genug. Im Grunde wird die Einhaltung von EU-Gesetzen also weiterhin mit der Ausschüttung von Direktzah-

lungen belohnt. Zusätzlich muss jeder Mitgliedstaat ‚Eco-Schemes‘ in der ersten Säule anbieten. Das sind ambitioniertere Maßnahmen für den Schutz der biologischen Vielfalt. Für die LandwirtInnen sollen diese Maßnahmen jedoch freiwillig sein. In der zweiten Säule sollen 30 Prozent der Gelder für Umweltmaßnahmen ausgegeben werden. An diesem neuen Modell fehlt ganz klar eine Zweckmittelbindung der Zahlungen aus der ersten Säule für Naturschutzmaßnahmen.

Letztendlich wird vieles davon abhängen, wie ambitioniert die nationalen Strategiepläne der Mitgliedstaaten sein werden und vor allem, wie gut diese implementiert werden. Schon in der aktuellen GAP hat sich gezeigt, dass eine größere Flexibilität oftmals einen Wettlauf nach unten auslöst. Die Mitgliedstaaten werden so wenig Auflagen wie möglich umsetzen wollen, um sich einen Wettbewerbsvorteil im Europäischen Binnenmarkt zu verschaffen.

Potenzial der Kommissionsvorschläge

Einige Umweltverbände haben bereits ihre eigenen Visionen und Modelle entwickelt, wie eine ökologische und zukunftsfähige GAP aussehen sollte.² Für die nächste Finanzperiode der GAP nach 2020 müssen die Vorschläge der EU-Kommission als Grundlage herangezogen werden. Daher müssten die aktuellen Vorschläge so optimiert werden, dass sich am Ende der Förderperiode der Zustand der Böden, Gewässer, Biodiversität, des Klimas usw. verbessert hat.

Die spezifischen Ziele der GAP zu Umwelt und Klima müssen konkretisiert werden. Was bedeutet es, zur Eindämmung des Klimawandels ‚beizutragen‘? In der GAP sollten hier klare CO₂-Minderungsziele für den Landwirtschaftssektor festgelegt werden – kann ein Mitgliedstaat diese nicht erreichen, müssen Zahlungen gekürzt werden.

Damit die Mitgliedstaaten tatsächlich die Ziele der GAP erreichen, muss die Kommission ein ambitioniertes und striktes System von Kontrolle und Monitoring für die nationalen Strategiepläne einführen. Dazu gehören auch Sanktionen bei mangelnder Umsetzung der Pläne.


Die geplanten Eco-Schemes müssen verpflichtend sein. Freiwillige Maßnahmen können zwar durch ein gut ausgereiftes Anreizsystem wirksam sein, um aber eine tatsächliche,

flächendeckende Verbesserung sicherzustellen, müssen solche Maßnahmen fest in der GAP verankert werden, und nicht nur als zusätzliche Kür möglich sein.

Geld für den Naturschutz: Deutsche Umweltverbände fordern seit Jahren einen eigenständigen Naturschutzfonds in Höhe von 15 Milliarden Euro jährlich in der GAP. Die biologische Vielfalt ist besonders gefährdet und besonders schützenswert. Daher sollte sichergestellt werden, dass genügend Finanzmittel für ihren Schutz zur Verfügung steht.

Man darf nicht vergessen, dass die EU-Agrargelder von den BürgerInnen der EU bezahlt werden. Das bedeutet, dass die GAP auch die gesellschaftlichen Erwartungen nach gesundem Essen und nachhaltiger Landwirtschaft erfüllen muss. Die Forderung nach ‚öffentlichen Geldern nur für öffentliche Leistungen‘ gilt auch heute noch.

Die EU-Kommission wird die Ausgestaltung der GAP nach 2020 nicht allein entscheiden. Rat und EU-Parlament werden bald ihre Verhandlungen aufnehmen. Die Europawahlen im Mai 2019 und die neue EU-Kommission im Herbst 2019 könnten den Prozess aber noch erheblich in die Länge ziehen. Ein Abschluss der GAP-Verhandlungen noch vor den Wahlen im kommenden Jahr ist zwar von der Kommission gewünscht, scheint aber sehr unwahrscheinlich.

 Lavinia Roveran

Die Autorin ist Referentin für Europäische Umwelt- und Agrarpolitik beim Deutschen Naturschutzing.

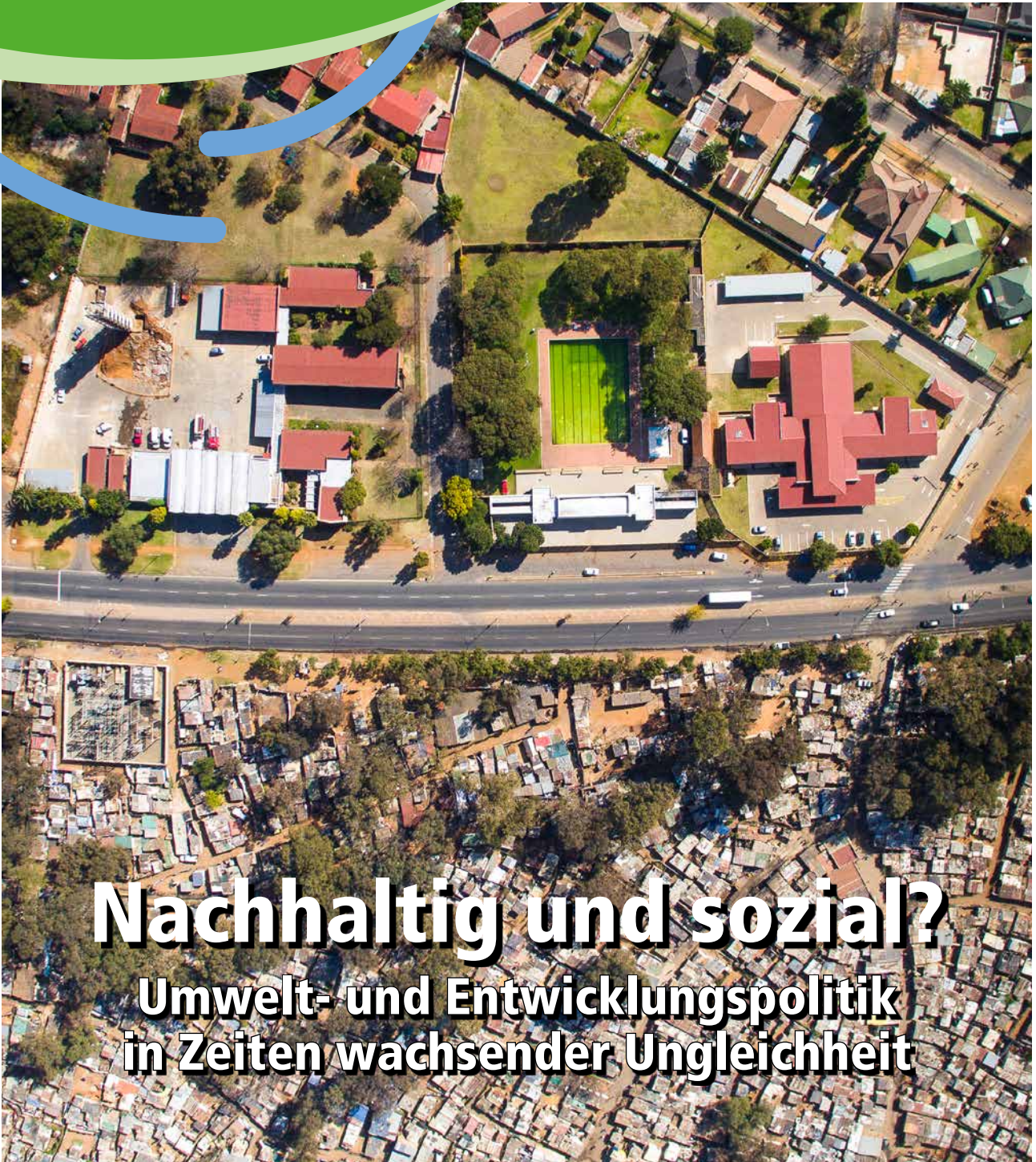
1 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_DE.pdf.

2 <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/171219-nabu-landwirtschaftsflyer.pdf>; https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE_web-neu.pdf; https://www.boelw.de/fileadmin/media/pdf/Themen/Agrarpolitik/170810_BOELW_Positionspapier_GAP_2020.pdf; https://www.abl-ev.de/uploads/media/AbL_Punktesystem_-_Agrarpolitik_auf_Qualitaet_C3%A4t_ausrichten_Auflage_2_web-1.pdf.

2/2018

RUNDBRIEF

Forum Umwelt & Entwicklung



Nachhaltig und sozial? Umwelt- und Entwicklungspolitik in Zeiten wachsender Ungleichheit

Seite 2

Die Umweltbewegung und die soziale Frage

Seite 10

Globale Ungleichheit: Der Exportschlag der neoliberalen Handelspolitik

Seite 14

Die Landfrage als eine „Ur-Frage“ von Ungleichheit

Seite 16

Rohstoffausbeutung in Lateinamerika als Ausdruck globaler Dominanz