

Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Mai 2017

Dr. Maren Heincke (Dipl.-Ing. agr.), Referentin für den Ländlichen Raum
Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau

Höhere Politikkohärenz in der EU anstreben!

Zwar wurden in der Vergangenheit **Verbesserungen** bezüglich der Kohärenz von GAP und EU-Entwicklungspolitik vorgenommen. Bei der GAP-Neuausrichtung sollte jedoch auf eine noch sehr viel **stärkere Politikkohärenz mit anderen EU-Politikfeldern** wie Welternährung, Entwicklungs- und Friedenspolitik, Klima- und Umweltschutz, nachhaltige Raumordnungspolitik, gerechte Handelspolitik und hochwertiger Verbraucherschutz angestrebt werden.

Als einer der größten internationalen Exporteure und Importeure von Agrarrohstoffen trägt die EU eine erhebliche globale Verantwortung für die von ihr ausgehenden Marktimpulse. Insbesondere negative Folgewirkungen in Entwicklungsländern sollten vermieden werden. Die Respektierung der **Ernährungssouveränität** von Drittstaaten, die Umsetzung des **Menschenrechts auf Nahrung** sowie eine positive **Weiterentwicklung internationaler Regelwerke** sollten Priorität besitzen. Z. B. sollte sich die EU auch bei der Eindämmung der **Finanzspekulation mit Agrarerzeugnissen** sowie des **Land Grabblings** eine internationale Vorreiterrolle übernehmen. Unterstützung von **Good Governance, Know-how-Transfer** im Agrarsektor, etc. sind sehr wichtig.

Die Umsetzung der **Sustainable Development Goals 2030** sollte dafür die politische Richtschnur bilden. Eine Konsequenz daraus könnte eine **verstärkte Binnenmarktorientierung** der GAP sein und die Verhinderung strukturell bedingter ständiger Überproduktion. Gleichzeitig sind die Zielkonflikte zu bearbeiten, die sich daraus ergeben, dass international gesehen sich viele **Gunststandorte für die Agrarproduktion in der EU** befinden, die zur **weltweiten Ernährungssicherheit** beitragen. Zusätzlich sind für Importe gerechte Regeln für einen **qualifizierten Marktzugang** zu erstellen, welche die europäische Landwirtschaft vor Umwelt- und Sozialdumping schützen.

Zukünftige Ziele der GAP

Eine **multifunktionale, nachhaltige Landwirtschaft** sollte für die anstehende Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) das Leitbild darstellen. Kriterien dafür sind der Erhalt von Böden, Wasser, pflanzlichen und tierischen genetischen Ressourcen, Umwelt- und Klimaschutz, betriebs- und volkswirtschaftliche Rentabilität, soziale, kulturelle, verbraucherpolitische und entwicklungspolitische Verträglichkeit sowie ein an Nachhaltigkeitskriterien orientierter Einsatz neuer Technologien und sonstiger Innovationen. Ziel sollte die Stärkung der **ökologischen, ökonomischen und sozialen Resilienz** der Betriebe sein.

Der Landwirtschaftssektor ist kein Wirtschaftszweig wie jeder andere. Der **Zugang zu ausreichenden Lebensmitteln** ist eine unabdingbare Voraussetzung für jede menschliche Entwicklung. Deshalb soll nach wie vor bei der GAP die sichere Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln ein wichtiges Ziel bleiben und die Ausgestaltung der GAP nicht rein nach marktwirtschaftlichen Kriterien erfolgen.

Politikgrundsätze bei der Reform der GAP

Extrem wichtig ist, dass die derzeitige GAP einer gründlichen **wissenschaftlichen Politikevaluation** unterzogen wird. Die wissenschaftlichen Evaluationen der GAP-Förderperiode 2007-2013 deckten zahlreiche Mängel wie Mitnahmeeffekte, fehlende Effektivität, zu hohe Overheadkosten für Agrarverwaltungen etc. auf. Für die Förderperiode 2014-2020 gibt es bereits erste wissenschaftliche Zwischenevaluationen z. B. zur Wirksamkeit von Greening, deren Ergebnisse in die Neuausrichtung der GAP einbezogen werden sollten. Wichtig sind außerdem **Politiktransparenz** und eine **Politikfolgenabschätzung** zur GAP bereits während der Neukonzipierung.

Verlässliche Rahmenbedingungen nötig!

Alle Änderungsprozesse der Agrarpolitik müssen entsprechend vorbereitet und langfristig durch **planbare Übergangszeiträume** eingeleitet werden. Aufgrund **stark veränderter Rahmenbedingungen** innerhalb und außerhalb der EU (z. B. Brexit, Massenarbeitslosigkeit in Südeuropa, Flüchtlingskrise, Umwelt- und Klimakrise etc.) ist in Zukunft mit einem **sinkenden Finanzvolumen der GAP** zu rechnen. Dieses sinkende Finanzvolumen ist bei der GAP-Reform zentral zu berücksichtigen und sollte zur stärker fokussierten **Prioritätensetzung** beitragen. Gleichzeitig benötigen Landwirte und andere Akteure im ländlichen Raum verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen und Planungssicherheit.

Rückwirkende Politikveränderungen sollten deshalb strikt vermieden werden. Die neuen GAP-Vergaben sollten **rechtzeitig vor dem Inkrafttreten** ab 2021 den zuständigen nationalen Agrarverwaltungen zur Verfügung stehen, so dass die entsprechenden Verordnungen etc. fristgerecht angepasst werden können.

Sozioökonomische Perspektiven für landwirtschaftliche Betriebe eröffnen!

Die GAP sollte auch in Zukunft zur Eröffnung positiver sozioökonomischer Perspektiven für landwirtschaftliche Betriebe unterschiedlicher Strukturen beitragen. Die 1. Säule macht derzeit teilweise einen sehr großen Anteil an den landwirtschaftlichen Einkommen aus. Deshalb sollte bei der Veränderung der 1. Säule **kein Strukturbruch** der GAP durch völlige Streichung vorgenommen werden. Es sollte jedoch eine deutliche **Umschichtung** von Finanzmitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule erfolgen sowie eine **ökologische und soziale Qualifizierung der 1. Säule**.

Außerdem sollte es einen **verlässlichen Zeitplan für Strukturveränderungen der GAP** geben, bei dem der schrittweise Ausstieg aus der heutigen Form der Flächenprämie nach 2021 vorgegeben ist. Landwirte benötigen Planungssicherheit für ihre mittel- bis langfristige Betriebsplanung. Aufgrund der hohen Bedeutung der 1. Säule als **Einkommensstützung** z. B. in Ost- und Südeuropa sollte in den betroffenen Regionen stärker auf die spezifischen Fördermittel des **EFRE** und **EFS** zurückgegriffen werden.

Es sollte überprüft werden, ob eine **öffentliche Finanzierung von Ausstiegsoptionen** für landwirtschaftliche Betriebe ohne große Zukunftsaussichten - z. B. Sauenhaltung in Kastenständen- sinnvoll ist. **Innovative Betriebsumstellungen** sollten förderungswürdig sein. Auch sollten **Kleinerzeugetregelungen**, Förderung von **Junglandwirten**, Begrenzung der Zahlungen auf "**aktive Landwirte**" sowie eine pro Betrieb **degressiv gestaffelte Kappung** mit einer absoluten Obergrenze der Förderung erfolgen. Die Stärkung der **Wettbewerbsfähigkeit** des Agrarsektors sollte ausgewogen sein in Bezug auf die **familiären Belastungsgrenzen** der Betriebe – gegen eine systematische **Selbstaubeutung**.

Die öffentlichen Zahlungen sollten sich prinzipiell orientieren an folgenden Regelungen:

- Öffentliche Subventionen sollten an die Erbringung erwünschter jedoch nicht marktfähiger öffentlicher Leistungen und dem Schutz öffentlichen Güter gekoppelt sein (**Honorierung positiver externer Effekte**)
- **Umwelt- und sozialschädliche Subventionierungen** sollten konsequent abgeschafft werden
- **negative externe Effekte** wie Umweltbelastungen sollten konsequent sanktioniert werden

Entbürokratisierung dringend nötig!

Die **Entbürokratisierung** sowie **Vereinfachung** der Umsetzung und Kontrolle der derzeitigen GAP ist dringend notwendig – für die Fachverwaltungen aber auch für die Landwirte und ländliche Akteure. Es geht explizit darum öffentliche Steuergelder transparent und effizient einzusetzen. **Absichtliches Fehlverhalten** muss deshalb auch **konsequent sanktioniert** werden durch die Bereitstellung von ausreichendem Personal etc. Zur Zeit besteht ein erhebliches **Vollzugsdefizit**.

Im jetzigen System entsteht jedoch aufgrund der Praxisferne, Kompliziertheit, Anlastungsrisiken, Mehrfachkontrollen etc. eine grundlegende **Mißtrauenskultur** und **teilweise Handlungsunfähigkeit**. Im Focus sollten die inhaltlichen Ziele der GAP stehen, die mit Hilfe einer entsprechenden **Zielorientierung der GAP-Maßnahmen** und einem praxistauglichen Zielerreichungs-Monitoring erreicht werden können.

Agrarumweltmaßnahmen verbessern!

Obwohl vielfältige Fortschritte durch Agrarumweltmaßnahmen erreicht wurden, ist eine echte Kehrtwende bei der **Übernutzung landwirtschaftlicher natürlicher Ressourcen** in der EU bisher nicht vollzogen worden. Beim **Rückgang der Biodiversität** in Agrarlandschaften gab es keine Trendumkehr oder Populationsstabilisierung. Die landwirtschaftlichen Belastungen von **Oberflächengewässern, Grundwasser, Boden, Luft und Klima** sind in vielen Regionen noch viel zu hoch.

Die Agrarumweltmaßnahmen sollten deshalb **ausreichend finanziell ausgestattet** sein, in ihrer **Effizienz** im Sinne der Zielerreichung stark verbessert werden, mehr **regionalspezifische Handlungsspielräume** eröffnen und **größere Praxisnähe** für Betriebe bieten (standortangepasste Maßnahmenbündel).

Unter anderem sollten **Bagatellregelungen** wieder ermöglichen, dass Landwirte, die mit den unterschiedlichsten Witterungsbedingungen, betrieblichen Arbeitsspitzen und in offenen Landschaften arbeiten, Rechtssicherheit besitzen. Neben **Anreizsystemen** und Bagatellgrenzen sollten umgekehrt die **Sanktionierung der tatsächlich beabsichtigten Umweltverstößen** sehr hart sein. Die landwirtschaftliche **Fachberatung** bezüglich Ressourcenschutz, effizienten Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelmanagement, etc. sollte verstärkt gefördert und in der **Aus- und Fortbildung** intensiviert werden.

Besondere Maßnahmen sollten sich auf den Erhalt **artenreiches Grünlands**, der Pflege der **Kulturlandschaften**, der deutlichen Verstärkung der **Eiweißstrategie**, der **Fruchtfolgediversifizierung**, dem **Verbot des kommerziellen Anbaus von gentechnisch veränderten Pflanzen** sowie der **flächengebundenen Nutztierhaltung** dienen.

Anpassungsstrategien an den Klimawandel (einschließlich Pflanzen-Resistenzzüchtungen) sowie Maßnahmen zur **Reduktion der klimarelevanten Emissionen** aus der Landwirtschaft sind ebenfalls sehr wichtig. Im Rahmen des Greenings sollten nur jene Maßnahmen, die

tatsächlich eine hohe ökologische Wirkung besitzen, erhalten bleiben. Agrarumweltmaßnahmen und Greening sollten regional die dortige **Biotopvernetzung** unterstützen und ergänzen (u. a. durch den **Erhalt von Ruderal- und Saumstrukturen**). Der **Bodenschutz** in der Landwirtschaft ist sehr stark zu verbessern (Bodenfruchtbarkeit in Verbindung mit der Kohlenstoffsenkenfunktion verbessern; Vermeidung von Erosion, Verdichtung, stofflicher Belastungen; Verbot des landwirtschaftlichen Klärschlammeinsatzes). **Biopatente auf Nutzpflanzen** sollten strikt verboten werden.

Strategien zur Nutzung **nachwachsender Rohstoffe** sollten im Einklang mit den umweltpolitischen Zielen der EU stehen. Die langfristige Funktions- und Tragfähigkeit der Agrarökosysteme sowie die Gesamtumweltbilanzen sind zu beachten. Eine Fokussierung auf die Verwendung von **Reststoffen und Koppelprodukten** aus der Land- und Forstwirtschaft bei der energetischen Verwertung notwendig, um die Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion zu verringern. **Importe von nachwachsenden Rohstoffen** aus Drittstaaten sind deutlich zu reduzieren im Sinne einer verstärkt regionalen Kreislaufwirtschaft.

Integrierte ländliche Entwicklungsprozesse stärken!

Zu große **räumliche Disparitäten** zwischen urbanen und ruralen Räumen können **Gesellschaften spalten** und letztendlich destabilisieren. Die EU sollte sich verstärkt im Rahmen der GAP für **integrierte ländliche Entwicklungsprozesse einsetzen**. Eine **grundlegende Weiterentwicklung** der Politik für den ländlichen Raum mit dem Ziel, die dortigen Lebens- und Arbeitsverhältnisse zu verbessern und auch in entlegenen Räumen ein Verbleiben zu erleichtern, ist nötig.

Die EU sollte dafür bloß die Zielvorgaben deutlich formulieren sowie den nationalen bzw. regionalen Ebenen die entsprechenden inhaltlichen Ausgestaltungsspielräume geben. Die unterschiedlichen Regionen der EU sind so heterogen, dass hier zwingend das Subsidiaritätsprinzip angewendet werden sollte. Eigenständige Regionalentwicklungsprozesse benötigen **bottom-up Bewegungen**. Derzeit sind die Förderleitlinien derartig kompliziert und mit hohen **Anlastungsrisiken** verbunden, dass z. B. bei LEADER die Teilnahme zurückgeht. Auch für die Fachverwaltungen ist der bürokratische Aufwand derartig hoch, dass wirklich **innovative Prozesse** oft nicht mehr ermöglicht werden können. Der Aufwand bei Umsetzung und Überprüfung sollte auf der Grundlage **zielführender und transparent überprüfbarer Kriterien** deutlich reduziert werden.

In Zukunft sollte im Rahmen von ELER inhaltlich und finanziell ein **größerer Schwerpunkt** auf folgende ländliche Themen gelenkt werden: **Armutsbekämpfung** und **soziale Kohäsion**; Stärkung von **Frauen, Kindern und Jugendlichen**; Sicherung der Daseinsvorsorge vor allem für **alte Menschen**, Integration von **Migranten**. Insbesondere die Förderung von **Digitalisierungs- sowie Bildungsangebote** sollte deutlich verbessert werden.

Öffentliche Agrarforschung stärker fördern!

Es sollten jene Forschungsfelder, die sich an den Zielen einer multifunktionalen Landwirtschaft sowie integrierten ländlichen Entwicklung orientieren, öffentlich stärker gefördert werden. **Europaweite Netze der öffentlichen angewandten Agrarforschung** sollten stärker als bisher Fragen im europäischen und internationalen Kontext bearbeiten und **Forschungspartnerschaften** mit Entwicklungsländern ausbauen.

Wichtige öffentliche Forschungsfelder sind u. a. **Pflanzen- und Tierzüchtung** mit dem Ziel höhere Resilienz, Erhalt der Agrobiodiversität, Anpassung an den Klimawandel, **tieregerechtere Haltungsverfahren**, integrierter Pflanzenschutz, Risikomanagement etc.

Das Instrument der **Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP)** ist sehr gut angedacht, jedoch zu kompliziert konzipiert für Praxis-Akteure. EIP sollte beibehalten, jedoch vereinfacht werden.

Landwirtschaftliche Berufsausbildung für höhere Wettbewerbsfähigkeit verbessern!

Maßnahmen der GAP zur Förderung des Ausbildungs- und Fortbildungsniveaus sollten noch verstärkt werden. Landwirtschaft wird immer wissens- und kapitalintensiver. Zwar gab es große Qualifizierungssprünge. Die hochkomplexen Anforderungen an betriebliche Managementfähigkeiten, Technologischem Know-How, betriebswirtschaftlichen Risikomanagement, tieregerechterer Tierhaltung etc. sind jedoch sehr stark gestiegen.

Landwirtschaftliches Beratungswesen ausbauen!

Die GAP-Förderung des landwirtschaftlichen Beratungswesens sollte ausgebaut werden bei gleichzeitiger Qualitätssicherung. Insbesondere sollten die Offizial-Beratungsangebote zu Ressourcen – und Tierschutz sowie Betriebsdiversifizierung ausgebaut werden, da der freie Beratermarkt dies nicht ausreichend abdeckt.

Nutztierhaltung qualitativ stark verbessern!

Im Rahmen der **Agrarinvestitionsförderung** sollten ausschließlich **besonders tieregerechte Ställe** gefördert werden. Der Erhalt **alter Nutztierassen**, die Züchtung hin zu **Langlebigkeit** und **Robustheit** bei gleichzeitiger Leistungsstärke, Förderung von **Tierwohl** und **Tiergesundheit** sowie die **Verbot von Patenten auf Nutztiere** sollten wichtige GAP-Ziele sein. Für die – u. a. landschaftspflegerische - Haltung von **kleinen Wiederkäuern** (Schafe, Ziegen), den **Weidegang von Rindern, Mutterkuhhaltung** etc. sollte es besondere Förderungen geben. Der **Einsatz von veterinärmedizinischen Medikamenten** - insbesondere **Antibiotika** – sollte per Forschung, Monitoring, Beratung etc. optimiert werden. Besonders **tieregerechte Fütterungsstrategien** z. B. bei Raufutterfressern sind zu unterstützen. Die **Tiermanagementqualitäten** der Tierbetreuer sind durch Aus- und Weiterbildung zu stärken.

Gesundheits-, Ernährungs- und Verbraucherpolitik verbessern!

Die GAP sollte explizit in direkter Verbindung mit einer **nachhaltigen Gesundheits-, Ernährungs- und Verbraucherpolitik** der EU stehen. Quantitative und qualitative **Fehlernährung** ist in der EU ein wachsendes Problem. Eine Stärkung des **Verbraucherschutzes** und der **Lebensmitteltransparenz** sind notwendig (z. B. bei der verständlichen, glaubwürdigen und lesbaren Deklaration von Lebensmitteln, Ampelkennzeichnung, Tierwohllabel). Außerdem sollte z. B. das EU-Schulobst-Programm fortgesetzt werden. Dazu gehört außerdem die Eindämmung der **Lebensmittelverschwendung** besonders im Handels- und Endverbrauchersektor.

Die Beratung, Förderung und Ausbildung der Landwirte zu einem **innovativen Unternehmertum** sollte verstärkt werden. Dazu zählt auch die Bedienung der Verbrauchernachfrage nach Agrarprodukten, welche unter stärkerer Beachtung von Menschenrechts-, Tierschutz- und Nachhaltigkeitskriterien hergestellt werden.