Briefing zum aktuellen Stand der Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP)

Dezember 2018

Martin Häusling, MEP, agrarpolitischer Sprecher der GRÜNEN/EFA im EP

Im Juni 2018 hatte die EU-Kommission (KOM) ihren Vorschlag zur GAP nach 2020, bestehend aus drei legislativen Texten, vorgelegt (siehe Briefing zum Vorschlag der Kommission).

Im Zentrum der Diskussion um die Zukunft der Agrarpolitik steht vor allen Dingen der Vorschlag zu den von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Strategieplänen, die die Ausarbeitung zur ersten und zweiten Säule umfassen. Die Berichterstatterin für das Europäische Parlament zu den „Strategieplänen“ ist die spanische konservative Abgeordnete Ester Herranz Garcia (EVP).

Der Vorschlag der Kommission wurde inzwischen von mehreren Institutionen heftig kritisiert und als Rückschritt im Vergleich zur letzten GAP-Reform bezeichnet.
Siehe hierzu:
Bewertung EU-Rechnungshof EN (Pressemitteilung auf DE)
Bewertung Thünen-Institut zu ELER DE
Bewertung des Instituts für Europäische Umweltpolitik (IEEP) EN

Aller Kritik gemein ist, dass der Kommissionsvorschlag zu einer Renationalisierung führen würde, die abgelehnt wird sowie, dass die definierten Ziele und Indikatoren viel zu allgemein und nicht zielführend gehalten sind. Die im Finanzvolumen vorgesehene massive Streichung der Gelder für den ländlichen Raum (je nach Berechnung um 15-knapp 30%) werden ebenfalls einhellig abgelehnt.

Grüne Haltung - Vorbemerkung

Wir Grüne sind der Auffassung, dass der Vorschlag zum Strategieplan weit hinter den erforderlichen Bedürfnissen, bezüglich einer nachhaltigen Fortentwicklung der GAP, zurückfällt. Aus Grüner Sicht ist besonders besorgniserregend, dass der Vorschlag der Kommission die künftige Agrarpolitik noch stärker auf Intensivierung und Export ausrichtet. Intensivierungen können beispielsweise als Klimaschutzprogramme definiert werden, wenn Filteranlagen in Intensivmastbetrieben zu relativ günstigen Emissionswerten führen. Ein holistischer Ansatz, der die Umweltleistungen von Systemen bilanziert, ist nicht vorgesehen. Es zeichnet sich allerdings ab, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Mehrheit im Parlament am Vorschlag der GAP arbeiten will.
Viele der Mitgliedstaaten sehen die, von der Kommission vorgeschlagene Kompetenzübertragung sogar positiv. Eine Verschiebung zu ungleichen Standards in Europa scheint für die Mehrheit der Mitgliedstaaten leider eher zweitrangig zu sein.
Für uns Grüne steht fest, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Strategiepläne auf eine Intensivierung der Landwirtschaft ausrichten wollen, Druck auf all diejenigen Mitgliedstaaten ausüben werden, die einen ökologischeren Weg gehen wollen. Ein Abwärtstrend bei Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen wird damit sehr wahrscheinlich. Wir Grüne haben uns daher entschieden, uns als Fraktion mit detaillierten Änderungsanträgen in das Prozedere einzubringen, um Schlimmeres zu verhindern. Die Änderungsanträge wurden am 3. Dezember eingereicht. Sie werden nun formal geprüft. Anfang 2019 liegen alle eingereichten Änderungsanträge der Fraktionen offiziell vor.
Das zeitlich extrem knapp gehaltene weitere Procedere sieht bisher vor, dass Anfang Januar die ersten Kompromissverhandlungen zwischen den Fraktionen beginnen. Die Parlamentsverwaltung verfolgt das sehr ambitionierte Ziel, die Gesetzestexte noch im Februar im Ausschuss zu

verabschieden. Weiterhin will sie noch bis April ein Votum des Plenums erlangen. Das bedeutet, die Reform der GAP nach 2020 soll vor dem Europawahlkampf durchgezogen werden.
Sollte es nicht zur Abstimmung im Plenum vor der Europawahl kommen, könnte das zukünftige Europaparament entscheiden, ob es den Vorschlag des jetzigen Agarauschusses, wieder aufnimmt, oder ob es die Arbeit an den Gesetzentwürfen noch einmal neu startet. Auch ein künftiger Agrarkommissar/eine künftige Agrarkommissarin hätte das Recht, den Vorschlag der jetzigen Kommission zurück zu ziehen. Ob von einer neuen Situation in Kommission oder Parlament bessere Vorschläge zu erwarten wären, ist in der aktuellen politischen Situation völlig offen.

Wir Grüne werden uns in jedem Fall für einen ausreichenden Zeitraum für die Kompromissverhandlungen einsetzen. Auch andere Fraktionen haben angekündigt, die Sacharbeit über die Zwänge der ablaufenden Legislatur zu stellen.

Klar für uns Grüne ist: wir stimmen nur einem Vorschlag zu, der eine Ökologisierung der Landwirtschaft voranbringt.

Strategiepläne

Die neue GAP soll 9 Hauptziele verfolgen. Die Mitgliedstaaten (MS) müssen auf der Grundlage dieser Ziele ihren Status Quo evaluieren und GAP-Strategiepläne konzipieren.

(a) Unterstützung für tragfähige landwirtschaftliche Einkommen sowie Krisenfestigkeit in der gesamten EU zur Verbesserung der Ernährungssicherheit;
(b) Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung
(c) Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Wertschöpfungskette;
(d) Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
(e) Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
(f) Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften;
(g) Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten;
(h) Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft;
(i) Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel – sowie Tierschutz gerecht wird.

Trotz der rhetorischen Formulierung von Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Gesundheit, Tierschutz usw. liegt der Schwerpunkt der Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags klar auf der Produktionssteigerung, einer sehr einseitigen Auslegung von „Innovationen“ und der Förderung des Exports.
Der Entwurf der Parlamentsberichterstatterin der EVP setzt noch einen drauf und fordert: „*Verbesserte Präsenz auf den Auslandsmärkten: Neue Bestimmungen für europäische Exporte und Konsolidierung der Auslandsmärkte mithilfe von Fördermaßnahmen*“, was einer Wiedereinführung verkappter Exportsubventionen gleichkommt.

Wir Grüne haben Änderungsanträge eingebracht, die die Ziele der Strategiepläne klar an mehr Qualität, Umwelt-, Tier- und Klimaschutz sowie den dringend notwendigen Schutz der Biodiversität ausrichten. Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass die Landwirte Maßnahmen umsetzen, die die Punkte d-f (siehe oben) enthalten.

Partnerschaften zur Erstellung der ECO-Schemes

Bei den für die Erstellung der Strategiepläne zu gründenden **Partnerschaften** beschränkt die Berichterstatterin die zu beteiligenden Interessengruppen auf rein Landwirtschaftliche und wirft damit Vertreter von Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucher- oder Tierschutz-NGOs kurzerhand aus dem Prozedere.

Grüner Änderungsantrag: Zivilgesellschaft sowie Vertreter von Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsverbänden müssen bei der Erstellung der strategischen Pläne, einschließlich Entwürfen und endgültigen Fassungen, eingebunden werden, um eine demokratische Debatte über Themen zu ermöglichen, die für das Leben der Menschen von zentraler Bedeutung sind, d. h. wie unsere Nahrungsmittel angebaut werden. Der „ergebnisorientierte Ansatz“ des neuen Bereitstellungsmodells erfordert eine deutlich stärkere Bürgerbeteiligung, damit den in der Konsultation zur GAP geäußerten „Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf ihre Gesundheit, die Umwelt und das Klima“ entsprochen werden kann.

Eco-Schemes

Die für die Direktzahlungen im KOM-Vorschlag geforderte Einhaltung von „ehrgeizigen Umwelt- und Klimazielen“ (engl.: Eco-Schemes) (deren Gesamtbeitrag laut KOM-Vorschlag *„größer sein soll, als der in der Periode 2014-2020*“), streicht die Berichterstatterin der EVP ganz. Umweltziele sollen laut ihrem Vorschlag ausschließlich in den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verankert werden. Auch an anderen Stellen wird der KOM-Vorschlag verwässert, indem wiederholt auf *„realistische Umweltziele*“ oder *„relevante Ziele*“ eingeschränkt wird. Jährliche Etappenziele der Strategiepläne sollen nur *„bei Bedarf*“ genannt werden.

Die ohne weitere Auflagen zu erhaltende **Basisprämie** (basic income support for sustainability, BISS) erhöht die Berichterstatterin auf 70 Prozent der national einsetzbaren Gelder (schon die ursprünglich im KOM-Entwurf vorgesehenen 60 Prozent waren aufgrund massiver Kritik aus dem endgültigen KOM-Vorschlag wieder herausgenommen worden). Das verringert den Spielraum für qualifizierenden Maßnahmen enorm.

Statt die Eco-Schemes zu verwässern, haben wir Grüne Änderungsanträge gesetzt, die diese genauer definieren und flankieren.
Eco-Schemes sollen auf den Schutz der Biodiversität sowie eine artgerechte und extensive Tierhaltung erweitert werden.
Wir fordern eine nachhaltige Fruchtfolge und die Förderung eines nachhaltigen Leguminosen-Anbaus in Europa. Wir fordern, den Ökolandbau in allen Umweltbereichen als aktuellen best-practice Standard festzuschreiben. Der Anteil der Zahlungen, der an Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsmaßnahmen sowie Tierschutz zu binden ist, soll bis 2027 auf 60% ansteigen. Damit beschreiben wir einen Weg, weg von der hektarbasierten Prämie hin zur Förderung nachhaltiger Konzepte.

Konditionalität

Die **Konditionalität**, die die **Cross-Compliance** (CC) ersetzen soll, behält die Berichterstatterin für eine Qualifizierung bei. Die neuen Regeln umfassen, wie bei CC, eine Liste von Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Konditionalität bedeutet laut Vorschlag der KOM, geltende EU-Verordnungen, wie die FFH-Richtlinie (RL), die Vogelschutz-RL, die Wasserrahmen-RL, die Nitrat-RL und die RL zum nachhaltigen Einsatz von Pestiziden einzuhalten.

Dies ist der einzige konkrete Fortschritt des KOM-Vorschlages gegenüber der alten Regelung. Auch hier schwächt der Entwurf der EVP-Berichterstatterin jedoch einige Details ab, auf die wir Grüne entsprechende Änderungsanträge gestellt haben.

Transfer von erster in die zweite Säule und umgekehrt
15% sollen Mitgliedstaaten zwischen den Säulen verschieben dürfen. Daran ändert der Berichtsentwurf des EP nichts.
Wir Grüne lehnen den Mitteltransfer von der zweiten in die erste Säule ab. Den Mitteltransfer von der ersten in die zweite Säule erhöhen wir auf bis zu 20 %.

Umverteilung von großen auf kleinere Betriebe
Um eine Umverteilung von größeren auf kleinere und / oder mittlere Betriebe zu gewährleisten, können die Mitgliedstaaten laut KOM-Vorschlag eine umverteilende Einkommensstützung in Form einer jährlichen, entkoppelten Zahlung pro beihilfefähigen Hektar für Landwirte zur Verfügung stellen. Das Abgreifen der **Umverteilungsprämie** bei größeren Betrieben zur Förderung kleinerer Betriebe bezieht die Berichterstatterin der EVP auf die „wirtschaftliche“ Größe eines Betriebes, nicht die Fläche. Damit wird dem ungerechten Automatismus „mehr-Fläche-mehr-Geld“ nicht entgegengewirkt, sondern zum Schöntricksen der wirtschaftlichen Bilanz motiviert. Betriebsteilungen, um in den Genuss der Umverteilung zu kommen, schließt der Entwurf aus. Betriebsteilungen um der Umverteilung zu entgehen, allerdings nicht.

Die **Definition von Kleinbetrieben** setzt der Entwurf der Berichterstatterin auf knapp unter dem nationalen Durchschnitt an, was bedeutet, dass alle, die darunter liegen, in den Genuss der Förderung von Kleinbetrieben kommen können und die Hauptförderung an echten Kleinbetrieben vorbei ginge.
Grüner Standpunkt: Derartige Rechenspiele machen wir nicht mit. Umverteilungsschlüssel müssen transparent und zielführend sein und den echten Kleinbetrieben zu Gute kommen. Kleine Betriebe sollen schon ab dem ersten Hektar an allen Programmen teilnehmen dürfen. Weiterhin fordern wir, dass Betriebszusammenhänge bei großen Betrieben offengelegt werden. Wir fordern eine Definition des „eigentlichen Zahlungsempfängers“ (ultimative beneficial owner) ein. Dadurch soll eine Landkonzentration in Zukunft leichter nachvollziehbar werden.

Die Mitgliedstaaten sollen laut KOM-Vorschlag bei 100.000 Euro Direktzahlungen eine verpflichtende Kappung vornehmen, mit einer degressiven Ausgestaltung ab 60.000 Euro.
Die Kommission sieht verschiedene Befreiungsmöglichkeiten vor. Sowohl die Ausgaben für Arbeitnehmer als auch für Familienangehörige sollen von der Kappung ausgenommen werden.
Die Ausgestaltung im Entwurf der Berichterstatterin beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten selbst entscheiden sollen, ob und ab welchen Zahlungszuweisungen eine Kappung der Direktzahlungen eingeführt wird.
Damit sind Wettbewerbsverzerrungen vorprogrammiert.
Beide Vorschläge lehnen wir ab. Wir Grünen fordern einen Einstieg in die Kappung ab 50.000 EUR.

Top up für Junglandwirte
Die Mitgliedstaaten können bis 2 Prozent des nationalen Budgets weiterhin für eine ergänzende Einkommensbeihilfe für Junglandwirte einsetzen. Die Berichterstatterin setzt das Höchstalter für **Junglandwirte** von 40 auf 45 Jahre herauf.
Wir Grüne halten das alleinige Kriterium des Alters für Sonderprogramme von Neueinsteigern für unangemessen. Wir folgen zwar der Kommission, was die Definition der Junglandwirte anbelangt (40 Jahre), führen aber auch das Konzept der Neueinsteiger ein. Innerhalb der ersten zehn Jahre

nach Betriebsgründung, sollen Neueinsteiger von Sonderkonditionen für Betriebseinsteiger profitieren können, ungeachtet ihres Alters.

Risikomanagement-Tools

Die Mitgliedstaaten müssen laut KOM-Vorschlag aus der zweiten Säule Unterstützung gewähren, um Instrumente für das Risikomanagement zu fördern, die den Landwirten helfen, Erzeugungs- und Marktrisiken im Zusammenhang mit ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit und außerhalb der Kontrolle der Landwirte zu bewältigen. **Risikoinstrumente** sollen laut der Berichterstatterin der EVP von den Mitgliedstaaten obligatorisch eingeführt werden müssen.

Diese Art des „Risikomanagements" hilft nicht bei der Abwendung der Ursachen des Risikos, sondern erzeugt die Zunahme an Abhängigkeit der Landwirtschaft vom Finanzsektor, insbesondere von Versicherungsunternehmen. Statt Investitionen in private Versicherungssysteme zu stecken, müssen sie in nachhaltigere Praktiken, die die Agrarsysteme widerstandsfähiger machen, investiert werden. Ein intelligentes Risikomanagement in der Landwirtschaft erfordert klimastabile Systeme. Wir Grüne fordern Managementpläne zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Ökosysteme statt Finanztools und fordern, dass Risikoversicherungen nicht verpflichtend eingeführt werden dürfen. Diejenigen Länder, die Risikoversicherungen zur Verfügung stellen wollen, müssen sicherstellen, dass ihre Auszahlungsstelle im Schadensfall nachprüft, ob der Betrieb vorsorgende Maßnahmen eingehalten hat. Die Finanzierung von riskanten und unangepassten Praktiken sollte nicht genehmigt werden.

Fazit:

Die Wünsche der europäischen Bürgerinnen und Bürger, die in der überwältigenden Flut der Antworten auf die Kommissions-Umfrage zur GAP 2017 geäußert wurden, werden im KOM-Vorschlag ignoriert. Im Entwurf der EVP-Berichterstatterin des Parlaments kommen sie nicht ansatzweise vor.

Wir werden im Parlament genau prüfen, ob die vorgeschlagenen Ziele im Parlamentsentwurf ausreichend an Indikatoren mit nachvollziehbaren positiven Wirkungen auf Umwelt, Klima, Biodiversität und Tierschutz gebunden werden. Darüber hinaus muss die Kommission wichtige Prüfrechte bekommen und wahrnehmen. Sowohl bei der Abnahme der Strategiepläne, als auch bei der Kontrolle der Mitgliedstaaten und bei der Überprüfbarkeit der seitens der Mitgliedstaaten nachgewiesenen Zielerreichung.

Link zum Kommissionsvorschlag

Link zum Entwurf der Berichterstatterin der EVP

Meine Vision für einen vernünftige Ausrichtung der GAP findet Ihr hier.