



POSITION DER KOMMISSION LANDWIRTSCHAFT AM UMWELTBUNDESAMT (KLU)

// FEBRUAR 2019 //

Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

Impressum

Herausgeber:

Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU)





Die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) ist ein unabhängiges wissenschaftliches Expertengremium. In ihrer Berufungsperiode 2016-2019 hat sich die KLU dem Schwerpunktthema „Der Landwirtschaft eine Perspektive aufzeigen“ gewidmet.

Mitglieder der KLU:

Alois Heißenhuber (Vorsitz), Hubert Wiggering (stellvertretender Vorsitz), Ingrid Apel, Martin Bach, Tanja Busse, Annette Freibauer, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Stefan Möckel, Karin Holm-Müller, Urs Niggli, Ulrich Peterwitz, Lutz Ribbe, Christoph Winckler

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt
Fachgebiet Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und internationaler Bodenschutz
Knut Ehlers, Anne Biewald, Lea Köder, Nils Ole Plambeck, Christian Schneider, Diana Sorg
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt

Satz und Layout:

Atelier Hauer+Dörfler GmbH

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

© fotolia
© shutterstock
© unsplash

Stand: Februar 2019

Umwelt 
Bundesamt

POSITION DER KOMMISSION LANDWIRTSCHAFT AM UMWELTBUNDESAMT (KLU)

// FEBRUAR 2019 //

**Reform der Gemeinsamen
Europäischen Agrarpolitik**

Inhalt

1. Ausgangslage	5
Die KLU stellt fest: Eine wirkliche Reform ist überfällig!	5
Kritik der KLU: Direktzahlungen verfehlen ihr Ziel	6
Die KLU betont: Agrarpolitik muss mehr sein, als Geld zu verteilen	7
2. Grundprinzipien der kommenden GAP-Reform	8
Forderungen der KLU	8
3. Wie bewertet die KLU die vorgelegten Legislativvorschläge?	9
4. Fazit	10

1. Ausgangslage

Die KLU stellt fest: Eine wirkliche Reform ist überfällig!

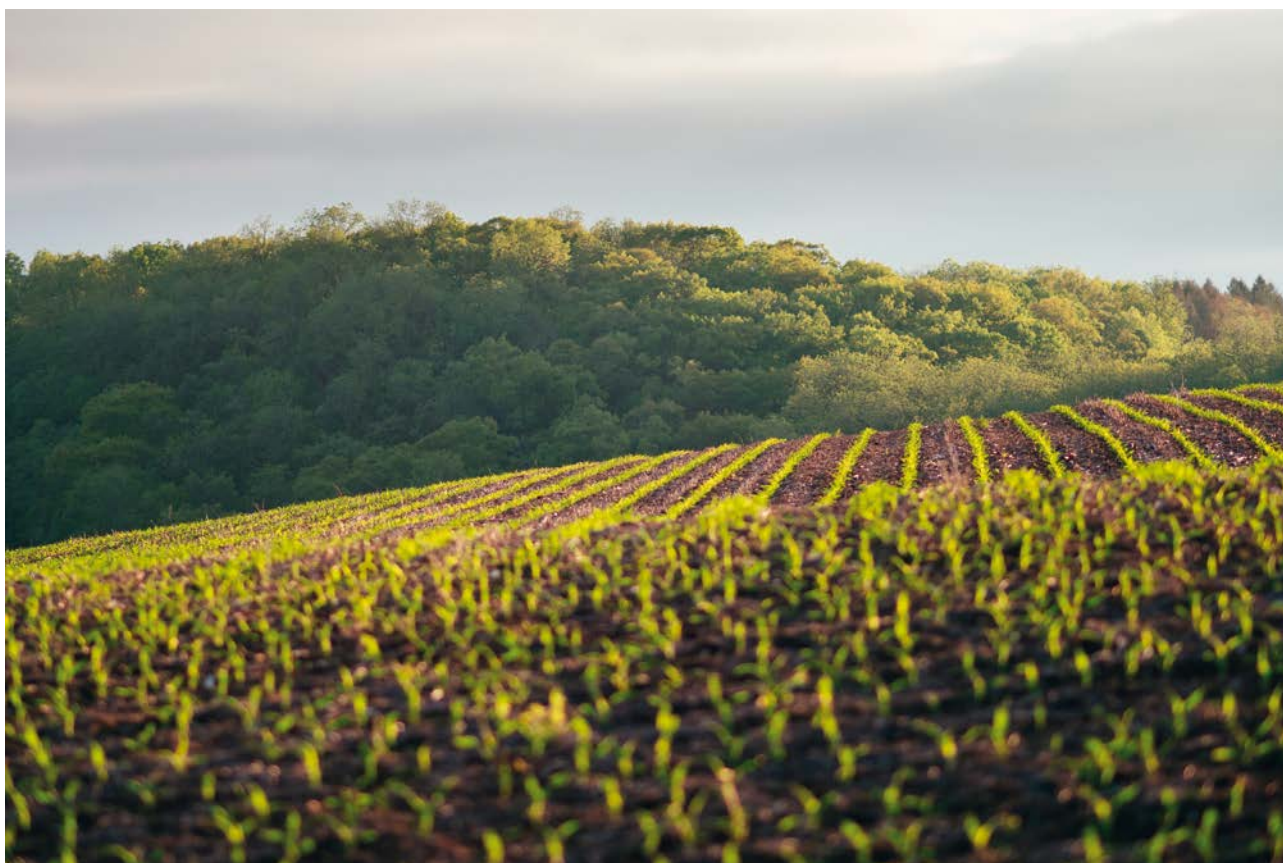
Die Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union verfolgt u. a. die Ziele: *“Die Produktivität der Landwirtschaft zu fördern”, den “in der Landwirtschaft tätigen Personen eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten”* und schließlich *“für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen”*. Dafür erhalten die europäischen Landwirtschaftsbetriebe seit 2003 eine pauschale Flächenprämie. In der sogenannten 1. Säule der GAP wird die Flächenprämie in vollem Umfang gewährt, wenn die Betriebe eine Reihe von gesetzlichen Regelungen und weiteren Vorgaben erfüllen (Cross Compliance und Greening). Zusammen mit den Programmen der sogenannten 2. Säule will man damit auch die Umweltprobleme lösen, die durch die Agrarproduktion verursacht werden.

Zahlreiche Untersuchungen zeigen aber: **Die EU-Agrarförderung ist ineffizient.** Tatsächlich bestehen nach wie vor erhebliche Defizite im Schutz von Boden, Wasser, Klima und Artenvielfalt in der europäischen

Agrarlandschaft. In vielen Bereichen hat sich die Umweltbelastung durch die Landwirtschaft in den letzten Jahren sogar weiter erhöht. Dies hat auch die EU-Kommission grundsätzlich erkannt und versucht, mit der GAP-Reform nach 2020 weitere Verbesserungen im ökologischen Bereich zu erreichen. Die **KLU** stellt dazu jedoch fest: Allgemeine Betriebsprämien nach dem Gießkannenprinzip sind kein geeignetes Instrument, um die Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft zu vermindern. Die EU-Agrarförderung muss gezielt für die Umstellung landwirtschaftlicher Betriebe auf eine nachhaltigere und klimaangepasste Bewirtschaftung sowie für eine angemessene Honorierung besonderer ökologischer Leistungen der Landbewirtschaftung eingesetzt werden.



Die KLU fordert, die Mittel grundsätzlich verstärkt auf die umweltverträgliche Ausrichtung der Agrarproduktion und auf die Anpassung an den Klimawandel zu konzentrieren.



Kritik der KLU: Direktzahlungen verfehlen ihr Ziel

Die Gemeinsame Agrarpolitik im Allgemeinen und die Direktzahlungen im Besonderen sollten in der Vergangenheit vor allem das Einkommen auch der kleinen, familiär geprägten Agrarbetriebe unterstützen. In Folge des rapiden Strukturwandels in der Landwirtschaft profitieren aber von diesen pauschalen flächenbezogenen Zahlungen mittlerweile vor allem die flächenstarken Betriebe. 80 % der Mittel fließen an 20 % der Betriebe. Nicht zuletzt aus diesem Grunde stehen die Direktzahlungen seit längerem in der Kritik.

Auch der Europäische Rechnungshof stellt in einem Sonderbericht die Zielgenauigkeit der Direktzahlungen in Frage: **„Die Basisprämienregelung ist für viele Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe eine wichtige Einkommensquelle, sie weist aber inhärente Einschränkungen auf, sie berücksichtigt weder die Marktbedingungen noch die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche oder die individuellen Umstände des Betriebs und beruht auch nicht auf einer Analyse der Gesamteinkommenssituation von Betriebsinhabern“¹.**

Grundsätzlich prangert der Europäische Rechnungshof an, dass die Mittelzuweisung für die Landwirtschaft „... **einer Ausgaben- und nicht einer Leistungskultur**“² entspricht.

Die unzureichende Zielgenauigkeit der Direktzahlungen hat nun auch EU-Agrarkommissar Hogan in seiner Mitteilung zur anstehenden GAP-Reform aufgegriffen und will mit seinen Reformvorschlägen – vermeintlich – dort den Hebel ansetzen.



Die KLU fordert: radikale Abkehr von pauschalen Flächenprämien



Landschaftliche Vielfalt, und hohe Biodiversität waren einst Koppelprodukte von aus heutiger Sicht vergleichsweise unproduktiven Anbauverfahren. Sie wurden von der extensiveren Landwirtschaft ohne besonderes Zutun oder gar Produktionseinschränkungen befördert. In der Zwischenzeit haben sich Produktionstechniken verändert, die Bewirtschaftung hat sich deutlich intensiviert. So dass – regional unterschiedlich – nicht mehr nur die ehemalige Koppelung aufgelöst worden ist, sondern für weite Teile der Agrarlandschaften sogar erhebliche Belastungen der natürlichen Ressourcen zu beobachten sind. Diese Belastungen sind ein Nebeneffekt der Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft, die im Art. 39 AEUV ausdrücklich als Ziel der Landwirtschaft genannt wird. **Die KLU betont, dass das Ziel der Produktivitätssteigerung so pauschal nicht mehr vertretbar ist.** Die anstehende GAP muss gewährleisten, dass unsere natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben bzw. wieder in einen guten Zustand versetzt werden und gleichzeitig nachhaltige Einkommensperspektiven für landwirtschaftliche Betriebe eröffnet werden. Um beides zu befördern, **begrüßt die KLU die Pläne bei der derzeitigen Diskussion um die GAP, die Bereitstellung „öffentlicher Güter“ durch landwirtschaftliche Betriebe stärker zu honorieren.** Allerdings muss in einem gesellschaftlichen Diskurs geklärt werden, welche Art von Landbewirtschaftung und Tierhaltung zukünftig Akzeptanz finden soll. Produktivität sollte dabei mit einem Mindestmaß an erforderlichen und gewünschten „Koppelprodukten“ verbunden werden. Das bedarf gezielter politischer Maßnahmen und einer Abkehr von pauschalen Beihilfen allein für den Besitz von Agrarflächen.

¹ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (10/2018): Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe - Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus

² Themenpapier des Europäischen Rechnungshofes (März 2018): Die Zukunft der GAP



Die KLU betont: Agrarpolitik muss mehr sein, als Geld zu verteilen

Die Debatte um die GAP-Reform ist einseitig auf die Verteilung der zukünftigen Finanzmittel ausgerichtet. Der KLU fehlt im Rahmen der derzeitigen Reformdiskussion eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Teilbereichen der GAP, die hohe Relevanz sowohl für die Umweltsituation in Europa als auch für die Verträglichkeit der GAP mit den Zielen der UN Agenda 2030, den „Sustainable Development Goals“ (SDG's), haben. Das betrifft u. a.:

► **die Handelspolitik**

Es ist mit den SDGs nicht vereinbar, wenn importierte Erzeugnisse (z. B. Nahrungsmittel, Futtermittel, nachwachsende Rohstoffe) unter Bedingungen produziert werden, die zu Lasten

der natürlichen Lebensgrundlagen, der Artenvielfalt und der beteiligten Menschen gehen. Entwicklungen wie die Rodung von Regenwäldern für den Anbau von Soja in Südamerika oder für Palmölplantagen in Indonesien beschleunigen den regionalen und globalen Klimawandel und zerstören die Lebensgrundlagen der Menschheit als Ganzes.

Auch in Europa und Deutschland gehen von den umfangreichen Futtermittelimporten erhebliche Nebenwirkungen aus. So hat die dadurch bedingte regionale Konzentration der Tierhaltung u. a. eine übermäßige Akkumulation von Nährstoffen in diesen Regionen zur Folge, mit daraus resultierenden Belastungen von Gewässern, Böden, Klima durch erhöhte Stickstoffemissionen und der Luftqualität für Anwohner und Erholungssuchende.

Beim Export von Nahrungsmitteln muss sichergestellt sein, dass dadurch keine unerwünschten Nebenwirkungen in den Importländern eintreten. Immer noch ist es Ziel der GAP, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft zu steigern, ohne zu hinterfragen, wie dies bei den Handelspartnern, vor allem den Importländern wirkt.

► **die Zulassungsanforderungen für produktivitätssteigernde Maßnahmen**

Die KLU stellt in Abrede, dass gegenwärtig bei der ordnungsrechtlichen Gestaltung von Produktionsverfahren oder Produktionsmitteln die möglichen negativen Umweltwirkungen, insbesondere auch hinsichtlich ihrer kumulativen Effekte, hinreichend bewertet und berücksichtigt werden. Das Beispiel der Schädigung der Insektenfauna durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zeigt, welches Ausmaß die Defizite mittlerweile haben. Anstatt mit Fördermaßnahmen Umweltbelastungen nachträglich – sofern überhaupt noch möglich – auszugleichen, sind negative Wirkungen entsprechend dem Vorsorgeprinzip von vornherein weitestgehend auszuschließen. Im Zweifel muss auf neue Mittel und Verfahren verzichtet werden, wenn sich die Folgen für Mensch und Umwelt derzeit nicht sicher abschätzen lassen.

2. Grundprinzipien der kommenden GAP-Reform

Das zentrale Element der anstehenden GAP muss eine standortgerechte, nachhaltige Landwirtschaft sein, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und den Erhalt unserer biologischen Vielfalt gewährleistet.

Die KLU fordert daher

- ▶ **eine GAP und Agrarhandelspolitik, die Marktbedingungen schafft, welche Sozial- und Umweltdumping in der gesamten Produktionskette ausschließen.** Mit einer Kombination aus fairen Preisen für landwirtschaftliche Produkte und Leistungen aus der Erbringung „öffentlicher Güter“ werden nachhaltig wirtschaftenden Betrieben ausreichende Einkommensmöglichkeiten eröffnet.
- ▶ **einen konsequenten Umbau zu einem sozial und ökologisch begründeten Zahlungssystem.** Beihilfen zur Einkommensunterstützung dürfen ausschließlich in wirtschaftlichen Härtefällen geleistet werden – es darf nicht der Betrieb die höchsten Zahlungen erhalten, der die meiste Fläche besitzt. Ansonsten sind öffentliche Gelder ausschließlich für eindeutig definierte öffentliche Leistungen zur Verfügung zu stellen, die das Gemeinwohl fördern. Wie bei jeder öffentlichen Ausschreibung muss dabei auch ein betriebswirtschaftlicher Gewinn für die Leistungserbringenden möglich sein. Allein für die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften darf es keine Honorierung geben.
- ▶ **gezielte Fördertatbestände für agrarstrukturell benachteiligte, aber ökologisch wertvolle und landschaftlich attraktive Regionen.** Damit kann der Erhalt natürlicher Ressourcen und regionaltypischer Landnutzungen gesichert werden, die an ökonomisch nicht rentable Bewirtschaftungsformen wie z. B. Wanderschäfferei, Mutterkuhhaltung etc. gekoppelt sind.
- ▶ **die Förderung von Nutzungsverfahren für Grünland, die eine kostendeckende Bewirtschaftung bei gleichzeitigem Erhalt einer artenreichen Flora ermöglichen.** Die „In-Wertsetzung“ von Dauergrünland erfordert, dass die Fleisch- und Milchproduktion mittels Raufutterverwertern wieder stärker an das Grünland ‚gekoppelt‘ wird (Flächenbindung der Tierhaltung, Stärkung der Weidehaltung).
- ▶ **die Kennzeichnung von Erzeugnissen, die aus bestimmten Herkunftsregionen und/oder aus ressourcenschonender Bewirtschaftung stammen.** Das ermöglicht den Konsumentinnen und Konsumenten, mit ihrer Kaufentscheidung entsprechende Marktsignale zu setzen. Mit einem Nachhaltigkeitslabel könnte den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Augen geführt werden, wie hoch der fossile Energieeinsatz je Kilokalorie und damit der Klimafußabdruck eines Produkts ist.
- ▶ **den Ausbau grüner Infrastruktur, indem die GAP-Mittel wesentlich stärker als bisher zur Schaffung und Pflege von Biotopverbünden in Agrarlandschaften eingesetzt werden.** Hierfür ließen sich gut die bereits aktuell geförderten ökologischen Vorrangflächen nutzen, die aber nicht durch ungeeignete Ersatzformen unterlaufen werden dürfen. Als Biotopverbundflächen sollten insbesondere die kommunalen Flächen entlang von landwirtschaftlichen Wegen und Straßen wiederhergestellt werden, die derzeit durch die Landwirtschaft (z. T. widerrechtlich) intensiv genutzt werden.
- ▶ **ökologische Mindestanforderungen an die Landwirtschaft im europäischen und nationalen Ordnungsrecht zu verankern.** Den Kommunen muss die Befugnis eingeräumt werden, diese Anforderungen örtlich zu konkretisieren und zu ergänzen.
- ▶ **den Einsatz von Pestiziden zu reduzieren und Düngemittel bedarfsgerecht anzuwenden, um negative externe Effekte zu vermeiden.**

3. Wie bewertet die KLU die vorgelegten Legislativvorschläge?

Am 1. Juni 2018 stellte EU-Agrarkommissar Phil Hogan in Brüssel seine Vorschläge zur GAP nach 2020 vor. **Einige ausgewählte Punkte werden seitens der KLU bewertet:**

- *Die degressive Ausgestaltung der Direktzahlung ab 60.000€ und Kappung ab 100.000€, wobei Kosten für entlohnte und nicht-entlohnte AK mit Arbeitskosten berücksichtigt werden können.*

Wenn Direktzahlungen konsequent auf die Erbringung von öffentlichen Gütern ausgerichtet werden, erübrigt sich eine degressive Ausgestaltung.

Wenn aus politischen Gründen – entgegen den genannten Argumenten – mit den Direktzahlungen dennoch weiterhin eine allgemeine Einkommensstützung betrieben werden soll, dann sind, wie in anderen Bereichen auch, klare Kriterien an die Bedürftigkeit zu stellen und gesellschaftlich vertretbare Einkommensrelationen zu wahren. Die KLU unterstützt die Forderung des Europäische Wirtschafts- und Sozialausschusses, dass ein – ausschließlich einkommenspolitisch motivierter – Einkommenstransfer die reale Einkommenssituation der begünstigten Betriebe berücksichtigen muss.

- **Bevorzugung kleiner, familiär geprägter Agrarbetriebe**

Die Umverteilung von Geldern auf kleinere familiär geprägte Agrarbetriebe soll verbindlich in allen Mitgliedstaaten angewendet werden. Die Ausgestaltung wird den Mitgliedstaaten innerhalb bestimmter Grenzen freigestellt.

Offensichtlich besteht ein politisches Interesse, durch Umverteilung kleinere familiär geprägte Agrarbetriebe zu stützen. Diese Vorgehensweise wird von großen Teilen der Bevölkerung unterstützt. Es gibt aber keine eindeutigen Belege dafür, dass diese Betriebe generell die Umweltziele

besser erreichen, wenn sie auch tendenziell kleinere Schläge mit relativ mehr Randstrukturen bewirtschaften. Das Argument der Einkommensstützung ist ebenfalls nicht generell zutreffend, auch wenn der Arbeitskräftebesatz in diesen Betrieben je Fläche höher ist als bei flächenstarken Betrieben, die durchschnittlich weit weniger Arbeitskräfte je Hektar beschäftigen. **Eine pauschale Umschichtung von Direktzahlungen auf kleinere familiär geprägte Agrarbetriebe ist daher aus Sicht der KLU kritisch zu beurteilen**, weil die vorgegebenen Ziele des Ressourcenschutzes damit nicht notwendigerweise effizienter erreicht werden. Auch die besondere Förderung kleiner familiär geprägter Agrarbetriebe sollte mit besonderen Gemeinwohlleistungen verbunden werden. Denkbar wären auch bürokratische Erleichterungen für kleinere Betriebe.

- **Greening und Cross Compliance (CC) werden durch „Konditionalität“ ersetzt**

Durch die seit 2005 bestehende Verknüpfung von Direktzahlungen mit dem Cross Compliance wurden die Umweltziele nicht erreicht. Dies gilt auch für das erst 2015 eingeführte Greening. Es besteht daher weitgehend Einigkeit, dass der bisherige Ansatz „Greening und CC“ durch effektivere Maßnahmen ersetzt werden muss. Inwiefern die zukünftige Gewährung von Direktzahlungen auch mit der Erbringung von Umweltleistungen verbunden wird, hängt von der Nachprüfbarkeit und von der Kontrolle ab, die in allen Mitgliedstaaten in gleichem Maße gewährleistet sein muss. Grundsätzlich ist mehr nationaler Gestaltungsspielraum sinnvoll, weil dadurch die Maßnahmen besser an die regionalen Verhältnisse angepasst werden können. **Die KLU unterstützt die in diesem Zusammenhang gestellten Forderungen nach einem anspruchsvollen, EU-weiten Mindeststandard, dessen Einhaltung dann gezielt honoriert wird.**

4. Fazit

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass mit den GAP-Reformvorschlägen die Förderung einer Landwirtschaft, die den Zielen des Ressourcenschutzes (Boden, Wasser, Klima, Artenvielfalt und Tierwohl) dient, nicht gewährleistet wird. **Der Versuch, im bestehenden System mit einer Flächenprämie durch Umgestaltung oder Renationalisierung eine bessere Zielerreichung sicherzustellen, hat wenig Aussicht auf Erfolg. Symbolische Korrekturen der bisherigen Rahmenbedingungen lösen die seit vielen Jahren bekannten Probleme nicht. Die Politik muss sich ihrer Verantwortung bewusst werden und den Weg zu einer wirklichen Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik einschlagen.**





► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/