

Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft

Arbeitet die EU an einer wirklichen Verbesserung der GAP?

Guy Pe'er, Sebastian Lakner, Robert Müller, Gioele Passoni, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Francisco Moreira, Clémentine Azam, Jurij Berger, Peter Bezák, Bernd Hansjürgens, Lars Hartmann, Janina Kleemann, Angela Lomba, Amanda Sahrbacher, Stefan Schindler, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, Stefan Schüler, Clélia Sirami, Marie von Meyer-Höfer, Yves Zinngrebe and Aletta Bonn.

Die EU diskutiert intensiv, wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 aussehen wird, und bereitet dazu Vorschläge vor. Als wichtiger Schritt hat die EU Kommission am 29. November 2017 ihre Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ (Future of Food and Farming) veröffentlicht und darin die wichtigsten Leitprinzipien für die nächste GAP-Reform skizziert.

Ein interdisziplinäres Team mit über 20 Experten hat die Mitteilung der EU Kommission analysiert und mit einem im November 2017 veröffentlichten "Fitness Check"-Bericht analysiert (verfügbar unter www.idiv.de/cap-fitness-check). Der Fitness-Check der GAP bietet einen fundierten Literaturüberblick basierend auf über 300 wissenschaftlichen Publikationen, die die bisherige Leistung der GAP analysieren. Die vorliegende Kommentierung der EU-Mitteilung basiert auf diesem Literaturüberblick und ermöglicht eine Beurteilung, ob die Mitteilung der Kommission ein Fortschritt darstellt. Hier fassen wir unsere wichtigsten Beobachtungen zusammen:

1. Nachhaltigkeit ist ein wichtiges übergeordnetes Ziel, das die GAP jedoch derzeit nicht unterstützt

Die EU Mitteilung bietet ein vielversprechendes Bekenntnis zur Nachhaltigkeit im Allgemeinen und zu den Zielen der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Besonderen an. Es identifiziert **drei Achsen der Nachhaltigkeit, nämlich soziale, wirtschaftliche und ökologische**. Diese Verpflichtung ist von entscheidender Bedeutung, da die GAP in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht über die Instrumente verfügt, um bei einigen Schlüssel-SDGs, darunter SDG 3 (Gesundheit und Wohlbefinden), SDG 12 (Nachhaltiger Konsum und Produktion), SDG 13 (Klimaschutz und Anpassung) und SDG 15 (Leben an Land), um nur einige zu benennen. In einigen Fällen behindert die GAP indirekt sogar die Erreichbarkeit von SDGs, z.B. durch die Unterstützung nicht-nachhaltiger Anbausysteme und Produkte.

Im Gegensatz dazu heißt es in dem Mitteilungsdokument: *„der GAP ist es auch zu verdanken, dass der EU-Agrarsektor die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger erfüllen kann, was die gesicherte Versorgung mit Lebensmitteln sowie die Sicherheit, Qualität und Nachhaltigkeit der Lebensmittel betrifft“*(S.4). Indem die Kommission behauptet, bereits auf diese Herausforderungen reagiert zu haben, erkennt sie nicht an, dass die Landwirtschaft in Europa und damit die GAP unzureichend ist, um Nachhaltigkeit in allen ihren Dimensionen zu fördern - d.h. in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht. Wir stellen auch etwas überrascht fest, dass SDG 10 (Weniger Ungleichheiten) überhaupt nicht im EU Dokument erwähnt wird.

Wir fordern die Kommission daher auf, ernsthaft zu prüfen, welche Auswirkungen die Umsetzung der SDGs der Vereinten Nationen in Bezug auf die Ziele, die Maßnahmen und die Indikatoren der GAP hat.

2. Für die Direktzahlungen (DZ) fehlen immer noch eine klare Begründung und verlässliche Indikatoren

Die Mitteilung der Kommission verweist wiederholt Programme zur Ländlichen Entwicklung (ELER), wenn es um den Erfolg der GAP geht, sie bietet jedoch eine **unzureichende Begründung für die Rolle**

der Direktzahlungen (DZ) innerhalb der GAP. Dies steht in deutlichem Kontrast zu den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Literatur, wie wir sie in unserem Fitness-Check herausgearbeitet haben.

Erstens enthält die Mitteilung der Kommission verschiedene Statistiken, die angeben, dass das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe unter dem Durchschnitt aller Einkommen liegt, während verschiedene Studien darauf hindeuten, dass dieser Indikator die soziale Lage und eine „mögliche Bedürftigkeit“ der landwirtschaftlichen Haushalte nicht angemessen widerspiegelt. Ohne Berücksichtigung zusätzlicher Einkommensquellen der Haushalte wie z.B. das Einkommen der Partner, der Vermögenswerte und die tatsächlichen Lebenshaltungskosten in ländlichen Gebieten stellt der Kommission die soziale Lage der Landwirtschaft verzerrt dar. *Zweitens* reklamiert die Mitteilung der Kommission eine angebliche öffentliche Unterstützung der Notwendigkeit von Direktzahlungen, während die Ergebnisse unseres Fitness-Checks sowohl die öffentliche Unterstützung als auch die Effektivität und Effizienz der Direktzahlungen (DZ), landwirtschaftliche Einkommen zu unterstützen, deutlich in Frage stellen. Selbst die Ergebnisse der im Jahr 2017 von der Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultationen zeigen, dass nicht nur die Bürger, sondern selbst die Landwirte zunächst die Instrumente der ländlichen Entwicklung für wichtig halten und Direktzahlungen nur als dritte Priorität innerhalb der GAP nennen.

Wir halten diese Vermischung des Einkommensziels einerseits und den Direktzahlungen als (ineffizientes) Mittel zum Zweck andererseits für kritikwürdig. Die Kommission ignoriert die wiederholte langjährige Kritik aus der Wissenschaft und vom Europäischen Rechnungshof und riskiert damit einen weiteren Rückgang der ohnehin nicht großen öffentlichen Unterstützung der GAP.

Daher fordern wir die Kommission auf, eine faktengestützte Bewertung der Direktzahlungen vorzunehmen, um klare Ziele und einen verlässlichen Prozess zur Verbesserung des größten Anteils der GAP an den Budgets festzulegen.

3. Unzureichende Berücksichtigung der bestehenden Ineffizienz der GAP

Die Mitteilung der Kommission nimmt Bezug auf Effizienz und stellt fest, dass „Direktzahlungen können ihren Zweck wirksamer und effizienter erfüllen, wenn sie vereinfacht und zielgenauer ausgerichtet werden“ (S.17). Es weist auch auf die Notwendigkeit einer „ausgewogeneren Verteilung der Förderung“ hin. Unser Fitness-Check-Bericht zeigt verschiedene Ursachen der Ineffizienz auf, die meisten davon werden in der Mitteilung nicht genannt. Diese ergeben sich aus der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Verteilung von Zahlungen, Konflikten zwischen verschiedenen GAP-Instrumenten, die sich gegenseitig widersprechen (d.h. Mangel an interner Kohärenz) und Konflikten mit anderen Politikbereichen (Mangel an externer Kohärenz). Des Weiteren werden Teile der Direktzahlungen an Landeigentümer weiter gereicht, so dass neben den aktiven Landwirten auch Landeigentümer unterstützt werden, was die Effizienz dieses Instruments reduziert. Darüber hinaus sind ein großer Teil der GAP „Greening“ Zahlungen derzeit Mitnahmeeffekte für Landwirte (d.h. den Greening-Zahlungen stehen keine Gegenleistung für die Gesellschaft gegenüber).

Wir fordern daher die Kommission auf, Zahlungen reduzieren und auslaufen zu lassen, denen keine eindeutige gesellschaftliche Gegenleistung gegenüber steht, und sicherzustellen, dass die verschiedenen Politik-Instrumente der GAP nicht miteinander in Konflikt stehen.

4. Die Öffnung der „grünen Architektur der GAP“ ist willkommen, wenn diese genutzt wird, um eine echte Verbesserung zu erreichen

In der Mitteilung der Kommission wird zu Recht die Schlüsselrolle der EU-Landwirte als „wichtigste Manager der natürlichen Umwelt“ (S.1) und ihr Potenzial zum Schutz der Biologischen Vielfalt in 48% der EU-Länder anerkannt. Die Mitteilung bestätigt jedoch auch das Versäumnis, bis jetzt gute Ergebnisse zu liefern, in dem sie erwähnt, dass „die derzeitige Politik durch übermäßige Bürokratie entscheidend dabei behindert wird, ihre Ziele zu erreichen“ (S.5). Wir erkennen daher das Potenzial der

(erneuten) Bewertung der gesamten „grünen Architektur der GAP“ (S.19 in der englischen Version) an. Wir befürchten jedoch, dass die Quellen einiger wichtiger Umweltprobleme nicht anerkannt werden. Die Mitteilung der Kommission legt einen deutlichen Fokus auf das Thema Klima (das Wort wird 43 mal erwähnt). Allerdings versäumt es das Dokument, die Landwirtschaft als wichtigen Verursacher für den Klimawandel zu benennen. Unser Fitness-Check zeigt, dass der Beitrag der Landwirtschaft 20% der gesamten GHG-Emissionen in der EU ausmacht. Die derzeitigen Klimamaßnahmen im Rahmen der GAP erweisen sich dagegen lt. Literatur als unzureichend und die Maßnahmen zielen nicht auf die wichtigsten Quellen von Treibhausgasemissionen ab wie die Emissionen aus der Tierproduktion (2/3 der landwirtschaftlichen Emissionen in der EU), die Stickstoffdüngung oder mögliche Landnutzungsänderungen innerhalb und außerhalb der EU. Ehrgeizigere Klimaschutzmaßnahmen erfordern eine klare Nennung eines THG-Reduktionsziels für den EU-Agrarsektor, statt nur vage Vorschläge wie eine klimafreundliche Landwirtschaft und Innovation aussehen könnten.

Im Einklang mit den SDGs 6, 13, 15 und im Einvernehmen mit der Konvention der Biologische Vielfalt (CBD) und der Klimakonvention (UNFCCC) sollte die GAP konkrete Ziele und Instrumente zu Klimaschutz und Bewältigung der Umweltprobleme festlegen.

5. Keine Erwähnung von nachhaltigen Bewirtschaftungssystemen wie Ackerland mit hohem Naturschutzwert

Die Mitteilung der Kommission verweist nicht auf die Unterstützung nachhaltiger Landwirtschaftssysteme im Allgemeinen und Landwirtschaft mit hohem Naturschutzwert (High Nature Value, HNV) im Besonderen. Unser Fitness-Check zeigt mangelnde Kohärenz zwischen den Politik-Instrumenten der GAP (auch innerhalb der zwei Säulen) in Bezug auf nachhaltige Bewirtschaftungssysteme. So unterstützen etwa die Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Einschränkungen nur in einigen Mitgliedstaaten HNV-Anbausysteme. Des Weiteren sind die Agrarumweltprogramme teilweise nicht auf die Natura 2000-Ziele ausgerichtet. HNV-Anbausysteme werden zunehmend für ihren Beitrag für Ernährungssicherheit und für den Erhalt von Umweltleistungen sowie von kulturellen Werten.

Deshalb fordern wir die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass nachhaltige Bewirtschaftungssysteme und insbesondere Ackerflächen mit hohem Naturschutzwert in der nächsten GAP anerkannt und gesichert werden, um den Menschen, den Kulturen und den natürlichen Ressourcen, die sie erhalten, gerecht zu werden.

6. Unzureichende Beachtung der globalen Umweltauswirkungen der EU Landwirtschaft und der GAP

Die Mitteilung der Kommission zeigt eine wichtige und vielversprechende Verpflichtung, indem es auf die „weltweite Auswirkungen und Verflechtungen“ der europäischen Landwirtschaft hinweist (S.29). Ein solches Engagement ist angesichts der globalen Dimension internationaler Abkommen, einschließlich der Verpflichtung zu den SDGs der Vereinten Nationen, von wesentlicher Bedeutung. Um dies zu erreichen, muss die GAP mit anderen Politikbereichen wie der Handelspolitik oder der Entwicklungspolitik im Einklang stehen, wie erwähnt in der Mitteilung.

Unser Fitness-Check zeigt zunächst, dass einige Herausforderungen (wie Handels- und Produktionsverzerrungen) in bisherigen Reformen erfolgreich angegangen wurden. Die Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen erfordert jedoch die Anerkennung, welche Ziele noch bei weitem nicht erreicht wurden - insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeits- und Umweltziele. Dies kann z.B. am Fall der Nachhaltigkeitszertifizierung von Biokraftstoffen gezeigt werden und an insbesondere der Verlagerung von Landnutzungsänderungen aus der EU: Die EU Landwirtschaft nutzt das Doppelte ihrer Biokapazität, wodurch ihre Umweltwirkungen über Landnutzungsänderungen in andere Regionen und Kontinente externalisiert. Dies geschieht über den Import großer Mengen von

Rohstoffen z.B. aus Brasilien. Diese Externalisierung ist nicht nur mit Umweltzerstörung, sondern auch mit sozioökonomischen Kosten und Konflikten verbunden. Solche Externalitäten von Produktion und Handel können über internationale Steuern, wirksame Zertifizierung, den Handel mit Umweltzertifikaten oder durch Ordnungsrecht internalisiert werden.

Wir fordern die Kommission daher auf, sicherzustellen, dass die GAP den globalen ökologischen Fußabdruck der EU-Landwirtschaft berücksichtigt.

7. Flexibilität für die Mitgliedstaaten ist kein Instrument, um eine größere Subsidiarität oder Eigenverantwortung zu erreichen

Wir erkennen das Potenzial einer **ergebnisorientierten GAP** an, bei der die Mitgliedstaaten (MS) mehr Flexibilität und Verantwortung erhalten, um mit einem bestimmten Budget eine Reihe von Kriterien zu erfüllen. *„Durch mehr Subsidiarität könnte den Bedingungen und dem Bedarf vor Ort besser Rechnung getragen werden“* (S.11). Dies kann möglicherweise zu mehr Eigenverantwortung und Motivation führen und in einigen Fällen die Effizienz steigern und die Effizienz der GAP verbessern. Allerdings sollten diese Flexibilitäten dann abgeleitet und nach dem Subsidiaritätsprinzip entwickelt werden, das beinhaltet, dass die Politik auf der Ebene ihrer Wirksamkeit, d.h. auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene ausgestaltet und entschieden wird. Die Erfahrung der letzten GAP-Reform 2013 zeigt, dass die Flexibilitäten innerhalb der GAP eher ein Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen EU Kommission und den Mitgliedsstaaten mit dem Ziel, eine Mehrheit für die letzte Reform zu gewinnen.

Dies hat die Effektivität der letzten GAP-Reform deutlich reduziert: Unser Fitness-Check zeigt das Risiko auf, dass übermäßige "Flexibilität" ohne klare Anforderungen Ambitionen verwässern kann, z.B. bei Umweltstandards und Marktregeln, wodurch die Transparenz, Effektivität und Effizienz der GAP beeinträchtigt werden.

Daher fordern wir die Kommission auf, in den Legislativvorschlägen für 2018 ehrgeizige Ziele und klare Regeln und Sanktionen für die Mitgliedstaaten im Falle der Nichteinhaltung festzulegen.

8. Verbesserungen erfordern Fakten basierte Evidenz und den Einbezug der Wissenschaft

Das EU Mitteilungsdokument nimmt Bezug auf die Schlüsselrollen von Evidenz und Forschung mit besonderem Ziel der Innovationsförderung (*„die künftige GAP muss **bei der Förderung von Innovationen** verstärkt und vermehrt **Synergien mit der Forschungs- und Innovationspolitik** nutzen“*) (S.14). Wir begrüßen insbesondere die Aussage, dass die Kommission *„alle verfügbaren Erkenntnisse zur bisherigen Leistung dieser Politik (einschließlich Bewertungsergebnissen und Beiträgen der REFIT-Plattform) einfließen. Diese Informationen werden zur Analyse konkreter Zukunftslösungen herangezogen“* (S.6). Die Mitteilung beschränkt jedoch die Wissenschaft auf die Förderung des technologischen Fortschritts in den Anbaumethoden. Wissenschaft und Wissen haben unserer Ansicht nach eine allgemeinere Zielstellung und einen viel breiteren Nutzen für die Gesellschaft und schließt Wissens mit ein, das dazu beitragen kann, den Prozess der Politikgestaltung zu verbessern.

Unser Fitness-Check zeigt insbesondere, dass es große Mengen an Wissen und Erkenntnissen gibt, die dazu beitragen könnten, die Leistungsfähigkeit der GAP, insbesondere in Bezug auf die Umwelt, zu verbessern. Wir sind besorgt, dass solche Verbesserungen nicht ohne eine systematische Überprüfung des vorhandenen Wissens und einen verbesserten Prozess der Politikgestaltung erreicht werden können. Entscheidend ist die unzureichende Einbeziehung der wissenschaftlichen Gemeinschaft in den Prozess.

Wir fordern daher die Kommission auf, das Potenzial wissenschaftlicher Erkenntnisse und der wissenschaftlichen Gemeinschaft anzuerkennen, um zur Ermittlung von Lösungen beizutragen, einschließlich notwendiger Verbesserungen des Konzepts der GAP.

9. Kein Nachdenken über die Notwendigkeit eines transparenten und offenen Reformprozesses

Die EU-Kommission weist darauf hin, dass eine neue ergebnisorientierte GAP "**eine glaubwürdige Leistungsüberwachung und Berichterstattung**" benötigt (S. 10). Obwohl die Aussage richtig ist, sehen wir nicht, wie sie auf den aktuellen CAP-Mechanismen aufbauen kann oder wie sie sich im Gesamtprozess widerspiegelt. Unser Fitness-Check weist auf einen anhaltenden Mangel an Transparenz im Hinblick darauf hin, wie öffentliche Gelder ausgegeben werden. Die Überwachung konzentriert sich häufig auf zu vereinfachte Indikatoren wie "Anzahl der Teilnehmer", "durch Agrarumweltmaßnahmen geförderte Hektar" oder "Anteil der verwendeten programmierten Mittel", die de facto keine Auskunft über die tatsächlichen Qualität eines Programms geben. Besorgniserregend ist auch, dass der Prozess der politischen Verhandlung und Aktualisierung an sich nicht transparent ist. Es ist unklar, wie die Kritik an der GAP angegangen wird und wie Verbesserungen der GAP am effektivsten gestaltet und umgesetzt werden, um unnötige Kompromisse zu vermeiden.

Wir rufen daher die Kommission auf, klarzustellen, wie sie einen Prozess schaffen will, der mehr Glaubwürdigkeit gewinnen wird, damit die nächste GAP wirklich besser wird.

10. Tendenz zu einer "business as usual" -Politik ohne wesentliche Veränderung

Unser Fitness-Check zeigt, dass auch andere wissenschaftliche Bewertungen ergeben haben, dass die GAP nicht ihren Zweck erfüllt. Die GAP erfüllt nicht die wichtigsten und relevantesten Herausforderungen für unsere Gesellschaft und die Umwelt in Bezug auf Landwirtschaft, Nahrungsmittel und Verbrauch. Obwohl deutliche Veränderungen erforderlich sind, um die GAP an die anstehenden Herausforderungen anzupassen, zeigt die Mitteilung der Kommission wenig Bereitschaft, die GAP in dem Umfang zu reformieren, der für eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit erforderlich ist.

Unser Fitness-Check deutet darauf hin, dass der Reformpfad der GAP seit der MacSharry-Reform 1992 mit der letzten Reform 2013 nicht fortgeführt wurde. Unser Fitness-Check zeigt, dass einige Reformmaßnahmen nicht fortgeführt wurden und die öffentliche Unterstützung zurückgegangen ist. Die öffentliche Konsultation unter Federführung der Kommission ergab eine klare Forderung sowohl von Landwirten als auch von anderen Bürgern nach einer stärkeren Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen und einer stärkeren Betonung ländlicher Gebiete und ärmerer Landwirte. Im Gegensatz dazu weist die Mitteilung der Kommission wiederholt darauf hin, dass die GAP bereits liefert oder "weiter" wird (das Wort "continue" erscheint 15 Mal in der englischen Version, und "maintain" wird weitere dreimal wiederholt). Wenn 68% des GAP-Haushalts noch ohne klare Begründung ausgegeben werden; wenn Umweltgüter und ländliche Bevölkerung weiter abnehmen; und wenn die Zielvorgaben und die Ausgaben der GAP unklar sind - kann die GAP nicht liefern.

Angesichts der zunehmenden Kritik aller Sektoren der Gesellschaft an der GAP; angesichts des Austritts Großbritanniens aus der EU; angesichts der allgemeinen Kritik der Populisten an der gesamten Europäischen Union fordern wir die EU-Kommission auf, eine ehrgeizige GAP-Reform vorzulegen, die auf dem Wissen und der Erfahrung für Verbesserungen basiert und nicht auf der Lautstärke von Meinungen oder der Macht und dem Druck von Lobby-Verbänden.

Eine bessere GAP ist für die Zukunft der Europäischen Union von grundlegender Bedeutung. Unser Fitness-Check-Bericht (www.idiv.de/cap-fitness-check) bietet eine detaillierte Begründung und Grundlage für jede unserer Anmerkungen zur Mitteilung der EU Kommission. Wir sind bereit, weitere wissenschaftliche Belege und Details vorzulegen und einen aktiven Dialog darüber zu führen, wie diese Aspekte im Zuge der Entwicklung der nächsten GAP verbessert werden können.