

Die Niederlande als Vorreiter für die Kreislaufwirtschaft

Peter Vermeij

Ende November besuchte Ministerin Schouten gemeinsam mit König Willem Alexander einen ökologischen Landwirtschaftsbetrieb, der in einem Natura 2000-Gebiet in den Niederlanden liegt. Dieser Besuch passte zu dem im September von der Ministerin veröffentlichten Strategiepapier über die Zukunft der Landwirtschaft in den Niederlanden. Das Konzept „Landwirtschaft, Natur und Nahrung: wertvoll und verbunden“ markiert den Startschuss zu einer grundlegenden Veränderung im Land- und Gartenbau hin zu einer Kreislaufwirtschaft bis 2030.

Unser heutiges Landwirtschaftssystem besteht aus Akteuren innerhalb einer Kette, die jeweils versuchen, ihren eigenen Gewinn zu optimieren. Jede Partei nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Rohstoffe, verarbeitet diese zu möglichst niedrigen Kosten für einen möglichst hohen Ertrag. Einzelne Parteien, auch die Gesetzgebung, sehen das System noch nicht als Ganzes. Das ist bedenklich, denn im System befinden sich ineffiziente Abläufe und sonstige unerwünschte Effekte für die Umwelt. Dies muss sich ändern: Der kontinuierliche Druck auf unsere Produktionskosten muss gestoppt werden. Stattdessen sollten wir den Abbau der Rohstoffe für landwirtschaftliche Zwecke nach und nach verringern und unsere knappen natürlichen Ressourcen, öffentliche Leistungen und Restströme aufwerten.

Wie das in der Realität aussehen kann, zeigte Bäuerin Annette Harberink während des Besuchs des Königs und der Ministerin. Sie erläuterte ihre naturinklusive

Landbewirtschaftung, eine Kreislaufwirtschaft ohne Zufuhr externer Dünge- oder Futtermittel. Das Unternehmen steht im Dienste der Natur. Das sorgt für eine große Diversität von Pflanzen, Insekten und Vögeln und zeigt, dass Landwirtschaft und Natur miteinander Hand in Hand gehen können.

Die zirkulären Ketten in einem System der Kreislaufwirtschaft können unterschiedlich eingerichtet sein: innerhalb eines Unternehmens, einer Region, der Niederlande oder grenzüberschreitend. Das Motto ist: wenn möglich lokal, wenn nötig regional oder international. Die Regierung setzt sich dafür ein, dass Kreisläufe von Rohstoffen und Hilfsquellen bis zum Jahr 2030 auf einem möglichst niedrigen – nationalen oder internationalen – Maßstabniveau geschlossen werden und dass die Niederlande in der Kreislaufwirtschaft führend sind. Um diese Perspektive zu realisieren, setzt die Regierung auf drei zusätzliche Ziele für ein starkes, nachhaltiges Nahrungsmittelsystem:

Erstens, die wirtschaftliche Position von Bäuerinnen und Bauern, Gärtner*innen und Fischer*innen in der Kette muss so gestaltet werden, dass diese in der Kreislaufwirtschaft ein gutes Einkommen verdienen, sie Innovationen einführen und

gesunde Betriebe instand halten und übergeben können. **Zweitens**, unsere Wertschätzung für Nahrungsmittel muss größer werden. Das gilt für individuelle Verbraucher*innen, für Großverbraucher und für das Hotel- und Gaststättengewerbe. Verschwendung ist absolut zu vermeiden. **Drittens**, die Niederlande müssen eine prominente Rolle bei der Innovation von Produktionsmethoden behalten, sowohl im eigenen Land als auch auf weltweiten Lebensmittelmärkten. Mit unserem Wissen und unseren Produkten können wir für andere Länder ein Vorbild für die effiziente Produktion von Nahrungsmitteln in Kreisläufen sein, so dass das Ökosystem (Wasser, Boden, Luft) nicht weiter zu Schaden kommt bzw. wiedergestell wird.

Die Niederlande werden sich aus diesem Grund innerhalb der EU dafür einsetzen, dass die GAP einen attraktiven ländlichen Raum unterstützt, sie Bäuerinnen und Bauern ein gutes Einkommen ermöglicht und die Anforderungen der Gesellschaft zu Tierwohl, Biodiversität und Landschaft erfüllt. Die GAP sollte die Umwandlung zur Kreislaufwirtschaft eindeutig unterstützen.

Die Niederlande möchten darüber hinaus, dass Bauern sich besser organisieren, um einen fairen Preis für ihre Produkte zu



Peter Vermeij

Botschaftsrat für Landwirtschaft, Botschaft der Niederlande in Berlin

BLN-LNV@minbuza.nl

bekommen. Die GAP soll Vereinbarungen zwischen Akteuren in der Lebensmittelkette zu Themen wie Zirkularität, Nachhaltigkeit und Tierwohl ermöglichen.

Die Kosten der Kreislaufwirtschaft und der Nachhaltigkeit müssen nicht nur in der Lieferkette unterstützt werden. Maßnahmen für das Allgemeinwohl, wie die Abmilderung des Klimawandels oder der Erhalt der Biodiversität, müssen subventioniert werden, um unsere Landschaft mit ihren Familienbetrieben und ihrer Vielfalt zu behalten.

Die neue GAP kann diese Dienste mit gezielten Zahlungen belohnen, mit ökologischen Programmen in der 1. Säule und Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule. Ministerin Schouten unterstützt einen allmählichen Übergang von traditionellen bedingungslosen direkten Zahlungen hin zu gezielten Zahlungen für die Bereitstellung von mehr Allgemeinwohl, wie z. B. Klima- und Umweltschutz.

Außerdem wird mehr Subsidiarität Mitgliedstaaten dazu befähigen, auf nationale, regionale und lokale Bedürfnisse einzugehen. Den Vorschlag der EU für nationale Strategien in Kombination mit EU-Zielen und Indikatoren lässt den Mitgliedstaaten den nötigen Spielraum.

Nicht zuletzt wird sich Ministerin Schouten für die Modernisierung und Vereinfachung der GAP weiter einsetzen. Die administrative Last auf Bauern und Behörden soll im Großen und Ganzen reduziert werden. Weniger Regeln und Verpflichtungen bedeuten niedrigere Kosten, ein höheres Einkommen für Bauern, mehr Wettbewerbsfähigkeit und bessere Ergebnisse.



Deutschland und die Niederlande sind Nachbarn und wir teilen viele gemeinsame Bedürfnisse. Innerhalb unserer beiden Länder gibt es große Unterschiede zwischen Regionen bzw. Bundesländern. Und in allen Regionen ist ein vitaler ländlicher Raum äußerst wichtig. Mit einer Gemeinsamen Agrarpolitik, die die Umstellung zu einer Kreislaufwirtschaft unterstützt und die die Vitalität des ländlichen Raums verstärkt, können wir den Bedürfnissen

gerecht werden. Die Zusammenarbeit zwischen Landwirt*innen, Behörden und Forschungseinrichtungen unserer beider Länder ist dabei für den Austausch von Erfahrungen, Ideen und Beispielprojekten sehr wichtig. Die Kreislaufwirtschaft ist ein weiteres Thema, bei dem wir die Zusammenarbeit mit deutschen Bäuerinnen und Bauern, Umweltverbänden und gesellschaftlichen Organisationen künftig suchen. ■

Weitere Informationen:

P. Terwan, J. G. Deelen, A. Mulders, E. Peeters: The cooperative approach under the new Dutch agri-environment climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications, published by Ministry of Economic Affairs, August 2016, www.paulterwan.nl/english/publicaties



Ministerium für Landwirtschaft Natur und Lebensmittelqualität (Hrsg.): Landwirtschaft, Natur und Nahrung: wertvoll und verbunden. Die Niederlande als Vorreiter in der Kreislaufwirtschaft, Strategiepapier, September 2018, <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2018/11/19/strategiepapier-ministerium-fur-landwirtschaft-natur-und-lebensmittelqualität>



GAP-Mittel für eine nachhaltige Produktion qualitativ hochwertiger Lebensmittel und vitale ländliche Räume

Elisabeth Köstinger

Im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft haben Ende September die Agrarministerinnen und -minister in Schloss Hof in Niederösterreich getagt. Bei diesem informellen Rat für Landwirtschaft und Fischerei am 25. September 2018 ging es vor allem um die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 unter dem Titel „CAP post 2020 – Shaping the future of vital rural areas and quality food production in the European Union“. Das Diskussionspapier behandelt die Erhaltung der Vitalität der ländlichen Räume Europas sowie die qualitativ hochwertige landwirtschaftliche Produktion.

Der Gedankenaustausch der Ministerinnen und Minister orientierte sich an zwei Fragen, die vom österreichischen Vorsitz gestellt wurden: Die erste Frage beschäftigte sich mit der Stärkung und Priorisierung der Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik und der damit verbundenen Stärkung der landwirtschaftlichen Produktion, der ländlichen Entwicklung sowie der Familienbetriebe. Die zweite Frage behandelte die Themen qualitativ hochwertige Lebensmittel sowie nachhaltige und wettbewerbsfähige Produktion und Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte.

Ländliche Räume werden sowohl als Lebens-, Erholungs-, Identifikations- und Wirtschaftsraum sowie als Gebiete mit hohem Natur-, Umwelt- und Landschaftswert gesehen. Die Erhaltung der Vitalität der ländlichen Räume ist entscheidend für die Zukunft der Gemeinden, deren Tradition und Kultur. In diesem Zusammenhang kommt der Land- und Forstwirtschaft eine wichtige Rolle zu. Da diese fast 85 % der Fläche der EU bewirtschaftet, ist es wichtig, die natürlichen Ressourcen zu erhalten. Die Landwirtschaft hat aufgrund ihrer soziokulturellen Rolle einen wichtigen Einfluss auf die Vitalität der ländlichen Räume, unabhängig von Produktion und Beschäftigungszahlen. Daher ist die Stärkung der ländlichen Räume sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung ihrer Vitalität in der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik besonders wichtig.

Ziele, wie einen angemessenen Lebensstandard für Beschäftigte in der Landwirtschaft oder die

Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Lebensmitteln zu vertretbaren Preisen sicherzustellen, sind auch 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Gemeinsamen Agrarpolitik noch gültig und relevant. Reformbestrebungen der letzten Jahrzehnte rückten neue Aspekte wie Natur- und Umweltschutz sowie die ländlichen Räume in den Vordergrund. Vor allem die 2. Säule hat zur Abgeltung von Umweltleistungen, zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, zur Schaffung von Beschäftigung im ländlichen Raum und zur Qualitätssicherung von Nahrungsmitteln beigetragen. Im Lebensmittelbereich ist ein gesellschaftlicher Wandel in Bezug auf Akzeptanz und Bedeutung einer hochqualitativen, umweltfreundlicheren, regionalen sowie biologischen Produktion zu beobachten.

Die Gemeinsame Agrarpolitik hat den Grundstein für eine nachhaltige und multifunktionale Landwirtschaft in der EU gelegt, sie prägt Landschaft, Umwelt und Gesellschaft sowie den ländlichen Raum. Die Leistungen der Gemeinsamen Agrarpolitik sind auch für andere Wirtschaftsbereiche, wie z. B. den Tourismus, von hoher Bedeutung.

Laut UN-Prognosen wird die ländliche Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten von rund 26 % im Jahr 2018 auf rund 16 % im Jahr 2050 zurückgehen. Gleichzeitig stellt die voranschreitende Alterung der ländlichen Bevölkerung ein signifikantes Risiko für entvölkerte Dörfer in peripheren Gebieten dar. Somit bleibt die Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklung eine zentrale Herausforderung. Die künftige Gemeinsame Agrarpolitik soll die Grundlage für den Erhalt einer starken und flächendeckenden Landwirtschaft bilden. Sie soll dem Klimawandel und der internationalen Konkurrenz standhalten und gleichzeitig den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden.

Aktuelle Entwicklungen zeigen, dass die Nachfrage der Gesellschaft nach sicheren, hochwertigen, leistbaren, nachhaltigen und regionalen Lebensmitteln steigt. Diese Entwicklung ermöglicht den Landwirtin-



Elisabeth Köstinger

Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, Österreich

presse@bmnt.gv.at

nen und Landwirten neue Produktionsmöglichkeiten – nämlich weg von reiner Mengenanpassung, hin zu einer Qualitätsorientierung zur nachhaltigen Sicherung des Einkommens.

Darüber hinaus sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, die Lebensmittelversorgungskette in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Für ein besseres, gemeinsames Verständnis zu Nachhaltigkeit, Qualität und Gesundheit ist es wichtig, einen intensiveren Dialog zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Landwirtinnen und Landwirten zu führen. Der steigende Einfluss der Verbraucherinnen und Verbraucher wird im rasch wachsenden Bio-Sektor deutlich. Die biologische Landwirtschaft wird nicht nur sozioökonomischen Ansprüchen gerecht, sondern trägt auch zur Vielfalt unseres Lebensmittelsystems bei. Darüber hinaus stellt sie eine attraktive und nachhaltige Form der Landbewirtschaftung dar, die für den ländlichen Raum eine langfristige Zukunftsperspektive bietet.

Benachteiligte Gebiete der EU stellen an die Landwirtschaft und Regionalentwicklung spezielle Anforderungen. Einerseits ergeben sich diese aus den speziellen natürlichen und strukturellen Gegebenheiten wie schwierigen Klimaverhältnissen, ungünstigen Produktionsbedingungen sowie der geringeren Kapitalproduktivität. Andererseits bieten dort die weitgehend intakte Natur und Kulturlandschaft sowie die extensiveren Produktionsformen ein Qualitätspotenzial, das sowohl von der Landwirtschaft mit ihren qualitativ hochwertigen Lebensmittelspezialitäten als auch von anderen Wirtschaftssektoren, wie z. B. Tourismus oder Gastronomie, erfolgreich genutzt werden kann.

Die Erklärung „Für ein besseres Leben im ländlichen Raum“ der Europäischen Konferenz zur ländlichen Entwicklung in Cork (Cork 2.0) unterstreicht die Notwendigkeit einer innovativen, integrierten sowie integrativen Politik der ländlichen Entwicklung und des Agrarsektors. Neben Investitionen in Qualifikationen, Kapazitätsaufbau, öffentliche Dienste und Infrastruktur sollte auch in die Identität und das Wachstumspotenzial ländlicher Räume investiert werden, damit sie als Lebens- und Arbeitsorte attraktiver werden.

Damit die Landwirtschaft weiterhin ihre vielfältigen Leistungen für die Gesellschaft erbringen und künftige Herausforderungen meistern kann, sind entsprechende Instrumente notwendig. Neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist vor allem der Ausgleich höherer Kosten in benachteiligten Gebieten und für eine umweltschonende Bewirtschaftung in den Mittelpunkt zu stellen. Langfristig ist die Weiterentwicklung des Lebensmittelsektors bei gleichzeitigem Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz und Klimawandelanpassung, ein wichtiges Ziel.

Der vorliegende GAP-Reformvorschlag stärkt den strategischen Ansatz und gibt den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung und Subsidiarität. Bei der Ausgestaltung des Rahmens und der Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik bleibt Raum für weitere Verbesserungen und Vereinfachungen. Im Hinblick auf den Einfluss der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die gesamte Gesellschaft und den Großteil der Fläche der EU bleiben Investitionen in die Vitalität und Erhaltung der ländlichen Räume von höchster Priorität. ■

Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen

LESETIPP!

Harald Grethe et al.: *Berichte über Landwirtschaft. Sonderheft 225, Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2018, 105 S., ISSN: 2196-5099, kostenlos abrufbar unter <http://buel.bmel.de>*

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) stellt in seinem Bericht dar, welche Änderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) notwendig sind, damit das unternehmerische Handeln der Landwirt*innen gleichzeitig dem Gemeinwohl dienen kann. Handlungsbedarf

besteht im Klima-, Wasser- und Biodiversitätsschutz, im Tierschutz sowie in der Entwicklung ländlicher Räume. Die einseitige Fokussierung auf die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen wird von den Autor*innen kritisiert. Sie weisen auf Mängel der heutigen GAP bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung und Instrumentalisierung hin und beanstanden den immensen Verwaltungsaufwand. Der WBAE spricht sich in seiner Stellungnahme ausdrücklich für eine gemeinwohlorientierte Politik aus und führt in neun Punkten aus, welche Maßnahmen und Änderungen für eine solche Politik relevant sind. ■ fl



Agrarreform 2021:

Was bringt der Reformvorschlag für den ländlichen Raum?

Dr. Sebastian Lakner

Das Zeitfenster zur Abstimmung über den von EU-Agrarkommissar Phil Hogan am 1. Juni 2018 vorgelegten Legislativvorschlag der Kommission für die GAP-Reform 2021 (EU Kommission 2018) ist sehr eng. Da im Mai 2019 das EU-Parlament neu gewählt wird und in der zweiten Jahreshälfte 2019 eine neue EU-Kommission ins Amt kommt, müssen sich Parlament und Rat bis März 2019 einigen. Andernfalls würde der Beschluss über die neue GAP erst im Jahr 2020 erfolgen, so dass erst 2022 mit der Implementierung begonnen werden könnte.

GAP-Reform 2020: Der Kommissionsentwurf

Bei vordergründiger Betrachtung enthält der Reformvorschlag einige grundsätzliche Änderungen, die vor allem die Politikprogrammierung betreffen. Gleichzeitig kann man jedoch ähnliche Probleme wie schon im Ideenpapier „Future of Food and Farming“ von 2017 feststellen (EU-Kommission 2017, Lakner 2018), das aus einer Ansammlung von wohlfeilen agrarpolitischen Zielen bestand, die durchaus auch als nachträgliche Rechtfertigung bestehender GAP-Maßnahmen verstanden werden können.

Die Neuerung des Reformvorschlags besteht in den Strategieplänen. Ab 2021/22 müssen die Mitgliedstaaten mittels Strategieplänen darstellen, welche Ziele sie erreichen wollen. Eine Konsequenz dieser Vorgehensweise ist eine flexiblere Ausgestaltung der Instrumente, was den langfristigen Trend zur stärkeren Flexibilisierung der GAP fortsetzt. Die

EU-Kommission reklamiert für sich, dass dieser Politikentwurf zu mehr Subsidiarität führe.

Als weiteren wichtigen Punkt stellt die EU-Kommission eine neue Kappung und Degression heraus, bei der strengere Grenzwerte vorgeschlagen werden. Die 1. Säule wird um ein weiteres umweltpolitisches Instrument, die sog. „Eco-Schemes“ ergänzt. Ansonsten werden viele bereits bestehende Maßnahmen mit neuen Begriffen belegt und fortgesetzt. Die Direktzahlungen heißen ab sofort z. B. „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“. Auch andere Instrumente wie gekoppelte Zahlungen oder das Greening sind weiterhin im Instrumentenkasten der GAP vorhanden.

Führt das Prinzip der Strategiepläne zu mehr Subsidiarität?

Subsidiarität bedeutet die Politikregulierung auf der niedrigstmöglichen Ebene. Die Theorie des fiskalischen Föderalismus nach Wallace Oates zeigt, dass dezentrale Entscheidungen aus ökonomischer Sicht vorteilhaft sein können. Allerdings gibt es auch Gegenargumente zu einer dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wie z. B. Skalenerträge. Des Weiteren ist ein wichtiges Prinzip des Binnen-

marktes: gleiche Marktregeln in der EU. Auch dieses Argument spricht eher für eine zentrale Politikgestaltung.

Die Strategiepläne und die Flexibilität für die Mitgliedsländer werden in dem Reformvorschlag nicht aus Überlegungen der Subsidiarität abgeleitet. Eine Abwägung von Argumenten für oder gegen dezentrale Entscheidungen, wie sie gerade skizziert wurde, lässt sich an keiner Stelle des Legislativvorschlags erkennen. Eine stärker dezentral gestaltete GAP mag durchaus Vorteile haben, allerdings fehlt eine sinnvolle Leitlinie für diese Flexibilisierung. Insofern hat dieses Politikdesign wenig mit Subsidiarität zu tun.

Aus politökonomischer Perspektive könnten die flexiblen Elemente darauf abzielen, schnelle und einfache Mehrheiten der Mitgliedsländer im Rat zu gewinnen. Die Flexibilisierung kann auch so gedeutet werden, dass die EU-Kommission die politische Verantwortung und den Gestaltungsanspruch für eine EU-einheitliche Agrarpolitik de facto aufgibt. Aus taktischer Sicht gewinnt die EU-Kommission zwar etwas Luft und die Option, die GAP-Reform 2021 schnell abzuschließen, aber inhaltlich gibt sie eine der großen europäischen Politiken auf.



Dr. Sebastian Lakner

Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August-Universität Göttingen
slakner@gwdg.de

Foto: privat

Zur möglichen Wirkung der Reformelemente

Der Blick auf die GAP 2014 – 2020 zeigt, dass die Mitgliedstaaten bei den flexiblen Elementen wie Greening, Umverteilung (Kappung, Degression und erste Hektare) und gekoppelten Zahlungen den Weg des geringsten Widerstandes gewählt und nur wenig effektive Maßnahmen auf nationaler Ebene umgesetzt haben. Dies dürfte sich mit den Strategieplänen unter anderen Vorzeichen fortsetzen. Es gibt im Reformentwurf nur unzureichend Anreize, die zu ambitionierten Zielformulierungen führen könnten. Eine ambitionierte Zielvorgabe würde für eine Regierung ein Risiko bedeuten, so dass man eher davon ausgehen kann, dass die Regierungen meistens nur einfache Ziele vorgeben, die sie ohnehin mit großer Sicherheit innerhalb der sieben Jahre erfüllen können. Insofern verlässt sich die EU-Kommission hier auf das Prinzip Hoffnung.

Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Reformentwurf setzt die meisten problematischen Politikinstrumente ohne fundamentale Änderungen fort, lediglich die Begriffe für die politische Kommunikation werden geändert. In der neuen Umweltpolitik wird das bisherige Greening neben Cross Compliance ein Teil des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ)“. GAP-Expert*innen sind solche Begriffe zwar geläufig, aber für die Bürger*innen wird die GAP mit jedem neuen Begriff ein Stückchen intransparenter.

In der neuen Umweltarchitektur der GAP bleiben viele Fragen offen. Es ist im Reformentwurf nicht beschrieben, wie Greening kont-

rolliert wird und ob als Sanktion weiterhin 37,5 % der Direktzahlungen gekürzt werden können. Auch das Zusammenwirken von Greening, Cross-Compliance, den Eco-Schemes und den bisherigen Agrarumweltprogrammen bleibt unklar. Dieses schwierige Kuckucksei überlässt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, die aus diesen Instrumenten eine sinnvolle Politik mit möglichst vertretbarem bürokratischen Aufwand gestalten müssen. Das



Versprechen von Phil Hogan, die verschiedenen Instrumente aufeinander abzustimmen, wurde mit dem Reformvorschlag nicht eingelöst.

Die Umverteilung (Kappung / Degression), eines der Argumente der EU-Kommission in der politischen Kommunikation, könnte sich bei einer 1:1-Umsetzung als weitgehend unwirksam erweisen (Matthews 2018a). Kappung und Degression sind an der Stelle auch nur Ergebniskosmetik, denn es fehlt weiterhin eine sinnvolle Begründung für eine Fortsetzung der Direktzahlungen. Diese mangelnde Begründung wird nicht durch eine wie auch immer gestaltete Kappung oder Degression nachgeliefert.

Kürzungen bei den Programmen der ländlichen Entwicklung: Im Budgetentwurf 2021-2027, den EU-Finanzkommissar Günther Oettinger (CDU) bereits im Mai 2018 präsentierte, wird die 2. Säule überproportional gekürzt. Berechnungen von Alan Matthews (Matthews 2018b) zeigen, dass bei Berücksichtigung von Inflation und anderen Effekten mit einer Kürzung der 2. Säule von 28 % zu rechnen ist, während die 1. Säule lediglich um 12 % gekürzt wird. Der Finanzvorschlag bestimmt von vornherein die Hauptrichtung der GAP-Reform, bevor über einzelne inhaltliche Maßnahmen abgestimmt wird. Für die Programme ländlicher Entwicklung bedeutet dieser Budgetentwurf wenig Gutes, weil bis 2027 fast ein Drittel der finanziellen Mittel durch Einsparungen verschwunden sein wird.

Der Kontrapunkt der österreichischen Ratspräsidentschaft

Die österreichische Ratspräsidentschaft (2. Jahreshälfte 2018) hat im September 2018 ein neues Papier zur GAP-Reform vorbereitet (s. Artikel S. 38). Dieses ist politisch betrachtet ein deutlicher Gegenentwurf zu dem der Kommission und gibt ein völlig anderes agrarpolitisches Leitbild vor, das sehr viel stärker auf öffentliche Güter und eine Politik für die ländlichen Räume fokussiert ist. Die Förderung der „Vitalität von ländlichen Räumen“ wird als entscheidende Aufgabe der Agrarpolitik bezeichnet. Es ist wenig überraschend, dass Österreich diesen Fokus wählt, da in Österreich lt. Eurostat (2018) 42 % der Bevölkerung in „überwiegend ländlichen Gebieten“¹ leben, nur in Irland (59 %), Rumänien (53 %), Estland (44 %) und Kroatien

¹ Eurostat unterscheidet zwischen überwiegend urbanen, intermediären und ländlichen Regionen.

(43 %) leben mehr Menschen in ländlichen Räumen, während dies im Durchschnitt der EU etwa 18 % sind.

Fokus ländlicher Raum: Die Funktionen ländlicher Räume werden als Raum zum Leben, als Erholungsgebiete, Identifikationsräume und als Räume mit Umwelt, Landschaft und High-Nature-Value beschrieben. Viele dieser Funktionen haben den Charakter von öffentlichen Gütern, die die Landwirtschaft bereitstellt und von denen die Gesellschaft insgesamt profitiert, selbst wenn sich dies nicht immer 1:1 in politische Maßnahmen übersetzen lässt. Trotzdem ließe sich eine solche Politik aus wissenschaftlicher Sicht besser begründen als die inzwischen kaum noch begründbare Flächenförderung. Inhaltlich betont das Papier einige Argumente, die alle für einen Ausbau der Programme der ländlichen Entwicklung (2. Säule) sprechen:

- Die Produktion von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln wird als Möglichkeit der zukünftigen Wertschöpfung charakterisiert, was auf die gesamte Wertschöpfung abzielt und nicht nur auf die Urproduktion. Auch der Dialog der Landwirtschaft mit der Gesellschaft über die Art und Weise landwirtschaftlicher Produktion ist im Papier angesprochen.
- Als Argument und Beispiel für „best practice“ wird die ökologische Landwirtschaft genannt, die die o. g. Kriterien auf hohem Niveau erfüllt und die daher auch in vielen EU-Staaten nachhaltig wächst.
- Diversifizierung wird als drittes Argument für eine Politik für den ländlichen Raum genannt,

was gerade in der Alpen-Region recht ausgeprägt ist (Lakner et al. 2018).

- Als weitere Herausforderung benennt das Papier die Förderung der benachteiligten Gebiete, den Schutz von Umwelt und Landschaft sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im ländlichen Raum.



Es wird insgesamt sehr deutlich: Der Reformentwurf der EU-Kommission bildet viele Probleme des ländlichen Raumes nicht ausreichend ab und überlässt vieles dem Zufallsprinzip, weshalb die österreichische Ratspräsidentschaft einen Gegenentwurf liefert, der allerdings nur eine andere Zielsetzung, jedoch kein fertiges Politikkonzept liefert.

GAP-Reform 2021: Wie geht es weiter?

Der Entwurf der GAP-Reform 2021 sieht zwar einen deutlichen Umbau der Politikgestaltung und des Politikmanagements vor, was zunächst sinnvoll ist. Es wäre jedoch zu empfehlen, in den Strategieplänen stärker auf tatsächliche Wirkungsindikatoren zu setzen, anstatt nur Verwaltungsindikatoren zu nutzen. Deutlich sollte

werden, welche Sanktionierungen auf schlechte Politikperformance folgen. Wenn diese Elemente ausgebaut würden, könnten die Strategiepläne ein Schritt hin zu einem besseren Politikmanagement sein.

Inhaltlich trägt der Reformentwurf trotz breiter Nachhaltigkeitsrhetorik nicht zu einer stärkeren Ausrichtung der GAP-Gelder auf öffentliche Güter bei. Die asymmetrische Kürzung der 2. Säule schränkt die Politikgestaltung in der 2. Säule unnötig ein und erschwert damit ambitionierte Programme für den Naturschutz, die Umsetzung von Natura 2000 oder der Wasserrahmenrichtlinie, für den Ökolandbau, die Diversifizierung im ländlichen Raum oder die Dorferneuerung. Nachteilig ist auch, dass die verschiedenen Fonds für ländliche Entwicklung (z. B. EFRE) nicht mehr für eine gemeinsame Finanzierung von Projekten genutzt werden können.

Jetzt sind die Mitgliedstaaten gefordert, die Reform zunächst inhaltlich zu korrigieren und den gesellschaftlichen Herausforderungen bei der Umsetzung gerecht zu werden. Aus Sicht der ländlichen Entwicklung besteht eine wichtige Forderung darin, die Umschichtung in die 2. Säule gegenüber der letzten Förderperiode zu erhöhen und einen Mittelanteil für den Umweltschutz festzuschreiben. Es wird in den nächsten Monaten und Jahren auch darauf ankommen, dass die Bürger*innen die Umsetzung der GAP durch die nationalen Regierungen genau beobachten und eine sinnvolle und effiziente Verwendung von Steuergeldern im Rahmen der Agrarpolitik fordern. ■

Europa ist von gerechter, nachhaltiger und solidarischer GAP noch weit entfernt

Karl-Heinz Lambertz



European Committee
of the Regions

Für den Europäischen Ausschuss der Regionen ist eine von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptierte Agrarpolitik ohne wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Legitimation und ohne territoriale und internationale Legitimation undenkbar. Genauso kann der landwirtschaftliche Beruf ohne wirtschaftliche Anerkennung nicht genügend junge Menschen motivieren, um den starken Rückgang der ländlichen Bevölkerung einzudämmen.

Europa braucht eine gerechte, nachhaltige und solidarische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Davon sind wir aber weit entfernt. Erstens verkauft ein Großteil der Landwirt*innen seine Erzeugnisse mit Verlust und zu viele ländliche Gebiete verlieren ihre wirtschaftliche Substanz. Zweitens sind die Direktzahlungen sehr ungleichmäßig verteilt. Drittens fordern die industrialisierten Methoden der landwirtschaftlichen Produktion einen zu hohen Tribut in puncto Artenvielfalt, Klima, Umwelt und öffentliche Gesundheit. Viertens werden einige unserer Agrarerzeugnisse nach wie vor zu Preisen ausgeführt, die unter unseren Produktionskosten liegen – zum Nachteil von Landwirt*innen aus Drittländern.

1 GAP auf 2. Säule ausrichten

Unter den zahlreichen Herausforderungen für die künftige GAP gehört ein besseres territoriales Gleichgewicht natürlich zu den wichtigsten Anliegen des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR). Wir stellen mit Besorgnis fest, dass im Siebten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa immer noch ein Entwicklungsrückstand der ländlichen Gebiete im Vergleich zu den städtischen Gebieten konstatiert wird. Dies führt im ländlichen Raum zu einem Gefühl des Abgehängtseins, das den dortigen Euroskeptizismus wachsen lässt.

Durch die beträchtliche Kürzung der Haushaltsmittel für die GAP und die Kohäsionspolitik, wie von der Europäischen Kommission für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgeschlagen, wird ein negatives Signal gesetzt, das im Widerspruch zu dem im Vertrag über die Europäische Union festgelegten Ziel des territorialen Zusammenhalts steht. Mit 28 % weniger Mitteln wäre die 2. Säule der GAP, die der Förderung der ländlichen Entwicklung dient, somit das Hauptopfer der Haushaltskürzungen. Dabei empfiehlt die Weltbank, die Agrarpolitik auf

die Beihilfen im Rahmen der 2. Säule auszurichten, die für die Modernisierung der Landwirtschaft als effizienter gelten als Direktzahlungen an die Landwirt*innen.¹

Der Europäische Ausschuss der Regionen fordert daher eine Stärkung der 2. Säule der GAP – selbst wenn das zu Lasten der Direktzahlungen an die Landwirt*innen geht – und eine globale Aufstockung der EU-Haushaltsmittel für die ländlichen Gebiete. Mit einer starken 2. Säule wäre es möglich, kurze Absatzketten, die technische und die soziale Innovation für eine nachhaltige Produktion und Verarbeitung und die Gemeinschaftsverpflegung auf der Basis von Bio- und lokalen Produkten sowie die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu unterstützen.

Abgesehen von der GAP ist es unabdingbar, die Belange des ländlichen Raums in allen Politikbereichen der EU zu berücksichtigen: Der Bedarf der ländlichen Gebiete liegt weit über dem, was die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten kann. Deshalb fordert der AdR, die territorialen Ansätze in der Kohäsionspolitik stärker auf den Bedarf des ländlichen Raums auszurichten. Aus einer Studie des AdR zur Entwicklung der EU-Haushaltsmittel für ländliche Gebiete geht hervor, dass diese Mittel während des laufenden Programmplanungszeitraums (MFR 2014–2020) von 32,6 % auf 21,3 % der Strukturfondsmittel gesunken sind.

Karl-Heinz Lambertz

Präsident des Europäischen Ausschusses der Regionen

president.cor@cor.europa.eu



¹ Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) fordert ebenfalls eine systematische Fokussierung der Agrarpolitik auf das Allgemeininteresse. Dafür muss zunächst der bisherige Schwerpunkt, der auf der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen (73 % der Mittelausstattung für die GAP) beruht, aufgegeben werden. Er schlägt daher vor, mehr Mittel auf die 2. Säule zu übertragen.

Aus Sicht des Europäischen Ausschusses der Regionen lassen sich die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen der einzelnen europäischen Gebiete und insbesondere des ländlichen Raums nur über einen integrierten Ansatz der öffentlichen Politik bewältigen. Der AdR fordert, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wieder in die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Umsetzung der Kohäsionspolitik aufzunehmen, um die Planung und Verwaltung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erleichtern und ortsbezogene integrierte Ansätze zu fördern. Er empfiehlt die Annahme einer „Agenda für den ländlichen Raum“, um das Ziel des territorialen Zusammenhalts der EU zu erreichen und spricht sich dafür aus, bei Mitteln und Maßnahmen von einer Logik des Wettbewerbs zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu einer echten Zusammenarbeit überzugehen.

Der Europäische Ausschuss der Regionen plädiert für eine künftige Agrarpolitik mit einer unmittelbaren Verbindung zum ländlichen Raum – dank der aktiven Rolle der Regionen in der EU, die eine zentrale Funktion bei der Festlegung und Umsetzung der Agrarpolitik und der Politik der ländlichen Entwicklung auf lokaler Ebene spielen. Die Rolle und die Autonomie der europäischen Regionen bei der Verwaltung der GAP wird in dem gegenwärtigen Legislativvorschlag geschmälert, wenn nicht gar beschädigt: Die Regionen werden zu bloßen Ausführern der auf nationaler Ebene festgelegten Maßnahmen gemacht. Die Anwendung eines solchen Organisationsschemas auf den ELER birgt die Gefahr, dass die von zahlreichen europäischen Regionen im Laufe der Jahre bei der Verwaltung der GAP gewonnenen Erfahrungen verloren gehen. Der AdR fordert, die zentrale Rolle der europäischen Regionen bei der Verwaltung und Umsetzung der GAP beizubehalten und auszubauen. Die Vereinfachung der Verfahren darf nicht zu einer erneuten Zentralisierung der Politik führen.

2 Regulierung der Märkte notwendig

Trotz der zunehmenden Ungewissheit bezüglich der Märkte und der Einkommen in der Landwirtschaft und trotz einer stets zu Ungunsten der Erzeuger*innen ausfallenden Verteilung der Gewinne verlässt sich die Europäische Kommission immer noch auf eine hypothetische freiwillige Selbstregulierung der nationalen Branchen sowie auf Einkommensversicherungen, die mehr den Versicherungen nutzen als den Erzeuger*innen. Das ist ein Fehler, der den drastischen Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe beschleunigen und den landwirtschaftlichen Beruf noch unattraktiver machen könnte.

Viele Landwirt*innen verkaufen ihre Waren heutzutage mit Verlust und haben ein Einkommen, das nicht dem Wert ihrer Arbeit entspricht. Ohne faire Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ohne eine wirtschaftliche Anerkennung werden sich die jungen Menschen weiterhin von diesem Beruf abwenden. Die jetzt von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation reicht jedoch nicht aus, um Krisen in einzelnen Sektoren vorzubeugen. Die Kommission muss den Landwirt*innen a priori Instrumente zur Regulierung der Märkte vorschlagen, die effizient und kostengünstiger sind als nachträglich ergriffene Krisenmaßnahmen.

Die Analyse der Krise in der Milchwirtschaft ist das Paradebeispiel für die Mängel der heute eingesetzten Instrumente. Unter dem Druck der Erzeuger*innen und einiger Mitgliedstaaten der EU wurden erhebliche Mittel bereitgestellt, um die Landwirt*innen zu unterstützen – aber außerhalb des vorgesehenen institutionellen Rahmens, der nicht in Anspruch genommen werden konnte („Krisenreserve“). Diese Beihilfen wurden in Zeiten niedriger Preise weitgehend verschwendet, da sie die Fortsetzung der Produktion förderten, obwohl in diesem Stadium jegliche zusätzliche Menge den Preisdruck stark



Fotos: © BLE, Bonn / Foto Thomas Stephan



erhöhte. Erst nach mehr als einem Jahr konnte die Krise durch die Einführung von Maßnahmen zur Angebotskontrolle eingedämmt werden, wie das der Europäische Ausschuss der Regionen von Anfang an empfohlen hatte. Anscheinend wurden nicht nur mehrere Hundert Millionen Euro sinnlos vergeudet, sondern die EU sitzt zudem auf enormen Beständen an zur Kursstützung gekauften Milchpulver, dessen Absatz vermutlich jahrelang das Preisniveau auf den Märkten drücken wird. Wahrscheinlich werden diese Bestände letztlich vernichtet oder zu einem Drittel des Kaufpreises für Futtermittelzwecke zu erheblichen Kosten für die Steuerzahlenden verschleudert, während eine frühzeitige Koordinierung sowohl billiger als auch wesentlich effizienter gewesen wäre. Der AdR fordert daher erneut die Einführung von Instrumenten zur Krisenbewältigung a priori auf der Grundlage der Steuerung der Produktionsmengen.

Die Europäische Union muss all ihren Einfluss als weltweit größter Importeur und Exporteur von Lebensmitteln geltend machen, um für eine Änderung der Regeln des internationalen Agrarhandels im Sinne gerechterer und solidarischerer Handelsbeziehungen zu sorgen.

3 Direktzahlungen bei 60 000 € deckeln

Der Europäische Ausschuss der Regionen plädiert für einen Übergang von Direktzahlungen je Hektar zu gedeckelten und modulierten Direktzahlungen je landwirtschaftlicher Arbeitskraft. Ein lebendiger ländlicher Raum mit zahlreichen Junglandwirt*innen ist besser als industrialisierte Großbetriebe, deren Weitergabe schwierig ist. Deshalb würde der AdR den Vorschlag der Europäischen Kommission, Direktzahlungen bei 60 000 € zu deckeln, begrüßen, wenn die vorgeschlagenen Kriterien für die Berücksichtigung der Arbeit die Deckelung nicht unwirksam machen würden, was bei dem vorliegenden Kommissionsvorschlag der Fall zu sein scheint.

Der AdR begrüßt eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Ländern der EU – externe Annäherung – und die Einführung einer Umverteilungsprämie für die ersten Hektare, denn das ist für eine Umverteilung der Beihilfen für Kleinrentner*innen bei Weitem am effizientesten.

Auch die obligatorische Anwendung von Produktionsmethoden, die Umwelt, Artenvielfalt, Klima und Gesundheit zugutekommen, geht in die richtige Richtung. Die GAP muss die Landwirt*innen bei diesem Übergang begleiten. Die Verstärkung der Cross-Compliance, die Verpflichtung zur Fruchtfolge statt zur Diversifizierung des Anbaus und die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Agrarumweltprogramme umzusetzen, sind positive Signale. Allerdings muss für die Aufnahme quantifizierter Umweltziele in die Verordnung gesorgt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Die GAP muss auf europäischer Ebene voll integriert bleiben.

Fazit: Vorschläge der EU nicht ausreichend

Wenn die Gemeinsame Agrarpolitik der EU zur Erreichung der EU-Ziele – hochwertige Arbeitsplätze, nachhaltiges Wachstum und Eindämmung des Klimawandels – beitragen soll, sind grundlegende Änderungen notwendig. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der GAP gehen im Wesentlichen in die richtige Richtung, aber der Europäische Ausschuss der Regionen plädiert für weiter reichende Forderungen bei der Aufteilung der Haushaltsmittel zwischen der Entwicklung des ländlichen Raums und den Direktzahlungen, bei der europäischen Integration der GAP, insbesondere im Zusammenhang mit der Umwelt und der Eindämmung des Klimawandels, und bei ihrer langfristig stabilisierenden Wirkung auf die Agrarmärkte zugunsten eines höheren Lebensstandards der europäischen Landwirt*innen. ■

