

Europäische Rahmenbedingungen für eine Transformation der Landwirtschaft

Welche Rolle spielt die EU-Agrarpolitik?

Fast die Hälfte der Fläche der EU wird landwirtschaftlich genutzt. Daraus ergeben sich vielfältige Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Umwelt. Die EU-Agrarpolitik hat großen Einfluss auf die Nutzung der Flächen, trägt bislang jedoch wenig dazu bei, negative Umweltwirkungen zu vermindern. Mit dem richtigen Policy-Mix könnte sich dies zukünftig ändern.

Von Pascal Grohmann, Lea Kliem und Maren Birkenstock

Die Herausforderungen für eine nachhaltigere Landnutzung in der Landwirtschaft sind enorm. Seit Jahrzehnten ist ein dramatischer Verlust der Artenvielfalt zu verzeichnen, auch die Folgen des Klimawandels sind mittlerweile in Form von Dürren und anderen Extremwetterereignissen deutlich spürbar. Die agrarische Produktion ist auf nährstoffreiche Böden, ausreichendes und sauberes Wasser sowie die Bestäubungsleistungen von Insekten angewiesen. Gleichzeitig sehen sich viele landwirtschaftliche Betriebe internationalem Wettbewerb, schwankenden Erzeugerpreisen und hohen bürokratischen Anforderungen ausgesetzt (WBGU 2020).

Drängender politischer Handlungsbedarf

Die derzeit vorherrschende Form der intensiven Landbewirtschaftung führt in weiten Teilen der EU zu erheblichen Umweltbelastungen (Heißenhuber et al. 2015). Eine nachhaltige Landnutzung ist allerdings die Voraussetzung für die Einhaltung planetarer Grenzen, zu denen sich die EU in internationalen Vereinbarungen wie den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDG) oder dem Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet hat. Hierfür setzt auf europäischer Ebene – neben den Vorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – der im Sommer 2019 von der Europäischen Kommission verkündete Green Deal einen neuen Bezugsrahmen. Die darin formulierten Ambitionen sind für die Landwirtschaft in der Farm-to-Fork- und Biodiversitätsstrategie konkretisiert. Ob die Strategien tatsächlich zu einer nachhaltigeren Landnutzung führen, hängt maßgeblich von der systematischen Verknüpfung klar definierter Ziele mit wirkungsvollen Instrumenten ab, die konsequent implementiert und umgesetzt werden müssten. Die Gestaltung des Prozesses, politische Lösungen für gesellschaftliche Probleme durch die Wahl ge-

eigneter Instrumente zur Erreichung vorab formulierter Ziele zu entwickeln, bezeichnet man als Policy-Design (Peters 2018). Aus den Nachhaltigkeitsproblemen der europäischen Landwirtschaft leitet sich ein drängender Bedarf ab, das Policy-Design für eine nachhaltigere Landnutzung zu verbessern.

Viele Ziele, Instrumente und Ebenen

Die wichtigsten agrarpolitischen Rahmenbedingungen in der EU werden durch die GAP gesetzt. Sie besteht aus vielen agrarpolitischen Instrumenten, die auf verschiedenen Ebenen zur Erreichung unterschiedlicher Ziele beitragen sollen und sich über viele Jahre hinweg zu einem komplexen Policy-Mix entwickelt haben. Die GAP ist eine sektorale Förderpolitik, für die jährlich etwa 50 Milliarden Euro des EU-Haushalts aufgewendet werden. Daneben existiert eine Reihe ordnungsrechtlicher Vorgaben, welche verschiedene Bereiche der Landwirtschaft regeln. Bei der Ausgestaltung der GAP-Instrumente besteht im Gegensatz zum Ordnungsrecht die Herausforderung darin, attraktive Anreize für die Umsetzung von Maßnahmen zu entwickeln, die gleichzeitig anspruchsvoll genug sind, um die gewünschte Steuerungswirkung in Richtung einer nachhaltigeren Landnutzung zu erzielen.

Bis heute gelten die 1957 festgeschriebenen Ziele der GAP. Im damaligen Nachkriegseuropa war die GAP vorrangig auf die Ernährungssicherung der Bevölkerung ausgerichtet, mit dem primären Ziel die Produktion und landwirtschaftliche Einkommen zu steigern. Neben diesen sektoralen Zielen soll die GAP heute auch zu politikfeldübergreifenden Zielen in den Bereichen Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, Gesundheit sowie Tierwohl beitragen. Dadurch wurden die bestehenden Politikinstrumente immer wieder modifiziert, neue Maßnahmen eingeführt und alte abgeschafft.

Das wichtigste Instrument der GAP sind flächenbezogene Direktzahlungen. Es handelt sich um staatliche Beihilfen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber/innen, deren Auszahlungshöhe an der Größe der bewirtschafteten Fläche bemessen wird. Der Erhalt der Direktzahlungen ist seit 2003 an die Einhaltung bestimmter Auflagen gebunden. Seit 2015 wurden zudem 30 % der Direktzahlungen an zusätzliche Umweltauflagen (Anbaudiversifizierungen, Erhalt von Dauergrünland, Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen) geknüpft. Die Instrumente der GAP werden aus zwei Fördertöpfen finanziert. Die Mittel für die Direktzahlungen stammen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) – die sogenannte erste Säule der GAP.

Die Mittel für die zweiten Säule werden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) bereitgestellt, welche von den Mitgliedstaaten oder Regionen (in Deutschland die Bundesländer) flexibel verwendet werden können. Für die Förderung einer nachhaltigen Landnutzung sind die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und die Förderung des ökologischen Landbaus besonders wichtig. Landwirt/innen können sich freiwillig für fünf Jahre verpflichten, umweltschonende Bewirtschaftungsverfahren auf ihren Flächen umzusetzen. Im Gegenzug erhalten sie eine Kompensation. Weitere Instrumente der zweiten Säule, die indirekt einen Umweltnutzen haben können, sind Investitionsförderungen, Aus- und Weiterbildungsprogramme, Beihilfen für Erzeugergemeinschaften oder die Förderung von kooperativen Ansätzen.

Bislang viel Geld für wenig wirksame Instrumente

Die Instrumente der GAP tragen bislang wenig dazu bei, die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt großflächig zu mindern (Feindt et al. 2021). Dieser Befund lässt sich entlang von drei Dimensionen verdeutlichen, die typischerweise zur Bewertung der Qualität des Designs von Policy-Mixen herangezogen werden: Elemente, Prozesse und Eigenschaften.

Die Elemente von Policy-Mixen umfassen die Politikziele und -instrumente. Im Rahmen der GAP werden die sektoralen Einkommensziele deutlich gegenüber den politikfeldübergreifenden Zielen in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Naturschutz oder Tierwohl priorisiert. Die Imbalance spiegelt sich in der Budgetverteilung für die einzelnen Instrumente wider. Über die Hälfte des Budgets wird zur Finanzierung der flächenbezogenen Direktzahlungen verwendet, nur etwa 30 % fließen in Umwelt-, Natur- und Klimaschutzinstrumente. Mittel zur Finanzierung von Instrumenten, mit denen Lern- und Anpassungsprozesse gefördert werden, spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Die zweite Dimension beschreibt die politischen Prozesse, die bei der Formulierung und Implementierung von Policy-Mixen stattfinden. Die bestehenden Agrarumweltinstrumente der GAP weisen Schwächen in ihrer Ausgestaltung auf. Die ökologischen Effekte der Auflagenbindung der GAP-Gelder sind begrenzt, weil die konkreten Regeln weitgehend der gängigen Praxis entsprechen. Aus Umweltsicht ambitionierte Vorschläge wurden sowohl bei vergangenen Reformen als auch im Entscheidungsprozess zur GAP nach 2022 systematisch verwässert. Die Agrarpolitik ist von Akteurs- und Interessenkonstellationen gekennzeichnet, die eine Status-quo-Orientierung der GAP begünstigen.

Die dritte Dimension fokussiert auf die Eigenschaften von Policy-Mixen. Dabei wird untersucht, ob Ziele und Instrumente inhaltlich übereinstimmen. Die GAP weist insgesamt einen geringen Grad an Kohärenz auf. Zwischen den sektoralen und politikfeldübergreifenden GAP-Zielen bestehen er-

kennbare Zielkonflikte, die in einer Budgetkonkurrenz für die jeweiligen Instrumente resultieren. Hinzu kommt, dass viele Instrumente mehrere Ziele adressieren, wodurch eine eindeutige Wirkungszuordnung erschwert wird.

Kann die neue GAP zu einer nachhaltigeren Landnutzung beitragen?

In der Regel wird alle sieben Jahre über die Ausgestaltung der GAP entschieden. Im Juni 2018 hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge für die GAP der Förderperiode nach 2020 eingebracht. Nach drei Jahren intensiver Verhandlungen mit dem EU-Parlament und Ministerrat wurde im Juni 2021 eine Einigung erzielt. Der ab 2023 in Kraft tretende Gesetzesvorschlag enthält ein neues Umsetzungsmodell, demzufolge die GAP mithilfe eines Indikatorensystems ergebnisorientierter werden soll. Gleichzeitig erhalten die Mitgliedstaaten mehr Spielräume bei der Ausgestaltung und Umsetzung. Die GAP soll zudem stärker als bisher Umwelt-, Natur- und Klimaschutzbelange berücksichtigen, um zu den Zielen des Green Deal beizutragen.

Der neue Policy-Mix lässt jedoch keinen grundlegenden Wandel hin zu einer nachhaltigkeitsorientierten Agrarpolitik erwarten. Weiterhin ist die Zwei-Säulen-Struktur vorgesehen und die flächenbezogenen Direktzahlungen bleiben das finanziell stärkste Instrument. Die Nachhaltigkeitsziele werden weitestgehend mit bestehenden Instrumenten adressiert. Die Auflagenbindung wird unter der neuen Bezeichnung *Konditionalität* (vormals Cross-Compliance-Vorschriften) fortgeführt. Im Verhandlungsprozess wurden eine Reihe von Verwässerungen und Ausnahmeregelungen festgelegt, welche die positiven Umweltwirkungen begrenzen. Hierzu zählen beispielsweise die hohe Flexibilität der Mitgliedstaaten beim Moor- und Feuchtgebietsschutz oder die Anrechenbarkeit von Wald für die Bereitstellung nicht produktiver Flächen. Unklar bleibt auch, ob das neue Instrument der Eco-Schemes, mit dem 25 % der Mittel der ersten Säule zur Finanzierung von umwelt- und klimaschonenden Maßnahmen eingesetzt werden, aufgrund der konkreten Maßnahmenauswahl einen signifikanten Umweltnutzen haben wird. Einen Kritikpunkt stellt der bislang vorgesehene Ausschluss von ökologisch wirtschaftenden Betrieben an der Teilnahme spezifischer Maßnahmen dar, welche über die Eco-Schemes finanziert werden sollen. Darüber hinaus gelten die Jahre 2022 und 2023 als „Lernphase“, in der zunächst nur 20 % der ersten Säule für das neue Instrument ausgegeben werden müssen. Dadurch sinkt das Gesamtbudget für effektiven Umwelt-, Klima- und Naturschutz.

Insgesamt hängt viel davon ab, wie die Mitgliedstaaten ihre Spielräume gestalten. Der Deutsche Bundestag hat im Juni 2021 ein erstes Gesetzespaket verabschiedet, welches wichtige Regelungen für die Ausgestaltung der nationalen Strategiepläne enthält. Auch wenn darin ein leicht höherer Umschichtungssatz zwischen erster und zweiter Säule (von 6 % auf 8 %, bei möglichen 15 %) vorgesehen ist, zeichnet sich auch auf nati-

onaler Ebene keine Transformation der GAP hin zu einer nachhaltigkeitsorientierten Agrarpolitik ab.

Um die Qualität des Policy-Mixes tatsächlich zu erhöhen, müsste an den drei genannten Dimensionen angesetzt werden: Erstens müsste die Gewichtung der GAP-Ziele neu balanciert werden. Angesichts der enormen Nachhaltigkeitsherausforderungen sollte dem Ziel der direkten Einkommensstützung weniger Bedeutung zukommen, um mehr Geld für Umwelt-, Klima- und Naturschutz bereitstellen zu können. Deshalb sollten die flächenbezogenen Direktzahlungen schrittweise reduziert und langfristig vollständig in Prämien für die Bereitstellung öffentlicher Güter und effektiver Agrarumweltmaßnahmen umgewandelt werden. Mit dem frei werdenden Budget müssten zudem Lern- und Anpassungsprozesse durch Aus- und Weiterbildungs- sowie Beratungsprogramme und Investitionsbeihilfen unterstützt werden. Zweitens müsste Augenmerk darauf gelegt werden, den Implementierungsprozess bestehender Agrarumweltinstrumente zu verbessern, um die Steuerungswirkung aufrechtzuerhalten (Pe'er et al. 2021). Das impliziert, ausreichend hohe Anreize für die Erfüllung anspruchsvoller Auflagen zu schaffen, aber auch Bottom-up-Ansätze zu fördern, um die Partizipation, Vernetzung und regionale Einbettung zu stärken, wodurch passgenaue Lösungen besser entwickelt werden können und die Motivation der Landwirt/innen steigt, Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz umzusetzen. Drittens müsste die Kohärenz des Policy-Mixes erhöht werden, indem die GAP konsequent mit relevanten EU-Querschnittsstrategien wie dem Green Deal abgestimmt wird. Dies würde konkret bedeuten, dass die GAP-Mittel gezielt für die in der Farm-to-Fork- und Biodiversitätsstrategie genannten Ziele wie zum Beispiel die Steigerung der ökologisch bewirtschafteten Flächen auf mindestens 25 % oder die Ausweitung von Naturschutzflächen auf mindestens 10 % bis jeweils 2030 eingesetzt werden.

Ein solcher Policy-Mix würde einen stärker integrierten Politikansatz verfolgen, der zu einer besseren Verbindung von Umweltproblemlagen, Politikzielen und -instrumenten führt und damit die Rahmenbedingungen für eine nachhaltigere Landwirtschaft setzen könnte.

Literatur

- Feindt, P. H./Grohmann, P./Krämer, C./Häger, A. (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Heißenhuber, A./Haber, W./Krämer, C. (2015): Umweltprobleme der Landwirtschaft. 30 Jahre SRU-Sondergutachten. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Pe'er, G./Birkenstock, M./Röder, N./Lakner, S. (2021): The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity. Braunschweig, Thünen-Institut.
- Peters, G. B. (2018): Policy Problems and Policy Design. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. doi: 10.4337/9781786431356
- WBGU (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Berlin, WBGU.

AUTOR/INNEN + KONTAKT

Pascal Grohmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Agrar- und Ernährungspolitik, Humboldt-Universität zu Berlin.

Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. E-Mail: pascal.grohmann@hu-berlin.de

Lea Kliem ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IÖW und geschäftsführende Vorständin beim Ernährungsrat Berlin e. V.

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Potsdamer Str. 105, 10785 Berlin. E-Mail: lea.kliem@ioew.de

Maren Birkenstock ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für ländliche Räume.

Thünen-Institut für ländliche Räume, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig. E-Mail: maren.birkenstock@thuenen.de



F wie Forschungspraxis

Gesellschaftliche Veränderungen speisen sich oft aus wissenschaftlichen Erkenntnissen. Gerade der Klimawandel zeigt dies eindrücklich. Wie die wechselseitige Einbettung von Wissenschaft und Gesellschaft auch die Forschungspraxis verändert, zeigen 14 Beiträge u. a. am Beispiel des Strukturwandels im Rheinland, im Ruhrgebiet und in der Lausitz.

J. Herberg, J. Staemmler, P. Nanz (Hrsg.)

Wissenschaft im Strukturwandel

Die paradoxe Praxis engagierter Transformationsforschung

368 Seiten, Broschur, 32 Euro

ISBN 978-3-96238-289-6

Bestellbar im Buchhandel und unter www.oekom.de.
Auch als E-Book erhältlich.

Die guten Seiten der Zukunft

