

© Schwerpunkt »Welt im Fieber – Klima & Wandel«

Wer keine Visionen hat, sollte zum Arzt gehen

Die Reform der europäischen Agrarpolitik – Blick zurück nach vorn

von Hannes Lorenzen

Kleine Zeitreise: Wir befinden uns im Januar 2027, die Agrarwende ist vollzogen und in Europa herrscht ein Geist der Zusammenarbeit und des Zusammenhalts. Die Covid-19-Pandemie und ihre Auswirkungen, die Einsicht in die Verwundbarkeit selbst hoch industrialisierter Gesellschaften im Bereich der Ernährung hat den Systemwechsel eingeleitet. Lokale und regionale Versorgungsstrukturen, und solidarische Formen der Landwirtschaft prägen das Bild. Was lange Zeit als allzu »visionär« abgetan wurde, ist Realität geworden. Schön wär's ... Ausgehend von diesem Zukunftsbild einer gelungenen Agrarwende skizziert der Autor des folgenden Beitrages das Zustandekommen und den Stand der aktuellen Auseinandersetzung um die europäische Agrarreform (GAP). Eine Reform, die den Namen kaum verdient, weil sie den nicht nachhaltigen Status quo eher fortschreibt als überwindet – obwohl es mit dem von der EU-Kommission angekündigten Green Deal und der dazugehörigen Farm-to-Fork-Strategie durchaus attraktive Visionen für eine komplette Neuausrichtung des überkommenen Agrarsystems gibt. Denn angesichts all der ökologischen wie ökonomischen Krisen kann business as usual für die nächsten Jahre – eigentlich – keine Option sein. Bei entsprechendem öffentlichen Druck und mit einer europaweiten Vernetzung der Bewegungen besteht dennoch die Chance, sowohl in den Verhandlungen auf EU-Ebene als auch in den nationalen Strategieplänen der Mitgliedsländer notwendige Änderungen zugunsten von Bauern und Bäuerinnen, Klima, Tier und Umwelt zu erreichen.

Brüssel, im Januar 2027

Endlich ist der Durchbruch gelungen! Die EU hat die Agrarwende vollzogen – radikal und kompromisslos. Die Einsicht kam spät, aber gerade noch rechtzeitig. Mit dem *Green Deal*, dem Programm *Farm to Fork* und der ambitionierten Biodiversitätsstrategie war die EU-Kommission Ende 2020 zwar auf den starken öffentlichen Druck eingegangen, aber noch ein letztes Mal an der Blockade des Agrarministerrats und am EU-Parlament gescheitert. Die agrarindustrielle Lobby hatte die agrarpolitisch völlig untauglichen Hektarprämien verteidigt und sowohl soziale wie ökologische Bedingungen für Direktzahlungen verhindert. Doch schon wenige Jahre später waren drastische Kurskorrekturen unausweichlich geworden. Die anhaltende Corona-Krise, extremes Wetter mit katastrophalen Überschwemmungen im Süden der EU sowie lang anhaltende Dürren und Ernteaufälle im Norden Europas hatten zu weiter zunehmenden Protesten auch der Bäuerinnen und Bauern geführt und die Mitgliedstaaten gezwungen, ihre strategischen Pläne für

die gesamte land- und forstwirtschaftliche Erzeugung neu auszurichten: Schrittweise wurden regenerative und sozialökologische Prinzipien ordnungspolitisch durchgesetzt und als Bedingung für öffentliche Förderung eingeführt. Die EU-Kommission lieferte dazu erstaunlich konsequente Richtlinien und Verordnungen. Bodenspekulanten, Großinvestoren und Agrarindustriellen wurde der Hahn mit Direktzahlungen abgedreht und die kleinstrukturierte bäuerliche und solidarische Landwirtschaft mit lokalen und regionalen Versorgungsstrukturen zur Maxime erklärt – nicht zuletzt, nachdem sich während der lang andauernden Corona-Krise die zentralen Verarbeitungs- und Versorgungsstrukturen als untauglich und ernährungspolitisch unsicher herausgestellt hatten.

Trotz der üblichen Blockaden und Streitigkeiten in Brüssel entstand zwischen 2021 und 2027 vor dem Hintergrund der durch Covid-19 ausgelösten europaweiten Wirtschaftskrise ein neuer europäischer Geist der Zusammenarbeit und des Zusammenhalts. Eine erstaunlich vitale Zivilgesellschaft, Bewegungen wie

Fridays for Future und ländliche Parlamente schufen in den Regionen ein neues Selbstvertrauen. Die überwiegend im urbanen Raum grassierende Wirtschaftskrise wurde nunmehr vom Land her angegangen. Viele junge Familien waren dank der neuen digitalen Möglichkeiten aus der Stadt in ländliche Gebiete umgesiedelt. Es entstanden zahlreiche neue Netzwerke innovativer Unternehmen und damit neue Existenzgrundlagen, die landwirtschaftliche, gartenbauliche sowie lebensmittelverarbeitende und touristische Aktivitäten mit breit gestreuten Onlinediensten kombinierten. Sozialökologische Land- und Forstwirtschaft, digitale und praktische In-situ-Ausbildung und vor allem technische wie soziale Innovationen im Bereich von lokalen Energie- und Transportsystemen und lokaler industrieller Fertigung von Maschinen und IT ermöglichten eine deutliche Entlastung der Ballungsräume und eine dem Klimawandel angepasste Bioökonomie vor Ort. Europa wurde mit seiner neuen integrativen Kraft zu einem Vorbild für viele Regionen der Welt, auch weil der lange Zeit grassierende Nationalismus durch neue Solidarität zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und Regionen an Bedeutung verlor. Europa kommt so dem Ziel der Klimaneutralität bereits Anfang 2027 ziemlich nahe. Die neuen Programme zur Mobilisierung und Förderung der Jugend im Rahmen eines neuen intergenerationalen Gesellschaftsvertrages hat den Transformationsprozess erstaunlich rasch vorangetrieben.

Träumerisch? Visionär? ...

Brüssel, im Januar 2021 – die politische Depression

Das Jahr beginnt mit einer großen wirtschaftlichen und politischen Depression. Die Demonstration der Zivilgesellschaft »Wir haben es satt!« kann nach elf Jahren des agrarpolitischen Dauerfeuers anlässlich der Internationalen Grünen Woche coronabedingt nicht mehr Zehntausende aus der ganzen Republik anreisen lassen. Auch ohne Abschluss der agrarpolitischen Trilogie gilt die Reform der europäischen Agrarpolitik (GAP) bereits jetzt als gescheitert. Der wievielte Reformversuch war das eigentlich? Seit einem halben Jahrhundert haben es gut ein Dutzend Agrarkommissare versucht, den Tanker umzusteuern: Manshold, MacSherry, Fischler, Steichen, Fischer Boel, Ciolos, Hogan. Was hat sich in dieser Zeit eigentlich im Grundsatz verändert? Es wird immer noch sehr viel Steuergeld verteilt. Wer viel Land hat, bekommt weiterhin viel Geld. Die bäuerliche Landwirtschaft verliert viele Menschen. Der agrarindustrielle Komplex gewinnt Macht. Die Verschuldung der Bauern nimmt zu. Die biologische Vielfalt nimmt ab. Das Risiko von Missernten in Zeiten des Klimawandels nimmt zu. Die

Bodenfruchtbarkeit und Ernährungssicherheit nimmt ab. Aber: Immer mehr Bäuerinnen und Bauern, immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher, immer mehr Organisationen der Zivilgesellschaft und vor allem die Jugend fordern die Agrarwende. Warum kommt sie nicht?

Agrarbusiness as usual

Es gibt zwei Gründe: zum einen die Unzertrennlichkeit der Seilschaften des agroindustriellen Komplexes, zum anderen die kontinuierliche strategische Schwäche der sozialen und ökologischen Gegenbewegungen. Die Agrarlobby hat sehr viele weitgehend unsichtbare politische Verbündete stromauf- und stromabwärts der landwirtschaftlichen Wertschöpfung: in den Chemie-, Maschinen-, Verarbeitungsbranchen und den Lebensmittelketten, in den Landwirtschaftsministerien und den Parlamenten. Es gelingt den so verwobenen etablierten Bauernverbänden, sich immer noch als Vertretung der Bauern zu präsentieren, die sie *de facto* schon lange nicht mehr sind. Die zahlreichen politischen Gegenbewegungen auf der anderen Seite, vom Natur-, Tier-, Umwelt- und Klimaschutz bis hin zu bäuerlichen und ländlichen Allianzen vertreten zwar generell eine gemeinsame Vision, haben aber keine gemeinsame Strategie zu deren praktischen Verwirklichung und zeigen vielleicht auch deshalb noch kein ausreichend gemeinsames politisches Handeln. So haben sie zwar eine erstaunlich kontinuierliche Präsenz in der Öffentlichkeit, aber können diese Kraft noch zu wenig nutzen, um die Agrarwende auch politisch durchzusetzen. Sie bestimmen zwar seit der vielen unübersehbaren Skandale und Schäden schon länger den politischen Diskurs, der die Agrarwende legitimiert und dringlich macht. Aber sie verlieren sich in unterschiedlichen Partikularinteressen und machen es den Beharrungskräften leicht, für den Erhalt des Status quo und ein business as usual die Strippen zu ziehen.

Institutionelle Kraftlosigkeit

Ein weiterer Grund der Reformunfähigkeit ist in den drei gesetzgebenden EU-Institutionen selbst angelegt. Der Druck zur Reform kommt seit den großen Überproduktionskrisen der 1980er- und 1990er-Jahre aus der Kommission. Sie ist Hüterin der Verträge. Sie hat das alleinige legislative Initiativrecht und muss gleichzeitig die Beschlüsse des Ministerrates und des Parlaments als Exekutive umsetzen. Sie muss den gemeinsamen Agrarhaushalt gemeinschaftlich verwalten und die Anwendung der gemeinschaftlichen Gesetze kontrollieren. Im Agrarministerrat dagegen werden nationale Interessen vertreten und politischer Erfolg wird daran gemessen, wie viel Geld aus dem gemeinsamen Haushalt nach Hause kommt. Seit das Europäische Parlament agrarpolitisch mitentscheidet, gab es Hoff-

nung, dass die GAP demokratisch reformiert würde und die Herausforderungen der Zeit in Angriff genommen würden. Diese Hoffnung hat sich während der letzten drei Reformversuche nicht erfüllt. Parlament und Rat haben schon im Vorfeld der Reformvorschläge der Kommission den Zahn vernünftiger Regelungen gezogen und im Gesetzgebungsverfahren vollends verwässert. So auch Ende 2020, zu Beginn der Trilogie zwischen Kommission, Rat und Parlament. Aber zur institutionellen Kraftlosigkeit gehören drei. Die Kommission hat sich mit den Vorschlägen zur Renationalisierung der GAP und mit schwachen Bedingungen für die Direktzahlungen im Grunde selbst entmachtet.

Agrarpolitik im Rückwärtsgang – die deutsche Ratspräsidentschaft 2020

Die deutsche Ratspräsidentschaft spielte unter dem Vorsitz von Julia Klöckner eine bemerkenswert rückwärtsgewandte Rolle. Die Ministerin hatte sich zwei Jahre lang bedeckt gehalten und im Hintergrund die Mitgliedstaaten auf eine gezielte Untergrabung der Kommissionsvorschläge eingestimmt. Gegen Ende der Präsidentschaft änderte sie ihre Rhetorik, verkaufte den Ratskompromiss als Riesenerfolg, fiel aber im Ergebnis mit der erzielten gemeinsamen Ratsposition hinter die aktuelle Agrarpolitik zurück. Unverbindlichkeit und Freiwilligkeit war die Devise in der Anwendung der Maßnahmen zum Klimaschutz, zum Schutz der Biodiversität oder der Förderung regenerativer Landwirtschaft – kurz: zu allen Herausforderungen der Zeit. Allen Ambitionen, die den Vorschlägen der Kommission mehr Substanz und Orientierung im Rahmen der nationalen Strategischen Pläne verliehen hätten, wurde eine Absage erteilt bis auf die Festlegung eines Mindestbudgets von 20 Prozent für die neuen unverbindlichen Öko-Regelungen. Damit waren Obergrenzen für Direktzahlungen, eine verbindliche Umverteilung von Mitteln der Ersten Säule in die ländliche Entwicklung, soziale und ökologische Innovationen von vornherein vom Tisch. Unter dem Strich war die Ratsposition vor Beginn der Trilog-Verhandlungen mit dem Parlament eine Reform im Rückwärtsgang und eine Einladung an das Parlament, sich am Ende beim business as usual wiederzutreffen.

»Mehr ging nicht« – zahnloses EU-Parlament

Das EU-Parlament hat sich gegenüber dem Rat ein weiteres Mal als zahnloser Tiger erwiesen. Es hat in seiner Position bereits vor Beginn der Trilog-Verhandlungen die ökologischen und sozialen Ambitionen der Zivilgesellschaft und der fortschrittlichen Bauern- und Umweltverbände zurückgewiesen. Eine große Koalition aus Christdemokraten, Sozialisten und Liberalen hat gemeinsam jegliche sozialen oder

ökologischen Präzision in den legislativen Entschlüssen abgelehnt, die zumindest im Bereich der weitgehend freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen und der gezielten Förderung von bäuerlichen Strukturen eine Richtung für die Ausarbeitung der Nationalen Strategiepläne der Mitgliedstaaten gegeben hätten. Der Refrain »Mehr ging wirklich nicht« vieler Abgeordneter aus dem Mehrheitslager, die sich mehr gewünscht hätten, lässt erahnen, dass in den noch andauernden Trilogien zwischen Rat und Parlament nicht mehr viel zu verhandeln ist.

Nationale Strategische Pläne – Renationalisierung der Risiken oder grüne Chance?

So liegt der Ball nun in den Verwaltungen und Entscheidungsgremien der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Verweigerung von Kommission, Rat und Parlament, auf europäischer Ebene die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten in konkrete politische Vorgaben zu übersetzen, war ja immerhin gepaart mit einem erheblichen Zuwachs an Gestaltungsmöglichkeiten für die GAP-Umsetzung durch die 27 Hauptstädte. Die Gefahr einer Renationalisierung und eines destruktiven Wettbewerbs ist groß. Aber ihr ist am ehesten beizukommen, wenn die föderalen und nationalen Administrationen und Regierungen nicht mehr unter Ausschluss der Öffentlichkeit business as usual praktizieren können. Ambitionierte Strategiepläne wird es nur dann geben, wenn öffentlich Druck gemacht wird und eine strategische Vernetzung zwischen den Bewegungen europaweit organisiert wird. In Deutschland wird es darauf ankommen, dass diejenigen Parlamentsvertreter in Bund und Ländern, die die Beschlüsse aus Brüssel als zu wenig ambitioniert beispielsweise im Hinblick auf die Förderung einer bäuerlichen Landwirtschaft, auf Schutz des Klimas und der Biodiversität kritisieren, ihren Einfluss beim Anfang 2021 anstehenden Gesetz zur Umsetzung der GAP-Reform geltend machen. Und insbesondere die GRÜNEN sind aufgefordert, ihren Einfluss in Parlamenten und Regierungen der grün (mit-)regierten Länder (»G-Länder«) konsequent zur Geltung zu bringen. Wenn sie in der nächsten Bundesregierung vertreten sein sollten und darin für die Agrar- und Klimapolitik verantwortlich wären, müssten sie eine volle Legislaturperiode lang in einem Rahmen arbeiten können, der die GAP auf nationaler Ebene reformiert. Andernfalls würden sie einen Kernbereich ihres Programms aufgeben.

Green Deal und Farm to Fork – Joker oder Bauchlandung?

Die Vorschläge der Kommission für einen Europäischen *Green Deal* und für eine spezifische Farm-to-

Fork-Strategie sind dem Beschluss der EU geschuldet, 2050 als drittgrößter Wirtschaftsraum der Welt klimaneutral zu werden. Kommissionspräsidentin von der Leyen verglich dieses politische »Wagnis« im Frühjahr 2020 mit der Landung des Menschen auf dem Mond.

Die Kommission veröffentlichte die strategischen Beschlüsse zum *Green Deal* zwei Jahre nach Vorlage der legislativen Vorschläge zur GAP-Reform. Sie hätte zu diesem Zeitpunkt ihre GAP-Vorschläge wenigstens anpassen, wenn nicht zurückziehen müssen, denn diese waren für die Umsetzung der Vorgaben des *Green Deal* untauglich geworden. Auch das Parlament und der Rat hätten ihre Beratungen unterbrechen bzw. die Vorschläge der Kommission zurückweisen können, um eine entsprechende Anpassung abzuwarten und die klimarelevanten Zielvorgaben in die GAP-Reform zu integrieren. Keine der drei Institutionen hat die Initiative hierzu ergriffen und damit die im Kern richtigen und notwendigen Strategievorschläge der Kommission ins Leere laufen lassen. Wegen der Corona-Krise war die Arbeit der Institutionen im Frühjahr 2020 ohnehin stark verlangsamt bzw. ganz zum Erliegen gekommen. Es bestand also durchaus die Möglichkeit einer Revision. Auch wenn diese Chance der Aktualisierung der GAP-Reform politisch Anfang 2021 noch besteht, scheint die Reform der GAP ein weiteres Mal in die falsche Richtung weiter zu laufen.

Der *Green Deal*, angelehnt an den US-amerikanischen Gesellschaftsvertrag des *New Deal* unter Präsident Roosevelt während der großen Wirtschaftsdepression in den 1930er-Jahren, soll in allen Wirtschaftsbereichen der EU CO₂ einsparen und klimaneutrale Innovationen fördern, aber gleichzeitig auch eine neue Wachstumsstrategie und die globale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen. Die Landwirtschaft wird ausdrücklich als wichtiger Pfeiler diese Strategie genannt, allerdings vor allem in Hinsicht auf eine Reduzierung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, neue Aufforstung und die Ausdehnung von Schutzgebieten. Mindestens 30 Prozent der Landfläche und 30 Prozent der Meere der EU sollen besonders geschützt werden. Schutzgebiete wie FFH und Natura 2000 sollen ausgeweitet und vernetzte ökologische Korridore geschaffen werden. Katastrophenvorsorge, Renaturierung von Flussläufen, spezielle Gebiete für die CO₂-Speicherung sind damit überwiegend außerhalb der landwirtschaftlichen Produktion angesiedelt. Zwar wird auf das Risiko chemischer Pestizide im Pflanzenbau und von Antibiotika in der Tierhaltung hingewiesen und eine Reduzierung der ausgebrachten Mengen um 50 Prozent bis 2030 sowie eine Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Flächen auf 25 Prozent vorgeschlagen. Aber eine agrarpolitische Wende hin zu sozialökologischer Transformation der

Landwirtschaft ist weder im *Green Deal* noch in der darin eingebundenen Farm-to-Fork-Strategie auch nur im Ansatz ausbuchstabiert. Von der Leyens Kommission scheitert damit schon beim Start zum Mond.

»Du entscheidest!«

Vielmehr wird Verbraucherinnen und Verbrauchern nahegelegt, ihr Ernährungsverhalten zu ändern und die Verschwendung von Lebensmitteln zu vermeiden. Wieder einmal sind in den Vorschlägen der Kommission die Herausforderungen korrekt beschrieben, ohne dass die notwendigen strukturellen Transformationsprozesse politisch durchdekliniert werden. Vielmehr findet sich in den Vorschlägen eine Sammlung von Begriffen, die nicht richtig zueinander passen wollen. Da wird der Verlust von Bodenfruchtbarkeit und Nährstoffen richtig benannt, aber ihre Vermeidung auf Präzisionslandwirtschaft und Digitalisierung reduziert. Da wird sogar »qualifizierter Marktzugang« gegen soziales und ökologisches Dumping propagiert, ohne aber die dafür notwendigen Änderungen von Freihandelsabkommen auch nur im Ansatz zu benennen.

Richtig bleibt der gemeinschaftliche Anspruch und die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, den Klimawandel, den Verlust der Artenvielfalt und den Schutz der natürlichen Ressourcen zu den unmittelbar dringlichsten Aufgaben der gesamten Union zu machen. Und deshalb bleibt es auch dringlich und richtig, die Forderung nach einer Revision der Reformvorschläge der GAP einzufordern. Die EU-Kommission könnte jetzt ihren Joker ziehen und damit die Ernsthaftigkeit ihrer Klima- und Umweltziele unter Beweis stellen. Oder sie kann ihre integrative Rolle verspielen und eine politische Bauchlandung machen, die bis weit in die Zukunft ihre Rolle als Hüterin der Integration verspielt. Es ist skandalös, dass der Rat in seiner Stellungnahme vom Oktober 2020 selbst die geringsten Schritte im Zusammenhang mit dem Umwelt- und Klimaschutz dadurch blockiert, dass er die Kommission auffordert, zunächst Folgenabschätzungen und wissenschaftliche Gutachten zum *Green Deal* und zur Farm-to-Fork-Strategie durchzuführen, bevor weiter über die Integration der darin vorgegebenen Ziele im Rahmen der GAP-Reform beraten werden könne. Es ist also politisch richtig, die Kommission jetzt unter Druck zu setzen, entweder ihre Reformvorschläge zurückzuziehen oder zumindest zur Halbzeit der nun begonnenen Förderperiode (2021 bis 2027) einen neuen Vorschlag für eine konsequente Reform der GAP vorzulegen und die Vorgaben des *Green Deals* und der Farm-to-Fork-Strategie in einen neuen Vorschlag zu überführen.

Vision für den Ländlichen Raum 2040

»Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen«, pflegte Altbundeskanzler Schmidt unliebsamen Visionären

zu entgegnen. Sein Rat kann helfen, wenn Visionen Alpträume sind. Aber die eingangs skizzierte Vision 2027 ist es nicht. Im Gegenteil: Ohne Visionen, ohne klare Vorstellungen von einer wünschenswerten Zukunft ist die Politik orientierungslos. Es hilft aber auch nicht, wenn die Zeiträume für Visionen zu weit in der Zukunft liegen. Die neue Initiative »Langzeit-Vision der EU Kommission für das ländliche Europa« zielt auf das Jahr 2040. Der Visionsprozess wurde von der EU-Kommission im September 2020 angestoßen und soll im März 2021 in einer großen Konferenz zur Zukunft des ländlichen Europa und einer offiziellen »Mitteilung« münden, dem ersten Entwurf für ein neues Reformprojekt.

War da was? Ein neues Reformprojekt nach 2027? Zunächst die gute Nachricht: Es geht in dem Prozess um den gesamten ländlichen Wirtschaftsraum, um die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Die schlechte Nachricht: Es gibt keinerlei Bezug zur Reform der GAP, weil sie bereits

als beschlossen gilt. Es gibt auch keine prozedurale Verbindung zu den Nationalen Strategieplänen der Mitgliedstaaten und keinen Ansatz für ein Programm oder eine Strategie, die eine mögliche Revision oder Anpassung der Strategischen Pläne vorsieht. Die Vision setzt also erst nach 2027 an und soll dann bis 2040 reichen. Alles ein bisschen spät. Wir müssen *jetzt* die Richtung ändern. Sieben Jahre agrarpolitischen Stillstand können wir uns nicht leisten.



Hannes Lorenzen

ist Agrarsoziologe und war von 1985 bis 2019 Berater der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament. Zurzeit Vorsitzender von ARC2020 und Forum Synergies sowie Beiratsmitglied des Institute for Agriculture & Trade Policy (IATP).

hansmartin.lorenzen@gmail.com
www.arc2020.eu, www.forum-synergies.eu