

GAP-Reform

**Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung
des
Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
des
Deutschen Bundestages
am 22. Oktober 2012**

von

**Prof. Dr. Folkhard Isermeyer
Prof. Dr. Peter Weingarten
Thünen-Institut**

Braunschweig, 10. Oktober 2012

Vorbemerkung

Die Legislativvorschläge der Kommission werden nur sehr begrenzt zur Bewältigung der Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume beitragen können. Vielmehr stellen sie den Versuch dar, ein überholtes Instrument (Direktzahlungen) neu zu legitimieren. Die hierzu vorgeschlagene Einführung einer Ökologisierungsprämie (Greening der Direktzahlungen) und die damit verbundenen, EU-weit einheitlich geltenden Auflagen hätten zwar positive Auswirkungen auf die Biodiversität. Bei gleichem Mitteleinsatz ließe sich mit gezielteren, auf die jeweiligen Bedingungen in den Mitgliedstaaten zugeschnittenen 2.-Säule-Maßnahmen aber ein deutliches Mehr an Umwelt- und Klimaschutzleistungen erzielen. Eine Grundabsicherung der Einkommen einer bestimmten Berufsgruppe, wie sie mit der Basisprämie der Direktzahlungen angestrebt wird, stellt kein überzeugendes Ziel für eine EU-Politik dar und wird sich im Übrigen mit den vorgeschlagenen Maßnahmen auch nicht erreichen lassen. Für den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und der EU-Landwirtschaft sind die Direktzahlungen in der vorgeschlagenen Höhe und Ausgestaltung nicht erforderlich.

Wir plädieren dafür,

- die anstehende GAP-Reform zu nutzen, ein klares Signal für den langfristigen Ausstieg aus einem flächendeckenden System der Direktzahlungen bei gleichzeitigem Ausbau zielgerichteterer Maßnahmen (2. Säule der GAP) zu geben. Dies wäre auch aus Gründen der Erhöhung der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes für alle betroffenen Akteure wünschenswert.
- die Möglichkeiten der Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule voll zu nutzen und benachteiligte Gebiete aus der 1. Säule zu fördern, damit die dadurch in der 2. Säule freiwerdenden Mittel für andere Maßnahmen zur Förderung ländlicher Räume genutzt werden können;
- die Kofinanzierungsregeln dahingehend anzupassen, dass eine Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule für die Mitgliedstaaten attraktiver wird und sich die Höhe der Kofinanzierung stärker am europäischen Mehrwert der Maßnahmen ausrichtet;
- das Greening unter dem Blickwinkel zu betrachten, wie mit dem hierfür vorgesehenen Finanzvolumen ein möglichst hoher Ertrag an Umwelt- und Klimaschutzleistungen erzielt werden kann, und nicht als notwendige Begründung für den Erhalt der Direktzahlungen. Das Argument, dass die Direktzahlungen nur durch ein Greening gerechtfertigt werden können, ist kein Argument für ein Greening, sondern eines gegen die Direktzahlungen.

Die endgültigen Regelungen zu den ökologischen Vorrangflächen

- sollten Möglichkeiten zum gesteuerten zwischenbetrieblichen Transfer von ökologischen Vorrangflächen bieten, um diese an den Stellen zu konzentrieren, wo sie den größten Umweltnutzen stiften und

- sollten es ermöglichen, dass die Teilnahme an bestimmten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen angerechnet wird.
- Geprüft werden sollte die Option, dass Mitgliedstaaten für die Ökologisierungskomponente vorgesehene Finanzmittel zweckgebunden und ohne Erfordernis einer nationalen Kofinanzierung in die 2. Säule transferieren und im Gegenzug der betriebliche Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen reduziert wird.

Die Legislativvorschläge der Kommission tragen dem Ziel der Vereinfachung der GAP nicht Rechnung, vielmehr ist von einem weiteren Anstieg der Bürokratie auszugehen. Nur zum Teil gehen die höheren Bürokratiekosten mit positiven Auswirkungen auf andere Ziele einher (z.B. höhere Zielgerichtetheit von Maßnahmen). Auch vor diesem Hintergrund sollten die Vorschläge zur Abgrenzung „aktiver Landwirte“ unseres Erachtens gestrichen werden.

Für eine ausführliche Stellungnahme zu den GAP-Vorschlägen wird ergänzend auf folgende beigefügte Arbeiten aus dem Thünen-Institut verwiesen:

FORSTNER, B., DEBLITZ, C., KLEINHANß, W., NIEBERG, H., OFFERMANN, F., RÖDER, N., SALAMON, P., SANDERS, J., WEINGARTEN, P. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04*, Braunschweig, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn050475.pdf.

GRAJEWSKI, R., BATHKE, M., BERGSCHMIDT, A., BORMANN, K., EBERHARDT, W., EBERS, H., FÄHRMANN, B., FENGLER, B., FITSCHEN-LISCHEWSKI, A., FORSTNER, B., KLEINHANß, W., NITSCH, H., OSTERBURG, B., PLANKL, R., RAUE, P., REITER, K., RÖDER, N., SANDER, A., SCHMIDT, T. G., TIETZ, A., WEINGARTEN, P. (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 : eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2011/08*, Braunschweig, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049621.pdf.

ISERMEYER, F. (2012): Erst die Mittel, dann das Ziel? Wie sich die EU-Agrarpolitik in eine Sackgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann, in: Lange, J. Die Begründung der Gemeinsamen Agrarpolitik, *Loccumer Protokolle 5/12*, Rehburg-Loccum, S.19-62.

Inhalt

1.	Sind aus Ihrer Sicht die Direktzahlungen zwingend notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im internationalen Maßstab zu erhalten, und wie müsste die GAP auch im Hinblick auf einen Ausstieg aus den Direktzahlungen nach 2020 konzipiert werden?	6
2.	Sind die Programmvorstellungen der EU-Kommission für die 2. Säule dazu geeignet, die tatsächlichen Anforderungen an ländliche Räume wie u.a. demografischer Wandel, soziale Infrastruktur gerecht zu werden oder müssten diese ggfs. neu ausgerichtet werden?	6
3.	In welcher Höhe sollte aus Ihrer Sicht die Umschichtungsmöglichkeit von Finanzmitteln von der 1. in die 2. Säule ausgestaltet werden?	7
4.	Wie bewerten Sie die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung des Greenings, und welche Änderungsvorschläge haben Sie? Wo gibt es Abgrenzungsprobleme zur 2. Säule und wie könnten diese aufgelöst werden?	7
5.	Wie bewerten Sie die vorgesehenen Kofinanzierungsmodalitäten für die 2. Säule?	9
6.	Wie müssen Ihrer Ansicht nach die Maßnahmen des Greenings ausgestaltet werden, damit sie europaweit und in der Fläche eine signifikante ökologische Wirkung entfalten können, und wie bewerten Sie die Vorschläge zur Freistellung bestimmter Betriebe vom Greening (Kleinbetriebe, „Green by definition“)?	10
7.	Wie bewerten Sie die vorliegenden Legislativvorschläge hinsichtlich der Zielsetzung, die Macht der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken, und welchen Änderungsbedarf sehen Sie?	11
8.	Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?	12
9.	Wie bewerten Sie die Vorschläge zu Kappung bzw. Degression der Direktzahlungen?	13
10.	Wie bewerten Sie die im Legislativvorschlag zur ELER-Verordnung verankerten Instrumente bezüglich ihrer Tauglichkeit für die Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz, und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?	14
11.	Einkommenswirkung der Direktzahlungen: Bitte bewerten Sie die 1. Säule der GAP in der Bedeutung für die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen in Europa. Kann man über die gesamte Geltungszeit der Reform die Einkommenssicherung als qualifizierendes Argument für die Höhe und Art der Direktzahlungen vertreten?	16
12.	Soziale Leistungen: In den Vorschlägen der Kommission ist indirekt über den Degressions- und Kappungsvorschlag eine Bindung der Direktzahlungen an betriebliche Arbeitsplätze enthalten. Bitte bewerten Sie diesen Vorschlag der Kommission. Welche möglichen weiteren Vorschläge sehen Sie zur Einbeziehung des Faktors Arbeit und der ländlichen Arbeitsplatzsicherung in der GAP?	16
13.	Greening: Wie bedeutsam ist aus Ihrer Sicht die Position der Kommission, das Greening für alle antragstellenden Betriebe zur Pflicht zu machen und für eine EU – weite Geltung zu sorgen und ist in dem Zusammenhang die Begrenzung bzw. der Anteil von 30 Prozent der 1. Säule Mittel richtig?	17
14.	Aktiver Landwirt: Welche Position vertreten Sie zum Vorschlag der Kommission der Abgrenzung „aktiver Landwirte“? Ist es aus Ihrer Sicht richtig den Bezug der Direktzahlungen zu landwirtschaftlichen bzw. nicht landwirtschaftlichen Einkommen zu setzen? Wie könnte aus Ihrer Sicht eine Abgrenzung aktiver Landwirte aussehen?	17
15.	WTO – Kontext: Gelingt es aus Ihrer Sicht mit den vorliegenden Vorschlägen zur GAP-Reform einen Effekt auf die Debatte um soziale und ökologische Rahmenbedingungen in den WTO –	

- Verhandlungen zu bewirken? Was muss aus Ihrer Sicht getan werden, um die EU-Agrarpolitik kohärenter zur EU-Entwicklungspolitik zu machen?17
16. Berechnungen zeigen, dass es gerade für viehhaltende Betriebe ökonomisch Sinn machen kann, auf die Greening-Prämie zu verzichten, weil die Kosten für die Erfüllung der Greening-Auflagen die Höhe der Greening- Prämie übersteigen. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die tatsächliche Lenkungswirkung der Greening-Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft?18
17. Die Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule ermöglichen einen zielgenauen Zuschnitt auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule wären hingegen in allen 27 EU- Mitgliedsstaaten ohne Berücksichtigung regionalspezifischer Herausforderungen an den Umweltschutz umzusetzen. Wie bewerten Sie dies im Hinblick auf die finanzielle und ökologische Effizienz der Greening- Maßnahmen?.....19
18. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung zur Kappung und Degression der Direktzahlungen zeigt hinsichtlich der betroffenen Betriebe eine sehr geringe Wirkung. In Deutschland wären vor allem agrargenossenschaftliche Betriebe in den neuen Bundesländern von der Kappung berührt. Sehen Sie in einer solchen Differenzierung der Direktzahlungen nach großen und kleinen Betrieben eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen?.....19
19. Die EU-Kommission hat das Ziel ausgegeben, die GAP merklich zu entbürokratisieren. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Regelungen zum „aktiven Landwirt“ in der 1. Säule?20
20. Sehen Sie in den Verordnungsvorschlägen das Ziel der EU-Kommission erfüllt, die GAP zu entbürokratisieren? Bitte bewerten Sie die Frage der Bürokratiekosten aus Sicht der der Zuwendungsempfänger und aus Sicht der umsetzenden Behörden.20
21. Wie beurteilen Sie die neuen biophysikalischen Kriterien im Hinblick auf den Umfang und Zuschnitt der benachteiligten Gebiete und die Auswirkung der Änderungen auf die verschiedenen Regionen Deutschlands?.....21
22. In welcher Weise beeinflussen die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos zu Kappung und Degression sowie zum Greening die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft den beiden globalen Herausforderungen: a) der Produktion von Lebensmitteln und b) der Produktion von Biomasse für die energetische Verwertung gerecht zu werden, und welche Auswirkungen haben sie auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte im internationalen Vergleich?.....22
23. In welcher Weise beschränken die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos die unternehmerische Freiheit der Landwirte in Deutschland, die Minderungen der Direktzahlungen durch eine nachhaltige Intensivierung der Bewirtschaftung sowie durch Ausweitung des Betriebes auszugleichen und inwiefern bedeuten diese Vorschläge einen Paradigmenwechsel gegenüber den bisherigen Agrarreformen, die Anreize gesetzt haben, dass Landwirte ihr Einkommen zunehmend am Markt erwirtschaften und damit unabhängiger von Transferzahlungen werden?.....23
24. Welche Folgen wird neben den direkten Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftlichen Betriebe das „Greening“ in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft haben (z.B. auf Betriebsstrukturen, Zulieferer, Pachtpreise bis hin zu Verbraucherpreisen) und welche Mitnahmeeffekte sind zu befürchten?.....24
25. Wie bewerten Sie die Befürchtung, dass es durch die mit den Greening- bzw. den ELER-Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf den übrigen bewirtschafteten Flächen sowie in anderen Weltregionen kommt, deren negativen Umwelteffekte die postulierten positiven Effekte in Europa übersteigen?.....25

1. *Sind aus Ihrer Sicht die Direktzahlungen zwingend notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im internationalen Maßstab zu erhalten, und wie müsste die GAP auch im Hinblick auf einen Ausstieg aus den Direktzahlungen nach 2020 konzipiert werden?*

In der gegenwärtigen Höhe und Ausgestaltung sind die Direktzahlungen nicht zwingend nötig, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft zu erhalten (ausführliche Begründung im beigefügten Aufsatz Isermeyer (2012): Erst die Mittel, dann das Ziel?).

Im Hinblick auf die Konzipierung eines aus unserer Sicht sinnvollen schrittweisen Ausstiegs nach 2020 ist es empfehlenswert, das Greening der ersten Säule jetzt – sofern es überhaupt sein muss – mit möglichst geringem administrativen Aufwand zu betreiben und möglichst schnell die Weichen zugunsten einer nachhaltigen tragfähigen Agrarpolitik zu stellen:

- Wichtig wäre es, den (schrittweisen) Ausstieg aus den Direktzahlungen sowie den gleichzeitigen Ausbau zielführenderer Maßnahmen als Ziel der GAP-Reform zu formulieren und glaubhaft zu signalisieren, indem bereits in der nächsten Förderperiode die Direktzahlungen von Jahr zu Jahr stärker gekürzt und die gekürzten Mittel in die 2. Säule transferiert werden. Selbst wenn die jährlichen Kürzungen in der nächsten Förderperiode nur gering wären, wären sie aus unserer Sicht als Signal für den Ausstieg aus den Direktzahlungen nach 2020 wichtig.
 - Um das bestehende und nach den Legislativvorschlägen noch zunehmende Missverhältnis zwischen den EU-Finanzierungsanteilen an 1. und 2. Säule zu reduzieren, wäre zu erwägen, die Kofinanzierungssätze der 2. Säule zu erhöhen und damit die 2. Säule für die Mitgliedstaaten attraktiver zu machen.
 - Zum anderen wäre zu erwägen, den landwirtschaftlichen Betrieben eine Absenkung der Verpflichtung zur Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen anzubieten, wenn sie an bestimmten Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen.
 - Man könnte auch erwägen, für jene Mitgliedstaaten, die von der Option Gebrauch machen, Mittel aus der 1. in die 2. Säule zu transferieren, eine Pauschal-Entlastung bei den Greening-Vorgaben zu den ökologischen Vorrangflächen vorzusehen, wenn die transferierten Mittel für bestimmte Maßnahmen verwendet werden, und die Greening-Vorgaben zum Grünlanderhalt und zur Anbaudiversifizierung über den Erhalt des Bodenkohlenstoffs weiterhin im Rahmen des Cross-Compliance zu regeln.
2. *Sind die Programmvorstellungen der EU-Kommission für die 2. Säule dazu geeignet, die tatsächlichen Anforderungen an ländliche Räume wie u.a. demografischer Wandel, soziale Infrastruktur gerecht zu werden oder müssten diese ggfs. neu ausgerichtet werden?*

Der demographische Wandel, der zunehmende interregionale Wettbewerb und die Entwicklung hin zu wissensbasierten Ökonomien stellen für viele ländliche Regionen große Herausforderungen dar, zu deren Bewältigung die 2. Säule der GAP bestenfalls einen Teilbeitrag leisten kann. Hier ist es wichtig, die Erwartungen an die 2. Säule nicht zu überfrachten und die Möglichkeiten, die die 2. Säule bereits heute für über den Agrarsektor hinausgehende

Fördermaßnahmen bietet, stärker als bisher in Deutschland geschehen zu nutzen. In der nächsten Förderperiode könnten die Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten noch stärker nutzen, da für die Verwendung des ELER-Budgets weniger Vorgaben gelten sollen (sie könnten allerdings auch einen stärkeren Fokus auf andere, z.B. agrarbezogene Maßnahmen setzen). Langfristig sollte die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich der ländlichen Entwicklung im Sinne einer territorial ausgerichteten und problemorientierten Politik kritisch geprüft werden. Hierbei kann an den Empfehlungen angeknüpft werden, die der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV bereits 2006,

Die durch den vorgeschlagenen gemeinsamen strategischen Rahmen angestrebte stärkere Abstimmung zwischen den Strukturfonds und dem ELER ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn die Kommissionsvorschläge zur Partnerschaftvereinbarung nicht auf Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen zugeschnitten sind.

Die Förderung der ländlichen Entwicklung fällt finanziell viel zu niedrig aus, sowohl im Vergleich zur klassischen Agrarförderung als auch gemessen an den tatsächlichen Herausforderungen in vielen ländlichen Problemregionen.

3. In welcher Höhe sollte aus Ihrer Sicht die Umschichtungsmöglichkeit von Finanzmitteln von der 1. in die 2. Säule ausgestaltet werden?

In möglichst großem Umfang. Wenn der Bund eine solche Entscheidung für Deutschland insgesamt nicht treffen will, sollte er die Direktzahlungsverordnung so umsetzen, dass jedes Bundesland für sich über mögliche Umschichtungen entscheiden kann.

Um die Option der Umschichtung von bis zu 10 % der Direktzahlungsmittel aus der 1. in die 2. Säule für die Mitgliedstaaten attraktiver zu machen und das Missverhältnis zwischen den EU-Finanzierungsanteilen an 1. und 2. Säule (s. Antwort zu Frage 7) abzubauen, sollte dies mit einer Erhöhung der Kofinanzierungssätze in der 2. Säule einhergehen.

Um die verfügbaren Mittel für gezielte Maßnahmen in der 2. Säule zu erhöhen, sollte Deutschland darüber hinaus die Möglichkeit nutzen, benachteiligte Gebiete über die 1. Säule zu fördern. Deutschland sollte zudem prüfen, von der Möglichkeit der gekoppelten Stützung gemäß Art. 38 ff. für nicht marktfähige Leistungen (z. B. Blühstreifen) oder für Ökolandbau Gebrauch zu machen (s. Forstner et al. 2012, S. ix).

4. Wie bewerten Sie die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung des Greenings, und welche Änderungsvorschläge haben Sie? Wo gibt es Abgrenzungsprobleme zur 2. Säule und wie könnten diese aufgelöst werden?

Das Greening der 1. Säule ist grundsätzlich problematisch (ausführliche Begründung s. Isermeyer 2012). Forstner et al. (2012, S. 32) bringen das Kernproblem auf den Punkt: „Die Begründung der Direktzahlungen steht vor dem Grunddilemma, dass Umweltmaßnahmen in der 1. Säule, die für alle Landwirte in der EU-27 gelten, prinzipiell leicht administrativ- und kontrollierbar sein müssen und damit in der Regel weniger zielgerichtet sind als freiwillige Umweltmaßnahmen in der 2. Säule. Ein ‚Greening‘ der 1. Säule läuft damit immer Gefahr, nur eine scheinbare ‚Begründung‘ mit hohen Mitnahmeeffekten zu sein oder die Umweltleistung-

gen mit zu hohen Kosten zu erkaufen, da der Heterogenität in der EU nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Durch gezielte Umweltmaßnahmen kann mit dem gleichen Finanzaufwand ein Mehr an öffentlichen Gütern erstellt werden.“

Aufgrund ihrer Vorfestlegung zugunsten der 1. Säule hat sich die Politik nun in ein Dilemma manövriert: Entweder sie nimmt mit erheblichem Aufwand eine verbesserte Detailsteuerung des Greening vor (was fachlich geboten wäre), dann stabilisiert sie jedoch einen Politikanatz, der unseres Erachtens eigentlich gar nicht eingeführt werden sollte. Oder sie unterlässt diese Detailsteuerungen, was zur Folge hat, dass die Umweltwirkungen des Greening eher gering bleiben. Die Umweltwirkungen der ökologischen Vorrangflächen werden dann nur unwesentlich höher sein als jene, die vor 2008 im Rahmen der damaligen Flächenstilllegungsregelungen auf den tatsächlich stillgelegten Flächen erzielt wurden (zu den möglichen Auswirkungen des Greening in Deutschland vgl. Forstner et al. 2012).

Da Agrarumweltpolitik in der 2. Säule wesentlich wirksamer und effizienter gestaltet werden kann als mit dem flächendeckenden Greening der 1. Säule, sollte in den EU-Beschlüssen vorgesehen werden, dass Landwirte sich die Teilnahme an bestimmten Agrarumweltmaßnahmen auf ihre Verpflichtung zur Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen anrechnen lassen können (s. Antwort zu Frage 1). Zudem empfehlen wir, Möglichkeiten zum gesteuerten zwischenbetrieblichen Transfer von ökologischen Vorrangflächen zu schaffen. Dies wäre auch aus ökologischer Sicht zu begrüßen, wenn durch den Einsatz gezielter Anreiz- und Planungsinstrumente ökologische Vorrangflächen an den Stellen konzentriert würden, wo sie den größten Umweltnutzen stiften (entlang der Achsen der regionalen Biotopverbundplanung, Pufferstreifen an Gewässern etc.) (Forstner et al. 2012, S. 35). Zu prüfen wäre, ob auf ökologischen Vorrangflächen gesellschaftlich erwünschte Nutzungen wie Leguminosenanbau oder Kurzumtriebsplantagen möglich sein sollten.

Die ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) werden in den meisten Fällen nur dann ihren vollen Umwelteffekt entfalten, wenn die Flächenbereitstellung (finanziert über die 1. Säule) durch sinnvolle Bewirtschaftungsmaßnahmen (finanziert über die 2. Säule) ergänzt wird. Hierfür sollten, sofern sich das von der EU-Kommission vorgesehene Greening nicht abwenden lässt, entsprechende Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule angeboten werden. Dies verdeutlicht aber noch einmal die Kostspieligkeit des Greenings: „Laut Mitteilung der EU-Kommission zur GAP 2020 basiert die Ökologisierungskomponente ‚auf den mit der Durchführung dieser Maßnahmen verbundenen Zusatzkosten‘. Wenn in Deutschland ein Betrieb, der die Greening-Auflagen Anbaudiversifizierung und Grünlanderhalt bereits erfüllt, für seine gesamte Fläche eine Ökologisierungskomponente von rund 100 €/ha bekommt, erhält er bei 7 % ÖVF je Hektar ÖVF letztendlich 1.400 €. Wenn dann trotzdem zur Erzielung möglichst hoher Umwelteffekte weitere Agrarumweltmaßnahmen auf ÖVF für notwendig erachtet werden, zeigt dies, dass die Umwelteffekte des Greening sehr teuer erkaufte werden.“ (Forstner et al. 2012, S. 33).

Bei den Vorgaben zur Anbaudiversifizierung sollte die 5 %-Vorgabe für die dritte Kultur dahingehend geändert werden, dass die dritte und evtl. weitere Kulturen zusammen mindestens 5 % ausmachen. Wenn, wie die Kommission im Nachgang zu den Legislativvorschlägen erläutert hat, ökologische Vorrangflächen als eine Kultur im Sinne der Anbaudiversifizierung gelten, sollte ehrlicherweise bei der Anbaudiversifizierung gesagt werden, dass diese nur den

Anbau von zwei landwirtschaftlichen Kulturen erfordert. Klargestellt werden sollte auch, ob Betriebe mit 100 % ökologischen Vorrangflächen die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung erfüllen.

5. *Wie bewerten Sie die vorgesehenen Kofinanzierungsmodalitäten für die 2. Säule?*

Der vorgesehene maximale Kofinanzierungssatz der EU beträgt für alle Regionen in Deutschland für die 2. Säule grundsätzlich 50 % (80 % für einzelne Maßnahmen nach Art. 15, 28, 36 sowie für LEADER). Die folgende Bewertung erfolgt vergleichend a) zu den vorgesehenen Modalitäten im EFRE, b) zur laufenden Förderung in der 2. Säule und c) zu den laufenden und vorgesehenen Modalitäten für die 1. Säule.

- a) Der Entwurf zur GSR-Verordnung¹ sieht drei Gebietskategorien in Deutschland vor: weniger entwickelte Regionen und die Regionen, die bisher Konvergenzgebiet waren (75 % maximaler Kofinanzierungssatz), andere Übergangsregionen (60 %) und stärker entwickelte Regionen (50 %). Warum der Entwurf der ELER-VO keine Übergangsregionen vorsieht und damit weniger stark differenziert als der Entwurf zur GSR-Verordnung, ist nicht nachvollziehbar, zumal die 2. Säule der GAP auch einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt leisten muss.
- b) Im Vergleich zur laufenden Förderperiode wird der maximale Kofinanzierungsanteil der EU für Maßnahmen des jetzigen Schwerpunktes 2 („Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“: max. 55 % in Nichtkonvergenzgebieten, max. 80 % in Konvergenzgebieten) und insbesondere für Maßnahmen zur Begegnung der „neuen Herausforderungen“ (*Health Check*-Mittel: max. 75 % in Nichtkonvergenzgebieten, max. 90 % in Konvergenzgebieten) reduziert (Hinzu kommt für die neuen Bundesländer und den ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg die Reduzierung aufgrund der künftigen Einstufung als Nichtkonvergenzgebiet). Dies macht die Maßnahmen aus Sicht eines Mitgliedstaates teurer. Andererseits führt es unter der Annahme, dass die maximalen Kofinanzierungssätze realisiert werden und die ELER-Mittel vollständig in Anspruch genommen werden, zu einer größeren Hebelwirkung des ELER, also zu einem höheren Einsatz von öffentlichen Mitteln insgesamt für die ländliche Entwicklung. Dies gilt aber nur unter der Annahme, dass nicht parallel die Finanzansätze für bisher rein national finanzierte Maßnahmen zurückgefahren werden.
- c) In der ersten Säule werden die Maßnahmen zu 100 % von der EU finanziert.

Der Finanzierungsanteil der EU von Maßnahmen im Rahmen der GAP sollte sich idealerweise nach deren „europäischem Mehrwert“ oder der räumlichen Bedeutung öffentlicher Güter (lokale/regionale, nationale, europäische oder globale Bedeutung) richten (wobei zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes Vereinfachungen sinnvoll sind). Dem laufen die Regelungen der GAP eklatant zuwider, insbesondere was die Unterschiede zwischen 2. und 1. Säule betrifft. Warum „Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Bewirt-

¹ GSR = Gemeinsamer strategischer Rahmen. Diese Verordnung enthält übergeordnete Regelungen für die Strukturfonds, den ELER und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

schaftungsmethoden“, also die Ökologisierungskomponente der Direktzahlungen, zu 100 % aus dem EU-Budget finanziert werden, während Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach Art. 29 des Entwurfs der ELER-VO nur zu 50 % kofinanziert werden, ist inhaltlich nicht nachvollziehbar. Gleiches gilt auch für die Unterschiede bei der möglichen Förderung benachteiligter Gebiete oder von Junglandwirten aus der 1. und der 2. Säule. Dass die Sicherung der Grundeinkommen von Landwirten über die Basisprämie zu 100 % EU-finanziert wird, obwohl Einkommens- und Sozialpolitik in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, während Umweltgüter von europäischer oder globaler Bedeutung (Verringerung von Treibhausgasemissionen, Biodiversität) in der 2. Säule nur zu 50 % von der EU finanziert werden, entzieht sich ebenfalls einer inhaltlichen Begründung und ist nur mit Pfadabhängigkeiten zu erklären. Aber auch innerhalb der 2. Säule ist nicht nachvollziehbar, warum Klimaschutzmaßnahmen nur mit 50 % aus dem ELER gefördert werden, während ggf. vorwiegend auf betriebswirtschaftliche Aspekte abzielende Qualifizierungsmaßnahmen 80 % EU-Kofinanzierung erhalten können.

LEADER ist zukünftig mit einer bis zu 80prozentigen EU-Kofinanzierung möglich. Damit wird auf der einen Seite ein großes Problem der LEADER-Gruppen – die nationale öffentliche Kofinanzierung aufzubringen – reduziert. Auf der anderen Seite schafft der hohe Kofinanzierungssatz auch Begehrlichkeiten beispielsweise von Kommunen, alle ihre Projekte über LEADER abzuwickeln, auch wenn dies nicht vorrangig dem Entwicklungsziel einer LEADER-Gruppe entspricht. Auch sind die im Nicht-Konvergenzgebiet unterschiedlichen Kofinanzierungssätze zwischen ELER und EFRE/ESF bei der Umsetzung von Multifondansätzen sehr hinderlich (Grajewski et al 2011, S. 108).

Damit die Option, 10 % der Direktzahlungsmittel in die 2. Säule umzuschichten, nicht an der dann notwendigen nationalen Kofinanzierung dieser Mittel scheitert, sollten die Kofinanzierungsregeln dahingehend verändert werden, dass die umgeschichteten Mittel keine nationale Kofinanzierung erfordern.

6. *Wie müssen Ihrer Ansicht nach die Maßnahmen des Greenings ausgestaltet werden, damit sie europaweit und in der Fläche eine signifikante ökologische Wirkung entfalten können, und wie bewerten Sie die Vorschläge zur Freistellung bestimmter Betriebe vom Greening (Kleinbetriebe, „Green by definition“)?*

Um für das Ziel „Klimaschutz“ signifikante Wirkungen zu erzielen, wäre es vor allem erforderlich, die ökologischen Vorrangflächen regional auf kohlenstoffreiche Böden zu konzentrieren, diese wiederzuvernässen, wenn sie drainiert sind, und dort die ackerbauliche Nutzung zu beenden. Eine derartige Lenkung der Flächenumwidmung ist bisher nicht vorgesehen und auch nicht vereinbar mit dem Grundsatz, dass möglichst jeder Betrieb einen bestimmten Anteil seiner Fläche umwidmet. Die Maßnahme wäre auch nur dann zu empfehlen, wenn sie (a) in eine übergeordnete EU-Klimaschutzstrategie eingepasst würde und wenn (b) die mit der Maßnahme verbundenen eigentumsrechtlichen Fragen geklärt werden könnten. Da all dies unseres Erachtens nicht in Sicht ist, sollte der Klimaschutz als Begründung für das Greening gestrichen bzw. nur auf den Gründlanderhalt bezogen werden. Aus wissenschaftlicher Sicht kann nicht verlässlich eingeschätzt werden, ob die Emissionsvorteile auf den „ökologisierten“ Flächen größer oder kleiner sind als die Emissionsnachteile, die dadurch entstehen, dass die

erwirkte Minderproduktion auf diesen Flächen andernorts (z.B. an Übersee-Standorten) zu Waldrodungen, Grünlandumbruch und Intensivierungen führt.

Für das Ziel „Biodiversität“ sind positive Zielbeiträge durch das Greening zu erwarten. Diese Beiträge könnten allerdings höher ausfallen, wenn die Lage der ökologischen Vorrangflächen und das auf den Flächen durchgeführte Management in ein Biodiversitätskonzept eingepasst würden (s. Antwort zu Frage 4). Da dies nicht vorgesehen ist und sich mit dem Charakter einer 1.-Säule-Maßnahme auch nur schwer vereinbaren ließe, ist die Maßnahme zwar als wirksam, aber als wenig kosteneffizient anzusehen. Um eine bessere Grundlage für künftige Greening-Politiken zu schaffen, wird vorgeschlagen, eine umfassende ökologische Begleitforschung zu den Biodiversitätswirkungen des zu erwartenden Greenings auf den Weg zu bringen. Die Finanzierung dieser Maßnahme sollte aus dem Budget erfolgen, das für die Direktzahlungen vorgesehen ist.

Gegen den Vorschlag, Betriebe des ökologischen Landbaues von den Greening-Verpflichtungen freizustellen, ist aus unserer Sicht nur einzuwenden, dass das Grünlanderhaltungsgebot auch für diese Betriebe gelten sollte. Betriebe unter 3 ha sind nach dem Entwurf der Direktzahlungsverordnung von der Pflicht zur Anbaudiversifizierung ausgenommen. Aus unserer Sicht sollte der Wert angehoben werden.

Die Mitgliedstaaten haben die Option, Kleinlandwirten eine jährliche Pauschalzahlung zwischen 500 € und 1.000 € unabhängig von der Betriebsgröße zu gewähren. Die Kleinlandwirte, die sich 2014 als solche deklarieren, unterliegen dann in den Folgejahren nicht den Greening-Auflagen und den Cross-Compliance-Kontrollen. Auswertungen von Forstner et al. (2012) zeigen, dass 2010 gut 50.000 Betriebe in Deutschland mit einer beihilfefähigen Fläche von rund 111.000 ha weniger als 1.000 € Direktzahlungen erhielten. Da die Umsetzung der Kleinlandwirteregelung ein zweites System von Direktzahlungen etablieren würde, wäre in Deutschland keine Verringerung des Verwaltungsaufwandes zu erwarten. Eine Vereinfachung wäre es, vom betrieblichen Pauschalzahlungssystem abzusehen und im normalen System Betriebe mit Direktzahlungen unter 1.000 € von den Greening-Auflagen und den CC-Kontrollen auszunehmen (Allerdings kann die pauschale Befreiung von den Kontrollen (und ggf. Sanktionen) der CC-Auflagen in den Themenfeldern Tierschutz, Tierseuchen- und Lebensmittelsicherheit Probleme mit sich bringen (Forstner et al. 2012)).

7. *Wie bewerten Sie die vorliegenden Legislativvorschläge hinsichtlich der Zielsetzung, die Macht der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken, und welchen Änderungsbedarf sehen Sie?*

Mit den Vorschlägen wird die Quadratur des Kreises angestrebt: Einerseits sollen Verbände ermöglicht werden, die Marktmacht ausüben – mit dem Ziel, höhere Agrar- und Nahrungsmittelpreise durchsetzen zu können; die ggf. höheren Einkaufspreise der Ernährungswirtschaft würden auf die Verbraucherpreise überwälzt werden. Andererseits soll verhindert werden, dass diese Verbände so groß werden, dass sie den Wettbewerb im Lebensmittelsektor wirklich ausschalten können – mit dem Ziel, auch diesen Sektor weiterhin nach den Grundsätzen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs zu organisieren.

Das wahrscheinliche Ergebnis dieses Unterfangens besteht darin, dass sich einige neue Organisations- und Umgangsformen in der Wertschöpfungskette herausbilden werden, die letztlich aber die in sie gesetzten Erwartungen vieler Landwirte nicht erfüllen können. Da eine Monopolisierung des Angebots mit unserem Wirtschaftssystem nicht vereinbar ist, reduziert sich das Konzept de facto auf eine Bündelung von Teilmengen unterhalb der kritischen Schwellen – das aber unterscheidet sich nicht vom Kernkonzept der Genossenschaften, welches bereits seit langem etabliert ist.

8. *Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?*

Unseres Erachtens leidet die aktuell geführte Debatte über eine (politisch induzierte) Wiederbelebung des Leguminosenanbaues darunter, dass (a) das Kernziel nicht klar definiert ist und (b) unvollkommene Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Würde man es tatsächlich erreichen, das Eiweißfutter für die EU-Tierhaltung in der EU zu erzeugen (WTO-Aspekte klammern wir hierbei aus), so hätte dies umfassende Anpassungen des Weltagrarhandels zur Folge. Wahrscheinlich würden diese Anpassungen dazu führen, dass (a) in den Soja-Exportländern (z. B. Brasilien) weniger Soja und mehr Mais angebaut würde und dass (b) die Weltagrarpreise noch etwas stärker ansteigen würden, wodurch sich der Druck auf die globale Ressourcennutzung weiter erhöhen würde.

Aus diesem Grunde ist es u. E. nicht sinnvoll, den Anstieg „des Leguminosenanbaues“ in der EU als Selbstzweck (!) zu proklamieren. Der wesentliche Grund dafür, eine Wiederbelebung von Leguminosen in der EU anzustreben, sollte unseres Erachtens darin gesehen werden, der immer stärkeren Verengung der Fruchtfolgen entgegenzuwirken und die EU-Landwirtschaft damit nachhaltiger (im Sinne von biodiversitätsfreundlicher und „weniger krisenanfällig“) aufzustellen. Um dies zu erreichen, gibt es prinzipiell zwei Ansätze: Entweder eine Dauersubventionierung des Leguminosenanbaues oder eine gemeinsame, mit langem Atem ausgestaltete Kraftanstrengung von Wissenschaft und Wirtschaft mit dem Ziel, einzelne Leguminosenarten durch züchterische Fortschritte nachhaltig wettbewerbsfähig zu machen.

Die Dauersubventionierung ist u. E. kein erfolgversprechender Ansatz. In der Vergangenheit hat es schon verschiedene Anläufe der Politik gegeben, dem Leguminosenanbau durch Sonderprämien o.ä. einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, doch haben sich diese Anläufe jeweils als kurzatmig und unzuverlässig erwiesen. Es ist daher fraglich, ob die Züchtungsunternehmen einen Greening-Tatbestand „Leguminosenanbau“, wie er jetzt diskutiert wird, zum Anlass nehmen würden, um rasch und mit erheblicher Finanzkraft wieder in die Leguminosenzüchtung einzusteigen.

Wenn der Politik wirklich daran gelegen ist, hier eine Trendwende herbeizuführen, sollte deshalb der zweite Weg in den Mittelpunkt gestellt werden (s.o., gemeinsame Kraftanstrengung mit dem Ziel einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit). Hierzu bräuchte es zuallererst einer Strategie. Die jüngst von der Deutschen Agrarforschungsallianz vorgelegte DAFA-Strategie Leguminosen kann hierzu einen Ausgangspunkt liefern, müsste jedoch zugespitzt werden. Unbedingt erforderlich wäre die Zuspitzung auf ein oder zwei Leguminosenarten, bei denen man wirklich einen nachhaltigen Erfolg erzwingen will. Angesichts der enormen

Finanzsummen, die die globale Züchtungswirtschaft in die Züchtung der globalen Leitkulturen (z.B. Soja, Mais) investiert, ist es u. E. vollkommen illusorisch, das breite Spektrum der früher in Deutschland verbreiteten Leguminosen durch Züchtungsfortschritte auf ein international wettbewerbsfähiges Ertragsniveau bringen zu wollen.

Sollte die Politik die Kraft finden, in diesem Sinne eine Strategie zu entwickeln, so könnte die Verfügbarmachung ökologischer Vorrangflächen für den Anbau von Leguminosen einen wichtigen Baustein der Strategie darstellen. Die Züchtungsfirmen könnten dann damit kalkulieren, dass die Landwirte vorübergehend (solange das begrünte Direktzahlungssystem existiert) über ein Flächensegment verfügen, auf dem keine hohen Nutzungskosten (z. B. durch wettbewerbsfähigen Energiemais- oder Weizenanbau) bestehen und daher Leguminosen trotz ihrer derzeitigen Wettbewerbsnachteile zum Zuge kommen können.

Da die Anerkennung von Leguminosenflächen als ökologische Vorrangflächen WTO-rechtlich problematisch ist, wird zurzeit diskutiert, den Anbau von Pflanzen ohne Stickstoffdüngung als ökologische Vorrangflächen anzuerkennen. Wenn das primäre Ziel hierbei die Förderung des Leguminosenanbaus sein soll, ist zu bedenken, dass als Pflanzen ohne Stickstoffdüngung wahrscheinlich auch Nichtleguminosen wie Braugerste angebaut würden. Zu klären wäre auch, zu welchem Zeitpunkt die letzte Stickstoffdüngung auf der Fläche für „Pflanzen ohne Stickstoffdüngung“ ausgebracht werden darf. Wäre zum Beispiel eine Wirtschaftsdüngerausbringung im Herbst für eine Sommerkultur zulässig?

9. *Wie bewerten Sie die Vorschläge zu Kappung bzw. Degression der Direktzahlungen?*

Bei einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags wären in Deutschland nur sehr wenige Betriebe von einer Kappung bzw. Kürzung ihrer Direktzahlungen betroffen. Nach Berechnungen des Thünen-Instituts (Forstner et al. 2012) dürften 2014 etwa 2.500 Betriebe Direktzahlungen (ohne Ökologisierungsprämie) von mehr als 150.000 € je Betrieb erhalten. „Unter Anrechnung der Lohnaufwendungen ergeben sich lediglich bei knapp 200 (Marktfrucht-)Betrieben Kürzungen im Umfang von durchschnittlich 1.500 € je betroffenem Betrieb bzw. für Deutschland insgesamt von etwa 300.000 €.“ (Forstner et al. 2012, S. vii). Dies entspricht weniger als 0,01 % der gesamten Direktzahlungen.

Mit den Legislativvorschlägen strebt die Kommission eine „bessere“ oder „gerechtere“ Verteilung der Direktzahlungen an, ohne hinreichend zu begründen, was darunter zu verstehen ist. „Eine Einschätzung der ‘Gerechtigkeit der Verteilung der Direktzahlungen‘ setzt Klarheit über die mit den Direktzahlungen verfolgten Ziele voraus. Diese ist nicht hinreichend gegeben. Gerechtigkeit im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit setzt voraus, dass sinnvolle Ansatzstellen gewählt werden. Die Ausstattung eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Fläche und Zahlungsansprüchen ist kein sinnvoller Indikator für die Bedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Haushalts. Gerechtigkeit im Sinne von Leistungsgerechtigkeit verlangt, dass jeder nach seiner Leistung [z.B. Umweltleistung] entlohnt wird. Auch hier gilt, dass die Ausstattung mit Fläche und Zahlungsansprüchen kein sinnvoller Indikator ist.“ (Forstner et al. 2012, S. iv).

Eine umfassende Bewertung des Versuchs, mit den Legislativvorschlägen eine „gerechtere“ Agrarpolitik zu ermöglichen, findet sich bei Isermeyer (2012). Diese Bewertung führt zu dem

Ergebnis, dass (a) die vorliegenden Reformvorschläge der EU-Kommission lediglich auf eine „kosmetische“ Korrektur der Verteilungswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik hinauslaufen und dass (b) diese Verteilungswirkungen jenen Maßstäben, die unsere Gesellschaft üblicherweise bei sozial- und verteilungspolitischen Maßnahmen anlegt, in keiner Weise gerecht werden. Überlegungen, die Direktzahlungen als dauerhaftes Instrument zur Erreichung einkommens- und sozialpolitischer Ziele (oder auch eventueller betriebsstrukturpolitischer Ziele) weiterzuentwickeln, führen zu keinem überzeugenden Ergebnis.

Im Klartext bedeutet dies: Die Verteilungswirkungen sind derzeit höchst fragwürdig, sie würden aber bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge nicht wesentlich besser, und auch ein weitergehendes „Herumschrauben“ an Schwellenwerten etc. würde keine grundlegende Besserung bringen, da das ganze System aus verteilungspolitischer Sicht ungeeignet ist.

10. Wie bewerten Sie die im Legislativvorschlag zur ELER-Verordnung verankerten Instrumente bezüglich ihrer Tauglichkeit für die Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz, und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums trägt nach Art. 4 des Entwurfs der ELER-VO zur „nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutzpolitik“ als einem von drei genannten Zielen bei. Von den sechs in dem Verordnungsentwurf genannten Prioritäten beziehen sich zwei auf Umweltthemen („Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“, „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“). Nach Erwägungsgrund 28 (und damit rechtlich nicht zwingend bindend) müssen für jedes ländliche Entwicklungsprogramm mindestens 25 % des ELER-Gesamtbeitrags auf die Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen und die Landbewirtschaftung verwendet werden, und zwar über Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, ökologischen Landbau und Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten (wobei der Beitrag der Ausgleichszulage auf die in der Fragestellung genannten Schutzbereiche nicht erkennbar und der des Ökolandbaus zum Klimaschutz fraglich ist). Warum sich die 25-Prozent-Vorgabe am ELER-Budget nur auf Flächenmaßnahmen bezieht, ist nicht nachvollziehbar. Auch die Investitionsförderung (z.B. zum Moorschutz im Rahmen des „Erhalts des ländlichen Erbes“) sowie die Beratung und Qualifizierung könnten auf eine klimaeffizientere Wirtschaftsweise ausgerichtet sein (Grajewski et al. 2011, S. 119f).

Wie in der Antwort zu Frage 5 dargelegt, reduziert sich die Kofinanzierung lt. ELER-VO-Entwurf für Deutschland in der nächsten Förderperiode auf in der Regel maximal 50 %. Im Vergleich zur jetzigen Förderperiode bedeutet dies für Maßnahmen, die derzeit zum Schwerpunkt 2 („Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“) gehören, eine Absenkung des maximalen EU-Anteils. Im Vergleich zur laufenden Förderperiode haben die Mitgliedstaaten mehr Freiräume bei der Mittelverwendung (derzeit sind 50 % der ELER-Mittel für bestimmte Schwerpunkte vorgegeben, zukünftig bestehen Vorgaben nur für 30 % der Mittel, wenn man den Erwägungsgrund 28 mit berücksichtigt), und damit auch die Freiheit, einen größeren Anteil des Budgets für Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutzmaßnahmen zu verwenden.

Das Maßnahmenspektrum laut Entwurf der ELER-VO entspricht weitgehend dem bisherigen Spektrum. Durch das Greening der 1. Säule und die Einführung von Vorgaben zum Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden im Rahmen von Cross Compliance ergibt sich für die Agrarumweltmaßnahmen eine neue (tendenziell prämiensenkende) Baseline zur Berechnung der Prämien für Agrarumweltmaßnahmen. Wie auch in der laufenden Förderperiode sieht die Prämienberechnung keine Anreizkomponente vor. Eine solche wäre in geringerer Höhe zur Verbesserung der Akzeptanz solcher Maßnahmen zwar wünschenswert, wäre in der WTO wahrscheinlich aber nicht durchsetzbar.

Der Klimaschutz genießt im Entwurf der ELER-VO eine Vorrangstellung gegenüber anderen Umweltzielen. Insgesamt ist allerdings nur ein geringer Beitrag zu einem dauerhaften Klimaschutz zu erwarten. Flächenmaßnahmen zum Klimaschutz sind nur dann wertvoll, wenn sie auch nach Auslaufen der Förderung eine dauerhafte Einsparung an Treibhausgasen oder Änderung im Landmanagement zur Folge haben. „Ansonsten bleibt die langfristige Wirkung sehr begrenzt oder wird sogar auf null reduziert, wenn beispielsweise ein maßnahmenbedingter Humusaufbau im Boden nach Wegfall der Prämienzahlung wieder auf ein langfristig niedriges Niveau zurückfällt. Dagegen kann bei Maßnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz, investiven Maßnahmen und Beratung mit relativ sicheren kurz- und langfristigen Wirkungen gerechnet werden.“ (Grajewski et al. 2011, S. 120).

Die bisher unter ELER-Code 323 sehr konzentriert geförderten Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten sind jetzt auf viele Einzelmaßnahmen verteilt. Zum Teil wird allerdings nicht deutlich, ob das breite Spektrum von Planung, Beratung, Investitionen in der nächsten Förderperiode überhaupt noch förderfähig ist, was aus unserer Sicht gegeben sein sollte. Insgesamt scheint die Biodiversität ebenso wie der Gewässer- und Bodenschutz aus Sicht der Kommission zukünftig nur eine untergeordnete Rolle für die 2. Säule zu spielen und als Nebenziel von Klimaschutzmaßnahmen angesehen zu werden.

Mit Grajewski et al. (2011, S. 124) lässt sich als Fazit festhalten, „dass die Vorschläge zur neuen ELER-VO keine ausreichenden Voraussetzungen bieten bzw. Anreize setzen, um die in verschiedenen EU-Dokumenten proklamierten Umweltzielsetzungen auf den verschiedenen Skalenebenen (national, EU, global) zu erreichen.“ Dem könnte durch höhere Kofinanzierungssätze, die insbesondere für Umweltgüter von europäischer oder globaler Bedeutung wie Klimaschutz und Erhalt der Biodiversität gerechtfertigt sind oder der Vorgabe, einen höheren Anteil des ELER-Budgets für solche Maßnahmen verwenden zu müssen, entgegen gewirkt werden.

Allerdings ist insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz festzuhalten, dass all diese kleinen Korrekturen – gemessen am eigentlich zu lösenden Problem „Weltklima“ – nicht anders wirken werden als der Tropfen auf dem heißen Stein. Aus unserer Sicht ist es überfällig, eine Grundsatzdebatte zum Gebrauch bzw. Missbrauch des Klimaschutz-Arguments anzustoßen. Solange keine umfassende Strategie auf EU-Ebene etabliert ist, welche die wichtigsten Ansatzstellen und Maßnahmen adressiert und mit einer überzeugenden Folgenabschätzung versieht, führt die Berufung auf den Klimaschutz in vielen Rechtstexten lediglich zu einer Alibi-Politik, die für den Klimaschutz oftmals nur marginale Lösungsbeiträge bringt, andererseits aber erhebliche Mehrkosten und eine Beeinträchtigung der Zielerreichung in zahlreichen anderen Politikbereichen verursacht.

11. Einkommenswirkung der Direktzahlungen: Bitte bewerten Sie die 1. Säule der GAP in der Bedeutung für die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen in Europa. Kann man über die gesamte Geltungszeit der Reform die Einkommenssicherung als qualifizierendes Argument für die Höhe und Art der Direktzahlungen vertreten?

Die Analyse der Einkommenswirkungen der Direktzahlungen wird zumeist stark vereinfacht dargestellt, und diese Vereinfachungen führen zu gravierenden Fehlschlüssen. Daher wird der Aufsatz "Erst die Mittel, dann das Ziel?" (Isermeyer 2012) beigelegt, in dem eine systematische Aufarbeitung der Zusammenhänge vorgenommen wurde.

Diese Aufarbeitung führt zu dem Ergebnis, dass man mit flächenbezogenen Direktzahlungen den Agrarstrukturwandel in Richtung auf immer größere Betriebe kaum beeinflussen kann. Dieser Strukturwandel findet bei hohen wie bei niedrigen Direktzahlungen statt. Allerdings tragen die Zahlungen dazu bei, dass der Strukturwandel für die Betroffenen, die im Wettbewerb nicht mehr mithalten können, erträglicher wird. Sofern die Politik diesen Punkt, d. h. die soziale Abfederung des Strukturwandels, als wesentliches Handlungsmotiv für die Fortführung der 1. Säule ansehen möchte, wäre es konsequent, von den flächenbezogenen auf personen- bzw. betriebsbezogene Zahlungen umzustellen. Wenn die Politik das unterlässt, so wird die Fortführung der flächenbezogenen Zahlungen immer stärker den Charakter einer Grundeigentümer-Subventionierung annehmen, was verteilungspolitisch fragwürdig ist.

Die Aufarbeitung zeigt ferner, dass eine einkommenspolitisch motivierte, personen- bzw. betriebsbezogene Zahlung nur als degressive, zeitlich befristete Maßnahme sinnvoll ist (Stichtagregelung). Unseres Erachtens sollte sich die EU-Agrarpolitik darauf vorbereiten, ab 2020 diesen Ausstiegspfad aus den Direktzahlungen zu beschreiten, und die Landwirte frühzeitig hierüber informieren. Als Signal für einen langfristigen Ausstieg aus den Direktzahlungen sollten diese bereits in der nächsten Förderperiode von Jahr zu Jahr stärker gekürzt werden (s. Antwort zu Frage 1).

12. Soziale Leistungen: In den Vorschlägen der Kommission ist indirekt über den Degressions- und Kappungsvorschlag eine Bindung der Direktzahlungen an betriebliche Arbeitsplätze enthalten. Bitte bewerten Sie diesen Vorschlag der Kommission. Welche möglichen weiteren Vorschläge sehen Sie zur Einbeziehung des Faktors Arbeit und der ländlichen Arbeitsplatzsicherung in der GAP?

Die Bindung der Direktzahlungen an den betrieblichen Arbeitseinsatz (im Kommissionsvorschlag gemessen durch die tatsächlich gezahlten Lohnaufwendungen) führt grundsätzlich dazu, dass hiervon betroffene Betriebe darüber nachdenken werden, wie sie einen (für die Prämienmaximierung) ausreichenden Arbeitseinsatz vorweisen können. Eine ggf. erforderliche Aufstockung des Arbeitskräftebesatzes bzw. der gezahlten Löhne können sie auf vielfältige Art erreichen; hierzu gehören beispielsweise auch eine Zusammenarbeit mit einem benachbarten Unternehmen (z. B. Lohnunternehmer), bei der ursprünglich dort beschäftigte Arbeitskräfte mit dem Ziel der Prämienoptimierung vom landwirtschaftlichen Betrieb übernommen werden oder die Erhöhung der Löhne auf Kosten der Gewinnanteile bei juristischen Personen. Dies sind nur zwei Beispiele unter vielen, und es ist kaum vorstellbar, dass es der

Politik gelingen kann, alle denkbaren Anpassungsoptionen der Betriebe, die nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen, zu versperren. Die Berechnung von Standardarbeitskosten bzw. Normarbeitskraftwerten würde prinzipiell einige Anpassungsoptionen verhindern. Diese Variante wäre aber ebenfalls mit einigem Verwaltungsaufwand verbunden.

Eine Verknüpfung von Direktzahlungen mit dem aktuellen Arbeitseinsatz ist grundsätzlich nicht produktionsneutral (egal ob die Verknüpfung über gezahlte Löhne oder Normwerte erfolgt) und damit hinsichtlich der WTO-Kompatibilität problematisch. Generell ist eine Dauersubventionierung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze unseres Erachtens nicht als geeignete Politikmaßnahme zur nachhaltigen Stärkung der Wirtschaftskraft ländlicher Räume anzusehen. Die Förderung der ländlichen Entwicklung sollte grundsätzlich sektorübergreifend konzipiert werden. Den politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten bzw. Regionen sollten erhebliche Freiräume eingeräumt werden, wie sie öffentliche Fördermittel bestmöglich einsetzen, um unter ihren Standortbedingungen die Wirtschaftskraft ländlicher Räume zu stärken.

13. **Greening:** *Wie bedeutsam ist aus Ihrer Sicht die Position der Kommission, das Greening für alle antragstellenden Betriebe zur Pflicht zu machen und für eine EU-weite Geltung zu sorgen und ist in dem Zusammenhang die Begrenzung bzw. der Anteil von 30 Prozent der 1. Säule Mittel richtig?*

Siehe Antworten zu den Fragen 4 und 6.

14. **Aktiver Landwirt:** *Welche Position vertreten Sie zum Vorschlag der Kommission der Abgrenzung „aktiver Landwirte“? Ist es aus Ihrer Sicht richtig den Bezug der Direktzahlungen zu landwirtschaftlichen bzw. nicht landwirtschaftlichen Einkommen zu setzen? Wie könnte aus Ihrer Sicht eine Abgrenzung aktiver Landwirte aussehen?*

Die vorgeschlagene Abgrenzung „aktiver Landwirte“ ist ein weiterer untauglicher Versuch, unerwünschte Auswirkungen eines prinzipiell problematischen agrarpolitischen Verteilungssystems zu korrigieren (vgl. Isermeyer 2012). Dieser Versuch wird zu einem hohen bürokratischen Aufwand führen; in Deutschland wären für über 180.000 Antragsteller auf Direktzahlungen deren Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu prüfen (s. Forstner et al. 2012). Im Hinblick auf die Ökologisierungsprämie ist außerdem darauf hinzuweisen, dass dieser Teil der Direktzahlungen als Entgelt für die Erbringung von Umweltleistungen begründet wird und insofern nicht nachvollziehbar wäre, warum dieses Entgelt nur aktiven Landwirten und nicht auch anderen Landbewirtschaftern zukommen soll. Beide Gründe sprechen unseres Erachtens dagegen, die Idee einer Beschränkung der Zahlungen auf „aktive Landwirte“ weiterzuverfolgen.

15. **WTO – Kontext:** *Gelingt es aus Ihrer Sicht mit den vorliegenden Vorschlägen zur GAP-Reform einen Effekt auf die Debatte um soziale und ökologische Rahmenbedingungen in den WTO – Verhandlungen zu bewirken? Was muss aus*

Ihrer Sicht getan werden, um die EU-Agrarpolitik kohärenter zur EU-Entwicklungspolitik zu machen?

Ein Wirkungszusammenhang zwischen den aktuellen GAP-Reformvorschlägen und der WTO-Debatte ist nicht erkennbar.

Bezüglich der zweiten Frage geben wir zu bedenken, dass aus entwicklungspolitischer Sicht die wichtigste Frage nicht darin besteht, wie die EU-Agrarpolitik kohärenter zur EU-Entwicklungspolitik gemacht werden kann. Nach den verschiedenen Liberalisierungsschritten gibt es nur noch wenige Felder, bei denen die EU-Agrarpolitik als wesentliche Ursache für unzureichende entwicklungspolitische Erfolge angesehen werden kann. Viel wichtiger ist u. E. die Frage, wie überhaupt eine möglichst wirkungsvolle EU-Entwicklungspolitik aufgebaut werden kann (welche Ziele? Wer ist verantwortlich? Verhältnis von Mitgliedstaaten und EU-Kommission? usw.usf.) und wie sie finanziert werden kann.

16. Berechnungen zeigen, dass es gerade für viehhaltende Betriebe ökonomisch Sinn machen kann, auf die Greening-Prämie zu verzichten, weil die Kosten für die Erfüllung der Greening-Auflagen die Höhe der Greening-Prämie übersteigen. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die tatsächliche Lenkungswirkung der Greening-Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft?

Wie bereits dargelegt, könnten die Auswirkungen der Greening-Maßnahmen auf Klimaschutz, Biodiversität und weitere Schutzgüter der Umweltpolitik (z. B. Wasser) wesentlich höher sein, wenn die Politik anstelle des flächendeckenden Greening standort- und problembezogene Agrarumweltmaßnahmen finanzieren würde. Solche Maßnahmen passen jedoch politiksystematisch nicht in die 1. Säule der GAP, sondern wären in der 2. Säule der GAP zu etablieren bzw. zu verstärken.

Nach Analysen des Thünen-Instituts (Forstner et al. 2012) liegt der greeningbedingte Einkommensrückgang je landwirtschaftlicher Arbeitskraft im Bundesdurchschnitt bei rund 3 %. Für einzelne Betriebe mit einem sehr hohen Viehbesatz könnten die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung und zu den ökologischen Vorrangflächen zu einem Einkommensrückgang (durch höhere Kosten für Futter und Gülleverbringung oder eine Abstockung des Viehbestandes) führen, der höher als die Greening-Prämie ist. Wenn die Einhaltung der Greening-Auflagen – wie in den Legislativvorschlägen enthalten – aber auch Voraussetzung für den Erhalt der Basisprämie ist, macht es ökonomisch nur in Ausnahmefällen Sinn, auf die Direktzahlungen zu verzichten.

Es ist zu erwarten, dass die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe eine Vielzahl von Anpassungsmaßnahmen ergreifen werden, um einer drohenden Absenkung der Direktzahlungen zu entgehen oder diese zu minimieren. Beispielsweise können Betriebe erwägen, weiter entfernt liegende Flächen zu pachten oder auch mit benachbarten Betrieben zu kooperieren, um die geforderte Anzahl der Fruchtarten vorweisen und die Schwellenwerte einhalten zu können. Milchviehbetriebe könnten erwägen, ihren Ackerfutterbau in einen gemeinschaftlichen Ackerbaubetrieb auszulagern, um ihre Grünlandflächen vor dem drohenden Prämienabzug zu schützen. Diese hier nur exemplarisch aufgeführten Anpassungen führen tendenziell dazu,

dass die Umweltwirkungen des Greening niedriger und die Administrationskosten höher ausfallen als zunächst kalkuliert wurde.

17. Die Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule ermöglichen einen zielgenauen Zuschnitt auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule wären hingegen in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten ohne Berücksichtigung regionalspezifischer Herausforderungen an den Umweltschutz umzusetzen. Wie bewerten Sie dies im Hinblick auf die finanzielle und ökologische Effizienz der Greening-Maßnahmen?

Negativ (siehe Antworten zu den Fragen 4 und 6).

18. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung zur Kappung und Degression der Direktzahlungen zeigt hinsichtlich der betroffenen Betriebe eine sehr geringe Wirkung. In Deutschland wären vor allem agrargenossenschaftliche Betriebe in den neuen Bundesländern von der Kappung berührt. Sehen Sie in einer solchen Differenzierung der Direktzahlungen nach großen und kleinen Betrieben eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen?

Wie in der Antwort zu Frage 9 dargelegt, würden in Deutschland bei knapp 200 Betrieben (überwiegend Marktfruchtbaubetriebe in den neuen Bundesländern) die Direktzahlungen gekürzt – vorausgesetzt, diese Betriebe nehmen keine Anpassungsmaßnahmen vor.

Eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen könnte sich daraus ergeben, dass zur Berechnung der Kürzung der Direktzahlungen die tatsächlich gezahlten und ausgewiesenen Löhne (einschließlich Steuern und Sozialbeiträge für die Beschäftigung) vom Gesamtbetrag der Direktzahlungen abgezogen werden. Damit werden zum einen jene Betriebe benachteiligt, die nicht entlohnte Arbeitskräfte (Familienarbeitskräfte) einsetzen, zum anderen jene Betriebe, die die Erledigung von Arbeiten z.B. an Lohnunternehmer ausgelagert haben. Eine Diskriminierung agrargenossenschaftlicher Betriebe liegt nicht vor.

Für eine politische Bewertung derartiger Sachverhalte müsste allerdings näher untersucht werden, was überhaupt unter Diskriminierung verstanden werden soll und welche Form der Diskriminierung als unerwünscht angesehen wird. Wenn sich beispielsweise bei Agrarumweltmaßnahmen herausstellt, dass bestimmte Betriebe aufgrund günstiger Standortbedingungen erfolgreicher teilnehmen können als andere, so sind die unterschiedlichen Einkommenswirkungen dieser Maßnahme nicht negativ zu bewerten. Bei sozialpolitisch motivierten Zahlungen wäre es ebenfalls nicht negativ, sondern im Gegenteil positiv zu werten, wenn einige Betriebe höhere Zuwendungen erhalten als andere. In diesem Sinne wäre auch bei zeitlich befristeten Direktzahlungen, deren Hauptziel in der Abfederung der sozialen Folgen des Agrarstrukturwandels besteht, gegen eine betriebliche Differenzierung der Zahlungen prinzipiell nichts einzuwenden (wobei über die genauen Kriterien noch zu beraten wäre). Anders wäre jedoch der Versuch zu bewerten, ein sektorales System gestaffelter Direktzahlungen dauerhaft zu etablieren (vgl. Isermeyer 2012),

Unabhängig davon, wie man zu einer betriebsgrößenabhängigen Differenzierung von Direktzahlungen steht, ist für den vorliegenden Vorschlag der EU-Kommission zu hinterfragen, ob die (bei der Verwaltung und den Landwirten anfallenden) Bürokratiekosten in einem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Umverteilungseffekt stehen. Für ca. 2.500 Betriebe müssten die gezahlten Löhne ermittelt und um die Lohnkosten für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten bereinigt werden. Wenn bereits ohne Berücksichtigung der zahlreichen Anpassungsmöglichkeiten potentiell betroffener Betriebe (z.B. Erhöhung der Löhne auf Kosten der Gewinnanteile bei juristischen Personen, Erledigung von Arbeiten durch eigene Arbeitskräfte statt durch Lohnunternehmer) für Deutschland insgesamt nur eine Kürzung in Höhe von etwa 300.000 € (weniger als 0,01 % der gesamten Direktzahlungen) zu erwarten ist, dann ist klar, dass nach Anpassung überhaupt kein nennenswerter Umverteilungseffekt zu verzeichnen sein wird (Forstner et al. 2012).

19. Die EU-Kommission hat das Ziel ausgegeben, die GAP merklich zu entbürokratisieren. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Regelungen zum „aktiven Landwirt“ in der 1. Säule?

Negativ.

Basierend auf Daten aus dem Antragsjahr 2010 wären in Deutschland rund 180.000 Antragsteller auf Direktzahlungen hinsichtlich ihres Status als „aktiver Landwirt“ zu überprüfen. Hierfür müssten deren „Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ aus Jahresabschlüssen und/oder Einkommenssteuerbescheiden ermittelt werden. Hierbei wären erhebliche Daten- und Umsetzungsprobleme zu erwarten. Zum Beispiel erscheint die Vorlage eines zeitnahen steuerlichen Abschlusses insbesondere dann nahezu ausgeschlossen, wenn eventuell vorhandene Beteiligungen an anderen Unternehmen berücksichtigt werden sollen (Forstner et al. 2012).

20. Sehen Sie in den Verordnungsvorschlägen das Ziel der EU-Kommission erfüllt, die GAP zu entbürokratisieren? Bitte bewerten Sie die Frage der Bürokratiekosten aus Sicht der Zuwendungsempfänger und aus Sicht der umsetzenden Behörden.

Das Ziel wird nicht erfüllt.

Höhere Kosten als in der laufenden Förderperiode sind für die umsetzenden Behörden oder Zuwendungsempfänger in der 1. Säule der GAP zu erwarten wegen der Abgrenzung aktiver Landwirte, des Greening (Anbaudiversifizierung, Grünlanderhalt auf Betriebsebene, ökologische Vorrangflächen), Degression und Kappung, Junglandwirteförderung und Förderung benachteiligter Gebiete (falls dies in Deutschland auch über die 1. Säule erfolgen sollte). Die stärkere Überlagerung von 1. und 2. Säule führt ebenfalls zu steigenden Bürokratiekosten. Ein aktuelles Gutachten des LEI im Auftrag des niederländischen und schwedischen Landwirtschaftsministeriums geht für die umsetzenden Behörden in den Mitgliedstaaten ebenfalls von steigenden Bürokratiekosten aus, während für Landwirte und andere Zuwendungsempfänger sowie die Europäische Kommission sinkende Bürokratiekosten erwartet werden. Die Aufstellung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird deutlich komplexer werden (z.B. durch die vorgesehene Partnerschaftsvereinbarung, die die Besonderheiten eines föderalen

Mitgliedstaates wie Deutschland nicht berücksichtigt). Die vorgesehene stärker ergebnisorientierte Steuerung geht ebenfalls mit höheren Bürokratiekosten einher (z.B. durch die vorgesehene leistungsgebundene Reserve und ein umfassenderes Monitoringsystem).

Nur zum Teil gehen die höheren Bürokratiekosten mit positiven Auswirkungen auf andere Ziele einher (z.B. höhere Zielgerichtetheit von Maßnahmen). Insgesamt dürfte auch diese GAP-Reform zu einem weiteren Anstieg der Bürokratie führen. Das Ziel „Vereinfachung der GAP“ wird damit nicht erreicht.

21. Wie beurteilen Sie die neuen biophysikalischen Kriterien im Hinblick auf den Umfang und Zuschnitt der benachteiligten Gebiete und die Auswirkung der Änderungen auf die verschiedenen Regionen Deutschlands?

In Deutschland sind derzeit 9,4 Mio. ha LF (51 % der gesamten LF) als benachteiligtes Gebiet eingestuft. Auf die Kategorie „benachteiligte Agrarzone“ entfallen 8,9 Mio. ha, auf „Berggebiete“ ca. 369.000 ha und auf „Kleine Gebiete“ 199.000 ha. Die beiden letztgenannten Kategorien sind von der Neuabgrenzung nicht betroffen, für sie besteht Bestandschutz. Kleine Gebiete können zudem bis zu einem Flächenumfang von 10% der Landesfläche ausgedehnt werden. Durch den derzeitigen Ausschluss bestimmter Kulturen von der Förderung und durch den Verzicht einzelner Bundesländer auf die Förderung benachteiligter Gebiete wird zur Zeit im Bundesdurchschnitt nur für rund 42 % der Fläche der benachteiligten Agrarzonen eine Ausgleichszulage gewährt.

Die Neuabgrenzung benachteiligter Agrarzonen darf ausschließlich die natürliche Benachteiligung der Gebiete berücksichtigen. Sozioökonomische Faktoren, wie sie bislang in Deutschland teilweise in der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) enthalten sind bzw. durch die Indikatoren Bevölkerungsdichte und Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an der Erwerbsbevölkerung bei der Abgrenzung der benachteiligten Agrarzonen verwendet wurden, sollen keine Rolle mehr spielen.

Auf einer ersten Stufe der Gebietsabgrenzung sollen acht biophysikalische Indikatoren (zum Klima, zur Bodenbeschaffenheit und zur Geländeausformung) zur Anwendung kommen. Für jeden der Indikatoren wurde ein Schwellenwert herangezogen, der auf LAU2-Ebene (Gemeinde) anzuwenden ist. Eine Gemeinde ist benachteiligt, wenn mindestens 66 % der LF aufgrund des Überschreitens des Schwellenwertes wenigstens eines Indikators von Benachteiligung betroffen ist. Innerhalb einer Gemeinde können mehrere Benachteiligungsindikatoren zum Tragen kommen, nicht aber auf derselben Fläche. Auf einer zweiten Stufe (Feinabgrenzung) sollen die Ergebnisse der ersten Stufe um die Flächen bereinigt werden, deren natürliche Benachteiligung durch investive oder wirtschaftliche Eingriffe überwunden wurde. Zur Feinabgrenzung legte die Kommission im September 2012 einen Abgrenzungsvorschlag vor.

Die biophysikalischen Indikatoren sind aus unserer Sicht geeignet, eine natürliche Benachteiligung objektiv zu messen. Allerdings leidet die Vergleichbarkeit einer Abgrenzung innerhalb der EU unter Unterschieden bei der Datengrundlage, Einmessgenauigkeit, Maßstäblichkeit der Bodenübersichtskarten, Höhenmodelle, Länge der Messzeitreihen und Anzahl der Beobachtungspunkte. Analysen des Thünen-Instituts zeigen, dass die Methode der biophysi-

kalischen Indikatoren mit der integrierten Bodenbewertung in Deutschland (Ertragsmesszahl EMZ) vergleichbar ist. Allerdings wird die Abgrenzung der benachteiligten Agrarzonen anhand der EMZ von der Kommission wegen der mangelnden Datenverfügbarkeit in anderen Mitgliedstaaten abgelehnt.

Eine Neuabgrenzung der benachteiligten Agrarzonen auf Basis der biophysikalischen Indikatoren würde nach vorläufigen Ergebnissen nach der 1. Stufe in Deutschland zu einer Gebietskulisse von rund 7,9 Mio. ha führen, was im Bundesdurchschnitt einem Rückgang um 11 % entspricht. Auf Bundesländerebene fiel der prozentuale Rückgang der Gebietskulisse der benachteiligten Agrarzone besonders stark in Mecklenburg-Vorpommern (36 %), Sachsen-Anhalt (32 %) und Nordrhein-Westfalen (30 %) aus. In den meisten Ländern läge der Rückgang zwischen 11 % und 15 %. Brandenburg und Niedersachsen würden bei einer Neuabgrenzung 3 % bzw. 7 % Flächen hinzu gewinnen. Zu beachten ist ferner, dass bei der Neuabgrenzung auch innerhalb eines Bundeslandes sowohl Flächen aus der Gebietskulisse fallen als auch andere neu hinzukommen. Für das Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz scheinen die vorliegenden Ergebnisse kaum belastbar zu sein. Bei den Vergleichen der Änderungen auf Länderebene ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Abgrenzung zum Teil unterschiedlich erfolgt ist. Ältere Berechnungen zur 2. Stufe der Neuabgrenzung, die aber nicht die jüngsten Vorschläge der Kommission berücksichtigen, deuten darauf hin, dass auf der 2. Stufe die benachteiligten Agrarzonen um weitere ca. 470.000 ha verringert würden.

Wenn nach der Neuabgrenzung ein Ausschluss bestimmter Kulturen und Flächen innerhalb der benachteiligten Agrarzonen von der Förderung durch die Ausgleichszulage nicht mehr möglich sein sollte, ist es hilfreich, die Gebietskulisse nach Neuabgrenzung in Relation zur derzeit geförderten Fläche in benachteiligten Agrarzonen zu setzen. Die Fläche der benachteiligten Agrarzonen nach Neuabgrenzung dürfte auf Bundesebene bei rund dem Doppelten der derzeit geförderten Fläche liegen. Auch in den o.g. Bundesländern mit dem stärksten Rückgang im Vergleich zur derzeitigen Gebietskulisse würde die neuabgegrenzte Fläche die geförderte Fläche übersteigen.

22. *In welcher Weise beeinflussen die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos zu Kappung und Degression sowie zum Greening die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft den beiden globalen Herausforderungen: a) der Produktion von Lebensmitteln und b) der Produktion von Biomasse für die energetische Verwertung gerecht zu werden, und welche Auswirkungen haben sie auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte im internationalen Vergleich?*

Kappung und Degression hätten keinen negativen Einfluss auf die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft zur Produktion von Lebensmitteln und von Bioenergie, und sie hätten auch nicht zur Folge, dass die deutsche Landwirtschaft nicht mehr international wettbewerbsfähig wäre. Die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe würde bei Umsetzung der Kappungs- und Degressionsvorschlags der Kommission marginal verringert (vgl. ausführlich Isermeyer 2012).

Das Greening beeinträchtigt die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft zur Produktion von Lebensmitteln und von Bioenergie. Daraus allein kann jedoch keine negative Bewertung

des Greening abgeleitet werden, denn es gibt ja nicht nur die in der Frage herausgehobenen globalen Herausforderungen „Lebensmittel und Bioenergie“, sondern auch weitere globale Herausforderungen wie z. B. Klimaschutz oder Erhalt der Biodiversität. Da viele Herausforderungen auf die knappen Ressourcen Boden und Finanzmittel zugreifen, kommt es darauf an, die Flächen und die Finanzmittel möglichst effizient für die Zielerreichung einzusetzen. In diesem Punkt schneidet das vorgeschlagene Greening schlecht ab, weshalb wir die Maßnahme kritisieren (s. die Antworten zu den Fragen 4 und 6).

23. *In welcher Weise beschränken die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos die unternehmerische Freiheit der Landwirte in Deutschland, die Minderungen der Direktzahlungen durch eine nachhaltige Intensivierung der Bewirtschaftung sowie durch Ausweitung des Betriebes auszugleichen und inwiefern bedeuten diese Vorschläge einen Paradigmenwechsel gegenüber den bisherigen Agrarreformen, die Anreize gesetzt haben, dass Landwirte ihr Einkommen zunehmend am Markt erwirtschaften und damit unabhängiger von Transferzahlungen werden?*

Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Politik – um gesellschaftliche Ziele zu erreichen – Leitplanken für die Marktwirtschaft festlegt und damit die unternehmerische Freiheit beschränkt. Im konkreten Fall stellt sich hier nur die Frage, ob die deklarierten Ziele der Politik (Klimaschutz, Biodiversität) mit anderen Instrumenten effizienter erreicht werden können. Diese Frage ist zu bejahen (siehe oben), und deshalb ist die flächendeckende Einnengung der produktiven Flächenbasis unnötig.

Das Paradoxe an der Situation ist jedoch, dass einer der wesentlichen Beweggründe für die Einführung des Greening darin bestand, die Direktzahlungen neu zu legitimieren und somit einem Abbau dieser Zahlungen vorzubeugen. Wenn nun das vorgeschlagene Greening wieder eingeschränkt werden sollte, wäre es konsequent, über eine stärkere Absenkung der Direktzahlungen und einen Mitteltransfer in die 2. Säule der GAP nachzudenken.

Die Vorschläge der Kommission stellen keinen Paradigmenwechsel im Vergleich zu früheren Agrarreformen dar, sondern den Versuch der Neulegitimierung und Fortführung eines Politikinstrumentes, dessen ursprüngliche Begründung im Zeitablauf obsolet geworden ist. Mit den bisherigen Agrarreformen war auch keine Reduzierung von Transferzahlungen verbunden. Vielmehr handelte es sich um einen sinnvollen Übergang von einer Politik der Preisstützung hin zu einer stärkeren Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an den Anforderungen des Marktes bei gleichzeitiger Einführung von (zuerst gekoppelten, nun weitgehend entkoppelten) Direktzahlungen. Eine konsequente Fortführung dieser Reformen läge nun im schrittweisen Ausstieg aus den Direktzahlungen bei einem gleichzeitigen Ausbau zielgerichteter Maßnahmen, um den Herausforderungen, vor denen Land- und Ernährungswirtschaft und ländliche Räume stehen, wirkungsvoll und kostengünstig zu begegnen.

Die in der Frage angesprochene Minderung der Direktzahlungen ist nach den Legislativvorschlägen der Kommission für Deutschland gering und würde nach Berechnungen des Thünen-Instituts im Durchschnitt der Betriebe zu Einkommenseinbußen von 1 % führen (Forstner et al. 2012).

24. *Welche Folgen wird neben den direkten Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftlichen Betriebe das „Greening“ in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft haben (z.B. auf Betriebsstrukturen, Zulieferer, Pachtpreise bis hin zu Verbraucherpreisen) und welche Mitnahmeeffekte sind zu befürchten?*

Bei einer Reduzierung der produktiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen ginge der Vorleistungseinsatz in der Landwirtschaft zurück.

Die Auswirkungen des Greenings auf die Pachtpreise sind differenziert zu betrachten. Die Verknappung des Produktionsfaktors Boden durch die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen führt zu einem Anstieg der Pachtpreise. Dessen Ausmaß hängt von den genauen Regelungen zu den ökologischen Vorrangflächen ab. Andererseits sinken für die Betriebe, die aufgrund der Greening-Vorgaben ihre Produktionsstruktur anpassen müssen, sowohl die durchschnittliche als auch die marginale Verwertung des Bodens und damit auch die Zahlungsbereitschaft bei Pachten. Ob der pachtpreissteigernde oder der pachtpreissenkende Effekt überwiegt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. In viehintensiven Regionen mit einer hohen Nachfrage nach Flächen zur Wirtschaftsdüngerausbringung ist von Pachtpreissteigerungen auszugehen.

Die durch die Flächenverknappung induzierten Erzeugerpreissteigerungen dürften nach Modellergebnissen des Thünen-Instituts lediglich bei Getreide mit 4 bis 5 % etwas stärker sein, bei tierischen Produkten dagegen sehr gering (Forstner et al. 2012). Berücksichtigt man den geringen Anteil der Erzeugerpreise für Getreide an den Verbraucherpreisen für Backwaren, so ist davon auszugehen, dass die Verbraucherpreise vom Greening nahezu unbeeinflusst bleiben.

Mitnahmeeffekte in dem Sinne, dass landwirtschaftliche Betriebe die Ökologisierungsprämie als „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ erhalten, ohne dafür ihre Bewirtschaftung ändern zu müssen, treten bei einem Teil der Landwirte auf:

- Ökologische Betriebe erfüllen per definitionem die Greening-Vorgaben.
- Legt man die Anbaustruktur von 2010 zugrunde, erfüllen 62 % der Betriebe die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung (Forstner et al. 2012).
- Der Grünlanderhalt ist nach den Legislativvorschlägen künftig auf Ebene des Betriebes und nicht wie bisher auf Ebene des Bundeslandes sicherzustellen, was eine Verschärfung der Regelung darstellt. Allerdings existieren bereits jetzt in vielen Bundesländern Verordnungen, die auf Betriebsebene das Grünland schützen. Nach dem Legislativvorschlag ist eine Reduzierung der Grünlandfläche um 5 % bezogen auf die Referenz 2014 erlaubt, was im Vergleich zur jetzigen Regelung einer Lockerung entspricht (ausführlich hierzu: Grajewski et al. 2011, S. 36 f).
- Bereits jetzt erfüllen etwa 10 % bis 15 % der Ackerbau- und Dauerkulturbetriebe die Vorgabe von mindestens 7 % ökologischer Vorrangflächen.

25. *Wie bewerten Sie die Befürchtung, dass es durch die mit den Greening- bzw. den ELER-Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf den übrigen bewirtschafteten Flächen sowie in anderen Weltregionen kommt, deren negative Umwelteffekte die postulierten positiven Effekte in Europa übersteigen?*

Wenn in der EU die landwirtschaftliche Produktion durch das Greening oder Maßnahmen der 2. Säule auf bestimmten Flächen unterbunden bzw. eingeschränkt wird, führt dies ceteris paribus zu steigenden Erzeugerpreisen, wovon einerseits ein Anreiz zur Steigerung der Produktion auf anderen landwirtschaftlichen Flächen innerhalb der EU und auch in anderen Weltregionen und andererseits ein Anreiz zur Einschränkung der Nachfrage ausgeht. Wie ausgeprägt diese Effekte sind, hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab.

Durch die Realisierung von 7 % ökologischen Vorrangflächen wird die pflanzliche Produktion um einen deutlich geringeren Prozentsatz eingeschränkt. Nach Auswertungen des Thünen-Instituts liegt in Deutschland der Bedarf an zusätzlichen ökologischen Vorrangflächen in einer Größenordnung von 620.000 ha bis 755.000 ha bzw. 5,3 % bis 6,4 % der Referenzfläche (ohne Berücksichtigung, dass ökologisch wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen per definitionem erfüllen und ohne Berücksichtigung, dass Landwirte ökologische Vorrangflächen von Betrieben, die bereits jetzt mehr als 7 % ökologische Vorrangflächen haben, zu pachten können) (Forstner et al. 2012). Wenn Landwirte Ackerflächen zu Vorrangflächen umwidmen müssen, werden dies eher Flächen mit unterdurchschnittlicher Ertragsfähigkeit sein. All dies dürfte dazu führen, dass die pflanzliche Produktion nur in einem Umfang reduziert wird, der dem Ertragszuwachs durch technischen Fortschritt einiger weniger Jahre entspricht.

Eine Intensivierung der Produktion auf anderen Flächen dürfte tendenziell zu negativen Umwelteffekten führen. Eine Gesamtbewertung der Umwelteffekte fällt günstiger aus, wenn die ökologischen Vorrangflächen dorthin gelenkt werden, wo sie einen hohen Umwelteffekt haben (z.B. Gewässerrandstreifen, Biotopvernetzung).

Bei den ELER-Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass keineswegs alle umwelt- und klimaschutzbezogenen Maßnahmen einen produktionsmindernden Effekt haben. Neben produktionsmindernden Maßnahmen stehen auch produktionsneutrale (z.B. Maßnahmen für ein effizienteres Nährstoffmanagement) und produktionssteigernde (z.B. Maßnahmen zur Verhinderung des Brachfallens bestimmter Flächen, etwa bestimmte Grünlandmaßnahmen mit Mindestviehbesatzdichten).