

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

der Europäischen Union nach 2013



rentenbank

Förderbank für die Agrarwirtschaft

Edmund Rehwinkel-Stiftung

Die Edmund Rehwinkel-Stiftung wurde 1974 von der Rentenbank in Erinnerung an die Tätigkeit von Bauernpräsident Edmund Rehwinkel, ehemaliger Vorsitzender des Verwaltungsrates der Bank, gegründet.

Ziel der Stiftung ist es, wissenschaftliche Arbeiten mit einem hohen unmittelbaren Nutzen für die Landwirtschaft zu fördern.

Edmund Rehwinkel-Stiftung der Landwirtschaftlichen Rentenbank
Hochstraße 2
60313 Frankfurt am Main
www.rehwinkel-stiftung.de

ISSN 1868-5854

Inhalt

Vorwort	5
Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013 von Christine Hebauer, Dr. Markus Gandorfer, Prof. Dr. Helmut Hoffmann, Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber	7
Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013 in juristischer Perspektive von Prof. Dr. Ines Härtel	41
Wirkungen alternativer Reformszenarien der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013 Simulationsanalysen für ausgewählte Regionen in Deutschland, Frankreich und Tschechien von Christoph Sahrbacher, Prof. Dr. Alfons Balmann und Amanda Sahrbacher	73
Eine Wohlfahrtsanalyse verschiedener Modulationsszenarien der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Implikationen für die GAP nach 2013 von Rüdiger Elsholz, Dr. Heiko Hansen, Prof. Dr. Roland Herrmann	103
Analyse und Bewertung von Reformvorschlägen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Hinblick auf Ressourcenschutz und Nachhaltigkeit von Dr. Stephanie Bissels und Dr. Rainer Oppermann	141
Übersicht der Schriftenreihe der Rentenbank	178

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

„Ein Grashalm wächst auch nicht schneller, wenn man daran zieht“, sagt ein chinesisches Sprichwort. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik verhält es sich im Grunde genauso. Und daher ist der von der EU-Kommission vorgegebene Fahrplan bis zur Umsetzung der neuen Beschlüsse auch äußerst großzügig gewählt. Er lässt eine lange Konzeptionsphase und einen aktiven Diskussionsprozess zu. Erstmals waren auch die Bürger und Zivilgesellschaften aller Mitgliedsstaaten aufgerufen, sich mit Ideen in diesen Prozess einzubringen. Das Angebot wurde rege genutzt. Klar geworden ist dabei vor allem eines: Die Interessen zwischen Nord und Süd, Ost und West sind sehr unterschiedlich. Verschieden sind aber auch die Positionen der Interessengruppen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Wie viele der unterschiedlichen Meinungen und Ideen sich am Ende im Vorschlag der EU-Kommission wiederfinden werden, bleibt deshalb abzuwarten. In einer Mitteilung Ende 2010 hat die Kommission bereits drei Optionen zur Weiterführung der EU-Agrarpolitik skizziert.

Die Edmund Rehwinkel-Stiftung hat ihre Ausschreibung 2010 genutzt, sich mit wissenschaftlichen Arbeiten an diesem wichtigen Diskurs zu beteiligen. Unter dem Thema „Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union nach 2013“ haben wir diesmal fünf Studien gefördert, die den bisherigen Reformprozess analysierend begleiteten und deren Ergebnisse in die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung der GAP einfließen sollen. Die Studien haben sich dem Schwerpunktthema aus verschiedenen Richtungen genähert.

Professor Heißenhuber (Technische Universität München) und seine Mitarbeiter formulieren in ihrer Arbeit sechs Leitlinien für die Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf der Grundlage aktueller Reformvorschläge.

Mit der juristischen Bewertung der verschiedenen Reformoptionen beschäftigt sich die Studie von Professorin Härtel (Universität Bochum).

Professor Balmann und seine Kollegen vom Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (Halle/Saale) betrachten das Thema aus einer vergleichenden Perspektive, indem sie die Auswirkungen von Reformszenarien in verschiedenen Regionen der EU analysieren.

Professor Herrmann und sein Team (Universität Gießen) haben einen makroökonomischen Ansatz gewählt. Sie gehen in ihrer Studie den Wohlfahrts- und Verteilungseffekten der Modulation auf den Grund.

Dr. Oppermann und Dr. Bissels vom Institut für Agrarökologie und Biodiversität in Mannheim stellen schließlich die ökologischen Faktoren in den Vordergrund ihrer Studie. Sie untersuchen darin die Reformoptionen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den Ressourcenschutz und die Nachhaltigkeit.

Der Vorstand der Edmund Rehwinkel-Stiftung freut sich, Ihnen mit den Ergebnissen der fünf Studien interessante Einschätzungen und Empfehlungen für die Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 liefern zu können. Mögen diese einen hohen Nutzen für Ihre Arbeit haben.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr



Dr. Horst Reinhardt
Vorstandsvorsitzender der Edmund Rehwinkel-Stiftung
Mitglied des Vorstands der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013

Christine Hebauer, Dr. Markus Gandorfer, Prof. Dr. Helmut Hoffmann,
Prof. Dr. Dr. h. c. Alois Heißenhuber

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung und Zielsetzung	8
2 Gesellschaftliche und agrarpolitische Rahmenbedingungen	9
2.1 Erwartungen an die Landwirtschaft aus gesellschaftlicher Sicht	9
2.2 Sich abzeichnende agrarpolitische Rahmenbedingungen	10
3 Grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit von Direktzahlungen	13
4 Analyse und Bewertung von Vorschlägen zur Neugestaltung der GAP nach 2013 ...	16
5 Leitlinien für die Neugestaltung der GAP nach 2013	24
6 Schlussfolgerungen	28
7 Zusammenfassung	29
8 Literatur	30
9 Anlage	33

1 Einleitung und Zielsetzung

Mit der Agrarreform von 1992 hat die Europäische Union eine grundsätzliche Politikänderung eingeleitet. Die Preisstützungsmechanismen wurden weitgehend abgebaut und Direktzahlungen, die den Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen ausgleichen sollten, eingeführt. Diese Ausgleichszahlungen waren an die Produktion von Ackerkulturen oder an den Tierbestand gebunden. Gleichzeitig sollte eine obligatorische Flächenstilllegung zur Marktentlastung beitragen. Mit der Agenda 2000 und vor allem mit den Reformbeschlüssen von 2003 ist der eingeschlagene Weg einer stärkeren (Welt-)Marktorientierung weiterverfolgt worden. Die Direktzahlungen sind inzwischen in Deutschland weitgehend entkoppelt und auch die anderen EU-Mitgliedstaaten sind angehalten, die Direktzahlungen unabhängig von der tatsächlichen Produktion zu gewähren. Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen ist die Einhaltung der Cross Compliance-Auflagen, die Grundanforderungen an die Betriebsführung und Standards für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung enthalten. Schließlich wird die Modulation auf 10 % angehoben und damit die erste Säule der EU-Agrarpolitik (Marktmaßnahmen und Direktzahlungen) zugunsten der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik (Förderung des ländlichen Raums) reduziert.

Die zuletzt im Rahmen der Agrarreform von 2003 und des Health Checks festgelegten Grundlagen der Agrarpolitik sind bis 2013 festgeschrieben. Danach sind grundsätzliche Neuerungen zu erwarten. Davon dürften insbesondere die Direktzahlungen betroffen sein. Die Diskussion zur Weiterentwicklung des Systems der Direktzahlungen hat bereits begonnen. Inzwischen hat auch die Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mögliche Optionen für die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020 skizziert.

Ziel dieser Studie ist es, den Stand der Diskussionen über die Fortsetzung der EU-Agrarpolitik nach 2013 darzustellen und zu beurteilen. Dazu sollen wichtige, von verschiedenen Institutionen oder wissenschaftlicher Seite vorgelegte Vorschläge eingehend analysiert werden, um daraus Grundzüge für ein Konzept der Agrarpolitik nach 2013 abzuleiten. Im Vordergrund steht die Neugestaltung der Direktzahlungen und somit die Erste Säule der Agrarpolitik. Allerdings wird die Zweite Säule der GAP als wichtiger Bestandteil für die Umwelt und die Entwicklung des ländlichen Raums nicht außer Acht gelassen.

2 Gesellschaftliche und agrarpolitische Rahmenbedingungen

2.1 Erwartungen an die Landwirtschaft aus gesellschaftlicher Sicht

Es gibt eine Vielzahl von Stimmen, aber auch wissenschaftliche Studien, die die traditionellen Ziele und Instrumente der GAP kritisieren (für einen Überblick siehe ZAHRT 2009). Soll die GAP eine Zukunft haben, so muss sie den Erwartungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger gerecht werden. Schenkt man den Eurobarometer-Umfragen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010a) Glauben, dann halten 90 % der Befragten in der EU die Landwirtschaft bzw. die ländlichen Gebiete für wichtig oder sehr wichtig. Oberste Priorität der GAP sollte es sein, die gute Qualität, Gesundheit und Unbedenklichkeit der landwirtschaftlichen Produkte sicherzustellen (27 %). Als nächst wichtige Aufgaben folgen die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte (19 %) und die Gewährleistung angemessener Lebensmittelpreise für die Verbraucher (17 %). Der Schutz der Umwelt und die Bekämpfung des Klimawandels sind für 14 % der Befragten besonders wichtig. Im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage wurden auch die Einstellungen der Europäer zur finanziellen Unterstützung der Einkommen der Landwirte gemessen. Dabei zeigt sich, dass die finanzielle Unterstützung der Landwirte von einer großen Mehrheit (83 %) unterstützt wird.

Diese Ergebnisse decken sich zum großen Teil mit denjenigen einer aktuellen Studie aus den USA. Hier wurden die Steuerzahler nach ihren Präferenzen für die Ausrichtung der Agrarpolitik befragt. Danach unterstützen fast 85 % der Befragten die Subventionierung der amerikanischen Landwirte durch die US Regierung. Als Hauptgründe werden die Bereitstellung von sicheren Nahrungsmitteln für die US Bürger (54 %) und die niedrigen landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zu anderen US Haushalten angeführt. Der Bewahrung der Schönheit der ländlichen Regionen wird hingegen kaum Bedeutung (<1 %) zugemessen (ELLISON et al. 2010).

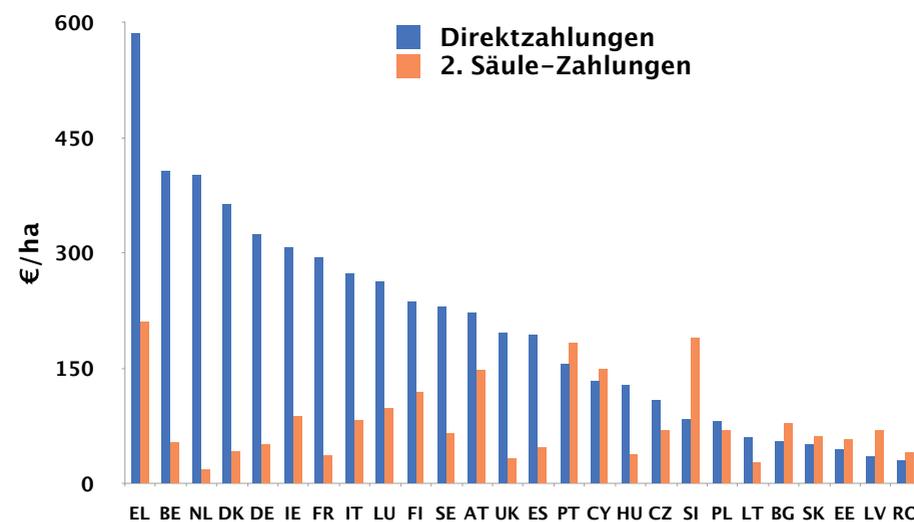
Die Europäische Kommission selbst hat im April 2010 eine öffentliche Konsultation aller interessierten EU-Bürger und -Organisationen zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik, ihren Grundsätzen und Zielen durchgeführt. Danach herrscht überwiegende die Meinung vor, dass eine gemeinsame Agrarpolitik auf EU-Ebene dem Nebeneinander verschiedener nationaler bzw. regionaler Politiken vorzuziehen sei. Es besteht auch weitgehend Konsens, dass eine gemeinsame EU-Politik wichtig für die Sicherstellung möglichst gleicher Wettbewerbsbedingungen ist. Bei den Zielen wurde neben der Nahrungsmittelsicherheit und qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen aber auch häufig die Erhaltung der Vielfalt landwirtschaftlicher Betriebe in Europa, insbesondere in abgelegenen Gebieten und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern genannt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010b).

2.2 Sich abzeichnende agrarpolitische Rahmenbedingungen

Die Europäische Union hat ihre Gemeinsame Agrarpolitik seit Mitte der 1980er Jahre immer wieder erheblich reformiert (MacSharry-Reform 1992, Agenda 2000, Luxemburger Beschlüsse 2003). Damit veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft entscheidend. Der Reformpfad führte weg von Markt- und preisstützenden Maßnahmen hin zu zunächst produktionsgebundenen Ausgleichszahlungen und später zu weitgehend produktionsunabhängigen, entkoppelten Direktzahlungen. Derzeit besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Entkopplungsmodelle in den einzelnen Mitgliedstaaten. Während für die meisten neuen Mitgliedstaaten nur die vereinfachte Regelung mit einheitlichen Flächenzahlungen in Frage kam, hatten die alten Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit zwischen Betriebsmodell auf der Grundlage historischer Zahlungen, Regionalmodell sowie statischem und dynamischem Kombinationsmodell. Auch der Umfang der Entkopplung ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bei der Agrarreform 2003 wurden die Zahlungen außerdem an die Einhaltung zahlreicher Auflagen im Umwelt-, Natur-, Verbraucher- und Tierschutz gekoppelt (Cross Compliance). Die Höhe der Direktzahlungen war dabei am Ziel einer weitgehenden Verteilungsneutralität zwischen den Mitgliedstaaten orientiert. Die Agrarumweltmaßnahmen, ursprünglich nur als flankierende Maßnahmen eingeführt, wurden deutlich ausgebaut und die Entwicklung des ländlichen Raums wurde gestärkt. Bei der letzten Überprüfung der GAP im Rahmen des Health Check 2008 wurde beschlossen, dass der Großteil der noch gekoppelten Zahlungen (Ausnahme Mutterkuhprämie und die Prämie für Schaf- und Ziegenfleisch) bis 2012 entkoppelt werden muss. Ein weiterer wichtiger Aspekt war die Anhebung der Modulation zur Stärkung der ländlichen Entwicklung, wobei die zusätzlichen Modulationsmittel für die „neuen Herausforderungen“, also für Begleitmaßnahmen im Milchbereich, für Klimaschutz, Wassermanagement, Biodiversität, erneuerbare Energien und Innovation reserviert sind.

Trotz der zurückliegenden Reformen besteht weiterhin deutlicher Reformbedarf. Die unterschiedlichen Entkopplungsmodelle führen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen. Auch die ungleiche Verteilung der GAP-Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Abb. 1) führt insbesondere bei den neuen Mitgliedstaaten zu Unmut. Die durchschnittlichen Direktzahlungen variieren zwischen 30 EUR/ha (Rumänien) und ca. 400 €/ha (Belgien). Griechenland stellt mit fast 600 EUR/ha aufgrund bestimmter Zahlungen aus den Bereichen Baumwolle und Tabak eine Ausnahme dar. Die Zahlungen in den neuen Mitgliedstaaten befinden sich zwar derzeit in einem sogenannten „phasing in“ und steigen bis 2013 noch an. Sie werden aber auch danach aufgrund niedriger Referenzdaten deutlicher niedriger liegen als in den alten Mitgliedstaaten. Ebenso wird die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Betrieben kritisiert. So erhalten 20 % der Betriebe 85 % aller Direktzahlungen (EURONATUR UND AbL 2010).

Abb. 1: GAP-Zahlungen je ha in den einzelnen Mitgliedstaaten 2008



Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010c, Eurostat 2010

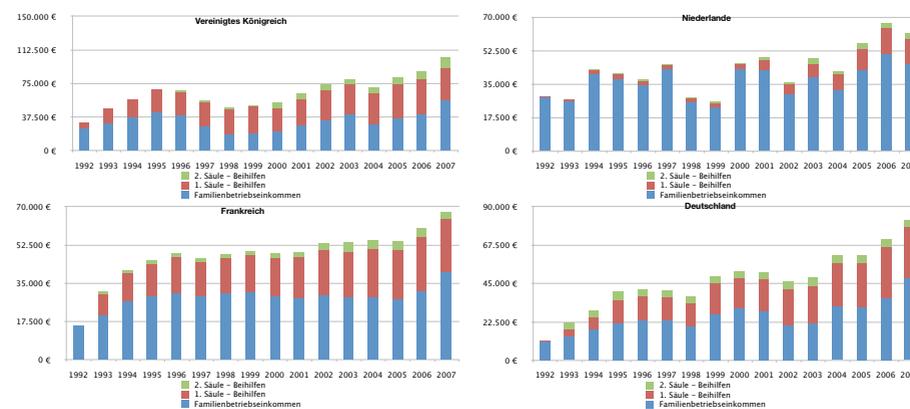
Weitere Reformerfordernisse ergeben sich bei einem Abschluss der laufenden WTO-Verhandlungen (DOHA-Runde). Hinsichtlich des Marktzugangs ist unstrittig, dass die Zölle umso deutlicher gesenkt werden, je höher der Ursprungszollsatz ist. Nach dem aktuellen Modalitäten-Papier vom Dezember 2008 (WTO 2008) sollen in entwickelten Ländern die Zölle im Durchschnitt um mindestens 54 % gesenkt werden, wobei ein Teil der Zolltariflinien als sensibel erklärt werden können. Im Gegenzug sind für diese Tariflinien zusätzliche Zollkontingente zu gewähren. Arbeiten, die sich mit Marktöffnungsszenarien beschäftigen, weisen darauf hin, dass die Zollsenkungen in der EU vor allem Rindfleisch und Butter treffen und bei diesen Produkten Preissenkungen verursachen werden. Für die Reduktion der produktgebundenen internen Stützung soll ebenfalls eine abgestufte Formel gelten. Die prozentuale Abstufung soll umso höher sein, je höher die absolute Summe in der Ausgangslage ist. Dabei weist die EU die höchste Summe aller Verhandlungspartner auf und muss die Gesamtverpflichtungen um 80 % reduzieren (HOFER et al. 2009). Für den wichtigen Aspekt der Exportsubventionen besteht das Ziel, alle handelsverzerrenden Maßnahmen bis Ende 2013 komplett abzubauen. Das Zwischenziel, bis Ende 2010 die Ausgaben für Exportsubventionen bereits um 50 % zu reduzieren, ist inzwischen nicht mehr zu realisieren. Aber auch bei einem Scheitern der DOHA-Runde und einem stärkeren Umfang an bilateralen Abkommen besteht deutlicher Änderungsbedarf im Hinblick auf Marktzugang, interne Stützung und Exportsubventionen.

Weitere Kritikpunkte sind die mangelnde Zukunftsfähigkeit der GAP in Hinblick auf die neuen Herausforderungen, insbesondere Klimawandel, Erhalt der Biodiversität und Wassermanagement. Auch die mangelnde Legitimationsgrundlage der Direktzahlungen wird kritisiert, da diese ursprünglich als Ausgleichszahlungen konzipiert waren und mit Ausnahme der Cross-Compliance-Verpflichtungen, die ohnehin weitgehend gesetzlich vorgeschrieben sind, keine weiteren gesellschaftlichen Leistungen erbringen. In diesem Zusammenhang steht auch der Streit zwischen der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der beiden Säulen der GAP. Obwohl die Zweite Säule deutlich mehr und zielgerichtetere, gesellschaftliche Leistungen erbringt, umfasst sie derzeit nur knapp ein Viertel der gesamten GAP-Finanzmittel. Zudem müssen die Zahlungen der Zweiten Säule national kofinanziert werden. Aufgrund des hohen Anteils der GAP-Zahlungen am gesamten EU-Budget, der zahlreichen Kritikpunkte und des zum Teil in Frage gestellten Mehrwerts der GAP für die Europäische Union, ist zu erwarten, dass die Finanzmittel für die GAP bei den Verhandlungen zum zukünftigen Finanzrahmen nach 2013 nur schwer bzw. nicht im bestehenden Umfang zu verteidigen sein dürften.

3 Grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit von Direktzahlungen

Die bisherige Begründung der Direktzahlungen als Kompensation von institutionellen Preissenkungen ist für die Zeit nach 2013 nicht mehr tragfähig. Von verschiedenen Seiten wird die Notwendigkeit von Direktzahlungen für die europäischen Landwirte im Hinblick auf globalisierte Märkte grundsätzlich in Frage gestellt. Ein Blick auf die Buchführungsergebnisse einiger ausgewählter Mitgliedstaaten macht jedoch deutlich, wie sehr staatliche Zahlungen für die landwirtschaftlichen Einkommen von Bedeutung sind (vgl. Abb. 2). Mit Ausnahme der niederländischen Betriebe bestimmen im Wesentlichen die GAP-Zahlungen die Höhe des Einkommens. Im Vereinigten Königreich und in Deutschland übersteigen in einzelnen Jahren die staatlichen Zahlungen das Familienbetriebseinkommen, d. h. die Zahlungen müssen sogar zum Teil zur Deckung des Aufwands herangezogen werden. Die Niederlande stellen mit ihren relativ geringen Direktzahlungen in Europa eher die Ausnahme dar. Dies ist auf den hohen Anteil an Gartenbau- und Veredelungsbetrieben sowie hochleistungsorientierten Milchviehbetrieben zurückzuführen. Aus der in Abbildung 2 dargestellten Situation kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass bei einem Wegfall der Direktzahlungen das Familieneinkommen um diesen Betrag sinken würde (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK 2010). Dennoch dürften ohne Direktzahlungen trotz Kosteneinsparungen, wie z. B. sinkende Pachtzahlungen und betrieblichen Anpassungen keine ausreichenden Einkommen erwirtschaftet werden, um eine flächendeckende Landbewirtschaftung in Europa aufrecht zu erhalten.

Abb.2: GAP-Zahlungen und Familienbetriebseinkommen für ausgewählte Mitgliedstaaten

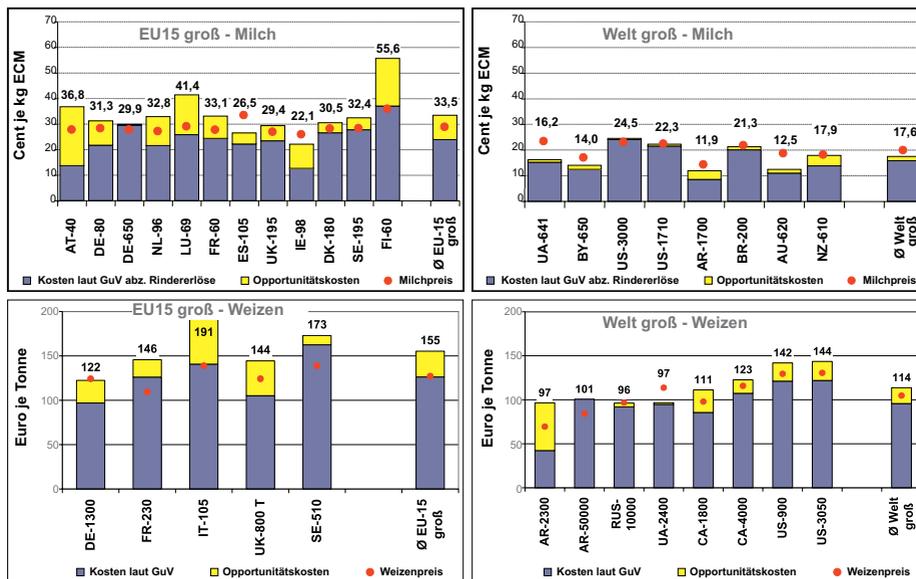


Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage INLB 2010

Probleme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bestehen in der europäischen Landwirtschaft, wie HOFER et al. (2009) gezeigt haben, vor allem in der Tierproduktion. Wie ein internationaler Produktionskostenvergleich für ausgewählte pflanzliche und tierische Produkte gezeigt hat, liegen die Kosten in europäischen Betrieben deutlich über denjenigen wichtiger Exportländer. Dies gilt vor allem für die Länder der EU-15, wobei hier bereits die größeren Betriebsstrukturen abgebildet sind. Im Vergleich zur pflanzlichen Produktion sind die Kostenunterschiede in der Tierproduktion noch wesentlich ausgeprägter. Dies weist auf die geringe Wettbewerbskraft der europäischen Tierproduktion, insbesondere für die Bereiche Milch und Rindfleisch hin. (vgl. Abb. 3 für Milch und Weizen).

Sollte ein WTO-Abkommen zustande kommen, würde sich die angespannte Situation für die Milch- und Rindfleischproduzenten noch verstärken, da durch die Senkung der Importzölle Druck auf das europäische Preisniveau entstehen würde. Die Ursachen für die höheren Produktionskosten in den (alten) EU-Staaten sind vielfältig.

Abb. 3: Produktionskosten für Milch und Weizen im internationalen Vergleich für das Jahr 2006



Quelle: nach agri benchmark zitiert aus Hofer et al. 2009

Zum einen gibt es höhere Produktionsstandards in der EU als in einigen wichtigen Exportländern. Allerdings sind die durch strengere Umweltvorschriften in Europa verursachten Kostenunterschiede relativ gering. Sie liegen im einstelligen Prozentbereich und sind für die Wettbewerbsfähigkeit nicht entscheidend (HOFER et al. 2009). Der weitaus größte Teil der Kostendifferenz wird durch höhere Löhne, Gebäude- und Maschinenpreise sowie Landkosten verursacht. Insbesondere die Lohnkosten schlagen in der EU-15 deutlich zu Buche. Dabei spielen die Opportunitätskosten für die Familienarbeitskräfte die entscheidende Rolle. Auch viele Vorleistungen sind teurer. Weitere Ursache sind die höheren Bodenpreise in den (alten) EU-Staaten und die kleineren Betriebsstrukturen im Vergleich zu den wichtigen Exportländern. Im weitgehend kleinräumig strukturierten und dicht besiedelten (West-)Europa sind diese Betriebsgrößen mit den damit verbundenen Effekten in der Kostendegression kaum zu erreichen.

Bei der Diskussion um die Notwendigkeit und Legitimation von staatlichen Zahlungen für die Landwirtschaft dürfen auch die gesellschaftlichen Leistungen, die nicht über die Marktpreise abgegolten werden, nicht außer Acht gelassen werden. Viele von der Landwirtschaft erbrachte gesellschaftliche Leistungen, wie z.B. attraktive Agrarlandschaften, haben die Eigenschaften von öffentlichen Gütern. Diese zeichnen sich durch Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum und Nicht-Rivalität im Konsum aus, mit der Konsequenz, dass die Nutzer (die Gesellschaft) keinen Anreiz haben, für diese Güter zu zahlen. Die Landwirte haben ohne finanzielle Honorierung im Gegenzug keinen Anreiz, diese Güter im erwünschten Maß bereitzustellen. Angebot und Nachfrage werden nicht über funktionierende Märkte sichergestellt. Es herrscht in diesem Sinne Marktversagen vor. Ein Teil der gesellschaftlichen Leistungen wird zufällig erzeugt, quasi als Nebenprodukt der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder aus altruistischen Motiven oder Eigeninteresse und müssen daher auch nicht finanziell vergütet werden (COOPER et al. 2009). Wo jedoch die Gefahr besteht, dass ohne finanzielle Anreize die öffentlichen Güter nicht in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden, bedarf es staatlicher Eingriffe. Öffentliche Güter sollten dann durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden, um das Marktversagen zu berichtigen und die Gefahren des Trittbrettfahrerhaltens zu vermeiden (RISE-TASK-FORCE 2009). Die Grenze zwischen dem, was der Landwirt auf eigene Kosten leisten muss und wofür ein finanzieller Ausgleich angezeigt ist, wird durch gesetzliche Rahmenbedingungen und die ordnungsgemäße Landwirtschaft vorgegeben. Wenn die Anforderungen an die Landwirtschaft über die gesetzlichen Standards hinausgehen, sind ökonomische Anreize als Ausgleich für zusätzliche Kosten (ggf. inklusive Transaktionskosten) oder entgangenes Einkommen angezeigt (COOPER et al. 2009).

4 Analyse und Bewertung von Vorschlägen zur Neugestaltung der GAP nach 2013

Es gibt eine Vielzahl von Vorstellungen für die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 von den unterschiedlichsten politischen Akteuren und Interessengruppen. Für den begrenzten Umfang der Studie war deshalb eine Auswahl der Vorschläge notwendig. Auswahlkriterien waren zum einen ein ausgewogenes Verhältnis von Wissenschaft, Politik und wichtigen (meist europäischen) Verbänden. Desweiteren war die Detailschärfe der Vorschläge, insbesondere bezüglich der Direktzahlungen ein entscheidendes Auswahlkriterium. Die Vorschläge für die GAP nach 2013 wurden sowohl hinsichtlich ihrer allgemeinen Ausrichtung, der Architektur als auch in Bezug auf die einzelnen Politikinstrumente und ihre finanziellen Aspekte untersucht. Tabelle 1 im Anhang zeigt eine vergleichende Darstellung der ausgewählten Vorschläge in Tabellenform. Den Autoren erschien es sinnvoller, bei der folgenden Analyse die Brandbreite bzw. die wesentlichen Eckpunkte der einzelnen Politikelemente vergleichend darzustellen, als die Vorschläge der Akteure im Einzelnen zu beschreiben.

Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung

Für das EUROPÄISCHE PARLAMENT (EP) (2010) spielt die Landwirtschaft nach wie vor eine Sonderrolle. Ziel ist eine starke europäische GAP, die aber gerechter, ökologischer und nachhaltiger werden und sich aus folgenden fünf Bausteinen zusammensetzen soll: Ernährungssicherheit und fairer Handel, Nachhaltigkeit, europaweite Landwirtschaft, biologische Vielfalt und Umweltschutz sowie „grünes Wachstum“. Auch COPA/COGECA (COPA) (2010) stellen die Sonderrolle der Landwirtschaft in den Mittelpunkt und fordern eine starke Gemeinsame Agrarpolitik mit entsprechendem Budget. BUREAU/MAHÉ (2008) halten zielgerichtete Instrumente für erforderlich und wollen die Gewährung von öffentlichen Geldern von deren gesellschaftlichen Leistungen abhängig machen. Ihr Konzept sieht ein dreistufiges Vertragsmodell vor. Die Leitbilder vom EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS (WSA) (2010) sind Ernährungssouveränität und Nachhaltigkeit. Das europäische Agrarmodell soll auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses umgesetzt werden und sich nicht nur am Weltmarkt orientieren. Nach seiner Auffassung sind dazu regulierte Märkte und ein einheitliches, auf objektiven Maßstäben beruhendes Agrarfördersystem nötig. Der WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK (Beirat APO) (2010) fordert eine komplette Neukonzeption der GAP bis 2020 mit Orientierung an folgenden Zielen: effiziente Bereitstellung qualitativ hochwertiger und sicherer Lebensmittel und Rohstoffe, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors sowie Ressourcenschutz, Erzeugung öffentlicher Güter und Entwicklung ländlicher Räume. Ähnliche Vorstellungen zur künftigen Grundausrichtung hat die niederländische Regierung (NL-Reg.) (DUTCH MINISTRY OF

ECONOMIC AFFAIRS, AGRICULTURE AND INNOVATION (2008). Auch bei ihr stehen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des Agrarsektors sowie die Unterstützung für gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft, die nicht über den Markt honoriert werden, im Mittelpunkt. Die politischen Grundprinzipien lauten Nahrungsmittelsicherheit, Landschaft-, Natur- und Umwelt- sowie Tierschutz und sollen innerhalb eines europäischen Rahmens mit Spielraum für nationale und regionale Zuständigkeiten realisiert werden. CENTRE FOR AGRICULTURE AND ENVIRONMENT et al. (CLM) (2008) sehen Bedarf für eine grundlegende Reform und wollen die GAP durch eine Europäische Nahrungsmittel- und ländliche Umweltpolitik ersetzen, welche die drei Bereiche nachhaltige Nahrungsmittel, Ländliche Umwelt sowie Anpassungsprozesse umfassen soll. Weitgehend ähnlich in ihrer Grundausrichtung sind die Vorstellungen von BIRDLIFE et al. (Birdlife) (2009), EURONATUR UND ARBEITSGEMEINSCHAFT BÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT (Euronatur) (2010) und dem SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (2009). Alle drei wünschen sich eine stärkere Konzentration der GAP auf die Belange des Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutzes (sowie Tierschutzes), wobei öffentliche Gelder nur noch für gesellschaftliche Leistungen gewährt werden sollen. Bei Euronatur sind neben der multifunktionalökologischen Ausrichtung auch der bäuerliche Aspekt und die globale Verantwortung ein wichtiger Bestandteil des Leitbildes. Bei Birdlife sollen die Ziele im Rahmen eines Konzeptes mit Hilfe von fünf verschiedenen Fördermodulen auf Vertragsbasis erreicht werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht für die Umsetzung drei verschiedenen Honorierungsformen vor. Bei HOFER et al. (Hofer) (2009) ist das Ziel die Erhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft in bisherigem Umfang zur Sicherstellung der Marktversorgung und Grundversorgung mit öffentlichen Gütern in einer ersten Stufe. Die zwei weiteren Stufen sollen zur Umsetzung von zusätzlichen öffentlichen Leistungen, insbesondere aus den Bereichen Biodiversität, Kulturlandschaft und lebendiger ländliche Raum dienen. Das Konzept von HOFER et al. (2009) basiert dabei auf dem 3-Stufen-Modell einer differenzierten Agrar- und Regionalpolitik von HEISSENHUBER (vgl. z. B. HEISSENHUBER 2009 bzw. HEISSENHUBER et al. 2008) und stellt eine Weiterentwicklung im Bereich der Direktzahlungen der ersten Stufe des Modells dar.

Marktmaßnahmen

Auch bei den Maßnahmen zur Marktpolitik weisen die Vorschläge eine große Bandbreite auf. Weitgehende Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines (Mindest-)Sicherheitsnetzes, wobei die Vorstellungen in Bezug auf dessen Ausgestaltung variieren. Das EP stellt sich eine Reservehaushaltlinie vor, COPA will die Instrumente zur Marktstabilisierung beibehalten. Bureau/Mahé fordern die Aussetzung der Marktinstrumente anstelle ihrer Abschaffung, der WSA wünscht sich Marktinstrumente zur Preisstabilisierung sowie eine strategische Krisenvorsorge durch Lager-

haltung. Nach CLM ist neben einem Sicherheitsnetz bei Marktversagen auch ein antizyklisches Angebotsmanagement mit strategischer Vorratshaltung und strategischen Produktionskapazitäten wie z. B. Stilllegung und Extensivierung oder Exportbeschränkungen nötig. Die NL-Reg. fordert die Abschaffung der klassischen Marktinstrumente, aber Anreize für einen wettbewerbsfähigen und marktorientierten Agrarsektor durch Investitionen und ein öffentliches Sicherheitsnetz für gravierende Marktstörungen. Ähnliche Vorstellungen hat auch der Beirat APO, der nur die Förderung von leistungsfähigen Wertschöpfungsketten, Innovation, Agrarforschung und ggf. die Beteiligung des Staates an Versicherungslösungen bei Ertragsausfällen als marktpolitische Maßnahmen für erforderlich hält. Auch Euronatur sieht keinen Bedarf für Intervention und Exportsubventionen (ebenso wie CLM), sondern nur für Lagerhaltung, Katastrophenschutz und Nothilfe. Ähnliche Vorstellungen hat der SRU, der die Versorgungssicherheit durch Vorratshaltung von Grundnahrungsmitteln gewährleisten will. Die Exportsubventionen abbauen will auch das EP. Weitere Forderungen betreffen die Regulierung des Marktes und die Wettbewerbsstruktur. Dabei geht es im Wesentlichen um die Stärkung der Erzeuger in der Nahrungsmittelkette durch Überprüfung der Wettbewerbsstruktur und des Wettbewerbsrechts im Hinblick auf Markttransparenz (EP, WSA, COPA, Euronatur) sowie um harmonisierte Produktionsstandards (CLM) und die stärkere Förderung der Produktion von regionalen Qualitätsprodukten und Märkten. Die Bandbreite bei den Marktmaßnahmen reicht somit von einer weitgehenden Liberalisierung der Märkte mit lediglich einer begrenzten Vorratshaltung für Krisen (SRU) über eine weitgehende Beibehaltung der aktuellen Situation (COPA) bis hin zu preisstabilisierenden Maßnahmen (WSA).

Direktzahlungen

Bei diesem Punkt wird teilweise auch auf die Ausgleichszulage, die Agrarumweltmaßnahmen und die Entwicklung des ländlichen Raums eingegangen, da verschiedene Vorschläge ein zusammenhängendes Gesamtkonzept darstellen und daher hier behandelt werden.

Zentraler Punkt bei fast allen Vorschlägen ist die zukünftige Ausgestaltung der Direktzahlungen. Das EP fordert eine Umstellung der Zahlungen auf flächenbezogene Direktbeihilfen bis 2020. Nach seinen Vorstellungen sollen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verringert werden, wobei neben der Fläche auch weitere objektive Kriterien wie z. B. der Kaufkraftkoeffizient berücksichtigt werden sollen. In begrenztem Umfang sollen gekoppelte Direktzahlungen für schutzbedürftige Flächen und Grünlandtierhaltung erlaubt bleiben. Darüber hinaus soll es vertraglich vereinbarte Zuschläge als Beiträge zum Klimaschutz mit klaren Zielvorgaben geben. Bureau/Mahé schlagen ein dreistufiges Vertragssystem vor. Stufe 1 beinhaltet ein Allgemeines Bewirtschaftungsentgelt (basic husbandry payment). Dabei handelt es sich um eine

entkoppelte Grundzahlung je ha auf vertraglicher Basis (5–7 Jahre), allerdings nur in „ländlichen“ Gebieten. Gegebenenfalls kann diese Zahlung um eine Stabilisierungskomponente zum Krisenmanagement erweitert werden. Stufe 2 umfasst Zahlungen für benachteiligte Gebiete (natural handicap payment), d. h. dünn besiedelte Gebiete, Berggebiete, Trockengebiete und abgelegene Regionen. Die Zahlung ist an eine tatsächliche Bewirtschaftung gekoppelt. Ein geringer Viehbesatz ist Voraussetzung. In Stufe 3 sind ökologisch orientierte Zahlungen für Gebiete mit großer Bedeutung für die Umwelt (Green points payments for environmentally sensitive areas and high nature-value areas) vorgesehen. Dabei handelt es sich um spezielle Verträge für Umweltleistungen mit hohem Wert, z. B. Ökologischer Landbau, NATURA 2000-Gebiete, extensive Weiden. Ebenfalls dreistufige Konzepte werden von CLM, dem SRU und Hofer vorgeschlagen. CLM empfiehlt dauerhafte Zahlungen für positive Umweltleistungen (negative sollen mit Hilfe von Abgaben reduziert werden). Stufe 1 sieht eine einheitliche Landschaftsprämie zur Sicherung öffentlicher Güter gegenüber dem Weltmarkt vor (flatrate basic landscape payment). Stufe 2 umfasst zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen aus einem Leistungskatalog, der auch HNV-Systeme sowie gefährdete Arten und Vegetationen enthält (targeted agrienvironment payment menu). Stufe 3 enthält zusätzliche Zahlungen für Natura 2000 und andere gefährdete, aber für die Landschaft wichtige Gebiete (Natura 2000 payments). Hofers Stufenkonzept beinhaltet in Stufe 1 eine Grundzahlung, bestehend aus einer Flächenzahlung, einer Zahlung für bodengebundene Tierhaltung bis maximal 2 GVE/ha und einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. In Stufe 2 werden gesellschaftliche Leistungen aus einem definierten Leistungskatalog von übergeordnetem, europäischem Interesse honoriert, z. B. aus den Bereichen Biodiversität und Landschaften. Mit Stufe 3 werden weitere gesellschaftliche Leistungen mit stärker regionalem Bezug gefördert. Der SRU spricht von drei Honorierungsformen. Die erste ist eine regionale ökologische Grundprämie für die Erbringung von Mindestleistungen sowie die Bereitstellung von mindestens 10 % ökologischen Vorrangflächen. Evtl. soll es einen Zuschlag für ökologisch bedeutsames Dauergrünland und Flächen des ökologischen Landbaus geben. Die zweite Honorierungsform beinhaltet Agrarumweltmaßnahmen, während die dritte Form Landschaftspflegemittel für die Förderung von Naturschutzleistungen vorsieht.

Weniger konkret ist der Vorschlag von COPA. Sie will neben der Beibehaltung des Budgets für Direktzahlungen eine Ausrichtung an gemeinsamen objektiven Kriterien mit Steuerungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten. Die Zahlungen sollen stärker auf aktive Landwirte konzentriert werden. Der WSA wünscht sich funktionsorientierte Zahlungen zur Abgeltung der gesellschaftlichen Leistungen nur für aktive Landwirte oder Landschaftspfleger, die den vorhandenen und geschaffenen Arbeitsplätzen Rechnung tragen. Es soll keine europaweit einheitliche Flächenprämie geben. Sie soll vielmehr regionsspezifisch unter Berücksichtigung der agroklimatischen Bedingungen und Betriebstypen festgelegt werden. Gegebenenfalls sollen die Prämien in ihrer Höhe

je Kopf bzw. Arbeitskraft begrenzt werden. Euronatur fordert eine Kopplung sämtlicher Zahlungen an soziale und ökologische Kriterien. Nach ihrem Vorschlag sollen alle Module aus einem Leistungs- und Förderkatalog frei wählbar sein. Die Zahlungen sind dabei umso höher, je größer die Leistungen sind. Für einen bis längstens 2018 dauernden Übergangszeitraum sollen die Direktzahlungen an folgende Kriterien gebunden werden: Fruchtfolge, mindestens 10 % ökologische Vorrangflächen, vollständiges Grünlandumbruchverbot in sensiblen Bereichen, ausgeglichene Stickstoffbilanz, kein GVO-Anbau und Staffellung nach dem Faktor Arbeit. Das differenzierteste Konzept mit fünf verschiedenen Fördermodulen hat Birdlife vorgelegt. Modul 1 ist das Basisprogramm landwirtschaftliche Nachhaltigkeit mit entkoppelten Flächenzahlungen bei einer Vielzahl an Anforderungen wie z. B. 10 % ökologische Vorrangflächen, Fruchtfolge oder maximale Besatzdichte. Mit Modul 2 werden Bewirtschaftungsformen gefördert, die ein hohes Maß an öffentlichen Gütern bereitstellen (HNV-Systeme und ökologischer Landbau). Modul 3 beinhaltet zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen. Modul 4 soll einen Ausgleich für verpflichtende Maßnahmen nach Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie leisten. Modul 5 sieht weitere Maßnahmen zur Unterstützung einer nachhaltigen Landnutzung und Entwicklung des ländlichen Raums vor. Der Beirat APO hat hingegen als langfristiges Ziel die Abschaffung der flächendeckenden Direktzahlungen. Im Übergangszeitraum sollen die komplett entkoppelten Zahlungen schrittweise reduziert werden. Parallel dazu sollen Politikmaßnahmen für die neuen Herausforderungen, insbesondere Klimawandel und Biodiversität, und den ländlichen Raum neu konzipiert werden. Auch die NL-Reg. will keine allgemeine Einkommensstützung mehr, sondern den Umbau in ein System von marktorientierten Zahlungen für Landwirte und andere ländliche Unternehmer, die gesellschaftlich erwünschte Leistungen aus den Bereichen Natur, Umwelt, Landschaft und/oder Tierschutz erbringen (sog. „green“ or „blue“ services). Darüber hinaus kann ein Ausgleich für die Erhaltung einer Grundqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten mit natürlichen oder administrativen Beschränkungen gezahlt werden. Auch bei den Vorschlägen zu den Direktzahlungen ist somit die Bandbreite sehr groß. Sie reicht von einer weitgehenden Beibehaltung des Status Quo (COPA) bis hin zu einer (langfristigen) Abschaffung der Direktzahlungen (Beirat APO).

Cross Compliance

Die Ausführungen zum Thema Cross Compliance sind in den Vorschlägen relativ knapp gehalten und enthalten auch einige allgemeine Verpflichtungen. Das EP fordert lediglich eine landwirtschaftliche Mindesttätigkeit. Bei Bureau/Mahé sollen die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten sowie einige zusätzliche Anforderungen wie z. B. Uferrandstreifen, Fruchtfolge und Flächen für Biodiversität erfüllt werden. Der Beirat APO hält eine Abschaffung von Cross Compliance und ggf. eine Verschärfung der Sanktionen im Fachrecht als sachgerechter. Die NL-Reg.

hält Cross Compliance nur in der Übergangsphase, solange es noch entkoppelte Direktzahlungen gibt, für erforderlich. Auch nach Ansicht vom SRU entfällt Cross Compliance bei leistungsabhängigen Zahlungen. Die Einhaltung bestehender Umwelt- und Naturschutzgesetze sollte durch eine Stärkung des Vollzugs beim Ordnungsrecht sichergestellt werden. CLM fordert eine Weiterentwicklung der „guten fachlichen Praxis“ und die Verpflichtung zur Ausweisung von natürlichen Gebieten und Landschaften von europäischer Bedeutung.

Ausgleichszulage/benachteiligte Gebiete

Die Ausgleichszulage bzw. eine sonstige Form eines Ausgleichs für Gebiete mit natürlichen Erschwernissen soll entweder weitergeführt werden (EP, WSA, Beirat APO, COPA) oder ist Bestandteil der unter Punkt Direktzahlungen dargestellten Konzepte der einzelnen Akteure (Bureau/Mahé, CLM, Birdlife, SRU und Hofer). Die NL-Reg. und Euronatur fordern zusätzlich einen Ausgleich für Gebiete mit ordnungsrechtlichen Auflagen.

Agrarumweltmaßnahmen

Auch bei den Agrarumweltmaßnahmen ist ein Teil der Vorschläge in den bereits unter Punkt Direktzahlungen dargestellten Konzepten der einzelnen Akteure enthalten (Bureau/Mahé, CLM, Birdlife, SRU, NL-Reg., Hofer). Zusätzliche Forderungen werden erhoben in Bezug auf einen generellen Ausbau der Agrarumweltmaßnahmen (Euronatur, EP), die Wiedereinführung von Anreizkomponenten (COPA, WSA) und den Ausbau des Vertragsnaturschutzes für Biotopverbünde (Beirat APO).

Sonstige ländliche Entwicklung

Relativ diffus ist das Bild bei den sonstigen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Gegensätzliche Auffassung gibt es in der Frage des Sektorbezugs. Während sich der Beirat APO und Bureau/Mahé einen territorialen Politikansatz mit problemorientierten Strategien und die Einbeziehung aller ländlichen Akteure vorstellen, möchte der WSA weiterhin schwerpunktmäßig Maßnahmen mit landwirtschaftlichem Bezug. Birdlife sieht außerhalb seines Konzeptes mit den 5 Fördermodulen nur für extrem abgelegene Regionen, die von Nutzungsaufgabe bedroht sind, Bedarf für sonstige Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, falls die gewünschten öffentlichen (Umwelt-)Güter nicht mehr bereitgestellt werden. Die NL-Reg. würde hingegen keine nichtlandwirtschaftlichen Aktivitäten mehr im Rahmen der GAP finanzieren. Unterstützung zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum sollte besser im Rahmen des Kohäsionsfonds und nur für die am wenigsten wohlhabenden Regionen erfolgen. Auch nach Ansicht von CLM sollte ein Teil der Maßnahmen zur Stärkung nachhaltigen Wachstums in den Kohäsionsfonds übergeleitet werden. Von der

inhaltlichen Ausrichtung her setzt das EP auf „grünes Wachstum“ wie Klimamaßnahmen, grüne Energie, integrierte ländliche Entwicklung sowie Ausbildung und Qualitätspolitik. Auch COPA findet neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Klimamaßnahmen sowie Ausbildung und Beratung für wichtig. Euronatur setzt auf eine Weiterentwicklung von LEADER und anderen integrierten Entwicklungskonzepten. Investitionsförderung sollen nur Vorhaben mit besonderen Standards im Umwelt-, Natur- oder Tierschutz erhalten.

Finanzielle Aspekte

Die Vorstellungen im Hinblick auf die finanziellen Aspekte sind sehr unterschiedlich. In vielen Vorschlägen wird die Beibehaltung des aktuellen GAP-Budgets entweder gefordert (EP, COGA) oder als Annahme unterstellt (Birdlife, Hofer). Bezüglich Säulenstruktur reichen die Vorschläge von einer grundsätzlichen Beibehaltung des bisherigen Systems bis zur Zusammenführung der beiden Säulen in einen einzigen Agrarfonds (Bureau/Mahé, NL-Reg., Birdlife, CLM). Zur Frage der Kofinanzierung gibt es Forderungen nach einer Kofinanzierung aller Zahlungen (Bureau/Mahé, Euronatur, wobei für letztere ein höherer EU-Anteil für spezielle Umweltleistungen wichtig ist). Der SRU sieht seine ökologische Grundprämie und die Agrarumweltmaßnahmen ohne nationale Kofinanzierung, die restlichen Maßnahmen sollen kofinanziert werden, sich allerdings an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten orientieren. Der Beirat APO sieht als Optionen entweder eine verpflichtende Kofinanzierung der 1. Säule oder die komplette Finanzierung der 2. Säule durch die EU. Für Hofer hängt der Umfang der Kofinanzierung durch die EU von der Bedeutung der Maßnahmen aus europäischer Sicht ab, d. h. je stärker der regionale Bezug ist, desto geringer sollen die Zahlungen durch die EU sein. Das EP hält hingegen weitgehend am Status Quo fest. Die Aufteilung des GAP-Budgets auf die Mitgliedstaaten findet im Wesentlichen nur bei Birdlife Erwähnung. Birdlife fordert eine Aufteilung nach objektiven Kriterien, die auch die unterschiedliche Ausprägung der öffentlichen Güter in den verschiedenen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Darüber hinaus werden z. T. Abgaben zur Reduzierung der negativen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion gefordert (CLM).

Die dargestellten Konzepte decken im Wesentlichen die gesamte Bandbreite der diskutierten Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 ab, angefangen von einer weitgehenden Beibehaltung des bestehenden Systems (COPA) über mehr oder weniger starke Modifikationen (Großteil der Vorschläge) bis hin zu einer weitgehenden Liberalisierung der GAP (Beirat APO, NL-Reg.). Dies zeigt auch ein Vergleich mit der erst im November 2010 erschienenen Mitteilung der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2010 d) an das EP und den Rat. Als Ziele der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik hat die Kommission eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

(einschließlich Klimamaßnahmen) sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung formuliert. Darüber hinaus hat sie drei mögliche Politikoptionen beschrieben, die noch einer näheren Untersuchung hinsichtlich ihrer Auswirkungen bedürfen. Option 1 beinhaltet eine weitgehende Beibehaltung der aktuellen GAP mit einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten. Verstärkt werden sollen zudem die Instrumente des Risikomanagements und die Mittel für die neuen Herausforderungen Klimawandel, Wasser, Biodiversität und erneuerbare Energien sowie Innovation. In Option 2 ist neben einer gerechteren Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten auch eine Anpassung bei den Direktzahlungen vorgesehen. Die Direktzahlungen würden sich aus vier Komponenten zusammensetzen, einem als Einkommensstützung dienenden Basissatz, einer obligatorischen ergänzenden Beihilfe zur Ökologisierung (einfache, jährliche Agrarumweltmaßnahmen), einer ergänzenden Zahlung zum Ausgleich besonderer natürlicher Einschränkungen und einer fakultativen, gekoppelten Stützungs-komponente für besondere Sektoren und Regionen. Dabei ist eine Deckelung des Basissatzes unter Berücksichtigung des Beitrags landwirtschaftlicher Großbetriebe zur Beschäftigung im ländlichen Raum vorgesehen. Option 3 entspricht einer weitgehenden Liberalisierung der GAP mit einer Abschaffung sämtlicher marktbezogenen Maßnahmen (mit Ausnahmeklauseln für Krisen) und einer schrittweisen Einstellung der Direktzahlungen. Stattdessen würden in begrenztem Umfang Zahlungen für ökologische Leistungen und ergänzende Zahlungen für besondere natürliche Einschränkungen bereitgestellt.

5 Leitlinien für die Neugestaltung der GAP nach 2013

Ausgehend von der unter Punkt 4 dargestellten Analyse der verschiedenen Vorschläge und unter Berücksichtigung früherer Diskussionen zu Reformen der GAP kristallisieren sich folgende Schwerpunkte und Besonderheiten heraus, die bei der Formulierung von Leitlinien für die Neugestaltung der GAP nach 2013 Berücksichtigung finden sollten.

Public money for public goods

Diese Leitlinie für die Weiterentwicklung der GAP nach 2013 ist allen anderen Leitlinien übergeordnet. Diese Forderung zieht sich durch fast alle Vorschläge. Auch wenn sie bei einzelnen Vorschlägen eher eine Alibifunktion im Hinblick auf eine bessere Legitimation der GAP-Zahlungen haben dürfte, hat sich doch in weiten Teilen die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur durch eine zielgerichtete Agrarpolitik mit einem effizienten Mitteleinsatz den aktuellen und künftigen Herausforderungen begegnet werden kann. Dafür ist eine Konzentration der öffentlichen Zahlungen auf definierte (messbare) gesellschaftliche Leistungen erforderlich. Dies kann sowohl im Rahmen einer deutlich ökologisch ausgerichteten 1. Säule („Greening the 1st pillar“) als auch durch eine Ausweitung von zielorientierten Maßnahmen in der 2. Säule erfolgen, falls an der bisherigen Säulenstruktur der GAP festgehalten werden soll. Eine ernstgemeinte Umsetzung dieser Leitlinie erfordert aber auch eine Einbeziehung aller Landnutzer in die Förderung, sofern sie die erwünschten gesellschaftlichen Leistungen erbringen.

Nachhaltige Ernährungssicherung

Neben den Aspekten gesundheitliche Unbedenklichkeit und Qualität der Lebensmittel haben auch die Themen Nahrungsmittelversorgung und Lebensmittelvielfalt stark an Bedeutung gewonnen. Das mag von einigen Akteuren aus taktischen Gründen einer besseren Legitimierung der staatlichen Zahlungen erfolgen, einen stärkeren Einfluss dürfte allerdings die Wirtschaftskrise gehabt haben, die vor Augen geführt hat, wie schnell Nahrungsmittelknappheiten entstehen können und wie wichtig der Zugang zu und die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln sind. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Aufrechterhaltung eines Sicherheitsnetzes inklusive Krisenvorsorge vom Großteil der Akteure für notwendig erachtet wird. Zu einer nachhaltigen Ernährungssicherung gehört aber auch die Sicherstellung einer ausgeprägten Lebensmittelvielfalt. Inzwischen ist vielen Verbrauchern bewusst geworden, dass die Globalisierung der Warenströme sowie die damit verbundene Standardisierung und Vereinheitlichung der Lebensmittel zu Lasten der Nahrungsmittelvielfalt geht. Es ist daher auch Aufgabe der GAP, eine umfangreiche Nahrungsmittelvielfalt sicherzustellen. Dazu zählen beispielsweise die Förderung von regionalen Produkten und Märkten, Ursprungsbezeichnungen sowie handwerklichen Herstellungsmethoden. In diesem Zusammen-

hang sind auch die Aspekte größerer Markttransparenz und ausgewogenerer Marktmacht zu betonen, die in der aktuellen Reformdebatte überraschend stark diskutiert werden. Nachdem die klassischen Marktsteuerungsinstrumente wie Intervention und Exporterstattungen an Bedeutung verloren haben, haben nicht zuletzt durch die angespannte Situation im Bereich der Milch die Forderungen nach mehr Markttransparenz und einer Stärkung der Erzeuger in der Lebensmittelkette durch Überprüfung der Wettbewerbsstruktur und des Wettbewerbsrechts Auftrieb erhalten. Im Hinblick auf eine nachhaltige Ernährungssicherung hat die EU aber auch eine globale Verantwortung. Dazu gehören ein Verzicht auf Dumpingexporte mittels Exportsubventionen und das Zugeständnis an sich entwickelnde Länder, ihre Märkte gegen Billigimporte aus Industrieländern zu schützen und eigene Märkte aufzubauen. Im Hinblick auf eine nachhaltige Ernährungssicherung stellt sich letztlich die Frage ob ein Sicherheitsnetz in Form von Lagerhaltung ausreicht oder ob weitere Maßnahmen wie z. B. eine Grundförderung für eine flächendeckende Landbewirtschaftung erforderlich sind.

Stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen

Umweltbelange waren zwar auch schon in früheren Reformdebatten ein wichtiger Bestandteil, allerdings hat dieser Aspekt deutlich an Bedeutung gewonnen. Die stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen einschließlich des Naturschutzes steht auch in direktem Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Leistungen und einer nachhaltigen Ernährungssicherung. Dabei geht es stärker denn je um eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und damit auch den Erhalt der Produktionsgrundlagen. Spätestens seit dem Health Check sind auch die neuen Herausforderungen im Umweltbereich, insbesondere Klimawandel, Biodiversität und Wassermanagement, stärker in den Mittelpunkt der GAP gerückt. Da alle drei Bereiche maßgeblich durch die landwirtschaftliche Flächennutzung beeinflusst werden, sind erhebliche Anpassungsreaktionen durch die Landwirtschaft erforderlich.

Erhalt benachteiligter Gebiete

Interessant an der aktuellen Diskussion ist die verstärkte Beachtung der benachteiligten Gebiete. Während vor einiger Zeit von verschiedenen Seiten Sinn und Notwendigkeit von deren Förderung grundsätzlich in Frage gestellt wurde, haben sie inzwischen wieder einen breiten Rückhalt bei einem Großteil der politischen Akteure gefunden. Dies dürfte daran liegen, dass der Erhalt von Gebieten mit natürlichen Einschränkungen für die drei oben genannten Leitlinien nachhaltige Ernährungssicherung, gesellschaftliche Leistungen und stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen von großer Bedeutung ist. Darüber hinaus sind diese Gebiete auch für lebensfähige und starke ländliche Räume, besonders im Hinblick auf Tourismus und lokale Märkte, unerlässlich. Durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in weniger begünstigten

Regionen wird sowohl ein Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung, vor allem aber auch zur Nahrungsmittelvielfalt geleistet, die insbesondere in diesen Regionen aufgrund extensiverer und vielseitigerer Produktionsverfahren und einem hohen Anteil an handwerklichen Herstellungsmethoden häufig stark ausgeprägt ist. Es ist auch weitgehend anerkannt, dass diese Regionen in der Regel mehr gesellschaftliche Leistungen erzeugen, die nicht über den Markt honoriert werden, als in intensiver genutzten Regionen. Dazu gehören zum einen die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Erhaltung attraktiver Landschaften, zum anderen aber auch wesentliche Beiträge zur Sicherung der Biodiversität. Auch die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010d) hat die Bedeutung dieser Gebiete anerkannt, indem sie in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat neben der bisher üblichen Unterstützung im Rahmen der zweiten Säule eine ergänzende Förderung in Form einer Flächenzahlung innerhalb der ersten Säule für Gebiete mit besonderen natürlichen Einschränkungen vorgeschlagen hat. Für eine wirksame und zielgerichtete Unterstützung benachteiligter Gebiete bedarf es jedoch einer deutlichen Fokussierung der Förderung auf wirklich benachteiligte Gebiete mit spezifischen Problemlagen. Dies erfordert die Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung der natürlichen Nachteile. Dabei ist zu überlegen, ob nicht eine einzelbetriebliche bzw. flächenbezogene Erfassung und Mittelvergabe der bisherigen regionalen Abgrenzung in Berggebiete und benachteiligte Gebiete vorzuziehen wäre.

Mehr Gerechtigkeit

Unter diesem Punkt werden sowohl die ungleiche Verteilung der Finanzmittel zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Betrieben diskutiert. Während eine Annäherung der Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten weitgehend Konsens und vergleichsweise einfach zu realisieren ist (Die Kommission hat vorgeschlagen, dass die Landwirte in allen Mitgliedstaaten im Schnitt einen Mindestanteil des EU-weiten Durchschnittsniveaus erhalten), ist die Verbesserung der Verteilung zwischen den Betrieben schwieriger. Im Gespräch sind sowohl eine Bindung der Direktzahlungen an die Arbeitskraft als auch eine Obergrenze für Direktzahlungen für Großbetriebe. Eine Lösung wäre die konsequente Anwendung der Leitlinie „public money for public goods“. Dadurch würden sich die Diskussionen erübrigen, da die Zahlungen einen klaren Leistungsbezug hätten und nur für konkrete Leistungen gezahlt würden.

Starke ländliche Räume

Die ländlichen Regionen Europas stehen aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, des fortschreitenden Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft, der Probleme im Bereich Klimawandel, Wasserbewirtschaftung und Biodiversität sowie des demographischen Wandels in der Gesellschaft in den nächsten Jahren vor

großen Herausforderungen. Um lebensfähige und attraktive ländliche Räume zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen, bedarf es weiterhin einer gezielten Unterstützung bei Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft sowie zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Dabei kommen neben Agrarumweltmaßnahmen insbesondere einer Bildungs- und Innovationsförderung sowie Maßnahmen zur Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Stärkung der lokalen Wertschöpfung eine wichtige Rolle zu. Bei der Erhaltung und Entwicklung vitaler ländlicher Regionen nehmen integrierte regionale Entwicklungsansätze eine immer wichtigere Stellung ein. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Ausbildung einer regionalen Identität als auch auf die Erschließung endogener Entwicklungspotenziale, privater Finanzmittel und bürgerschaftlichen Engagements. Sie sind Ansatzpunkte für Innovationen und eine nachhaltige Regionalentwicklung. Ihnen sollten daher entsprechende Spielräume mit mehr Eigenständigkeit eingeräumt werden. Denkbar wären in diesem Zusammenhang Regionalbudgets, wie sie in einigen Bundesländern bei der Regionalentwicklung oder Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der europäischen Strukturfonds angewendet werden.

6 Schlussfolgerungen

Insgesamt ist bei der Weiterentwicklung der GAP nach 2013 mit eher kleinen Schritten zu rechnen, wie auch die Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat erkennen lässt. Für eine grundlegende Reform sind die Interessenlagen zu unterschiedlich.

1. Relativ sicher scheint eine Umverteilung der Finanzmittel zugunsten der neuen Mitgliedstaaten. Eine gewisse Annäherung bei den Direktzahlungen wird auch von den Vertretungen des Berufsstandes auf europäischer Ebene akzeptiert.
2. Aufgrund der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen ist ein bloßes Festhalten am Status Quo keine Option. Aber auch eine vollständige Liberalisierung wird keine Mehrheiten finden. Es wird daher zu moderaten Anpassungen im bestehenden System kommen.
3. Obwohl oft über die derzeitige Säulenstruktur diskutiert wird, ist eine grundsätzlich neue Architektur der Politik eher unwahrscheinlich, wie die Kommission vielfach zum Ausdruck gebracht hat.
4. Es ist anzunehmen, dass die Anforderungen in der 1. Säule zunehmen werden und somit die Direktzahlungen etwas stärker mit gesellschaftlichen Leistungen verknüpft werden. Denkbar bei der Gestaltung der Direktzahlungen ist eine flat rate mit zusätzlichen über die bisherigen Cross Compliance-Verpflichtungen hinausgehenden Anforderungen wie z. B. Mindestanforderungen an die Fruchtfolge.
5. Die Veränderungen in der zweiten Säule dürften eher begrenzt sein, wobei für die ländliche Entwicklung eine stärker eigenverantwortliche Mittelverwaltung, z. B. durch Regionalbudgets, wünschenswert wäre. Unklar bleibt allerdings, wie die Kofinanzierung zukünftig gestaltet wird.

7 Zusammenfassung

In den nächsten zwei Jahren wird über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik entschieden. Zum einen wird im Rahmen der nächsten Finanzperiode die finanzielle Ausstattung der GAP festgelegt, zum anderen sind weitere Reformmaßnahmen notwendig, um die GAP zukunftsfähig zu machen. Es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass eine gemeinsame Agrarpolitik auf EU-Ebene dem Nebeneinander verschiedener nationaler bzw. regionaler Politiken vorzuziehen ist und dass eine gemeinsame EU-Politik wichtig für die Sicherstellung ausgewogener Wettbewerbsbedingungen ist. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik liegt eine Vielzahl von Konzepten und Vorschlägen verschiedenster politischer Akteure vor. Die vorliegende Studie hat anhand von elf ausgewählten Vorschlägen von Seiten der Wissenschaft, Politik sowie von Verbänden im Rahmen einer vergleichenden Analyse die Bandbreite der Reformdiskussion dargestellt, die von einer weitgehenden Beibehaltung des Status Quo bis hin zu deutlich marktliberalen Vorstellungen reichen. Ausgehend von der vergleichenden Analyse aktueller Reformvorschläge wurden sechs Leitlinien (Public money for public goods; Nachhaltige Ernährungssicherung; stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen; Erhalt benachteiligter Gebiete; mehr Gerechtigkeit; starke ländliche Räume) für die Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 formuliert. Ferner wurden entsprechende Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union nach 2013 gezogen.

8 Literatur

BIRDLIFE INTERNATIONAL, EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, EUROPEAN FORUM ON NATURE CONSERVATION AND PASTORALISM, INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS - EU GROUP, WORLD WILDLIFE FUND FOR NATURE:

Proposal for a new EU Common Agricultural Policy, 2009

BUREAU, J.-C., MAHÉ, L.-P.:

CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view, Notre Europe, 2008

CENTRE FOR AGRICULTURE AND ENVIRONMENT (CLM), TERWAN, P., ALTERA WAGENINGEN UR:

After the Common Agricultural Policy: towards an EU policy for Sustainable Food and Rural Environment? Discussion paper, 2008

COOPER, T., HART, K., BALDOCK, D.:

The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2009

COPA/COGECA:

The Future of the CAP after 2013. http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/7400%20VERSION%20E.pdf (Abrufdatum 22.06.2010), 2010

DUTCH MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS, AGRICULTURE AND INNOVATION:
European Agricultural Policy 2020 - The Dutch outlook, 2008

ELLISON, B.D., LUSK, J.L., BRIGGEMAN, B.C.:

Taxpayer Beliefs about Farm Income and Preferences for Farm Policy. Applied Eco-nomic Perspectives And Policy Vol. 32, No. 2 (2010), S. 338-354

EURONATUR UND ARBEITSGEMEINSCHAFT BÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT (AbL):
Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz, 2010

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik. Eurobarometer Spezial 336 / Welle 72.5 - TNS Opinion & Social, 2010a

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 – Öffentliche Debatte. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_de.pdf (Abrufdatum: 30.11.2010), 2010b

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Finanzbericht, Ausführliche Daten 2000-2008, 2010c

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM (2010) 672 final, 2010d

EUROPÄISCHES PARLAMENT, AUSSCHUSS FÜR LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG:

Entwurf eines Berichts über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, Berichterstatter: George Lyon, 2010

EURÖPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS:

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013“, Berichterstatter: Lutz Ribbe, 2010

EUROSTAT:

Datenbankabfrage vom 26.09.2010, 2010

INLB INFORMATIONSNETZ LANDWIRTSCHAFTLICHER BUCHFÜHRUNGEN:

Datenbankabfrage vom 14.07.2010, 2010

HEISSENHUBER, A., HEBAUER, C., HÜLSBERGEN, K.-J.:

Direktzahlungen – Ein Konzept für 2013, DLG-Mitteilungen, Heft 6 (2008), S. 22-25

HEISSENHUBER, A.:

Alternativkonzept für die Agrarpolitik nach 2013, agrarische rundschau, Heft 1 (2009), S. 5-9

HOFER, E., HOFFMANN, H., KIRNER, L., HEISSENHUBER:

Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der EU nach 2013. Grundlagenbericht, 2009

RISE-TASK-FORCE:

Public goods from private land, 2009

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU):

Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Stellungnahme, 2009

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK:

EU-Agrarpolitik nach 2013 - Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Gutachten, 2010

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION):

Committee on Agriculture: Revised draft modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_dec08_e.htm (Abrufdatum: 02.07.2010), 2008

ZAHRNT, V.:

Haushaltspolitische Aspekte der neuen Zahlungen im Rahmen der GAP. Vermerk im Auftrag des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments, 2009

9 Anlage

Vergleich verschiedener Reformvorschläge zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
DUTCH MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS AGRICULTURE AND INNOVATION (2008)	Europäischer Rahmen mit Spielraum für nationale und regionale Zuständigkeiten Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des Agrarsektors, Unterstützung für gesellschaftliche Leistungen, die nicht über den Markt honoriert werden	a) Investitionen in Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit insb. mittels Wissen und Innovation b) Öffentliches Sicherheitsnetz für gravierende Marktstörungen	keine allgemeine Einkommensstützung mehr, Umbau in ein System von marktorientierten Zahlungen für Landwirte und andere ländliche Unternehmer, die gesellschaftlich erwünschte Leistungen in den Bereichen Natur, Umwelt, Landschaft, „green“ oder „blue services“ und/oder Ausgleich für Erhaltung einer Grundqualität in geschützten Gebieten mit natürlichen oder administrativen Beschränkungen	Beibehaltung in Übergangsphase, solange es noch entkoppelte Direktzahlungen gibt	Zahlungen für Erhaltung einer Grundqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten, dies können entweder Gebiete mit natürlichen Beeinträchtigungen oder mit administrativen Beschränkungen sein	Teil der zielgerichteten Zahlungen für gesellschaftliche Leistungen	keine Zahlungen mehr für nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten im Rahmen der GAP, zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum Unterstützung besonderer im Rahmen des Kohäsionsfonds und nur für die am wenigsten wohlhabenden Regionen	ein einziger europäischer Agrarfonds, nationale Kofinanzierung als Option für nationale und regionale Aktivitäten

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
BIRD LIFE INTERNATIONAL, EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, EURO-PEAN FORUM ON NATURE CONSERVATION AND PASTORALISM, INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS – EU GROUP, WORLD WILDLIFE FUND FOR NATURE (2009)	Neuausrichtung der GAP, Ziel ist eine nachhaltige Landwirtschaft mit stärkerer Berücksichtigung des Umwelt- und Resilienzcharakteres öffentlicher Gelder nur für gesellschaftliche Leistungen, Umsetzung durch verschiedenen Fördermodulen auf Vertragsbasis	Reformentwurf beschränkt sich auf Reform der GAP, Zahlungen, wenn gleich auch Reformbedarf für Klimamangement, Produktivitäts- und Vermarktungsmaßnahmen gesehen wird	5 verschiedene Fördermodule 1) Basisprogramm landwirtschaftliche Nachhaltigkeit mit entkoppelten Flächenzahlungen mit Vielzahl an Anforderungen, z. B. 10 % ökologische Vorrangflächen, Fruchtfolge, maximale Besatzdichte 2) Förderung von Bewirtschaftungssystemen, die ein hohes Maß an öffentlichen Gütern bereitstellen (Praktiken und ökologischer Landbau) 3) zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen 4) Ausgleich für verpflichtende Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie 5) weitere Maßnahmen zur Unterstützung nachhaltiger Erzeugung, Umwelt und Wirtschaft, Investitionsbeihilfen, Planungs- und Kooperationsprozesse, von Nutzungsaufgabe bedrohte ländliche Regionen	Mindeststandards für alle Landnutzer, aber keine Zahlungen für die bisherige Erhaltungssysteme, die weiter ausgebaut werden sollen, sondern nur für darüber hinausgehende Anforderungen	Keine Ausgleichszulage aber im Rahmen von Modul 2 und z.T. auch Modul 5) werden highly nature value Systeme gefördert, in beschränkten Gebieten liegen	Siehe Modul 3) zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen für spezifische Umwelt-) Probleme auf Basis entgangener Einkommens bzw. erhöhter Kosten	Im Rahmen von Modul 5) Nur für extrem abgelegene Regionen, die von Nutzungsaufgabe bedroht sind und dadurch die gewünschten öffentlichen Umweltgüter nicht mehr bereitgestellt werden können	Beibehaltung des bisherigen GAP-Budgets wird unterteilt, Aufteilung des Budgets auf MS auf Basis objektiver Kriterien, berücksichtigt unterschiedliche Ausprägung öffentlicher Güter in den verschiedenen MS, Aufteilung des nationalen Budgets auf Fördermodule in nationaler Eigenverantwortung im Rahmen bestimmter Vorgaben

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Maßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
BUREAU, J.-C., MAHÉ, L.-P. (2009)	Zielgerichtete Instrumente, gesellschaftliche Leistungen für öffentliche Gelder, 3-Stufen-Vertragsmodell	Erhaltung zumindest eines Sicherheitsnetzes, Aussetzung von Marktinstrumenten statt Abschaffung	3-Stufen-Vertragsmodell 1) Allgemeines Bewirtschaftungszulage (basic husbandry payment) 2) Zahlungen für benachteiligte Gebiete (Natural handicap payment) 3) Ökologisch orientierte Zahlungen für Gebiete mit großer Bedeutung für die Umwelt (Green points payments for environmentally sensitive and high nature-value areas)	Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie einige zusätzliche Anforderungen wie Uferlandstreifen, Fruchtfolge, Flächen für Biodiversität	siehe Stufe 2) Zahlungen für benachteiligte Gebiete, an Produktion gekoppelt, allerdings bei geringem Viehbesatz	In Stufe 2) und 3) integriert	Keine Details, nur relativ allgemeine Richtlinien und Vorschläge. Nicht nur auf die Landwirtschaft fokussieren, alle ländlichen Akteure einbeziehen	Zusammenführung der zwei Säulen der GAP in einen einzigen Fond, Kofinanzierung aller Direktzahlungen
CLM CENTRE FOR AGRICULTURE AND ENVIRONMENT, TERWAN, P., ALTEIRA WAGENINGEN UR (2008)	Grundlegende Reform Ersatz der GAP durch eine Europäische Nahrungsmittel- und ländliche Umweltpolitik bestehend aus den 3 Bereichen: 1) Nachhaltige Nahrungsmittel 2) Ländliche Umwelt 3) Anpassungsprozesse	a) Harmonisierte Produktionsstandards, b) Sicherheitsnetz bei Markversagen und antizyklisches Angebotsmanagement (strategische Vorratshaltung, strategische Produktionskapazitäten z.B. Stilllegung und Extensivierung, Exportbeschränkungen) c) langfristige Unterstützung für Regionen, in denen die Landwirtschaft unter Druck ist, aber aus gesellschaftlichen Gründen erwünscht Abschaffung der Exportsubventionen und der klassischen Interventionen	Dauerhafte Zahlungen für positive Umweltleistungen in Form eines 3-Stufen-Modells 1) einheitliche Landschaftsprämie zur Sicherung offener Güter gegenüber Weidmarkt (flat-rate basic landscape payment) 2) zielgerichtete Agrarmaßnahmen aus einem Leistungskatalog ind., HNV-Systeme und gefährdete Arten und Vegetationen (targeted agri-environment payment menu) 3) zusätzliche Zahlungen für Natura 2000 und andere gefährdete aber für die Landschaft wichtige Gebiete (Natura 2000 payments)	Weiterentwicklung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“, Verpflichtung natürliche Gebiete und Landschaften von europäischer Bedeutung auszuweisen	Siehe Ziffer c) und Stufe 3) Unklar ist Verhältnis bzw. Abgrenzung von c) und Stufe 3)	Siehe Stufe 2) und 3)	Differenzierung in einen Teil Nachhaltiges Wachstum, der in einen anderen EU-Fonds (Wettbewerbssicherheit und Kohäsion) übergeht, Teil wird der restliche Teil mit bestehenden Anreizen für Veränderungen im Bereich des Agrarbereichs angepasst Implementierung der Zahlungen für Umweltleistungen weitgehend auf Ebene nationaler Ebene (starke Nationalisierung)	Abgaben zur Reduzierung der negativen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion, nur ein EU-Fonds für Nahrungsmittel- und ländliche Umweltpolitik mit 3 Bereichen, seit bisher 2 Säulen,

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Maßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
COPA/COGECA (2010)	starke Gemeinsame Agrarpolitik mit entsprechendem Budget, Sonderrolle der Landwirtschaft	Beibehaltung der Marktinstrumente zur Markt- und Einkommensstabilisierung, neue Regelungen im Rahmen des Wettbewerbsrechts und in Bezug auf Markttransparenz und Markttransparenz, Stärkung der Position der Landwirte in der Nahrungsmittelkette	Beibehaltung des Budgets für Direktzahlungen, gemeinsame objektive Kriterien für Steuerungsmaßnahmen für Mitgliedstaaten, stärkere Ausrichtung der Zahlungen an aktiven Landwirten		Beibehaltung der Ausgleichszulage	Anreizkomponenten für Erbringung gesellschaftlicher Leistungen	Ausbau der Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte, auch im Hinblick auf Klimawandel, Ausbildung und Beratungsmaßnahmen hierbei wichtig	Aufrechterhaltung des Agrarbudgets
EURONATUR UND ARBEITSGEMEINSCHAFT BÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT (AbL) (2010)	multifunktionale, bäuerliche, ökologische Landwirtschaft mit globaler Verantwortung als Leitbild Zielspezifische Fördermaßnahmen (für Natur-, Umweltschutz und Tierschutz) als Kern der Förderpolitik öffentliche Gelder nur noch für gesellschaftliche Leistungen	Verbesserung von Markttransparenz und Verbrauchereinformationen, Stärkung der Erzeuger in der Lebensmittelkette, Abschaffung von Exportsubventionen, Intervention und Lagerhaltung nur noch für Katastrophen- und Nothilfe, stärkere Förderung von Qualitätsprodukten	Kopplung sämtlicher Zahlungen an soziale und ökologische Kriterien, frei wählbare Module aus Leistungs- und Förderkatalog, je höher die Leistungen, desto höher die Zahlungen Für Übergangszeit bis längstens 2018 Bindung der DZ an folgende Kriterien: Fruchtfolge, mind. 10 % ökologische Vorrangflächen, vollständiges Grünland-umbruchverbot in sensiblen Bereichen, ausgeglichene Stickstoffbilanz, kein Anbau von GVO, Stafflung der Zahlungen nach dem Faktor Arbeit		qualifizierter Ausgleich für naturbeladene Gebiete für den Naturschutz bedeutsame Flächen und für Gebiete mit ordnungsrechtlichen Verpflichtungen (z.B. Schutzgebiete)	Zielspezifische Fördermaßnahmen wie Umweltnutzungen ausbauen, stärkere Förderung des ökologischen Landbaus	Investitionsförderung nur für Vorhaben mit besonderen Standards im Natur-, Umwelt- und Tierschutz, Weiterentwicklung von LEADER und anderen integrierten Konzepten	für alle Zahlungen verpflichtende nationale Kofinanzierung, für besondere Leistungen im Natur-, Umwelt- und Tierschutz höherer EU-Anteil

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
EURÖPÄISCHER WIRTSCHAFTS UND SOZIALAUSSCHUSS (2010)	Ernährungs- verhältnis und Nachhaltigkeit, Europäisches Agrarmodell auf Basis gesellschaftlichen Konsens, nicht nur am Weltmarkt orientieren, regulierte Märkte einheitliches auf objektiven Maßstäben beruhendes Agrarförderungssystem	Einsatz von Marktinstrumenten zur Stabilisierung der Preise (Sicherheitsnetz) inkl. neuer Maßnahmen, strategische Krisen- vorsorge durch Lagerhaltung, Überprüfung der Wettbewerbsstrukturen und -regeln, Stärkung der Produktion von regionalen Qualitätsprodukten und Märkten	Funktionsorientierte Direktzahlungen zur Abgeltung von gesellschaftlichen Leistungen nur für erwerbstätige Landwirte oder Landwirtschaftsfleger, Orientierung an Arbeitsplätzen, keine europaweit einheitliche Flächenprämie, sondern regionspezifisch unter Berücksichtigung der agrorklimatischen Bedingungen und der Betriebsarten, evtl. in der Höhe begrenzte Prämien pro Kopf/Arbeitskraft	Mindestaltigkeit vorgeschrieben	Ausgleich für natürliche Erschwerisse (Ausgleichszulage)	Ausgleich für Nutzungseinschränkungen (z.B. durch Naturschutzauflagen) Anreizkomponente wieder einführen, stärkere Zielorientierung und mehr Nachhaltigkeit	Ländliche Entwicklungsprogramme ausbauen und optimieren, weiterhin Maßnahmen mit landwirtschaftlichem Bezug	Höhe des GAP-Haushaltes 2013 beibehalten, keine zusätzliche Kofinanzierung, aber weiterhin Kofinanzierung der Ländlichen Entwicklung
EURÖPÄISCHES PARLAMENT, AUSSCHUSS FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG (2010)	Landwirtschaft hat Sonderrolle Starke europäische CAP aber gerechter, ökologischer und nachhaltiger 5 Bausteine: Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit, Nachhaltige europaweite Landwirtschaft, biologische Vielfalt und Umweltschutz „grünes“ Wachstum“	Mindestsicherheitsnetz durch Reservehaushaltssilme, Stärkung der Erzeuger, Ausfuhrerstattungen weiter abbauen	Umstellung auf flächenbezogenen Direktbeihilfe bis 2020, Verringerung der Unterschiede der DZ zwischen MS, Fläche allein nicht ausreichend, weitere objektive Kriterien, z.B. Agrarökologie, Flächenbezogene Doppelte DZ für schutzbedürftige Flächen und Grünland, Flächen und Grünland, zusätzliche Beihilfe für Klimaschutz		Fortführung spezifischer Maßnahmen in Gebieten mit natürlichen Nachteilen für EU-weite Landwirtschaft und regionale Lebensmittel	Weitere Anreize für Schutz der biologischen Vielfalt und Umweltschutz, Zielvereinbarungen und Verträge. AUM für Großteil des Agrarraums, Investitionen in der Forstwirtschaft, Wasser- und Bodenqualität, Biologischer Landbau und Landschaft mit hohem Naturschutzwert	„grünes“ Wachstum, Klimamaßnahmen, integrierte ländliche Entwicklung, Forschung und Entwicklung, grüne Energie, Ausbildung, Junglandwirte, Qualitätspolitik	

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
HOFFER, E. HOFFMANN, H. KIRNER, L. HEISSENHUBER (2009) A. HEBAUER, C. HÜLSBERGEN, K.-J. (2008) basierend auf HEISSENHUBER (2009) bzw. HEISSENHUBER, (2009)	Ziel ist Erhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft in bisherigem Umfang 3-Stufen-Modell Stufe 1) zur Sicherstellung der Marktversorgung und Grundversorgung mit öffentlichen Gütern Stufe 2) (Umsetzung von Zielen der EU) und Stufe 3) (Umsetzung von regionalen Zielen im Interesse der EU) für zusätzliche Leistungen, die nicht durch Stufe 1) erreicht werden	Keine Angaben	1) Grundzahlung bestehend aus einer Flächenzahlung, einer Zahlung für bodengerechte Tierhaltung bis max. 2 GVE pro ha und einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete 2) für Leistungen aus einem definierten Leistungskatalog insbesondere für die Bereiche Biodiversität, Wassermanagement, Klimaschutz und Landschaften von übergeordnetem Interesse 3) Zahlungen für weitere nicht durch Stufe 2) geförderte Leistungen mit stärker regionalem Bezug	Landwirtschaftliches Fachrecht muss eingehalten werden	Bestandteil der Direktzahlungen in Stufe 1)	Siehe Stufen 2) und 3)	Siehe Stufe 3), bottom-up-Prinzip	Annahme der Beibehaltung des GAP-Budgets, vollständige EU-Finanzierung von Stufe 1), Kofinanzierung von Stufe 2) über 50 % durch EU, bei Stufe 3) unter 50 % durch EU

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (2009)	Weiterentwicklung der GAP zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik. Finanzielle Unterstützung nur für öffentliche Leistungen, v.a. im Naturschutz und Umweltschutz	Versorgungssicherheit durch Sicherungsmaßnahmen wie z.B. Vorratshaltung von Grundnahrungsmitteln	3 regionale ökologische Grundprämie für Erbringung von Mindestleistungen und Bereitstellung von mind. 10 % ökologischen Vorrangflächen, evtl. Zuschlag für ökologisch bedeutsames Dauergrünland und Flächen des ökologischen Landbaus	Zahlungen und Ordnungsrecht entkoppeln, CC entfällt bei Leistungsabhängigen Zahlungen, Einhaltung bestehender Umwelt- und Naturschutzgesetze anderweitig sicherstellen (Vollzug des Ordnungsrechts stärken)	Siehe Honorierungsform 3) Landschaftspflegemittel für Förderung von Naturschutzleistungen, v.a. auf wenig ertragreichen Flächen oder Flächen mit natur- und klimaschutzfachlich bedingten Einschränkungen	Siehe Honorierungsformen 2) und 3) Agrarumweltmaßnahmen für gezielte Umsetzung ökologischer Maßnahmen (insb. auch für Biodiversität und Klimaschutz) und Landschaftspflegemittel für Förderung von Naturschutzleistungen, v.a. auf wenig ertragreichen Flächen mit naturschutzfachlich bedingten Einschränkungen	Erhaltung der Vitalität ländlicher Räume und Aufrechterhaltung des kulturellen Erbes nur am Rande erwähnt ohne konkretes Konzept	keine Renatialisierung, da insbesondere Biodiversität und Klimaschutz von internationaler Bedeutung Ökologische Grundprämie und Agrarumweltmaßnahmen ohne Kofinanzierung, sofern sie EU-Anforderungen erfüllen, restl. Maßnahmen mit nationaler Kofinanzierung, aber Bindung an wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der MS

Reformvorschlag	Architektur der Politik bzw. allgemeine Ausrichtung	Marktmaßnahmen	Direktzahlungen	Cross Compliance	Ausgleichszulage	Agrarumweltmaßnahmen	Sonstige ländliche Entwicklung	Finanzielle Aspekte
WISSENSCHAFTLICHER BERAT FÜR AGRARPOLITIK (2010)	Komplette Neukonzeption der GAP bis 2020 mit Orientierung an folgenden Zielen: 1) Effiziente Bereitstellung qualitativ hochwertiger und sicherer Lebensmittel und Rohstoffe 2) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors 3) Ressourcenschutz Erzeugung öffentlicher Güter und Entwicklung ländlicher Räume	Förderung leistungsfähiger Wertschöpfungskette, Innovationsförderung, Exportförderung, Agrarförderung, evtl. Beteiligung des Staates an Versicherungs- und Ertragsausfällen	Langfristig Abschaffung der flächendeckenden Direktzahlungen, im Übergangszeitraum schrittweise Reduzierung der komplett entkoppelten DZ und Angleichung der flächenbezogenen Zahlungen, gleichzeitige Neukonzipierung von Politikmaßnahmen für die neuen Herausforderungen (insb. Klimawandel und Biodiversität) und den ländlichen Raum	Abschaffung, ggf. Verscharfung der Sanktionen im Fachrecht	Beibehaltung kann sinnvoll zur Offenhaltung bestimmter benachteiligter Gebiete sein	z.T. in Maßnahmen für neue Herausforderungen enthalten, Ausbau des Vertragsnaturschutzes für Biotopverbände	Investitionsförderung durch Innovationsförderung ersetzen, kein sektoraler sondern territorialer problemorientierter Politikansatz mit Strategien, wichtiges Politikfeld	ggf. verpflichtende Kofinanzierung der 1. Säule oder mehr Möglichkeiten von Zuschlägen für Direktzahlungen aus nationalen Haushalten weitere Option: komplette Finanzierung der 2. Säule durch EU

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013 in juristischer Perspektive

Prof. Dr. Ines Härtel

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	42
2 Verschiedene Reformoptionen	43
2.1 Liberales Modell	43
2.1.1 Vereinigtes Königreich	43
2.1.2 Dänemark	43
2.1.3 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV	44
2.2 Konservatives Modell	44
2.2.1 Deutschland	44
2.2.2 Finnland	45
2.2.3 Österreich	45
2.3 Public Goods-Modell	46
2.3.1 Sachverständigenrat für Umweltfragen	46
2.3.2 Die Niederlande	46
3 Die Vorstellungen der EU-Kommission	48
4 Rechtliche Analyse zentraler Problempunkte	51
4.1 Gute Rechtsetzung als Leitbild	51
4.2 Formell-rechtliche Vorgaben für die Reform der GAP	52
4.3 Konformitätsüberlegungen zu primärrechtlichen Zielen der GAP	52
4.4 Gleichheitsgrundsatz und die Modalitäten der Beihilfenberechnung ...	52
4.4.1 Grundlagen des europäischen Gleichheitssatzes	54
4.4.2 Historisches Modell und Regionalmodell	55
4.4.3 Nationale Obergrenzen oder einheitliche Flächenprämie in den Mitgliedstaaten	56
4.4.4 Laboristisches Kriterium für die Direktzahlung	57
4.4.5 Der Vorschlag der Beihilfenkappung bei Großbetrieben	59
4.5 Beihilfe oder Entgelt? Differenzierungen in der agrарischen Public Goods-Debatte	60
5 Fazit und Ausblick	65
6 Literaturverzeichnis	68

1 Einführung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union soll nach der Umsetzung des Health Check nun im Jahre 2013 in einem größeren Umfang reformiert werden. Damit setzt die GAP den Reformprozess der beiden letzten Jahrzehnte kontinuierlich fort, arbeitet weiter an der Bewältigung der EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten hinsichtlich deren agrarpolitischen Integration und reagiert auf die neuen Herausforderungen der Entwicklung einer multifunktionalen Landwirtschaft unter den Bedingungen von Globalisierung und weltweitem Wettbewerb.

In der laufenden Reformdiskussion wurden bereits verschiedene Optionen für die künftige Agrarpolitik aufgezeigt. Der Rat der EU hat die Reform in den letzten Präsidentschaften intensiv erörtert, das Europäische Parlament verabschiedete am 8. Juli 2010 eine Entschließung zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, der EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss wie der EU-Ausschuss der Regionen legten Positionspapiere vor. Die Europäische Kommission hatte bereits im ersten Halbjahr 2010 einen öffentlichen Konsultationsprozess durchgeführt, zu dem rund 5600 Beiträge von Institutionen, Verbänden, Vereinen, NGO's und Landwirten sowie Bürgern allgemein aus den Mitgliedstaaten eingingen. Im Anschluss daran erging am 18. November 2010 die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ (KOM (2010) 673 endg.). Zu dieser Kommissionsmitteilung sind bereits einige Stellungnahmen abgegeben worden, weitere werden noch folgen. Ziel dieser Studie ist es, die zentralen Problempunkte verschiedener Reformoptionen für die GAP in rechtlicher Perspektive zu analysieren. Dazu liegen bisher keine wissenschaftlichen Arbeiten vor. Deshalb wird mit dieser Studie rechtliches Neuland betreten. Als wichtige Maßstäbe werden dabei das Leitbild der guten Rechtsetzung und insbesondere primärrechtlich die Ziele der GAP sowie der Gleichheitsgrundsatz zugrunde gelegt. Neu ist in diesem Zusammenhang auch die Idee, dass Zahlungen an Landwirte für die Erbringung öffentlicher Güter rechtlich nicht als Beihilfe, sondern als Entgelt qualifiziert werden könnten.

2 Verschiedene Reformoptionen

Von den bisher vorgeschlagenen Reformoptionen der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 sollen die drei wichtigsten Agrarmodelle herangezogen werden – das liberale Modell, das konservative Modell und ein Public Goods-Modell. Sie unterscheiden sich in der Grundausrichtung, weisen aber Überschneidungen in Einzelvorschlägen auf.

2.1 Liberales Modell

Für eine deutlich stärker am Marktwettbewerb orientierte GAP setzen sich das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden ein. Auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) sprach sich in seinem Gutachten „EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“ vom Mai 2010 für eine liberalere GAP aus, ohne jedoch ein konkretes Modell vorzustellen. Einem liberalen Modell gleicht auch die Reformoption 3 der Kommissionsmitteilung zur GAP nach 2020 (KOM (2010) 672 endg.: 17).

2.1.1 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich verfolgt ein liberales Modell, in dem langfristig die erste Säule der GAP, also die Marktinterventionen, die Im- und Exporterstattungen und die Direktzahlungen, abgeschafft werden sollen. Dadurch sollen die EU-Ausgaben für die Landwirtschaft beträchtlich reduziert werden. Nur die jetzige zweite Säule soll erhalten werden, um eine nachhaltige ökologische und ländliche Entwicklung zu fördern, vor allem in ökologisch sensiblen Regionen. Die Landwirte sollen eine soziale Unterstützung durch die Mitgliedstaaten erhalten, wie in anderen Sektoren auch, aber keine Produktionsbeihilfen (Her Majesty Treasury, A Vision for the Common Agricultural Policy, December 2005:16).

2.1.2 Dänemark

Dänemark hebt hervor, die GAP solle sich stärker an den Zielen der Nachhaltigkeit und der Bereitstellung von öffentlichen Gütern orientieren, da die europäischen Agrarprodukte eine hohe Wettbewerbsfähigkeit besitzen. Deshalb sei jetzt der Zeitpunkt für tiefgreifende Reformen gekommen [The Danish Government's contribution on the 2008/2009 Budget Review]. Diese sollten die Abschaffung der Direktzahlungen und der Marktinterventionen ab 2014 bis 2025 vorsehen, da diese die Preise künstlich hoch halten und die zur Verfügung gestellten Finanzmittel vor allem durch die gestiegenen Grundstückspreise absorbiert würden. Teile der eingesparten Mittel aus der ersten Säule sollen für ländliche Entwicklungsprogramme (2. Säule) eingesetzt werden. Während der Übergangszeit sollten Fonds zur ländlichen Entwicklung bereitgestellt werden.

2.1.3 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV

Auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV empfiehlt der Bundesregierung in seinem Gutachten vom Mai 2010, einen liberaleren Kurs zu vertreten. Er spricht sich für einen schrittweisen Abbau der Interventionsmaßnahmen und der Exportsubventionen aus, da diese keine geeigneten Mittel einer gestaltenden Agrarpolitik seien. Wie die Sektoren Schweinefleisch, Ölsaaten und Weizen gezeigt hätten, seien europäische Produkte auch ohne protektionistische Maßnahmen wettbewerbsfähig. Auch wird langfristig der Abbau der Direktzahlungen nahegelegt. Diese seien für eine zielgerichtete Förderung untauglich und flössen zu einem großen Teil in die Erhöhung der Grundstückspreise, was die Pachtzinsen erhöhe. Zwar machen sie etwa die Hälfte der Einkommen der Landwirte aus, sie könnten aber besser in passgenaue wie zielgerichteteren Maßnahmen eingesetzt werden, z. B. als Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten. Statt der Interventionsmaßnahmen und der Direktzahlungen schlägt der Beirat vor, die Wettbewerbsfähigkeit über die Förderung leistungsfähiger Wertschöpfungsketten und die Innovationsförderung zu erreichen. In Bezug auf die ökologischen Herausforderungen wie die Bekämpfung des Klimawandels oder des Verlustes der Biodiversität sollten die durch die Reduzierung der Direktzahlungen freigewordenen Mittel für gezielte Maßnahmen eingesetzt werden, wie z.B. für die Wiedervernässung von Mooren. Dabei sollte die Struktur der zweiten Säule erheblich verändert werden, da sie mit gravierenden Nachteilen verbunden sei. So brächte die Kofinanzierung die nationalen Budgets an die Grenze der Finanzierbarkeit.

2.2 Konservatives Modell

Für eine weitgehende Beibehaltung der GAP in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit nur geringen Änderungen setzen sich insbesondere Deutschland, Frankreich, Österreich und Finnland ein. Daneben wird eine konservative Ausgestaltung durch die Reformoption 1 der Kommissionsmitteilung zur GAP nach 2020 beschrieben (KOM (2010) 672 endg.:16).

2.2.1 Deutschland

Die deutsche Bundesregierung setzt sich für die Beibehaltung des Zwei-Säulen-Modells ein (Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 vom 31.3.2010). Das GAP-Gesamtbudget soll in der jetzigen Höhe weiter bestehen, allerdings soll die Modulation abgeschafft werden zugunsten einer sachgerechten Verteilung der Mittel auf die zwei Säulen zu Beginn jeder Haushaltsperiode. Bezüglich der ersten Säule wird an den entkoppelten Direktzahlungen festgehalten. Die Festlegung der nationalen Obergrenzen solle sich am derzeitigen Verteilungsschlüssel orientieren. Eine Umverteilung unter den Mitgliedstaaten wird

abgelehnt. Die Marktinstrumente sollten auf ein Sicherheitsnetz beschränkt werden, um die Landwirtschaft vor Marktkrisen zu schützen, ohne dauerhaft in das Marktgeschehen einzugreifen. Exporterstattungen und andere handelsverzerrende Exportsubventionen sollen auslaufen. Die zweite Säule soll mit ihrem Förderspektrum ebenfalls erhalten, aber neu strukturiert werden. Von einer Aufteilung in Schwerpunktsachsen sollte abgesehen werden, die Entwicklung ländlicher Räume sollte mehr in die GAP integriert werden, z. B. durch die Förderung der fachlichen Qualifizierung, den Ausbau der Infrastruktur und Dorferneuerung. Hierbei sollte entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken mehr Spielraum für die regionale Umsetzung bleiben.

2.2.2 Finnland

Die finnische Regierung geht davon aus, dass die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter wie die Bereitstellung von Biodiversität oder die Vitalität ländlicher Räume in einem vollkommen liberalisierten Markt nicht gewährleistet ist (The CAP after 2013 – Views of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry: 5–7). Sie ist für die Beibehaltung der Zwei-Säulen-Struktur mit dem aktuellen Finanzrahmen, wobei statt der Modulation eine Aufteilung zwischen den beiden Säulen auf permanenter Basis bevorzugt wird. Die Aufrechterhaltung der Direktzahlungen wird als wichtig angesehen, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Einkommen der Landwirte zu sichern und damit die Beibehaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft und einer guten ländlichen Entwicklung zu gewährleisten. Die Direktzahlungen sollten in allen Mitgliedstaaten als Regionalmodell ausgestaltet werden, wobei das Direktzahlungsregime zu vereinfachen wäre. Teilweise gekoppelte Beihilfen müssten für sensible Bereiche aufrechterhalten werden. Unter Umständen sollte eine Differenzierung der EU-Agrarbeihilfen erwogen werden, z. B. unterschiedliche Zahlungen im Pflanzenanbau und der Tierhaltung.

2.2.3 Österreich

Auch die österreichische Regierung ist für die Beibehaltung Zwei-Säulen-Struktur (vgl. Regierungsprogramm 2008-2013 - Gemeinsam für Österreich: 66–76). Die Zahlungen der ersten Säule sollten als Grundsicherung der Landwirte anerkannt werden, wobei sich Österreich für die Einbeziehung des Arbeitseinsatzes und der Produktqualität in die Berechnung der Direktzahlungen einsetzt. Des Weiteren sollte genügend Außenschutz durch Zolltarife bewahrt bleiben und die Entwicklung von Krisenmanagement-Instrumenten erwogen werden. Die Vermarktung qualitativ hochwertiger Lebensmittel wäre durch Zertifikate, Herkunftsnachweise, etc. auch für importierte Lebensmittel zu verbessern. Die Möglichkeit von Risiko-Versicherungen für die Landwirtschaft mit staatlichen Prämien sollte geprüft werden.

2.3 Public Goods-Modell

Verschiedene Public Goods-Modelle werden vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), den Niederlanden und Naturschutzverbänden vorgeschlagen. Der Ausrichtung nach einem Public Goods-Modell ist auch die von der Kommission bevorzugte Reformoption 2 zuzuordnen (KOM 2010).

2.3.1 Sachverständigenrat für Umweltfragen

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt eine Abschaffung der entkoppelten Direktzahlungen nach dem jetzigen Modell, da diese ökologisch nicht wünschenswerte Betriebsweisen mehr fördern als ökologisch erwünschte (SRU 2009). Stattdessen soll ein Honorierungssystem für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Erhalt der Biodiversität, der Landschaftspflege und des Umweltschutzes im Übrigen geschaffen werden. Dazu sind drei Honorierungsebenen vorgesehen: Erstens soll eine ökologische Grundprämie für die Erbringung von Mindeststandards und die Ausweisung von 10% der Produktionsfläche als ökologische Vorrangfläche gezahlt werden. Durch diese Grundprämie soll eine flächendeckende Landwirtschaft in der EU erhalten bleiben. Ein Aufschlag auf die Grundprämie für den Erhalt von ökologisch besonders wertvollem Dauergrünland ist vorgesehen. Die Mindeststandards wären der Erhalt der Fläche in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, wozu die Vermeidung von Erosion, der Erhalt der organischen Bodensubstanz, der Erhalt von Landschaftselementen und die Einhaltung einer dreigliedrigen Fruchtfolge zählen. Auf der zweiten Ebene sollen Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden. Diese sollen in etwa den heutigen Agrarumweltprogrammen der zweiten Säule und dem Vertragsnaturschutz entsprechen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Erreichung differenzierter Natur- und Umweltziele, wie der Erhalt von Mooren, Grünlandstandorten, Flussauen, Berg- und Küstenregionen. Auf der dritten Stufe, den Landschaftspflegemitteln, sollen Umwelt- und Naturschutz direkt gefördert werden. Sie sollen vorrangig auf Flächen eingesetzt werden, die ökonomisch wenig ertragreich, aus ökologischer Sicht aber wertvoll seien und in denen ohne zusätzliche Mittel eine Aufgabe der Bewirtschaftung drohe.

Da eine Kofinanzierung immer von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und den Prioritäten der Mitgliedstaaten abhängt, hält der SRU es für sinnvoll, die ökologische Grundprämie, die Agrarumweltmaßnahmen und die Landschaftspflegemittel vollständig aus dem EU-Haushalt zu finanzieren, sofern es um die Einhaltung der EU-Anforderungen geht. Alle anderen Maßnahmen, die dem Umwelt- und Naturschutz dienen, sollten kofinanziert werden, wobei der Grad der Kofinanzierung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu koppeln sei.

2.3.2 Die Niederlande

Die Niederlande haben ein Public Goods-Modell entwickelt, das der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit dienen soll (European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook). Der Grundgedanke ist dabei, dass Transferleistungen an die Landwirtschaft nur für die Erbringung besonderer ökologischer Leistungen erbracht werden oder für die Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Gebiete. Dieses Modell soll nicht in die Zwei-Säulen-Struktur eingepasst werden. Vielmehr soll die Finanzierung durch einen einheitlichen Agrar-Fonds erfolgen. Die einkommensstützenden Direktzahlungen aufgrund historischer Bezüge sollen abgeschafft und stattdessen soll ein four-cluster-model eingeführt werden: Danach sollen die Landwirte keine Direktzahlungen mehr erhalten, ohne dass diese dafür eine Gegenleistung in Form der Bereitstellung öffentlicher Güter erbringen. Zahlungen erfolgen nur für die Bereitstellung besonderer ökologischer Leistungen, die über das gesetzlich geforderte Maß hinaus gehen. Daneben wird auch die Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Gebiete entlohnt, die aus ökonomischer Sicht nicht rentabel wäre, z.B. benachteiligte Gebiete oder Natura-2000-Gebiete. Betriebe, die nur Nahrungsmittel produzieren und keine öffentlichen Güter bereitstellen, erhalten keine Unterstützungen und finanzieren sich allein über den Markt.

3 Die Vorstellungen der EU-Kommission

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 18. November 2010 als Ausgangspunkt für die weitere Reformdiskussion festgehalten, dass nach mehrheitlicher Auffassung – in den Institutionen der EU und den Beiträgen im Rahmen des öffentlichen Konsultationsprozesses – die Zwei-Säulen-Struktur der GAP bestehen bleiben sollte. Die Herausforderungen für die GAP und damit auch die Gründe für eine Reform der GAP sieht die Kommission darin,

- den zunehmenden Problemen in Bezug auf die Ernährungssicherheit in der EU und weltweit zu begegnen,
- die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Luft, Biodiversität und Böden zu fördern,
- den zunehmenden Beeinträchtigungen der Bedingungen für die landwirtschaftliche Erzeugung durch die laufenden Klimaveränderungen zu begegnen und dafür zu sorgen, dass die Landwirte ihren Beitrag zu den Treibhausgasemissionen verringern, eine aktive Rolle im Klimaschutz spielen und erneuerbare Energien bereitstellen,
- vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung und steigender Preisvolatilität die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu steigern und zugleich die landwirtschaftliche Erzeugung in der gesamten Europäischen Union aufrecht zu erhalten,
- die Vielfalt der Betriebsstrukturen und Produktionssysteme in der europäischen Landwirtschaft, die mit der Erweiterung der EU zugenommen hat, optimal zu nutzen und ihre soziale, räumliche und strukturierende Rolle aufrecht zu erhalten,
- den räumlichen und sozialen Zusammenhalt in den ländlichen Gebieten der Europäischen Union zu stärken, insbesondere durch Förderung der Beschäftigung und der Diversifizierung,
- die Unterstützung im Rahmen der GAP gerecht und ausgewogen zwischen den Mitgliedstaaten und Landwirten zu verteilen, indem die Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten verringert werden, und die Unterstützung besser auf aktive Landwirte auszurichten,
- die Durchführungsverfahren im Rahmen der GAP weiter zu vereinfachen, die Kontrollanforderungen zu verschärfen und den Verwaltungsaufwand für die Empfänger der Zahlungen zu verringern.

Dabei benennt die Kommission drei Hauptziele der künftigen GAP: erstens die rentable Nahrungsmittelerzeugung, zweitens die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen und drittens die ausgewogene räumliche Entwicklung. Mit Blick auf die möglichen Änderungen der GAP-Instrumente (Direktzahlungen, marktbezogene Maßnahmen und Entwicklung des ländlichen Raumes) stellt die Kommission drei verschiedene Reformoptionen dar:

Option 1:

Es wird eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt, wobei die derzeitige Regelung für Direktzahlungen unverändert bleibt. Hinsichtlich der marktbezogenen Maßnahmen werden die Risikomanagementinstrumente verstärkt, ggf. die vorhandenen Marktinstrumente vereinfacht. Bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raumes (2. Säule) soll die aus dem Gesundheitscheck hervorgegangene Orientierung beibehalten werden, verstärkt Mittel zur Bewältigung der mit Klimawandel, Wasser, Biodiversität und erneuerbarer Energien sowie Innovation verbundenen Herausforderungen bereitzustellen.

Option 2:

Es wird eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt, und zwar mit einer erheblich geänderten Konzeption. Die Direktzahlungen würden sich aus folgenden Elementen zusammensetzen: a) einem als Einkommensstützung dienenden Basissatz, b) einer obligatorischen ergänzenden Beihilfe zur „Ökologisierung“ (öffentliche Güter) durch einfache, allgemeine, jährliche und nicht vertragliche Agrarumweltmaßnahmen, basierend auf den mit der Durchführung dieser Maßnahmen verbundenen Zusatzkosten, c) einer ergänzenden Zahlung zum Ausgleich besonderer natürlicher Einschränkungen und d) einer fakultativen gekoppelten Stützungs Komponente für besondere Sektoren und Regionen. Es soll einerseits eine neue Regelung für kleine landwirtschaftliche Betriebe und andererseits eine Deckelung des Basissatzes unter Berücksichtigung des Beitrags landwirtschaftlicher Großbetriebe zur Beschäftigung im ländlichen Raum eingeführt werden. Die vorhandenen Marktinstrumente werden ggf. verbessert und vereinfacht. Im Rahmen der 2. Säule sollen die vorhandenen Instrumente angepasst und ergänzt werden; auch sollen regional/ lokale Initiativen gefördert werden. Die Risikomanagementinstrumente sollen verstärkt und es soll ein fakultatives WTO-Green-Box-kompatibles Instrument zu Einkommensstabilisierung eingeführt werden, um erhebliche Einkommensverluste auszugleichen. Eine gewisse Mittelumschichtung zwischen den Mitgliedstaaten könnte vorgesehen werden.

Option 3:

Die Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Form werden schrittweise eingestellt. Stattdessen werden begrenzte Zahlungen für ökologische öffentliche Güter und ergänzende Zahlungen für besondere natürliche Einschränkungen bereitgestellt. Sämtliche marktbezogene Maßnahmen mit der möglichen Ausnahme von Störungsklauseln werden abgeschafft. Die Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums würden sich auf Klimawandel und Umweltaspekte konzentrieren.

4 Rechtliche Analyse zentraler Problempunkte

In rechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, welche Vorgaben des EU-Rechts bei der Reform der GAP zu beachten sind. In formell-rechtlicher Hinsicht sind es die Kompetenzgrundlage, das Subsidiaritätsprinzip und das Rechtsetzungsverfahren – Elemente, die mit dem Lissabon-Vertrag im Jahre 2009 geändert worden sind. In materiell-rechtlicher Hinsicht werden zum einen Konformitätsüberlegungen zu den primärrechtlichen Zielen der GAP vorgenommen. Dies bezieht sich insbesondere auf das liberale Modell. Zum anderen richtet sich der Fokus der juristischen Untersuchung hinsichtlich der aufgezeigten Reformoptionen auf zentrale Problempunkte. Zu diesen gehören vor allem die Modalitäten der Berechnung der Agrarbeihilfen, die eine Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz verlangen – das betrifft vorrangig das konservative Modell. Mit Blick auf das dritte Modell der agrarischen Public Goods-Debatte wird in rechtlicher Hinsicht die Frage erörtert, ob der Landwirt für seine Leistungserbringung an öffentlichen Gütern Beihilfeempfänger ist oder ob vielmehr der Entgelttatbestand erfüllt ist. Die Studie analysiert also die möglichen rechtlichen Auswirkungen von diskutierten Neuerungen bzw. Modifikationen der GAP nach 2013.

4.1 Gute Rechtsetzung als Leitbild

Das Recht zur Gemeinsamen Agrarpolitik ist von hoher Komplexität und Heterogenität sowie von Ausdifferenzierungen und Weiterbildungen aufgrund neuer Problemlagen geprägt. Als Wegweiser für eine Reform der GAP kann das Leitbild einer guten Rechtsetzung dienen (siehe Härtel, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, 2011, § 86 Rn. 12 ff.; dies., Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, § 2 auch zu den Konzepten „Better Regulation“ und „Good Governance“). Eine gute Rechtsetzung lässt sich im Wesentlichen nach fünf idealtypischen Kriterien bemessen, die sich in der Rechtspraxis überschneiden: Erstens die Ziele, Werte und Rechtsprinzipien des EU-Primärrechts sowie die Menschen- und Grundrechte. Zweitens die Kohärenz als dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung bzw. der Einheit der Verfassung. Drittens die Effektivität und die Effizienz von Rechtsnormen. Effizienz ist die Art und Weise, wie man zum Ziel der Rechtsnorm gelangt und Effektivität ist die tatsächliche Wirksamkeit der Norm. Um diese zu gewährleisten, ist das Recht zur richtigen Zeit und auf Grundlage klarer Ziele zu erlassen. Folgenabschätzungen sollen dies unterstützen. Zur Wirksamkeit gehört auch, dass die Politik in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen steht und dass Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen würden. Hier kommen also die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zum Tragen. Viertens die Transparenz. Sie bezieht sich vor allem auf die Normenklarheit und das Bestimmtheitsgebot. Dazu gehört auch eine gut verständliche Gesetzessprache. Fünftens die Nachhaltigkeit, die Dauerhaftigkeit mit dem dreidimensionalen Ansatz – sozial, ökonomisch und ökologisch – für die Ausgestaltung von Rechtsnormen verbindet.

4.2 Formell-rechtliche Vorgaben für die Reform der GAP

Für die Landwirtschaft besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV). Bei der geteilten Zuständigkeit dürfen die Mitgliedstaaten nur tätig werden, sofern und soweit die Union auf diesem Gebiet von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Während früher im Bereich der GAP der Rat das Hauptrechtsetzungsorgan war und das Europäische Parlament lediglich über ein Anhörungsrecht verfügte, ist das Parlament mit dem Lissabon-Vertrag auch im Bereich der GAP grundsätzlich zum Mitgesetzgeber geworden. So legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie die anderen Bestimmungen fest, die für die Verwirklichung der Ziele der GAP notwendig sind (Art. 43 Abs. 2 AEUV). Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigte Mitgesetzgeber (Art. 289, 294 AEUV). Zudem sind die nationalen Parlamente im Rahmen des Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus eingebunden (vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV, Subsidiaritätsprotokoll).

4.3 Konformitätsüberlegungen zu primärrechtlichen Zielen der GAP

Maßnahmen der EU müssen, um auf die Kompetenzgrundlage des Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden zu können, die Ziele der GAP fördern. Die seit Inkrafttreten der Römischen Verträge unveränderten Ziele der GAP sind: a) Produktivitätssteigerung; b) Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen; c) Stabilisierung der Märkte; d) Sicherstellung der Versorgung und e) angemessene Verbraucherpreise (vgl. Art. 39 Abs. 1 AEUV). Dabei müssen nicht alle Ziele zeitgleich verfolgt werden. Die agrarpolitischen Ziele (Art. 39 AEUV) sind zwar grundsätzlich gegenüber den allgemeinen Zielen der Union (Art. 3 EUV) vorrangig heranzuziehen. Allerdings besteht auch eine Wechselwirkung mit ihnen. Daher können und müssen bei der Gestaltung der GAP durchaus auch die anderen Ziele der Union berücksichtigt werden. Das gilt vor allem für den Umweltschutz, der schon aufgrund der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV bei der Ausführung sämtlicher Unionspolitiken mit einbezogen werden muss. Ebenso müssen dem Verbraucherschutz (Art. 12 AEUV) und dem Tierschutz (Art. 13 AEUV) – beide als Querschnittsklausel geregelt – bei den Regelungen der Landwirtschaft Rechnung getragen werden. Auch in der Grundrechtecharta sind der Umweltschutz (Art. 37) und der Verbraucherschutz (Art. 38) verankert. Obwohl das Primärrecht zur GAP etwa keinen expliziten Bezug zum Umweltschutz oder zu bestimmten Regelungsbereichen der 2. Säule zur Förderung des ländlichen Raumes aufweist, sind die Cross-Compliance-Regelungen und die Regelungen zur 2. Säule aufgrund einer Zusammenschau der agrarpolitischen und allgemeinen Ziele von der Agrarkompetenz gedeckt. Allerdings wäre es im Sinne

einer guten Rechtsetzung, in Zukunft auch das Ziel der Förderung des ländlichen Raumes primärrechtlich zu verankern.

Mit Blick auf die Reformoptionen stellt sich die Frage, ob der EU-Gesetzgeber gegen die primärrechtlichen agrarpolitischen Ziele verstoßen würde, wenn er sich beispielsweise für eine liberale Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß der ersten Reformoption (möglicherweise sogar radikalisiert) entscheidet, die primär auf eine Steuerung durch die wettbewerblichen Märkte setzt. Hier kann in allgemeiner Hinsicht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs herangezogen werden. So betont der Europäische Gerichtshof das weite Ermessen des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Agrarpolitik (EuGH Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-4973, Rn. 47; Rs. C-310/04, Slg. 2006, I-1847, Rn. 21). Dies könnte auch die Konzeption einer Gemeinsamen Agrarpolitik mit einer vorrangigen Steuerung durch die Märkte beinhalten. Erst, wenn absehbar ist, dass die Erreichung eines oder mehrerer der Ziele unmöglich wird, ist von einer Überschreitung des Ermessens auszugehen (EuGH verbundene Rs. 197-200, 234 u. 245/80, Slg. 1981, 3211, Rn. 41). Rechtlich zu prüfen ist daher, ob durch ein liberales Modell die Verwirklichung eines der Ziele, insbesondere die Stabilisierung der Märkte, unmöglich gemacht wird. Das liberale Modell setzt bei Problemen (wie starken Volatilitäten der Märkte oder Ausfallrisiken, z. B. durch Dürre) auf eine verstärkte Eigenverantwortung der Landwirte. Es können Versicherungen angeregt werden, um sich gegen solche verstärkten oder extremen Risiken zu schützen. Außerdem können die Landwirte gegenüber Preisschwankungen oder Ausfällen durch private Rücklagen präventiv agieren (Wissenschaftlicher Beirat 2010: 11 f.). Damit wird eine Stabilisierung der Märkte nicht unmöglich gemacht. Zu beachten ist weiterhin, dass die agrarpolitischen Ziele des Art. 39 Abs. 1 AEUV eine Entscheidung für eine funktionierende Landwirtschaft in Europa darstellen. Bei einer erheblichen Kürzung der Direktzahlungen, die die liberalen Reformoptionen vorsehen (vgl. British Position 2005: 16; Danish Position 2008), sind weiter fortschreitende Betriebsausgaben zu erwarten, die letztlich zu vermehrten betrieblichen Stilllegungen und Insolvenzen führen können (vgl. ECNC, Scenar 2020-II: 17 f.). Eine Unmöglichkeit der Erreichung der agrarpolitischen Ziele und damit eine Ermessensüberschreitung ist aber erst anzunehmen, wenn dadurch ernsthafte Versorgungsengpässe für die Verbraucher (Verstoß gegen Ziel d)) oder eine „Verarmung“ der Landwirte (Verstoß gegen Ziel b)) eintreten, da diese mit der Landwirtschaft keine Einkommen mehr erzielen können. Solche extremen Auswirkungen des liberalen Modells werden indes nicht erwartet (ECNC, Scenar 2020-II: 17 f.).

4.4 Gleichheitsgrundsatz und die Modalitäten der Beihilfenberechnung

Eine Reihe verschiedener Modalitäten der Beihilfenberechnung, die im Kontext der GAP 2013 diskutiert werden, bedarf einer näheren juristischen Analyse mit Blick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz im EU-Primärrecht.

4.4.1 Grundlagen des europäischen Gleichheitssatzes

Im EU-Recht gibt es einen allgemeinen Gleichheitssatz und sowie besondere Gleichheitssätze. Den allgemeinen Gleichheitssatz hatte der EuGH frühzeitig aus den geschriebenen Diskriminierungsverboten der primärrechtlichen Vorschriften – wie z. B. aus dem agrarbezogenen Gleichheitssatz – hergeleitet, die er als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes ansieht (Jarass: § 24 Rn. 7). In mehreren Entscheidungen hatte der Gerichtshof den Grundrechtscharakter des allgemeinen Gleichheitssatzes anerkannt. Darüber hinaus ist der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 20 Grundrechtecharta normiert („Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich“). Mit dem Lissabon-Vertrag hat die Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit erlangt (vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 2 EUV), dabei besteht jedoch eine Ausnahme bezüglich der Anwendung auf Polen und das Vereinigte Königreich (Pache/Rösch, EuZW 2008, 519). Grundrechtsadressaten sind in erster Linie die Organe und Einrichtungen der Union, aber auch die Mitgliedstaaten beim Vollzug des Unionsrechts (Odendahl: § 43, Rn. 10).

Für den Agrarbereich regelt das Primärrecht in Art. 40 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV einen besonderen Gleichheitssatz. Dieser bestimmt: „(...) die gemeinsame Organisation hat sich auf die Verfolgung der Ziele des Art. 39 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Union auszuschließen.“ Der EuGH hat in seinen Entscheidungen im Agrarbereich einerseits vereinzelt auf den agrarspezifischen Gleichheitssatz, andererseits auf den allgemeinen Gleichheitssatz Bezug genommen und auf diesen überwiegend, obwohl auch hier der besondere Gleichheitssatz in Betracht gekommen wäre. Das Verhältnis beider Gleichheitssätze hat der Gerichtshof nicht thematisiert. Demnach ist davon auszugehen, dass im Verständnis des Gerichtshofes beide Gleichheitssätze parallele Grundstrukturen aufweisen (Sattler: 256) und gleichermaßen zu prüfen sind. Nach der Rechtsprechung des EuGH verbietet der Gleichheitssatz die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte und die gleiche Behandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte, es sei denn, eine Differenzierung ist objektiv gerechtfertigt (Rechtsprechungsnachweise u. a. bei Odendahl: § 43) Zunächst muss eine Ungleichbehandlung festgestellt werden bzw. ein Gleichbehandlung wesentlich Ungleichem. Weiterhin ist zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Hierfür werden vom EuGH „objektive Unterschiede von einigem Gewicht“ verlangt. In Bezug auf die gerichtliche Kontrolldichte ist auf den Ermessensspielraum des Gesetzgebers hinzuweisen, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüft wird. Insbesondere im Agrarbereich billigt der EuGH dem Gesetzgeber ein weites Ermessen zu. Dieses ist erst überschritten, wenn eine „willkürliche oder im Verhältnis zum verfolgten Zweck offensichtlich unangemessene Differenzierung“ erfolgt. Anhand dieser Kriterien sollen nachfolgend verschiedene Modalitäten zur Beihilfenberechnung geprüft werden.

4.4.2 Historisches Modell und Regionalmodell

Bisher können die Mitgliedstaaten wählen zwischen einer Verteilung der Direktzahlungen nach dem historischen Modell und dem Regionalmodell. Auch Mischformen sind möglich. Beim Regionalmodell wird das Gebiet eines Mitgliedstaates in eine oder mehrere Regionen aufgeteilt, wobei die Aufteilung nach nichtdiskriminierenden Kriterien zu erfolgen hat (vgl. Art. 46 Abs. 3 VO 73/2009). Jedem Betrieb stehen Direktzahlungsansprüche entsprechend dem Anteil seiner förderfähigen Fläche an der Fläche seiner Region zu. Für ein solches Regionalmodell haben sich nur die Mitgliedstaaten Malta und Slowenien entschieden. Deutschland, Dänemark, Finnland und England haben eine dynamische Mischform aus historischem- und Regionalmodell gewählt, das mit zunehmender Zeit in ein Regionalmodell übergeht. In Deutschland wird 2013 ein reines Regionalmodell erreicht sein. Dann werden die Direktzahlungen vollständig entkoppelt und auf regional gleich hohe Zahlungen für Ackerflächen und Grünland umgestellt.

Das historische Modell, das derzeit Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien und innerhalb des Vereinigten Königreichs Schottland und Wales besteht, knüpft an frühere Produktionswerte des Betriebes an, wodurch die verschiedenen Betriebe unterschiedlich hohe Beihilfen je Fläche erhalten. Darin liegt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem. Diese könnte allerdings durch objektive Gründe gerechtfertigt sein. Beim historischen Modell berechnen sich die Zahlungen nach dem Einkommen aus der Produktion, das der Landwirt in einem Referenzzeitraum erwirtschaftet hat. Die unterschiedliche Behandlung wird also mit der unterschiedlichen Einkommenshöhe in der Vergangenheit begründet. Ein Betrieb, der damals viel produzierte, erhielt mehr Erlös und soll daher auch mehr Direktzahlungen erhalten, die ja als Ausgleich für die Maßnahmen zur Verminderung der (Über-)Produktion gezahlt wurden. Der Grund für das historische Modell war es, eine weitreichende Umverteilung der Einkommen in der Landwirtschaft zu vermeiden. Eine solche Notwendigkeit zur stufenweisen Anpassung sieht auch Art. 33 Abs. 2 lit. b) AEUV vor. Diese ist aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten, der eine abrupte Neuverteilung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen verhindert. Allerdings kann hier der Vertrauensschutz keine ewige Aufrechterhaltung des Status quo rechtfertigen, sondern lediglich Übergangsphasen. Das Argument der historischen Produktionsleistung verliert daher an Kraft, je mehr Zeit verstreicht. Zweifelhaft ist daher, ob es auch heute noch eine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann. Eine „stufenweise Anpassung“ schließt ein, dass etwas angepasst und nicht alte Verteilungsmuster beibehalten werden. Sollen die Landwirte ihre Einkommen nun nicht mehr nur aus der Produktion, sondern aus davon losgelösten Direktzahlungen erhalten, so müssen diese anhand eines objektiven Maßstabs berechnet werden und dürfen sich nicht nur auf frühere Produktionsleistungen beziehen. Eine solche Orientierung war nur zur stufenweisen Anpassung möglich, um eine plötzliche Umverteilung zu

vermeiden. Eine Beibehaltung des historischen Modells wäre daher eine Ungleichbehandlung, die inzwischen nicht mehr zu rechtfertigen ist. Das Modell muss also (schrittweise) in andere Gestaltung überführt werden. Es kann keine Option für eine Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 sein.

4.4.3 Nationale Obergrenzen oder einheitliche Flächenprämie in den Mitgliedstaaten

Das bisherige EU-Agrarbeihilfenrecht hat für die Verteilung der EU-Finanzmittel in der 1. Säule nationale Obergrenzen festgelegt (Anhang IV der VO 73/2009). Dadurch erhalten einige Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre förderfähige Gesamtfläche weniger Förderung als andere. So liegt in Deutschland und Frankreich die durchschnittliche Förderung pro Hektar wesentlich höher als beispielsweise in den 12 neuen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang strebt die EU-Kommission eine „gerechtere“ Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten an – so laut Reformoptionen 1 und 2. Insbesondere die deutsche Bundesregierung (BMELV) und ebenso der deutsche Bundesrat stehen dieser Forderung aber wegen der dann zu erwartenden Mittelkürzungen für die Landwirtschaft als auch mit Blick auf die deutsche Nettozahlerposition kritisch gegenüber (BR Drs. 771/10:5). Aus europaverfassungsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die bisherige Verteilung mit dem Gleichheitssatz vereinbar ist. Aufgrund der unterschiedlichen Förderung der Mitgliedstaaten besteht eine Ungleichbehandlung der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU. Diese Ungleichbehandlung kann jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH durch objektive Gründe gerechtfertigt sein. Solche objektiven Gründe können vor allem sein die in den einzelnen Mitgliedstaaten herrschenden unterschiedlichen Produktionskosten, wie z. B. unterschiedlich hohe Pachtpreise, Energiekosten, Preise für Produktionsmittel, unterschiedliche hoher Durchschnitt der Löhne oder unterschiedlich hohe Lebenshaltungskosten. Wird eine Mittelverteilung nach nationalen Obergrenzen beibehalten, ist also auf eine objektive Rechtfertigung zu achten. Im Sinne einer transparenten und damit einer guten Rechtsetzung ist die Offenlegung der Kriterien für die Verteilung der nationalen Obergrenzen sinnvoll und geboten.

Insbesondere die neuen EU-Mitgliedstaaten, die im jetzigen System der Direktzahlungen weniger als die alten Mitgliedstaaten erhalten, setzen sich hingegen für eine EU-weit einheitliche Flächenprämie ein, bei der alle Betriebe in der EU dieselbe Beihilfenhöhe pro Hektarzahl erhalten. Auf die unterschiedlichen Produktionsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten wird bei der Berechnung der Direktzahlungen keine Rücksicht genommen. Hierin könnte eine Gleichbehandlung wesentlich verschiedener Sachverhalte liegen, die einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellt. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz wegen der Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte wird vom EuGH jedoch nur sehr zurückhaltend angenommen (EuGH, Rs. 52/79, Slg. 1980, 833, Rn. 21): „Standortunterschiede, die auf natürliche Erscheinungen zurückzu-

führen sind, können nicht als „Diskriminierung“ im Sinne des EWG-Vertrags angesehen werden, nach dem unter diesen Begriff nur Ungleichbehandlungen fallen, die auf menschliches Wirken und insbesondere auf Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zurückgehen. Die Gemeinschaft ist in keiner Weise zum Erlass von Maßnahmen zur Beseitigung von Unterschieden verpflichtet, die auf natürliche Ungleichheiten zurückgehen.“ Es stellt sich also die Frage, ob bei der einheitlichen Flächenprämie die Ungleichheit lediglich auf unterschiedlichen Wirkungen der Flächenprämie beruht oder die Berechnung selbst diskriminierend ist. Da die Prämie für alle Landwirte in gleicher Höhe pro Hektar Fläche ausbezahlt wird, ist sie selbst nicht diskriminierend. Unterschiede entstehen erst dadurch, dass in einigen Mitgliedstaaten die Produktionskosten sehr viel niedriger sind als in anderen und daher die Prämie gemessen an den Produktionskosten relativ höher wirkt. Dies sind allerdings unterschiedliche Wirkungen aufgrund von unterschiedlichen Standortbedingungen, die nach der Rechtsprechung der europäischen Gerichte nicht zu einer Ungleichbehandlung führen. Auch wenn eine einheitliche Flächenprämie somit noch nicht die Schwelle zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz überschreiten würde, wäre sie rechtspolitisch bedenklich, da für die landwirtschaftlichen Erzeuger in der EU sehr unterschiedliche wirtschaftliche und natürliche Bedingungen bestehen. Aus diesem Grund lehnt auch die EU-Kommission eine einheitliche, pauschale Direktzahlung ab (KOM (2010) 672 endg.: 9).

4.4.4 Laboristisches Kriterium für die Direktzahlung

Diskutiert wird außerdem, ob für die Berechnung der Direktzahlungen ein laboristisches Kriterium maßgeblich sein soll. In diese Richtung gehen z. B. die Forderungen Österreichs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (Initiativstellungnahme, S. 14), der Europäischen Landarbeitergewerkschaften oder der Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft. Hier geht es um den Einbezug des Kriteriums „Anzahl der Arbeitsplätze“ (quantitativ) respektive des Kriteriums „Arbeitsaufwand“ (qualitativ: gebunden an Hektar, Arbeitsstunden etc.).

Beim ersten Kriterium „Anzahl der Arbeitsplätze“ (Berechnung der Direktzahlung nach den tatsächlichen eingestellten Arbeitskräften) besteht eine Ungleichbehandlung darin, dass Betrieben mit mehr Arbeitskräften eine höhere Förderung erhalten als solche, die Arbeit über Maschineneinsatz bewältigen. Diese Ungleichbehandlung könnte objektiv gerechtfertigt sein, wenn sie zur Erreichung der Ziele der GAP geboten ist. Das Ermessen des Unionsgesetzgebers ist dabei erst überschritten, wenn eine „willkürliche oder im Verhältnis zum verfolgten Zweck offensichtlich unangemessene Differenzierung“ erfolgt (EuG Rs. 94/01 Slg. ÖD 2003, II-27 Rn. 51). Die Anknüpfung an das Kriterium „Anzahl der Arbeitsplätze“ ist ein objektives Kriterium, mit dem die Einkommensfunktion der Direktzahlungen, die als Ziel in Art. 39 Abs. 1 b) AEUV verankert ist, in den Vordergrund gestellt wird, was grundsätzlich möglich ist. Allerdings ist zu

beachten, dass die höhere Förderung des Arbeitseinsatzes einem effizienteren Einsatz der Produktionsmittel und der Innovation über Mechanisierung und technologischem Fortschritt im Wege steht, da der Einsatz von Maschinen statt menschlicher Arbeitskräfte eine niedrigere Förderung bedeuten würde. Damit würde sich eine solche Förderpolitik für die landwirtschaftlichen Betriebe effizienz- und innovationshemmend auswirken und zu erheblichen ökonomischen Verwerfungen wie Retardierungen bei der Weiterentwicklung der Landwirtschaft führen. Dies verdeutlicht ein Hinweis auf die Entwicklung des Landwirtschaftssektors in der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung: So ernährte 1950 ein Landwirt 10 Personen, 2009 aber bereits 140. Das bedeutet eine erhebliche Produktivitätssteigerung bei gleichzeitigem Rückgang der Arbeitskräfte (Situationsbericht 2011 DBV).

Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik nach Art. 39 Abs. 1 a) AEUV ist es, „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“. Dieses Ziel wird durch die ausschließliche Anknüpfung einer Förderung an das Kriterium „Anzahl der Arbeitsplätze“ beeinträchtigt. Diese Ausgestaltung wäre daher möglicherweise eine unangemessene Differenzierung. Jedoch verfügt der Gesetzgeber auch über einen weiten Gestaltungsspielraum, der ihm durch gestattet, Zielprioritäten festzulegen, d. h. dem einen Ziel größeres Gewicht als anderen Zielen beizumessen. Dabei hat er aber auf eine angemessene Zielabwägung zu achten. Allerdings würden mit der Zielpriorisierung erhebliche Bedenken mit Blick auf die Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz ausgelöst.

Weiterhin erscheint eine solche Regelung unter dem Aspekt der Missbrauchsgefahr als bedenklich: „So könnten zum Beispiel landwirtschaftliche Betriebe Arbeitskräfte aus benachbarten Industrie- und Dienstleistungsbetrieben übernehmen, um ihre Prämien aufzustocken; dafür würden sie ihrerseits Dienstleistungen für diese Unternehmen anbieten. Familienbetriebe könnten ihre Prämiensumme aufstocken, indem sie Familienmitglieder pro forma einstellen“ (Wissenschaftlicher Beirat 2005:5).

Die Alternative wäre eine Anknüpfung an das Kriterium „Arbeitsaufwand“. Für die Berechnung der Direktzahlungen gäbe es verschiedene mögliche Ausgestaltungen. Zugrunde gelegt werden könnte etwa für bestimmte Betriebszweige ein (durchschnittlicher) Standardarbeitseinsatz pro Hektar Fläche bzw. pro Tier/Stellplatz (Handler/Stadler/Blumauer). Der Standardarbeitsstunde wird ein bestimmter Geldwert zugewiesen, der als Direktzahlung gewährt wird. So könnte beispielsweise ein Rübenbauer mit 50 ha Fläche 5.000 Euro jährlich (20 Arbeitsstunden pro ha * 50 ha Anbaufläche * 5 Euro) erhalten unabhängig davon, ob er tatsächlich 1000 Arbeitsstunden investieren musste oder durch Investitionen in bessere Maschinen Arbeitsstunden sparen konnte. So wird auch die Missbrauchsgefahr eingeschränkt.

Rechtlich zu prüfen ist, ob auch diese Ausgestaltung einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellt. Eine Ungleichbehandlung besteht darin, dass Betriebszweige mit einer standardmäßig höheren Durchschnittsarbeitszeit pro Hektar Fläche bzw. pro Tier eine höhere Förderung erhalten. Diese Ungleichbehandlung könnte aber gerechtfertigt sein. Dazu müsste die Anknüpfung an die Standardarbeitszeit ein objektives Kriterium sein, das der Verwirklichung der Ziele des Art. 39 Abs. 1 AEUV dient. Die Anknüpfung an die Standardarbeitszeit sorgt dafür, dass landwirtschaftliche Betriebszweige, die im Durchschnitt sehr arbeitsintensiv sind, eine höhere Förderung erhalten und dient damit vornehmlich dem Ziel der gerechten Einkommensgewährleistung. Zwar spiegelt das Kriterium der Standardarbeitszeit nicht vollständig den tatsächlichen Arbeitseinsatz wider. Ein Großbetrieb innerhalb eines bestimmten Betriebszweiges kann effizienter arbeiten als ein kleiner Hof und wird daher mehr Förderung pro tatsächlicher Arbeitskraftstunde erhalten. Eine solche Besserstellung effizienter arbeitender Betriebe ist jedoch aus dem Blickwinkel der Produktivitätsförderung (Ziel nach Art. 39 Abs. 1 a) AEUV) wünschenswert. Damit ergibt sich, dass eine Anknüpfung an die Standardarbeitszeit die Erreichung aller Ziele der Agrarpolitik möglich hält, wenn auch der Schwerpunkt auf der Einkommenssicherheit liegt, so dass das Ermessen des Gesetzgebers nicht überschritten ist. Damit liegt zwar keine Verletzung des Gleichheitssatzes vor. Jedoch wird eine sinnvolle Ausgestaltung bzw. Berechnung der Beihilfen anhand eines laboristischen Kriteriums mit erheblichen theoretischen wie praktischen Problemen verbunden sein. Eine taugliche Rechtsanwendung für die gesamte europäische Landwirtschaft wäre wohl kaum zu erwarten.

4.4.5 Der Vorschlag der Beihilfenkappung bei Großbetrieben

Laut ihrer Mitteilung zur GAP bis 2020 zieht die EU-Kommission eine Obergrenze für Direktzahlungen an Großlandwirte in Erwägung, um die Verteilung der Zahlungen zwischen den Landwirten zu verbessern. Hinsichtlich einer Beihilfenkappung bei Großbetrieben bestehen jedoch verfassungsrechtliche Zweifel an einer Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. Sie könnte eine Ungleichbehandlung zwischen Großbetrieben und Nichtgroßbetrieben (kleineren wie mittelgroßen Betrieben) bedeuten, da erstere durch eine Obergrenze für Direktzahlungen weniger Förderung pro Einheit (Fläche oder Arbeitskraft) erhalten. Es würde sich dann die Frage stellen, ob eine Ungleichbehandlung der Betriebsinhaber aufgrund einer Obergrenze gerechtfertigt sein könnte. Die Auswahl des EU-Gesetzgebers beim Differenzierungskriterium (Großbetriebe) müsste auf einem sachlichen Grund beruhen. Dabei ist zu fragen, ob die rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung der Verfolgung einer der im Primärrecht verankerten Gemeinschaftsaufgaben oder sonstigen legitimen Zwecken dient. Die Kommission führt in ihrer Mitteilung lediglich den Verteilungsaspekt an. Diesen hat der EU-Gesetzgeber auch schon für die Rechtfertigung der weitergehenden progressiven Modulation (weitere Kürzung um 4 % bei Betrieben, bei denen die Direktzahlungen 300.000 € überschreiten) im Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 angeführt:

„Die Aufteilung der direkten Einkommensbeihilfen auf die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber ist gekennzeichnet durch die Zuteilung eines großen Anteils der Zahlungen an eine recht kleine Anzahl großer Begünstigter. [...]“ Möglicherweise könnten auch sozialpolitische als auch wettbewerbspolitische Anliegen eine Rolle spielen.

Eine Obergrenze könnte ferner gerade den in Deutschland mit langer Tradition bestehenden Genossenschaftsgedanken konterkarieren. So könnte eine Obergrenze in Deutschland die Agrargenossenschaften, insbesondere die in den neuen Bundesländern, die sich aus ideellen, ökonomischen und sozialen Gründen zusammen geschlossen haben, einseitig treffen und benachteiligen. Dass eine Obergrenze in rechtlicher Hinsicht Probleme aufwirft, deutet die Kommission selbst implizit an, in dem sie ausführt: „Unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe mit vielen Beschäftigten könnten durch Berücksichtigung von entlohnter Arbeit gemildert werden.“ (KOM, S. 10)

Überdies wäre zu untersuchen, ob eine Obergrenze deshalb eine gleichheitsungerechte Gesetzgebung darstellen würde, weil sie das Gebot missachtet, dass förderrechtlich ein Hektar gleich ein Hektar sein muss. So wurde mit der Fischler-Reform der GAP von 2003 gerade die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion eingeführt. Es erscheint daher fraglich, ob den Anforderungen der Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit und Sachgerechtigkeit Genüge getan würde.

Hinzu käme bei der verfassungsrechtlichen Bewertung von Agrarbeihilfen mit Blick auf den Gleichheitssatz das Sonderproblem der pauschalen Einordnung der Betriebe als Großbetriebe bzw. die pauschale Abstufung der Beihilfenhöhe. Zur Rechtfertigung von Typisierungen und Pauschalierungen gelten besondere Anforderungen.

Um die Problematik einer Beihilfenkappung bei Großbetrieben umfassend prüfen und erörtern zu können, muss man allerdings abwarten, ob diese Regelung im Rahmen der GAP tatsächlich kommt und wenn ja, wie sie im Einzelnen ausgestaltet und begründet wird.

4.5 Beihilfe oder Entgelt? Differenzierungen in der agrarischen Public Goods-Debatte

Nach einer Reformoption sollen Direktzahlungen an die Landwirte für die Bereitstellung von Public Goods gewährt werden. Dabei stellt sich die Frage, ob die Direktzahlungen so ausgestaltet werden oder ausgestaltet werden können, dass sie nicht mehr in die Kategorie der Beihilfe fallen, sondern als Entgelt für die Erbringung einer Leistung zu bewerten sind. Die Landwirte würden dann nicht mehr als Empfänger von Transferleistungen betrachtet sondern als Leistungserbringer - Erzeuger öffentlicher Umweltgüter -, was ihrem Selbstverständnis als Produzenten besser entsprechen würde und die Gewährung von Direktzahlungen besser rechtfertigen könnte. Zu differenzieren ist also der Beihilfetatbestand vom Entgelttatbestand.

Beihilfen sind Zuwendungen, für die keine marktgerechte Gegenleistung vom Wirtschaftsteilnehmer erbracht wird (Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 87 EGV, Rn. 9). Allerdings sind Beihilfen auch keine Geschenke; mit der Zuwendung an den Empfänger wird regelmäßig eine bestimmte Zwecksetzung verfolgt und ein entsprechendes Empfängerverhalten erwartet. Fraglich ist also, ab wann von einer marktgerechten Gegenleistung gesprochen werden kann und ob die Erbringung von Public Goods einer marktgerechten Gegenleistung entspricht. Dazu sind zunächst die Begriffe „Gegenleistung“ und „marktgerecht“ zu klären.

Der Begriff der Gegenleistung stammt aus dem Zivilrecht und wird bei gegenseitigen Verträgen verwendet. Leistung und Gegenleistung stehen dabei in einem synallagmatischen Verhältnis. Sie werden jeweils versprochen, weil und damit die jeweils andere Leistung versprochen wurde (do ut des-Verhältnis). Übernimmt man diesen Tatbestand für das öffentliche Recht folgt daraus, dass eine Gegenleistung im Sinne des Beihilfenrechts solche Verhaltensweisen sind, die deshalb erfolgen, um die Leistung (die staatliche Zahlung) zu erhalten. Leistungen, die vom Empfänger sowieso erbracht werden oder erbracht werden müssen, können dementsprechend keine Gegenleistung darstellen. Übertragen auf die Frage, ob die Erbringung von Public Goods eine solche Gegenleistung sein kann bedeutet das, dass zu prüfen ist, ob der Landwirt die Public Goods ohnehin – auch ohne die Direktzahlungen – erbringen würde bzw. ob er zu ihrer Erbringung verpflichtet wäre. Eine Verpflichtung zur Erbringung von Public Goods würde dann bestehen, wenn es sich um solche Umweltleistungen handelte, die der Landwirt bei Einhaltung des Fachrechts sowieso erbringen würde. Nach der Mitteilung der Kommission sollen hingegen nur dann die über einen Grundbetrag hinausgehenden Direktzahlungen gewährt werden, wenn über die Cross Compliance-Regelungen und das sonstige Fachrecht hinaus öffentliche Umweltgüter geschaffen werden. Eine die Gegenleistung ausschließende Verpflichtung des Landwirts zur Erbringung dieser Public Goods besteht nicht.

Allerdings stellt sich die Frage, ob der Landwirt Public Goods auch ohne die Direktzahlungen für ihre Erbringung liefern würde. Dies wird in den Wissenschaften unterschiedlich bewertet. Zu prüfen wäre, was bei der bei Public Goods-Erstellung als Koppelprodukt immer schon mit entsteht und was als Public Goods zusätzlich zu erstellen wäre.

Hier könnte man unter Ersetzung des rechtlichen Instruments „Beihilfe“ durch dasjenige des „Entgeltes“ folgendermaßen differenziert argumentieren:

Zwar entstehen auch bei normaler, das heißt an den fachrechtlichen Standards orientierter Bewirtschaftung, positive externe Umwelteffekte. Bei zusätzlichen Direktzahlungen für die Erbringung von Public Goods über die Anwendung des Fachrechts hinaus geschieht die Erbringung der Umweltleistungen jedoch speziell, um die zusätzliche Förderung

zu erhalten. Umgekehrt wird die Förderung gezahlt, um die Erbringung zusätzlicher Public Goods anzuregen. Damit besteht für die zusätzliche Leistung das oben angesprochene „do ut des“-Verhältnis und der Begriff der Gegenleistung wäre zu bejahen.

Diese Gegenleistung müsste eine der erbrachten Public Goods-Leistung „angemessene Bezahlung“ sein. Das Problem ist, dass bei öffentlichen Gütern nicht von vornherein ein Kriterium für „angemessene Bezahlung“ vorhanden ist und damit erst geschaffen werden muss. Ein solches Kriterium könnte im Rahmen einer marktanalogen Konzeption die „marktgerechte Gegenleistung“ sein. Bei der Erbringung von Public Goods, die sich gerade dadurch auszeichnet, dass im Grunde genommen kein Markt für sie existiert, müsste deshalb ein Marktanalogen oder aber tatsächlich ein Markt künstlich geschaffen werden, wie dies z. B. bei der Umsetzung von Zertifikatsmodellen (so der Treibhausgasemissions-Zertifikatehandel) geschieht.

Bei der Erbringung zusätzlicher öffentlicher Umweltgüter durch die Landwirtschaft entsteht ein Marktanalogen, und zwar durch die „Nachfrage“ der EU nach der Erbringung über das Fachrecht hinausgehender Public Goods, für die sie Zahlungen (Entgelte) bereitstellt. Die Nachfrage trifft auf das Angebot zusätzlicher Leistungserbringung durch die Landwirte. Anders als bei Zertifikatshandelssystemen, die einen marktwirtschaftlichen Handel unter Privaten vorsehen, treten im Fall der landwirtschaftlichen Public Goods-Erstellung die EU bzw. die Mitgliedstaaten als (nahezu) einzige Nachfrager auf. Es findet keine Preisbildung über den Handel statt, sondern die Festsetzung der „Preise“ (also die Höhe der Direktzahlungen) erfolgt durch die EU. Es handelt sich hierbei also nicht um einen freien Wettbewerbsmarkt, sondern um eine marktanaloge Konstruktion. Wenn der Preis (Entgeltzahlung) zu niedrig angesetzt wird, sind auch für den Landwirt die Anreize gering, zusätzliche Public Goods zu erbringen (d. h. nach unten ist die Preiselastizität begrenzt). Nach oben müssen sich die Entgeltzahlungen für die Public Goods-Erstellung von der EU – um „marktanalogen gerecht“ zu sein – an den Kosten für die Erbringung der Leistung zuzüglich einer Gewinnmarge orientieren.

Anhaltspunkte für die Abgrenzung zwischen Beihilfen und Entgelte lassen sich des Weiteren der Rechtsprechung der europäischen Gerichtsbarkeit aus einem anderen Gebiet entnehmen. Dabei ging es um die Abgrenzung von Beihilfen und Zahlungen für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV = ex. Art. 86 Abs. 2 EGV).

Hinsichtlich der Problemlage war anfangs jedoch die Rechtsprechung durch Unklarheit gekennzeichnet. Für einen sog. Ausgleichsansatz, nach dem die staatliche Zahlung für die Mehrbelastung durch eine Gemeinwohlaufgabe keine Beihilfe darstellt, entschieden die Brüsseler Richter in den Urteilen Procureur de la République / ADBHU (EuGH 7.2.1985, Slg. 1985, 531, 550, Rn. 16-21), und Ferring (EuGH 22.11.2001, Slg. 2001 I 9067, 9110, Rn. 27). Andere Urteile folgten dem Beihilfenansatz, wonach der Ausgleich für die Erbringung

einer Gemeinwohlleistung eine Beihilfe nicht ausschließt, so der EuGH in der Rechtsache Banco Exterior de España (EuGH 15.3.1994, Slg. 1994 I 877, 908, Rn. 14-17) und das EuG in der Rechtssache FFSA (EuG 27.2.1997, Slg. 1997 II 229, 280 ff., Rn. 169 ff.). Merkmale zur Abgrenzung zwischen Beihilfe und Entlohnung für die Erbringung einer Gemeinwohldienstleistung entwickelte der EuGH in seinem Altmark Trans-Urteil (EuGH 24.7.2003, Rs. C-280/00, Rn. 87). Danach sind öffentliche Zuschüsse dann nicht als Beihilfen, sondern als Ausgleich für eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung anzusehen, wenn folgende vier Voraussetzungen gegeben sind: „Erstens ist das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden; zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden; drittens geht der Ausgleich nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken; viertens ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen (...) ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“ (EuGH 24.7.2003, Rs. C-280/00, Tenor, Rn. 2)

Fraglich ist, ob diese Kriterien auf die Direktzahlungen für die Erbringung von Public Goods zutreffen. Nach der Kommissionsmitteilung wird angestrebt eine „Verbesserung der Umweltleistung der GAP durch eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen, indem Umweltmaßnahmen unterstützt werden, die im gesamten Gebiet der EU zur Anwendung kommen. Vorrang sollten Maßnahmen erhalten, die sowohl klima- als auch umweltpolitische Ziele verfolgen. Hierbei könnte es sich um einfache, allgemeine, nicht vertragliche, jährliche, über die Cross Compliance hinausgehende Umweltmaßnahmen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft handeln (z. B. Dauergrünland, Gründecke, Fruchtfolge und ökologische Flächenstilllegung). Darüber hinaus könnte die Möglichkeit einer Einbeziehung der Anforderungen im Zusammenhang mit den derzeitigen Natura-2000-Gebieten und einer Verschärfung bestimmter Elemente der GLÖZ-Standards geprüft werden.“ (GLÖZ=guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand; KOM (2010), 672 endg.: 10). Weiterhin heißt es zur Ausgestaltung der – von der Kommission bevorzugten – Reformoption 2: „Die Direktzahlungen würden sich aus folgenden Elementen zusammensetzen: einem als Einkommensstützung dienenden Basissatz, einer obligatorischen ergänzenden Beihilfe

zur „Ökologisierung“ (öffentliche Güter) durch einfache, allgemeine, jährliche und nicht vertragliche Agrarumweltmaßnahmen, basierend auf den mit der Durchführung dieser Maßnahmen verbundenen Zusatzkosten, (...)“ (KOM (2010), 672 endg.: 16).

Durch die Nennung der direktzahlungsfähigen Public Goods („z. B. Dauergrünland, Gründecke, Fruchtfolge und ökologische Flächenstilllegung“) werden die Parameter des Ausgleichs objektiv und transparent aufgestellt. Durch die Orientierung an „den mit der Durchführung verbundenen Zusatzkosten“ sind auch die Merkmale der nicht über die erforderliche Kostendeckung hinausgehenden Zahlung und die Festsetzung der Höhe der Ausgleichszahlungen auf Grundlage einer Analyse der Kosten erfüllt.

Zu bedenken ist aber, dass in den durch die Rechtsprechung behandelten Fällen eine vertragliche Verpflichtung des Unternehmens gegenüber dem Staat zu einer bestimmten gemeinwohldienlichen Tätigkeit bestand. In der vorliegenden Konstellation sind die Landwirte nicht verpflichtet, die zusätzlichen Public Goods zu erbringen und dafür die Direktzahlungen zu erhalten. Der Gesetzgeber gestaltet deswegen die Sachmaterie in der Weise, dass über die Einhaltung des Fachrechts hinaus die Erbringung zusätzlicher Public Goods gegen Entgelt als Wahlmöglichkeit, also als Angebot, wahrgenommen werden kann. Bei Annahme ist der Landwirt auch zur Einhaltung verpflichtet. Das Weitere bleibt der näheren rechtlichen Ausgestaltung und Prüfung überlassen. Hinzuweisen wäre nur darauf, dass Lösungs- und Gestaltungsweisen nicht zu unverhältnismäßig bürokratischem Aufwand führen.

Schließlich stellt sich die Frage, ob auf WTO-Ebene die Direktzahlungen an die Landwirte für die Erbringung von Public Goods noch als Subventionen bzw. Interne Stützungsmaßnahmen im Sinne des Übereinkommens über die Landwirtschaft sind. Auch wenn es sich auf Unionsebene nicht mehr um Beihilfen handelt, schließt dies nicht aus, dass auf WTO-Ebene weiterhin von Subventionen auszugehen ist, da dort möglicherweise ein anderer Subventionsbegriff vorherrscht als im Unionsrecht. Um zu prüfen, ob die Direktzahlungen für die Erbringung von Public Goods vom WTO-rechtlichen Subventionsbegriff ausgenommen sind und damit auch von eventuellen Senkungsverpflichtungen freigestellt bleiben, wäre zu klären, welcher Subventionsbegriff im WTO-Recht für landwirtschaftliche Direktzahlungen gilt.

5 Fazit und Ausblick

Je nachdem, für welche Reformoptionen der EU-Gesetzgeber sich entscheiden sollte, ergeben sich unterschiedliche juristische Bewertungen und ggf. erforderliche Rechtsänderungen. Vermutlich wird kein Modell in Reinform gewählt werden, weil es sich in der Entscheidung letztlich um einen politischen Kompromiss handelt, der den unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen Rechnung trägt. In dem Vorfeld der Entscheidung können in dem politischen Willensbildungsprozess Überlegungen und Argumente dieser rechtlichen Studie eingebracht werden. Die Untersuchung der zentralen Problemfelder der laufenden Reformdiskussion lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine konsequente liberale Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik würde eine stärkere Ausrichtung auf die Märkte in Europa und der Welt bedeuten. Gleichzeitig würden erheblich weniger Beihilfen geleistet. Eine radikale Marktausrichtung könnte erstens nicht ohne einen längeren Übergang erfolgen und zweitens deutliche Friktionen in den landwirtschaftlichen Produktionszweigen hervorrufen. So ist vermutlich mit einer Steigerung der Betriebsausgaben, vermehrten betrieblichen Stilllegungen und einem deutlichen Anstieg von Insolvenzen zu rechnen. Dies würde zu Kollisionen mit den primärrechtlichen Zielen der GAP führen. Allerdings ist eine Überschreitung des gesetzgeberischen Ermessensspielraums erst dann gegeben, wenn dadurch ernsthafte Engpässe für die Verbraucher und/oder eine „Verarmung“ der Landwirte eintreten würde.
- Für die Berechnung der Agrarbeihilfen muss sich die EU aus Gründen des Gleichheitssatzes von der Wahlregelung zum historischen Modell verabschieden. Die Bundesrepublik Deutschland hat indes den richtigen Weg eingeschlagen, in dem sie ab 2013 nur noch das Regionalmodell vorsieht.
- Die Regelung zu den nationalen Obergrenzen (gemäß dem konservativen Modell), wodurch einige Mitgliedstaaten mehr EU-Finanzmittel erhalten als die neuen Mitgliedstaaten, stellt zwar eine Ungleichbehandlung der Landwirte in der EU dar, ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der unterschiedlichen Produktionskosten gerechtfertigt und damit mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Zwar wäre andererseits auch möglicherweise eine einheitliche Flächenprämie in den Mitgliedstaaten noch mit dem Gleichheitssatz zu vereinbaren, doch wird eine solche Reformoption aus rechtspolitischen Erwägungen abgelehnt.
- Die Frage, ob die Einführung eines laboristisches Kriteriums im Rahmen eines konservativen Modells (so die Forderung Österreichs) für die Berechnung der Direktzahlungen mit dem Gleichheitssatz zu vereinbaren wäre, ist differenziert zu beantworten. So würde die Anknüpfung an das „Kriterium Arbeitsplätze“ das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik nach Art. 39 Abs. 1 lit. a) AEUV beeinträchtigen, wonach „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen

Fortschritt, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte“ zu steigern ist. Diese Ausgestaltung wäre möglicherweise eine unangemessene Differenzierung und löst damit erhebliche Bedenken mit Blick auf die Wahrung des Gleichheitssatzes aus. Gegen die Anknüpfung an einen standardisierten Arbeitsaufwand spricht zwar nicht der Gleichheitssatz, allerdings die praktische Problematik bezüglich einer sinnvollen Ausgestaltung bzw. Berechnung der Beihilfen.

- Hinsichtlich des Vorschlags der Beihilfenkappung bei Großbetrieben durch die EU-Kommission bestehen verfassungsrechtliche Zweifel an einer Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. In Deutschland könnte die Regelung die Agrargenossenschaften in den neuen Bundesländern benachteiligen. Das Gebot, das förderrechtlich ein Hektar gleich ein Hektar sein muss, würde durchbrochen. Damit würde die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion konterkariert werden.
- Die Zahlungen für die Bereitstellung von Public Goods müssen juristisch nicht als Beihilfetatbestand qualifiziert werden. Sie können als Entgelttatbestand bewertet werden, sofern der Landwirt für Leistungen entlohnt wird, die er über die gesetzlichen Verpflichtungen (Cross Compliance, Fachrecht) hinaus erbringt. Wichtige Kriterien für die Abgrenzung zwischen Beihilfe und Entgelt können der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entnommen werden (Altmark Trans-Urteil vom 24.7.2003).

Die rechtliche Prüfung der Modelle ergab, dass sie einerseits aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers rechtskonform sind, andererseits eine Reihe von Vorschlägen auf rechtliche Bedenken stoßen. So würde voraussichtlich das liberale Modell zu unverhältnismäßig hohen Einbußen bei den Landwirten führen und Betriebsaufgaben nach sich ziehen. Das konservative Modell erhält demgegenüber den positiven Status quo für die Landwirtschaft. Allerdings sind damit noch nicht alle anstehenden Probleme zu lösen. Beim Public Goods-Modell kommt es auf die konkrete Ausgestaltung an. Hier wird rechtlich für das Kriterium der Zusatzleistung und die Entgelt-Lösung (statt Beihilfe) optiert.

Zum Verfahren:

Der EU-Gesetzgeber wird bei der Reform der GAP die maßgeblichen Basisrechtsakte (Verordnungen) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ändern, d. h. die Kommission hat das Initiativrecht, das Europäische Parlament und der Rat als Ko-Gesetzgeber das gemeinsame Beschlussfassungsrecht. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist anzuhören. Die nationalen Parlamente sind im Rahmen des Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus eingebunden.

Der Rechtsrahmen zur Gemeinsamen Agrarpolitik ist von hoher Komplexität und Regelungsintensität gekennzeichnet. Im Sinne einer guten Rechtsetzung sollte das europäische Agrarrecht vereinfacht werden. Um ein in sich schlüssiges und gleichzeitig transparenteres System der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen wird in diesem Kontext von mir vorgeschlagen, die einzelnen Verordnungen zur ersten und zweiten Säule der GAP, zur Finanzierung und zur Kontrolle (InVekos) in einem Europäischen Agrargesetzbuch zu kodifizieren. Dies betrifft also insbesondere die VO 73/2009 zu den gemeinsamen Regeln über die Direktzahlungen, die VO 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie die VO 1290/2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und VO 1234/2007 über eine einheitliche gemeinsame Marktordnung. Bei einer Kodifikation wären für den Rechtsanwender die wichtigsten Regelungen zur Agrarpolitik übersichtlich in einem Rechtsakt enthalten. Weiterhin ist für eine transparente Gestaltung der Agrarpolitik auf die Verwendung einer klaren und verständlichen Rechtssprache zu achten. Dabei wäre es sinnvoll, die Rechtsvorschriften in Bezug auf Cross Compliance agrarspezifisch zusammenzufassen, so dass die Landwirte wissen, welche Anforderungen für sie gelten. Zugleich sollte damit ein Abbau rechtlicher bürokratischer Hemmnisse für die Landwirte verbunden werden. Dabei ist auch auf vermehrte und bessere Beratung zu setzen. Möglicherweise könnte künftig ein geeignetes Zertifizierungssystem ein gangbarer Weg sein.

6 Literaturverzeichnis

AUSSCHUSS DER REGIONEN:

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Die Zukunft der GAP nach 2013“, ABl. Nr. C 267/6 v. 1.10.2010

BUNDESRAT:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM (2010) 672 endg., BR Drs. 771/10 v. 17.12.2010

BUNDESREGIERUNG:

Position der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 vom 31.3.2010

DÄNEMARK:

Landwirtschaftsministerium Dänemark, The Danish Government's contribution to the 2008/2009 Budget Review, 24.4. 2008, unter: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_42_en.pdf

DEUTSCHER BAUERNVERBAND:

Stellungnahme zu den Kommissionsvorstellungen zur GAP nach 2013, 11.10.2010

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM (2010) 672 endg. vom 18. November 2010

EUROPÄISCHES PARLAMENT:

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 (2009/2236 (INI))

EUROPEAN FEDERATION OF FOOD, AGRICULTURE AND TOURISM TRADE UNIONS:

Die Position der Europäischen Landarbeitergewerkschaften zur geplanten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), März 2010

HÄRTEL, I.:

Zuwachsende Legitimität: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union, § 86, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt; Bd. IV, 2011

HÄRTEL, I.:

Formen föderaler Selbstbindung: Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, § 82 in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt; Bd. IV, 2011

HÄRTEL, I.:

Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006

HÄRTEL, I.:

Europäisches Agrarverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011

HANDLER, F., STADLER, M., BLUMAUER, E.:

Methode zur Ermittlung des einzelbetrieblichen Standardarbeitszeitbedarfs in der österreichischen Landwirtschaft, 2007

LINDEMANN, G.:

Agrarpolitik und Föderalismus – Aufgabenverteilung von Bund und Ländern im Bereich der Agrarpolitik, § 71, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt; Bd. III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, 2011

NOWICKI, P., GOBA, V., KNIERIM, A., VAN MEIJL, H., BANSE, M., DELBAERE, B., HELMING, J., HUNKE, P., JANSSON, K., JANSSON, T., JONES-WALTERS, L., MIKOS, V., SATTLER, C., SCHLAEFKE, N., TERLUIN, I., VERHOOG, D.: (2009) Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study – Contract No. 30-CE-0200286/00-21. European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels.

ODENDAHL, K.:

Gleichheit vor dem Gesetz, § 43, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006

SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN:

Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Stellungnahme, November 2009

TSCHECHISCHE REPUBLIK:

Priorities of the Czech EU Presidency, <http://www.eu2009.cz/en/eu-policies/agriculture-and-fisheries/priorities-of-the-czech-eu-presidency/priorities-of-the-czech-eu-presidency-716/>

VEREINIGTES KÖNIGREICH:

Her Majesty's Treasury, A Vision for the Common Agricultural Policy, December 2005

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005:

Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume“ beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finanzien und des EU-Agrarhaushalts, 25.11.2005

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2010:

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Gutachten: EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Mai 2010

Wirkungen alternativer Reformszenarien der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013 Simulationsanalysen für ausgewählte Regionen in Deutschland, Frankreich und Tschechien

Christoph Sahrbacher, Prof. Dr. Alfons Balmann und Amanda Sahrbacher

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	74
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	74
1.2 Vorgehensweise und Datengrundlage	75
2 Beschreibung der Untersuchungsregionen	77
3 Politikszzenarien	79
4 Ergebnisse	81
4.1 Prämienkürzung	81
4.2 Prämienkappung	86
4.2.1 Strukturwirkungen	86
4.2.2 Prämienverluste	90
4.2.3 Entwicklung Unternehmergeinn	91
5 Zusammenfassung und Diskussion	96
6 Literaturverzeichnis	99

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Im Rahmen der finanziellen Vorausschau der EU für 2014–2020 wird auch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) überarbeitet. Erste Diskussionen dazu begannen schon 2009. Die wesentlichen Themen sind dabei die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, die Höhe der Direktzahlungen sowie die Legitimierung der Zahlungen, d. h. Einkommenssicherung vs. Entgelt zur Bereitstellung öffentlicher Güter wie Artenvielfalt, das Offenhalten der Landschaft etc. In seinem Bericht zur Agrarpolitik fasst der wissenschaftliche Beirat des BMVEL die bis Mai 2010 gemachten Vorschläge in drei Kategorien zusammen. In die erste Kategorie fallen Vorschläge, die in weiten Teilen eine Fortführung der bisherigen Agrarpolitik fordern. Zur zweiten Kategorie zählen Vorschläge, laut denen das System der Direktzahlungen und der Umfang des Agrarbudgets beibehalten werden sollen. Allerdings soll die Verteilung der Prämien an Hand verschiedener Kriterien, wie Regionen (Ländern), Betriebsgröße, Produktionsprogramm bzw. Grünlandanteil geändert werden. Zur dritten Kategorie gehören Vorschläge, die eine grundsätzliche Änderung der Agrarpolitik fordern. Hierzu gehört die schrittweise Abschaffung der Direktzahlungen bis 2020. Gleichzeitig sollen dafür neue Politikmaßnahmen eingeführt werden, mit denen der Agrarsektor und die ländlichen Räume möglichst zielgerichtet auf künftige Herausforderungen vorbereitet werden können (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2010). Eine ähnliche Gruppierung der Reformvorschläge wird auch von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom November 2010 zur GAP bis 2020 vorgenommen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010). Allerdings taucht der Vorschlag zur Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Ländern schon in der ersten Kategorie auf. Da diese Kategorie nur Vorschläge mit minimalen Änderungen des Status quo enthält, könnte man schlussfolgern, dass die Angleichung der Prämienzahlungen zwischen den Ländern für die Europäische Kommission ein Minimalziel für die GAP bis 2020 ist. Hierzu schlägt die Europäische Kommission vor, „dass die Landwirte in allen Mitgliedsstaaten im Schnitt einen Mindestanteil des EU-weiten Durchschnittsniveaus der Direktzahlungen erhalten“. Die EU Kommission sieht diese Prämien als Grundsicherung für die Einkommen. Darüber hinaus schlägt die EU Kommission eine Obergrenze für Direktzahlungen an Großlandwirte vor. Diese Obergrenze könnte aber in Abhängigkeit des Arbeitskräftebesatzes überschritten werden. Des Weiteren enthält die Mitteilung der Kommission Vorschläge hinsichtlich Umweltzahlungen, die aus der 1. Säule getätigt werden sollen, und weitere Vorschläge zu den Maßnahmen der 2. Säule.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Auswirkungen einer Prämienangleichung zwischen den EU Mitgliedsländern als auch der Kappung von Prämien zu untersuchen und somit einen Beitrag zur Diskussion zu leisten. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass eine

Angleichung der Prämienhöhe pro Hektar zwischen den Ländern der EU oder eine Absenkung der Prämien darüber hinaus sich deutlich auf die Einkommen in der Landwirtschaft und somit auf die Überlebensfähigkeit einzelner Betriebe auswirkt. Dies wird daran deutlich, dass z. B. in Deutschland die Direktzahlungen im Durchschnitt zu rund 40 Prozent zum Betriebseinkommen beitragen (BMELV 2010). Wie stark sich eine Prämienkürzung jedoch auf die Einkommen auswirkt, hängt von unterschiedlichen Einflussfaktoren ab. Dazu gehört in erster Linie die bisherige Höhe der Prämien pro Hektar, aber auch die jeweilige Anpassung der Pachtpreise. Untersuchungen zeigen, dass ein erheblicher Teil der Direktzahlungen auf die Pacht- und Kaufpreise für Boden überwälzt werden (LENCE und MISHRA 2003, ROBERTS et al. 2003, OECD 2003 und KILIAN et al. 2008). Kommt es zu einer erheblichen Kürzung der Direktzahlungen, wäre zu erwarten, dass dies zu sinkenden Pachtpreisen führt. Ein Teil der Prämienkürzung könnte somit durch gesunkene Pachtkosten kompensiert werden. Wie groß jedoch dieser Effekt ist, hängt vom Grad der Überwälzung und dem Pachtflächenanteil der Betriebe ab. Des Weiteren wird das Einkommen der Betriebe davon beeinflusst, ob sie auf Grund niedrigerer Prämien ihre Produktion verändern. So könnte die Prämienkürzung dazu führen, dass der Umfang an Neu- bzw. Reinvestitionen in die Tierhaltung sinkt, weil den Betrieben das Geld fehlt.

Beide Annahmen gelten natürlich auch für die Kappung der Prämien, jedoch bedarf es hier einer differenzierteren Betrachtung, da nicht alle Betriebe von dieser Politikmaßnahme betroffen wären. So würde die Kappung der Direktzahlungen ab einer bestimmten Summe pro Betrieb die Wettbewerbssituation der betroffenen Betriebe auf dem Bodenmarkt verschlechtern. Die betroffenen Betriebe könnten dadurch Fläche an kleinere Betriebe verlieren. Gleichzeitig kann die Kappung der Direktzahlungen auch dazu führen, dass insbesondere größere Betriebe auf Grund mangelnder Liquidität aus der Landwirtschaft ausscheiden müssen. Eine Kappung der Direktzahlungen basierend auf dem Arbeitsinsatz der Betriebe könnte andererseits zu verstärkten Investitionen in die arbeitsintensive Tierhaltung führen, damit die Betriebe einer Kappung der Direktzahlungen entgehen.

1.2 Vorgehensweise und Datengrundlage

Zur Überprüfung der oben aufgeführten Überlegungen wird im Folgenden mit dem agenten-basierten Modell AgriPoliS die Entwicklung unterschiedlich strukturierter Regionen simuliert. Hierbei handelt es sich um die Regionen Hohenlohe in Baden-Württemberg, Ostprignitz-Ruppin in Brandenburg, die Bretagne in Frankreich und der Region Vysocina in Tschechien. Die Regionen unterscheiden sich im Wesentlichen hinsichtlich der Spezialisierung der Betriebe (Marktfrucht vs. Veredelung/Futterbau), der Größenstruktur (kleine Familienbetriebe mit hohem Eigenlandanteil vs. große Juristische Personen mit geringem Eigenlandanteil) und hinsichtlich der Regulation des Bodenmarktes (freier Markt vs. Begrenzung der Pachtpreise).

Mit dem agenten-basierten Modell AgriPoliS lassen sich die Strukturen einzelner Agrarregionen sowie deren Entwicklung detailliert abbilden. Durch die explizite Modellierung einzelner Betriebe und deren Interaktion auf dem Bodenmarkt ist es möglich, den betrieblichen Strukturwandel sowie Pachtpreisanpassungen zu simulieren.

Zur Durchführung der Simulationen muss jedoch zuerst die passende Datengrundlage erstellt werden. Hierzu wurden Daten zu diesen Regionen aus bereits vorhandenen Studien (SAHRBACHER 2011, HAPPE et al. 2006) genutzt und aktualisiert. Da keine Daten über die Höhe und Verteilung der betriebsspezifischen Prämien nach der Entkopplung verfügbar sind, starten die Simulationen in 2001, um die betriebsspezifischen Prämien im Modell zu berechnen. Nach der Entkopplung der Direktzahlungen in 2005 und der Berücksichtigung des Übergangs vom Hybridmodell zum Regionalmodell in Deutschland werden ab 2014 mögliche Politiksznarien für die GAP nach 2013 implementiert und untersucht. Die Auswirkungen dieser Szenarien hängen von der Ausgangsstruktur der vier Untersuchungsregionen in 2013 ab. Diese wird deshalb im folgenden Kapitel zur besseren Beurteilung der Ergebnisse dargestellt.

In Kapitel 3 werden dann die einzelnen Politiksznarien genauer erläutert. Der Ergebnisteil gliedert sich schließlich in die Untersuchung der Kürzungssznarien sowie in die Untersuchung der Kappungssznarien. Abschließend werden in 5 die Ergebnisse zusammengefasst und diskutiert, sowie Politikempfehlungen getroffen.

2 Beschreibung der Untersuchungsregionen

Die ausgewählten Untersuchungsregionen decken sowohl unterschiedliche landwirtschaftliche Strukturen als auch unterschiedliche Modelle der 2005 eingeführten Betriebsprämienregelung ab. Um einen Überblick über die Struktur der ausgewählten Regionen zu bekommen, sind in Tabelle 1 einzelne strukturelle Kennzahlen dargestellt. Da als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Politiksznarien das Jahr 2013 dient, werden die Daten, wie sie sich aus den Simulationen mit AgriPoliS für 2013 ergeben, und nicht die Daten aus dem Basisjahr dargestellt.

Mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 48 ha bzw. 43 ha sind die Regionen Hohenlohe und Bretagne eher klein strukturiert. Dies zeigt auch die Verteilung der Betriebe nach Größenklassen, lediglich 6 % bzw. 5 % der Betriebe in Hohenlohe, bzw. der Bretagne sind größer als 100 ha. Vysocina weist wie für Transformationsländer üblich eine duale Betriebsstruktur auf, d.h. wenige große Betriebe stehen einer Vielzahl kleiner Betriebe gegenüber, die aber gemessen am Flächenanteil, eine geringere Bedeutung haben. In Ostprignitz-Ruppin ist dagegen auch die Anzahl der kleineren Betriebe nur noch sehr gering. So beträgt

Tabelle 1: Kennzahlen der simulierten Regionen in 2013

		Hohenlohe	Bretagne	OPR	Vysocina
Ø Betriebsgröße	ha	48	43	520	210
2–10 ha	%	2	16	0	3
10–30 ha	%	26	21	2	28
30–50 ha	%	32	30	6	27
50–100 ha	%	34	28	10	22
100–200 ha	%	5	5	26	4
200–500 ha	%	1	0	26	4
500–1.000 ha	%	0	0	14	3
1.000–2.500 ha	%	0	0	12	8
> 2.500 ha	%	0	0	3	1
Viehbesatzdichte	GV/ha	1,63	1,86	0,33	0,76
Viehbesatzdichte Rinder	GV/ha	0,34	0,92	0,25	0,71
Viehbesatzdichte Schweine und Geflügel	GV/ha	1,29	0,94	0,08	0,06
Arbeitskräfte pro 100 ha		4,6	3,9	1,0	1,4

Quelle: Eigene Berechnungen

der Anteil an Betrieben die weniger als 100 ha bewirtschaften 2013 nur noch 18 %, d.h. es dominieren klar große Betriebe und die durchschnittliche Betriebsgröße liegt bei 520 ha. Betrachtet man die Viehbesatzdichte wird deutlich, dass Hohenlohe und die Bretagne

stark durch Veredelung geprägt sind, wobei in Hohenlohe eindeutig die Schweine- und Geflügelhaltung dominiert. In der Bretagne dagegen sind die Milch- und Rindfleischproduktion und die Schweine- und Geflügelhaltung gleich bedeutend. In Ostprignitz-Ruppin und Vysocina spielt die Tierhaltung neben dem Marktfruchtbau eher eine untergeordnete Rolle. In diesen Regionen ist folglich auch der Arbeitskräftebesatz deutlich geringer als in Hohenlohe und der Bretagne. Durch die Betriebsgröße und den geringen Arbeitskräftebesatz ist zu erwarten, dass Betriebe in Ostprignitz-Ruppin und Vysocina deutlich von einer Prämienkappung betroffen wären. In Hohenlohe und der Bretagne sollte jedoch eine Prämienkappung relativ gesehen geringere Auswirkungen haben.

Da in Deutschland und Frankreich die seit 2005 geltende Betriebsprämienregelung unterschiedlich umgesetzt wurde und für die 2004 der EU beigetretenen Länder eine Übergangsregelung gilt, unterscheiden sich auch die politischen Rahmenbedingungen in den vier Untersuchungsregionen. So wird ab 2013 in Deutschland eine je nach Bundesland unterschiedliche Regionalprämie gezahlt, wohingegen in Frankreich die Höhe der Prämien betriebspezifisch ist und von der Prämienhöhe im Referenzzeitraum von 2000–2002 abhängt. Damit variiert in der Bretagne die Prämienhöhe zwischen den Betrieben und somit würden die Verluste im Falle einer EU-einheitlichen Prämie einzelbetrieblich unterschiedlich stark ausfallen. In Vysocina wird wie in den beiden deutschen Untersuchungsregionen eine Regionalprämie gezahlt, die jedoch mit 251 €/ha um ca. 60 €/ha geringer ist als in Hohenlohe.

3 Politikszenerarien

Wie in der Einleitung geschildert, ist zu vermuten, dass es nach 2013 zu einer Angleichung der Prämienzahlungen zwischen den Mitgliedsländern der EU kommt. Allerdings ist über das Niveau der künftigen Zahlungen noch nichts bekannt. Um die zu erwartende Bandbreite innerhalb der sich die Zahlungen bewegen könnten darzustellen, haben wir uns zum einen für ein EU-weit einheitliches Prämienniveau von 244 €/ha¹ entschieden. Dies entspricht der durchschnittlichen Prämie pro Hektar die 2013 in der EU bezahlt wird. Zum anderen haben wir in einem weiteren Szenario die Prämienzahlung nochmals abgesenkt und zwar auf 163 €/ha. Dies entspricht dem Vorschlag der EU Kommission, dass die Landwirte in allen Mitgliedsstaaten einen Mindestanteil des EU-weiten Durchschnittsniveaus der Direktzahlungen erhalten. Zur Beurteilung der Auswirkungen dieser beiden Kürzungsszenarien wird als drittes Szenario die Fortführung der bisherigen Politik (HC = Health Check) simuliert. Einzige Anpassung ist hierbei, dass es analog zu den Kürzungsszenarien ab 2014 keine Modulation mehr gibt.

In einem zweiten Satz von Simulationen werden die Prämien in den drei beschriebenen Szenarien gekappt. Wobei zwischen zwei Formen der Kappung unterschieden wird. Dabei handelt es sich zum einen um eine Kappung in Abhängigkeit des Gesamtprämienvolumens je Betrieb. Hier erhält jeder Betrieb maximal 100.000 € Prämien (100.000). Um unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe mit vielen Beschäftigten zu mildern schlägt die EU-Kommission vor, entlohnte Arbeit zu berücksichtigen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010). Vereinfacht wird dies in einer zweiten Kappungsoption durch die Gewährung eines Maximalbetrages von 20.000 € Prämien pro Arbeitskraft (AK) modelliert (Arbeit). Tabelle 2 zeigt für jedes Szenario ab welcher Größe Betriebe von einer Kappung bei 100.000 € betroffen wären bzw. welchen Mindest-AK-Besatz pro 100 ha ein Betrieb bei einer Beschränkung der Prämienzahlungen auf 20.000 €/AK vorweisen müsste. Vergleicht man nun die maximale Betriebsgröße, bzw. den minimalen Arbeitskräftebesatz mit den Durchschnittswerten für 2013 in den Untersuchungsregionen (Tabelle 1), ist zu erwarten, dass in den Regionen Hohenlohe und Bretagne wenn überhaupt nur wenige Betriebe von der Kappung betroffen sein können. Die einzelbetriebliche Auswertung der Simulationsergebnisse zeigt, dass in 2013 sowohl in Hohenlohe als auch in der Bretagne kein Betrieb von der Kappung nach Betriebsgröße betroffen wäre. Von der Kappung nach Arbeitskräfteeinsatz wären in Hohenlohe 3 % der Betriebe betroffen und in der Bretagne 30 %. Der Anteil der von der Kappung pro Arbeitskraft betroffenen Flächen beträgt 3 % in Hohenlohe und 21 % in der Bretagne. In den Regionen Ostprignitz-Ruppin und Vysocina ist der Anteil der betroffenen Betriebe und Fläche jedoch deutlich höher (Tabelle 4, Abbildung 5 und Abbildung 6), weshalb wir uns in der Analyse der Auswirkungen der Kappung auf diese beiden Regionen konzentriert haben.

¹ Eigene Berechnung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007) und EUROSTAT (2007).

Tabelle 2: Umrechnung der Kappungsgrenzen auf Betriebsgröße und AK-Besatz

Region	Prämie/ha HC	Kappung Betrieb		Kappung Arbeit		
		Maximale Betriebsgröße (ha) HC	244 ³⁾ 163	Min. AK-Besatz (AK/100 ha) HC 244 ³⁾ 163		
Hohenlohe	308 ¹⁾	325			1.5	
Bretagne	540 ²⁾	185	410	613	2.7	1.2 0.8
OPR	306 ¹⁾	327			1.5	
Vysocina	251 ³⁾	398			1.3	

Quelle: 1) BAUERNVERBAND (2010), 2) durchschnittliche Prämie pro Hektar in AgriPolis für 2013 berechnet, 3) EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007) und EUROSTAT (2007) und eigene Berechnungen.

4 Ergebnisse

4.1 Prämienkürzung

Wie zu erwarten führt die abrupte Kürzung der Prämien in 2014 zu einem mehr oder weniger starken Rückgang des Unternehmergewinns. Es zeigt sich aber, dass durch entsprechende Anpassungsreaktionen der Betriebe die Verluste beim Unternehmergewinn auf Regionsebene zumindest in Hohenlohe, Ostprignitz-Ruppin und Vysocina schon 2014 nicht ganz so groß sind wie die Kürzung der Direktzahlungen (Tabelle 3). Dies liegt hauptsächlich daran, dass mit der Direktzahlungskürzung die schlechteren Betriebe aufhören und deren Flächen von besseren Betrieben bewirtschaftet werden, wodurch auf Regionsebene der Deckungsbeitrag in den Kürzungsszenarien größer ist als im HC-Szenario.

In der Bretagne sind jedoch die Verluste beim Unternehmergewinn durch die Direktzahlungskürzung größer als die durchschnittliche Kürzung der Direktzahlungen. Dies liegt daran, dass die überlebenden Betriebe mehr Fläche für die Ausbringung von Gülle zur Verfügung haben und somit ihre Stallplatzkapazität durch Neuinvestitionen aufstocken können. Durch diese Neuinvestitionen entstehen den Betrieben zu Anfang höhere Zinskosten, weshalb der Unternehmergewinn stärker zurückgeht als die Direktzahlungen.

Tabelle 3: Differenz ausgewählter Betriebskennzahlen zwischen den Szenarien 244 und HC bzw. 163 und HC in 2014 und 2025 (€/ha)

		Deckungsbeitrag		Direktzahlungen		Pachtausgaben		Sonstige Kosten		Unternehmergewinn	
		2014	2025	2014	2025	2014	2025	2014	2025	2014	2025
HOH	244	27	-10	-64	-64	1	-27	26	1	-64	-48
	163	18	-72	-145	-145	-3	-67	10	-45	-134	-106
BRE	244	23	-82	-282	-296 ¹⁾	1	0	41	-69	-302	-310
	163	30	-99	-363	-377 ¹⁾	3	1	41	-85	-378	-392
OPR	244	3	-18	-65	-65	-2	-32	0	-13	-60	-38
	163	1	-31	-147	-147	-5	-84	-9	-20	-133	-73
VYS	244	0	0	-7	-7	0	-3	0	1	-7	-5
	163	0	-4	-88	-88	-4	-37	-1	-2	-83	-53

Anmerkung: 1) In der Bretagne werden in HC noch gekoppelte Zahlungen geleistet. Daher vergrößert sich im Zeitablauf die Differenz zu den Kürzungsszenarien.

Quelle: eigene Berechnungen

Langfristig, d. h. bis 2025, sind zwei Entwicklungen zu beobachten. Zum einen sinken die Pachtpreise in den Kürzungsszenarien bzw. sie steigen nicht so stark wie im HC-Szenario (Abbildung 1). Wie diese Entwicklung verläuft, hängt dabei vom Ausgangspachtpreis ab. In Hohenlohe befinden sich die Pachtpreise schon auf einem hohen Niveau und es

ist im Falle von Direktzahlungskürzungen kein Anstieg mehr möglich. Im Gegenteil im Szenario 163 sinken die Pachtpreise sogar im Vergleich zu 2013.

In Ostprignitz-Ruppin und Vysocina befinden sich die Pachtpreise auf einem verhältnismäßig niedrigen Ausgangsniveau, mit Spielraum nach oben. Hier ist zu sehen, dass die Pachtpreise auch in den Kürzungsszenarien ansteigen, aber deutlich langsamer. In Vysocina ist zwischen HC und 244 kaum ein Unterschied bei der Pachtpreisentwicklung auszumachen, da die Prämien von HC zu 244 nur um 7 € gekürzt werden.

Für die Bretagne zeigt sich eine Besonderheit in der Pachtpreisentwicklung. Hier liegen die Pachtpreise auf einem ähnlichen Niveau wie in Vysocina und Ostprignitz-Ruppin. Hierbei ist zu beachten, dass diese beiden Regionen stark vom Marktfruchtbau geprägt sind, wohingegen die Bretagne wie Hohenlohe eine Veredelungsregion ist. Für die Bretagne wären also ähnlich hohe oder sogar noch höhere Pachtpreise als in Hohenlohe zu erwarten, da die Viehbesatzdichte sogar noch höher ist als in Hohenlohe (Tabelle 1). Dass dies nicht so ist, liegt an der Festsetzung maximaler Pachtpreise für Neuverpachtungen nach Departement und Bodenqualität durch SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural; dt.: Gesellschaft für Flurordnung und zur Förderung von Betriebsgründungen), einer Körperschaft öffentlichen Rechts mit staatlichem Auftrag (LATRUFFE und LE MOUËL 2006). Diese Begrenzung des Pachtpreises wurde bei der Modellierung der Bretagne berücksichtigt und es zeigt sich, dass selbst bei einer Kürzung der Direktzahlungen der Pachtpreis nicht sinken würde, solange keine Neufestsetzung erfolgt.

Die zweite langfristige Auswirkung der Direktzahlungskürzung ist eine verminderte Investitionstätigkeit im Bereich der Tierhaltung in Hohenlohe, der Bretagne und Ostprignitz-Ruppin (Abbildung 2). Es zeigt sich, dass durch die Direktzahlungskürzung den Betrieben nach einer gewissen Zeit Geld für Re- bzw. Neuinvestitionen in die Tierhaltung fehlt. Dies wirkt sich dann wiederum auf den durchschnittlichen Deckungsbeitrag in den Regionen, aber auch auf die Kostenstruktur aus. So ist 2025 der Deckungsbeitrag in den Kürzungsszenarien in allen Regionen niedriger als im HC-Szenario (Tabelle 3). Direkt nach der Kürzung, also 2014, war dies noch umgekehrt. Gleichzeitig sind 2025 die sonstigen Kosten, wozu im Wesentlichen Abschreibungen, Fremdkapital- und Lohnkosten zählen, in den Kürzungsszenarien niedriger als im HC-Szenario. Allerdings kann der Unterschied im Deckungsbeitrag, der zwischen den Kürzungsszenarien und dem HC-Szenario 2025 besteht, dadurch nicht voll kompensiert werden.

Die Unterschiede in den Pachtausgaben zwischen den Kürzungsszenarien und dem HC-Szenario sind dagegen in Hohenlohe, Ostprignitz-Ruppin und Vysocina deutlich größer, aber sie sind auch nicht groß genug, um die Kürzung der Direktzahlungen zu kompensieren. In der Bretagne können die Betriebe nicht von dieser Entwicklung profitieren, da der Pachtpreis selbst bei einer Direktzahlungskürzung auf 163 €/ha

nicht unter den von SAFER festgesetzten Preis sinken würde. Betrachtet man die Unternehmergewinne in 2025 so zeigt sich, dass in Hohenlohe, Ostprignitz-Ruppin und Vysocina durch die geringeren Pachtpreise in den Kürzungsszenarien ein Teil der Prämienverluste aufgefangen werden kann, die Betriebe aber auch langfristig gesehen mit einem niedrigeren Einkommen rechnen müssen. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Simulationen mit konstanten Preisen durchgeführt wurden. Zieht man aber die Entwicklung der Weltmärkte für Nahrungsmittel in den letzten Jahren in Betracht, so ist in Zukunft eher mit steigenden Preisen zu rechnen, wodurch sich Spielraum für Prämienkürzungen ergibt.

Schaut man die Entwicklung der Unternehmergewinne im Zeitablauf an (Abbildung 3), so zeigt sich, dass die Betrachtung der Unterschiede zwischen den Kürzungsszenarien und dem HC-Szenario nur ein unvollständiges Bild liefert. In Hohenlohe und der Bretagne steigt der durchschnittliche Unternehmergewinn im Zeitablauf, wohingegen er in Ostprignitz-Ruppin und Vysocina sinkt. Generell ist diese Entwicklung durch den Umfang der Tierhaltung beeinflusst. Betrachtet man die Entwicklung der Viehbesatzdichte in Hohenlohe und Ostprignitz-Ruppin, ist dieser Zusammenhang eindeutig erkennbar. In Hohenlohe steigen die Viehbesatzdichte und der Unternehmergewinn, wohingegen sie in Ostprignitz-Ruppin sinken. In der Bretagne sind jedoch trotz einer leicht rückgängigen Viehbesatzdichte steigende Unternehmergewinne zu beobachten. Dies lässt sich dadurch erklären, dass innerhalb der Tierhaltung eine langsame Umstrukturierung weg von der Mutterkuhhaltung und Mastbullenproduktion und hin zur Schweine- und Geflügelmast stattfindet.

In Vysocina ist allerdings der Rückgang der Unternehmergewinne bis 2018 hauptsächlich auf den Anstieg der Pachtpreise im gleichen Zeitraum zurück zu führen. Hier ist deutlich die zunehmende Überwälzung der Direktzahlungen auf die Pachtpreise zu beobachten. Vor dem Beitritt zur EU waren in Tschechien wie in den anderen Beitrittsländern sowohl die Prämienzahlungen als auch die Pachtpreise auf einem sehr niedrigen Niveau. Mit dem Beitritt stiegen die Prämienzahlungen pro Hektar deutlich an und erreichen 2013 das endgültige Niveau, welches in Tschechien bei 251 €/ha liegt. Da die Prämienzahlungen nur nach und nach bei Abschluss von Neupachtverträgen auf den Boden überwältzt werden, ist der Überwälzungsprozess erst 2018 abgeschlossen. Es ist dabei aber zu berücksichtigen, dass in AgriPoliS keine Markthemmnisse, wie sie z.T. in den neuen Mitgliedsländern noch bestehen, berücksichtigt werden und der Bodenpachtmarkt nur stilisiert durch eine Auktion abgebildet ist. Unter Berücksichtigung von Markthemmnissen wie der Marktmacht von großen landwirtschaftlichen Betrieben, ungeklärten Eigentumsverhältnissen und fehlenden Katastereinträgen (CIAIAN und SWINNEN 2006) ist zu erwarten, dass sich die Überwälzung der Pachtpreise langsamer vollzieht. Dass es aber zu einer Überwälzung kommt, zeigen Entwicklungen auf dem tschechischen Bodenmarkt, wonach seit dem EU-Beitritt in 2004 die Pachtpreise stärker stiegen als zuvor (SAHRBACHER et al. 2009).

Wie sich die Direktzahlungskürzung auf die Anzahl Betriebe auswirkt, zeigt Abbildung 4. In Hohenlohe, der Bretagne und in Ostprignitz-Ruppin kommt es gleich nach der Direktzahlungskürzung in 2004 zu einem abrupten Anstieg der Betriebsaufgaben. In Hohenlohe und Ostprignitz-Ruppin ist dies bei einer Kürzung auf 163 €/ha deutlicher als bei einer Kürzung auf 244 €/ha. In letzterem Szenario verlieren die Betriebe nur ca. 60 €/ha im Vergleich zu HC (siehe Tabelle 2). In der Bretagne führt aber schon die Kürzung auf 244 €/ha zu einer hohen Zahl an Betriebsaufgaben, da dort die Betriebe im Durchschnitt mehr als die Hälfte der Direktzahlungen verlieren. Nach 2014 ist in der Bretagne in beiden Kürzungsszenarien die jährliche Aufgaberate vergleichbar mit dem HC-Szenario. Gleiches gilt für Ostprignitz-Ruppin in 163. Im Szenario 244 in Hohenlohe und Ostprignitz-Ruppin scheiden dagegen lediglich die Betriebe, die langfristig sowieso aufhören, früher aus, d. h. kurz nach der Direktzahlungskürzung verstärkt sich der Strukturwandel etwas gegenüber dem HC-Szenario, schwächt sich aber dann wieder ab und bis 2025 verbleiben in den Szenarien HC und 244 beinahe gleich viele Betriebe. In Vysocina kommt es erst nach zunehmender Überwälzung der Direktzahlungen auf den Pachtpreis zu steigendem Druck auf die Betriebe und so zu vermehrten Betriebsaufgaben im Vergleich zum HC-Szenario. Dies gilt jedoch nur für eine Kürzung der Direktzahlungen auf 163 €/ha. Zwischen den Szenarien HC und 244 ist kaum ein Unterschied auszumachen, da in Szenario 244 die Prämie pro Hektar nur um 7 € niedriger ist als in HC.

Abb. 1: Entwicklung Pachtpreise

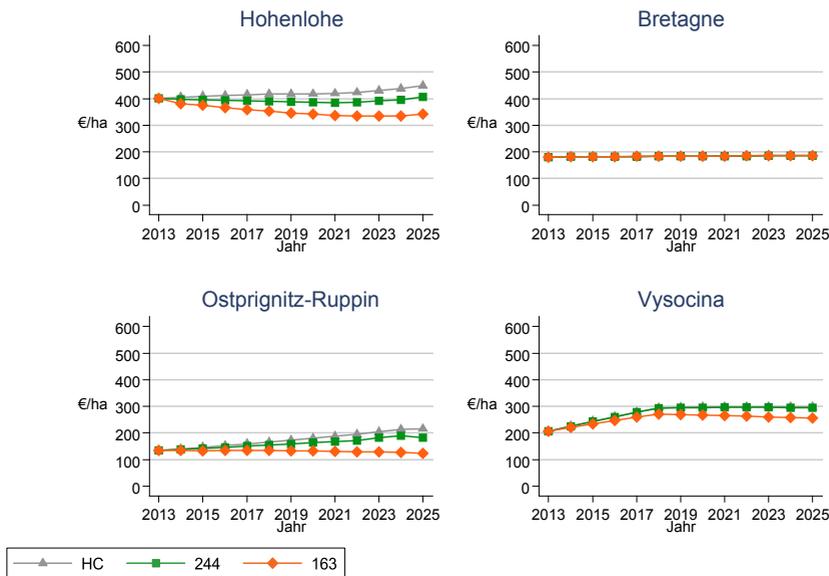


Abb. 2: Entwicklung Viehbesatzdichte

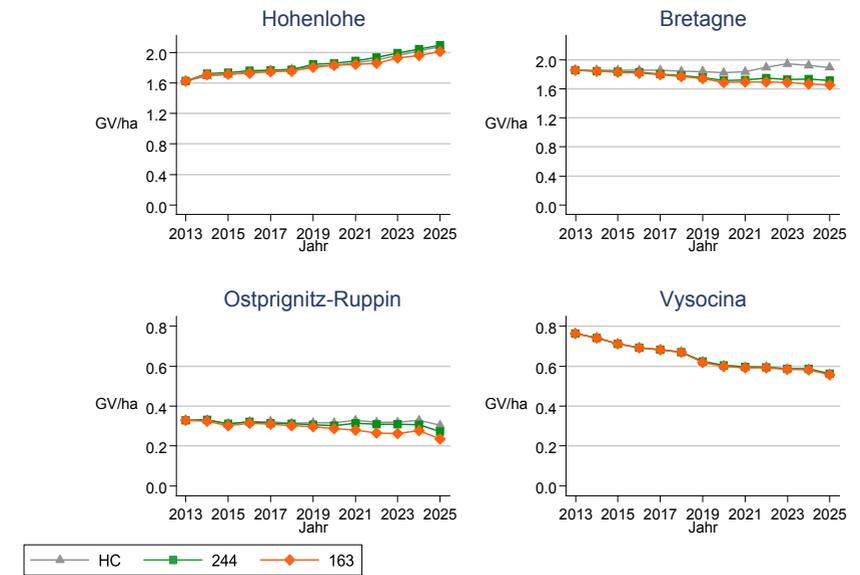


Abb. 3: Entwicklung des Unternehmensgewinns pro Hektar

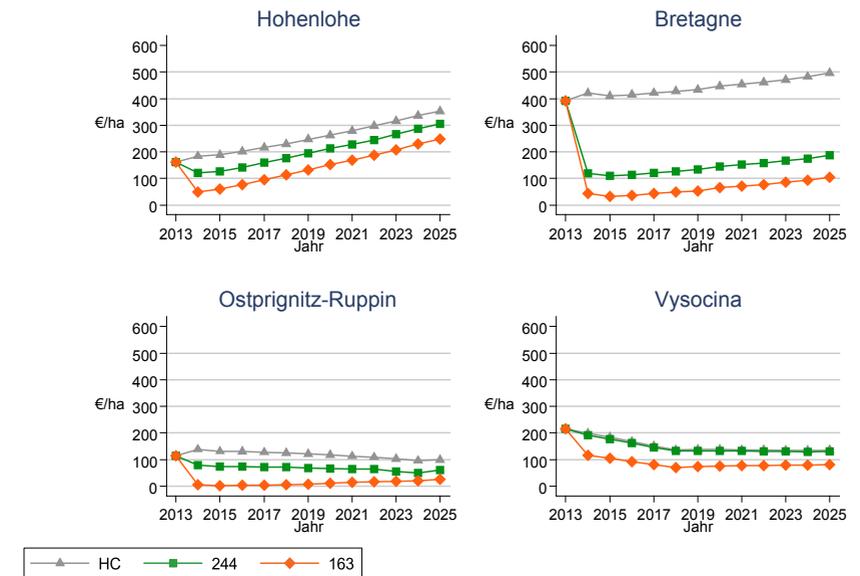
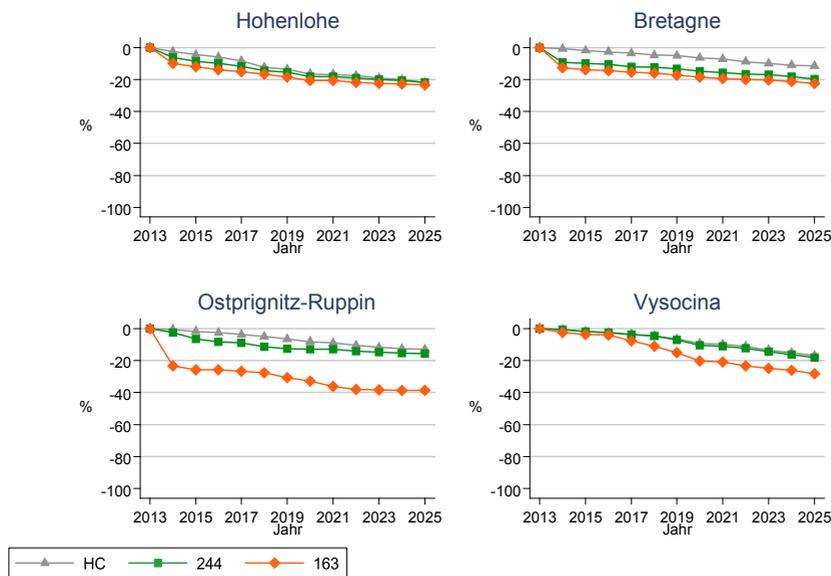


Abb. 4: Rückgang der Anzahl Betriebe relativ zu 2013



4.2 Prämienkappung

Im Folgenden werden die Auswirkungen der beiden Kappungsversionen – Kappung bei 100.000 € pro Betrieb („100.000“), sowie Kappung bei 20.000 € pro Arbeitskraft („Arbeit“) – parallel betrachtet. Es wird dabei auf die Entwicklung struktureller Merkmale wie Anzahl der Betriebe, Flächenverteilung und Viehbesatzdichte sowie auf den Umfang der Direktzahlungen und die Entwicklung des Unternehmergewinns eingegangen.

4.2.1 Strukturwirkungen

Die Kappung bei 100.000 € pro Betrieb bevorzugt kleinere Betriebe. Die maximale Größe, die ein Betrieb haben kann ohne von der Kappung betroffen zu sein, hängt dabei von der Höhe der Direktzahlungen pro Hektar ab und variiert so je nach Region. „Klein“ bedeutet somit, dass in HC in OPR alle Betriebe, die kleiner als 327 ha sind, nicht von der Kappung betroffen sind. In Vysocina liegt diese Grenze bei 398 ha. Mit der Kürzung der Direktzahlungen auf 244 bzw. 163 €/ha verschiebt sich diese Grenze auf 410 ha bzw. 613 ha. Für größere Betriebe sinkt die durchschnittliche Direktzahlung pro Hektar mit zunehmender Größe. Dies kann dazu führen, dass von der Kappung betroffene Betriebe zum einen nicht mehr wie zuvor auf dem Bodenmarkt um Flächen konkurrieren können

und sie somit Fläche abgeben müssen. Zum anderen kann es sogar dazu kommen, dass die Betriebe in Liquiditätsengpässe geraten und aus der Landwirtschaft ausscheiden. Kleinere Betriebe profitieren davon, indem sich ihnen Wachstumschancen eröffnen und somit wiederum Betriebsaufgaben verhindert werden können. Abbildung 5 zeigt wie sich der Flächenanteil der Betriebe, die 2013 von der Kappung betroffen sind, bis 2020 bzw. 2025 im Falle der Kappung und ohne Kappung entwickelt. Betriebe, die 2013 von der Kappung betroffen sind, verlieren im Zeitverlauf zunehmend Fläche an Betriebe, die 2013 nicht von der Kappung betroffen sind. Ohne Kappung können diese Betriebe z. T. sogar etwas Fläche gewinnen. Die Umverteilung der Fläche von Betrieben, die 2013 von der Kappung betroffen sind, zu Betrieben, die 2013 nicht betroffen sind, zeigt sich in beiden Regionen sowohl in HC als auch in den beiden Kürzungsszenarien. In Ostprignitz-Ruppin ergibt sich eine Besonderheit: dort fällt Fläche brach. Dies ist den natürlichen Bedingungen sowie den besonderen Betriebsstrukturen in Ostprignitz-Ruppin geschuldet. Der Flächenanteil von Böden mit einer Ackerzahl von 38 und weniger beträgt 69 %. Gleichzeitig beträgt 2013 die durchschnittliche Betriebsgröße schon 520 ha (Tabelle 1). Die maximale Größe bis zu der die Zahlungen pro Betrieb nicht gekappt werden liegt allerdings im HC-Szenario bei 327 ha was bedeutet, dass es durch die Kappung zu Direktzahlungskürzungen käme, solange nicht neue Betriebe gegründet oder Betriebe geteilt würden. Da jedoch der Großteil der Fläche von sehr großen Betrieben bewirtschaftet wird, reduzieren sich für diese Betriebe die Direktzahlungen so stark, dass es sich für sie nicht mehr lohnt, Flächen mit geringer Bodenqualität zu bewirtschaften. Auf der anderen Seite wachsen die kleineren Betriebe nur bis knapp über die Kappungsgrenze und können somit nicht alle frei werdende Fläche aufnehmen. Hier ergibt sich nun die Möglichkeit, neu in die Landwirtschaft einzusteigen oder Betriebe zu teilen. Dies ist jedoch leider nicht in AgriPoliS berücksichtigt, weshalb die Simulationsergebnisse keine direkten Aussagen erlauben, ob dies geschehen würde. Da auf diese Weise nur Flächen von geringer Bodenqualität frei gesetzt würden, scheint es wenig wahrscheinlich, dass es genügend potenzielle Neueinsteiger gäbe, die die gesamte ungenutzte Fläche übernehmen.

Bei der Kappung der Prämien bei 20.000 € pro Arbeitskraft ist zwar weniger eine Umverteilung von Flächen zwischen Betrieben zu erwarten, doch auch hier kommt es zu strukturellen Änderungen. So sind hauptsächlich Markfruchtbetriebe auf Grund des verhältnismäßig geringen Arbeitsbedarfs pro 100 ha betroffen. Es zeigt sich, dass der Anteil der 2013 von der Kappung betroffenen Betriebe deutlich größer ist als bei der Kappung pro Betrieb. So sind in Ostprignitz-Ruppin je nach Szenario (HC, 244 oder 163) zum Teil mehr als doppelt so viele Betriebe und in Vysocina in HC und 244 sogar mehr als drei Mal so viele Betriebe betroffen. Bei der Kürzung auf 163 €/ha liegt die Prämie in Vysocina jedoch so niedrig, dass nur noch 3 % der Betriebe betroffen sind (Tabelle 4). Betrachtet man dagegen den Anteil der Fläche, die 2013 von der Kappung betroffen ist (Abbildung 6), so zeigt sich, dass die von der Kappung pro Arbeitskraft betroffenen Betriebe eher kleiner sind. So ist in Ostprignitz-Ruppin im Vergleich zur

Kappung pro Betrieb 10 bis 40 % (HC, 244 und 163) weniger Fläche betroffen und in Vysocina nicht einmal halb so viel Fläche (HC und 244).

Tabelle 4: Anteil Betriebe die 2013 über der Kappungsgrenze liegen

Region	100.000			Arbeit		
	HC	244	163	HC	244	163
OPR	35%	31%	27%	81%	77%	54%
Vysocina	13%	13%	11%	45%	44%	3%

Quelle: eigene Berechnungen

Des Weiteren zeigt sich, dass die Kappung pro Arbeitskraft nur in sehr geringem Umfang (1 bis maximal 7 %) zu einer Umverteilung von Fläche von 2013 über der Kappungsgrenze liegenden Betrieben zu 2013 unter der Kappungsgrenze liegenden Betrieben führt. Dies liegt allerdings daran, dass sich die betroffenen Betriebe in den Simulationen relativ schnell an die Kappung anpassen, indem sie in die Tierhaltung investieren und somit ihren Arbeitsbedarf pro 100 ha deutlich erhöhen (Tabelle 6).

Betrachtet man jedoch den Anteil der Betriebe, die bis 2025 aus der Landwirtschaft ausscheiden (Tabelle 5), zeigt sich, dass auf Grund der Kappung pro Arbeitskraft deutlich mehr Betriebe aus der Landwirtschaft ausscheiden. Im Vergleich zu den Szenarien ohne Kappung und mit Kappung pro Betrieb (100.000) beschleunigt sich somit der Strukturwandel deutlich. Im Vergleich dazu verlangsamt sich in Vysocina bei der Kappung pro Betrieb der Strukturwandel gegenüber den Szenarien ohne Kappung. Dies ist sicherlich als generelle Auswirkung der Kappung pro Betrieb anzusehen, wodurch kleinere Betriebe bevorteilt werden. Ostprignitz-Ruppin stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Dort hat bis 2013 schon ein starker Strukturwandel stattgefunden, weshalb der Anteil der Betriebe mit einer Fläche von weniger als 100 ha nur noch bei 18 % liegt (Vysocina 80 %). Somit ist die Anzahl der kleinen Betriebe, die von der Kappung pro Betrieb profitieren können, schon sehr gering und die vermehrte Aufgabe größerer Betriebe kann nicht durch die Fortführung kleinerer Betriebe kompensiert werden. Dies führt schließlich zu einem stärkeren Strukturwandel als in den Szenarien ohne Kappung.

Tabelle 5: Anteil Betriebe, die bis 2025 aus der Landwirtschaft ausscheiden

Szenario	OPR			Vysocina		
	ohne Kappung	100.000	Arbeit	ohne Kappung	100.000	Arbeit
HC	13%	15%	18%	17%	5%	20%
244	16%	19%	26%	18%	5%	20%
163	39%	42%	48%	28%	14%	32%

Quelle: eigene Berechnungen

Dass die Kappung pro Betrieb für kleinere Betriebe von Vorteil ist, zeigt sich, wenn man die Entwicklung der Größe der in jeweils allen Szenarien (HC, 244 und 163) überlebenden Betrieben betrachtet (Abbildung 7). Die durchschnittliche Größe der bei Kappung pro Betrieb jeweils in den Szenarien HC, 244 und 163 überlebenden Betriebe liegt sowohl in Vysocina als auch in Ostprignitz-Ruppin unter der durchschnittlichen Größe aller Betriebe. Ohne Kappung und bei Kappung pro Arbeitskraft ist dies umgekehrt. Die überlebenden Betriebe sind im Durchschnitt größer, als wenn man alle Betriebe betrachtet. Es zeigt sich auch, dass unabhängig davon, ob und wie Prämien gekappt werden, die Kürzung der Prämien auf 163 €/ha den Strukturwandel am stärksten beschleunigt.

Besonders zu erwähnen ist, dass es in Ostprignitz-Ruppin bei der Kappung pro Betrieb zu einem Rückgang der durchschnittlichen Betriebsgröße sowohl aller als auch der in allen Szenarien (HC, 244 und 163) überlebenden Betriebe kommt. Dies ist, wie schon bei der Darstellung der Flächenumverteilung erwähnt, darauf zurück zu führen, dass es sich für große Betriebe auf Grund der Kappung nicht mehr lohnt Fläche mit geringerer Bodenqualität zu bewirtschaften.

Neben der Verlangsamung des Strukturwandels hat die Kappung pro Betrieb auch Einfluss auf die Tierhaltung. So ist zwar auch ohne Kappung die Tierhaltung in Ostprignitz-Ruppin und Vysocina bis 2025 rückläufig, aber durch die Kappung pro Betrieb beschleunigt sich dieser Prozess. In Ostprignitz-Ruppin sinkt dadurch die Viehbesatzdichte von 0,33 GV/ha auf 0,15 GV/ha statt auf 0,3 GV/ha ohne Kappung. Für Vysocina ist die gleiche Entwicklung zu beobachten (Tabelle 6). Der stärkere Rückgang der Viehbesatzdichte durch die Kappung pro Betrieb ist darauf zurück zu führen, dass die großen Betriebe, die aus der Landwirtschaft ausscheiden, einen erheblichen Teil zur Tierhaltung beitragen.

Die Kappung pro Arbeitskraft führt in Ostprignitz-Ruppin dagegen nahezu zu einer Verdoppelung der Viehbesatzdichte. In Vysocina wird dadurch der Rückgang der Tierhaltung so gut wie gestoppt. Diese Entwicklung lässt sich durch die Kopplung der Prämienzahlung an den Faktor Arbeit begründen. Dadurch lohnen sich plötzlich arbeitsintensive Produktionsverfahren und die Betriebe investieren in die Tierhaltung, um Prämienkürzungen zu vermeiden. Solch eine Entwicklung ist sicherlich auch in der Realität zu erwarten, jedoch nicht in dem Ausmaß, wie es die Simulationsergebnisse zeigen, da in der Realität eine Ausdehnung der Tierhaltung Einfluss auf die Marktpreise hätte, was in den Simulationen nicht berücksichtigt ist. In den Simulationen dehnen die Betriebe die Tierhaltung jedoch so weit aus, dass sie durch die Kappung der Prämien pro Arbeitskraft ab 2014 nahezu keine Direktzahlungen verlieren (Tabelle 7).

Tabelle 6: Entwicklung der Viehbesatzdichte (GV/ha)

Szenario	OPR				Vysocina			
	ohne Kappung		100.000	Arbeit	ohne Kappung		100.000	Arbeit
	2013	2025	2025	2025	2013	2025	2025	2025
HC	0,33	0,30	0,15	0,65	0,76	0,56	0,41	0,73
163	0,33	0,27	0,12	0,50	0,76	0,56	0,42	0,70
244	0,33	0,24	0,10	0,38	0,76	0,56	0,52	0,58

Quelle: eigene Berechnungen

4.2.2 Prämienverluste

Um vergleichen zu können, welche der beiden Kappungsvarianten zu größeren Prämienverlusten in den beiden Untersuchungsregionen führt, wurden ausgehend von den Betriebsstrukturen von 2013 die potenziellen Verluste der Betriebe berechnet. Es zeigt sich, dass die Kappung pro Arbeitskraft auch ohne die Investition in die Tierhaltung zu geringeren Verlusten führen würde. Dieses Ergebnis ist jedoch regionsspezifisch und kann je nach Ausgangsstruktur einer Region variieren. Dies zeigt sich schon daran, dass in Vysocina die Prämienverluste durch die Kappung pro Arbeitskraft auch ohne zusätzliche Investitionen in die Tierhaltung 2014 maximal 5 % betragen. Es darf jedoch dabei nicht die künftige Entwicklung der Viehbesatzdichte vergessen werden. So zeigt die Betrachtung bis 2025, dass durch die Kappung pro Arbeitskraft der Rückgang der Tierhaltung aufgehalten wird (siehe Tabelle 6). Wäre dies nicht der Fall, würden die Prämienverluste bis 2025 in Vysocina steigen.

Die Betriebe passen sich jedoch nicht nur an die Kappung pro Arbeitskraft, sondern auch an die Kappung pro Betrieb an, wie der Vergleich der auf Basis der Betriebsstrukturen von 2013 berechneten, potenziellen Prämienverlusten mit den tatsächlichen Prämienverlusten in 2014 zeigt. Letztere fallen mit Ausnahme des Szenarios 163 geringer aus. In Vysocina geben bis 2025 große von der Kappung betroffene Betriebe Fläche an kleinere Betriebe ab, wodurch sich die Prämienverluste auf maximal 12 % reduzieren. In Ostprignitz-Ruppin dagegen nehmen die Prämienverluste bis 2025 sogar noch ein wenig zu. Dies liegt wie schon ausgeführt daran, dass die durchschnittliche Betriebsgröße 2013 schon 520 ha beträgt und es somit, selbst wenn die Prämien zwischen den Betrieben gleich verteilt wären, zu Verlusten kommen würde. Betrachtet man aber statt des Gesamtprämienvolumens die Verteilung der Prämien pro Hektar zeigt sich dass zwar das Gesamtprämienvolumen nach der Kappung mehr oder weniger konstant bleibt, die Prämien sich aber auf weniger Flächen konzentrieren und somit die Prämie pro Hektar etwas steigt.

Vergleicht man die Prämienverluste, die sich durch die Kappung pro Betrieb im Durchschnitt für die Untersuchungsregionen ergeben, mit den Prämienverlusten durch die

Tabelle 7: Potenzielle Prämienverluste in 2013 bzw. tatsächliche Prämienverluste in 2014 durch Kappung pro Betrieb bzw. pro Arbeitskraft

Kappung		OPR			Vysocina		
		HC	244	163	HC	244	163
100.000	2013	49 %	42 %	22 %	53 %	50 %	26 %
	2014	42 %	34 %	30 %	48 %	47 %	37 %
	2025	47 %	36 %	31 %	2 %	3 %	12 %
Arbeit	2013	30 %	23 %	10 %	5 %	4 %	0 %
	2014	2 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
	2025	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Quelle: eigene Berechnungen

Kürzung der Prämien auf 163 €/ha, so zeigt sich, dass die Kappung zu beinahe so großen bzw. noch größeren Verlusten führt. In Ostprignitz-Ruppin verlieren die Betriebe durch die Kürzung der Prämien auf 163 €/ha 47 % und in Vysocina 35 % der Prämienzahlungen. Bei der Kappung pro Betrieb sind die Verluste allerdings ungleich zwischen den Betrieben verteilt. So haben in Ostprignitz-Ruppin im HC-Szenario Betriebe mit weniger als 327 ha gar keine Verluste. Für größere Betriebe steigen die Verluste kontinuierlich an und liegen bei einer Betriebsgröße von 1.000 ha bei 67 % und bei einer Betriebsgröße von 2.000 ha bei 84 %. Dies würde für Betriebe mit 1.000 ha einer Kürzung der Prämien auf 101 €/ha und für Betriebe mit 2.000 ha einer Kürzung auf 49 €/ha entsprechen.

4.2.3 Entwicklung des Unternehmensgewinns

Die Kappung der Prämien hat natürlich Einfluss auf den Unternehmensgewinn (Abbildung 8). Bei der Kappung pro Betrieb kommt es zunächst analog zur Prämienkürzung zu einem deutlichen Gewinneinbruch. Mit der Umstrukturierung der Betriebe reduzieren sich diese Verluste wieder. In Vysocina erreicht der durchschnittliche Gewinn bis 2025 sogar wieder das gleiche Niveau wie in den Szenarien ohne Kappung. In Ostprignitz-Ruppin ist dies nicht möglich, da die durchschnittliche Betriebsgröße (Abbildung 7) über der maximalen Betriebsgröße liegt, ab der die Prämien gekappt würden (Tabelle 2). Bei der Kappung pro Arbeitskraft liegt der durchschnittliche Unternehmensgewinn in allen Szenarien etwas niedriger als in den Szenarien ohne Kappung. Hier zeigt sich wieder der negative Effekt der erneuten Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion. Denn ähnlich wie vor 2005, als die Direktzahlungen noch an bestimmte Produkte gekoppelt waren, wären sie es indirekt auch im Fall der Begrenzung der Prämien je Arbeitskraft. Durch die Kopplung der Direktzahlungen an den Arbeitskräftebesatz investieren die Betriebe in die arbeitsintensive Tierhaltung. Dadurch entstehen ihnen im Vergleich zur Situation ohne Kappung zwar gewisse Verluste, aber dies ist für arbeitsextensive Betriebe günstiger, als die Prämienverluste aus der Kappung hinzunehmen.

Abb. 5: Entwicklung der Flächenverteilung zwischen Betrieben, die 2013 über bzw. unter der Kappungsgrenze von 100.000 €/Betrieb liegen

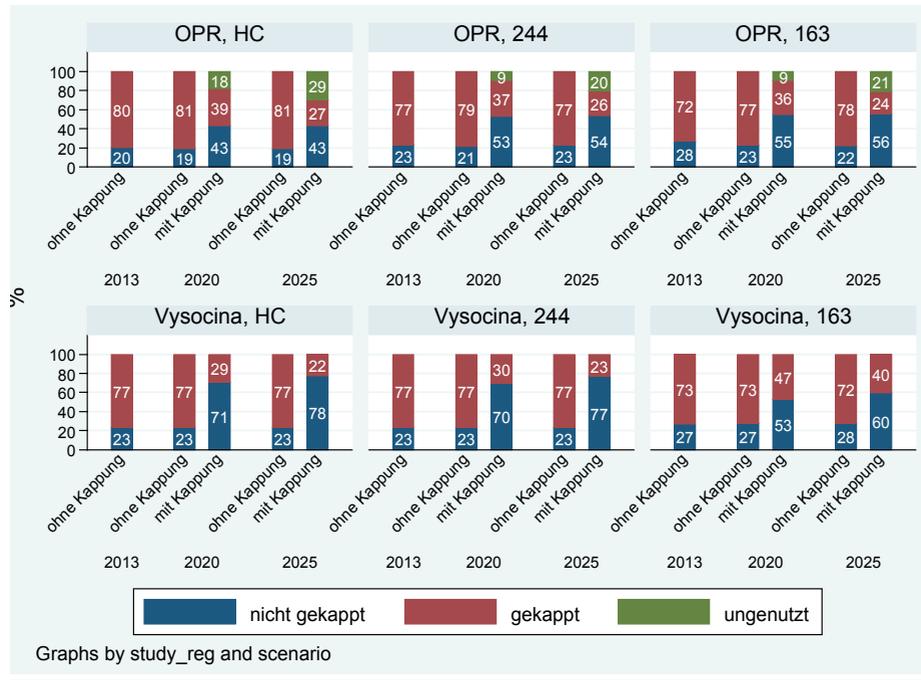


Abb. 6: Entwicklung der Flächenverteilung zwischen Betrieben, die 2013 über bzw. unter der Kappungsgrenze von 20.000 €AK liegen

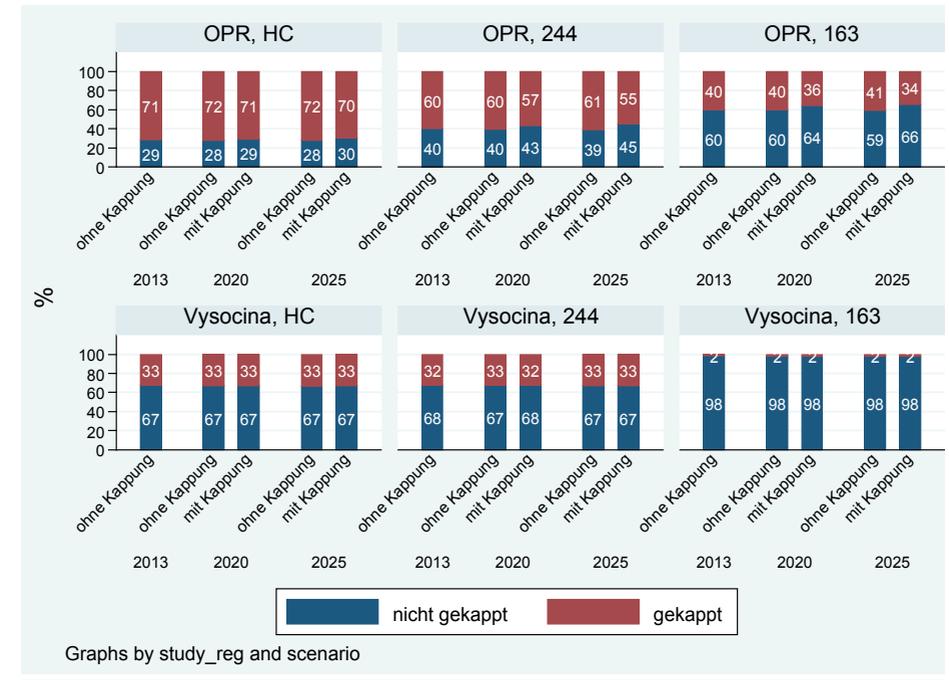


Abb. 7: Durchschnittliche Größe aller Betriebe, bzw. der Betriebe, die jeweils in HC, 244 und 163 überleben

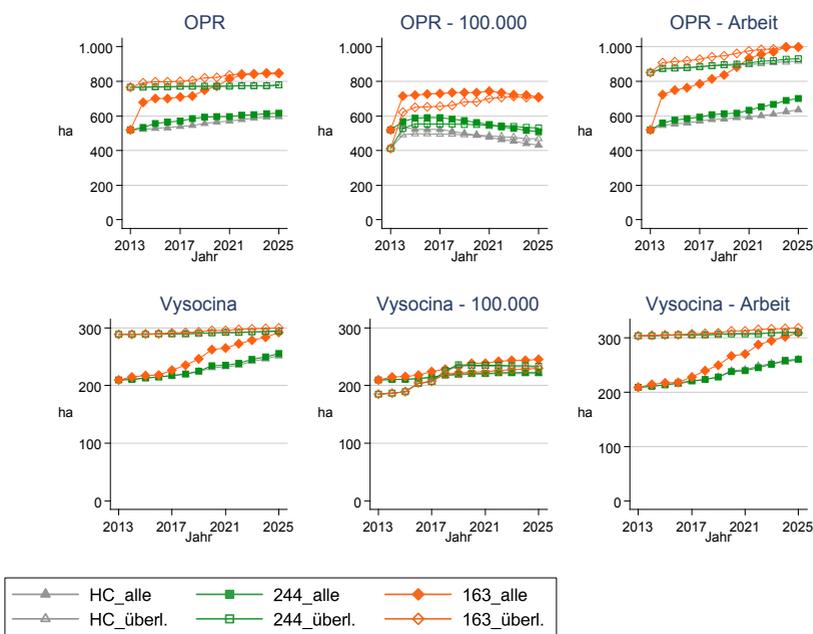
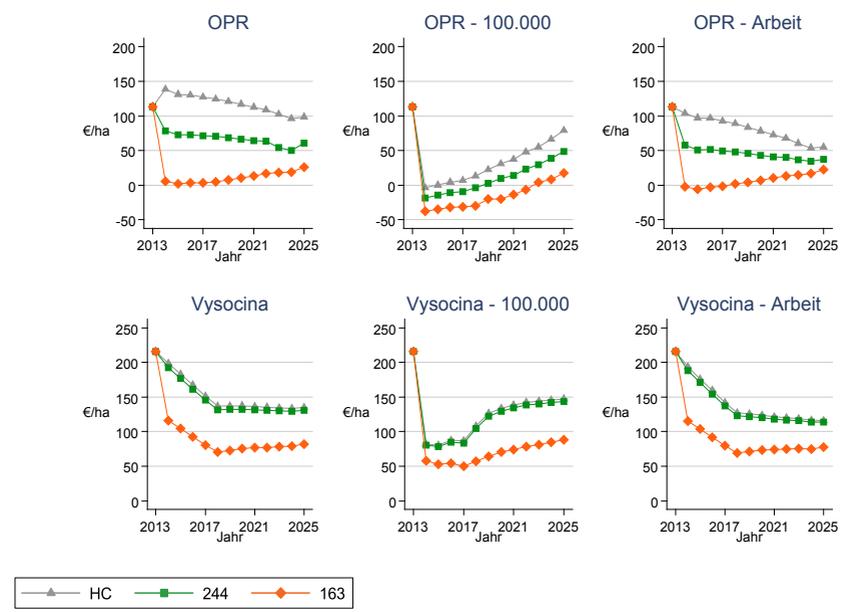


Abb. 8: Gewinn pro Hektar



5 Zusammenfassung und Diskussion

Ausgehend von der am 18. November 2010 von der EU-Kommission veröffentlichten Mitteilung zur Agrarpolitik nach 2013 wurden in dieser Studie Politikszenerarien abgeleitet und mit dem agenten-basierten Modell AgriPoliS Simulationsexperimente für vier Regionen mit unterschiedlichen Agrarstrukturen durchgeführt. Dazu gehören die Bretagne in Frankreich und Hohenlohe in Baden-Württemberg. Beide Regionen sind klein strukturiert und auf Viehhaltung spezialisiert. Die Bretagne unterscheidet sich allerdings von Hohenlohe hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen. Dort betragen die Direktzahlungen durch die betriebsspezifische Umsetzung der Entkoppelung durchschnittlich 540 €/ha. In Hohenlohe wird dagegen ab 2013 eine einheitliche Regionalprämie von 308 €/ha bezahlt. Den Gegenpol hinsichtlich der Betriebsgrößenstruktur bilden die Regionen Ostprignitz-Ruppin in Brandenburg und Vysocina in Tschechien. Diese beiden Regionen sind hauptsächlich durch Marktfruchtbau geprägt.

Aus den Vorschlägen der EU-Kommission zur Agrarpolitik nach 2013 wurden zwei grundlegende Maßnahmen ausgewählt: 1) die Angleichung der Prämien zwischen den Mitgliedsstaaten bzw. die Kürzung der Prämien bis auf eine Grundsicherung und 2) die Kappung der Prämien für Großbetriebe. Da die Vorschläge der EU-Kommission keine konkreten Zahlen enthalten, wurden diese selbst abgeleitet. Für den ersten Satz Simulationen wurde von einer EU-weit einheitlichen Prämie von 244 €/ha und einer Kürzung dieser auf 163 €/ha ausgegangen. Als Referenz für diese beiden Szenarien wurde die bisherige Politik (HC) mit Ausnahme der Modulation weitergeführt. Für den zweiten Satz Simulationen wurden auf diese drei Szenarien zwei Formen der Prämienkappung angewandt. Zum einen die Kappung der Prämien pro Betrieb ab einem Prämienvolumen von 100.000 € und die Kappung der Prämien pro Arbeitskraft bei 20.000 €. Für die Untersuchungsregion Ostprignitz-Ruppin, in der 306 € Prämien pro Hektar bezahlt werden, würde dies bedeuten, dass alle Betriebe mit mehr als 327 ha, bzw. mit weniger als 1,5 AK/100 ha von der Kappung betroffen wären. Je nach Prämienhöhe, d. h. zwischen den Regionen und den Kürzungsszenarien, variieren die Größe der Betriebe, bzw. die Anzahl AK/100 ha, ab der die Prämien gekappt werden. Auf Grund der klein strukturierten Betriebe und der hohen Viehbesatzdichte sind die Regionen Hohenlohe und Bretagne so gut wie nicht von der Kappung betroffen, weshalb in den Simulationen zur Kappung nur die Regionen Ostprignitz-Ruppin und Vysocina untersucht wurden.

Die Simulationen zur Prämienkürzung zeigen, dass die Rückgänge der Gewinne geringer sind als die Prämienverluste. Darüber hinaus können die Betriebe die Verluste bis 2025 reduzieren, aber nicht vollständig kompensieren. Dies ist auf zwei generelle Entwicklungen zurück zu führen. Zum einen sinken die Pachtpreise auf Grund der Prämienkürzung, bzw. steigen nicht so stark an und zum anderen fehlen den Betrieben durch

die Prämienkürzung liquide Mittel, weshalb sie auf Investitionen und somit auf zusätzliche Einnahmen verzichten müssen. Unterschiede zwischen den Regionen ergeben sich hauptsächlich durch das Ausgangsniveau der Pachtpreise. In der Bretagne wird die Höhe der Pachtpreise durch ein Gesetz limitiert, für dessen Einhaltung die Gesellschaft für Flurordnung und zur Förderung von Betriebsgründungen (SAFER) verantwortlich ist. Durch diese Begrenzung der Pachtpreise wird die Überwälzung der Prämien verhindert, was aber umgekehrt auch bedeutet, dass die Betriebe bei Prämienkürzungen nicht von sinkenden Pachtpreisen profitieren können. Die Auswirkungen der Prämienkürzungen auf den Strukturwandel hängen vom Umfang der Kürzungen und somit auch vom Ausgangsniveau der Prämien in den einzelnen Untersuchungsregionen ab. In den beiden deutschen Untersuchungsregionen Hohenlohe und Ostprignitz-Ruppin hätte eine Einführung einer EU-weit einheitlichen Prämie von 244 €/ha langfristig gesehen kaum Auswirkungen auf die Anzahl der Betriebsaufgaben. Betriebe, die bis 2025 aus der Landwirtschaft ausscheiden, würden dies nur etwas früher tun. Die Prämienkürzung beträgt allerdings für die Betriebe in diesen beiden Regionen auch nur ca. 60 €/ha. In der Bretagne dagegen müssen die Betriebe einen größeren Anpassungsprozess in kürzerer Zeit vollziehen. Dort beträgt die durchschnittliche Prämie 520 €/ha, was deutlich über der durchschnittlichen Prämie von 286 €/ha für ganz Frankreich liegt. In Deutschland bestehen ebenfalls bis 2013 regionale Unterschiede, diese werden aber im Zeitraum von 2010 bis 2013 schrittweise abgebaut. Der Übergang zu einer EU-einheitlichen Prämie ist dadurch nicht mehr so groß. In der Bretagne würde somit die Kürzung auf eine EU-einheitliche Prämie zu einem deutlich stärkeren Strukturwandel führen. Gleiches ist mit Ausnahme von Hohenlohe in allen Regionen im Falle einer Kürzung auf 163 €/ha zu beobachten.

Die Kappung der Direktzahlungen bei 100.000 € pro Betrieb führt auf Regionsebene sowohl bei der Fortführung der bisherigen Politik als auch bei der Kürzung auf ein EU-einheitliches Niveau zu genauso hohen Prämienverlusten, wie die Kürzung der Prämien auf 163 €/ha. Allerdings sind die Verluste zwischen den Betrieben ungleich verteilt, was wie vermutet zu einer erheblichen Umverteilung von Fläche von Betrieben, die von der Kappung betroffen sind, zu Betrieben, die nicht betroffen sind, führt. Dies führt sogar dazu, dass sich kleineren Betrieben, die ohne Kappung aus der Landwirtschaft ausscheiden würden, Wachstumschancen eröffnen und sie dadurch nicht ausscheiden. Letztendlich bedeutet dies, dass durch die Kappung pro Betrieb die Anzahl an Betriebsaufgaben geringer ist als ohne Kappung. Diese Ergebnisse sind jedoch mit der Einschränkung zu betrachten, dass in AgriPoliS eine Aufspaltung von Betrieben nicht berücksichtigt ist. Die Betriebe können somit die mit der Kappung einhergehenden Prämienverluste nur minimieren, indem sie Fläche abgeben. In der Realität werden Teilungen jedoch kaum zu verhindern sein, d. h. die Auswirkungen einer Kappung der Prämien pro Betrieb werden nicht so stark ausfallen wie es die Simulationsergebnisse zeigen. Das mögliche politische Ziel kleinere Betriebe besser zu stellen wird somit nur

teilweise erreicht. Gleichzeitig verursacht die Kappung pro Betrieb durch die Aufspaltung von Betrieben noch zusätzliche Kosten. Selbst wenn es möglich wäre, Betriebsteilungen zu verhindern, ist die Kappung pro Betrieb negativ zu beurteilen, da sie die Ungleichheit der Prämienverteilung noch verstärkt. Ein Betrieb mit 2.000 ha (1.000 ha) würde auf Grund der Kappung nur noch 50 €/ha (100 €/ha) Prämien erhalten. Eine solch starke Kürzung ist bei weitem größer als die Kostenvorteile, die sich aus diesen Betriebsgrößen ergeben.

Moderater fallen die Prämienverluste im Falle einer Kappung bezogen auf den Arbeits-einsatz aus, wie es auch im Vorschlag der EU-Kommission enthalten ist. Allerdings schlägt die EU-Kommission quasi eine Kappung pro Arbeitskraft nur für Betriebe ab einer bestimmten Größe vor. Dadurch werden zwar extreme Prämienverluste für große Betriebe verhindert, aber die Ungleichheit zwischen kleineren Betrieben besteht weiter. So kann ein kleiner Ackerbaubetrieb pro Arbeitskraft mehr Prämien erhalten als ein Futterbaubetrieb. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde für die obigen Simulations-experimente angenommen, dass die Kappung der Prämien pro Arbeitskraft für alle Betriebe gilt. Die Simulationen hierzu zeigen, dass die Betriebe der Kappung und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Einkommen zu entgehen versuchen, indem sie in arbeitsintensive Tierhaltung investieren. Damit würde eine Kappung der Direkt-zahlungen pro Arbeitskraft indirekt eine Kopplung an den Faktor Arbeit bedeuten. Dies wäre somit wieder ein Schritt rückwärts, nachdem mit der Fischler Reform die Kopplung der Prämien an die Produktion gerade erst überwunden wurde. Aus diesem Grund wäre auch eine Direktzahlungsobergrenze pro Arbeitskraft nicht zu empfehlen. Sinnvoller wäre eine generelle jedoch schrittweise Kürzung der Direktzahlungen, dies würde alle Betriebe gleichermaßen betreffen. Zum Ausgleich können dafür Zahlungen für zusätzlich erbrachte Leistungen eingeführt werden. Diese Zahlungen sollten allerdings allen Betrieben offen stehen. Aus haushaltspolitischer Sicht hätte dies jedoch den Nachteil, dass vorher schwer zu bestimmen ist, wie groß der Umfang dieser Zahlungen ist.

6 Literaturverzeichnis

BAUERNVERBAND:

Situationsbericht 2010 – Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Berlin 2009.

BMELV 2010:

Mitteilung der EU-Kommission zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik – Erste Reaktion des BMELV, Berlin 2010.

URL: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Europa-Internationales/Agrarpolitik/GAPNovember2010.html>.

CIAIAN, P.; SWINNEN, J.:

Land market imperfections and agricultural policy impacts in the new EU member states: A partial equilibrium analysis, in: American Journal of Agricultural Economics Vol. 88, No. 4 (2006), S. 799-815.

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003. Mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, Brüssel 2003.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:DE:PDF>.

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Verordnung (EG) Nr. 1182/2007 des Rates vom 26. September 2007. Mit besonderen Vorschriften für den Obst- und Gemüse-sektor, Brüssel 2007.

EUROPÄISCHE KOMMISSION:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672, Brüssel 2010.

EUROSTAT:

Bodennutzung in Agrarstatistiken, Abruf: 19.11.2009, Brüssel 2009.

URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/introduction>

HAPPE, K.; KELLERMANN, K.; BALMANN, A. (2006):
Agent-based analysis of agricultural policies: an illustration of the agricultural policy simulator AgriPoliS, its adaptation, and behavior, in: *Ecology and Society* Vol. 11, No. 1 (2006), Artikel 49.
URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art49/>.

HAPPE, K.; DAMGAARD, M.; OSUCH, A.; SATTLER, C.; ZANDER, P.; UTHES, S.; SCHULER, J.; PIORR, A.:
CAP-reform and the provision of non-commodity outputs in Brandenburg, in: *Agrarwirtschaft* Jg. 55, Nr. 5/6 (2006), S. 268-279.

KELLERMANN, K.; HAPPE, K.; SAHRBACHER, C.; BALMANN, A.; BRADY, M.; SCHNICKE, H.; OSUCH, A.:
AgriPoliS 2.1 - Model documentation. Technical Report. IAMO. Halle (Saale) 2008.

KILIAN, S.; ANTON, J.; RÖDER, N.; SALHOFER, K.:
Impacts of 2003 CAP Reform On Land Prices: From Theory To Empirical Results. 109th EAAE Seminar - The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms, November 20-21, 2008. Viterbo, Italy.
URL: <http://ideas.repec.org/p/ags/eea109/44808.html>.

LATRUFFE, L. ; LE MOUËL, C.:
Description of agricultural land market functioning in partner countries. Deliverable 9 of the EU Specific Targeted Research Project IDEMA, SSPE-CT-2003-502171. Rennes, 2006.
URL: http://www.sli.lu.se/IDEMA/WPs/IDEMA_deliverable_9.pdf.

LENCE, S.; MISHRA, A.:
The impact of different farm programs on cash rents, in: *American Journal of Agricultural Economics* Vol. 85, No. 3 (2003), S. 753-761.

OECD:
Farm Household Income: Issues and Policy Responses, Paris 2003.

ROBERTS, M.; KIRWAN, B.; HOPKINS, J.:
The incidence of government program payments on agricultural land rents: The challenge of identification, in *American Journal of Agricultural Economics* Vol. 85, No. 3 (2003), S. 762-769.

SAHRBACHER, C.; JELINEK, L.; KELLERMANN, K.; MEDONOS, T.:
Past and future effects of the Common Agricultural Policy in the Czech Republic, in: *Post-Communist Economies* Vol. 21, No. 4 (2009), S. 495-511.

SAHRBACHER, C.:
Regional structural change in European agriculture - Effects of decoupling and EU accession, IAMO Studies Reihe, Halle 2011 (im Druck).

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT:
EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin 2010.

Eine Wohlfahrtsanalyse verschiedener Modulations- szenarien der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Implikationen für die GAP nach 2013

Rüdiger Elsholz, Dr. Heiko Hansen, Prof. Dr. Roland Herrmann

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	104
2 Konzeptionelle Überlegungen zur Modulationsarithmetik	107
2.1 Ausgestaltung der Modulationsszenarien	107
2.2 Effektive Modulationssätze und Verteilungskriterien	109
3 Methodisches Vorgehen	113
3.1 Berechnung der effektiven Modulation auf Ebene der Mitgliedstaaten	113
3.2 Berechnung der effektiven Modulation auf Ebene der Bundesländer ...	117
4 Empirische Berechnungen zu den Wohlfahrtseffekten der Modulation	119
4.1 Wohlfahrtseffekte für die Mitgliedstaaten	119
4.2 Wohlfahrtseffekte für die Bundesländer	123
5 Diskussion der Ergebnisse aus Sicht der EU, Deutschlands und der Bundesländer	127
5.1 Die Sichtweise der EU	127
5.2 Die Sichtweise Deutschlands	130
5.3 Die Sichtweise der Bundesländer	132
6 Fazit	133
Literaturverzeichnis	134

1 Einleitung

Die sogenannte zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde 1999 mit der Agenda 2000 eingeführt und seitdem stetig ausgebaut (Dwyer et al. 2007). Die zweite Säule sollte die GAP inhaltlich neu ausrichten, um besser mit neuen Herausforderungen, wie dem Umweltschutz und der Entwicklung des Ländlichen Raums, umgehen zu können (European Commission 1999, Lowe et al. 2002). Diese Neuausrichtung wurde in der politischen Debatte zwar stark betont, allerdings ist die Gewichtung der beiden Säulen gemessen am Fördervolumen noch stark zu Gunsten der ersten Säule ausgeprägt (European Commission 2003, Dwyer et al. 2007, Peters 2002). Mit der Agenda 2000 wurde die fakultative Modulation beschlossen, die es den Mitgliedstaaten der EU ermöglicht, Fördermittel in Höhe von bis zu 20 % der Direktzahlungen der ersten Säule der GAP zu kürzen. Diese Mittel sollten zur Stärkung der neu geschaffenen zweiten Säule genutzt werden. Allerdings wurde die fakultative Modulation nur in begrenztem Maße, vor allem in Großbritannien und Portugal, genutzt (Henke und Sardone 2008).

Mit den Beschlüssen zum Mid-Term-Review, der Agrarreform im Juni 2003, wurde die Modulation bindend für alle Mitgliedstaaten (European Council 2003). Vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Erweiterungen im Jahr 2004 und dem Beschluss zur Festlegung des EU-Finanzrahmens für die Periode 2007 bis 2013 erschien es logisch, auf Grundlage der Modulation eine Ausweitung der zweiten Säule zu Lasten der ersten Säule durchzuführen. Im Health Check im Jahr 2008 wurde beschlossen, die obligatorischen Modulationssätze des Mid-Term-Reviews bis zum Jahr 2012 ansteigen zu lassen und um eine progressive Komponente in Abhängigkeit der Höhe der Direktzahlungen zu erweitern (European Council 2009a). Aus den Modulationssätzen und der national recht heterogenen Struktur der Prämienempfänger ergeben sich national unterschiedliche effektive Kürzungssätze der Direktzahlungen (Kleinhanß 2002, Kellermann et al. 2009).

Im Hinblick auf die Bewertung der Agrarpolitik sind sowohl nationale wie auch regionale Verteilungseffekte von beträchtlichem wissenschaftlichen Interesse (Koester 1977a, Tarditi und Zanas 2001, Shucksmith et al. 2005, Hansen 2009). In früheren Studien wurde herausgearbeitet, dass der Effekt eines agrarpolitischen Förderinstruments national und regional stark divergieren kann (Koester 1977b, Anders et al. 2007, Daniel und Kilkenny 2009, Hansen 2009, Harsche 2009). Die Arbeiten von Boulanger (2008), Falconer und Ward (2000), Henke und Sardone (2008), Kellermann et al. (2009), Kleinhanß (2002) und Mosnier et al. (2009) untersuchen die Folgen der Modulation auf nationaler bzw. regionaler Ebene. Henke und Sardone (2008) sowie Kleinhanß (2002) zeigen, dass die effektive Kürzung der Direktzahlungen in Italien und Portugal aufgrund einer kleineren Betriebsstruktur wesentlich geringer ausfällt als beispielsweise in Deutschland, Dänemark oder Frankreich. Falconer und Ward (2000) analysieren in

ihrer Studie die Möglichkeiten zur Stärkung der Agrarförderung der zweiten Säule durch die fakultative Modulation in Großbritannien. Boulanger (2008) ermittelt, dass der Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten bei einer progressiv ausgestalteten Modulation gegenüber den Modulationssätzen des Mid-Term-Reviews noch höher ausfällt. Kellermann et al. (2009) arbeiten für zwei Regionen in Deutschland die effektiven Kürzungseffekte heraus, die aus den Health-Check-Reformen resultieren und zeigen die Effekte eines progressiven Modulationssatzes. Die Autoren verdeutlichen dabei den Struktureffekt einer Region und zeigen, dass die effektiven Kürzungen durch die Modulation in einer Region mit relativ hohen (geringen) Direktzahlungen je Betrieb größer (kleiner) ausfallen. Mosnier et al. (2009) untersuchen die ökonomischen Effekte des Mid-Term-Reviews für französische Betriebe und kommen zu dem Ergebnis, dass die Modulation die Einnahmen stärker senkt als die Auflagen aus den Cross-Compliance-Regelungen.

In den zuvor angeführten Studien liegt der Fokus auf den Kürzungseffekten der Modulation, d. h. den Effekten der Modulation auf die Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der GAP. Wohlfahrtsökonomische Studien berücksichtigen sowohl die Verteilungseffekte als auch die Finanzierungseffekte einer Politik und liefern damit wichtige Ergebnisse zur Politikevaluation (Bullock und Salhofer 2003, Rizov 2004). Als Studien, welche die Wohlfahrtseffekte der GAP untersuchen, sind die Arbeiten von Koester (1977a, 1977b), Tarditi und Zanas (2001) und Elsholz (2009) zu nennen. Tarditi und Zanas (2001) analysieren die Wohlfahrtseffekte der Agrarreform von 1992 und kommen zu dem Ergebnis, dass die Marktpreispolitiken der GAP vor allem Einkommen von urbanen Regionen zu ländlichen Regionen umverteilen. Koester (1977a, 1977b) entwickelt ein theoretisches Modell, mit dem sich die ökonomischen Wohlfahrtseffekte der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmen lassen, indem es den Vergleich der Gemeinsamen Agrarpolitik bei gemeinschaftlicher Finanzierung mit der gleichen Politik bei nationaler Finanzierung erlaubt. Elsholz (2010) entwickelt, ausgehend vom Koester-Modell, ein theoretisches Analysemodell zur Berechnung regionaler Wohlfahrtseffekte der GAP. Dabei wird deutlich, dass insbesondere die verschiedenen Finanzierungsregeln für die erste und zweite Säule der GAP zu sehr unterschiedlichen regionalen Wohlfahrtseffekten führen können.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, Wohlstands- und Verteilungswirkungen der Modulation zu analysieren. Ausgehend von Elsholz (2010) wurden zunächst die effektiven Umverteilungseffekte der Modulation auf nationaler Ebene vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2013 unter Berücksichtigung der Mittelaufstockung der zweiten Säule bestimmt.¹ Hierbei wird der komplexe Berechnungsschlüssel für die Verteilung der Modulations-

¹ An dieser Stelle soll explizit die Mittelaufstockung der zweiten Säule berücksichtigt werden, um einen Transfersaldo der einzelnen Mitgliedstaaten zu ermitteln.

mittel zwischen den Mitgliedstaaten verwendet. Dann werden für Deutschland auf der Ebene der Bundesländer die Verteilungseffekte der Modulation ermittelt. Schließlich werden die Verteilungswirkungen diskutiert, und es werden Implikationen aus der Sicht der EU, Deutschlands und einzelner Bundesländer herausgearbeitet.

Die Untersuchung grenzt sich von bisherigen Studien durch drei grundlegende Neuerungen ab: Erstens wird die effektive Modulation sowie unter Berücksichtigung des Verteilungsschlüssels die Verteilung der Transfers auf der Ebene der Mitgliedstaaten berechnet und untersucht. Dieses erfolgt auf Basis von Daten der Europäischen Kommission über die Verteilung der Direktzahlungen nach Größenklassen in den Mitgliedstaaten. Zweitens trägt die Untersuchung dem Strukturwandel in der Landwirtschaft explizit Rechnung. Dieser ist von besonderer Bedeutung, da er die Agrarstruktur und die Zahl der Direktzahlungsempfänger in den einzelnen Größenklassen verändert. Damit ändert sich ebenfalls die effektive Modulation für einen Mitgliedsstaat. Drittens werden die Verteilungseffekte der Modulation für die Bundesländer in Deutschland ermittelt. Dieses erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der agrarstrukturellen Unterschiede zwischen Westdeutschland, Ostdeutschland und Süddeutschland interessant.

Die Vorgehensweise ist wie folgt: Nach dieser Einführung werden in Kapitel 2 einige konzeptionelle Überlegungen zur Modulationsarithmetik angestellt, die sich aus den Detailregelungen zur Implementierung der Modulation in der GAP ergeben. Zwei Modulationsszenarien und die Berechnung der effektiven Modulation werden vorgestellt und erläutert. In Kapitel 3 werden dann die analytischen Grundlagen zur Berechnung von Modulationseffekten auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Bundesländer entwickelt. Danach werden in Kapitel 4 die empirischen Berechnungen zu den Wohlfahrtswirkungen der Modulation auf diesen beiden Ebenen quantifiziert. Die empirischen Ergebnisse zu den Wohlstandswirkungen werden anschließend in Kapitel 5 aus der Sicht der EU, Deutschlands und einzelner Bundesländer diskutiert. Hierbei werden auch Implikationen für die Gestaltung der künftigen Agrarpolitik benannt. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

2 Konzeptionelle Überlegungen zur Modulationsarithmetik

2.1 Ausgestaltung der Modulationsszenarien

Zur Bewertung der Modulationsszenarien soll zunächst eine Referenzsituation bestimmt werden. Um die Effekte der Modulation für verschiedene Szenarien zu analysieren, werden die Ergebnisse der Szenarien mit dieser Referenzsituation verglichen. Im Folgenden soll eine Situation der EU-Agrarpolitik ohne Modulation, d. h. ohne Kürzungen der Direktzahlungen, als Referenzsituation dienen. Zur Ermittlung der Verteilung der Direktzahlungen in der Referenzsituation werden einerseits die bisher bereits vorgenommenen Kürzungen den Mitgliedstaaten zugerechnet. Etwaige Aufstockungen der Direktzahlungen, wie beispielsweise die neu eingeführten Direktzahlungen für Zuckerrüben im Rahmen der Marktordnung für Zucker, werden ergänzt (European Council 2009b). Andererseits wird die Budgetausweitung bzw. die angestrebte Haushaltsdisziplin für die Höhe der Direktzahlungen berücksichtigt und anteilig den Mitgliedstaaten bzw. den Bundesländern Deutschlands zugerechnet (Europäische Kommission 2009). So werden die mit der Agrarreform 2003 beschlossenen nationalen Obergrenzen für Direktzahlungen berücksichtigt (European Commission 2003, European Council 2009a).² Damit bilden die Direktzahlungen ohne Modulation jeweils für die Jahre 2005 bis 2013 die Referenzsituation für die Modulationsszenarien.

Es werden zwei Modulationsszenarien unterschieden. Das Modulationsszenario I orientiert sich an den Modulationssätzen, die im Jahr 2003 im Zuge des Mid-Term-Reviews beschlossen wurden. Danach werden Direktzahlungen im Jahr 2005 um 3 %, im Jahr 2006 um 4 % und in den Jahren 2007 bis 2012 um je 5 % pro Jahr gekürzt. Direktzahlungen bis zu einer Höhe von 5.000 € je Empfänger sind von den Kürzungen der Modulation ausgenommen (European Council 2003: Art. 12). Letzteres führt zu einem von der Struktur der Direktzahlungen und der Empfänger der Direktzahlungen eines Mitgliedsstaates abhängigen effektiven Kürzungssatz.

Bei der Verteilung der Modulationsmittel in der zweiten Säule spielt die Agrarstruktur der Mitgliedstaaten ebenfalls eine wichtige Rolle. Zunächst verbleibt ein Prozentpunkt der gekürzten Fördermittel in dem jeweiligen Mitgliedsstaat. Im Zeitraum 2007 bis 2012, in dem der Modulationssatz 5 % beträgt, sind dies pro Jahr 20 % der effektiv gekürzten Direktzahlungen. Die weitere Verteilung erfolgt nach einem Verteilungsschlüssel, in den die landwirtschaftlich genutzte Fläche, die Anzahl der in der Landwirtschaft beschäftigten

² Dieses Vorgehen erscheint plausibel, da die Festlegung der nationalen Obergrenzen für Direktzahlungen mit der Budgetbeschränkung der Agrarpolitik zu begründen ist und nicht mit den Entscheidungen zur Verteilung der Fördermittel zwischen der ersten und der zweiten Säule.

Personen und das BIP jener Mitgliedstaaten eingeht, auf welche die Modulation angewendet wird.³ Dabei wird zunächst der relative Anteil eines Mitgliedstaates an der „Agrarstruktur“ der Gemeinschaft gebildet,⁴ in den der Anteil der landwirtschaftlichen Fläche (aus der Betriebsstrukturhebung) mit 65 % und der Anteil der Beschäftigten (aus der Datenreihe für Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei der Arbeitskräfteerhebung) mit 35 % gewichtet eingehen (European Council 2004). Dieser Anteil wird mit Hilfe des relativen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf in Kaufkraftparitäten⁵ angepasst, d. h. mit einem Korrekturfaktor multipliziert.

Tabelle 1: Kürzungssätze der Modulationsszenarien^{a)}

Jahr	Szenario I	Szenario II	
		Basissatz	Progressive Komponente
2005	3%	3%	
2006	4%	4%	
2007	5%	5%	
2008	5%	5%	
2009	5%	7%	plus 4 Prozentpunkte
2010	5%	8%	plus 4 Prozentpunkte
2011	5%	9%	plus 4 Prozentpunkte
2012	5%	10%	plus 4 Prozentpunkte
2013	5%	10%	plus 4 Prozentpunkte

^{a)} In Szenario II greift für Direktzahlungen oberhalb von 300.000 € eine zusätzliche Kürzung (progressive Komponente) von vier Prozentpunkten.

Quelle: Eigene Darstellung

Je weiter das BIP eines Landes über (unter) dem Durchschnitt liegt, desto kleiner (größer) fällt der Korrekturfaktor aus. Damit wird eine Verteilung zu Gunsten der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten vorgenommen. Das Modulationsszenario II folgt den Kürzungssätzen des Health Check im Jahr 2008. Danach besitzen die Kürzungssätze

³ In „neuen“ Beitrittsländern findet die Modulation erst Anwendung, wenn diese bei 100 % der Höhe der Direktzahlungen angekommen sind, d. h. ab dem Jahr 2013 für die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei bzw. ab 2016 für Bulgarien und Rumänien (European Council 2009a).

⁴ Es ist anzumerken, dass sich bezüglich der Verteilung der Modulationsmittel der Begriff Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten der EU bezieht, welche von der Modulation betroffen sind.

⁵ Dabei wird der Dreijahresdurchschnitt der drei vorangegangenen Jahre herangezogen. Die Daten zur Agrarstruktur, den Beschäftigten und des BIP pro Kopf sind in der Datenbank Eurostat für die Mitgliedstaaten der EU abgebildet (Eurostat 2010).

der Modulation für die Jahre 2005 bis 2008 dieselbe Höhe wie im Modulationsszenario I. Allerdings erhöht sich der Kürzungssatz im Jahr 2009 auf 7 % und wächst bis zum Jahr 2012 jährlich um einen Prozentpunkt auf 10 % an. Weiterhin werden Direktzahlungen bis zu einer Höhe von 5.000 € pro Empfänger von den Kürzungen ausgenommen (European Council 2009a). Zudem wird ab dem Jahr 2009 eine progressive Komponente eingeführt, die für Direktzahlungen oberhalb von 300.000 € je Empfänger eine zusätzliche Kürzung in Höhe von vier Prozentpunkten zu den normalen Kürzungssätzen vorsieht (European Council 2009a).

Bei der Verteilung der so gekürzten Mittel bzw. der Aufstockung innerhalb der zweiten Säule wird der Berechnungsschlüssel beibehalten (European Council 2009a). Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die Kürzungssätze der Modulationsszenarien. Durch die eingeführte progressive Komponente erhält die Struktur der Direktzahlungsempfänger in Szenario II eine noch höhere Bedeutung als im Modulationsszenario I.

2.2 Effektive Modulationssätze und Verteilungskriterien

Eine zentrale Überlegung bei der Ermittlung von Verteilungseffekten der Modulation ist die Bestimmung der effektiven Modulations- bzw. Kürzungssätze. Aus der Ausgestaltung der Regelungen zur Modulation, die als Basis für die hier untersuchten Modulationsszenarien dienen, ergeben sich für die Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche effektive Modulationssätze. Dies ist in erster Linie mit der Nichtanwendung der Kürzungen der Modulation auf die ersten 5.000 € eines Empfängers zu erklären, d. h. die effektive Kürzung in einem Staat wird durch die Struktur der Direktzahlungen und der Zahlungsempfänger bestimmt. Vergleicht man zwei Mitgliedstaaten, die sich durch die Struktur der Direktzahlungsempfänger unterscheiden, so berechnen sich unterschiedliche effektive Modulationssätze. Angenommen der Agrarsektor in Mitgliedsstaat A ist sehr klein strukturiert und in Mitgliedsstaat B hingegen eher groß:

- Mitgliedsstaat A: Die Freibeträge in Höhe von 5.000 € oder weniger je Empfänger machen in der Ausgangssituation 50 % der Direktzahlungen aus.
- Mitgliedsstaat B: Die Freibeträge in Höhe von 5.000 € oder weniger je Empfänger machen in der Ausgangssituation 10 % der Direktzahlungen aus.

In Mitgliedsstaat A werden 50 % der Direktzahlungen mit 5 % gekürzt. Dies führt zu einer effektiven Modulation bzw. einem effektiven Kürzungssatz der Direktzahlungen in Höhe von 2,5 %. In Mitgliedsstaat B werden 90 % der Direktzahlungen mit 5 % gekürzt. Dies entspricht einer effektiven Modulation von 4,5 %, d. h. die Modulation fällt in Mitgliedsstaat B um 2 Prozentpunkte höher aus als in Mitgliedsstaat A. Das Beispiel zeigt, dass die Struktur der Direktzahlungen bzw. der Empfänger wesentlichen

Einfluss auf die effektiven Kürzungen der Direktzahlungen hat. Dabei fällt die effektive Modulation umso höher (geringer) aus, je groß (klein) strukturierter die Direktzahlungen des Mitgliedsstaates ausfallen, wobei 5.000 € Direktzahlungen je Empfänger den entscheidenden Grenzwert darstellen.

Für die Verteilung der gekürzten Direktzahlungen spielt neben der Agrarstruktur das BIP des Mitgliedstaates eine wichtige Rolle. Dies soll anhand des zuvor skizzierten Zweiländerbeispiels verdeutlicht werden. Dabei wird angenommen, dass die Gemeinschaft nur aus zwei Staaten besteht, beide Staaten über die gleiche landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) verfügen, in Mitgliedstaat A aber der Anteil der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen um 50 % höher ist als in Mitgliedstaat B. Tabelle 2 zeigt die Ermittlung des Verteilungsschlüssels der Modulationsmittel für zwei Staaten mit unterschiedlicher Struktur der Direktzahlungen sowie unterschiedlicher Agrarstruktur.

Tabelle 2: Verteilungsschlüssel für Modulationsmittel (Beispiel)^{a)}

Mitgliedsstaat	A	B	
Effektive Modulation	2,5 %	4,5 %	(1 Prozentpunkt verbleibt im Mitgliedsstaat)
(1) Anteil LF	50 %	50 %	
(2) Anteil Erwerbstätige	60 %	40 %	
Anteil aus (1) und (2)	0,535	0,465	
(3) Anteil BIP (3 Jahre)	90	110	(Durchschnitt 100)
Korrekturfaktor aus (3)	1,033	0,967	
Verteilungsschlüssel	0,551	0,449	
Verteilung (5,6 %)	3,086 %	2,514 %	
Verteilung mit 1 Prozentpunkt	3,586 %	3,414 %	(verletzt Mindestgrenze von 80 % für Staat B)
Verteilung (Mindestgrenze)	3,4 %	3,6 %	
Δ Verteilung	+ 0,9 %	- 0,9 %	

^{a)} Für das BIP pro Kopf wird ein Dreijahresdurchschnitt herangezogen. Für die genaue Berechnung sei auf Abschnitt 3.1 verwiesen. Die Werte in der Tabelle wurden gerundet, wodurch sich leichte Abweichungen zu den genauen Werten ergeben können.

Quelle: Eigene Berechnungen

Durch die Agrarstruktur (LF und Erwerbstätige) ergibt sich ein Anteil von 53,5 % für Mitgliedstaat A und 46,5 % für Mitgliedstaat B. Außerdem wird angenommen, dass das BIP pro Kopf in Mitgliedstaat A geringer ausfällt als in Mitgliedstaat B. Dies hat zur Folge, dass der Korrekturfaktor (ermittelt aus der relativen Differenz zwischen dem BIP des Staates und dem BIP der Gemeinschaft) die Verteilung der Modulationsmittel zu Gunsten von Staat A ändert. Es ergibt sich ein Verteilungsschlüssel von 55,1 % für Staat A und 44,9 % für Staat B. Ein Prozentpunkt der gekürzten Direktzahlungen verbleibt in dem Mitglieds-

staat, in dem die Kürzungen angefallen sind, wodurch noch 5,6 % zur Umverteilung bleiben. Nach dem Verteilungsschlüssel würden davon 3,1 % an Staat A und 2,5 % an Staat B gehen. Allerdings wird bei dieser Verteilung nicht gewährleistet, dass in Mitgliedsstaat B mindestens 80 % der gekürzten Mittel zurückfließen. Dafür werden Mitgliedsstaat B solange weitere Modulationsmittel direkt zugeteilt, bis die Mindestgrenze erfüllt ist.

Es ergibt sich eine Verteilung von 3,4 % für Staat A und 3,6 % für Staat B, was einer Umverteilung von 0,9 % entspricht. Wird zudem unterstellt, dass beide Staaten vor Anwendung der Modulation Direktzahlungen in Höhe von 100 Mio. € erhalten, ergibt sich für Mitgliedsstaat A eine effektive Modulation von 2,5 Mio. € und eine Aufstockung der Förderprogramme der zweiten Säule von 3,4 Mio. €. Die effektive Modulation in Mitgliedsstaat B beträgt 4,5 Mio. €, die Aufstockung in der zweiten Säule 3,6 Mio. €. Die Modulation hat zu einer Umverteilung von 0,9 Mio. € zu Gunsten von Mitgliedsstaat A geführt. Das Beispiel veranschaulicht, dass der Anteil der gekürzten Mittel, den ein Mitgliedsstaat erhält, umso größer ausfällt, je größer der Anteil landwirtschaftlich genutzter Fläche, je größer der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und je kleiner der Anteil des BIP pro Kopf an der Gemeinschaft ist.

Die mit dem Health Check eingeführte progressive Komponente der Modulation (Szenario II) verstärkt die Unterschiede der effektiven Modulation. Angenommen in Mitgliedstaat A bezieht kein Empfänger mehr Direktzahlungen als 300.000 €, während in Mitgliedstaat B der Anteil der Direktzahlungen, welche die Summe von 300.000 € je Empfänger übersteigt, 10 % beträgt. In diesem Fall greift die progressive Komponente in Mitgliedsstaat A nicht; die effektive Modulation liegt bei 2,5 %. In Mitgliedsstaat B werden die Direktzahlungen oberhalb von 300.000 € je Empfänger zusätzlich um vier Prozentpunkte gekürzt. Dies führt in Mitgliedsstaat B zu einer effektiven Kürzung der Direktzahlungen von 4,9 %. Unter Berücksichtigung der progressiven Komponente fällt die effektive Modulation in Mitgliedsstaat B fast doppelt so hoch aus (4,9 %) wie in Mitgliedsstaat A (2,5 %). In diesem Fall werden 6 % (je ein Prozentpunkt verbleibt in den Staaten A und B) umverteilt. Nach dem Verteilungsschlüssel aus Tabelle 2 ergibt sich eine Verteilung von 3,3 % für Mitgliedstaat A und 2,7 % für Mitgliedstaat B. Unter Berücksichtigung der Modulationsmittel, die direkt im Staat verbleiben, und der Mindestgrenze, die für Mitgliedsstaat B verletzt wird, ergibt sich eine Verteilung von 3,5 % für Mitgliedstaat A und 3,9 % für Mitgliedstaat B.

Als Folge der progressiven Modulation ergibt sich eine stärkere Kürzung in Mitgliedstaaten mit einem größeren Anteil Direktzahlungen in der Größenklasse „> 300.000 €“, was zumeist mit einer groß strukturierten Landwirtschaft einhergeht. Für die Umverteilung der gekürzten Mittel ist jedoch zu beachten, dass die Mindestgrenze von 80 % der Mittel, die der Mitgliedsstaat zurückerhält, eine zentrale Restriktion darstellt und eine weiter gehende Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten verhindert. Aus diesem Grund

ist für die Verteilungswirkungen der Modulation zwischen den Mitgliedstaaten der EU eine Umschichtung der Fördermittel zu Gunsten von Staaten mit einer relativ klein strukturierten Landwirtschaft bzw. einem relativ geringem BIP pro Kopf zu erwarten.

Für die Bundesländer in Deutschland treten als Folge der Kürzungen der Direktzahlungen ganz ähnliche Effekte auf, d. h. es ist zu vermuten, dass sich in Bundesländern mit relativ wenigen Empfängern und relativ hohen Direktzahlungen eine höhere effektive Modulation bzw. ein höher effektiver Modulationssatz feststellen lässt. Für die Aufstockung der Fördermittel aus der Modulation innerhalb der zweiten Säule ist für die Bundesländer zum einen ihr relativer Anteil an der Roggenfläche in den Referenzjahren 2000 bis 2002 entscheidend. Die anderen Modulationsmittel sollen entsprechend dem Mittelaufkommen, d. h. den Kürzungen der Direktzahlungen, auf die Bundesländer verteilt werden (BMELV 2009). Dazu ist anzumerken, dass die Berechnung des Verteilungsschlüssels für die Modulationsmittel, ohne die Aufstockung der Roggenmittel, bis zum Jahr 2008 auf Basis der Daten des Testbetriebsnetzes erfolgte. Ab dem Jahr 2009 werden die Daten der für die einheitliche Betriebsprämie zugewiesenen Zahlungsansprüche des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) genutzt (BMELV 2005, BMELV 2009).

3 Methodisches Vorgehen

Die theoretischen Überlegungen lassen erwarten, dass sich durch die heterogene Größenstruktur der Direktzahlungen und der Empfänger der Direktzahlungen ein unterschiedlicher effektiver Modulationssatz der Mitgliedstaaten bzw. der Bundesländer ergibt. Zunächst soll nun das methodische Vorgehen auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU dargestellt werden.

3.1 Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Generell werden die Wohlfahrtseffekte der Modulationsszenarien (W^{net}) berechnet, indem die Fördermittel eines Mitgliedsstaates nach Anwendung der Modulation denen des Referenzszenarios, also ohne Anwendung der Modulation, gegenübergestellt werden. Die gekürzten Direktzahlungen und die Aufstockung der zweiten Säule der Modulation werden jährlich für jeden Mitgliedsstaat der EU berechnet und anschließend über den Untersuchungszeitraum aufsummiert:

$$(1) \quad W_i^{net} = \sum_{t=1}^T (DP_{it}^{Mod} + \Delta SPP_{it}^{Mod}) - \sum_{t=1}^T DP_{it}^{REF},$$

wobei DP Direktzahlungen und SPP Fördermittel der zweiten Säule eines Mitgliedsstaates i im Jahr t sind. DP_{it}^{Mod} sind die um die Modulation gekürzten Direktzahlungen, ΔSPP_{it}^{Mod} erfasst die Aufstockung der zweiten Säule aus Modulationsmitteln, und DP_{it}^{REF} bezeichnet die Direktzahlungen in der Referenzsituation ohne Modulation. Dabei berechnen sich die gekürzten Direktzahlungen aus den Direktzahlungen abzüglich der Kürzungen der Modulation:

$$(2) \quad DP_{it_0}^{Mod} = DP_{it_1}^{Mod} - Mod_{it_0}, \quad \text{mit } Mod = Eff. Mod,$$

d. h. die gekürzten Mittel (DP^{Mod}) entsprechen dabei dem Betrag, um den die Direktzahlungen des Vorjahres (nach Anwendung der Modulation im Vorjahr) effektiv gekürzt wurden – der effektiven Modulation ($Eff. Mod$).

Anders ausgedrückt ergibt sich, wenn zur Vereinfachung auf das Subskript i verzichtet wird:

$$(2') \quad Eff. Mod_{t_0} = DP_{t_0} - DP_{bt_1}, \quad \text{mit } DP_{bt_1} = DP_{t_1} - DP_{nt_1}.$$

Die effektive Modulation ($Eff. Mod$) des Jahres t_0 ergibt sich als Differenz aller Direktzahlungen (DP) des Jahres t_0 und den Direktzahlungen des Folgejahres (DP_{bt_1}), die um eventuell neu eingeführte Direktzahlungen (DP_{nt_1}) des Jahres t_1 bereinigt wurden. Neu eingeführte Direktzahlungen werden ab dem Jahr berücksichtigt, ab dem die Modulation auf sie angewandt wird.

Der effektive Modulationssatz bzw. der effektive Kürzungssatz der Modulation (*eff. Mod*) ergibt sich als relativer Anteil der effektiven Modulation an den Direktzahlungen (*DP*) des jeweiligen Jahres:

$$(3) \text{ eff. Mod}_{t_0} = \frac{\text{Eff. Mod}_{t_0}}{DP_{t_0}} .$$

Dabei spielen die relativen Anteile der Direktzahlungen und die Anzahl der Empfänger der Direktzahlungen innerhalb der verschiedenen Größenklassen der Direktzahlungen eine zentrale Rolle. Für die Berechnung der effektiven Modulation im Szenario I sind zwei Größenklassen zu bilden, die den relativen Anteil der Direktzahlungen bis 5.000 € ($x_{DP \leq 5}$) und mehr als 5.000 € ($x_{DP > 5}$) bzw. den relativen Anteil der Empfänger, die bis zu 5.000 € Direktzahlungen ($x_{EMP \leq 5}$) und mehr als 5000 € Direktzahlungen beziehen ($x_{EMP > 5}$), enthalten. Die effektive Modulation berechnet sich als Kürzung für die Größenklassen von mehr als 5.000 € Direktzahlungen, wobei die ersten 5.000 € je Empfänger von der Kürzung ausgenommen sind:

$$(4) \text{ Eff. Mod}_{t_0} = (DP_{t_0} x_{DP > 5 t_0} ms_{t_0}) - (EMP_{t_0} x_{EMP > 5 t_0} ms_{t_0} \times 5000) .$$

Die effektive Modulation ist das Produkt der Direktzahlungen, des relativen Anteils der Direktzahlungen in der Größenklasse von mehr als 5.000 € und des Modulationssatzes (ms_t). Davon werden in der Größenklasse von mehr als 5.000 € je Empfänger Direktzahlungen in Höhe von 5.000 € abgezogen. Dies entspricht dem Freibetrag von der Modulation in Höhe der ersten 5.000 € je Empfänger.

Zur Berechnung der effektiven Modulation in dem Szenario II wird zusätzlich zu den vorhandenen Größenklassen eine weitere für den relativen Anteil der Direktzahlungen von mehr als 300.000 € ($x_{DP > 300}$) gebildet. Um die progressive Komponente in die Berechnung einzubeziehen, wird die Formel (4) um einen Term erweitert:

$$(5) \text{ Eff. Mod}_{t_0} = (DP_{t_0} x_{DP > 5 t_0} ms_{t_0}) + (DP_{t_0} x_{DP > 300 t_0} ms_{t_0}^{prog}) - (EMP_{t_0} x_{EMP > 5 t_0} ms_{t_0} \times 5000) .$$

⁶ Für einige Mitgliedsstaaten wurde dabei nicht der gesamte Zeitraum von 2002 bis 2008 als Grundlage zur Schätzung der Trendfunktion genutzt. Dies ist zum einen mit größeren Sprüngen in der Verteilung zwischen den Größenklassen zu begründen, die nicht plausibel erscheinen. Zum anderen ist dies mit relativ hohen negativen Trends zu begründen, die in relativ kleinen Größenklassen vorlagen. Letzteres hätte zur Folge, dass der Anteil dieser Größenklassen innerhalb von 10 bis 15 Jahren auf Null sinkt bzw. negativ wird, was ebenfalls nicht plausibel erscheint. Bei Rückfragen geben die Autoren gerne weitere Auskünfte zur Ermittlung der Zeittrends.

Der zweite Summand auf der rechten Seite der Gleichung erfasst die zusätzliche progressive Modulation für Direktzahlungen von mehr als 300.000 €. Diese ergibt sich aus dem Produkt der Direktzahlungen, des relativen Anteils der Direktzahlungen von mehr als 300.000 € und dem progressiven Modulationssatz (ms_t^{prog}). Die Modulation für Direktzahlungen von mehr als 5.000 € berechnet sich wie im Szenario I. Allerdings unterscheiden sich die Modulationssätze in den beiden Szenarien. Der Term in der letzten Klammer von (5) korrigiert die Kürzungen um die ersten 5.000 € Direktzahlungen je Empfänger, welche mehr als 5.000 € Direktzahlungen erhalten.

Aus den Formeln (1) bis (5) wird erneut deutlich, dass die effektive Modulation und der effektive Modulationssatz wesentlich von der Struktur der Direktzahlungen und der Empfänger in einem Mitgliedsstaat abhängen, d. h. dass dem Strukturwandel in den Mitgliedstaaten eine ganz zentrale Rolle zukommt. Um zu gewährleisten, dass für den Zeitraum vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2013 der Strukturwandel möglichst adäquat erfasst ist, wird dieser ab dem Jahr 2009 bis zum Jahr 2013 durch eine Trendfunktion approximiert. Die lineare Trendfunktion wird für die relativen Anteile in den Größenklassen der Direktzahlungen und der Zahlungsempfänger je Mitgliedsstaat aus den Direktzahlungen nach Größenklassen der Jahre 2002 bis 2008 berechnet (European Commission 2006, European Commission 2010).⁶

Die Verteilung der gekürzten Mittel zur Aufstockung der Programme der zweiten Säule erfolgt nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel (EC 2004, EC 2009b). Zunächst verbleibt ein Prozentpunkt der effektiven Modulation direkt in dem Mitgliedstaat, in dem die Mittel gekürzt wurden:

$$(6) \Delta SPP_{t_0}^{Ret} = \text{Eff. Mod}_{t_0} \frac{1}{ms_{t_0}} ,$$

wobei ΔSPP^{Ret} der Betrag ist, der direkt im Mitgliedstaat verbleibt, um die zweite Säule aufzustocken. Wenn der Modulationssatz bei 5 % liegt, verbleibt unabhängig davon, wie die effektive Modulation ausfällt, ein Fünftel der effektiven Modulation in dem Mitgliedstaat als direkte Aufstockung der zweiten Säule.

Die Verteilung der restlichen gekürzten Mittel erfolgt nach einem Verteilungsschlüssel, in den zunächst der relative Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) eines Mitgliedsstaates an der Fläche der Gemeinschaft mit einem Gewicht von 65 % und der relative Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft an der Beschäftigung in der Gemeinschaft mit einem Gewicht von 35 % eingehen:

$$(7) xAK_{t_0}^{LL} = (x_{t-la}^{Land} \times 0.65) + (x_{t-la}^{Labour} \times 0.35) .$$

Der Verteilungsschlüssel (xAK^{LL}) spiegelt damit in erster Linie den relativen Anteil eines Mitgliedstaates an der Agrarstruktur der Gemeinschaft wider. Danach wird der Verteilungsschlüssel mit einem Korrekturfaktor multipliziert, in den die Differenz des mit einem Drittel gewichteten standardisierten relativen Dreijahresdurchschnitts des Pro-Kopf-Einkommens ($GDP^{apc}_{t-1-t-3}$) eines Mitgliedstaates zum Gemeinschaftsdurchschnitt eingeht (European Council 2004: Art. 78):

$$(8) \quad AK_{t_0}^{LLI} = xAK_{t_0}^{LL} \left[1 + ((100 - GDP_{t-1-t-3}^{apc})/3)/100 \right]$$

Für Mitgliedstaaten, die unter dem Dreijahresdurchschnitt liegen, ist der Korrekturfaktor über Eins, d. h., der Verteilungsschlüssel wird nach oben korrigiert bzw. der Mitgliedsstaat bekommt mehr Mittel zugewiesen. Für Mitgliedstaaten, deren BIP oberhalb des Durchschnitts der Gemeinschaft liegt, ist der Korrekturfaktor kleiner als Eins. Dadurch verändert sich der Verteilungsschlüssel zu ihren Ungunsten. Die Aufstockung der zweiten Säule nach dem Verteilungsschlüssel (ΔSPP^{AK}) ergibt sich als Produkt der Summe der effektiven Modulation aller Mitgliedstaaten und dem Anteil des Mitgliedstaates nach dem Verteilungsschlüssel (AK^{LLI}). Allerdings müssen von dem ersten Faktor die Summe der direkt im Mitgliedstaat verbleibenden gekürzten Mittel (ΔSPP^{Ret}) und der zusätzlich direkt zugeteilten Mittel (ΔSPP^{AD}) aller Mitgliedstaaten subtrahiert werden:

$$(9) \quad \Delta SPP_{t_0}^{AK} = \left(\sum_i Eff. Mod_{t_0} - \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{Ret} - \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{AD} \right) AK_{t_0}^{LLI} .$$

Ein wesentlicher Bestandteil zur Berechnung der Verteilung der Modulationsmittel ist die Restriktion, dass jeder Mitgliedstaat mindestens 80 % der gekürzten Fördermittel zurückerhalten soll. Für Deutschland liegt dieser Prozentsatz bei 90 %, da es aufgrund des Wegfalls der Roggenintervention in besonderem Maße betroffen war. Mitgliedstaaten, die nach Aufstockung der zweiten Säule durch die verbleibenden Mittel und die Mittel über den Verteilungsschlüssel weniger als 80 % bzw. 90 % erhalten, bekommen daher zusätzlich direkt Modulationsmittel zugeteilt. Letztere müssen allerdings von den Modulationsmitteln abgezogen werden, die durch den Verteilungsschlüssel verteilt werden. Aus diesem Grund erfolgt die Verteilung der gekürzten Mittel mit Hilfe eines Algorithmus, der Mitgliedstaaten solange direkt zusätzliche Modulationsmittel zuteilt, bis diese mindestens 80 % bzw. 90 % der im Mitgliedsstaat gekürzten Mittel zurückerhalten:

$$(10) \quad \max \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{AK} = \Delta SPP_{t_0}^{AK} (x_{t_{-1a}}^{Land}, x_{t_{-1a}}^{Labour}, GDP_{t-1-t-3}^{apc})$$

unter den Nebenbedingungen, dass

$$(11) \quad \sum_i \Delta SPP_{t_0} \geq 0,8 \times Eff. Mod_{t_0} \quad (\text{für Deutschland gilt } 0,9) \text{ und}$$

$$(12) \quad \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{AK} = \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{Mod} - \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{Ret} - \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{AD} \\ \text{mit } \sum_i \Delta SPP_{t_0}^{Mod} = \sum_i Eff. Mod_{t_0} .$$

Die Summe der aufgestockten Mittel in der zweiten Säule, die den Mitgliedstaaten über den Verteilungsschlüssel ($\sum \Delta SPP_{t_0}^{AK}$) zugerechnet wird, wird unter zwei Nebenbedingungen maximiert. Erstens sollen alle Mitgliedstaaten außer Deutschland mindestens 80 % (Deutschland 90 %) der gekürzten Mittel zurückerhalten. Zweitens soll die Summe der direkten zusätzlichen Aufstockungen in der zweiten Säule (ΔSPP^{AD}) und den direkt in den Mitgliedstaaten verbleibenden Mitteln (ΔSPP^{Ret}) von der Gesamtsumme der Aufstockungen (ΔSPP die in jedem Jahr der Summe der effektiven Modulation entspricht) abgezogen werden.

3.2 Vorgehen auf Ebene der Bundesländer

Für die Berechnung der Kürzungseffekte auf der Ebene der Bundesländer wurde die für Deutschland ermittelte effektive Modulation mit Hilfe von Daten der zentralen InVeKoS Datenbank der Jahre 2005 und 2007 auf die Bundesländer umgerechnet (ZID 2007). Dabei wurde für Szenario I die effektive Modulation für ein Bundesland j über dessen relativen Anteil an der Größenklasse der Direktzahlungen von mehr als 5.000 € je Empfänger ermittelt. Nach

$$(13) \quad Eff. Mod_{j t_0} = (Eff. Mod_{Ger t_0} + EMP_{Ger t_0} ms_{t_0} \times 5000) x_{DP>5 j t_0} \\ - (EMP_{Ger t_0} x_{EMP>5 j t_0} ms_{t_0} \times 5000) ,$$

errechnet sich $Eff. Mod_j$, die effektive Modulation für ein Bundesland, in zwei Schritten. Zunächst wird die Summe der für Deutschland berechneten effektiven Modulation ($Eff. Mod_{Ger}$) zuzüglich aller Freibeträge von Empfängern mit mehr als 5.000 € Direktzahlungen in Deutschland bestimmt. Diese Summe wird dann mit dem Anteil des Bundeslandes an den Direktzahlungen von mehr als 5.000 € ($x_{DP>5 j}$) multipliziert. Von dieser Summe wird nun je nach Anteil der Empfänger in einem Bundesland der aggregierte Freibetrag des Bundeslandes wieder abgezogen. Der zweite Summand in der ersten Klammer und der Term in der zweiten Klammer korrigieren die effektive

Modulation eines Bundeslandes um den Anteil der Empfänger im Bundesland. Damit wird in der Berechnung berücksichtigt, dass in einem Bundesland mit mehr (weniger) Empfängern bei gleicher Höhe der Direktzahlungen die effektive Modulation geringer (höher) ausfällt.

Für die Berechnung der effektiven Modulation eines Bundeslandes in Szenario II wird die effektive Modulation für Deutschland zunächst in den Anteil der Modulation aus den Basissätzen x_{Ger}^{Mod} und aus der progressiven Modulation $x_{Ger}^{Mod\ prog}$ zerlegt. Die erste Komponente wird, wie nach Formel (13), den Bundesländern zugerechnet. Die zweite Komponente wird nach dem Anteil der Bundesländer an den Direktzahlungen mit mehr als 300.000 € je Empfänger ($x_{DP>300\ j}$) verteilt:

$$(14) \text{ Eff. Mod}_{j\ t_0} = (\text{Eff. Mod}_{Ger\ t_0} x_{Ger\ t_0}^{Mod} + EMP_{Ger\ t_0} ms_{t_0} \times 5000) x_{DP>5\ j\ t_0} - (EMP_{Ger\ t_0} x_{EMP>5\ j\ t_0} ms_{t_0} \times 5000) + (\text{Eff. Mod}_{Ger\ t_0} x_{Ger\ t_0}^{Mod\ prog} x_{DP>300\ j\ t_0}) \cdot$$

Bei der Verteilung der Modulationsmittel, der Aufstockung innerhalb der zweiten Säule, wurde auf die Verteilungsschlüssel des BMELV zurückgegriffen, in dem der Anteil der Roggenfläche der Bundesländer der Jahre 2000 bis 2002 berücksichtigt ist (BMELV 2005, BMELV 2009).

4 Empirische Berechnungen zu den Wohlfahrtseffekten der Modulation

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Modulationsszenarien auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Ebene der Bundesländer dargestellt. Zunächst soll auf die Effekte der Modulation in den beiden Szenarien für die Mitgliedstaaten der EU eingegangen werden.

4.1 Wohlfahrtseffekte für die Mitgliedstaaten

Die Tabellen 3 und 4 zeigen die Ergebnisse des Modulationsszenarios I. Die Summe der Direktzahlungen fällt hierbei deutlich geringer aus als im Referenzszenario. Die Differenz liegt für die Summe der EU 15 bei rund 17,7 Mrd. €, wobei die gekürzten Mittel rund 9,3 Mrd. € betragen. Die Differenz ist auf Akkumulationseffekte (die Kürzungen im Jahr 2005 werden neunmal berücksichtigt etc.) zurückzuführen. Außerdem zeigt Tabelle 3 deutlich, dass Frankreich, Deutschland, Spanien und Großbritannien absolut am stärksten von den Kürzungen in der ersten Säule betroffen sind. Die Summe der gekürzten Mittel liegt in diesen Mitgliedstaaten jeweils über 1 Mrd. €. Dieses Ergebnis sollte aber vor dem Hintergrund gesehen werden, dass diese Staaten im Referenzszenario und im Szenario I die meisten Direktzahlungen erhalten.

Tabelle 3: Direktzahlungen und effektive Modulationssätze Szenario I (2005 bis 2013)

Mitgliedsstaat	DP ^{REF)}	DP ^{MTR)}	Kürzungen DP	Eff. Mod.
Österreich	6.463,6	6.131,6	131,8	2,1
Belgien	5.256,6	4.654,5	154,2	3,3
Deutschland	51.254,4	46.601,8	1.682,6	3,6
Dänemark	9.196,9	8.282,1	311,8	3,8
Griechenland	17.309,6	19.636,8	278,1	1,4
Spanien	41.590,4	41.980,1	1.179,6	2,8
Finnland	4.911,8	4.660,4	117,9	2,5
Frankreich	73.499,9	68.772,8	2.574,1	3,7
Irland	11.979,2	11.004,2	309,1	2,8
Italien	34.535,1	32.990,2	847,3	2,6
Luxemburg	331,6	291,3	10,4	3,6
Niederlande	6.851,1	6.495,9	224,4	3,4
Portugal	5.079,3	4.898,7	138,2	2,8
Schweden	6.654,7	6.153,8	192,6	3,1
Großbritannien	35.494,2	30.175,8	1.160,0	3,9
EU 15	310.408,1	292.729,9	9.312,1	3,2

DP^{REF)} gibt die Direktzahlungen des Referenzszenarios an, d.h. Direktzahlungen ohne Modulation. DP^{MTR)} gibt die Direktzahlungen des Szenarios I an, d.h. Direktzahlungen werden nach den Beschlüssen des Mid-Term-Reviews gekürzt. Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen für einen Mitgliedsstaat an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben. Eff. Mod. gibt die durchschnittliche effektive Modulation eines Landes von 2005 bis 2013 an.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die letzte Spalte der Tabelle 3 weist die durchschnittliche effektive Modulation für die Mitgliedstaaten aus, die wesentlich von der Struktur der Direktzahlungen bzw. der Struktur der Empfänger abhängig ist. In Griechenland beträgt die effektive Modulation 1,4 % der Direktzahlungen und fällt damit am geringsten aus. Auch für Österreich, Italien, Spanien, Finnland, Irland und Portugal liegen die effektiven Kürzungen deutlich unter dem Durchschnitt der EU 15 von 3,2 %. Demgegenüber fällt die effektive Modulation in Großbritannien mit 3,9 % am höchsten aus. Zudem ist die effektive Kürzung in Dänemark, Frankreich, Deutschland und in den Niederlanden höher als für die EU 15 insgesamt.

Tabelle 4 enthält neben den Kürzungen der Direktzahlungen die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule und den Saldo aus Kürzung und Aufstockung im Szenario I.

Tabelle 4: Aufstockung zweite Säule und Nettoeffekte Szenario I (2005 bis 2013)

Mitgliedsstaat	Kürzungen DP	Aufst. SPP	SPP ^{AD}	Nettosaldo
Österreich	131,8	194,6	0,0	62,8
Belgien	154,2	123,2	44,8	-31,0
Deutschland	1.682,6	1.513,9	359,9	-168,8
Dänemark	311,8	249,6	74,7	-62,1
Griechenland	278,1	433,5	0,0	155,4
Spanien	1.179,6	1.517,9	0,0	338,3
Finnland	117,9	128,1	0,0	10,2
Frankreich	2.574,1	2.060,2	203,1	-513,9
Irland	309,1	251,4	1,1	-57,7
Italien	847,3	1.215,8	0,0	368,5
Luxemburg	10,4	8,3	3,1	-2,1
Niederlande	224,4	184,3	15,5	-40,1
Portugal	138,2	318,7	0,0	180,6
Schweden	192,6	168,3	0,0	-24,3
Großbritannien	1.160,0	944,3	21,7	-215,6
EU 15	9.312,1	9.312,1	724,0	0,0

Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen für einen Mitgliedstaat an. Aufst. SPP gibt die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule an. SPP^{AD} gibt die zusätzlich direkt zugeteilten Modulationsmittel an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben. Nettosaldo gibt den Nettowohlfahrtseffekt eines Landes an, der sich aus der Differenz zwischen dem Modulationsszenario I und dem Referenzszenario berechnet, wobei dies der Differenz zwischen Aufstockung innerhalb der zweiten Säule und Kürzung der Direktzahlungen für einen Mitgliedstaat von 2005 bis 2013 entspricht.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Aufstockung der zweiten Säule fällt in Frankreich, Spanien, Deutschland und Italien mit jeweils mehr als einer Mrd. € am größten aus. Dieses deckt sich mit Ausnahme von Italien und Großbritannien mit den Mitgliedstaaten, die die höchsten Kürzungen zu verzeichnen haben. Die Nettosalden der Mitgliedstaaten fallen recht unterschiedlich aus. Frankreich, Großbritannien und Deutschland sind die größten Verlierer im Modulationsszenario I. Italien, Spanien, Portugal und Griechenland sind die größten Gewinner. Auch für Österreich und Finnland fallen die Effekte der Modulation positiv aus, während die Nettoeffekte für alle anderen Mitgliedstaaten negativ ausfallen. Zudem sind in Tabelle 4 die zusätzlichen direkten Modulationsmittel abgetragen, die einigen Mitgliedstaaten zugeteilt wurden, um sicherzustellen, dass mindestens 80 bzw. 90 % der in den Mitgliedstaaten gekürzten Mittel zurück in diesen Staat fließen. Dabei zeigt sich, dass die Mindestsätze, insbesondere für Deutschland und Frankreich, mit etwa 360 bzw. 203 Mio. € deutlich dazu beitragen, eine stärkere Umverteilung einzudämmen. Die Mindestsätze stellen damit eine wesentliche Begrenzung der Umverteilung der Modulationsmittel dar, wobei zu beachten ist, dass der Mindestsatz für Deutschland bei 90 % liegt.

Tabelle 5: Direktzahlungen und effektive Modulationssätze Szenario II (2005 bis 2013)

Mitgliedsstaat	DP ^{REF}	DP ^{MTR}	Kürzungen DP	Eff. Mod.
Österreich	6.463,6	6.074,9	188,4	3,1
Belgien	5.256,6	4.589,0	217,9	4,7
Deutschland	51.254,4	45.708,8	2.511,8	5,6
Dänemark	9.196,9	8.148,4	442,9	5,5
Griechenland	17.309,6	19.513,1	391,6	1,9
Spanien	41.590,4	41.448,5	1.694,4	4,1
Finnland	4.911,8	4.610,4	167,6	3,7
Frankreich	73.499,9	67.678,1	3.640,3	5,5
Irland	11.979,2	10.877,3	432,7	4,0
Italien	34.535,1	32.545,7	1.287,3	4,0
Luxemburg	331,6	287,0	14,7	5,1
Niederlande	6.851,1	6.390,8	328,2	5,1
Portugal	5.079,3	4.834,7	201,2	4,2
Schweden	6.654,7	6.072,8	272,0	4,5
Großbritannien	35.494,2	29.677,8	1.639,2	5,7
EU 15	310.408,1	288.457,3	13.430,4	4,7

DP^{REF} gibt die Direktzahlungen des Referenzszenarios an, d.h. Direktzahlungen ohne Modulation. DP^{HC} gibt die Direktzahlungen des Szenarios II an, d.h. Direktzahlungen werden nach den Beschlüssen des Health Check gekürzt. Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen für einen Mitgliedstaat an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben. Eff. Mod. gibt die durchschnittliche effektive Modulation eines Mitgliedstaates von 2005 bis 2013 an.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Tabellen 5 und 6 enthalten die Ergebnisse des Modulationsszenarios II. Tabelle 5 zeigt die Direktzahlungen in der Referenzsituation und mit der Modulation der Health-Check-Beschlüsse. Die Direktzahlungen fallen für die EU 15 um etwa 4,2 Mrd. € geringer aus als im Modulationsszenario I. Die Kürzungen der Direktzahlungen belaufen sich auf insgesamt 13,4 Mrd. €.

In Frankreich, Deutschland, Spanien und Großbritannien fallen die Kürzungen am höchsten aus, was die Ergebnisse des Szenarios I widerspiegelt. Zudem ist auch in Italien die Kürzung mit knapp 1,39 Mrd. € sehr hoch. Die effektive Modulation liegt zwischen 1,9 % in Griechenland und 5,7 % in Großbritannien. Bemerkenswert ist, dass Griechenland mit Abstand die niedrigste effektive Modulation ausweist. In Österreich, dem Mitgliedsstaat mit dem zweitniedrigsten Wert, liegt die effektive Modulation bei 3,1 %. Daneben liegt die effektive Modulation auch in Finnland, Italien, Irland, Spanien und Portugal unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft. Interessanterweise ergeben sich nur geringe Unterschiede zu den Ergebnissen des Szenarios I: So ist die effektive

Tabelle 6: Aufstockung zweite Säule und Nettoeffekte Szenario II (2005 bis 2013)

Mitgliedsstaat	Kürzungen DP	Aufst. SPP	SPP ^{AD}	Nettosaldo
Österreich	188,4	284,0	0,0	95,6
Belgien	217,9	174,3	71,9	-43,6
Deutschland	2.511,8	2.260,3	668,2	-251,5
Dänemark	442,9	354,4	121,8	-88,5
Griechenland	391,6	634,5	0,0	243,0
Spanien	1.694,4	2.198,0	0,0	503,6
Finnland	167,6	182,8	0,0	15,2
Frankreich	3.640,3	2.912,1	358,9	-728,3
Irland	432,7	350,2	1,1	-82,5
Italien	1.287,3	1.778,9	0,0	491,6
Luxemburg	14,7	11,7	5,0	-2,9
Niederlande	328,2	267,4	33,5	-60,8
Portugal	201,2	472,9	0,0	271,7
Schweden	272,0	236,0	0,0	-36,0
Großbritannien	1.639,2	1.312,8	27,1	-326,4
EU 15	13.430,4	13.430,4	1.287,5	0,0

Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen für einen Mitgliedsstaat an. Aufst. SPP gibt die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule an. SPPAD gibt die zusätzlich direkt zugeteilten Modulationsmittel an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben. Nettosaldo gibt den Nettowohlfahrtseffekt eines Mitgliedsstaates an, der sich aus der Differenz zwischen dem Modulationsszenario II und dem Referenzszenario berechnet, wobei dies der Differenz zwischen Aufstockung der zweiten Säule und Kürzung der Direktzahlungen für einen Mitgliedsstaat von 2005 bis 2013 entspricht.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Modulation in Irland weniger stark angestiegen als in Spanien oder Portugal (2,8 % im Szenario I in allen drei Mitgliedstaaten). Neben Großbritannien lag die Modulation in Deutschland, Dänemark, Frankreich und mit etwas Abstand in den Niederlanden höher als in den anderen Mitgliedstaaten. Dabei fällt vor allem auf, dass in Deutschland die effektive Modulation höher ausfällt als in Frankreich und Dänemark. Beide Mitgliedstaaten hatten im Modulationsszenario I eine höhere effektive Modulation als Deutschland. Dieses Ergebnis zeigt, dass für Deutschland die effektive Modulation im Szenario II relativ stark angestiegen ist.

Für die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule ergibt sich ein recht ähnliches Bild wie im Szenario I. Frankreich, Deutschland, Spanien, Großbritannien und Italien erhalten die meisten Modulationsmittel (zusammen fast 10,5 Mrd. €). Ferner sind Frankreich, Großbritannien und Deutschland die größten Verlierer im Szenario II. Die größten Gewinner sind hingegen Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. Zudem verfügen Österreich und Finnland über positive Nettosalde, für alle anderen Länder fallen die Nettosalde negativ aus.

Analog zu den Ergebnissen in Szenario I erhalten Deutschland, Frankreich und mit etwas Abstand Dänemark die meisten direkten zusätzlichen Modulationsmittel, da die Mindestgrenze für diese Staaten verletzt wäre, wenn eine Verteilung allein auf Basis des Verteilungsschlüssels erfolgen würde.

Für eine Fortführung der Modulation nach dem Jahr 2013 ist zudem zu beachten, dass zehn neue Mitgliedstaaten in das Verfahren einbezogen werden. Die neuen Mitgliedstaaten verfügen zum einen über einen relativ großen Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an der Gemeinschaft. Zum anderen weisen die neuen Mitgliedstaaten ein relativ niedriges Pro-Kopf-Einkommen auf. Diese Faktoren führen dazu, dass sich der Verteilungsschlüssel, nach dem die Modulationsmittel verteilt werden, stark zu Gunsten der neuen Mitgliedstaaten verschiebt. Die Mitgliedstaaten der EU 15 werden einen geringeren Anteil der Modulationsmittel erhalten, und die Mindestgrenze wird für mehr Mitgliedstaaten der EU 15 bedeutend.

4.2 Wohlfahrtseffekte für die Bundesländer

Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse der Modulationseffekte des Szenarios I auf der Ebene der Bundesländer. Insgesamt werden die Direktzahlungen in allen Bundesländern um rund 1.683 Mio. € gekürzt, die Aufstockungen innerhalb der zweiten Säule belaufen sich auf fast 1.514 Mio. €, wodurch sich ein negativer Nettosaldo in Höhe von 169 Mio. € errechnet.

Dabei ist festzustellen, dass die Kürzungen der Direktzahlungen im Wesentlichen die flächenmäßig größten Bundesländer treffen. In Bayern und Niedersachsen werden die

Direktzahlungen um rund 299 bzw. 263 Mio. € gekürzt. Zudem fallen die Kürzungen in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt mit jeweils mehr als 100 Mio. € relativ hoch aus. Bei der Aufstockung innerhalb der zweiten Säule zeigt sich ein ähnliches Bild. Niedersachsen und Bayern weisen diesbezüglich die höchsten Werte auf. Interessanterweise erhält Niedersachsen mehr Fördermittel für die Aufstockung als Bayern, obwohl die Kürzungen in Bayern höher ausgefallen sind.

Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erhalten jeweils eine Aufstockung von mehr als 100 Mio. €. Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg liegen bei der Aufstockung der zweiten Säule jeweils knapp unter 100 Mio. €. In Thüringen lagen die Kürzungen knapp unter 100 Mio. €, während die Aufstockung der zweiten Säule darüber liegt.

Tabelle 7: Direktzahlungen und Aufstockung zweite Säule in Deutschland für das Szenario I (2005 bis 2013)

Bundesland	Kürzungen DP	Aufst. SPP	Nettosaldo
Schleswig-Holstein	110,96	93,93	-17,03
Hamburg	0,86	0,70	-0,16
Niedersachsen	262,90	222,95	-39,95
Bremen	0,65	0,33	-0,32
Nordrhein-Westfalen	150,07	119,60	-30,48
Hessen	63,19	51,00	-12,19
Rheinland-Pfalz	52,01	41,29	-10,72
Baden-Württemberg	115,50	84,27	-31,23
Bayern	298,84	210,78	-88,06
Saarland	5,90	5,42	-0,48
Berlin	1,48	1,84	0,36
Brandenburg	132,39	160,34	27,95
Mecklenburg-Vorpom.	147,95	156,58	8,62
Sachsen	109,29	117,03	7,74
Sachsen-Anhalt	136,21	146,01	9,80
Thüringen	94,41	101,58	7,17
Deutschland	1.682,63	1.513,63	-168,99

Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen der Direktzahlungen für ein Bundesland an. Aufst. SPP gibt die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule an. Nettosaldo gibt die Differenz zwischen Aufstockung innerhalb der zweiten Säule und Kürzung der Direktzahlungen für ein Bundesland an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt ergeben sich für die Bundesländer im Osten Deutschlands positive Nettosalden, wobei Brandenburg mit einem Wert von rund 28 Mio. € besonders hervorzuheben ist. Für Berlin lässt sich ein leicht positives Ergebnis feststellen; die anderen ostdeutschen Bundesländer weisen im Szenario I jeweils positive Nettosalden von etwa 7 bis 10 Mio. € auf. Bayern ist der größte Verlierer im Modulationsszenario I, gefolgt von Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Den negativen Nettosaldo für Deutschland in Höhe von 169 Mio. € tragen damit ausschließlich die westdeutschen Bundesländer.

Im Szenario II liegen die Kürzungen der Direktzahlungen für alle Bundesländer (als Summe für die Jahre 2005 bis 2013) bei etwa 2,5 Mrd. €. Die Aufstockung innerhalb der zweiten Säule beträgt rund 2,26 Mrd. €. Dieses führt zu einem negativen Nettosaldo von annähernd 252 Mio. €.

Tabelle 8: Direktzahlungen und Aufstockung zweite Säule in Deutschland für das Szenario II (2005 bis 2013)

Bundesland	Kürzungen DP	Aufst. SPP	Nettosaldo
Schleswig-Holstein	155,44	140,36	-15,07
Hamburg	1,20	1,07	-0,13
Niedersachsen	367,43	332,36	-35,07
Bremen	0,90	0,49	-0,42
Nordrhein-Westfalen	209,31	177,68	-31,62
Hessen	87,95	75,10	-12,85
Rheinland-Pfalz	72,40	61,49	-10,90
Baden-Württemberg	161,14	126,86	-34,28
Bayern	416,51	316,24	-100,27
Saarland	8,21	7,78	-0,42
Berlin	2,64	2,66	0,02
Brandenburg	218,05	232,25	14,20
Mecklenburg-Vorpom.	242,18	235,11	-7,08
Sachsen	183,20	176,43	-6,78
Sachsen-Anhalt	222,96	219,93	-3,03
Thüringen	162,33	154,19	-8,14
Deutschland	2.511,85	2.260,00	-251,86

Kürzungen DP geben die absoluten Kürzungen der Direktzahlungen für ein Bundesland an. Aufst. SPP gibt die Aufstockung der Fördermittel in der zweiten Säule an. Nettosaldo gibt die Differenz zwischen Aufstockung innerhalb der zweiten Säule und Kürzung der Direktzahlungen für ein Bundesland an. Alle Werte bilden die Summen von 2005 bis 2013 ab und sind in Mio. € angegeben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei den Kürzungen der Direktzahlungen sind auch im zweiten Szenario Bayern und Niedersachsen am stärksten betroffen. Es zeigt sich aber, dass nun nicht mehr Nordrhein-Westfalen an dritter Stelle liegt, sondern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg folgen. Damit sind im Szenario II die Bundesländer im Osten Deutschlands deutlich stärker von den Kürzungen betroffen als im Szenario I, wie aufgrund der größeren Betriebsstruktur zu erwarten war.

Analog zum Szenario I ergibt sich für die Aufstockung innerhalb der ersten Säule ein ganz ähnliches Bild. Niedersachsen und Bayern erhalten die größten Aufstockungen mit jeweils mehr als 300 Mio. €. Danach folgen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die mehr als 200 Mio. € Aufstockung erhalten. In Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg liegt die Aufstockung über 100 Mio. € je Bundesland.

Insgesamt generieren im Modulationsszenario II nur Berlin und Brandenburg positive Nettosalde. Für alle anderen Bundesländer sind die Nettosalde negativ. Dabei ist analog zu den Effekten im Szenario I festzustellen, dass die Effekte für die ostdeutschen Bundesländer, relativ betrachtet, besser ausfallen im Vergleich zu den Bundesländern im Westen und Süden Deutschlands. Gemessen an den Kürzungen der Direktzahlungen oder den Aufstockungen innerhalb der zweiten Säule fallen die negativen Nettosalde relativ klein aus. Die größten Verlierer im Szenario II sind Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

5 Diskussion der Ergebnisse aus Sicht der EU, Deutschlands und der Bundesländer

Mit Hilfe von zwei Modulationsszenarien wurden im Kapitel 4 die Effekte der Modulation auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Ebene der Bundesländer in Deutschland herausgearbeitet. Dabei zeigt sich einerseits, dass die effektive Modulation von der Struktur der Direktzahlungen und der Empfänger eines Mitgliedstaates abhängig ist. Dies ist insbesondere auf die Modulationsregeln zurückzuführen, nach denen 5.000 € Direktzahlungen je Empfänger von der Modulation verschont werden. Ein weiterer Aspekt, der diesen Einfluss verstärkt, ist die progressive Komponente innerhalb der Modulation, die mit den Health-Check-Beschlüssen eingeführt wurde. Andererseits ist die Verteilung der Modulationsmittel nach den komplexen, von der Agrarstruktur und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf eines Mitgliedstaates abhängigen Verteilungsregeln, nach denen die Modulationsmittel als Aufstockung innerhalb der zweiten Säule auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, strukturbeeinflusst. Die Agrarstruktur wird dabei in Verteilungsregeln nur als relativer Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie der Beschäftigten in der Landwirtschaft berücksichtigt. Beide wirken sich positiv auf den Verteilungsschlüssel aus. Daneben dient das Bruttoinlandsprodukt, pro Kopf als standardisierter Dreijahresdurchschnitt gemessen, als Korrekturfaktor verwendet. Das Bruttoinlandsprodukt wirkt sich hingegen negativ auf den Verteilungsschlüssel aus. Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse aus der Sicht der EU, Deutschlands und der Bundesländer diskutiert und Implikationen für die Bewertung und die mögliche Ausgestaltung der Modulation in der GAP nach 2013 benannt.

5.1 Die Sichtweise der EU

Aus der Sicht der EU sind die beschriebenen Wohlstandswirkungen der Modulation vor dem Hintergrund der europäischen Ziele der Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik zu beurteilen. Die Stärkung der zweiten Säule der GAP zu Lasten der ersten Säule ist wesentlich durch die Europäische Kohäsionspolitik bestimmt, die die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zum Ziel hat. Insofern sind die Verteilungswirkungen der Modulation zwischen Mitgliedstaaten und auch Regionen von Bedeutung, die in diesem Beitrag im Vordergrund standen.

Die Modulation bietet aus Sicht der EU die Möglichkeit, die Agrarförderung budgetneutral von der ersten Säule zu Gunsten der zweiten Säule umzugestalten. Zugleich wird durch die Modulation mit den bestehenden Regeln eine Umverteilung zu Gunsten der Mitgliedstaaten mit einem relativ bedeutenden Agrarsektor, gemessen in Fläche und Beschäftigung, und einem relativ geringen Pro-Kopf-Einkommen vorgenommen.

Diese Strukturabhängigkeit bei den Kürzungen der Direktzahlungen und der Aufstockung innerhalb der zweiten Säule führt zu den ermittelten Umverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Wohlfahrtseffekte im Untersuchungszeitraum fallen insbesondere für Spanien, Italien, Griechenland und Portugal positiv aus. Für Frankreich, Großbritannien und Deutschland fallen die Wohlfahrtseffekte am ungünstigsten aus. Es entsteht die Frage, ob die dargestellten Verteilungseffekte zwischen und auch innerhalb der Mitgliedstaaten durch die Modulation mit den Zielen der Kohäsionspolitik in Einklang stehen. Diese beinhalten die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU und damit insbesondere die Reduzierung regionaler Disparitäten. Da bei der Verteilung der gekürzten Direktzahlungen unter anderem explizit die Höhe des BIP eines Mitgliedstaates herangezogen wird, ist eine gewisse Konformität zu erwarten. Werden nun die Kürzungen und Aufstockungen bzw. die Nettosalde, gemessen als Transfers pro Kopf, welche aus der Modulation resultieren, in Beziehung zum wirtschaftlichen Entwicklungsstand einer Region, gemessen als BIP je Kopf, gesetzt, so lassen sich Aussagen bezüglich des „Kohäsionseffektes“ ableiten.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist danach festzustellen, dass der Nettosaldo eine signifikant gegenläufige Beziehung mit dem BIP aufweist.⁹ Demzufolge „gewinnen“ jene Mitgliedstaaten durch die Modulation, die einen vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Entwicklungsstand haben. Hierzu zählen beispielsweise Portugal, Griechenland und Spanien. Im Gegensatz dazu zeigen sich für Mitgliedstaaten wie Dänemark, Irland und die Niederlande, welche durch einen vergleichsweise hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand charakterisiert sind, die geringsten bzw. negativsten Nettosalde. Ein interessantes Ergebnis hierbei ist, dass sich die gegenläufige Beziehung erwartungsgemäß für beide untersuchten Modulationsszenarien beobachten lässt, jedoch variiert sie nicht in ihrer Stärke. Die höheren Kürzungssätze und die progressive Komponente im Modulationsszenario II (gemäß des Health Check der EU-Agrarpolitik im Jahr 2008) vergrößern demnach nicht den Kohäsionseffekt dieses Instruments.

Offenbar ist es der EU gelungen, durch die Implementierung der Modulation in gewissem Maß zum Kohäsionsziel beizutragen. Mehr als ein partieller Beitrag war nicht zu erwarten, da die Implementierung der Modulation auf dem politischen Markt für Protektion entstanden ist. Alle beteiligten Mitgliedstaaten sind an einer für sie günstigen Ausgestaltung und insbesondere die Mitgliedstaaten mit hohen Finanzierungsanteilen am EU-Budget an einer Begrenzung der Umverteilungskomponente interessiert. So war offensichtlich, dass die Mindestsatzregelung bei der Verteilung der Modulationsmittel eine noch stärkere Umverteilung verhindert. Dies wirkt sich vor allem positiv für Deutschland und Frankreich aus, die zusammen im Szenario II rund 1 Mrd. € als

⁹ Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient zwischen dem BIP und dem Nettosaldo beträgt sowohl im Szenario I wie auch im Szenario II -0,682.

zusätzliche direkte Modulationsmittel erhalten, um den jeweiligen Mindestsatz von 80 % bzw. 90 % zu erreichen. Speziell für Deutschland würde sich bereits eine Absenkung des Mindestsatzes von 90 % auf 80 % deutlich bemerkbar machen.

Was würde eine Weiterführung der Modulation nach dem Jahr 2013 bedeuten? Die Modulation bietet ein Instrument, den Ausbau der zweiten Säule weiter fortzuführen, und vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Agrarstruktur in den „neuen“ Mitgliedstaaten ist ein Kohäsionseffekt zu erwarten. Die Ergebnisse der beiden Szenarien haben gezeigt, dass die Effekte der Modulation sehr stark von den genauen Regelungen bei der Kürzung der Direktzahlungen und der Verteilung der Fördermittel zur Aufstockung der zweiten Säule abhängen. Tendenziell werden die „neuen“ Mitgliedstaaten eher von der Modulation profitieren als die EU 15, da sie über relativ große Anteile der landwirtschaftlich genutzten Fläche und mit Ausnahme der Tschechischen Republik über relativ große Anteile der Beschäftigten in Landwirtschaft verfügen. Beides wirkt sich positiv auf den Verteilungsschlüssel aus und damit zu Gunsten der „neuen“ Mitgliedstaaten. Außerdem ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bei in diesen Mitgliedstaaten eher unterdurchschnittlich, was ebenfalls eine Korrektur des Verteilungsschlüssels zu Gunsten der „neuen“ Mitgliedstaaten nach sich ziehen würde.

Durch die Modulation und insbesondere den Abbau der ersten Säule der GAP sind Effekte im Hinblick auf die agrarpolitischen Ziele, z. B. auf die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, zu erwarten. Diese Wirkungen standen hier nicht im Vordergrund, wären aber in weiterführenden Arbeiten zu untersuchen. Zentral ist hier auch die Frage, welche Effekte die Fördermittel in der ersten bzw. zweiten Säule auf der Produktionsseite auslösen. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass auch entkoppelte Direktzahlungen nicht vollkommen produktionsneutral sind. Beispielsweise können Direktzahlungen Einkommens- und Wohlstandseffekte zugesprochen werden oder zumindest eine gewisse Risikoabsicherung (Hennessy 1998, Chau und De Gorter 2005, Key und Roberts 2009, Sckokai und Moro 2006). Der Beitrag von Key und Roberts (2009) zeigt, dass ungebundene Direktzahlungen (und selbst lump-sum Transfers) unter bestimmten Bedingungen, wie einem relativ unattraktiven nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt, zu beachtlichen Produktionseffekten führen können. Tranter et al. (2007) kommen in ihrer Untersuchung für Großbritannien, Deutschland und Portugal zu dem Ergebnis, dass durchschnittlich rund 70 % der Produzenten ihre Produktion als Folge der entkoppelten Direktzahlungen nicht verändern.

Innerhalb der zweiten Säule hängen die Produktionseffekte stark davon ab, wie die Modulationsmittel verwendet werden. Diese Entscheidung liegt in den Mitgliedstaaten und wird dementsprechend unterschiedlich ausfallen. So könnte eine Ausweitung von Agrarumweltmaßnahmen beispielsweise zu einer Verringerung der Produktionsmenge führen, während die Ausweitung eines Agrarinvestitionsförderungsprogramms je

nach Ausgestaltung zu einem Anstieg (Investition in Kapazitätsausweitung) oder zu einer Verringerung (Investitionen in Rationalisierungsmaßnahmen) der Beschäftigung führen könnte.

Generell ist zu beachten, dass die Verwendung der Modulationsmittel in der zweiten Säule wesentlichen Einfluss darauf hat, wie Produzenten von der Modulation betroffen sind. Erfolgt die Aufstockung überwiegend in Förderprogrammen, die sich direkt an Produzenten richten, können diese deutlich profitieren. Erfolgt die Aufstockung hingegen in Förderprogrammen, die sich an Kommunen richten, werden Produzenten tendenziell negativ von der Modulation betroffen sein. Des Weiteren kann man davon ausgehen, dass die Fördermittel bei den Produzenten zu Lasten von Betrieben auf relativ günstigen Standorten umverteilt werden.

5.2 Die Sichtweise Deutschlands

Aus der Sicht Deutschlands erscheinen sowohl die dargestellten nationalen Verteilungseffekte der Modulation wie auch die Verteilungseffekte zwischen den Bundesländern interessant. Auch in Deutschland, wie in der EU, ist die Angleichung der Lebensverhältnisse im Raum ein wichtiges regionalpolitisches Ziel. Zudem stellt sich auf der Grundlage der Analyse von Wohlstandswirkungen in diesem Beitrag die Frage, ob aus nationaler Sicht Implikationen für zukünftige Anpassungen der Modulationsregeln abgeleitet werden können.

Für die Bundesländer hat die Analyse ergeben, dass vor allem Bayern, Niedersachsen und die ostdeutschen Flächenländer stark von den Kürzungen betroffen sind. Auch zeigen die Ergebnisse, dass die progressive Komponente der Modulation in Szenario II zwar zu einem deutlichen Anstieg der Kürzungen in den ostdeutschen Bundesländern kommt. Allerdings führt der Verteilungsschlüssel, nach dem die Modulationsmittel zur Aufstockung der zweiten Säule zwischen den Bundesländern verteilt werden, dazu, dass den ostdeutschen Bundesländern relativ viele Fördermittel zukommen. Selbst im Szenario II sind die Wohlfahrtseffekte für die Bundesländer im Westen Deutschlands wesentlich negativer als im Osten. Auch an dieser Stelle lassen sich weiterführende Berechnungen zum Kohäsionseffekt auf nationaler Ebene durchführen, wenn die Kürzungen und Aufstockungen bzw. die Nettosalde der Modulation auf Bundeslandebene dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Bundesländer gegenübergestellt werden. Wieder sind alle Variablen in Pro-Kopf-Größen gemessen.

Für die Bundesländer Deutschlands ergibt sich, anders als für die EU, keine signifikante Beziehung zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und dem Nettosaldo.¹⁰

¹⁰ Die Analysen beruhen auf Daten für das Jahr 2009.

Die Wechselwirkungen zwischen den Verteilungseffekten der Modulation und den Zielen der Kohäsionspolitik hängen demnach wesentlich von der regionalen Ebene ab, die betrachtet wird. Ein Kohäsionseffekt auf dieser regionalen Ebene liegt für Deutschland somit nicht vor. Auffallend ist jedoch, dass das Vorzeichen der Korrelation in den beiden Modulationsszenarien ein anderes ist. Während das BIP und der Nettosaldo im Modulationsszenario I eine negative Beziehung zueinander aufweisen, so kehrt sich diese im Modulationsszenario II um. Ein zentraler Grund hierfür ist die progressive Komponente in den Kürzungen der Direktzahlungen, wovon insbesondere die ostdeutschen Bundesländer betroffen sind.

Werden die Wechselwirkungen zwischen den Kürzungen der Direktzahlungen und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand betrachtet, dann zeigt sich eine signifikant negative Beziehung.¹¹ Ein solches Ergebnis erscheint zunächst überraschend, da demnach die Kürzungen in jenen Bundesländern besonders ausgeprägt sind, die ein vergleichsweise geringes BIP aufweisen. Es ist darauf zurückzuführen, dass es insbesondere in den neuen Bundesländern, welche die bundesweit niedrigsten BIP pro Kopf besitzen, zu den höchsten Kürzungen kommt. Für die vergleichsweise wohlhabenderen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen lassen sich andererseits die geringsten Kürzungen beobachten. Für die Aufstockung der zweiten Säule in den einzelnen Bundesländern liegt ebenfalls ein signifikanter negativer Zusammenhang mit dem BIP vor.¹² So wird deutlich, dass vor allem die Regionen mit einem vergleichsweise geringen BIP eine höhere Aufstockung erhalten.

Aus deutscher Sicht kann man als Fazit ziehen, dass von der gesamten Modulation in der GAP kein positiver, aber auch kein negativer Beitrag zum regionalpolitischen Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland erwartet werden kann. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die Verteilungswirkungen der Verwendung der Mittel der zweiten Säule in hohem Maße durch nationale Entscheidungen mitbestimmt werden, denn in Deutschland entscheiden die Bundesländer über die Verwendung der Modulationsmittel.

Würde Deutschland die Modulationsregelung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht isoliert betrachten, wären weitere Implikationen aus der vorstehenden Analyse abzuleiten. Bei der Implementierung der Modulation oder ihrer Änderung wären dann Regeln optimal, die den nationalen Nettosaldo möglichst günstig gestalten. Besonders wichtig aus deutscher Sicht ist, wie sich gezeigt hat, der Mindestsatz der Rückflüsse. Die Unter-

¹¹ Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient zwischen dem BIP und den Kürzungen der Direktzahlungen beträgt im Szenario I -0,812 und im Szenario II -0,838.

¹² Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient zwischen dem BIP und den Aufstockungen in der zweiten Säule beträgt sowohl im Szenario I wie auch im Szenario II -0,832.

suchung der Modulationsszenarien hat gezeigt, dass mit der Mindestgrenze, die den Anteil der gekürzten Mittel bestimmt, die ein Land zurückerhalten soll, eine sehr wirkungsvolle Beschränkung innerhalb der Verteilungsregeln zur Begrenzung des Umfangs an Umverteilung besteht.

5.3 Die Sichtweise der Bundesländer

In den empirischen Berechnungen zu den Verteilungseffekten (Kapitel 4) werden auch Nettosalen als Folge der Modulation berechnet. Diese Nettosalen und die darin enthaltenen neuen Rückflüsse aus der zweiten Säule decken die Zahlungsströme der EU-Ebene in die Bundesländer ab. Man kann zusammenfassen, dass die Berechnungen zu den Nettosalen in Kapitel 4 zeigen, ob mit den Regeln der Modulation mehr EU-Gelder oder weniger das Bundesland erreichen als in der hypothetischen Situation ohne Modulation.

Für eine umfassende Analyse der Wohlfahrtswirkungen der Modulation aus der Sicht der Bundesländer müsste man noch einen Schritt weitergehen. Es müsste berücksichtigt werden, dass mit einer Mehrnutzung der zweiten Säule auch Kofinanzierungsbedarf entsteht. Dieser ist nicht unbedeutend und beträgt auf der Ebene des Bundes und der Länder, in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage der betroffenen Regionen, zwischen 50 % und 20 % der Gesamtausgaben für eine Maßnahme der zweiten Säule. Der regionale Kofinanzierungsbedarf fällt in wirtschaftlich relativ starken (schwachen) Regionen größer (kleiner) aus. Dabei ist anzumerken, dass sich der Kofinanzierungsbedarf in Deutschland in der Relation 60 : 40 zwischen Bund und Bundesland aufteilt. Eine umfassende Wohlfahrtsanalyse der Modulation aus der Sicht eines einzelnen Bundeslandes müsste bei einer Analyse aller Nettozahlungen zusätzlich berücksichtigen:

- dass von der Ebene des Bundes eine Mitfinanzierung von neuen Maßnahmen der zweiten Säule im Bundesland erfolgt;
- dass eigene Aufwendungen über den Kofinanzierungsanteil des Bundeslandes an den zusätzlichen Maßnahmen der zweiten Säule im eigenen Bundesland nötig sind;
- dass das eigene Bundesland über seinen Steueranteil am nationalen Budget alle zusätzlichen Maßnahmen der zweiten Säule in allen Bundesländern mitfinanziert.

Das Vorzeichen des zusätzlichen, nicht berücksichtigten Nettotransfers ist a priori nicht bestimmt und hängt wieder von strukturellen Charakteristika des betreffenden Bundeslandes ab.

6 Fazit

Es war das Ziel dieses Beitrags, Wohlstands- und Verteilungswirkungen als Folge der Modulation in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu analysieren. Es stellte sich heraus, dass die Modulation auf vergleichsweise komplizierten Regelungen beruht. Offenbar sind divergierende nationale und regionale Interessenlagen eingeflossen. Obwohl die Modulation eine gewisse Abkehr von traditionellen Instrumenten der Europäischen Agrarmarktpolitik impliziert, gewinnt man den Eindruck, dass auch die Modulationsregelungen auf dem politischen Markt für Protektion entstanden sind. Die entstehenden Verteilungswirkungen zwischen Mitgliedstaaten belegen trotzdem, dass die Umsetzung der Modulation insgesamt einen Schritt hin zum makroökonomischen Kohäsionsziel darstellt.

Die Untersuchung der Modulationsszenarien hat gezeigt, dass die Effekte der Modulation aufgrund der unterschiedlichen Agrarstruktur in den Mitgliedstaaten und den Bundesländern in Deutschland sehr unterschiedlich ausfallen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten konnte gezeigt werden, dass die Modulation zu einer Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU führt. Tendenziell verläuft diese von Staaten mit einer eher großen strukturierten Landwirtschaft und relativ wenigen Zahlungsempfängern hin zu Mitgliedstaaten mit einer eher klein strukturierten Landwirtschaft mit vielen Zahlungsempfängern. Dabei bildet die Mindestgrenze von 80 % bzw. 90 % der Modulationsmittel, die in einen Staat zurückfließen sollen, in dem die Kürzung erfolgte, eine wesentliche Beschränkung gegenüber einer höheren Umverteilung.

Des Weiteren hat die Analyse ergeben, dass die Modulation innerhalb von Deutschland eine Umverteilung von west- zu ostdeutschen Bundesländern vornimmt. Dieses Ergebnis ist auch im Fall der Modulation mit einer Progression für Direktzahlungen von mehr 300.000 € je Empfänger gültig, d. h. dass die Bundesländer im Osten Deutschlands nicht in besonderem Maße von der Modulation benachteiligt werden. Interessanterweise ergeben sich unterschiedliche Kohäsionswirkungen auf europäischer Ebene im Vergleich der Mitgliedstaaten und auf deutscher Ebene im Vergleich der Bundesländer. Auf EU-Ebene ist der Pro-Kopf-Saldo aus der Aufstockung der zweiten Säule und der Reduzierung der Direktzahlungen negativ mit dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten korreliert. Es ergibt sich eine gewisse Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens durch die Modulation insgesamt. Auf deutscher Ebene ist es nicht so: Es liegt keine Korrelation zwischen den Nettosalen pro Kopf an die Bundesländer und dem Pro-Kopf-Einkommen in diesen Bundesländern vor.

Wie die Modulationsregelung auf die sektorspezifischen Ziele der Agrarpolitik, insbesondere auf die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft wirkt, ist in separaten Arbeiten genauer zu untersuchen.

Literaturverzeichnis

ANDERS, S., HARSCHE, J., HERRMANN, R., SALHOFER, K., TEUBER, R.:
The Interregional and Intertemporal Allocation of EU Producer Support: Magnitude and Determinants. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Vol. 27, No. 2(2007), S. 171–193.

BMELV:
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Agrarbericht, Berlin 2005.

BMELV:
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013, Berlin 2009.

BOULANGER, P.:
Modulation of Direct Payments: A Crossed Analysis of Incremental Schemes. Paper at the XIIth EAAE Congress "People, Food and Environment: Global Trends and European Strategies", Gent, Belgien, 26.-29. August 2008.

BULLOCK, D., SALHOFER, K.:
Judging Agricultural Policies: A Survey. *Agricultural Economics*, Vol. 28, No. 3(2003), S. 225-243.

CHAU, N., DE GROTER, H.:
Disentangling the Consequences of Direct Payment Schemes in Agriculture on Fixed Costs, Exit Decisions, and Output. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 87, No. 5(2005), S. 1174–1181.

DANIEL, K., KILKENNY, M.:
Agricultural Subsidies and Rural Development. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, No. 3(2009), S. 504–529.

DWYER, J., WARD, N., LOWE, P., BALDOCK, D.:
European Rural Development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': Institutional Conservatism and Innovation. *Regional Studies*, Vol. 41, No. 7(2007), S. 873–887.

ELSHOLZ, R.:
Regionale Wohlfahrtseffekte der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. In: Loy, J.-P., Müller R. A. E. (Hrsg.), *Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom*. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.), Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 2010, S 127–139.

EUROPÄISCHE KOMMISSION:
Der EU-Haushalt 2008: Finanzbericht. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg 2009.

EUROPEAN COMMISSION:
Regulation (EC) 1257/1999 of 17 May 1999 on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). Brussels 1999.

EUROPEAN COMMISSION:
Overview of the Implementation of Rural Development Policy 2000-2006: Some Facts and Figures. Luxembourg 2003.

EUROPEAN COMMISSION:
Financial report: distribution of direct aid to farmers. Annex I, indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Reg. (EC) No 1259/1999, Brussels 2006, various issues.

EUROPEAN COMMISSION:
Financial report: distribution of direct aid to farmers. Annex I, indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation (EC) No 1782/2003, Brussels 2010, various issues.

EUROPEAN COUNCIL:
Council Regulation 1782/2003 from the 23rd of September 2003 Establishing Common Rules for Direct Support Schemes under the Common Agricultural Policy and Establishing Certain Support Schemes for Farmers. In: *Official Journal of the European Communities*, L 270(2003)/1.

EUROPEAN COUNCIL:
Council Regulation 795/2004 from the 21st of April 2004 Laying Down Detailed Rules for the Implementation of the Single Payment Scheme. In: *Official Journal of the European Communities*, L 141(2004)/1.

EUROPEAN COUNCIL:

Council Regulation 73/2009 from the 19th of January 2009 Establishing Common Rules for Direct Support Schemes under the Common Agricultural Policy and Establishing Certain Support Schemes for Farmers. In: Official Journal of the European Communities, L 30(2009a)/16.

EUROPEAN COUNCIL:

Council Regulation 1122/2009 from the 30th of November 2009 Laying down Detailed Rules for the Implementation of Cross-Compliance, Modulation and the Integrated Administration and Control System, Under the Direct Support Schemes for Farmers. In: Official Journal of the European Communities, L 316(2009b)/65.

EUROSTAT:

Structural survey, labour force survey und GDP, Daten zu den Mitgliedsländern der EU 2010. Online verfügbar unter: epp.eurostat.ec.europa.eu

FALCONER K., WARD, N.:

Using Modulation to Green the CAP: the UK Case. Land Use Policy, Vol. 17, No. 4(2000), S. 269-277.

HANSEN, H.:

Regionale Verteilungswirkungen der Europäischen Agrarpolitik: Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz. Göttingen: Cuvillier Verlag 2009.

HARSCHKE, J.:

Regionale Inzidenz und ökonomische Bestimmungsgrößen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. Schriften zur Internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung, Band 23. Peter Lang, Frankfurt am Main 2009.

HENKE, R., SARDONE, R.:

The Fortune of Modulation in the Process of CAP Reform. Paper at the 109th EAEE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms", Viterbo, Italien, 20.-21.11.2008.

HENNESSY, D.:

The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 80, No. 2(1998), S. 46-57.

KELLERMANN, K., SAHRBACHER, A., SAHRBACHER, C., BALMANN, A.:

Consequences of a Progressive Reduction of Direct Payments in Germany: Paving the Way for Post-2013? Agrarwirtschaft, Vol. 58, No. 4(2009), S. 198-208.

KEY, N., ROBERTS, M.:

Nonpecuniary Benefits to Farming: Implications for Supply Response to Decoupled Payments. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 91, No. 1(2009), S. 1-18.

KLEINHANSS, W.:

Auswirkungen und alternative Ausgestaltung der Modulation von Direktzahlungen. Agrarwirtschaft, Vol. 51, No. 8(2002), S. 405-415.

KOESTER, U.:

The Redistributive Effects of the Common Agricultural Financial System. European Review of Agricultural Economics, Vol. 4, No.4(1977a), S. 321-345.

KOESTER, U.:

EG-Agrarpolitik in der Sackgasse - Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden: Nomos 1977b.

LOWE, P., BULLER, H., WARD, N.:

Setting the Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Journal of Rural Studies, Vol. 18, No. 1(2002), S. 1-17.

MOSNIER, C., RIDIER, A., KÉPHALIACOS C., CARPY-GOULARD, F.:

Economic and Environmental Impact of the CAP Mid-Term Review on Arable Crop Farming in South-Western France. Ecological Economics, Vol. 68, No. 5(2009), S. 1408-1416.

PETERS, R.:

Shaping the Second Pillar of the CAP. Euro Choices, Summer 2002, No. 2, S. 20-21.

RIZOV, M.:

Rural Development and Welfare Implications of CAP Reforms. Journal of Policy Modeling, Vol. 26, No. 2(2004), S. 209-222.

SCKOKAI, P., MORO, D.:

Modeling the Reforms of the Common Agricultural Policy for Arable Crops under Uncertainty. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 88, No. 1(2006), S. 43-56.

SHUCKSMITH, M., THOMSON, K., ROBERTS, D.:

The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. CAB International, Oxfordshire 2005.

TARDITI, S., ZANIAS, G.:

Common Agricultural Policy. In: Hall R., A. Smith and L. Tsoukalis (editors), *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*. Oxford: Oxford University Press 2001, S. 179-216.

TRANter, R., SWINBANK, A., WOOLDRIDGE, M., COSTA, L., KNAPP, T., LITTLE, G., SOTTOMAYOR, M.:

Implication for Food Production, Land Use and Rural Development of the European Union's Single Farm Payment: Indications from a Survey of Farmers' Intentions in Germany, Portugal and the UK. *Food Policy*, Vol. 32, No. 5-6(2007), S. 656-671.

ZID:

Zentrale InVeKoS Datenbank 2007, Benutzeroberfläche der Zentralen InVeKoS Datenbank. Online verfügbar unter: <http://www.zi-daten.de>

Analyse und Bewertung von Reformvorschlägen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Hinblick auf Ressourcenschutz und Nachhaltigkeit

Dr. Stephanie Bissels & Dr. Rainer Oppermann

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung und Zielsetzung	142
2 Vorgehensweise und Methoden	143
2.1 Sammlung und Auswahl der Politikvorschläge	143
2.2 Szenarioanalyse auf der Ebene landwirtschaftlicher Betriebe	143
2.3 Bewertung der Politikvorschläge unter besonderer Berücksichtigung der Umweltwirkungen	145
3 Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen	146
4 Ergebnisse	147
4.1 Vergleichende Auswertung der Politikvorschläge	147
4.2 Szenarioanalyse: Vorstellung der Konzepte	151
4.3 Ergebnisse der Szenarioanalyse	157
4.4 Bewertung der Reformkonzepte	159
5 Diskussion	165
6 Fazit und Schlüsselfaktoren für eine nachhaltige Agrarpolitik	168
7 Literatur	170
Anhang	175

1 Einführung und Zielsetzung

Im Jahr 2003 begann eine grundlegende Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union mit dem Ziel, die Überschüsse der Agrarproduktion zu verringern und gleichzeitig die Umwelt in einem guten Zustand zu erhalten und diesen zu verbessern. Dabei wurde die zuvor an die Produktion gekoppelte Unterstützung der Landwirtschaft durch Zahlungen für eine landwirtschaftliche Nutzung unter Einhaltung bestimmter Umwelt- und Tierschutzstandards abgelöst (Artikel 5 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003). Die sogenannten Cross Compliance Regelungen führten zu einer ganzen Reihe von Anpassungsprozessen in der Landwirtschaft.

Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen, der Diskussion um Klima- und Ressourcenschutz und einer fortschreitenden Entleerung ländlicher Räume stellt sich die Frage, wie die Weichen der künftigen Agrarpolitik nach 2013 gestellt werden müssen. Insbesondere wird deutlich, dass die EU-Agrarförderung künftig klar begründeter Ziele und Strategien bedarf, um die öffentlichen Gelder zielgerichtet einzusetzen. In diesem Zusammenhang sind der Schutz der Umweltressourcen und die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit zentrale europäische Politikbereiche, zu denen die Landwirtschaft mit ihrem Nutzungsanteil von 53 % der Fläche Deutschlands entscheidend beitragen kann.

Die Vision für eine moderne Agrarpolitik ist, die europäische Landwirtschaft so weiterzuentwickeln und zu lenken, dass sie sowohl moderne Technologien z. B. in Pflanzenschutz und Nährstoffmanagement einsetzt und dadurch hohe und effiziente Ertragsleistungen erzielt, gleichzeitig aber auch eine langfristig nachhaltige Umweltsicherung gewährleistet.

Hauptziel der vorliegenden Studie ist es, die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Umweltwirkungen zu analysieren und zu bewerten. Dabei wird untersucht, wie die Politikvorschläge sich auf die Umweltressourcen Wasser, Boden, Klima, Biodiversität und Landschaft auswirken. Bezüglich der zu erwartenden Umweltwirkungen wird insbesondere die deutsche Situation betrachtet.

Aus der Analyse heraus werden Vorschläge und Empfehlungen entwickelt, wie das Feld der ökologischen Nachhaltigkeit in der künftigen Agrarpolitik berücksichtigt werden kann. Die Zielsetzung spannt daher einen Rahmen von der Analyse und Bewertung der Vorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Ressourcenschutzes bis hin zur innovativen Weiterentwicklung der Vorschläge unter Einbeziehung der Umweltsituation als zentrales europäisches Aktionsfeld der Landwirtschaft.

2 Vorgehensweise und Methoden

2.1 Sammlung und Auswahl der Politikvorschläge

Um einen Überblick über die Positionspapiere für die GAP nach 2013 zu bekommen, wurden sämtliche Politikvorschläge auf nationaler sowie europäischer Ebene gesammelt und kategorisiert. Die Sammlung und Literaturrecherche erfolgte vorwiegend per Internet. Insgesamt wurden 28 Positionspapiere analysiert und auf ihre Detailschärfe überprüft. Die wichtigsten Aussagen, beispielsweise zur Budgetierung, zu einzelnen politischen Instrumenten oder zu verschiedenen Umweltparametern wurden in einer Übersichtstabelle zusammengestellt (Tab. 1).

Im nächsten Schritt wurden aus den Vorschlägen sechs Positionspapiere ausgewählt und genauer analysiert. Hierbei handelt es sich um Vorschläge, die unterschiedliche Ansätze und politische Akteure widerspiegeln und gesellschaftlich relevant sind. Weitere Auswahlkriterien waren das Vorliegen eines Gesamtkonzeptes sowie die Detailgenauigkeit hinsichtlich der zu erwartenden Umweltwirkungen. Hierfür waren Angaben zur Höhe der Direktzahlungen, zur Ausgestaltung der Cross Compliance Regelungen oder zur Höhe und Finanzierung der Zahlungen aus der zweiten Säule relevant. Folgende Konzepte wurden ausgewählt (vgl. Kap. 4.2; eine Liste aller analysierten Positionspapiere findet sich im Anhang):

1. Positionspapier der Bundesregierung (Bundesregierung 2010)
2. Konzept nach Heißenhuber und Hofer (Heißenhuber 2008, Hofer et al. 2009)
3. Konzept nach Bureau und Mahé (Bureau & Mahé 2008)m
4. Konzept des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU 2009)
5. Konzept der Verbändeplattform in Deutschland (Euronatur & Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft et al. 2010)
6. Konzept des Instituts für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB 2010 a, b)

2.2 Szenarioanalyse auf der Ebene landwirtschaftlicher Betriebe

In der vorliegenden Untersuchung sollen die Auswirkungen der verschiedenen Politikvorschläge auf landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland abgeschätzt werden. Um mögliche Entwicklungen aufzuzeigen und transparent zu machen, wurden auf der Basis von Daten aus dem Testbetriebsnetz (BMELV 2010a) verschiedene Szenarien

entwickelt. Die vorliegende Szenarioanalyse kann dabei nur eine grobe Einschätzung der Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland liefern, da viele Variablen aufgrund der wenig konkreten Politikvorschläge nicht bekannt sind.

Für die Analyse wurden Durchschnittsbetriebe aus folgenden Betriebsformen ausgewählt: Ackerbau, Milchvieh, Futterbau, Veredlung und ökologisch wirtschaftende Betriebe. Datengrundlage waren die Buchführungsergebnisse aus dem Testbetriebsnetz der BMELV-Statistik im Wirtschaftsjahr 2008/09 (BMELV 2010a). Diese Buchführungsabschlüsse werden nach einheitlichen Regeln und von repräsentativ ausgewählten Betrieben in ganz Deutschland erstellt. Sie enthalten neben den ökonomischen Kennzahlen eine detaillierte Auflistung der durchschnittlichen Zahlungen aus der ersten und zweiten Säule der GAP. Für die Berechnungen wurden bei den Betriebsformen Ackerbau, Milchvieh, Futterbau und Veredlung die Buchführungsergebnisse von Haupterwerbsbetrieben der jeweils mittleren Größenklasse (Europäische Größeneinheit (EGE): 40 - 100) ausgewählt. Eine Ausnahme waren die ökologisch wirtschaftenden Haupterwerbsbetriebe, bei denen aufgrund der geringen Zahl der repräsentierten Betriebe keine Einteilung nach Größenklassen vorliegt. Hier wurde die Betriebsform Futterbau mit der höchsten Zahl der repräsentierten Betriebe analysiert.

Für jeden Durchschnittsbetrieb wurde zunächst die wirtschaftliche Ist-Situation 2008/2009 untersucht. Hierzu wurde die Summe der Direktzahlungen und Zuschüsse mit dem Betriebseinkommen verglichen. Das Betriebseinkommen¹ ist eine wichtige ökonomische Kennzahl, die als Indikator für die Wertschöpfung eines Betriebes steht.

In den Direktzahlungen und Zuschüssen sind neben der entkoppelten Betriebsprämie auch die Zahlungen der zweiten Säule, z.B. für Agrarumweltmaßnahmen, enthalten. Letztere sind für die Abschätzung der Umweltwirkungen der GAP entscheidend: Sie werden in den Ergebnissen hervorgehoben. Für die Berechnung der Szenarien wurde eine konstante Betriebs- und Produktionsstruktur angenommen. Anpassungsprozesse werden also nicht mit einbezogen, aber in der Diskussion erörtert.

¹ Definition Betriebseinkommen: Gewinn bzw. Jahresüberschuss vor Steuern zuzüglich Pachtaufwand, Zinsaufwand und Personalaufwand. Kennzahl entspricht der Summe aller im Unternehmen erzielten Faktoreinkommen, d.h. Betrag, der zur Entlohnung aller im Unternehmen eingesetzten Faktoren zur Verfügung steht (BMELV 2008).

2.3 Bewertung der Politikvorschläge unter besonderer Berücksichtigung der Umweltwirkungen

Zur Bewertung der ausgewählten Politikvorschläge wurden ein Katalog mit Leitfragen entwickelt und einheitliche Bewertungskriterien definiert. Eine direkte Beurteilung der Auswirkungen auf die Umweltparameter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Landschaft war in den Modellbetrieben aufgrund fehlender betriebsspezifischer Daten nicht möglich. Die Leitfragen wurden inhaltlich in verschiedene Schwerpunkte gegliedert. Im Mittelpunkt der Bewertung stehen die umwelt- und naturschutzfachlichen Anforderungen. Weitere Schwerpunkte sind das Zahlungssystem und das administrative System. Beide sind für die Umsetzung und Akzeptanz der umweltrelevanten Maßnahmen von Bedeutung (Zusatzbezahlung, Bürokratieaufwand, Kontrollmechanismen). Des Weiteren werden die Auswirkungen auf den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb betrachtet, z. B. die ausgezahlte Prämienhöhe. Die Bewertung erfolgt nach einer fünfstufigen Skala.

3 Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen

Die landwirtschaftliche Nutzung wirkt sich sowohl auf die abiotischen Ressourcen Boden, Wasser, Klima als auch auf die biotischen Ressourcen wie die Artenvielfalt aus. In den vergangenen Jahrzehnten sind durch zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft in vielen Regionen Europas Umweltprobleme entstanden oder haben sich verschärft (z. B. EEA 2009, Kleijn et al. 2009, EBCC 2008, Voříšek et al. 2010). Der Klimawandel, an dem die Landwirtschaft durch die Freisetzung klimarelevanter Gase beteiligt ist, die Wasserknappheit und -verschmutzung sowie der Verlust der Artenvielfalt in Agrarlandschaften sind die zentralen Umweltprobleme des 21. Jahrhunderts, auch aus globaler Sicht (UNEP 1999). Letztere wurden beim Health Check der GAP von der EU-Kommission als „neue Herausforderungen“ definiert (Europäische Kommission 2008, Europäische Kommission 2009). Hierzu werden im Folgenden einige kurze exemplarische Hinweise gegeben:

Boden- und Wasserschutz: Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft stellen nach wie vor eine der Hauptbelastungen der Gewässer in Europa dar. Während in Deutschland die Stickstoff- und Phosphateinträge aus urbanen Gebieten von 1983 bis 2005 um 70 % zurückgegangen sind, blieben die Einträge aus landwirtschaftlichen Quellen im selben Zeitraum auf gleichbleibend hohem Niveau (UBA 2010b). Zudem ist die Landwirtschaft in Deutschland mit mehr als 61 % der Gesamtstickstoffemissionen in Gewässer der größte Verursacher nachgewiesener Stickstoffbelastungen (UBA 2008).

Klimaschutz: Obwohl die Landwirtschaft in Deutschland mit nur etwa 13 % an den gesamten Treibhausgasemissionen beteiligt ist, ist sie die Hauptquelle der Emissionen von Methan und Lachgas (BMELV 2006). Die beiden Treibhausgase stammen aus der Wiederkäuerverdauung (Methan) und aus der Ackernutzung (Lachgas, Kohlendioxid). Zusätzlich werden durch Landnutzungsänderungen, wie Grünlandumbruch, Moor-entwässerung oder durch den Anbau humuszehrender Feldfrüchte wie Silomais, große Mengen an Kohlendioxid freigesetzt. Der damit verbundene Abbau von Bodenhumus führt zu erheblichen Kohlenstoffverlusten (z. B. Byrne et al. 2004, Körschens et al. 2004, Leithold & Hülsbergen 1998).

Biodiversität und Landschaft: Während die Landwirtschaft in den vergangenen Jahrhunderten zur Entstehung neuer Lebensräume beigetragen hat, ist die intensive landwirtschaftliche Nutzung heute ein Hauptfaktor für den Lebensraum- und Artenverlust der Kulturlandschaft. Höhere Düngergaben, früherer und häufigerer Schnitt sowie eine intensivere Beweidung wirken sich direkt auf die Pflanzen und Tiere aus (Bakker 1989, BfN 2008, Günther et al. 2005). Auf Ackerflächen sind Herbizideinsatz, hohe und dichtwachsende Kulturen, enge Fruchtfolgen oder der Wegfall von Kleinstrukturen und Brachflächen als wesentliche Ursachen zu nennen. Die Trends gelten

nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa (EEA 2009, Kleijn et al. 2009). Zusätzlich ist in Deutschland der Grünlandanteil, vor allem durch Grünlandumbruch, zwischen 2003 und 2008 um etwa 4 % zurückgegangen (BfN 2009).

Auf Ebene der Arten belegt der sogenannte Farmland Bird Index flächendeckend für Europa den Rückgang der Feld- und Wiesenvogelarten. In den vergangenen 44 Jahren ging die Individuenzahl der Vogelarten in der Agrarlandschaft um 44 % zurück, während der Rückgang der Waldvogelarten nur 9 % betrug (EBCC 2008; Gregory et al. 2005). Auch in Deutschland sind Feld- und Wiesenvögel gefährdet, vor allem die Feldlerche, der Große Brachvogel und das Braunkehlchen (Flade et al. 2008, Sudfeldt et al. 2009). Auch bei Schmetterlingen in Grünlandhabitaten ist in ganz Europa seit 1990 ein Rückgang um 60 % festzustellen (Van Sway et al. 2010). So sind in Deutschland zahlreiche Arten der Agrarlandschaft gefährdet (Binot et al. 1998).

Die Beispiele zeigen, dass die heutige Landwirtschaft negative Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen hat. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2003 konnte die Trends offensichtlich nicht aufhalten (z. B. Nitsch & Osterburg 2007, Osterburg et al. 2009, Oppermann et al. 2009/2010, Boccaccio et al. 2009 a, Boccaccio et al. 2009 b). Auch der Health Check brachte bislang nicht die geforderten Verbesserungen im Bereich Biodiversität oder Klimaschutz (Tietz 2010).

4 Ergebnisse

4.1 Vergleichende Auswertung der Politikvorschläge

Die analysierten Positionspapiere unterscheiden sich stark hinsichtlich Umfang, Detailgenauigkeit und konzeptioneller Vollständigkeit. Viele Papiere fokussieren nur auf bestimmte Elemente der Agrarpolitik, z. B. auf die Direktzahlungen. Ein Gesamtkonzept stellen nur wenige Politikvorschläge vor. Im Wesentlichen lassen sich aus den Positionen zwei Trends ableiten: Während die einen weitestgehend an der derzeitigen Politik festhalten (Bundesregierung, DBV), fordern die anderen eine grundlegende Reform, in der Gemeinwohlleistungen gezielt honoriert werden. Die letztere Gruppe untergliedert sich nochmals in Vorschläge, die einen Wegfall der ersten Säule und eine zielgerichtete zweite Säule fordern (Verbändeplattform Deutschlands) und in Konzepte, die höhere Anforderungen für Erste-Säule-Zahlungen sowie eine zielgerichtete zweite Säule verwirklichen wollen (SRU, DVL).

Tabelle 1: Übersicht über die analysierten Positionspapiere und deren Aussagen

Merkmale	Agrarministerkonferenz (April 2010)	Agrostar (2010)	BirdLife et al. (Dez 2009)	BUND (April 2010)	Bundesregierung (März 2010)	Bureau und Mahé (2008)	Copa/Cogeca (Mai 2010)	DBV (April 2010)	Die Grünen (Okt. 2010)	Die LINKE (Juni 2010)	DVL (Mai 2010)	EFNCP et al. (Sept. 2010)
Allgemeine Aussagen:												
Inhalt 1. Säule	v	v	k. A.	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Inhalt 2. Säule	v	v	k. A.	v	v	v	v	v	v	k. A.	v	v
Förderumfang 1. Säule	v	v	k. A.	v	v	v	v	v	~	v	v	v
Förderumfang 2. Säule	v	k. A.	k. A.	v	~	v	v	~	v	v	v	v
Aussagen zu politischen Instrumenten:												
Cross Compliance	v	k. A.	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	v	k. A.	v	v	v
Investitionsförderung	k. A.	k. A.	v	v	k. A.	~	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	v	k. A.
Ausgleichszulage	k. A.	k. A.	v	v	v	v	v	v	k. A.	k. A.	v	v
Leader	~	k. A.	v	k. A.	~	v	k. A.	k. A.	k. A.	v	v	v
Aussagen zur Finanzierung:												
Finanzierung der 1. Säule	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	v	v	k. A.	k. A.	v	v	k. A.
Finanzierung der 2. Säule	v	v	k. A.	v	k. A.	v	v	k. A.	k. A.	v	v	k. A.
Aussagen zu Agrarumweltmaßnahmen (AUM):												
konkrete Umweltziele	k. A.	k. A.	v v	v v	k. A.	v	k. A.	k. A.	v	~	v v	v v
Umfang AUM	k. A.	k. A.	~	v	k. A.	k. A.	k. A.	v	~	k. A.	v v	v
Inhalt AUM	k. A.	k. A.	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	v v	v
Biodiversität	~	k. A.	v v	v	~	v v	~	k. A.	v	~	v v	v
Klima	~	v	v v	v v	~	v v	~	k. A.	v	~	v v	v
Wasser	k. A.	v	v v	v	v	v	~	k. A.	v	~	v v	~
Boden	k. A.	k. A.	v	v v	k. A.	v	~	k. A.	v	k. A.	v v	~
Landschaft	~	k. A.	v v	~	~	v	~	k. A.	v	~	v v	v
Natura 2000/ FFH	k. A.	k. A.	v	v	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	v	v
Wasserrahmenrichtlinie	k. A.	k. A.	v	v	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	v	v

v = es werden mehr oder weniger ausführliche Aussagen zu dem Thema getroffen, v v = es werden konkrete Vorschläge vorgestellt, ~ = das Thema wird als Schlagwort erwähnt oder indirekt angesprochen, k. A. = keine Aussage. Die Literaturangaben (Positionspapiere mit Abkürzungen) sind im Anhang zusammengestellt.

ELO-BLI (Jan. 2010)	(Euronatur & Abl 2010) Verbändeplattform	Europäische Kommission (Nov. 2010)	French CAP-2013 Group (Feb. 2010)	Heißenhuber (2008)	Hofer et al. (2009)	IFAB (Juni + Okt. 2010)	IFOAM (Mai 2010)	LBV (Nov. 2009)	LUPG (März 2010)	Niederl. Regierung (2008)	RISE (Dez. 2009)	SPD (Diskussionspapier April 2010)	Sachverständigenrat für Umwelt (Nov. 2009)	Umweltbundesamt (Jan. 2010)	World Wildlife Fund (Nov. 2008)	Zahrnt (Dez. 2009)
v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	~	v	v	v	v	v	v
k. A.	v	k. A.	v	v	v	v	v	~	v	k. A.	k. A.	v	v	v	v	v
k. A.	v	k. A.	v	v	v	v	v	v	v	k. A.	k. A.	v	v	v	v	v
v	~	v	v	v	v	v	k. A.	~	v	v	v	v	v	v	v	k. A.
k. A.	v	~	k. A.	k. A.	k. A.	v	v	v	~	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
v	v	v	v	v	k. A.	v	k. A.	~	v	v	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	
k. A.	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	v	k. A.	v	k. A.	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
k. A.	k. A.	v	k. A.	v	v	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	v	v	v	k. A.	k. A.	k. A.
k. A.	v	v	k. A.	v	v	v	v	k. A.	k. A.	v	v	v	v	v	k. A.	v
v	v v	v	v v	k. A.	v v	v	v v	v v	v	v	k. A.	v v	v v	v v	v v	k. A.
k. A.	v v	k. A.	v	v	v v	v	v	~	k. A.	k. A.	k. A.	v v	v	~	k. A.	
v	v v	v	v	v	v v	v	v v	v v	v	v	~	v v	v	v	v	
v	v v	v	v	v	v v	v	v	v	v	v	v	~	v v	v v	v v	v
v	v v	v	v	v	v v	v	v	v	v	v	~	v v	v v	v v	v	k. A.
v	v	v	v	v	v v	k. A.	v	v	v	v	~	v v	v	+	k. A.	
k. A.	v	v	k. A.	k. A.	v	k. A.	v	v	v	v	k. A.	v	v	v	v	k. A.
k. A.	v	v	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	v	v	v	v	k. A.	v	v	v	v	k. A.

Aussagen zur Förderstruktur, Finanzierung und zu bestehenden politischen Instrumenten

In fast allen Positionspapieren werden inhaltliche Aussagen zur ersten und zweiten Säule getroffen (vgl. Tab. 1). Auch zum Förderumfang der ersten und zweiten Säule finden sich Äußerungen, die jedoch meist nicht über „Förderumfang beibehalten“ oder „Förderumfang reduzieren“ hinausgehen. Zur Frage der Finanzierung der beiden Säulen sprechen sich die einen für eine Beibehaltung der 100%igen EU-Finanzierung der ersten Säule und der nationalen Kofinanzierung der zweiten Säule aus, während andere z. T. einen einheitlichen nationalen Kofinanzierungssatz für beide Säulen fordern, um die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung nicht zu benachteiligen. Auf bestehende Instrumente der Agrarpolitik gehen die Papiere sehr unterschiedlich ein. Bei Cross Compliance weichen die Meinungen stark voneinander ab und reichen von „beibehalten“ bis hin zu „abschaffen“. Die Ausgleichszulage wird ebenfalls als Instrument thematisiert, bei dem es Weiterentwicklungsbedarf gibt.

Aussagen zum Ressourcenschutz

Ein Großteil der Papiere betont die Notwendigkeit, Umweltziele verstärkt in der GAP zu berücksichtigen. Von den sehr allgemeinen Zielen kommen jedoch nur wenige zu konkreten Zielen. So schlägt die Verbändeplattform in Deutschland z. B. einen maximalen Überschuss von 60 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr vor. Viele Umweltverbände gehen in ihren Vorschlägen detailliert auf Agrarumweltmaßnahmen (AUM) ein. Sie fordern eine deutliche Aufstockung der Finanzmittel und einen höheren EU-Anteil bei der Finanzierung der Programme. Ebenfalls wird auf eine inhaltliche Weiterentwicklung gedrängt, z. B. hinsichtlich des Klimaschutzes oder der Honorierung. Zudem werden größere finanzielle Anreize gefordert, um die Akzeptanz der Programme bei den Landwirten zu erhöhen. Im Folgenden wird anhand von Beispielen die Vielfalt der Vorschläge umrissen:

Biodiversität: Zur Erreichung der Biodiversitätsziele werden im Wesentlichen zwei Maßnahmen vorgeschlagen. Zum einen sollen sie über zielspezifisch wirkende und weiterentwickelte Agrarumweltmaßnahmen verwirklicht werden. Zum anderen soll anstelle der entkoppelten Betriebsprämie eine „ökologische Grundprämie“ gezahlt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Landwirt zehn Prozent seiner Fläche als „ökologische Vorrangfläche“ bereitstellt. Ziel der Prämie ist es, flächendeckend Mindestleistungen für den Umwelt- und Naturschutz sicherzustellen. Ein weiteres Konzept ist die Förderung von sogenannten „High Nature Value farming“-Systemen. Grundannahme dieser Systeme ist, dass eine hohe Biodiversität in Europa häufig mit einer extensiven Nutzung von Agrarflächen gekoppelt ist.

Klima: Zur Verringerung von Kohlenstoffemissionen und zur Erhöhung der Kohlenstoffbindung schlägt die EU-Kommission zusätzliche Direktiven über einfache Verträge vor. Viele Umweltverbände heben zudem die hohe Bedeutung des Moorschutzes vor. So sollen Moore nicht mehr entwässert werden und es soll ein generelles Umbruchverbot auf moorigen und anmoorigen Böden gelten. Weiterhin wird eine ausgeglichene Klimabilanz für landwirtschaftliche Betriebe gefordert, in der auch der Input wie Futtermittel mit eingerechnet ist. Das Umweltbundesamt stellt ferner die Agrardieselverbilligung in Frage, die keine Anreize zur Energieeinsparung schafft.

Wasser: Viele Politikvorschläge weisen auf die europäische Wasserrahmenrichtlinie hin und fordern eine zügige Umsetzung. Zudem wird darauf gedrängt, die Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft zu beschränken und den Wasserverbrauch zu reduzieren. Außerdem sollen wasserintensive Kulturen in Gebieten, die unter Wasserstress stehen, nicht mehr gefördert werden (z. B. in Spanien).

Boden: In Sachen Bodenschutz schlägt das Umweltbundesamt die Verabschiedung einer europäischen Bodenrahmenrichtlinie vor. Erforderlich seien vor allem Maßnahmen zum Humuserhalt und gegen Bodenerosion. Der SRU will Maßnahmen des Bodenschutzes über die ökologische Grundprämie regeln. Voraussetzung für den Erhalt der Prämie sollte die Vermeidung von Erosion und die Erhaltung organischer Substanz sein. Der BUND fordert ferner für jeden Betrieb eine ausgeglichene Bodenhumus-Bilanz und eine ausgeglichene Hoftorbilanz für Stickstoff und Phosphor.

Landschaft: Neben den ökologischen Vorrangflächen, die durch Hecken oder Blühstreifen positive Effekte auf die Landschaft erwarten lassen, schlagen SRU und DVL eine starke Erhöhung der Landschaftspflegemittel vor. Wichtigstes Ziel hierbei ist es, ökonomisch wenig ertragreiche Flächen, bei denen eine Nutzungsaufgabe droht, zu erhalten. Neben Landwirten, die die traditionellen Praktiken weiterführen, sollten die Mittel auch offen für andere, auf Landschaftspflege spezialisierte Betriebe, sein.

4.2 Szenarioanalyse: Vorstellung der Konzepte

Im Folgenden werden das Referenzszenario und vier GAP-Reform-Konzepte vorgestellt. Einen Überblick über die wichtigsten Aussagen der Konzepte gibt Tab. 2.

Tabelle 2: Ausgewählte Konzepte zur GAP nach 2013 im Überblick: Aussagen zu bestehenden und neuen Instrumenten sowie zur Finanzierung

	Referenzszenario Bundesregierung	Szenario I Heißenhuber 2008
1. Säule		
Bestehende Instrumente:		
Entkoppelte Betriebsprämie	beibehalten	reduzieren
Cross Compliance	k. A. / vereinfachen	beibehalten
Neue Instrumente:		
bodengebundene Tierprämie	k. A.	einführen
Grundzahlung für landwirtschaftliche Bewirtschaftung	k. A.	k. A.
Zahlung für benachteiligte Gebiete	k. A.	k. A.
Ökologische Grundprämie	k. A.	k. A.
Ressourcenschutzkomponente	k. A.	k. A.
Dauergrünlandprämie	k. A.	k. A.
Prämie für Natura 2000-Flächen	k. A.	k. A.
2. Säule		
Bestehende Instrumente:		
1. Achse: Investitionsförderung (121)	k. A.	k. A.
2. Achse: Ausgleichszulage (211 / 212)	beibehalten	weiterentwickeln
Agrarumweltmaßnahmen (214)	k. A.	beibehalten
3. Achse: Diversifizierung	k. A.	k. A.
4. Achse: Leader (412 / 413)	k. A.	beibehalten
Neue Instrumente:		
Landschaftspflegemittel *** (nach SRU)	k. A.	k. A.
Finanzierung der beiden Säulen:		
100% EU-Finanzierung der 1.Säule	beibehalten	beibehalten
100% EU-Finanzierung priorit. Maßn. (Wasser-Biodiversitäts- u. Klimaschutz)	k. A.	einführen
Nationale Ko-Finanzierung der 2.Säule	beibehalten	beibehalten

- * Die derzeitige entkoppelte Betriebsprämie soll abgeschafft und dafür eine Grundzahlung für landwirtschaftliche Bewirtschaftung sowie eine Zahlung für benachteiligte Gebiete eingeführt werden.
- ** Statt der entkoppelten Betriebsprämie soll nur noch eine sogenannte Ökologische Grundprämie gezahlt werden.
- *** Landschaftspflegemittel sind bereits jetzt Teil der Agrarumweltmaßnahmen (214), hier soll dies jedoch als besonderer Schwerpunkt ausgebildet werden.

Szenario II Bureau & Mahé	Szenario IIIa/IIIb SRU/Plattformpapier	Szenario IV IFAB
abschaffen*	abschaffen**	reduzieren
ausbauen	ausbauen	vereinfachen
k. A.	k. A.	k. A.
einführen	k. A.	k. A.
einführen	k. A.	k. A.
k. A.	einführen	k. A.
k. A.	k. A.	einführen
k. A.	einführen	einführen
k. A.	k. A.	einführen
k. A.	k. A./beschränken	k.A./beschränken
abschaffen	k. A.	k. A.
weiterentwickeln	verdoppeln	weiterentwickeln/ ausbauen
k. A.	k. A.	k. A.
k. A.	k. A.	k. A.
k. A.	einführen	k. A.
abschaffen	beibehalten/ abschaffen	beibehalten
k. A.	einführen/ k. A.	einführen
beibehalten	beibehalten	beibehalten u. differenzieren

Referenzszenario: Positionspapier der Bundesregierung (Bundesregierung 2010)

Die Bundesregierung setzt sich für eine weitgehende Fortführung des derzeitigen Modells der EU-Landwirtschaft ein. Der Weg zu einer stärkeren Marktorientierung, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und zu einer ressourcenschonenden, nachhaltigen Produktion solle fortgeführt werden. Zudem fordert sie die Beibehaltung der pauschalen Direktzahlungen. Für die zweite Säule wird z.B. eine stärkere Ausrichtung auf spezielle Leistungen der Landwirtschaft oder auf Maßnahmen zum Klimaschutz vorgeschlagen. In der vorliegenden Analyse werden die Forderungen der Bundesregierung als Referenzszenario eingesetzt, bei dem der Status Quo erhalten bleibt. Das Referenzszenario gilt als Vergleichsbasis.

Szenario I: Konzept nach Heißenhuber (2008) und Hofer et al. (2009)

Das von Heißenhuber (2008) verfasste und von Hofer et al. (2009) weiterentwickelte Konzept basiert auf einem 3-Stufen-Modell, das sich an die bisherige 2-Säulen-Struktur der GAP anlehnt. Die erste Stufe sieht neben einer reduzierten entkoppelten Betriebsprämie, genannt werden 150 €/ha, eine neue Prämie für bodengebundene Tierhaltung vor. Letztere soll eine wenig konzentrierte Tierhaltung stärken. Konkret wird von 100 Euro pro Großvieheinheit (GVE) für maximal zwei GVE pro Hektar gesprochen. Die zweite und dritte Stufe entsprechen der derzeitigen zweiten Säule. Darin enthalten sind Zahlungen, mit denen EU-Ziele wie Klima- oder Biodiversitätsschutz verwirklicht werden sollen und die zu mindestens 50 % durch die EU finanziert werden. Mit Zahlungen aus der dritten Stufe werden Programme von Mitgliedstaaten oder Regionen unterstützt. Für die Szenarioanalyse ergeben sich folgende Annahmen:

- (1) Kürzung der entkoppelten Betriebsprämie auf 150 €/ha
- (2) Prämie für bodengebundene Tierhaltung von 100 €/GVE für max. 2 GVE/ha
- (3) alle Zahlungen aus der zweiten Säule verändern sich nicht, auch nicht die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

Szenario II: Konzept nach Bureau und Mahé (Bureau & Mahé 2008)

Die Autoren schlagen hier ein dreistufiges Vertragszahlungssystem vor. Die erste Stufe sieht eine Grundzahlung für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in normalen Regionen vor, genannt werden 100 oder 150 Euro pro Hektar. Die Flächen müssen dazu in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden und es müssen einige leicht kontrollierbare Umweltleistungen, wie Gewässerrandstreifen oder die Bereitstellung einer bestimmten Fläche für die Biodiversität, erbracht werden. Die Zahlung der zweiten Stufe ist für Flächen in benachteiligten Gebieten vorgesehen. In einem Beispiel² wird von 400 Euro pro Hektar ausgegangen. Hier gelten über Cross Compliance strengere Einschränkungen als in der ersten Stufe. Die

dritte Stufe beinhaltet sogenannte „Grüne Punkt-Zahlungen“ für besondere Umweltleistungen wie die Bewirtschaftung von Natura 2000 Gebieten. Die Autoren schlagen eine Kofinanzierung für alle Zuwendungen vor. Für die Szenarioanalyse ergeben sich daraus folgende Annahmen:

- (1) Kürzung der entkoppelten Betriebsprämie in normalen Regionen auf 150 €/ha (trifft auf den Ackerbau und Veredelungsbetrieb zu)
- (2) Erweiterung der entkoppelten Betriebsprämie in benachteiligten Regionen auf 400 €/ha (hier angenommen für den Milchvieh-, Futterbau- und Biobetrieb)
- (3) Wegfall der Ausgleichszulage
- (4) Alle anderen Zahlungen verändern sich nicht

Szenario III: Konzepte des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU 2009) und der Verbändeplattform in Deutschland (Euronatur & Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft et al. 2010)

Das dritte Szenario umfasst die Konzepte des Sachverständigenrates für Umwelt und der deutschen Verbändeplattform. Beide Vorschläge fordern leistungsabhängige Zahlungen, die gekoppelt sind an die Bereitstellung von 10 % ökologischen Vorrangflächen und an Mindestleistungen wie eine dreigliedrige Fruchtfolge. Zudem sprechen sich beide für eine deutliche Aufstockung der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen aus, der SRU fordert hier eine Verdopplung der Mittel. Große Unterschiede ergeben sich bei der Finanzierung: Während der SRU für die 100 %ige EU-Finanzierung der ökologischen Grundprämie und der EU-prioritären AUM eintritt, fordert das Konzept der deutschen Verbändeplattform einen einheitlichen Kofinanzierungssatz für beide Säulen. Für das dritte Szenario ergeben sich daraus folgende Annahmen:

- (1) Abschaffung der entkoppelten Betriebsprämie und Einführung einer ökologischen Grundprämie von 200 €/ha (Voraussetzung für den Erhalt der Prämie ist die Einrichtung von ökologischen Vorrangflächen auf 10 % der Landwirtschaftsfläche)
- (2) Verdopplung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen
- (3) Alle anderen Zahlungen verändern sich nicht

¹ Bureau & Mahé (2008) führen auf S. 71 ein Beispiel an, bei dem ein 50 ha Betrieb in einer benachteiligten Region bis zu 20 000 € erhalten kann (50 x 400 €).

In der Beispielrechnung wird davon ausgegangen, dass die Landwirte an der ökologischen Grundprämie teilnehmen und die Voraussetzungen erfüllen.

Szenario IV: Konzept des Instituts für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB 2010)

Das Konzept des IFAB entstand als Grundlage für die Politikberatung auf nationaler und europäischer Ebene im Juni 2010 und wurde im Oktober 2010 auf Basis der Kommissionsmitteilung vom 29.09.2010 weiterentwickelt.³ In seinem Konzept schlägt das IFAB Direktzahlungen im Umfang von 230 €/ha vor (unterteilt in eine Basiszahlung – reduzierte entkoppelte Betriebsprämie von 80 €/ha und eine Ressourcenschutzkomponente von 150 €/ha). Voraussetzung für den Erhalt der Zahlungen ist die Einhaltung der Cross Compliance Standards, die ggf. stark reduziert werden. Die Ressourcenschutzkomponente ist an die Bedingung geknüpft, mindestens 10 % der Betriebsfläche für EU-prioritären Ressourcenschutz (Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutz) bereitzustellen. Zudem werden weitere pauschale Prämien z. B. für die Bewirtschaftung von Natura 2000-Flächen und für Dauergrünland als Direktzahlungen empfohlen. Elementar mit den Direktzahlungen verknüpft, sind die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Hier wird unterschieden zwischen den EU-prioritären AUM, die zu 90 % von der EU finanziert werden und den regionalen AUM, die zu 50 % von der EU finanziert werden. Die EU-prioritären AUM sollen insbesondere auf den Ressourcenschutzflächen des Betriebes und ggf. auf weiteren Flächen durchgeführt werden. Die Maßnahmenprämien und erfolgsorientierten Zusatzprämien sollen attraktiv für die Landwirte sein und die Umweltmaßnahmen nachhaltig in den Betrieb integrieren.

Annahmen für die Berechnungen auf Basis des Konzeptes des IFAB sind:

- (1) Eine entkoppelte Betriebs- und Ressourcenschutzprämie in Höhe von zusammen 230 €/ha für den Gesamtbetrieb
- (2) Einführung der Dauergrünlandprämie von 50 €/ha Dauergrünland
- (3) Zu den bisherigen Zahlungen für AUM kommen Zahlungen für prioritäre AUM. Pauschal wird für alle Betriebsformen ein Betrag von 500 €/ha für 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche angenommen.

In der Beispielrechnung wird davon ausgegangen, dass die Landwirte bei der Ressourcenschutzkomponente mitmachen und die Voraussetzungen erfüllen.

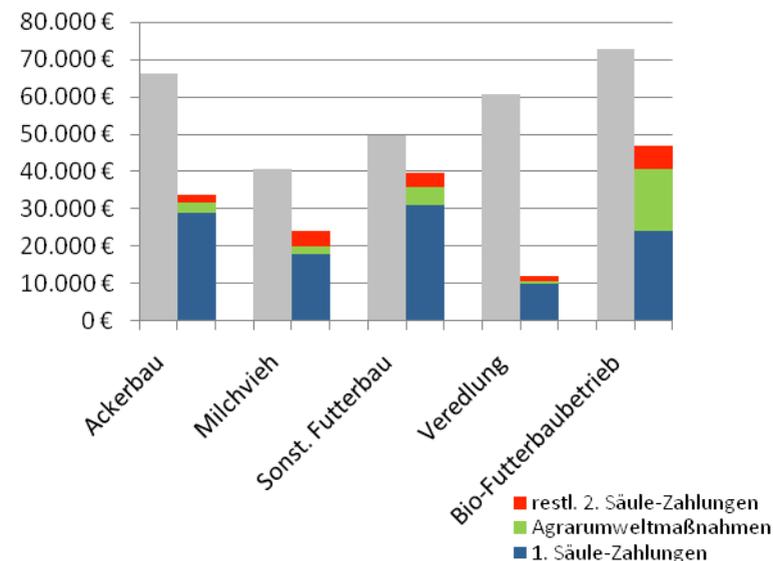
¹ Das IFAB-Konzept stammt im Wesentlichen von den Autoren dieses Beitrags. Dennoch wird es hier vergleichend aufgenommen, um später Doppelungen bei der Darstellung von Zukunftsperspektiven zu vermeiden.

4.3 Ergebnisse der Szenarioanalyse

Analyse der Ist-Situation (Referenzszenario)

Die Bedeutung der Direktzahlungen und Zuschüsse für das landwirtschaftliche Betriebseinkommen ist je nach Betriebsform sehr unterschiedlich. Die meisten Betriebe waren im Jahr 2008/2009 zu einem großen Teil von den Zahlungen abhängig (Abb. 1). Einzige Ausnahme ist der Durchschnitts-Veredelungsbetrieb, bei dem die Direktzahlungen und Zuschüsse nur etwa 20 % des gesamten Betriebseinkommens ausmachten. Der Durchschnitts-Futterbaubetrieb erreichte mit einem Prämienanteil von 80 % den höchsten Wert. Bei den anderen Betrieben betrug der Anteil der Direktzahlungen und Zuschüsse über 50 % des Betriebseinkommens. Das höchste Betriebseinkommen erreichte der Bio-Futterbau-Betrieb, der gleichzeitig mit rund 47.000 Euro auch die höchste absolute Prämiensumme erhielt. Im Gegensatz zu den anderen Betriebsformen sind hier auch die Zahlungen aus AUM von entscheidender Bedeutung.

Abb. 1: Betriebseinkommen und Prämiensumme, aufgeteilt nach 1. Säule-Zahlungen, Agrarumweltmaßnahmen und anderen 2. Säule-Zahlungen im Wirtschaftsjahr 2008/2009



Begriffserklärungen: **Betriebseinkommen:** Gewinn bzw. Jahresüberschuss vor Steuern zuzüglich Pachtaufwand, Zinsaufwand und Personalaufwand. Die Kennzahl entspricht der Summe aller im Unternehmen erzielten Faktoreinkommen, d.h. dem Betrag, der zur Entlohnung aller im Unternehmen eingesetzten Faktoren zur Verfügung steht (BMVEL 2008).

Einzelergebnisse aus den Szenarien

Das Szenario I wirkt sich unterschiedlich auf die verschiedenen Betriebsformen aus (Abb. 2). Mit Prämienverlusten von etwa 34 % gegenüber dem Status Quo muss der Ackerbaubetrieb die größten Einbußen hinnehmen. Auch der Veredelungsbetrieb und der Futterbaubetrieb müssen mit einer geringeren Prämienhöhe rechnen. Bei letzterem kann selbst die bodengebundene Tierprämie den Verlust der im Referenzjahr mit 395 €/ha sehr hohen Betriebsprämie nicht ausgleichen. Bei dem Milchvieh- und dem Bio-Futterbaubetrieben sind die Zahlungen aus der ersten Säule nur leicht gesunken, die bodengebundene Tierprämie wirkt hier ausgleichend.

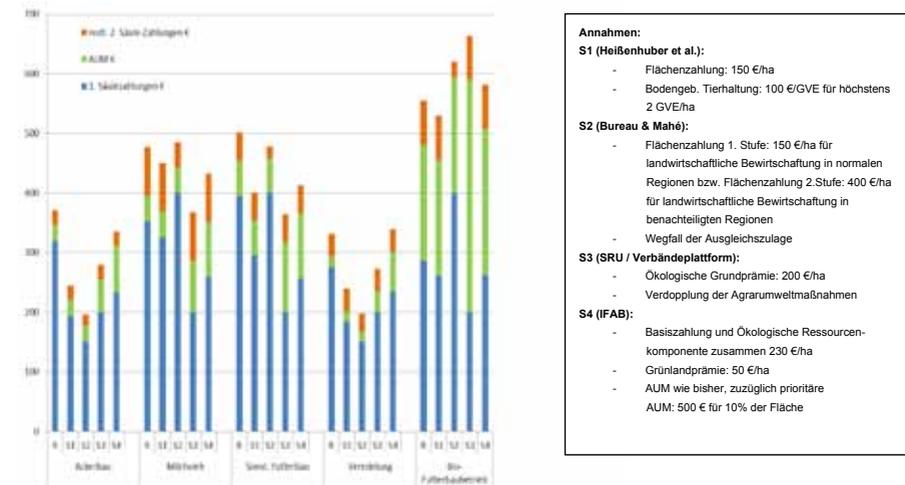
Im Szenario II verlieren Ackerbau- und Veredelungsbetriebe deutlich. Der Ackerbaubetrieb erhält noch rund die Hälfte der ursprünglichen Zahlungen. Beim Milchvieh- und beim Futterbaubetrieb kann das Niveau aus dem Referenzjahr in etwa gehalten werden, der Milchviehbetrieb gewinnt sogar leicht (+ 2 %). Deutlicher Gewinner im Szenario II ist der Bio-Futterbaubetrieb mit einem Plus von 12 %. Mit der Prämie für benachteiligte Gebiete von 400 €/ha konnte der Betrieb die Höhe der Zahlungen aus der ersten Säule deutlich steigern.

Im Szenario III verlieren der Ackerbau-, der Milchvieh-, der Futterbau- und der Veredelungsbetrieb Direktzahlungen und Zuschüsse im Umfang von 20 % bis 30 % im Vergleich zum Referenzjahr. Deutlicher Gewinner nach dem Konzept des Sachverständigenrates für Umwelt mit einem Plus von 20 % ist der Bio-Futterbaubetrieb, der bereits im Referenzjahr hohe Zahlungen für AUM erhielt und daher vom Ausbau der Agrarumweltzahlungen profitiert.

Im Szenario IV muss der Futterbaubetrieb mit etwa 18 % die größten Prämienverluste hinnehmen. Auch der Ackerbau- und der Milchviehbetrieb müssen mit weniger Direktzahlungen und Zuschüssen auskommen. Der Veredelungsbetrieb kann in etwa mit der gleichen Prämiensumme rechnen. Leicht hinzu gewinnt der Bio-Futterbaubetrieb. Im Gegensatz zu den anderen Szenarien ist bei Szenario IV das Potential für Betriebsanpassungsmaßnahmen besonders groß, da durch ein umfangreiches Programm von attraktiv gestalteten EU-prioritären Agrarumweltmaßnahmen Möglichkeiten zur Prämienaufstockung bestehen.

Die Rechenergebnisse aus den Szenarien zeigen eine unterschiedliche Auswirkung der Prämienhöhen je nach Szenario. Allerdings können die Berechnungen in diesem Rahmen nicht die differenzierten Anpassungsmechanismen berücksichtigen und bestimmte Annahmen wie z. B. die Verdoppelung von Agrarumweltmaßnahmen sind nicht ohne weiteres umzusetzen. Dennoch helfen die Szenarien die betrieblichen Auswirkungen abzuschätzen und die Reformvorschläge zu bewerten.

Abb. 2: Zuschüsse in €/ha, aufgeteilt nach 1. Säule-Zahlungen, Agrarumweltmaßnahmen und restl. 2.Säule-Zahlungen, in den verschiedenen Szenarien S1-S4 im Vergleich zum Referenzszenario (R).



Anmerkung: Bei allen Szenarien wird eine Beibehaltung des Status quo bezüglich Anbau von Kulturen und Nutzungsformen angenommen. Anpassungsmaßnahmen sind jedoch sehr wahrscheinlich, können aber hier nicht berücksichtigt werden.

4.4 Bewertung der Reformkonzepte

Bewertung des Status Quo

Wie in Kapitel 3.1 erörtert, muss das derzeitige System der GAP aus umwelt- und naturschutzfachlicher Sicht als nicht zufriedenstellend bewertet werden. In Tab. 3 sind dazu anhand von Leitfragen unter dem Punkt „fachliche Anforderungen“ die zentralen Bewertungselemente dargestellt. Sie sind im Referenzszenario durchweg negativ bewertet, da die Direktzahlungen der ersten Säule pauschal erfolgen und kaum an konkrete Umweltleistungen gekoppelt sind (vgl. Tab. 3). Mehr Umwelt- und Naturschutz in der Fläche kann so nicht erreicht werden. Das derzeitige Zahlungssystem bietet zudem keine Anreize für zusätzliche Umweltleistungen. Das aktuelle administrative System wird vor allem wegen des hohen Bürokratieaufwandes von vielen Seiten kritisiert. Es kann jedoch als „eingespielt“ bezeichnet werden und erlaubt daher eine relativ präzise Planung der Budgetierung.

Tab.3: Vergleichende Bewertung der Szenarien anhand von Leitfragen

	Referenz-szenario	SZ I Heißenhu- ber et al.	SZ II Bureau & Mahé	SZ IIIa SRU	SZ IIIb Verbände- plattform	SZ IV IFAB
1. Fachliche Anforderungen						
Sind Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen obligatorisch für den Erhalt von Direktzahlungen?	--	--	++	++	++	++
Erfolgen die Umwelleistungen der 1. Säule zielspezifisch? (flächige Umwelanforderungen)	--	--	+/-	+	+	+
Wird die Zielerreichung in allen Regionen gewährleistet (Intensiv- und Extensivregionen)?	--	--	++	++	++	++
Werden AUM von EU-prioritärer Bedeutung zu mindestens 90% von der EU gefördert?	--	+/-	--	++	--	++
Wird eine hohe Qualität der Umsetzung gefördert?	--	--	--	--	--	+
Wird mehr Natur- und Umweltschutz auf Acker und Grünland erreicht?	--	-	+/-	+	+	+
2. Zahlungssystem						
Gibt es eine Zusatzbezahlung für die Erbringung von Umwelleistungen in der 1. Säule?	--	--	--	++	--	++
Ist die Höhe der Umweltzahlungen ein Anreiz gute Qualität zu erzielen?	--	--	--	--	--	+
Können alle Landwirte bei dem neuen Fördersystem mitmachen?	++	++	++	+	+	+
3. Administratives System						
Wird die Bürokratie schlanker sein als bisher?	+/-	-	-	--	--	+/-
Kann der Kontrollaufwand reduziert werden?	+/-	+/-	+/-	--	--	+
Bleibt der Kofinanzierungsanteil der Länder in einem vertretbaren Rahmen? (ungefähr gleich)	+/-	+	--	++	--	++
Lässt sich das Budget gut planen?	++	-	+	--	+	-
4. Einzelbetriebliche Auswirkungen						
Erhalten die Landwirte weniger Prämien aus der 1. Säule?	+/-	+	+/-	++	++	+
Sind die Landwirte flexibel in der Wahl der Umweltmaßnahmen der 1. Säule?	--	--	--	+	--	+
Legende: Antworten auf die Leitfragen						
-- = nein	- = nein (mit Ein-schränkungen)	+/- = teilweise; unverändert	+ = ja (mit Ein-schränkungen)	++ = ja	Nebenstehende Legende: Antworten auf die Leitfragen	

Zu beachten ist, dass die Bewertung stets sehr kritisch vorgenommen wurde, d.h. eine negative Beurteilung (-, --) erfolgte, wenn nicht eindeutig anders gerichtete diesbezügliche Aussagen in den den Szenarien zugrunde liegenden Politikvorschlägen enthalten sind, die eine andere Beurteilung nahelegen. Auf die Vergabe von ?? wurde bewusst verzichtet.

Bewertung des Konzeptes von Heißenhuber (2008) und Hofer et al. (2009)

Das Konzept von Heißenhuber und Hofer et al. erhält für die Umweltwirkungen eine insgesamt geringe Gesamtbewertung. Hauptgrund dafür ist, dass die Erbringung von über die Cross-Compliance Verpflichtung hinausgehende Umwelleistungen nicht zu zusätzlichen Zahlungen führt. Damit ist es auch nicht wahrscheinlich, dass Umweltziele mehr als bisher angesteuert werden. Vor allem in Intensivregionen wird es voraussichtlich nicht zu einer flächendeckenden Umsetzung von Umweltmaßnahmen kommen. Dennoch bietet das Konzept auch Vorteile, da durch Maßnahmen wie die bodengebundene Tierprämie oder die Umgestaltung der Ausgleichszulage, die landwirtschaftliche Bewirtschaftung v. a. in benachteiligten Gebieten stärker gefördert wird. Probleme, wie die Nutzungsaufgabe auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen, können so eingegrenzt werden. Positiv zu bewerten ist, dass die Autoren die Bedeutung von Maßnahmen zur Erreichung der EU-Ziele Klima-, Wasser- und Biodiversitätsschutz hervorheben. Für die Kofinanzierung schlagen sie jedoch einen EU-Anteil von mindestens 50 Prozent vor. Im Vergleich zu anderen Konzepten, die von mindestens 90 %-EU-Kofinanzierungsanteil sprechen, ist der Wert als gering einzustufen. Die Länder müssen je nach tatsächlich angewendeten Kofinanzierungsanteil mit erheblichen Mehrbelastungen rechnen. Der Bürokratie- und Kontrollaufwand nach dem Modell von Heißenhuber et al. wird aufgrund der Einführung der bodengebundenen Tierprämie und den neuen Regelungen zur Ausgleichszulage im Vergleich zum Status Quo zwar steigen, da aber betriebsindividuelle Maßnahmen in der ersten Säule nicht vorgesehen sind, wird sich der zusätzliche Aufwand in Grenzen halten. Bei den einzelbetrieblichen Auswirkungen erhält das Konzept nach Heißenhuber et al. in der Bewertung ein „-“, da vor allem Ackerbaubetriebe deutliche Einbußen hinnehmen müssen, während sie bei viehhaltenden Betrieben relativ gering sind. Das bestätigen auch die Auswertungen von Hofer et al. (2009), die nicht nur Ergebnisse für Deutschland, sondern auch für andere EU-Mitgliedsländer zeigen.

Bewertung des Konzeptes nach Bureau & Mahé (Notre Europe)

Hinsichtlich der Umweltwirkungen erhält das Konzept nach Bureau & Mahé eine durchschnittliche Gesamtbewertung. Für den Erhalt von Direktzahlungen sind Umweltmaßnahmen zwar obligatorisch, womit eine Zielerreichung in Intensiv- und Extensivregionen wahrscheinlich wäre. Die Umwelleistungen entsprechen aber im Wesentlichen den bisherigen Cross-Compliance-Regelungen, die durch „wenige und leicht zu kontrollierende“ zielspezifische Maßnahmen wie Gewässerrandstreifen oder einem bestimmten Anteil der Fläche für die Biodiversität ergänzt werden. Die Umwelleistungen der ersten Säule erscheinen insgesamt aber wenig differenziert und eine regionale Ausrichtung, zum Beispiel durch die Kopplung mit AUM, ist nicht geplant. Zudem sollen die Direktzahlungen von den Mitgliedsländern kofinanziert werden, was die Länder zusätzlich belastet und die EU-weite Umsetzung erschwert. Agrarumweltmaßnahmen, oder nach Bureau & Mahé sogenannte Grüne-Punkt-Zah-

lungen, die von EU-weiter Bedeutung sind, werden in dem Konzept nicht hervorgehoben. Hier ist, wie bislang, eine 50 %ige Kofinanzierung durch die Mitgliedsländer vorgesehen. Auch eine Zusatzbezahlung für die Umwelleistungen der ersten Säule oder für besonders gute Qualität wird nicht vorgeschlagen. Durch die ergänzten Cross-Compliance-Regelungen wird der Bürokratieaufwand im Vergleich zum Status Quo etwas steigen und die Kontrollen werden voraussichtlich erhöht. Bei den einzelbetrieblichen Auswirkungen erhält das Konzept nach Bureau & Mahé die Bewertung „+/-“. Während Ackerbau- und Veredelungsbetriebe große Verluste hinnehmen müssen, können andere Betriebsformen mit ähnlichen Prämiensummen rechnen oder sogar profitieren.

Bewertung des Konzeptes des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)

Das Konzept des Sachverständigenrates für Umweltfragen erfüllt größtenteils die fachlichen Anforderungen aus Umweltsicht. Erhalten die Landwirte Direktzahlungen, sind sie verpflichtet, zielspezifische Umwelleistungen wie das Einrichten von ökologischen Vorrangflächen auf 10 % ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche zu erbringen. Damit ist eine flächendeckende Umsetzung von Umweltmaßnahmen wahrscheinlich. Der SRU betont zudem eine vollständige EU-Finanzierung von EU-prioritären AUM. Auch eine Zusatzbezahlung für die Erbringung von Umwelleistungen aus der ersten Säule ist vorgesehen. Zum einen würde die Erhaltung von ökologisch bedeutsamen Dauergrünland honoriert, zum anderen würde die Möglichkeit, Flächen mit bestimmten AUM als ökologische Vorrangflächen einzusetzen, von Vorteil sein. Daraus ergibt sich ein weiterer wichtiger Vorteil: die Landwirte sind flexibel in der Wahl der Umweltmaßnahmen, sie können sich die Leistungen aus einem Katalog auswählen. Die Nachteile des Systems sind ein höherer Bürokratieaufwand mit einem weiterentwickelten Kontrollsystem sowie eine schwierigere Budgetplanung durch freiwillige und betriebsindividuelle Zahlungen für AUM. Bezogen auf den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb, müssen die Landwirte, wenn sie nicht an der ökologischen Grundprämie teilnehmen, mit drastischen Veränderungen, nämlich einem kompletten Wegfall der Direktzahlungen rechnen. Eine Basisprämie für alle Landwirte, die die einzelbetrieblichen Auswirkungen etwas abfedern könnte, ist nicht geplant.

Bewertung des Konzeptes der Verbändeplattform in Deutschland

Das Konzept der Verbändeplattform in Deutschland erfüllt viele umwelt- und naturschutzfachlichen Anforderungen. Allerdings ist die 50 %ige Kofinanzierung aller Zahlungen als problematisch zu sehen. Die Durchführung von Umwelleistungen wäre dadurch an die finanziellen Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten gebunden. Obwohl durch die Kopplung der Zahlungen an ökologische Vorrangflächen Umwelleistungen flächendeckend erbracht werden müssten, ist es fraglich, wie die Umsetzung in finanzschwachen EU-Ländern aussehen würde. Die Nachteile des Systems sind, ähnlich wie im SRU-Konzept, ein höherer Bürokratieaufwand sowie ein vermutlich umfangreicheres Kontrollsystem. Was die einzelbetrieblichen Auswirkungen betrifft,

müssten die Landwirte mit drastischen Einbußen und einem kompletten Wegfall der Direktzahlungen rechnen, wenn sie nicht an dem neuen System teilnehmen.

Bewertung des Konzeptes des Instituts für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)

Das Konzept des IFAB erfüllt die fachlichen Anforderungen aus Umwelt- und Naturschutzsicht. Um die Ressourcenschutzkomponente zu erhalten, müssen die Landwirte mindestens 10 % der Betriebsflächen für EU-prioritären Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutz bereitstellen. Die Auswahl der Flächen und der darauf durchgeführten AUM erfolgen standort- und betriebsindividuell und werden separat und angemessen honoriert. Für den einzelnen Landwirt besteht so ein Anreiz Umweltmaßnahmen ggf. auch in größerem Umfang durchzuführen. Landwirte, die bisher schon freiwillig an Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen haben, werden nicht benachteiligt, sie können dieselbe oder eine bessere Entlohnung erhalten wie vor Einführung der Ressourcenschutzkomponente. Vorgesehen sind zudem Bonuszahlungen für eine besondere Qualität der erbrachten Umwelleistungen (ergebnisorientierte Honorierung). Die Landwirte entwickeln so ein „Qualitätsdenken“, sie werden stärker in das Umweldenken einbezogen und Umweltziele werden besser kommuniziert. Positiv zu bewerten ist zudem die vorgeschlagene 90-100 %ige Finanzierung der EU-prioritären AUM. Die finanzielle Belastung für die Umsetzung der EU-Ziele ist damit für die Mitgliedsländer begrenzt und die EU-weite Umsetzung gut möglich. Hervorzuheben beim IFAB-Konzept ist ein geplantes Beratungs- und Managementsystem, das die Landwirte vor Ort bei der Auswahl und Beantragung der Maßnahmen sowie beim Management der Extensivflächen unterstützt. Zertifizierte Berater sollen zum Einsatz kommen und so die Umsetzung des Ressourcenschutzes erleichtern und durch Zertifizierung von Betrieben den Kontrollaufwand reduzieren. Damit kann eine hohe Qualität der Umwelleistungen gesichert werden und ein höherer Kontrollaufwand ist nicht notwendig, da die zertifizierten Berater das Administrations- und Umsetzungs-Management unterstützen können. Die Landwirte werden auf diese Weise „mitgenommen“ und Unklarheiten können beseitigt werden. Als Nachteil des Systems wird die schlechtere Planbarkeit des Budgets bewertet. Die betriebsindividuelle und eine eventuelle jährliche Neuentcheidungsoption für AUM könnte es schwieriger machen, die Ausgaben für AUM genau abzuschätzen. Wie die Ergebnisse aus der Szenarioanalyse zeigen, sind die einzelbetrieblichen Auswirkungen, auch durch die Einführung einer Basiszahlung für alle Landwirte, relativ moderat. Nehmen die Landwirte die Ressourcenschutzkomponente in Anspruch, können alle Betriebe, auch die Ackerbau- und Veredelungsbetriebe, in etwa die gleichen Zahlungen erhalten, wie im derzeitigen System, und nur in sehr intensiv wirtschaftenden Betrieben wären Ertragseinbußen zu erwarten.

5 Diskussion

Viele agrarpolitischen Analysen stellen Defizite der derzeitigen Agrarpolitik fest. Hauptkritikpunkte sind insbesondere die nicht adäquat differenzierte Höhe von Direktzahlungen und die ungenügende Erbringung von gesellschaftlich gewünschten Leistungen. So nehmen trotz umfangreicher Agrarzahlungen Umweltprobleme weiter zu. Die in der vorliegenden Studie analysierten Konzepte gehen in unterschiedlichem Umfang darauf ein.

Im Konzept von Heißenhuber und Hofer et al. schlagen die Autoren weiterhin pauschale, aber reduzierte Direktzahlungen vor. Viele Betriebe, so die Autoren, sind derzeit ohne Direktzahlungen nicht lebensfähig (Hofer et al. 2009). Sie begründen die generelle Notwendigkeit von Direktzahlungen mit höheren Produktionskosten in der Europäischen Union gegenüber Exportländern. Die höheren Produktionskosten seien auf höhere Löhne und ein insgesamt höheres Kostenumfeld, z. B. höhere Kosten für Maschinen, Gebäude oder Boden zurückzuführen. Die durch EU-Auflagen im Umweltschutz, bei der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, bei Tiergesundheit und Tierschutz verursachten Kosten spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Neben Grote et al. (2002) und Hirschfeld (2006) belegen auch Zimmer et al. (2010) den geringen Einfluss von höheren Umweltstandards auf die Produktionskosten.

Die Zahlungen der ersten Säule sollen bei Heißenhuber (2008) durch die zusätzlich geplante bodengebundene Tierprämie und die Umgestaltung der Ausgleichszulage differenzierter verteilt werden, damit die Betriebe je nach Betriebsform und Standortbedingungen unterschiedlich profitieren. Ziel der Reformen ist es, den Strukturwandel mit seinen negativen Effekten für Umwelt und Landschaft aufzuhalten und so indirekt die Umweltbelastungen, die z.B. durch eine intensive und konzentrierte Tierhaltung entstehen, zu reduzieren.

Das Ziel, den Strukturwandel aufzuhalten und insbesondere Betriebe in benachteiligten Regionen zu fördern, verfolgen auch die Agrarökonominnen Bureau & Mahé. Um die negativen Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion effektiver zu bremsen, vertreten sie ebenso wie der Sachverständigenrat für Umwelt und das Plattformpapier der Verbände in Deutschland die Ansicht, alle Direktzahlungen an gesellschaftlich relevante Gegenleistungen zu knüpfen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV 2010b) fordert hingegen das Auslaufen der Direktzahlungen, da die Landwirte einen großen Teil der Zahlungen an die Verpächter und den Handel weitergeben und in den vergangenen Jahren der Strukturwandel auch trotz hoher Direktzahlungen weiter stattgefunden hat. Um den Strukturwandel mit den

negativen Effekten für die Umwelt abzufedern, sollte vielmehr die Ausgleichszulage ausgebaut werden.

Bezüglich der zu erwartenden Umweltwirkungen fällt die Bewertung der Konzepte sehr unterschiedlich aus. Ob konkrete Ziele, wie die Erhaltung der Biodiversität, die Verbesserung des Wasserschutzes oder des Klimaschutzes erreicht werden können, ist in einigen Konzepten fraglich. Selbst wenn, wie bei Heißenhuber und Hofer et al. vorgesehen, entsprechende Maßnahmen der zweiten Säule ausgebaut und zu mindestens 50 % von der EU finanziert werden, ist ohne zusätzliche finanzielle Anreize die Akzeptanz der Landwirte ungewiss und eine Umsetzung der Ziele in ganz Deutschland unwahrscheinlich. Auch die finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedsländer erschwert eine flächendeckende Zielerreichung.

Die Einrichtung eines Mindestumfangs an extensiv genutzten Flächen zur Umsetzung von Ressourcenschutz bietet generell eine gute Möglichkeit verschiedene und dem Naturraum angepasste Umweltleistungen flächendeckend umzusetzen. Positive Erfahrungen in der Praxis hat die Schweiz mit ihrem Konzept gemacht. Die Schweizer Landwirte müssen, wenn sie staatliche Direktzahlungen erhalten möchten, 7 % ihrer Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen ausgliedern (Gujer 2003, Lanz et al. 2010). Wie Studien belegen, konnte durch entsprechende Aufwertungsmaßnahmen in bestimmten Regionen der Bestand von Feldlerchen, anderer Feldvögel und des Feldhasen erhöht werden (Jenny 2007, Holzgang et al. 2005). Trotz der positiven Ansätze wird aber auch in der Schweiz die Effizienz des derzeitigen Zahlungssystems kritisiert. So werden durch pauschale Direktzahlungen nach wie vor nicht nachhaltige und für die Umwelt problematische Produktionsweisen gefördert (Bosshard et al. 2010). Um die Wirksamkeit zu verbessern, sollen in der anstehenden Reform Maßnahmen mit unspezifischer Ziel- ausrichtung verstärkt durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden (Lanz et al. 2010).

Darauf wird auch in einigen der vorliegenden Konzepte zur Reform der EU-Agrarpolitik hingewiesen. Wie bei IFAB (2010) ausgeführt, ist für eine effiziente Erreichung der EU-Umweltziele eine zielgerichtete Maßnahmen-Planung und Umsetzung in ausreichend großem Umfang von zentraler Bedeutung. Wesentlich ist dabei die Möglichkeit, die Maßnahmen betriebs- und standortindividuell aus einem Leistungskatalog auszuwählen. Dabei sollen Maßnahmen, die nur einseitig zielspezifische Wirkungen entfalten und wenig übergreifende Effekte zeigen, wie die Einhaltung einer bestimmten Fruchtfolge, die wenig relevant für Biodiversitätsschutz ist, nicht als EU-prioritäre Maßnahmen angerechnet werden können. Gleiches gilt für Maßnahmen, die gegenläufige Effekte haben, wie die Herbst- und Winterbegrünung, die zum Verlust von aus Biodiversitätssicht wichtigen Stoppelbrachen führt. Die Begleitung der Einführung von Ressourcenschutzmaßnahmen durch zertifizierte Berater wäre wichtig, um negative Begleiterscheinungen zu vermeiden und die Kontrollen zu erleichtern.

Im Hinblick auf die einzelbetrieblichen Auswirkungen würden bei der verpflichtenden Kopplung von Direktzahlungen an einen Mindestanteil an ökologisch wertvollen Flächen die verschiedenen Betriebsformen unterschiedlich profitieren. Betriebe auf wenig produktiven Böden, wie Milchvieh- oder Futterbaubetriebe in Mittelgebirgsregionen, bewirtschaften in der Regel mehr als 10 % ökologisch wertvolle Flächen, doch gibt es auch hier Tendenzen zu weiterer Intensivierung. In einigen Betrieben in diesen Gebieten nehmen artenreiche Wiesen, Steiflächen, extensiv bewirtschaftete Weiden oder Hecken sogar einen Großteil der Betriebsfläche ein. Für diese Betriebe sind keine besonderen Anpassungsschritte an ein solches neues System notwendig – sie können und sollen davon profitieren.

Auf sehr produktiven Standorten hingegen ist insbesondere für Ackerbau- oder Marktfruchtbetriebe eine Umsetzung von mindestens 10 % ökologisch wertvollen Flächen schwieriger. In Regionen mit intensivem Ackerbau (z. B. Köln-Aachener Bucht, Hildesheimer Börde, Thüringer Becken bedeutet die Umwidmung in ökologisch wertvolle Flächen Ertragsverluste von wenigen Prozent (bezogen auf den Gesamtbetrieb), die möglichst durch die entsprechenden Agrarumweltmaßnahmen ausgeglichen werden sollen. Um die Akzeptanz der ökologischen Grundprämie bzw. Ressourcenschutzkomponente sicherzustellen, kommt der Frage nach den Opportunitätskosten daher eine zentrale Bedeutung zu. Erschwerend kommen die seit einigen Jahren stark schwankenden und schwierig vorherzusagenden Preise für Ackerprodukte hinzu, was eine Kostenabschätzung für Umweltmaßnahmen besonders problematisch macht (Hampicke 2009). Umgekehrt stellen jedoch die Agrarumweltzahlungen einen Sicherheitssockel dar, der die Finanzsituation vor der Volatilität der Märkte schützt.

Ökologische wertvolle Flächen sind gerade in intensiv genutzten Landschaften notwendig. Ein Netz von Strukturen, wie Blühstreifen, Krautsäumen entlang von Feldwegen oder Gewässerrandstreifen, ist erforderlich, um beispielsweise die Bestäuberfunktion sicherzustellen, um Nitratbelastungen zu reduzieren oder die Landschaft, v. a. in ihrer Funktion als Lebensraum für Flora und Fauna sowie Erholungsraum für den Menschen, aufzuwerten. Insofern kann ein Instrument mit einem Mix aus Ressourcenschutz-basierter Sockelzahlungen, einem betrieblichen Mindestumfang an prioritären Agrarumweltmaßnahmen, einem landes- und EU-weit ausreichend großen Flächenumfang sowie einer unterstützenden Beratung die Änderungen in der Bewirtschaftung herbeiführen, die notwendig sind, um die Umwelt-Herausforderungen in der Agrarlandschaft zu bewältigen.

6 Fazit und Schlüsselfaktoren für eine nachhaltige Agrarpolitik

Die Analyse der verschiedenen Konzepte zur Reform der Agrarpolitik hat gezeigt, dass eine stärkere Zielorientierung und Neuausrichtung sowohl der Direktzahlungen als auch der Agrarumweltmaßnahmen zentrale Elemente sind, um den „neuen Herausforderungen“ wie Wasser-, Biodiversitäts- und Klimaschutz zu begegnen. Allerdings zeigt die vergleichende Analyse der Reformvorschläge, dass ein Teil der Vorschläge nicht oder kaum auf die Defizite der bisherigen Agrarpolitik im Bereich des Ressourcenschutzes eingeht und die fachlichen Anforderungen aus Umweltsicht nicht erfüllt.

Damit die Umsetzung der Ressourcenschutzziele in allen Agrarlandschaften erreicht wird, sollte der Erhalt von Direktzahlungen an bestimmte Bedingungen wie einem Mindestanteil von ökologisch wertvollen Flächen auf jedem Betrieb gekoppelt sein. Gleichzeitig sollte eine flächen- und zielspezifische Maßnahmenförderung auf diesen und weiteren Flächen erfolgen. Zur Erreichung der Wasser-, Biodiversitäts- und Klimaziele ist dabei ein weitaus größerer Umfang an Maßnahmen und an Budget als bisher notwendig. Die Mittel können jedoch zielgerichtet aus dem bisherigen Budget der Direktzahlungen bereitgestellt werden. Zwingend erforderlich ist dabei eine möglichst vollständige EU-Förderung in der ersten oder zweiten Säule (90–100 %) der prioritären ziel- und flächenspezifischen Maßnahmen, da die Mitgliedsstaaten kaum mehr Geldmittel hierfür bereitstellen als bislang.

Generell birgt die stärkere Zielorientierung und die verpflichtende Erbringung von Umweltleistungen die Gefahr eines höheren Bürokratie- und Kontrollaufwandes. Diesem Aspekt muss dadurch Rechnung getragen werden, dass die Administration durch Beratungssysteme unterstützt wird, die die Verwaltungs- und Kontrollarbeit erleichtern. Sowohl Landwirte als auch die Umwelt können davon profitieren. Unabhängig von den in der vorliegenden Studie analysierten Konzepten werden abschließend sieben Schlüsselfaktoren benannt (vgl. Tab. 4), die für eine Zielerreichung essentiell sind. Die im weiteren Verlauf der Agrarreform nach 2013 konkretisierten Förderansätze können mit Hilfe der Schlüsselfaktoren und der Leitfragen auf ihre Erfolgchancen zur Verbesserung von Ressourcenschutz und Nachhaltigkeit geprüft werden.

Tabelle 4: Übersicht über die analysierten Positionspapiere und deren Aussagen

Schlüsselfaktoren	Ziele / Vorteile	Effekte / Hinweise für die Umsetzung
1. Mindestanteil von 10 % ökologisch wertvollen Flächen auf jedem Betrieb	<ul style="list-style-type: none"> Umweltleistungen werden in allen Landschaften erbracht (Intensiv- und Extensivregionen) Flexibilität für Landwirte bei der Auswahl der Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> Entscheidend ist die Ausgestaltung: es sollten nur übergreifend wirkende Flächen/ Maßnahmen für alle Umweltressourcen in den Flächen- und Leistungskatalog aufgenommen werden
2. Zielspezifische Förderung von ökologisch prioritären AUM	<ul style="list-style-type: none"> Anreiz für Landwirte ggf. auch auf mehr als 10 % der Nutzfläche ökologisch prioritäre AUM durchzuführen 	<ul style="list-style-type: none"> Katalog für EU-prioritäre AUM aufstellen und mit übrigen AUM-Katalog abstimmen Förderung attraktiv gestalten (Anreizkomponente)
3. 90-100 % EU-Finanzierung von EU-prioritären AUM *	<ul style="list-style-type: none"> für Mitgliedsstaaten attraktiv, keine oder wenig zusätzliche Kosten für die Erreichung der Umweltziele in Mitgliedsstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> ohne Kofinanzierung werden Mitgliedsstaaten finanziell zu stark belastet → führt zu zu geringem Umfang an notwendigen AUM in der Fläche
4. Ausreichendes Budget für EU-prioritäre AUM*	<ul style="list-style-type: none"> Das Budget entscheidet über die Zielerreichung (ob notwendiger Flächenumfang erreicht wird) 	<ul style="list-style-type: none"> Sicht- und messbarer Leistungsnachweis der Agrarpolitik kann so erbracht werden
5. Bonuszahlungen für besondere Qualität der AUM-Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> Qualitätsdenken einführen (ergebnisorientierte Honorierung); die Landwirte werden besser eingebunden und Umweltziele klar kommuniziert 	<ul style="list-style-type: none"> Bonuszahlungen motivieren den Landwirt, fördern das Eigeninteresse und erhöhen das Innovationspotential
6. Einführung eines breitenwirksamen Beratungsinstrumentes, mit Zertifizierung und Administrationsunterstützung	<ul style="list-style-type: none"> Landwirte werden durch Beratung bei standortspezifischer Umsetzung unterstützt und nicht mit Anträgen und Kontrollen „alleingelassen“ Verringerung des administrativen Aufwands für Verwaltung und Landwirte (Berater leisten Hilfe bei Abwicklung und Verwaltung) 	<ul style="list-style-type: none"> Durch die Beratung wird eine zielführende Umsetzung des Ressourcenschutzes gefördert Administrativen Rahmen schaffen für Einbindung von Beratern bei Verwaltung und Kontrolle Landwirten soll Kontrollangst genommen werden (Ansprechpartner vor Ort)
7. Aus-, Fort- und Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> alle Landwirte sollen jährlich fortgebildet und junge Landwirte an Umweltziele herangeführt werden 	<ul style="list-style-type: none"> Hintergrundwissen wird aufgebaut Verständnis für Umweltziele wird geweckt bessere Akzeptanz der Maßnahmen

* AUM = Agrarumweltmaßnahmen. EU-prioritäre AUM könnten über die 1. Säule oder 2.Säule finanziert werden.

7 Literatur

Eine Liste der untersuchten Szenarien und GAP-Reform-Vorschläge ist im Anhang zusammengestellt.

BAKKER, J.P. (1989):

Nature Management by Grazing and Cutting, On the ecological significance of grazing and cutting regimes applied to restore former species-rich grassland communities in the Netherlands, Dordrecht

BINOT, M., BLESS, R., BOYE, P., GRUTTKE, H. und PRETSCHER, P. (Bearb.) (1998): Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 55, 434 S.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2008):

Daten zur Natur 2008, Landwirtschaftsverlag Münster, 365 S.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2009):

Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch, Hintergrundpapier und Empfehlungen des BfN, Bonn-Bad Godesberg

BMELV (2006):

Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), Berlin

BMELV (2008):

Erläuterungen und Definitionen der Kennzahlen für die Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, Berlin, 11 S.

BMELV (2010a):

Buchführungsergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe 2008/2009
<http://www.bmelv-statistik.de/de/testbetriebsnetz/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/#c1088> (Zugriff: 15.10.2010)

BMELV (2010b):

EU-Agrarpolitik nach 2013, Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELV, Berlin 2010

BOCCACCIO, L., BRUNNER, A., POWELL, A. (2009a):

Could do better! How is EU Rural Development policy delivering for biodiversity? BirdLife International, RSPB, Brüssel

BOCCACCIO, L., HEGARTY, J., BRUNNER, A. (2009b):

Through the green smokescreen. How is CAP cross compliance delivering for biodiversity? BirdLife International, RSPB, Brüssel

BOSSHARD, A., SCHLÄPFER, F., JENNY, M., VISION LANDWIRTSCHAFT (Hrsg.), (2010):

Analysen und Vorschläge zur Reform der Schweizer Agrarpolitik, Faktenblatt Nr.1, Oberwil-Lieli; letzter Internet-Zugriff 5.1.2011 - download unter www.visionlandwirtschaft.ch/downloads/Weissbuch_Faktenblatt_2010_D.pdf

BYRNE, K.A., CHOJNICKI, B., CHRISTENSEN, T.R., DRÖSLER, M., FREIBAUER, A. (2004):

EU peatlands: Current carbon stocks and trace gas fluxes. CarboEurope-GHG Concerted Action - Synthesis of the European Greenhouse Gas Budget, Report 4, Specific Study, Tipo-Lito Recchioni, Viterbo.

EBCC (European Bird Census Council) (2008):

Europe's farmland birds continue to suffer from agricultural policy. EU unlikely to meet its 2010 biodiversity target, <http://www.ebcc.info/index.php?ID=366> (Zugriff: 14.12.2010)

EEA (European Environment Agency) (2009):

Progress towards the European 2010 biodiversity target, EEA Report 4/09, Kopenhagen

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008):

Landwirtschaft: GAP-Gesundheitscheck hilft Landwirten, neue Herausforderungen zu bewältigen
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1749>

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009):

Ländliche Entwicklung: Abstimmung über jüngste Änderungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zwecks Bewältigung der neuen Herausforderungen
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1945>

FLADE, M., GRÜNEBERG, C., SUDFELDT, C., WAHL, J. (2008):

Birds and Biodiversity in Germany – 2010 Target, DDA, NABU; DRU, DO-G, Münster

GREGORY, R.D., VAN STRIEN, A., VORISEK, P., MEYLING, A.W.G., NOBLE, D.G., FOPPEN, R.P.B., GIBBONS, D.W. (2005):

Developing indicators for European birds, Phil. Trans. R. Soc. Lond. B. 360, S.269–288

GROTE, U, DEBLITZ, C., STEGMANN, S. (2002):
Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit: Fallstudienresultate für ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien, Schriften der Gesellschaften für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften des Landbaus, 37, S. 107-116

GÜNTHER, A., NIGMANN, U., ACHTZIGER, R., GRUTTKE, H. (2005):
Analyse der Gefährdungsursachen planungsrelevanter Tiergruppen in Deutschland, BfN. Naturschutz und Biologische Vielfalt 21

GUJER, H.U. (2003):
Die Öko-Qualitätsverordnung im Kontext des Schweizerischen Beitragssystems. In: OPPERMANN, R. & GUJER, H.U. (Hrsg.) (2003): Artenreiches Grünland bewerten und fördern. MEKA und ÖQV in der Praxis, Stuttgart, 199 S. / S. 171-174

HAMPICKE, U. (2009):
Die Höhe von Ausgleichszahlungen für die naturnahe Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Deutschland, Fachgutachten im Auftrag der Michael-Otto-Stiftung, Greifswald

HIRSCHFELD, J. (2006):
Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, Kiel

HOLZGANG, O., HEYNEN, D., KÉRY, M. (2005):
Rückkehr des Feldhasen dank ökologischem Ausgleich? Schriftenreihe der FAL, 56, S. 150-160

JENNY, M. (2007):
Visionen zur wildtierfreundlichen Nutzung der Landschaft, Vortrag bei der 5. Sempacher Fachtagung der Vogelwarte Schweiz „Reiche arme Schweiz – Finanzen steuern die Natur“ am 19.10.2007

KLEIJN, D., KOHLER, F., BÁLDI, A., BATÁRY, P., CONCEPCIÓN, E. D., CLOUGH, Y., DÍAZ, M., GABRIEL, D., HOLZSCHUH, A., KNOP, E., KOVÁCS, A., MARSHALL, E. J. P., TSCHARNTKE, T., VERHULST, J. (2009):
On the relationship between farmland biodiversity and land-use intensity in Europe. Proceedings of the Royal Society, Series B 276 (1658), S. 903-909

KÖRSCHENS, M., ROGASIK, J., SCHULZ, E., BÖNIG, H., EICH, D., ELLERBROCK, R., FRANKO, U., HÜLSBERGEN, K.-J., KÖPPEN, D., KOLBE, H., LEITHOLD, G., MERBACH, I., PESCHKE, H., PRYSTAV, W., REINHOLD, J., ZIMMER, J. (2004):
Humusbilanzierung. Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. Standpunkt. VDLUFA, Bonn

LANZ, S., BARTH, L., HOFER, C., VOGEL, S. (2010):
Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Agrarforschung Schweiz 1 (1), S. 10-17

LEITHOLD, G., HÜLSBERGEN, K.-J. (1998):
Humusbilanzierung im ökologischen Landbau, Ökologie & Landbau, 105, 32-35

NITSCH, H., OSTERBURG, B. (2007):
Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, FAL, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 04/07, Braunschweig

OPPERMANN, R., BLEW, J., HAACK, S., HÖTKER, H. & POSCHLOD, P. (2010):
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Biodiversität - Auswirkungen von Cross Compliance Regelungen auf die Biodiversität. Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 100, Münster, 361 S.

OPPERMANN, R., BLEW, J., HAACK, S., HÖTKER, H. & POSCHLOD, P. (2009):
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Biodiversität - Auswirkungen von Cross Compliance auf die Biodiversität. Kurzfassung des gleichnamigen Forschungsprojektes (OPPERMANN et al 2010), Mannheim, 12 S., download: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf letzter Zugriff 5.01.2011

OSTERBURG B, NITSCH H, LAGGNER B, ROGGENDORF W (2009):
Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009

SUDFELDT, C., DRÖSCHMEISTER, R., FLADE, M., GRÜNEBERG, C., MITSCHKE A., SCHWARZ, J. WAHL, J. (2009):
Vögel in Deutschland - 2009. DDA, BfN, LAG VSW, Münster

TIETZ, A. (2010):
Auswirkungen von Health-Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 3 (2010), Braunschweig

UBA (Umweltbundesamt) (2008):
Hintergrundpapier zu einer multimedialen Stickstoffemissionsminderungsstrategie,
<http://w,ww.umweltbundesamt.de/luft/downloads/emissionen/hg-stickstoffemissionsminderungsstrategie.pdf> (Zugriff: 29.07.2010).

UBA (Umweltbundesamt) (2010b):
Einträge von Nähr- und Schadstoffen, Dessau-Roßlau
<http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umwelt-daten/public/theme.do?nodeId=2395>, (Zugriff: 29.07.2010)

UNEP (1999):
Global environmental outlook 2000 (GEO 2000). UNEP's millenium report on the environment. United Nations Environment Programme, London

VAN SWAAY, C., CUTTLEOD, A., COLLINS, S., MAES, D., MUNGUIRA, M.L., ŠAŠIĆ, M., SETTELE, J.; VEROVNIK, R., VERSTRAEL, T., WARREN, M., WIEMERS, M., WYNHOFF, I. (2010):
European Red List of Butterflies, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 47 S.

VOŘÍŠEK, P., JIGUET, F., VAN STRIEN, A., ŠKORPILOVÁ, J., KLVAŇOVÁ, A., GREGORY, R.D. (2010):
Trends in abundance and biomass of widespread European farmland birds: how much have we lost? BOU Proceedings - Lowland Farmland Birds III.

ZIMMER, Y., HAXSEN; G., ISERMAYER, F., KRUG, J. (2010):
Kosten der Umweltregulierungen für die deutsche Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Ackerbaus, in: PLANKL, R., WEINGARTEN, P., NIEBERG, H., ZIMMER, Y., HAXSEN; G., ISERMAYER, F., KRUG, J., Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft, Arbeitsberichte aus der vTI Agrarökonomie 1, S. 23–46

Anhang

Liste der untersuchten Szenarien und GAP-Reform-Vorschläge mit Quellenangaben.

- AGRARMINISTERKONFERENZ (2010) Weiterentwicklung der GAP nach 2013, Ergebnisprotokoll, TOP 3, Kiel
- AGROSTAR (2010) www.arc2020.eu/doc/CAP_Reform_Agrostar.doc (Zugriff: 30.09.2010)
- BIRD LIFE et al. (Dez.2009) Proposal for a new EU Common Agricultural Policy, Dezember 2009, 28 S.
- BUND (April 2010) Agrarreform für nachhaltige Landwirtschaft, Agrarsubventionen umverteilen – Vielfalt fördern, April 2010, Berlin
- BUNDESREGIERUNG (2010) Position der Bundesregierung, Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013, Berlin, 7 S
- BUREAU, J. C., MAHÈ, L.-P. (2008) CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view, Studies & Research, 64, Notre Europe, 93 S.
- COPA/COGECA (2010) Die Zukunft der GAP nach 2013, Vorschläge zur Politikausrichtung der GAP, Brüssel
- DBV (2010) Bürger und Bauern brauchen auch nach 2013 eine starke EU-Agrarpolitik, Position des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 20. April 2010, Berlin
- DIE GRÜNEN (Okt 2010) Aufruf zu einer mutigen Agrarreform, Oktober 2010, Berlin und Düsseldorf
- DIE LINKE (Juni 2010) Für eine soziale, ökologische und ökonomische Agrarpolitik und Entwicklung der ländlichen Räume – Konzept zur Gestaltung der Direktzahlungen der 1. Säule der GAP, Beschluss der Fraktion vom 15. Juni 2010, Berlin
- EFNCP et al. (Sept 2010) http://www.cumbriacommoners.org.uk/files/high_nature_value_farming_policy-cap-reform-2013.pdf Zugriff (20.12.2010)
- ELO-BLI (Jan 2010) Proposals for the future CAP: a joint position from the European Landowners Organisation and Bird Life International, Januar 2010, Brüssel, 8 S.

EURONATUR & AbL (2010)	Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik, Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz, Rheinbach/Hamm, 31 S.	RISE (2009)	http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf (Zugriff: 20.12.2010)
EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010)	http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF	SPD (2010)	Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik nach 2013, Berlin
FRENCH CAP- 2013 GROUP (2010)	http://www.arc2020.eu/doc/pac2013_EN.pdf (Zugriff:20.12.2010)	SRU (2009)	Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), SRU-Stellungnahme Nr. 14, Berlin
HEISSENHUBER, A. (2008)	http://www.wzw.tum.de/wdl/forschung/Konzepte_Agrarpolitik_nach_2013_Problemdefinition.pdf (letzter Zugriff: 05.01.2010)	UBA (2010a)	Agrarpolitik der EU – Umweltschutz-Anforderungen für die Jahre 2014 bis 2020, Hintergrundpapier des Umweltbundesamtes vom Januar 2010, Dessau-Roßlau
HOFER et al. (2009)	Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der Europäischen Union nach 2013, Grundlagenbericht, Freising, 147 S.	WWF (2008)	Die GAP neu gestalten, Die WWF-Vision für das ländliche Europa nach 2013, Diskussionspapier vom November 2008, 18 S.
IFAB (2010a)	Effiziente EU-Agrarpolitik zur Erreichung einer umfassenden ökologischen Nachhaltigkeit - Instrumente zur Bewältigung der „new challenges“ für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2013, Mannheim, 30 S.	ZAHRNT (2009)	http://www.reformthecap.eu/Declaration-on-CAP-reform/Declaration-on-CAP-reform-German (Zugriff: 12.11.2010)
IFAB (2010b)	Eckpunkte für die Umsetzung der „The CAP towards 2010“ auf Basis der KOM (2010)-Mitteilung vom 29.09.2010, Mannheim, 32 S.		
IFOAM (2010)	CAP post 2013 – Smart change or business as usual?, Mai 2010, Brüssel, 31 S.		
LBV (2009)	http://www.lbv.de/fileadmin/www.lbv.de/biotopschutz/landwirtschaft/LBV-Position_Agrarpolitik.doc (Zugriff: 18.08.2010)		
LUPG (2010)	Securing our common future through environmentally sustainable land management, The Land Use Policy Group vision for the future of the CAP, 31 S.		
NIEDERL. REGIERUNG (2008)	European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook, September 2008.		

Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank

- Band 1: Weinschenck, G.; Werner, R.:
Einkommenswirkungen ökologischer Forderungen an die Landwirtschaft, 1989 (vergriffen)
- Band 2: Meyer-Mansour, D.; Breuer, M.; Nickel, B.:
Belastung und Bewältigung – Lebenssituation landwirtschaftlicher Familien, 1990 (vergriffen)
- Band 3: Kimminich, O.:
Die Eigentumsгарantie im Prozeß der Wiedervereinigung – Zur Bestandskraft der agrarischen Bodenrechtsordnung der DDR, 1990 (vergriffen)
- Band 4: Dabbert, S. et al.:
Die ostdeutsche Landwirtschaft unter EG-Bedingungen, 1991 (vergriffen)
- Band 5: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Fallbeispiele zu Umstrukturierungen von ehemaligen LPGen, 1992 (vergriffen)
- Band 6: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Entwicklungshemmnisse landwirtschaftlicher Unternehmen in den neuen Bundesländern, 1993 (vergriffen)
- Band 7: Balz, M. et al.:
Agrarkreditsysteme in der Europäischen Union, 1994 (vergriffen)
- Band 8: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Verteilungswirkungen der künftigen EU-Agrarpolitik nach der Agrarreform, 1994 (vergriffen)
- Band 9: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Neue Organisationsformen im Anpassungsprozeß der Landwirtschaft an die ökonomisch-technische Entwicklung in Produktion, Verarbeitung und Absatz, 1995 (vergriffen)
- Band 10: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Landwirtschaftliche Investitionsförderung: Bisherige Entwicklung, aktueller Stand, Alternativen für die Zukunft, 1996 (vergriffen)
- Band 11: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Landwirtschaft im ländlichen Raum – Formen, Funktionen, Konflikte, 1997 (vergriffen)
- Band 12: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Kombination landwirtschaftlicher und gewerblicher Tätigkeit – Formen, Chancen, Hemmnisse, 1998 (vergriffen)
- Band 13: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Innovative Konzepte für das Marketing von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln, 1999 (vergriffen)
- Band 14: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Verbraucherorientierung der Landwirtschaft – Ansätze in Öffentlichkeitsarbeit, Produktion, Marketing, 2000 (vergriffen)
- Band 15: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Betriebsgesellschaften in der Landwirtschaft – Chancen und Grenzen im Strukturwandel, 2001 (vergriffen)
- Band 16: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Lebensmittelsicherheit und Produkthaftung – Neuere Entwicklungen in der integrierten Produktion und Vermarktung tierischer Erzeugnisse, 2002 (vergriffen)
- Band 17: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Artgerechte Tierhaltung in der modernen Landwirtschaft – Diskussion neuer Erkenntnisse, 2002 (vergriffen)
- Band 18: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Aktuelle Probleme der landwirtschaftlichen Flächennutzung, 2003
- Band 19: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Herausforderungen für die Agrarfinanzierung im Strukturwandel – Ansätze für Landwirte, Banken, Berater und Politik, 2004 (vergriffen)
- Band 20: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Entwicklungspotenziale ländlicher Räume – Landwirtschaft zwischen Rohstoffproduktion und Management natürlicher Ressourcen, 2005 (vergriffen)

- Band 21: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Organisatorische und technologische Innovationen in der Landwirtschaft, 2006
- Band 22: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarwirtschaft –
politische, institutionelle und betriebliche Herausforderungen, 2007
- Band 23: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel-Stiftung:
Risikomanagement in der Landwirtschaft, 2008
- Band 24: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel- Stiftung:
Neue Potenziale für die Landwirtschaft – Herausforderungen für die
Agrarpolitik, 2009
- Band 25: Sonderband zum Berliner Forum: Biopatente – Rechtliche Bedingungen und
politische Aspekte, 2009
- Band 26: Sammelband zum Symposium der Edmund Rehwinkel- Stiftung:
Auswirkungen der Finanzkrise und volatiler Märkte auf die
Agrarwirtschaft, 2010

Zu beziehen bei:

Landwirtschaftliche Rentenbank
Abt. Öffentlichkeitsarbeit und Volkswirtschaft
Postfach 10 14 45 / 60014 Frankfurt am Main
Telefon 069 2107-363 / Telefax 069 2107-6447
office@rentenbank.de
www.rentenbank.de