

TEXTE

48/2017

Umsetzung der EU-GAP-Reform (2014 – 2020) in den EU-Nachbarstaaten

TEXTE 48/2017

Projektnummer 76 993

UBA-FB 002513

Umsetzung der EU-GAP-Reform (2014 – 2020) in den EU-Nachbarstaaten

von

Dr. Christine Krämer

Projektbüro mareg (markt+region), Ippesheim

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Projektbüro mareg (markt+region)
Herrnberchtheim 178
97258 Ippesheim

Abschlussdatum:

März 2017

Redaktion:

Fachgebiet II 2.9 Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Internationaler
Bodenschutz
Lysann Papenroth

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Juni 2017

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den
Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Mit der Reform der GAP 2013/2014 wurden den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. So können bspw. bis zu 15% der finanziellen Mittel zwischen den Säulen umgeschichtet werden oder im Rahmen der ersten Säule gekoppelte Zahlungen gewährt werden. Des Weiteren konnten die Mitgliedsstaaten bzgl. der Greening-Auflagen Gestaltungsspielräume nutzen wie z.B. die Wahl von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) Typen aus einer Liste an Standardelementen bzw. die Zulassung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf bestimmten ÖVF-Typen. Der vorliegende Bericht stellt die Umsetzung der GAP-Reform in den Mitgliedsstaaten Frankreich, Niederlande, Dänemark und Österreich dar. Hierfür wurden eine leitfadengestützte Befragung von Experten in den ausgewählten Mitgliedsstaaten sowie eine Literaturanalyse durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass durchaus Unterschiede in der Ausgestaltung der GAP in den Mitgliedsstaaten existieren. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes werden jedoch die Gestaltungsmöglichkeiten meist nicht optimal genutzt. So ergibt sich hinsichtlich eines Mid-Term-Review 2017 bzw. einer Reform ab 2020 die Forderung, die GAP hinsichtlich der Erreichung von Natur- und Umweltzielsetzungen zu verbessern. Neben einer grundlegenden Reform bietet es sich zum einen an, die schon existierenden Gestaltungsmöglichkeiten besser zu nutzen wie z.B. eine Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule oder die Einschränkung der ÖVF-Typen auf diejenigen, die aus Natur- und Umweltsicht besonders positiv zu bewerten sind, wie z.B. Brache, Landschaftselemente, Terrassen. Des Weiteren existieren auch Überlegungen im Rahmen eines Mid-Term-Review bzw. einer Reform ab 2020, die Greening-Auflagen verstärkt am Natur- und Umweltschutz auszurichten und z.B. einen max. Anteil von 30 bis 50% der Hauptfrucht im Rahmen der Anbaudiversifizierung zu erlauben, bzw. weitere Greening-Auflagen einzuführen.

Abstract

The CAP reform 2013/2014 opened a wide range of options for the member states to implement the reform, e.g. to shift up to 15% of the financial budget between the pillars or to couple up to 13% of the budget of the first pillar on specific forms of productions. It was also possible for the member states to choose the types of ecological focus areas (EFA) out of a list of standard types and to allow the use of fertiliser and pesticides on specific EFA types. The paper presents the implementation of the CAP reform 2013/2014 in four selected member states: France, Denmark, Netherlands, and Austria. A questionnaire was developed and at least two experts per member states were interviewed. Also a literature review was conducted.

The results show that there are differences in the implementation of the CAP reform 2013/2014 in the selected member states. But the CAP was not implemented in the best way concerning nature and environment. These results suggest that an improvement of the CAP is needed to achieve nature and environmental objectives.

Beside a fundamental reform of the CAP there are also opportunities to improve the CAP by using the existing options for the adjustment of implementation. A part of the first pillar budget can be shifted to the second pillar. EFA-measures can be restricted to those which are nature- and environment-friendly. Furthermore there are also considerations about further changes in the Mid-Term-Review or a next CAP-reform concerning the greening rules, like to limit the main crop to 30 or 50% of the arable land or to implement new, additional greening rules.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Zusammenfassung.....	10
Summary.....	12
1 Einleitung	14
2 Methodisches Vorgehen.....	14
3 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der GAP im Zeitraum 2014 bis 2020.....	15
3.1 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der ersten Säule der GAP	15
3.1.1 Finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten.....	15
3.1.2 Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten bzgl. der Greening-Auflagen.....	16
3.2 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der zweiten Säule der GAP	18
3.2.1 Finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten.....	18
3.2.2 Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten.....	18
4 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten der GAP 2014 bis 2020 in ausgewählten Mitgliedsstaaten und Abschätzung der Natur- und Umweltwirkungen.....	19
4.1 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung der ersten Säule der GAP	19
4.1.1 Nutzung der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten	19
4.1.2 Nutzung der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten bzgl. der Greening-Auflagen.....	22
4.2 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung der zweiten Säule der GAP	29
4.2.1 Nutzung der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten	29
4.2.2 Nutzung der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten.....	31
5 Empfehlungen hinsichtlich der Positionierung Deutschlands im Rahmen eines Mid-Term-Verfahrens bzw. einer GAP-Reform ab 2020.....	35
6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	41
7 Quellenverzeichnis.....	43
8 Anhang.....	46
8.1 Leitfaden für die Befragung von Experten zur Umsetzung der GAP-Reform in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU	46
8.2 Abbildung: Verwendung der Mittel in der ersten Säule (%).....	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Genutzte ÖVF-Standardelemente, gewichtet	27
Abbildung 2:	Ausgaben der zweiten Säule pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche	30
Abbildung 3:	Verteilung der finanziellen Mittel auf Direktzahlungen und ländliche Entwicklung	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Befragte Experten/Innen	15
Tabelle 2:	Finanzielle Gestaltungsspielräume innerhalb der ersten Säule	15
Tabelle 3:	Gestaltungsspielräume bzgl. der Greening-Auflagen	18
Tabelle 4:	Nutzung der finanziellen Gestaltungsspielräume der ersten Säule in den betrachteten Mitgliedsstaaten in % der Mittelverteilung	19
Tabelle 5:	Wichtigste Sektoren mit gekoppelten Zahlungen in den betrachteten Mitgliedsstaaten	21
Tabelle 6:	Regelung für Kleinlandwirte	22
Tabelle 7:	Elemente zur Erfüllung der ÖVF-Auflagen	25
Tabelle 8:	Genutzte Elemente zur Erfüllung der ÖVF-Auflagen 2015 in ha	26
Tabelle 9:	Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Düngemitteln in ÖVF. 28	
Tabelle 9:	Finanzielle Ausstattung der zweiten Säule für den Zeitraum 2014-2020	29
Tabelle 10:	Finanzielle Ausstattung der Prioritäten	32
Tabelle 11:	Wichtigste Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme	33

Abkürzungsverzeichnis

AECM	Agri-Environment-Climate-Measures
AUKM	Agrar-Umwelt- und Klimaschutzmaßnahme
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Österreich
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAP	Common Agricultural Policy
ebd.	ebenda
EFA	Ecological Focus Area
e.g.	for example
et al.	und andere
EU	Europäische Union
f.	folgend
€	Euro
FFH	Flora-Fauna- Habitat
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
ha	Hektar
i.d.R.	in der Regel
kg	Kilogramm
KOM	Kommission
KUP	Kurzumtriebsplantage
LEADER	Liaisons Entre Actions pour le Developpement Economie Rural
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
max.	maximal
Mio.	Millionen
N	Stickstoff
ÖPUL	Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ÖVF	Ökologische Vorrangflächen
PSM	Pflanzenschutzmittel
S.	Seite
sog.	sogenannt

u.	und
u.a.	und andere
u.U.	unter Umständen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

Zusammenfassung

Mit der GAP-Reform 2013/2014 wurde den Mitgliedsstaaten eine Reihe von nationalen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Diese betreffen zum einen die Verteilung der finanziellen Mittel (z.B. Umschichtung von bis zu 15% der Mittel zwischen den Säulen, Kopplung von Zahlungen der ersten Säule an bestimmte Produktionsverfahren) als auch die Festlegung von Auflagen im Rahmen des Greening (z.B. Auswahl von ÖVF-Standardelementen, Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf einigen ÖVF-Standardelementen, Ausweisung von umweltsensiblen Dauergrünland). Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der zweiten Säule existierten auch schon in den vorangegangenen Förderperioden, jedoch hat insbesondere die Gestaltung der ersten Säule in der aktuellen Förderperiode auch Rückwirkungen auf die zweite Säule und entsprechende Auswirkungen auf Natur- und Umwelt in den jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Der vorliegende Bericht zeigt die Umsetzung der GAP-Reform in einigen EU-Mitgliedsstaaten. Hierfür wurden Frankreich, Niederlande, Dänemark und Österreich ausgewählt. Es wurde eine leitfadengestützte Befragung von mindestens zwei Experten/Innen aus den jeweiligen Mitgliedsstaaten durchgeführt. Daneben wurde relevante Literatur hinsichtlich der Ausgestaltung der GAP in den Mitgliedsstaaten sowie deren Wirkungen auf Natur und Umwelt berücksichtigt. Abschließend wurden Schlussfolgerungen formuliert, wie sich Deutschland aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes in einem Mid-Term-Review bzw. einer nächsten Reform ab 2020 positionieren sollte, bzgl. der zukünftigen Gestaltung der GAP.

Die Erhebungen sowie die Literaturlauswertungen zeigen, dass es neben der speziellen Gestaltung einzelner Instrumente auf Ebene der Mitgliedsstaaten zwei Ansätze gibt, die sich grundlegend von der Umsetzung der GAP in anderen Mitgliedsstaaten unterscheidet. Dies betrifft zum einen die Niederlande, in denen seit der letzten GAP-Reform vermehrt kollektive Ansätze zum Einsatz kommen. So besteht die Möglichkeit die ÖVF-Verpflichtungen als Kollektiv zu erbringen und auch im Rahmen der zweiten Säule werden ausschließlich kooperative AUKM umgesetzt. Zum anderen spielt in Österreich die zweite Säule eine herausragende Rolle und hat wesentlich mehr Bedeutung als in den anderen betrachteten Mitgliedsstaaten. Die starke Rolle der zweiten Säule in Österreich hat jedoch eine lange Tradition und ist nicht ausschließlich in der letzten GAP-Reform 2013/2014 begründet. Des Weiteren ist insbesondere die Kopplung von Zahlungen an bestimmte Produktionsverfahren hervorzuheben. Diese wird mit Ausnahme von Deutschland in allen EU-Mitgliedsstaaten genutzt. Sie kann dazu beitragen, dass Produktionsverfahren, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zu begrüßen sind, verstärkte Unterstützung erfahren. Bei der Umsetzung der Greening-Auflagen ergeben sich zwischen den betrachteten Mitgliedsstaaten keine gravierenden Unterschiede. Hervorzuheben ist hier, dass die Niederlande, Frankreich und Österreich es ermöglichen, die Greening-Auflagen auch über äquivalente Maßnahmen zu erfüllen. In Frankreich und den Niederlande erfolgt dies über Zertifizierungssysteme, in Österreich über eine Agrarumweltmaßnahme.

Es lassen sich die Ergebnisse der Umsetzung der GAP-Reform in den betrachteten Mitgliedsstaaten folgendermaßen zusammenfassen: Insgesamt werden in den untersuchten Mitgliedsstaaten zwar sehr wohl unterschiedliche Gestaltungsvarianten genutzt. Diese werden jedoch, aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes, nicht optimal genutzt. So schichtet bspw. keines der betrachteten Länder 15% von der ersten in die zweite Säule um, alle bieten ÖVF-Typen an, die produktiv genutzt werden können und erlauben den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf einzelnen ÖVF-Typen. EU-weit sind zwar der Großteil (72%) der Flächen von mindestens einer Greening-Auflage betroffen, jedoch sind viele Flächen auch von einzelnen Greening-Auflagen ausgenommen (z.B. 25% der Ackerfläche sind von der Auflage zur Anbaudiversifizierung ausgenommen). Insgesamt werden in der EU allerdings mehr ÖVF bereitgestellt als gefordert (14% gewichtet, 9% ungewichtet). Jedoch zeigt sich am Beispiel der bereitgestellten ÖVF, dass durch die Greening-Auflagen nur geringe positive Wirkungen auf Natur- und Umwelt zu erwarten sind: Ca. 73% der ÖVF werden in Form von ÖVF-Typen bereitgestellt, die

produktiv genutzt werden (Leguminosen, Zwischenfrüchte). Von diesen werden kaum positive Wirkungen auf den Biodiversitätsschutz ausgehen. So ist sowohl von einem quantitativen als auch von einem qualitativen Umsetzungsproblem der GAP aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zu sprechen. Aktuell scheint die Greening-Prämie in erster Linie als Einkommensstützung verstanden zu werden und zur Sicherung vorhandener Produktionsweisen zu dienen.

Bzgl. eines Mid-Term-Reviews oder einer weiteren GAP-Reform ab 2020 lassen sich mehrere Überlegungen formulieren. Zum einen besteht die Möglichkeit sich - auch kurzfristig - für die Nutzung der vorhandenen Gestaltungsspielräume einzusetzen, um diese hinsichtlich der Erreichung von Natur- und Umweltschutzziele optimaler zu gestalten. Hierzu zählt z.B. eine Umschichtung von 15% der finanziellen Mittel in die zweite Säule, eine Kopplung von bis zu 13% der Zahlungen an Produktionsverfahren, die einen ökologischen Mehrwert generieren, zzgl. 2% für den Leguminosenanbau, und eine Förderung benachteiligter Gebiete in der ersten Säule von 5% der finanziellen Mittel. Hierdurch werden Mittel von der Ausschüttung nach dem „Gießkannen-Prinzip“ auf eine Zahlung für spezifische Umweltleistungen umgelenkt. Dadurch würden sowohl in der ersten Säule Gelder vorwiegend für die Erbringung von Leistungen bereitstehen, als auch vermehrt finanzielle Mittel durch die Umschichtung in die zweite Säule für AUKM zur Verfügung stehen. Es ist jedoch zu beachten, dass eine alleinige Umschichtung der Mittel in die zweite Säule ohne eine Optimierung der Maßnahmen der zweiten Säule nicht als sehr sinnvoll hinsichtlich der Erreichung von Natur- und Umweltschutzziele angesehen wird. Des Weiteren sind auch die Gestaltungsmöglichkeiten des Greenings verbessert zu nutzen. Dies betrifft die Einschränkung der ÖVF-Typen auf diejenigen, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes positiv zu bewerten sind. So ist der Anbau von Leguminosen nicht über den Ansatz der Bereitstellung als ÖVF zu unterstützen, sondern könnte über eine Kopplung von Zahlungen gefördert werden. Ebenso ist der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf ÖVF einzuschränken. Auch die Förderung von Pflege- und Managementmaßnahmen der ÖVF im Rahmen der zweiten Säule kann zur Verbesserung der Natur- und Umweltwirkungen beitragen. Des Weiteren ist die Ausweisung von umweltsensiblen Grünland innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten voranzutreiben, um dessen Schutz langfristig zu gewährleisten. Die genannten Gestaltungsmöglichkeiten können ohne Änderungen der existierenden EU-Regulatorien genutzt werden.

Langfristig sind zwei Möglichkeiten der Weiterentwicklung der GAP zu diskutieren. Zum einen bietet sich evtl. eine grundlegende Reform der GAP an, die sich dann konsequent am „Einsatz öffentlicher Mittel für öffentliche Güter“ ausrichtet und sich vielleicht auch von der Zwei-Säulen-Architektur löst. Hierfür wurden in der jüngsten Vergangenheit einige Vorschläge vorgelegt. Des Weiteren gibt es auch Überlegungen im Rahmen der aktuellen Architektur der Agrarpolitik u.a. das Greening grundlegend zu überarbeiten. Dazu könnte die Neuausrichtung der Greening-Maßnahmen auf den ökologischen Mehrwert (z.B. Anpassung der Auflagen und Grenzwerte im aktuellen Greening, Neuformulierung von Maßnahmen) gehören. Solche Weiterentwicklungen des Greenings innerhalb der bestehenden Architektur könnten im Rahmen eines Mid-Term-Reviews begonnen und in einer weiteren Agrarreform fortgeführt werden. Bei allen Überlegungen wird es allerdings von Bedeutung sein, die Höhe der Auflagen und Belastungen der Landwirte mit der Prämienhöhe in Einklang zu bringen. Andernfalls besteht die Möglichkeit, dass Betriebe aus dem Greening „aussteigen“ und damit der Ansatz verfehlt wird, Ziele des Natur- und Umweltschutzes möglichst flächendeckend zu erreichen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die GAP-Reform 2013/2014 eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, die zugunsten des Natur- und Umweltschutzes von den Mitgliedsstaaten genutzt werden könnten. Allerdings werden diese derzeit von den Mitgliedsstaaten nicht ausreichend in Anspruch genommen. Vielmehr werden vielfach diejenigen Gestaltungsvarianten angewendet, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes eher negativ zu bewerten sind. So ergibt sich die Forderung aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes, die gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten optimaler zu nutzen und langfristig über eine grundlegende Überarbeitung der Agrarpolitik nachzudenken.

Summary

The CAP reform 2013/2014 opened a wide range of options for the member states to implement the reform. This regards to the transfer of financial funds (e.g. the shift of up to 15% of the financial budget between the pillars, the option of coupled support up to 13% of the budget of the first pillar on specific forms of productions) as well as the definition of greening obligations (e.g. types of ecological focus areas (EFA) out of a list of standard elements, the use of fertiliser and pesticides on EFA, the designation of environmentally sensitive permanent grassland). In the previous CAP reform period there were already options for the implementation of the second pillar on the level of member states, however the actual implementation of the first pillar also has effects on the second pillar. The specific implementation of the CAP-reform in the member states as well has impacts on nature and environment.

The paper presents the implementation of the CAP reform 2013/2014 in four selected member states: France, Denmark, Netherlands, and Austria. Therefore a guideline-based survey was conducted interviewing at least two experts per member state. In addition a literature review of relevant literature concerning the implementation of the CAP reform and the impacts on nature and environment was conducted. The study closed with some conclusions concerning designing the CAP in a better way to reach nature and environmental goals.

The results of the survey and the literature review show that there are two approaches in implementing the CAP which vary widely from the approaches chosen in most of the member states. The first approach concerns collective approaches which was opted by the Netherlands: The Netherlands opted for the possibility to supply the required EFA and to implement the AEC-measures in a cooperative way. The second approach is opted by Austria which puts a lot of emphasize on the second pillar. The second pillar already had this importance in Austria in the previous CAP periods and is not caused by the CAP-reform of 2013/2014 only. Also the offer of coupled support for specific ways of production has to be emphasised. With the exception of Germany all member states offer coupled support. Coupled support can help to support environmental friendly methods of production. Concerning the greening measures member states chose similar approaches implementation. It has to be mentioned, that there are equivalent measures put in force in the Netherlands, France and Austria. In France and the Netherlands certification schemes exist, in Austria an AECS, which allows to fulfil the greening measures.

The results can be summarized as followed. There are differences in the implementation of the CAP reform in the considered member states, but none of these member states have implemented the CAP in the best way concerning nature and environment. None of the considered member states shift 15% of the budget from the first to the second pillar. All member states offer the opportunities to a productive use of some EFA-types and the use of fertilizer and pesticides on selected EFA-types. In the EU 72% of the agricultural area is covered by at least one greening measure, but a lot of area is excepted from special greening measures. The ratio of EFA offered is higher than the ration required (14% before the application of the weighting factors, 9% after the application of the weighting factors). However most of the EFAs (73%) are linked to productive measures (growing nitrogen-fixing crops and catch crops). The positive impacts of the EFA obligation on the protection of biodiversity therefore will be very little. So altogether there is both a quantitative and a qualitative lack of implementing the CAP in the best way concerning nature and environment. At the moment the greening payment is for the main part used to secure the farmers income and to maintain the existing ways of production.

Concerning a mid-term-review or a new CAP-reform after 2020 some conclusions can be drawn. First of all there is the opportunity to use in a short-term the existing options for the implementation of the CAP to reach nature and environmental objectives. Up to 15% of the first pillar budget could be shifted to the second pillar, up to 13% could be used for coupled support to foster environmental-friendly

ways of production and 2% for nitrogen-fixing crops, and support of 5% for less favoured areas is possible. Hereby financial funds can be focused on the provision of public goods, by maintaining the performance of nature and environment within the first pillar as well as financing additional AEEM in the second pillar through the shifted budget. But the shift of money to the second pillar will not have the best effects on nature and environment if not also the measures of the second pillar will be optimized. Also the options concerning the implementation of the greening measures can be used in a better way. Only nature- and environment-friendly EFA-types should be accepted. E.g. nitrogen-fixing crops should not be allowed as EFA, but should be supported by coupled support. Also the use of fertilizer and pesticides should be banned. The support of conservation and management measures on the EFA within the second pillar should be improved to increase the positive impacts of EFAs on nature and environment. The designation of environmentally sensitive permanent grassland within and outside of FFH areas should be pushed to secure the protection of these areas. All mentioned options can be implemented in the member states without changing the existing EU regulations.

In a long term two options of a further development of the CAP can be discussed. On the one hand there are considerations about a new basic reform of the CAP. The principle of a new CAP framework should be “public money only for public goods”. A new CAP could be disentangled by the two-pillar-structure of the current CAP. Some recommendations about such a new “architecture” of the CAP were made in the recent past. On the other hand there are considerations to revise the greening obligations in a more fundamental way within the existing architecture of the CAP. This can for example be reached by the definition of new threshold values (e.g. limit the main crop on 30% or 50% of the arable land, reduce the EFA measures to those which result in a positive impact on nature and environment) and the definition of new greening measures. Such further developments within the existing CAP architecture can be started within the next Mid-Term-Review and pushed on in a further reform of the CAP beyond 2020. Concerning all recommendations it would be important to balance the obligations and thresholds for the farmers with an adequate payment per hectare. If the obligations and thresholds are too high, farmers will resign the payment due to high obligations. This would counteract the target to implement greening nature and environment measures within the whole agricultural area.

In summary the CAP-reform 2013/2014 opened a wide range of options for the member states to implement the reform in a beneficial way for nature and environment. But the member states do not use the options in that way. Most options used have negative impacts on nature and environment. Further on, there are discussions to qualify the options to only allow options with positive effects for nature and environment and in a long-term to re-think the actual structure of the CAP and discuss a basic revision of the CAP.

1 Einleitung

Da im Verhandlungsprozess der GAP-Reform 2013/2014 eine Reihe von Fragestellungen nicht einvernehmlich zwischen den Mitgliedsstaaten geregelt werden konnten, wurde den Mitgliedsstaaten „neue Flexibilität für die Finanzierung und Umsetzung der ersten Säule“ der GAP eingeräumt (Europäische Kommission 2013, S. 5), die z.T. auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der zweiten Säule haben. Hierdurch wurden „entscheidende Stellschrauben (...) sehr weitgehend in das Ermessen der Mitgliedsstaaten gestellt“ (Jasper & Ribbe 2015, S. 255). Die Ausgestaltung dieser Stellschrauben hat jedoch insbesondere auch wesentlichen Einfluss darauf, welche Wirkungen auf Natur und Umwelt von der Agrarpolitik ausgehen.

Zielsetzung des Projektes ist es daher, die Ausgestaltung der GAP-Reform in einigen ausgewählten, an Deutschland angrenzenden Mitgliedsstaaten der EU zu erheben. Hieraus werden Rückschlüsse auf die resultierenden Wirkungen auf Natur und Umwelt in den jeweiligen Mitgliedsstaaten gezogen und mit der Situation in Deutschland verglichen. Abschließend sollen einige Überlegungen formuliert werden, wie sich Deutschland im Rahmen eines Review-Verfahrens ab 2017 bzw. einer nächsten GAP-Reform ab 2020 positionieren könnte.

Im Folgenden wird als erstes das methodische Vorgehen der Untersuchung kurz vorgestellt (Kapitel 2), bevor in Kapitel 3 die Gestaltungsspielräume dargestellt werden, welche die EU den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der GAP-Reform 2013/2014 eröffnet hat. In Kapitel 4 werden die Erhebungsergebnisse bzgl. der Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten in den betrachteten Mitgliedsstaaten vorgestellt und ein Überblick über die erwarteten Wirkungen auf Natur und Umwelt gegeben. Kapitel 5 fasst die Erhebungsergebnisse hinsichtlich der Rückschlüsse, die daraus für ein Review-Verfahren bzw. eine GAP-Reform ab 2020 gezogen werden können, zusammen. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchungen werden abschließend in Kapitel 6 dargestellt.

2 Methodisches Vorgehen

Die Ausgestaltung der GAP-Reform 2013/2014 wurde im Rahmen des vorliegenden Berichtes in vier ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten, die an Deutschland angrenzen, betrachtet. Hierfür wurden Frankreich, die Niederlande, Dänemark und Österreich ausgewählt. Um zu erheben, wie die GAP-Reform 2013/2014 in den untersuchten Mitgliedsstaaten umgesetzt wird und welche Wirkungen auf Natur und Umwelt zu erwarten sind, wurde zum einen eine Analyse der vorhandenen Literatur durchgeführt, zum anderen Experten/Innen in den ausgewählten Ländern mit Hilfe eines Leitfadens (siehe Anhang) befragt.

Die analysierte Literatur bezieht zum einen Dokumente ein, welche die Ausgestaltung der GAP-Reform 2013/2014 in den ausgewählten Mitgliedsstaaten darstellt, zum anderen Quellen, die Rückschlüsse auf die Wirkungen der gewählten Gestaltungsmöglichkeiten auf Natur und Umwelt erlauben. Dabei ist zu beachten, dass bisher noch keine abschließenden Evaluierungsergebnisse zum Greening vorliegen.

In die Befragung wurden pro untersuchten Mitgliedsstaat mindestens zwei Experten/Innen einbezogen (siehe Tabelle 1). Die Kontaktaufnahme erfolgte per Email. Die Befragungen wurden teils schriftlich, teils persönlich per Skype durchgeführt. Die Befragung erfolgt auf Basis eines Leitfadens, der zum einen die Aspekte der Ausgestaltung der GAP-Reform 2013/2014 in den jeweiligen Mitgliedsstaaten erhebt, zum anderen die Einschätzung der befragten Experten/Innen über die Auswirkungen auf Natur und Umwelt, die durch die jeweiligen spezifischen Ausgestaltungen verursacht werden. Bei gegensätzlichen Aussagen zwischen den Experten/Innen bzw. den Experten/Innen und der Literatur werden die Widersprüchlichkeiten dargestellt oder die aktuellste Quelle herangezogen. Aufgrund des geringen Erfahrungszeitraums mit der Implementierung der GAP konnten die Experten/Innen teilweise noch keine Aussagen bzgl. der Wirkungen der gewählten Umsetzungsvarianten in den betrachteten Mitgliedsstaaten machen.

Tabelle 1: Befragte Experten/Innen

Mitgliedsstaat	Experte
Frankreich	Sophie Thoyer, Universität Montpellier
	Samuel Féret, Agricultural and Rural Convention (ARC2020 platform)
Niederlande	Paul Terwan, Wissenschaftler
	Jan van de Wijnboom, Department of European Agricultural and Fisheries Policies and Food Security Ministry of Economic Affairs
Dänemark	Marianne Haugaard-Christensen, Seges
	Jannik Elmegaard and Tobias Feld, Ministry of Environment and Food, the Danish Agency
Österreich	Tom Neudorfer, Markus Hopfner, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
	Elisabeth Schwaiger, Umweltbundesamt

3 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der GAP im Zeitraum 2014 bis 2020

3.1 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der ersten Säule der GAP

3.1.1 Finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten

Die EU hat den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eröffnet, ihre jeweiligen Schwerpunkte durch unterschiedliche finanzielle Gewichtung der Prämienansätze zu setzen. Dabei sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet im Rahmen der ersten Säule die Direktzahlungen sowie die Greening- und die Junglandwirteprämie einzuführen. Freiwillig eingeführt werden können gekoppelte Zahlungen, Zahlungen für Betriebe in benachteiligten Gebieten sowie eine Umverteilungsprämie bzw. eine degressive Staffelung oder Kappung von Direktzahlungen. Darüber hinaus können bis zu 15% der Zahlungen zwischen den Säulen umgeschichtet werden, d.h. sowohl von der ersten in die zweite Säule, als auch umgekehrt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten finanziellen Gestaltungsspielräume innerhalb der ersten Säule.

Tabelle 2: Finanzielle Gestaltungsspielräume innerhalb der ersten Säule

Instrument	Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten
Umschichtung	• bis zu 15% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule und den Mittel der ländlichen Entwicklungsprogramme können zwischen den Säulen umgeschichtet werden
Direktzahlungen	• bis knapp 70% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule können für Direktzahlungen verwendet werden • regionalisierte Höhe der Direktzahlungen möglich
Greeningprämie	• verpflichtend einzuführende Prämie • 30% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule sind für die Greeningprämie zu verwenden
Junglandwirteprämie	• verpflichtend einzuführende Prämie • bis zu 2% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule können für die Junglandwirteprämie verwendet werden

Instrument	Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten
Gekoppelte Zahlungen	• 8 bis max. 13 % des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule können als gekoppelte Zahlung gewährt werden für Sektoren, deren Aufrechterhaltung aus ökonomischen, sozialen oder ökologischen Gründen sinnvoll ist • weitere 2% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule können an den Anbau von Leguminosen gekoppelt werden
Zahlungen für Flächen in benachteiligte Gebiete	• 5% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule können für Betriebe verwendet werden, deren Flächen ganz oder teilweise in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen liegen
Umverteilungsprämie	• höhere Förderung der ersten 30 Hektare (oder bis zu der durchschnittlichen Betriebsgröße, wenn diese größer als 30 Hektar ist) • bis zu 30% der Direktzahlungen können hierfür verwendet werden
Reduzierung von Direktzahlungen (degressive Staffelung, Kappung)	• die Mitgliedsstaaten, die sich für die degressive Gestaltung der Direktzahlungen entscheiden, müssen mindestens 5% oberhalb von 150.000€/Betrieb und Jahr reduzieren, wobei auch eine komplette Kappung möglich ist. Die Personalgehälter können angerechnet werden. Die freiwerdenden Mittel sind in der 2. Säule einzusetzen. • Mitgliedsstaaten, die mindestens 5% des nationalen Finanzrahmens der 1. Säule für die Umverteilungsprämie nutzen, müssen die Reduzierung der Direktzahlungen nicht einführen

Zusammenstellung nach Europäische Kommission 2013, 2015a, 2016a

Von der Finanzperiode 2007 bis 2013 zur Finanzperiode 2014 bis 2020 wurde das Budget der ersten Säule in der EU insgesamt gekürzt. Aufgrund der externen Konvergenz, die zu einer Angleichung der Zahlungen der ersten Säule pro Hektar in den Mitgliedsstaaten beitragen soll, wurde das Budget in den betrachteten Mitgliedsstaaten darüber hinaus zusätzlich gekürzt. Die Kürzungen betragen in Frankreich -15,63%, in den Niederlande - 21,94%, in Dänemark -21,99%, in Österreich -7,97% und in Deutschland -18,12% (Dwyer et al. 2016, S. 31).

3.1.2 Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten bzgl. der Greening-Auflagen

Seit der Reform 2013/2014 sind diejenigen Betriebe, die die Greeningprämie erhalten, verpflichtet Auflagen zur Anbaudiversifizierung, zum Dauergrünlanderhalt und zur Bereitstellung von ökologischer Vorrangfläche einzuhalten. Es steht den Mitgliedsstaaten offen, Regelungen für Kleinbetriebe in Kraft zu setzen, die diese von den Auflagen und Kontrollen des Greenings ausnehmen. Des Weiteren können die Mitgliedsstaaten die Umsetzung des Greenings durch äquivalente Maßnahmen anbieten, sofern durch die Teilnahme an diesen äquivalenten Maßnahmen ein gleicher oder höherer Beitrag zum Natur- und Umweltschutz gewährleistet wird (z.B. äquivalenten Zertifizierungssysteme oder AUKM).

Ausgenommen von den Greening-Auflagen sind Betriebe des ökologischen Landbaus und Dauerkulturfleichen, da für diese keine Greening-Auflagen definiert wurden. Ebenfalls sind Landwirte in Ländern oder Regionen mit einem hohen Waldanteil (Skandinavien und Baltikum) (Röder 2016) und Landwirte in Regionen nördlich des 62. Breitengrades von den Regelungen befreit (Europäische Kom-

mission 2016, Part 2, S. 8). Flächen, die durch die Vogelschutz, FFH- und Wasserrahmenrichtlinie geschützt sind, sind von den Greening-Auflagen ausgenommen sofern diese nicht mit den Auflagen der jeweiligen Schutzgebiete vereinbar sind¹.

Von den Auflagen zur Anbaudiversifizierung sind darüber hinaus Betriebe mit weniger als 10 ha Ackerfläche bzw. Betriebe mit einem Grünlandanteil von 75% und max. 30 ha Ackerfläche vollständig befreit. Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerfläche müssen mindestens zwei verschiedene Kulturen anbauen, wobei der Flächenumfang der Hauptkultur max. 75% umfassen darf. Betriebe mit mehr als 30 ha Ackerfläche müssen mindestens drei verschiedene Kulturen anbauen, wobei die Hauptkultur wiederum max. 75% der Fläche, die zwei größten Kulturen zusammen max. 95% der Ackerfläche umfassen dürfen (BMEL 2015a). Da insbesondere die Auflagen zur Anbaudiversifizierung den Mitgliedsstaaten wenig Flexibilität erlauben, werden äquivalente Maßnahmen am häufigsten für die Auflagen zur Anbaudiversifizierung genutzt (Hart 2015, S. 44).

Hinsichtlich der Verpflichtung zum Dauergrünlanderhalt beziehen sich die Gestaltungsspielräume zum einen auf die räumliche Ebene der Verpflichtung (betrieblich, regional oder national) und zum anderen auf die Erweiterung der Dauergrünlanddefinition. Hierdurch können Flächen als Dauergrünland definiert werden, die bisher nicht als solches in der ersten Säule beihilfefähig waren (z.B. grasarme Heideflächen, Feuchtwiesen mit hohem Anteil an Sauergräsern) (Schmidt et al. 2014). Anzumerken ist, dass eine Neubenennung zahlungsberechtigter Flächen zu geringeren Zahlungen pro Hektar in den Mitgliedsstaaten führt, da das Budget der ersten Säule vorab fixiert wurde (Dwyer et al. 2016, S. 22). Des Weiteren sollten die Mitgliedsstaaten sensibles Dauergrünland in FFH-Gebieten und darüber hinaus gehenden Gebieten ausweisen, für welches ein strenger Schutz gilt. Hierbei konnten die Mitgliedsstaaten relativ flexibel entscheiden, welche und wieviel Fläche sowohl außerhalb als auch innerhalb von FFH-Gebieten ausgewiesen werden.

Große Spielräume bestehen für die Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Bereitstellung der ökologischen Vorrangflächen (ÖVF). Diese müssen auf 5% der Ackerflächen eines Betriebes bereitgestellt werden. Ausgenommen von der Verpflichtung sind Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerfläche (BMEL 2015a) und Betriebe mit einem Anteil an Grünland und Leguminosen von mehr als 75% der bewirtschafteten Fläche (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 37). Zur Umsetzung der ÖVF-Verpflichtung konnten die Mitgliedsstaaten aus verschiedenen Standardelementen auswählen (Hart 2015). Dabei stand den Mitgliedsstaaten frei, „als ökologische Vorrangfläche nur anspruchsvolle Flächen anzuerkennen“ (Jasper & Ribbe 2015, S. 257). Auch hinsichtlich des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf bestimmten ÖVF lag die Entscheidung bei den Mitgliedsstaaten. Ebenfalls konnten die Mitgliedsstaaten einer kollektiven oder regionalen Bereitstellung der ÖVF zustimmen. Dabei ist eine kollektive Bereitstellung der ÖVF definiert als die Bereitstellung der ÖVF durch eine Gruppe benachbarter Betriebe (maximal zehn), die einen Teil ihrer ÖVF-Verpflichtungen gemeinsam erbringt, wobei jeder Betrieb mindestens 50% der ÖVF-Verpflichtung auf seinen eigenen Flächen nachweisen muss (Europäische Kommission 2014). Ferner müssen die kollektiv erbrachten ÖVF „zusammenhängend sein und über die Optionen Brache, Landschaftselemente, Pufferstreifen oder Aufforstung nachgewiesen werden“ (Schmidt et al. 2014, S. 64). Des Weiteren können ÖVF auf regionaler Ebene bereitgestellt werden. Hierfür „müssen die Mitgliedsstaaten die betroffenen Gebiete abgrenzen und Verpflichtungen für die teilnehmenden Landwirte festlegen“ (Europäische Kommission 2014).

¹ „Natura 2000, WRRL-Ziele (und AUKM-Auflagen) haben Vorrang vor Greening-Auflagen“ (Röder et al. 2016)

Tabelle 3: Gestaltungsspielräume bzgl. der Greening-Auflagen

Instrument	Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten
Regelung für Kleinlandwirte	• Befreiung von Greening für Betriebe, die max. 1250€/Jahr an Direktzahlungen erhalten
Äquivalente Maßnahmen	• Umsetzung von Greening-Auflagen durch äquivalente Maßnahmen wie Zertifizierungssysteme und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
Auflage des Dauergrünlanderhalts	• räumliche Ebene der Umsetzung • Ausweitung der Definition von Flächen, die in der ersten Säule als beihilfefähige Dauergrünlandfläche anerkannt werden • Ausweisung von sensiblem Grünland innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten
Auflagen zur Bereitstellung von ÖVF	• Auswahl von Elementen, die als ÖVF anerkannt werden • Regelung zum Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln • Möglichkeit der kollektiven oder regionalen Bereitstellung von ÖVF

3.2 Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der zweiten Säule der GAP

3.2.1 Finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten

Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der zweiten Säule der GAP ergeben sich die Gestaltungsspielräume durch die Umschichtung zwischen den Säulen und die Übertragung von finanziellen Mitteln, die durch die degressive Gestaltung bzw. Kappung der Direktzahlungen frei werden. Des Weiteren besteht neben der Ko-Finanzierung der Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit weitere Top-ups für die zweite Säule bereitzustellen.

3.2.2 Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten

Für die ländliche Entwicklung wurde auf Ebene der EU das bisher gültige Achsensystem aufgehoben und sechs inhaltliche Prioritäten definiert:

1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten
2. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen sowie Förderung von innovativen landwirtschaftlichen Techniken und nachhaltiger Waldbewirtschaftung
3. Förderung von Organisationen in der Nahrungsmittelkette, einschließlich Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie Tierschutz und Risikomanagement in der Landwirtschaft
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme
5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft
6. Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten

Die Mitgliedsstaaten müssen mindestens vier der sechs Prioritäten programmieren. Des Weiteren müssen mindestens 30% der Mittel für „freiwillige Maßnahmen reserviert sein (...), die für Umwelt

und Klimaschutz von Nutzen sind“ (Europäische Kommission 2013, S. 7). Hierzu können folgende Maßnahmen gehören:

- ▶ Investitionsmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug
- ▶ Forstmaßnahmen
- ▶ Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)
- ▶ Ökologischer Landbau
- ▶ NATURA 2000 Zahlungen
- ▶ Zahlungen für aus naturbedingten und anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Röder et al. 2015, S. 15).

„Die Priorität vier „Wiederherstellung, Erhaltung und Förderung von Ökosystemen“, sollte in allen Maßnahmen der (zweiten) Säule (...) zum Tragen kommen“ (Proschek-Hauptmann & Oberleitner 2015, S. 296).

4 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten der GAP 2014 bis 2020 in ausgewählten Mitgliedsstaaten und Abschätzung der Natur- und Umweltwirkungen

4.1 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung der ersten Säule der GAP

4.1.1 Nutzung der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten

Die EU hat den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Möglichkeiten hinsichtlich der finanziellen Gestaltung der Prämienansätze der ersten Säule eröffnet (siehe Tabelle 2). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick wie diese Möglichkeiten bzgl. der Verteilung der Mittel von den betrachteten Mitgliedsstaaten genutzt werden (siehe auch Anhang 2). Dabei wird deutlich, dass neben den verpflichtend einzuführenden Prämienansätzen (Greeningprämie und Junglandwirteprämie) lediglich die Kopplung von Zahlungen an bestimmte Produktionsweisen auf großes Interesse über die Mitgliedsstaaten hinweg hervorgerufen hat. Nur Deutschland verzichtet auf die Kopplung von Zahlungen. Die anderen Gestaltungsmöglichkeiten werden nur von vereinzelten Mitgliedsstaaten genutzt, z.B. werden Zahlungen für benachteiligte Gebiete im Rahmen der ersten Säule nur von Dänemark gewährt.

Tabelle 4: Nutzung der finanziellen Gestaltungsspielräume der ersten Säule in den betrachteten Mitgliedsstaaten in % der Mittelverteilung

Instrument	Frankreich	Niederlande	Dänemark	Österreich	Deutschland
Umschichtung	2016: 3,3% 2020: 3,3% von der ersten in die zweite Säule	2016: 4,0% 2020: 4,3% von der ersten in die zweite Säule	2016: 5,0% 2020: 7,0% von der ersten in die zweite Säule	2016: 0% 2020: 0%	2016: 4,5% 2020: 4,5% von der ersten in die zweite Säule
Direktzahlung	44,0%	67,5%	66,2%	65,9%	62%
Junglandwirteprämie	1,0%	2,0%	0,6% (2016)	2,0%	1,0%
Gekoppelte Zahlungen	15,0%	0,5%	2,8% (2015/16) 2,9% (2017-19)	2,1%	(wird nur in Deutschland nicht genutzt)

Instrument	Frankreich	Niederlande	Dänemark	Österreich	Deutschland
Zahlungen für Flächen in benachteiligte Gebiete	-	-	0,3% (wird nur in Dänemark genutzt)	-	-
Umverteilungsprämie	2016: 10% für die ersten 52 ha	-	-	-	7,0% für die ersten 30 bzw. 46 ha
Reduzierung von Direktzahlungen (degressive Staffelung, Kappung)	-	5% Reduzierung ab 150.000€/ Betrieb und Jahr	5% Reduzierung ab 150.000€/ Betrieb und Jahr	Kappung ab 150.000€/ Betrieb und Jahr unter Berücksichtigung der Lohnkosten	-

Quelle: Europäische Kommission 2016a, Experteninterviews, BMLFUW 2016

Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes ist es zu begrüßen, wenn Zahlungen, deren Erhalt mit wenigen Auflagen hinsichtlich des Natur- und Umweltschutzes verbunden sind, reduziert werden, und diejenigen Zahlungen, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes erwünschte Produktionsweisen honorieren, erhöht werden. Von den genannten Instrumenten können somit zum einen durch die Umschichtung von der ersten in die zweite Säule positive Effekte auf Natur und Umwelt realisiert werden. Möglich ist dies auch durch die Kopplung von Zahlungen an bestimmte Produktionsweisen, deren Aufrechterhaltung aus ökologischen Gründen zu befürworten ist. Auch die Zahlungen für Flächen in benachteiligten Gebieten können dazu dienen ökologisch erwünschte Produktionsweisen zu unterstützen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Zahlungen von Flächen in benachteiligten Gebieten auch innerhalb der zweiten Säule gewährt werden können.

Eine aus Natur- und Umweltschutzsicht positiv zu bewertende hohe Umschichtung von der ersten in die zweite Säule von bis zu 15% wird jedoch von keinem der betrachteten Mitgliedsstaaten annähernd umgesetzt. Vielmehr ist nur Dänemark hinsichtlich der Umschichtung engagierter als Deutschland. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass z.B. Österreich nicht von der ersten in die zweite Säule umschichtet, da die zweite Säule schon ohne Umschichtung finanziell sehr gut ausgestattet ist (Schwaiger 2016). Auch kann die Reduzierung des Budgets der Mitgliedsstaaten für die erste Säule in der aktuellen Programmperiode dazu geführt haben, dass Mittel nur sehr verhalten umgeschichtet werden, um die erste Säule nicht weiter zu belasten. Des Weiteren steht den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit offen durch zusätzliche Ko-Finanzierung und Top-ups die Mittel der zweiten Säule aufzustocken. Dies bedeutet, dass allein aus dem Satz der Umschichtung keine Rückschlüsse auf die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule gezogen werden können (siehe Kapitel 4.3.1). Auch sind die positiven Effekte auf Natur- und Umweltschutz nicht nur von der Höhe der Mittelausstattung, sondern vor allem von der Verwendung der Mittel in der zweiten Säule abhängig (siehe Kapitel 5). So werden bspw. die umgeschichteten Mittel in Frankreich in der zweiten Säule auch für die Unterstützung von Versicherungsinstrumente genutzt (Feret 2016), und haben damit keine positiven Wirkungen auf den Natur- und Umweltschutz.

Die Kopplung von Zahlungen wird besonders stark in Frankreich genutzt. Jedoch auch Österreich, Dänemark und die Niederlande koppeln Zahlungen an bestimmte Produktionsweisen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kopplung von Zahlungen nur unter der Bedingung als positiv zu bewerten ist, dass die aufrechterhaltenden Produktionssysteme positive Wirkungen auf Natur und Umwelt haben. Dies scheint z.B. der Fall zu sein, wenn Zahlungen für die Aufrechterhaltung extensiver Beweidungssysteme genutzt werden. So konnten Evaluierungen in Österreich zeigen, dass behirtete Almen, die durch gekoppelte Zahlungen gefördert werden, einen besseren Zustand hinsichtlich Biodiversität

und Landschaftsbild aufwiesen, als unbehirtete Almen (Schwaiger 2016). Am häufigsten werden in der EU Zahlungen an den Sektor der Rinder- und Kälberproduktion (41% der gekoppelten Zahlungen), der Milchproduktion (20% der gekoppelten Zahlungen), der Schaf- und Ziegenhaltung (12% der gekoppelten Zahlungen) und an den Anbau von Eiweißpflanzen (11% der gekoppelten Zahlungen) gekoppelt (Europäische Kommission 2015b). Allerdings werden Zahlungen teils auch an Produktionssysteme gekoppelt wie z.B. den Obst- und Gemüsesektor in Frankreich, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes keine positiven Wirkungen erwarten lassen. Die Gewährung gekoppelter Zahlungen wird daher von den befragten Experten in Abhängigkeit der unterstützten Sektoren zusammenfassend als neutral bis positiv aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes bewertet.

Tabelle 5: Wichtigste Sektoren mit gekoppelten Zahlungen in den betrachteten Mitgliedsstaaten

Sektor	Frankreich	Niederlande	Dänemark	Österreich
Rinder- und Kälberhaltung	+	+	+	+
Milcherzeugung	+	-	-	-
Schaf- und Ziegenhaltung	+	+	-	+
Eiweißpflanzen	+	-	-	-

+ / - Kopplung in jeweiligem Mitgliedsstaat vorhanden / nicht vorhanden

Frankreich koppelt darüber hinaus Zahlungen an folgende Sektoren: Getreide, Obst- und Gemüse, Hanf, Hopfen, Saatguterzeugung, Stärkekartoffeln

Quelle: Europäische Kommission o.J.h

Die Gewährung von Zahlungen für benachteiligte Gebiete innerhalb der ersten Säule kann ebenfalls positive Wirkungen auf den Natur- und Umweltschutz haben, wenn nämlich dadurch die extensive Bewirtschaftung von Flächen, die brachzufallen drohen, aufrechterhalten wird. Allerdings wird diese Möglichkeit mit einem geringen Prozentsatz nur in Dänemark genutzt. Die anderen Mitgliedsstaaten fördern benachteiligte Gebiete in der zweiten Säule.

Von den Prämien für Junglandwirte, sowie der Umverteilungsprämie und den Möglichkeiten zur Degression oder Kappung von Prämien scheinen keine direkten Wirkungen auf Natur und Umwelt auszugehen. Sie dienen vielmehr der Erhaltung und Förderung einer bestimmten Agrarstruktur.

Insgesamt werden die Wirkungen der finanziellen Gestaltung der ersten Säule von den befragten Experten sehr unterschiedlich bewertet. Zum einen werden positive Wirkungen aufgrund der stärkeren Förderung extensiver Tierhaltungsverfahren durch gekoppelte Zahlungen (Frankreich, Österreich) sowie der im Vergleich zur Vergangenheit höhere Prämiensatz für Grünland erwartet (Frankreich). Zum anderen wird es negativ gesehen, dass die vorhandenen Gestaltungsspielräume nur in geringem Umfang genutzt wurden, um positive Wirkungen auf den Natur- und Umweltschutz zu realisieren. Dies wird z.B. in den Niederlanden hinsichtlich der geringen Umschichtung von der ersten in die zweite Säule, so wie der Nicht-Nutzung der Förderung benachteiligter Regionen in der ersten Säule bemängelt (Terwan 2016).

4.1.2 Nutzung der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten bzgl. der Greening-Auflagen

Kleinlandwirte-Regelung

Der Erhalt der Greeningprämie ist seit der letzten Agrarreform an die Einhaltung der sog. Greening-Auflagen gekoppelt. Die Mitgliedsstaaten konnten die Möglichkeit nutzen, Kleinlandwirte von den Greening-Auflagen auszunehmen. Diese Regelung wird von Österreich und Deutschland umgesetzt. In Deutschland sind Betriebe mit bis zu 5 ha bewirtschafteter Flächen von den Auflagen ausgenommen. Von der Kleinlandwirte-Regelungen können insofern negativ Wirkungen ausgehen, als dass die Auflagen von diesen Betrieben nicht einzuhalten sind. Allerdings ist zumindest in Deutschland nur wenig Fläche von dieser Regelung betroffen (siehe Tabelle 6) und es ist davon auszugehen, dass deren Anteil aufgrund des Strukturwandels weiter abnimmt und damit zukünftig die Flächen, auf denen die Auflagen einzuhalten sind, zunehmen werden (Schmidt et al. 2014, S. 15). EU-weit sind durch die Regelung für Kleinlandwirte jedoch 41% der Landwirte und 4,0% der Fläche von den Greening-Auflagen ausgenommen (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 19).

Tabelle 6: Regelung für Kleinlandwirte

Mitgliedsstaat	Regelung für Kleinlandwirte	Anzahl betroffener Landwirte (in %)	Anzahl betroffener Fläche (in%)
Österreich	1.250€/Betrieb und Jahr	28	8,3
Deutschland	1.250€/Betrieb und Jahr	10	0,5

Quelle: Europäische Kommission 2016a, Europäische Kommission 2016b

Äquivalente Maßnahmen

Des Weiteren konnten die Mitgliedsstaaten die Erbringung der Greening-Leistungen auch durch äquivalente Maßnahmen ermöglichen. Die Zulassung von äquivalenten Maßnahmen muss von der EU genehmigt werden. In Frankreich kann die Auflage zur Anbaudiversifizierung durch die Teilnahme an einem Zertifizierungssystem bestätigt werden. Dieses Zertifizierungssystem ist für Landwirte gedacht, die ausschließlich Mais anbauen (Thoyer 2016). Durch Winterbodenbedeckung mit Zwischenfrüchte auf der gesamten Ackerfläche kann die Auflage zur Anbaudiversifizierung auch von diesen Betrieben eingehalten werden (Hart 2015, S. 44). Diese Flächen können jedoch nicht als ÖVF angerechnet werden. Die Greening-Auflagen zum Dauergrünlanderhalt und zur Bereitstellung von ÖVF gelten für diese Betriebe unverändert. Auch in den Niederlanden werden zwei Zertifizierungssysteme angeboten. Die Zertifizierungssysteme „Vogelakker“ (mindestens 30% gut gemanagter Ackerrandstreifen z.B. angrenzend an Gewässer oder an Landschaftselemente) und das „Skylark Foundation“ Zertifizierungssystem (Auflagen zur Fruchtfolge, Dauergrünlanderhalt, jährliche betriebliche Nachhaltigkeitsplanung) bietet die Möglichkeit die Einhaltung der Greening-Auflagen teils bzw. vollständig anerkannt zu bekommen (Terwan 2016; Wijnboom 2016). Die befragten Experten gaben an, dass 2015 550 ha in das Zertifizierungssystem „Vogelakker“ und 7.700 ha in das Zertifizierungssystem „Skylark Foundation“ eingebracht wurden (Terwan 2016). Laut EU Kommission nahmen in den Niederlanden 2015 320 Landwirte mit insgesamt 28.400 ha Ackerfläche an den äquivalenten Maßnahmen teil (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 45). In Österreich besteht die Möglichkeit die Greening-Auflagen teils durch die Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ zu erbringen (Neudorfer & Hopfner 2016; Schwaiger 2016). Im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme sind mindestens drei Kulturen mit einem Anteil der Hauptkultur von max. 66% anzubauen und einem maximalen Anteil von 75% Getreide und Mais. Des Weiteren sind mindestens 5% ökologische Flächenstilllegung (Biodiversitätsfläche) bereitzustellen wie z.B. Blühflächen und Bienenweiden, Leguminosen

dürfen nicht angebaut werden. Der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist nicht erlaubt (Neudorfer & Hopfner 2016; Schwaiger 2016). Die Auflage zum Dauergrünlanderhalt ist weiterhin unverändert einzuhalten. 2015 nahmen knapp 53.000 Betriebe an der ÖPUL-Maßnahme teil (BMLFUW 2016, S. 208), wovon 11.800 Betriebe dies als Einhaltung der Greening-Auflagen anrechnen liessen (Schwaiger 2016). Somit sind 53% der Ackerfläche Österreichs und 19% der Landwirte in diese äquivalente Maßnahme eingebunden (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 10). Die teilnehmenden Landwirte erhalten eine Prämie für die Teilnahme an dieser ÖPUL-Maßnahme, wobei bei gleichzeitiger Anerkennung als Greening, die ÖPUL-Prämie entsprechend gekürzt wird, um eine Doppelförderung auszuschließen.

Das Angebot der äquivalenten Maßnahme im Rahmen des ÖPUL wird in Österreich aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sehr positiv bewertet. Auch bildet es nach Ansicht der Befragten eine sinnvolle „Brücke zwischen erster und zweiter Säule“ (Schwaiger 2016). Das Angebot der äquivalenten Maßnahme zur Anbaudiversifizierung in Frankreich wird dagegen als neutral hinsichtlich der Effekte auf Natur- und Umweltschutz bewertet. Eventuell könnten geringe positive Effekte auf den Erosionsschutz auftreten (Feret 2016). In den Niederlanden wird bemängelt, dass die aus Natur- und Umweltschutzsicht als besonders vorteilhaft zu bewertende äquivalente Maßnahme „Vogelakker“ aufgrund des bürokratischen Aufwandes nur selten genutzt wird (Terwan 2016). Im Allgemeinen muss eingewendet werden, dass an äquivalente Maßnahmen die Forderung gestellt wird, mindestens das Niveau der Greening-Auflagen zu erreichen. Zielführender wären jedoch höhere Anforderungen, die den zusätzlichen Aufwand für Programmierung und Verwaltung (European Environmental Bureau and Birdlife International 2013) rechtfertigen. Dies ist z.B. in Österreich und den Niederlanden der Fall. Das European Environmental Bureau and Birdlife International geht jedoch davon aus, dass durch äquivalente AUKM positivere Effekte für Natur und Umwelt erreicht werden können als durch Zertifizierungssysteme (ebd.). Ein Vergleich von Zertifizierungssystemen und AUKM auf Basis der durchgeführten Interviews ist nicht möglich, auch da in keinem der betrachteten Länder äquivalente Maßnahmen gleichzeitig als Zertifizierungssystem und AUKM angeboten werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass entsprechend anspruchsvoll gestaltete Zertifizierungssysteme ebenfalls positive Effekte auf Natur und Umwelt erwarten lassen und evtl. auch als System der Verbraucherinformation genutzt werden könnten.

Anbaudiversifizierung

Von der Auflage zur Anbaudiversifizierung sind 75% der Ackerfläche der EU betroffen (13% von der Auflage zwei Kulturen anzubauen, 62% von der Auflage drei Kulturen anzubauen) (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 22). Die Europäische Kommission geht davon aus, dass auf 8% der gesamten Ackerfläche der EU bzw. auf 10% der Ackerfläche, die von der Auflage der Anbaudiversifizierung betroffen ist, Anpassungsmaßnahmen durch die Landwirte notwendig waren (z.B. um den Anteil von max. 75% der Hauptkultur einzuhalten) (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 6), jedoch auf weniger als 1% der Ackerfläche der EU nach der Reform andere Kulturen wie zuvor angebaut werden (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 14). In Deutschland hätten 2013 16% der Betriebe die Regelungen nicht eingehalten und auf 125.000 ha (1,0% der Ackerfläche) bestand Anpassungsbedarf (Röder et al. 2016). Insgesamt wird die Auflage daher als wenig wirkungsvoll bewertet, da die Anzahl an Kulturen, die auf dem Betrieb vor der Reform angebaut wurden, schon ausreichten um die Auflage zu erfüllen (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 25) und die Auflage weitgehend der guten fachlichen Praxis entspricht (Terwan 2016). Auch werden die Regelungen als nicht weitreichend genug angesehen. So werden durch den Austausch einzelner Kulturen, die der gleichen Kulturartengruppe angehören, nur geringe Effekte auf die assoziierte Biodiversität erzielt, aber auch der max. Anteil der Hauptkultur/en wird als zu hoch angesehen, so dass keine phytosanitären Effekte und damit ein reduzierter Pflanzenschutzmitteleinsatz zu erreichen sind (Röder et al. 2016).

Dauergrünlanderhalt

Die Verpflichtung zum Dauergrünlanderhalt wird von den meisten Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene umgesetzt (Hart 2015, S. 35). Frankreich (Thoyer, 2016) und Deutschland setzen die Regelung jedoch auf regionaler Ebene um. In Deutschland wurde der Erhalt von Dauergrünland auch in der vorangegangenen Periode auf regionaler Ebene umgesetzt, in Frankreich allerdings auf betrieblicher Ebene (Hart 2015, S. 35). Bisher wurde ein Dauergrünlandumbruch von -0,06% in den Niederlande und -2,54% in Österreich im Vergleich zum Referenzwert festgestellt. In Deutschland liegt der Wert zwischen +0,53% in Baden-Württemberg und -3,27% in Niedersachsen, wobei sich die Werte in der jüngsten Vergangenheit als stabil bis leicht steigend erwiesen haben (Umweltbundesamt 2016). Dies wird auf die Aktivierung von Rest-Flächen zum Erhalt von Zahlungsansprüchen sowie auf die Erweiterung der Grünlanddefinition (siehe nächster Abschnitt) zurückgeführt (Röder et al. 2016). In Dänemark wurde kein Dauergrünland umgebrochen und für Frankreich liegen keine Werte vor (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 32). Anzumerken ist, dass es in Deutschland aufgrund der geringen Kürzungen und Sanktionen von max. 112€ pro umgebrochenen bzw. umgewandelten Hektar Grünland und Jahr für die Betriebe ökonomisch sinnvoll sein kann, Grünland umzuwandeln und anschließend für die Bereitstellung von ÖVF oder den Anbau der zweiten oder dritten Kultur im Rahmen der Auflage der Anbaudiversifizierung zu nutzen (Röder et al. 2016; Röder et al. 2015, S. 21). Auch ermöglicht die regionale Umsetzung der Auflage, dass Grünlandflächen an Betriebe abgegeben werden, die Greening nicht einzuhalten haben (green by definition, Verzicht auf Greeningzahlungen) und diese das Grünland in Acker umwandeln und wieder zurückgeben (Röder et al. 2015, S. 8).

Den Mitgliedsstaaten stand des Weiteren die Möglichkeit offen zusätzliche Grünlandflächen als zahlungsberechtigt in der ersten Säule zu definieren. Diese Möglichkeit wurde von Deutschland (z.B. Heide), Frankreich² (gemeinschaftlich genutzte Bergweideflächen) (Thoyer, 2016) und Dänemark (Wegfall der Negativ-Liste, die nicht-antragsberechtigte Flächen definierte) (Haugaard-Christensen 2016) genutzt. Des Weiteren waren die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet sensibles Dauergrünland in FFH-Gebieten und darüber hinaus gehenden Gebieten auszuweisen. Der Anteil der ausgewiesenen Flächen variiert zwischen den Mitgliedsstaaten sehr stark, von weniger als einem Prozent bis zu 100 Prozent in 10 Mitgliedsstaaten (u.a. Niederlande) (Terwan 2016; Wijnboom 2016; Hart 2015, S. 39). In Österreich wurden 9,3% der FFH-Fläche als sensibles Dauergrünland ausgewiesen (Neudorfer & Hopfner 2016), in Frankreich 63%, in Dänemark 20% und in Deutschland 64%. Nur wenige Mitgliedsstaaten haben sensibles Dauergrünland außerhalb von FFH-Gebieten ausgewiesen (Flandern (Belgien), Tschechien, Lettland, Luxemburg, Großbritannien-Wales) (Hart 2015, S. 39; Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 29). Die zögerliche Ausweisung von sensiblem Dauergrünland führt jedoch dazu, dass ein verstärkter Schutz für diese Flächen nicht greift und somit weiterhin ein Verlust von Dauergrünland als auch die Intensivierung der Nutzung auf diesen Flächen möglich ist.

Ökologische Vorrangflächen

Des Weiteren müssen die Betriebe im Rahmen des Greening sog. Ökologische Vorrangflächen (ÖVF) bereitstellen. Dabei ermöglicht die EU den Mitgliedsstaaten aus einer Reihe von Standardelementen auszuwählen, die sie als ÖVF anerkennen. Nicht alle diese Standardelemente sind mit positiven Wirkungen insbesondere auf den Schutz der Biodiversität verbunden. So sind aus Sicht des Biodiversitätsschutzes insbesondere diejenigen ÖVF-Elemente als positiv anzusehen, bei denen die Flächen mehrjährig als ÖVF bereitgestellt werden bzw. weitgehend landwirtschaftlich ungenutzt sind. Dies trifft auf brachliegende Flächen, Terrassen, Landschaftselemente, Blühstreifen, ungenutzte oder nur extensiv

² Es handelt sich um gemeinschaftlich genutzte Bergweiden. Die Zahlungen werden entsprechend der Nutzung (pro Tier und Weidetag) zwischen den Landwirten aufgeteilt (Thoyer)

genutzte Pufferstreifen (z.B. entlang von Gewässern- und Waldrändern) zu (siehe z.B. Schmidt et al. 2014; IfLS 2016; Umweltbundesamt 2014, Lepp et al. 2016; Pe'er et al. 2016, S. 5). Auch eine extensive Form des Anbaus von Leguminosen und Gehölzen oder der Anbau von Zwischenfrüchten kann mit positiven Wirkungen auf den Natur- und Umweltschutz verbunden sein. Jedoch erscheinen insbesondere die Effekte auf die Biodiversität gering, wenn Pflanzenschutz- und Düngemittel eingesetzt werden dürfen.

Frankreich und Deutschland haben sich entschieden alle Standardelemente der ÖVF anzubieten (siehe Tabelle 5). Gleiches gilt auch für Ungarn und Italien (Hart & Radley 2016, S. 5). Die Niederlande, Österreich und Dänemark bieten zwar weniger Standardelemente an, jedoch werden teils Elemente nicht angeboten, die aus Sicht des Biodiversitätsschutzes besonders positiv zu bewerten sind, wie z.B. brachliegende Flächen (Niederlande), Terrassen (Niederlande, Österreich, Dänemark), Pufferstreifen (Niederlande, Österreich). Die aus Sicht der Biodiversitätsschutzes weniger positiv zu bewertenden Elemente wie der Anbau von Zwischenfrüchten und Kurzumtriebsplantagen werden jedoch von allen betrachteten Mitgliedsstaaten angeboten und auch der Anbau von Leguminosen wird in den Mitgliedsstaaten – mit Ausnahme von Dänemark – überall als ÖVF anerkannt. EU weit werden am häufigsten der Anbau von Leguminosen (in 27 Mitgliedsstaaten), Brache (in 26 Mitgliedsstaaten), Landschaftselemente (mindestens eins in 23 Mitgliedsstaaten), Kurzumtriebsplantagen (in 21 Mitgliedsstaaten) und der Anbau von Zwischenfrüchten (in 20 Mitgliedsstaaten) angeboten (Europäische Kommission o.J. h, S. 26).

Tabelle 7: Elemente zur Erfüllung der ÖVF-Auflagen

ÖVF	Frankreich	Niederlande	Österreich	Dänemark	Deutschland
Brachliegende Flächen	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Terrassen	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
Landschaftselemente	8	6	4	2	8
Pufferstreifen	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja
Agroforst	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
Streifen von beihilfefähigen Flächen an Waldrändern (ohne Produktion)	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
Streifen von beihilfefähigen Flächen an Waldrändern (mit Produktion)	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Flächen mit Niederwald mit Kurzumtrieb	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aufforstungsflächen	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder Gründücke	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen (Leguminosen)	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Anzahl angebotene Elemente	18	9	8	6	17

Quelle: Europäische Kommission 2016a, Experteninterviews

Die Gewichtung der ÖVF-Typen ist europaweit identisch. Lediglich in Deutschland wird der Anbau von Leguminosen mit 0,7 gewichtet, wohingegen in den anderen Mitgliedsstaaten hierfür ein Gewichtungsfaktor von 0,3 angewendet wird (Pe'er et al. 2016, S. 3).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, welche ÖVF-Elemente von den Landwirten in den betrachteten Mitgliedsstaaten genutzt werden, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Angaben für Frankreich liegen nicht vor. Die Übersicht zeigt, dass in den betrachteten Mitgliedsstaaten vorwiegend ÖVF bereitgestellt werden, die einer Nutzung zugeführt werden können (Zwischenfrucht- und Leguminosenanbau). Dies kann damit begründet werden, dass Landwirte/Innen die ÖVF häufig als kostenverursachende Einschränkung wahrnehmen (Schulz 2013, S. 127) und daher die produktivste und kostengünstigste Varianten wählen (Lakner & Horst 2015, S. 276). Es werden jedoch auch Brachen (Dänemark, Deutschland) und Puffer-, Wald- und Feldrandstreifen (Dänemark, Niederlande) bereitgestellt. Dabei sind weitere Kriterien für die Wahl bestimmter ÖVF-Typen durch Landwirte/Innen, dass diese schon existent sind (z.B. Landschaftselemente in Schleswig-Holstein) oder das Vorhandensein von Erfahrungen mit der Umsetzung voraussetzen (z.B. Anbau von Leguminosen in Ostdeutschland) (Pe'er et al. 2016, S. 7). Auch die Pachtpreise spielen eine Rolle. So werden in Regionen mit geringen Pachtpreisen - das bedeutet geringen Opportunitätskosten - eher Brachen umgesetzt (Lakner et al. 2016, S. 3).

Tabelle 8: Genutzte Elemente zur Erfüllung der ÖVF-Auflagen 2015 in ha

ÖVF	Niederlande	Dänemark	Österreich	Deutschland
Brachliegende Flächen		19.542 (ungew.) 19.542 (gew.)	6.700	221.800 (ungew.) 221.800 (gew.)
Landschaftselemente		664 (ungew.) 664 (gew.)		33.000 (ungew.) 49.600 (gew.) (incl. Terrassen)
Puffer, Wald- und Feldrandstreifen	2.300 (ungew.)	15.437 (ungew.) 23.194 (gew.)		16.500 (ungew.) 24.700 (gew.)
Flächen mit Niederwald mit Kurzumtrieb	17 (ungew.)			2.200 (ungew.) 700 (gew.)
Aufforstungsflächen				1.900 (ungew.) 1.900 (gew.)
Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder Gründecke	157.200 (ungew.)	213.998 (ungew.) 64.200 (gew.)	10.700	930.200 (ungew.) 279.000 (gew.)
Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen (Leguminosen)	5.300 (Terwan) (ungew.) 9.300 (Wijnboom) (ungew.)		15.900	161.800 (ungew.) 113.300 (gew.)

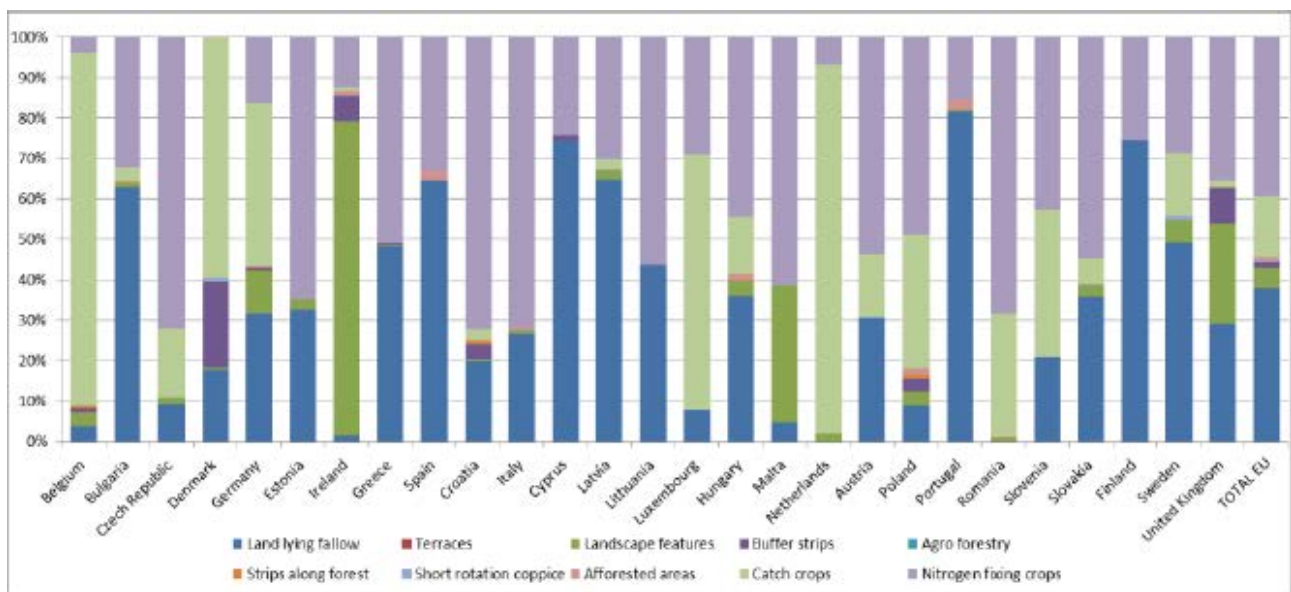
Keine Angaben für Frankreich; keine Angaben zur Berücksichtigung der Gewichtung für Österreich

Quelle: Terwan 2016; Wijnboom, 2016; Elmegaard & Feld 2016; BMEL 2015b; Schwaiger 2016

Abbildung 1 zeigt, dass in der gesamten EU die ÖVF vorwiegend durch Leguminosen und Brache gefolgt vom Zwischenfruchtanbau bereitgestellt werden. In Deutschland hat die Fläche an Brache um 62% und die Fläche des Leguminosenanbaus um 74% als Folge der Bereitstellung von ÖVF zugenom-

men (Pe'er et al. 2016, S. 6). Die Bereitstellung der ÖVF in Form von Landschaftselementen und Pufferstreifen erfolgt EU-weit hingegen selten (ebd.). Dies lässt jedoch nicht darauf schließen, wie viele Landschaftselemente und Pufferstreifen vorhanden sind, da bspw. für Deutschland geschätzt wird, dass nur ca. 15% bis 42% der Landschaftselemente und Pufferstreifen 2015 als ÖVF angegeben wurden (Isermeyer et al. 2014, S. 15 in Pe'er et al. 2016, S. 7). Insgesamt werden in der EU 73,1% der gesamten ÖVF-Fläche durch produktive Flächennutzungen (Leguminosen, Zwischenfrüchte) bereitgestellt (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 40).

Abbildung 1: Genutzte ÖVF-Standardelemente, gewichtet



Quelle: Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 41

EU-weit sind 68% der Ackerfläche von der Forderung nach der Bereitstellung von ÖVF betroffen. Von den betrachteten Mitgliedstaaten liegt dieser Wert in Deutschland und Dänemark mit ca. 90% am höchsten (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 36). Insgesamt werden 14% (ungewichtet) bzw. 9% (gewichtet) der Ackerfläche der EU als ÖVF bereitgestellt (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 38). Hier weisen die Niederlande mit 26% (ungewichtet) den höchsten Wert auf (ebd.).

Den Mitgliedsstaaten stand die Möglichkeit offen, den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemittel auf einigen Standardelementen der ÖVF zu gestatten. Tabelle 9 gibt einen Überblick über den erlaubten Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln in den betrachteten Mitgliedsstaaten. Werden Leguminosen und Zwischenfrüchte in den Niederlande im Rahmen einer äquivalenten Maßnahme angebaut, sind Dünge- und Pflanzenschutzmittel nicht zulässig (Terwan). Nach HART & RADLEY dürfen Düngemitteln in Leguminosen in allen Mitgliedsstaaten angewandt werden, mit Ausnahme einiger Arten in den Niederlande (Hart & Radley 2016, S. 6).

Tabelle 9: Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Düngemitteln in ÖVF

	Frankreich		Niederlande		Dänemark		Österreich		Deutschland	
	PSM	Düng-mittel	PSM	Düng-mittel	PSM	Düng-mittel	PSM	Düng-mittel	PSM	Düng-mittel
Leguminosen	+	+	+	(+)			+	+	+	+
Zwischenfrüchte	+	+	(+)			+	+	+	+	+
KUP						+	+			

+ / (+) Einsatz in jeweiligem Mitgliedsstaat erlaubt / eingeschränkt erlaubt

Quelle: Elmegaard & Feld 2016; Haugaard-Christensen 2016; Thoyer 2016; Terwan 2016; Wijnboom 2016; Neudorfer & Hopfner 2016; BMEL 2015a

Die Niederlande ermöglichen des Weiteren die freiwillige kollektive Bereitstellung der ÖVF. Hierbei erbringen max. 10 Landwirte die ÖVF-Verpflichtung gemeinsam, indem 50% der Verpflichtung von jedem Landwirte auf seiner eigenen Fläche erbracht werden muss, die weiteren 50% können auf den Flächen der anderen Landwirte bereitgestellt werden. Bisher wurden jedoch nur 6 bis 7 solcher kollektiver Anträge gestellt (Terwan 2016, Wijnboom 2016). Laut Europäischer Kommission erbringen 12 Landwirte mit 656 ha Ackerland ihrer ÖVF-Verpflichtungen kollektiv und stellen 169 ha (ungewichtet) bzw. 55 ha (gewichtet) ÖVF bereit (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 43).

Die Darstellung der implementierten Greening-Regelungen zeigt zusammenfassend, dass die betrachteten Mitgliedsstaaten die Gestaltungsmöglichkeiten nicht optimal hinsichtlich der Wirkungen auf Natur- und Umweltschutz genutzt haben. So sind zwar die meisten Flächen (72%) in der EU von mindestens einer Greening-Auflage betroffen (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 5), jedoch werden diese Auflagen nach Ansicht der Befragten nur geringe bzw. keine Wirkungen entfalten, da sie großteils kaum über die gute fachliche Praxis hinausgehen (Terwan 2016)³. Die Auflage zur Anbaudiversifizierung stellt keine hohen Anforderungen, so dass die meisten Landwirte diese Auflage auch schon in der Vergangenheit einhielten (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 14; Röder et al. 2016; Terwan 2016). Die Umsetzung der Auflage zum Dauergrünlanderhalt auf nationaler Ebene wird z.B. in den Niederlanden negativ bewertet, da kein individueller Anreiz für die Landwirte besteht, sich adäquat zu verhalten und keine zusätzlichen positiven Wirkungen gegenüber den Regelungen in Cross Compliance entstehen (Terwan 2016). In Deutschland ist eine Umwandlung von Dauergrünland seit 2015 nur noch mit einer Genehmigung möglich und i.d.R. mit der entsprechenden Neuanlage auf anderen Flächen verbunden. Allerdings können die geringen Kürzungen und Sanktionen dazu führen, dass Dauergrünland umgewandelt wird, um die anderen Greening-Verpflichtungen zu erfüllen (Röder et al. 2016). Auch die Bereitstellung der ÖVF wird aus Sicht der Befragten keine bzw. geringe positive Wirkungen entfalten. So werden EU weit zwar 14% bzw. 9% (ungewichtet/gewichtet) der Ackerflächen als ÖVF bereitgestellt, jedoch werden die ÖVF vorwiegend produktiv genutzt (Leguminosen- und Zwischenfruchtanbau: 73,1% der ÖVF) (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 40) und der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist vielfach erlaubt. Nur 26,9% der gesamten ÖVF-Fläche in der EU wird als besonders vorteilhafte ÖVF aus Natur- und Umweltsicht bereitgestellt (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 8). In vielen Gebieten Deutschlands wird der Anteil von ökologisch wertvollen ÖVF als zu gering erachtet (Lepp et al. 2016). Auch die Möglichkeit der kollektiven Bereitstellung

³ „Die dänische Umsetzung der GAP wurde so gestaltet, dass die guten Dinge, die die Landwirte tun erhalten bleiben“ (Haugaard-Christensen 2016)

der ÖVF in den Niederlanden kann ihre positive Wirkung auf Natur- und Umweltschutz nicht voll entfalten, da das regionale Modell (siehe Tabelle 3) nicht genutzt wird, was eine bessere örtliche Steuerung der ÖVF ermöglichen würde (Terwan 2016).

Die Erhebungsergebnisse zeigen, dass die eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten in keinem der betrachteten Mitgliedsstaaten optimal aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes genutzt wurden. Dennoch sind einige Ansätze vorhanden, die auch in Deutschland umgesetzt werden könnten. Hierzu zählt bspw. die Kopplung von Zahlungen an bestimmte Produktionsweisen wie sie in allen betrachteten Mitgliedsstaaten genutzt wird. Dänemark nutzt – wenn auch zu einem sehr geringen Prozentsatz – die Möglichkeit Zahlungen für benachteiligte Regionen zur Verfügung zu stellen. Auch dies wäre in Deutschland möglich. Bzgl. der Gewichtung von ÖVF-Elementen wird in allen anderen Mitgliedsstaaten ein Faktor von 0,3 für Leguminosen angewendet, den Deutschland übernehmen könnte. Und auch der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf ÖVF wird teils restriktiver gehandhabt – bspw. ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in Dänemark auf keinem Element gestattet – und könnte von Deutschland ebenfalls entsprechend eingeschränkt werden.

4.2 Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung der zweiten Säule der GAP

4.2.1 Nutzung der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten

Die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule setzt sich zusammen aus dem Budget der EU für den E-LER (Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums), den Mitteln, die zwischen den Säulen umgeschichtet werden, der nationalen Co-Finanzierung sowie weiteren nationalen Top-ups. Die Mittel der zweiten Säule aus dem EU Budget haben in der aktuellen Programmperiode im Vergleich zur vorhergehenden insgesamt in der EU um 95,6 Milliarden € abgenommen (Dwyer et al. 2016, S. 22). Aufgrund der Möglichkeit der Umschichtung in die zweite Säule, sowie zusätzlicher nationaler Mittel (Co-Finanzierung und Top-Ups) ist das Budget insgesamt um 3% jedoch leicht angestiegen (ebd.). In den in Tabelle 6 aufgeführten Werte der aus dem EU Budget bereitgestellten Mitteln für die zweite Säule sind die Mittel der Umschichtung enthalten. Im Vergleich zum Zeitraum der Programmperiode 2007-2013 sind diese Mittel in den betrachteten Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme Österreichs) angestiegen (Dänemark +59%; Frankreich +50%, Niederlande +29%, Deutschland +4%, Österreich -2%) (Dwyer 2016, S. 23). Die Mittelausstattung der zweiten Säule variiert zwischen den betrachteten Mitgliedsstaaten jedoch stark (siehe Tabelle 6). Insbesondere Österreich legt besondere Bedeutung auf die zweite Säule und stellt auch entsprechende Finanzmittel bereit.

Tabelle 10: Finanzielle Ausstattung der zweiten Säule für den Zeitraum 2014-2020

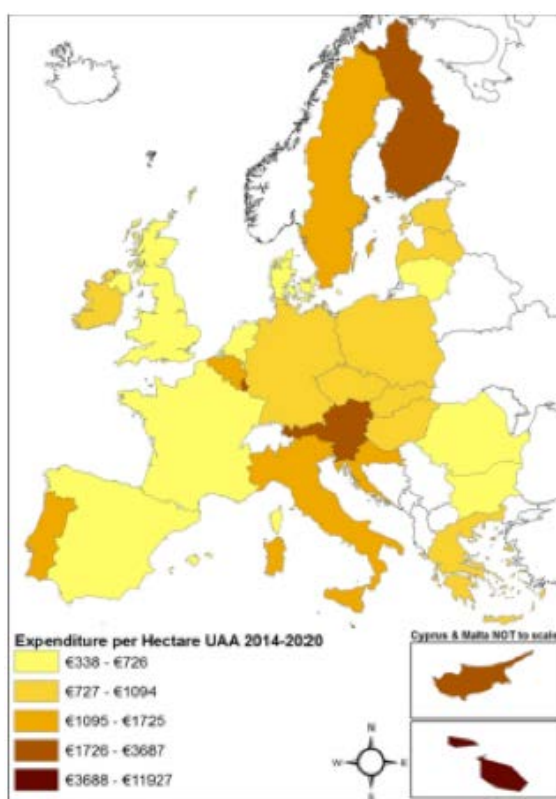
Mitgliedsstaat	Budget in Million € 2014-2020
Frankreich	-11,385 aus dem EU Budget
Niederlande	1,645; davon -0,765 aus dem EU Budget -0,449 nationale Co-Finanzierung -0,432 zusätzliche national Top-ups
Österreich	7,811; davon -3,940 aus dem EU Budget -3,760 nationale Co-Finanzierung -0,111 zusätzliche national Top-ups
Dänemark	0,907; davon -0,629 aus dem EU Budget -0,278 nationale Co-Finanzierung

Mitgliedsstaat	Budget in Million € 2014-2020
Deutschland	16,886 -9,442 aus dem EU Budget -4,699 nationale Co-Finanzierung -2,754 zusätzliche national Top-ups

Quelle: Europäische Kommission o.J. b-d; Europäische Kommission o.J. f; BMEL 2015c

Abbildung 2 zeigt, dass die Ausgaben der zweiten Säule in Österreich und Finnland am höchsten sind, während Frankreich zu den Ländern mit den geringsten Ausgaben pro Hektar gehört (Dwyer et al. 2016, S. 34). Deutschland liegt in Bezug auf die Ausgaben pro Hektar ebenfalls eher am unteren Rand im Vergleich mit vielen anderen Mitgliedsstaaten.

Abbildung 2: Ausgaben der zweiten Säule pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche



Quelle: Dwyer et al. 2016, S. 34

Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, dass Österreich 45% der finanziellen Mittel, die für Direktzahlungen und ländliche Entwicklung bereitstehen, der ländlichen Entwicklung zur Verfügung stellt. Dieser Wert beträgt nur 19% in Deutschland, 16% in Frankreich, 10% in den Niederlanden und 9% in Dänemark.

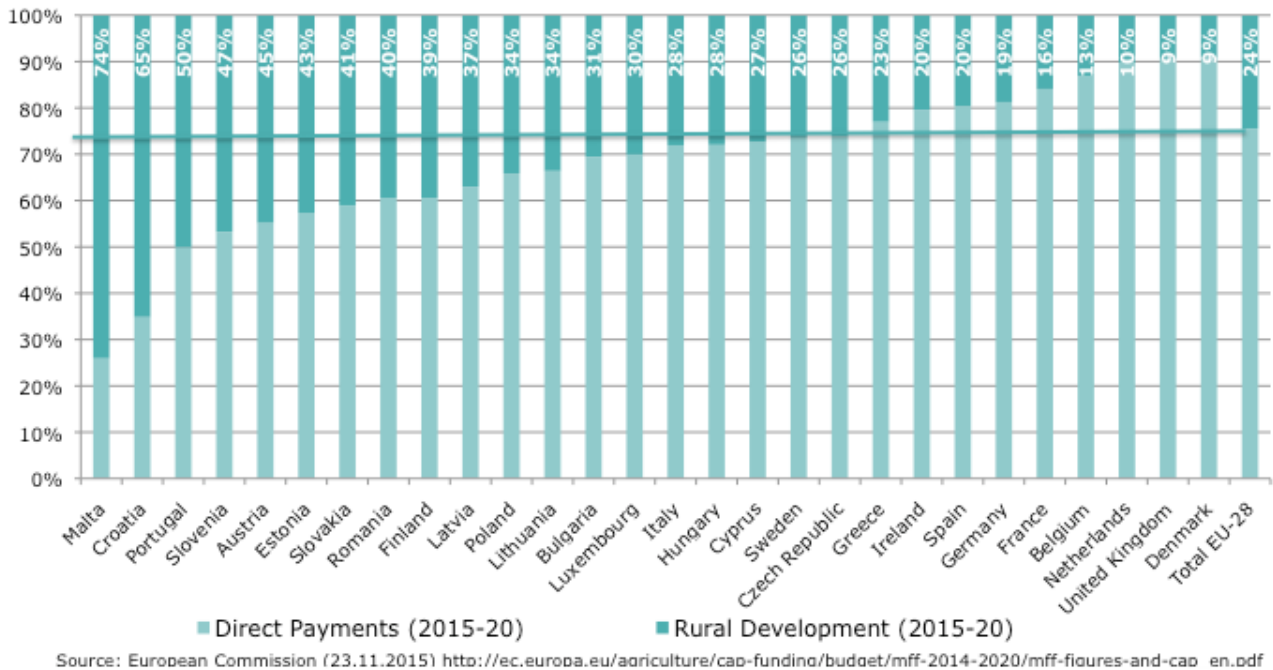


Abbildung 3: Verteilung der finanziellen Mittel auf Direktzahlungen und ländliche Entwicklung

Quelle: Schwaiger 2016b

Allerdings hat bspw. das Budget für das österreichische Agrarumweltprogramm (ÖPUL) zwischen den Perioden 2007 - 2013 und 2014 - 2020 abgenommen. Aus diesem Grund wird von einer abnehmenden Teilnahme am ÖPUL ausgegangen, die 2014 mit 77,3% der Betriebe und 86,6% der landwirtschaftlichen Nutzfläche sehr hoch lag (Proschek-Hauptmann & Oberleitner 2015, S. 296). Das Budget für Agrar-Umweltmaßnahmen hat sich teils auch in anderen Mitgliedsstaaten zwischen den Perioden 2007-2013 und 2014-2020 verändert. So hat das Budget z.B. in Frankreich (+38,6%) und den Niederlande (+24%) zugenommen, während in Deutschland (-8%) eine Abnahme zu verzeichnen ist (Hart 2015, S. 54). Die Zunahme des Budgets in Frankreich kann u.a. durch den Einsatz zusätzlicher Ko-Finanzierungsmittel (Dwyer et al. 2016, S. 89) begründet werden. Da das Budget der ersten Säule in Frankreich stark gekürzt wurde, wird die zweite Säule als Kompensation der Einkommensverluste insbesondere in Grenzertragsregionen, wo die Direktzahlungen einen signifikanten Teil des landwirtschaftlichen Einkommens ausmachten, eingesetzt (Dwyer et al. 2016, S. 57). In reicheren Bundesländern Deutschlands werden einige Maßnahmen nicht mehr innerhalb der EU Administration und Kontrolle der zweiten Säule umgesetzt, sondern die Maßnahmen ausschließlich aus nationalen Mitteln finanziert (Dwyer et al. 2016, S. 10). Dies ist mit Anlastungsrisiken, beihilferechtliche Gründe, aber auch mit dem Angebot möglichst vieler Maßnahmen zur Planungssicherheit zu begründen (Grajewski 2016). Welche Bedeutung diese Maßnahmen und die bereitgestellten Mittel u.U. auch in anderen Mitgliedsstaaten haben, kann aktuell nicht festgestellt werden, da keine systematisch erhobenen Daten vorliegen.

4.2.2 Nutzung der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten

Im Rahmen der zweiten Säule wurden von der EU sechs Prioritäten definiert, von denen die Mitgliedsstaaten mindestens vier programmieren mussten. Die Programmierung erfolgt teils auf nationaler, teils auf regionaler Ebene. So existieren in Frankreich 30 und in Deutschland 15 regionale ländliche Entwicklungsprogramme (Europäische Kommission o.J. g.). In Dänemark, Niederlande und Österreich erfolgt die Programmierung auf nationaler Ebene, so dass lediglich jeweils ein ländliches Entwicklungsprogramm existiert.

Die finanzielle Ausstattung der definierten Prioritäten ist in Tabelle 10 dargestellt, wobei entsprechende aufgeschlüsselte Daten für Deutschland nicht zur Verfügung standen. Tabelle 10 zeigt, dass die Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte setzten, auch wenn die Priorität vier in allen betrachteten Mitgliedsstaaten mit dem größten Budget ausgestattet ist. Auch in der gesamten EU werden die Mittel hauptsächlich für Natur und Umweltschutz sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Land- und Forstwirtschaft aufgewendet (46% für Priorität 4; 8% für Priorität 5; 21% für Priorität 2) (Dwyer et al. 2016. S 33, 36).

Tabelle 11: Finanzielle Ausstattung der Prioritäten

Priorität	Frankreich		Niederlande		Österreich		Dänemark	
	€ in Million	% des Budgets	€ in Million	% des Budgets	€ in Million	% des Budgets	€ in Million	% des Budgets
1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation					Verteilt auf andere Schwerpunkte		Verteilt auf andere Schwerpunkte	
2. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsfähigkeit	2.774	19,8	519	31,53	869	11,13	157	17,3
3. Förderung von Organisationen in der Nahrungsmittelkette sowie Tierschutz und Risikomanagement	605	4,3	54	3,28	482	6,17		
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme	8.440	60,3	918	55,78	5.156	66,01	576	63,5
5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	700	5,0			245	3,14	71	7,9
6. Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung	1.467	10,5	110	6,72	828	10,6	54	6,0

Quelle: Europäische Kommission o.J. b –d; Dwyer et al. 2016, S. 82

Auch hinsichtlich der Gewichtung der Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme ergeben sich zwischen den betrachteten Mitgliedsstaaten Unterschiede (siehe Tabelle 11). Die neue Maßnahme

zum Risikomanagement wurde in Frankreich und den Niederlanden programmiert, jedoch in den meisten anderen Mitgliedsstaaten nicht implementiert (Dwyer et al. 2016, S. 54).

Tabelle 12: Wichtigste Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme

Mitgliedsstaat	Wichtigste Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme in Bezug auf die finanzielle Ausstattung
Frankreich	Ausgleichszulage in natürlich benachteiligten Gebieten Produktive und nicht-produktive Investitionen AUKM Betriebliche Diversifizierung
Niederlande	Produktive und nicht-produktive Investitionen AUKM LEADER Kooperationen
Österreich	AUKM Ausgleichszulage in natürlich benachteiligten Gebieten Investitionen in technische Hilfe Ökologischer Landbau Basisdienstleistungen und Dorferneuerung
Dänemark	Produktive und nicht-produktive Investitionen AUKM Ökologischer Landbau LEADER Forstwirtschaft
Deutschland	AUKM Produktive und nicht-produktive Investitionen Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten LEADER Ökologischer Landbau Ausgleichszulage in natürlich benachteiligten Gebieten Hochwasser- und Küstenschutz

Quelle: Europäische Kommission o.J. b –d; BMEL 2015c; Dwyer et al. 2016, S. 85

Österreich hat sich ehrgeizige Ziele gesetzt und möchte weiterhin 80% der landwirtschaftlichen Fläche unter Agrar-Umweltprogrammen (vorgesehen sind 29,1% der finanziellen Mittel), dem ökologischen Landbau (vorgesehen 10,2% der finanziellen Mittel) oder der Förderung benachteiligten Regionen haben (Neudorfer & Hopfner 2016). 2015 nahmen ca. 80% der Betriebe mit ca. 80% der Fläche an ÖPUL teil. Wichtigste Maßnahmen waren der ökologische Landbau (97,6 Mio. €; 400.000 ha), umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (63,6 Mio. €, 1,1 Mio. ha), Zwischenfruchtanbau (39,1 Mio. €), Naturschutz (31,2 Mio. €, 65.000 ha), Beweidung (26,5 Mio. €) sowie Alpung und Behirung (22,5 Mio. €) (ebd.). Des Weiteren sollen 2014 - 2020 600.000 Landwirte an Schulungen teilnehmen. Weiterhin legt Österreich mit seinem ländlichen Entwicklungsprogramm einen Schwerpunkt auf Investitionen, die zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Die Förderung von Innovationen wird als Prioritäten-übergreifender Bestandteil des ländlichen Entwicklungsprogramms angesehen (Europäische Kommission o.J. c).

Dänemark setzt 75% der finanziellen Mittel für das bessere Management der natürlichen Ressourcen und für klimafreundliche Produktionsweisen ein. Die ökologisch bewirtschaftete Fläche soll auf 12%

verdoppelt werden. Zum Schutz der Biodiversität sollen ebenfalls knapp 12% der Fläche unter Vertrag genommen werden (Europäische Kommission o.J. d).

In den Niederlanden sollen durch das ländliche Entwicklungsprogramm 6% der landwirtschaftlichen Fläche unter Vertrag genommen werden um den Biodiversität-, Wasser- und Bodenschutz zu verbessern. Des Weiteren ist es das Ziel, nachhaltige Investitionen anzuregen, die der Verbesserung von Umwelt- und Klimaschutzaspekten dienen, gleichzeitig jedoch die Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors und die Schaffung von Arbeitsplätzen stärken. Das ländliche Entwicklungsprogramm beinhaltet auch eine Versicherung gegen Wetterextreme, die von 2% der Betriebe abgeschlossen werden soll. 18.000 Landwirte sollen an Schulungen teilnehmen (Europäische Kommission o.J. b). In den Niederlanden werden seit 2016 fünf AUKM-Maßnahmenkategorien angeboten. Die Teilnahme an den Maßnahmen basierend auf einer jüngsten Erhebung von 2016 sind in Klammern angegeben: Grünland (Akzent auf Vogelschutz) (74.128 ha), Ackerland (Akzent auf Vogelschutz) (4.667 ha), trockene ökologische Korridore (wie Hecken) (1.641 ha), nasse ökologische Korridore (wie Teiche und Gräben) (1.261 ha), Wasser (diese Kategorie überlappt mit den vorhergehenden) (Terwan 2016).

Die Niederlande setzten bzgl. der AUKM einen kooperativen Ansatz um. So können AUKM nur noch von Gruppen von Landwirten beantragt werden, individuelle Anträge sind nicht mehr möglich. Die Regierung vereinbart mit den regionalen Kooperativen die Zielsetzungen und die Art der Aktivitäten, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, in einem Sechs-Jahresvertrag. Die regionalen Kooperativen nehmen dann die Anpassung der Maßnahmen und Zahlungen hinsichtlich ihrer spezifischen regionalen Situation vor und schließen Verträge mit den Landwirten ab. Mit diesem regionalen Ansatz sollen vor allem Maßnahmen auf Habitatebene nicht auf Schlageebene umgesetzt und honoriert werden, sowie Maßnahmen zum Schutz des Wassers, Bodens und der Luft. Die Maßnahmen können von Jahr zu Jahr und sogar innerhalb des Jahres verändert und angepasst werden (Ministry of Economic Affairs 2016).

Bzgl. der Umsetzung der zweiten Säule in Frankreich liegen wenige Informationen vor. Dies ist dadurch bedingt, dass in Frankreich die ländlichen Entwicklungsprogramme in dieser Programmperiode erstmalig auf regionaler Ebene – ähnlich wie in Deutschland – programmiert werden und damit Aussagen auf nationaler Ebene zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich sind. Neben den regionalen ländlichen Entwicklungsprogrammen existiert ein nationales Programm zum Risikomanagement (Dwyer et al. 2016, S. 81). Ebenfalls werden die Ansiedlung von jungen Landwirten und die Unterstützung der benachteiligten Regionen auf nationaler Ebene programmiert, um starke Unterschiede in diesen Fördermechanismen auf regionaler Ebene zu vermeiden. Themen des Umwelt- und Naturschutzes haben in dieser Programmperiode im Vergleich zur vorherigen an Bedeutung gewonnen (ebd.). Es kann unterschieden werden zwischen Regionen, die einen Schwerpunkt der Programmierung auf Priorität 2 und 3 legen (z.B. die Bretagne), Regionen, die einen Schwerpunkt auf Priorität 4 und 5 legen (Regionen in Süd-Frankreich mit einem hohen Anteil benachteiligter Gebiete) und Regionen die schwerpunktmäßig Priorität 6 und LEADER umsetzen (Regionen im Norden Frankreichs). Als Kritikpunkte an der AUKM in Frankreich wird von den befragten Experten angegeben, dass Maßnahmen zur Reduzierung des Pestizideinsatzes schwer zu implementieren sind (Thoyer 2016). Zukünftig wird die Programmierung einer Maßnahme zum Klimaschutz erwartet (Feret 2016).

In Deutschland variiert die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Maßnahmen zwischen den Bundesländern stark. So stellt Rheinland-Pfalz mit 47,4% am meisten Mittel für Agrar-Umwelt, ökologischen Landbau und Tierschutz zur Verfügung, wohingegen dieser Wert mit 19,9% in Sachsen am niedrigsten liegt (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung & Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume o.J.). Die Bundesländer können auch festlegen, dass einige AUKM auf ÖVF und zur Qualifizierung der Auflagen zur Anbaudiversifizierung durchführbar sind (z.B. Leguminosenanbau im Rahmen der Förderung vielfältiger Fruchtfolgen) (BMEL 2015d, Röder et al. 2016). Eine Doppelförderung muss dabei ausgeschlossen werden.

Die Darstellung der Implementierung der zweiten Säule in den betrachteten Mitgliedsstaaten zeigt zusammenfassend, dass eine Reihe von Unterschieden in der Umsetzung existieren, deren Wirkungen auf Natur und Umwelt zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht exakt zu benennen sind. In den Niederlanden wird erwartet, dass durch die kooperative Umsetzung der AUKM eine Verbesserung hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen z.B. durch die räumliche Steuerung erreicht werden kann. Es wird jedoch weiterer Verbesserungsbedarf bezüglich der finanziellen Ausstattung gesehen. Hierbei wird angenommen, dass u.a. Zielsetzungen des Vogelschutzes nicht erreicht werden können. Die mangelnde finanzielle Ausstattung wird auch im Widerstand gegen eine höhere Umschichtung von der ersten in die zweite Säule gesehen. Darüber hinaus wird bemängelt, dass benachteiligte Gebiete nicht im Rahmen der ersten Säule gefördert werden umso benachteiligte Grünlandstandorte als Basishabitat für Vögel zu erhalten. Des Weiteren ist das Interesse der Landwirte Maßnahmen zum Wasserschutz umzusetzen scheinbar sehr gering (Terwan 2016).

Österreich hingegen legt ein besonders Gewicht auf die zweite Säule und stattet diese entsprechend finanziell aus. Dennoch besteht in Österreich die Forderung, dass vermehrt „dunkelgrüne“ Maßnahmen umgesetzt werden sollten. Bisher werden diese Maßnahmen von den Landwirten schlecht angenommen, so dass über eine höhere Förderung nachgedacht werden sollte. Auch in Natura 2000 Gebieten besteht Handlungsbedarf. So wird ein Drittel der Flächen in Natura 2000 Gebieten landwirtschaftlich genutzt und auf diesen Flächen verschlechtert sich der Erhaltungszustand (Schwaiger 2016).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass viele Programme der ländlichen Entwicklung erst spät im Jahr 2015 genehmigt wurden, so dass die vollständige Implementierung erst 2016 erfolgte (Dwyer et al. 2016, S. 13). Dies macht es schwierig zum jetzigen Zeitpunkt umfassende Rückschlüsse zu ziehen. Es zeigt sich jedoch, dass die Reduzierung der Budgets der ersten Säule zu einer stärkeren Nutzung der hellgrünen Maßnahmen in der zweiten Säule als Kompensationstaktik geführt hat (Dwyer et al. 2016, S. 10).

5 Empfehlungen hinsichtlich der Positionierung Deutschlands im Rahmen eines Mid-Term-Verfahrens bzw. einer GAP-Reform ab 2020

Die Umsetzung der GAP-Reform 2013/2014 in den betrachteten Mitgliedsstaaten sowie die erwarteten Wirkungen auf Natur und Umwelt lassen die Schlussfolgerung zu, dass die aktuelle GAP aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Auch die Mitgliedsstaaten geben in einer Umfrage der Europäischen Kommission an, dass Zweifel bestehen, ob das aktuelle Greening hinsichtlich der Kosteneffektivität bestmöglich gestaltet ist. Vielmehr sehen die Mitgliedsstaaten, dass die Greening-Auflagen zu komplex und kostenintensiv im Vergleich zu ihren erwarteten Effekten auf Natur und Umwelt sind und befürworten eine fundamentale Überprüfung der jetzigen Regelungen (Europäische Kommission 2016b, Part 6, S. 6). Es stellt sich somit die Frage, welche Möglichkeiten bestehen, die GAP aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zielgerichteter zu gestalten.

Neben einer grundlegenden Reform der GAP, die sich konsequent an dem Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ orientiert und sich vielleicht auch von der Zwei-Säulen-Struktur löst (siehe z.B. Oppermann et al. 2016; Hart et al. 2016, Feindt et al. 2016), besteht im Rahmen der aktuellen GAP zum einen die Möglichkeit die vorhandenen Spielräume entsprechend der Wirkungen auf Natur und Umwelt bestmöglich zu gestalten. Dies ist teils auch kurzfristig möglich. Zum anderen können in weiteren Reformschritten die Regelungen zusätzlich hinsichtlich der Aspekte des Natur- und Umweltschutzes geschärft werden, wobei jedoch die grundlegende Architektur der GAP erhalten bleibt. Daneben spielt die Vereinfachung der Verwaltung (z.B. einheitlicher Schwellenwert von 15 ha für alle Greening-Maßnahmen im Ackerbau, Vereinfachung der Kombination mit AUKM) eine entscheidende Rolle, um auch die Akzeptanz der Maßnahmen zu steigern (Röder 2016; Krettinger 2016; Europäische Kommission 2016b, Part 6, S. 7).

Die erste Möglichkeit setzt an den aktuellen Regelungen an und nutzt die schon existierenden Gestaltungsspielräume aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes optimal aus. Hierzu zählt im Bereich der Mittelverteilung:

- ▶ eine max. Umschichtung von 15% der finanziellen Mittel aus der ersten in die zweite Säule,
- ▶ eine maximale Ausnutzung von 8 bzw. 13% der Kopplung von Zahlungen an Produktionsweisen, die aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes positiv zu bewerten sind, wie z.B. die Haltung von Mutterkühen, Schafen und Ziegen auf marginalen Standorten. Zzgl. 2% für den Anbau von Leguminosen.
- ▶ eine Förderung von 5% des Mittelvolumens der ersten Säule für benachteiligten Regionen um z.B. das Brachfallen naturschutzfachlich besonders wertvoller Standorte einzuschränken

Durch diese Maßnahmen reduzieren sich die Direktzahlungen, die nach dem „Gießkannen-Prinzip“ an alle Landwirte ausgezahlt werden und es werden diejenigen finanziellen Mittel erhöht, die gezielt für natur- und umweltfreundliche Produktionsweisen zur Verfügung stehen. Hierbei ist darauf zu achten, dass die in die zweite Säule umgeschichteten Mittel für Maßnahmen mit dem Ziel des Natur-, Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes zur Verfügung gestellt werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass eine Kürzung von Zahlungen der ersten Säule dazu führt, dass Betriebe mit hohen Kosten der Auflageneinhaltung evtl. aus dem System aussteigen, oder gegen Auflagen verstoßen und das Risiko von Sanktionen in Kauf nehmen, da die Höhe der Sanktionen sinkt (Röder et al. 2015, S. 10). Da bisher nur wenige Mitgliedsstaaten ambitioniert von der ersten in die zweite Säule umschichten, könnte Deutschland mit einem hohen Umschichtungssatz Modelcharakter übernehmen und ein Signal auch für die zukünftige Entwicklung der GAP setzten. Langfristig würde sich damit ein Weg mit einer starken Gewichtung der zweiten Säule andeuten, welcher dem Ansatz aus Österreich ähnlich ist. Allerdings kann dieser Weg auch als Re-Nationalisierung der GAP angesehen werden, wobei auf die Vor- und Nachteile eines solchen Weges an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll.

Neben der Umschichtung von finanziellen Mitteln in die zweite Säule können jedoch auch Maßnahmen der zweiten Säule in die erste übertragen werden (z.B. gekoppelte Zahlungen, Zahlungen für benachteiligte Gebiete). Hierdurch wird der Mitteleinsatz in der ersten Säule qualifiziert und Mittel der zweiten Säule werden frei, um anspruchsvolle Maßnahmen umzusetzen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass diese Zahlungen Produktionsweisen zu Gute kommen, die mit positiven Effekten auf den Natur- und Umweltschutz verbunden sind.

Des Weiteren kann die Gestaltung der Greening-Auflagen hinsichtlich ihrer Effekte auf Natur und Umwelt verbessert werden. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung der ÖVF. Pe'er et al. nennen hierfür folgende Punkte (Pe'er et al. 2016):

- (a) Bevorzugung von ÖVF-Typen, die positive Wirkungen auf den Biodiversitätsschutz haben
- (b) Reduzierung der bürokratischen Auflagen
- (c) Festlegung von strengeren Managementauflagen
- (d) Räumliche Steuerung der ÖVF

(a) Den Mitgliedsstaaten steht die Möglichkeit offen, nur ÖVF-Standardelemente anzubieten, die mit positiven Wirkungen auf Natur und Umwelt verbunden sind. So fordern JASPER & RIBBE „die Liste anrechenbarer Flächenarten (...) stark zu überarbeiten, Zwischenfrüchte (...) auszuschließen“ (Jasper & Ribbe 2015, S. 257). Auch ist zu überlegen die Bereitstellung wenig effektiver ÖVF-Typen zu beschränken (z.B. werden in den Niederlanden 95% der ÖVF über Zwischenfrüchte bereitgestellt). Des Weiteren sind die Gewichtungsfaktoren zu überarbeiten (Pe'er et al. 2016). Die Gewichtungsfaktoren von Zwischenfrüchten und Leguminosen werden als zu hoch angesehen und insbesondere der Faktor von 0,7 für Leguminosen in Deutschland ist auf 0,3 abzusenken. Dies entspricht dem Wert wie er in den

anderen Mitgliedsstaaten Anwendung findet. Da Leguminosen zwar durchaus positive Effekte wie z.B. Auflockerung der Fruchtfolge und damit verbundene phytonsanitäre Wirkungen, Vorfruchtwirkung usw. aufweisen, jedoch nur geringe positive Wirkungen auf den Biodiversitätsschutz vom Leguminosenanbau ausgehen, ist zu überlegen, den Leguminosenanbau als ÖVF-Element zu streichen und den Anbau von Leguminosen über gekoppelte Zahlungen zu fördern, Ebenfalls können äquivalente Maßnahmen u.U. zu einer Verbesserung der ökologischen Wirkungen beitragen, sofern der damit verbundene bürokratische Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Wirkungen steht.

(b) Die strengen Auflagen bzgl. minimaler und maximaler Breite der Bereitstellung von Pufferstreifen führen z.B. in Deutschland zu hohen Anlastungsrisiken und damit dazu, dass Pufferstreifen selten von den Landwirten/Innen bereitgestellt werden (Pe'er et al. 2016, S. 7). Auch die Beratung riet von dieser Maßnahme in Deutschland großflächig ab (Röder et al. 2016). Des Weiteren führt auch die „Gefahr“ der Veränderung des Flächenwertes z.B. durch Erhalt des Grünlandstatus dazu, dass langfristige angelegte ÖVF nicht genutzt werden. Es sind somit besonders die entsprechenden Auflagen anzupassen, um vor allem die Wahl ökologisch besonders wertvoller ÖVF-Typen durch Landwirte/Innen nicht zu behindern.

(c) Im Zusammenhang mit der Festlegung von Managementauflagen wird gefordert „de(n) Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln zu untersagen“ (Japser & Ribbe 2015, S. 257) sowie Zeiten und Umfang der Bewirtschaftung und Ernte zu begrenzen bzw. eine generelle Beschränkung der Nutzung auszusprechen (Umweltbundesamt 2014, S. 4). Ebenfalls wird vorgeschlagen, die Auflagen für Mischungen beim Anbau von Zwischenfrüchten zu streichen und eine Beimischung beim Leguminosenanbau zuzulassen (Röder 2016). Weitere Forderungen werden sich sicherlich auf Basis der Evaluierungsergebnisse des Greenings ergeben.

(d) Des Weiteren ist nicht nur der Umfang der ÖVF relevant, sondern auch deren Lage und Anordnung, so dass bspw. in der Schweiz eine Honorierung in Abhängigkeit der Flächenqualität eingeführt wurde (Birrer et al. 2009). OPPERMANN fordert eine schlagspezifische Ausweisung von ÖVF bei Schlägen die größer als 10 ha sind (Oppermann et al. 2012, S. 7). Auch eine kollektive oder regionale Bereitstellung von ÖVF könnte dem Anspruch des Landschaftsbezugs evtl. besser Rechnung tragen als die Bereitstellung ausschließlich in betrieblichem Zusammenhang. Bisher findet eine räumliche Steuerung der ÖVF jedoch nicht statt.

Ebenfalls wird die Forderung erhoben, ÖVF nicht nur auf Ackerflächen, sondern auch auf Grünlandflächen (Schumacher 2016), Dauerkulturflächen (Europäische Kommission 2016b, Part 6, S. 11) und von den bisher ausgenommenen Betrieben des ökologischen Landbaus bereitstellen zu lassen (Oppermann et al. 2012). Durchaus bieten intensiv genutzt Grünlandflächen oder intensiv bewirtschaftete Flächen des ökologischen Landbaus kaum bzw. geringe Vorteile für den Biodiversitätsschutz (Schumacher 2016; Oppermann et al. 2012; Pe'er et al. 2014). Langfristig wird auch die Bereitstellung von ÖVF von Betrieben mit weniger als 15 ha Ackerfläche zu fordern sein (Pe'er et al. 2016, S. 10).

Es lässt sich allerdings festhalten, dass durch eine alleinige quantitative Ausdehnung der ÖVF von 5% auf 7%, wie sie von der EU für 2017 erwogen wird, keine bzw. eine sehr geringe Verbesserung hinsichtlich des Biodiversitätsschutzes zu erwarten ist (Pe'er et al. 2016). Zum einen werden schon heute mehr als 7% ÖVF-Flächen in der EU bereitgestellt, zum anderen sind zuvorderst qualitative Verbesserungen der ÖVF-Bereitstellung anzustreben (ebd.) (siehe oben).

Bzgl. der Auflage zur Anbaudiversifizierung wird von Landwirten in den Mitgliedsstaaten die Anerkennung einer Fruchtfolgeauflage gefordert (Europäische Kommission 2016b, Part 6, S. 10). Dies wäre aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zu begrüßen, da hierdurch ein Fruchtwechsel auf der Fläche sichergestellt wird. Des Weiteren wird angemahnt den max. Anteil der Hauptfrucht auf 50% bzw. 30% zu begrenzen (Haber 2016; Japser & Ribbe, 2015, S. 257), um auch phytonsanitäre Aspekte realisieren

zu können (Röder et al. 2016). Auch existieren Überlegungen, Auflagen bzgl. des Anteils von Kulturartengruppe anstatt bezüglich der Kulturen zu formulieren („Was bringt der Austausch eines Wintergetreides durch ein anderes?“) (ebd.).

Hinsichtlich der Auflage zum Dauergrünlanderhalt wird angemahnt weitere Dauergrünlandverluste auszuschließen (Japser & Ribbe, 2015 S. 257). Zwar sieht die aktuelle Regelung in Deutschland vor, dass Dauergrünland nur noch mit Genehmigung zulässig ist und meist mit der Anforderung der Neuanlage einer entsprechenden Fläche Dauergrünland verbunden ist. Jedoch kann eine Genehmigung im Allgemeinen erteilt werden, wenn dem keine anderen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen des Landwirtes gegenüber stehen und das Dauergrünland in der jeweiligen Region nicht schon um mehr als 5% abgenommen hat. Ein Rückgang des Dauergrünlandes ist also weiterhin möglich. Auch können die geringen Sanktionen für den Grünlandumbruch diesen begünstigen. Hinsichtlich des Schutzes von umweltsensiblen Grünland wird gefordert eine entsprechende Kategorisierung und parzellenscharfe Ausweisung auch außerhalb von Natura 2000 Gebieten umzusetzen (Pe'er 2014, S. 18), da dessen Schutz durch die aktuellen Regelungen nicht gewährleistet ist (Isermeyer 2014; Röder et al. 2015, S. 20). Hierfür sind jedoch in vielen Mitgliedsstaaten erst die notwendigen Informationen bzgl. Grünlandtypen, Qualitäten und notwendigen Managementanforderungen bereitzustellen (Pe'er 2014, S. 18). Insbesondere in Bezug auf den Dauergrünlanderhalt ist auszuschließen, dass Auflagen im legalen Rahmen umgangen werden können. Aktuell erlauben die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt sowohl einen direkten Verlust an (umweltsensiblen) Grünland als auch einen indirekten Verlust der ökologischen Wertigkeit von (umweltsensiblen) Grünland aufgrund fehlender Managementauflagen (ebd.).

Die Entwicklungen der kooperativen Ansätze in den Niederlanden sind aus deutscher Sicht kritisch zu verfolgen. U.U. bietet sich die Anwendung ähnlicher Ansätze auch in Deutschland an. Dies betrifft zum einen die Bereitstellung von ÖFV auf kollektiver Ebene. Eine kollektive Bereitstellung der ÖFV könnte positivere Umwelt- und Naturschutzeffekte erwarten lassen sofern sie dazu führt, dass die ÖFV in einem naturräumlichen anstatt einem betrieblichen Zusammenhang bereitgestellt werden (Plieninger et al. 2012). Als Beispiel kann hier die regionale Bereitstellung der ÖFV durch Umwandlung von Acker in Grünland auf kohlenstoffreichen Böden genannt werden, die zu einem positiven Beitrag für Biodiversitäts- und Klimaschutz führen kann, zumal wenn durch die zweite Säule gleichzeitig die Anhebung des Grundwasserstandes gefördert würde (Röder et al. 2015, S. 24). Auf eine räumlich Lenkung der ÖFV ist jedoch besonders zu achten, um zu vermeiden, dass „die ökologischen Vorrangflächen in Ungunstlagen transferiert werden“ (Kommission Landwirtschaft am Umweltbundsamt 2011, S. 10) und damit eine Anlage von ÖFV in intensiv genutzten Regionen unterbleibt. Des Weiteren kann auch eine kollektive Umsetzung von AUKM zu verbesserten Natur- und Umweltwirkungen führen, wenn die Auswahl entsprechender Flächen nicht aufgrund betrieblicher Gegebenheiten erfolgt, sondern die naturräumlichen Anforderungen an den Erfolg der Maßnahme als Auswahlkriterium herangezogen werden. Um kollektive Ansätze jedoch erfolgreich zu gestalten bedarf es entsprechender Verwaltungsstrukturen und der Akzeptanz dieser Ansätze bei den Landwirten/Innen (Prager 2015, S. 63).

Insgesamt wird es wichtig sein auch die Wahrnehmung der Landwirte/Innen sowie der Verwaltung und Beratung hinsichtlich der Greening-Auflagen zu verbessern. Diese werden aktuell vor allem mit bürokratischen Belastungen und Anlastungen in Verbindung gebracht. So riet bzw. die Beratung aufgrund von Anlastungsrisiken von der Anlage von Pufferstreifen ab (Röder et al 2016). Auch Gewohnheit, Tradition und Selbstbild der Landwirte spielen eine Rolle und führen zur Auswahl bestimmter ÖFV-Typen (ebd.). Da Landwirte sich i.d.R. als Produzenten wahrnehmen (Home et al. 2014; Burton et al. 2008) widerstrebt es ihnen häufig Maßnahmen wie das Greening umzusetzen, die einem anderen Zweck als der landwirtschaftlichen Produktion dienen. Wichtig ist somit gegenüber den Landwirten/Innen und der Verwaltung die Zielsetzung der Greening-Maßnahmen zu vermitteln und zu betonen, dass die Greening-Auflagen auch der Sicherung der Produktionsgrundlagen und Ökosystemdienstleistungen dienen und mit agronomischen Vorteilen für die Landbewirtschaftler verbunden sein können (z.B. Förderung von Bestäubern und Nützlingen, natürliche Schädlingskontrolle, Verbesserung

der Bodenqualität und –fruchtbarkeit, Erosionsminderung, Vielfalt der Kulturlandschaft) (Umweltbundesamt 2014). Es wird daher notwendig sein ausreichend Mittel zur Informationsweitergabe an Landwirte/Innen bereitzustellen (Pe'er et al. 2014, S. 18) und Schwerpunkte der Beratung und Fortbildung auch im agrarökologischen Bereich zu legen.

Des Weiteren existieren auch Forderungen hinsichtlich der Gestaltung der zweiten Säule der GAP. Es wird eine Beibehaltung oder ein Anstieg des Budgets für Agrarumweltprogramme gefordert um spezielle Zielgruppen durch die verstärkte Nutzung von AUKM zu fördern (Pe'er et al. 2014, S. 16f.). Anzumerken ist hier, dass das EU-Budget der zweiten Säule im Rahmen der letzten Reform um 18% reduziert wurde und damit stärker als das Budget der ersten Säule (ebd. S. 11). Allerdings konnten die Mittel der zweiten Säule nach Umschichtung, Ko-Finanzierung und Top-ups gegenüber der vorherigen Periode dennoch leicht gesteigert werden. Die Möglichkeit der Umschichtung von finanziellen Mitteln aus der zweiten in die erste Säule steht der Forderung einer Stärkung der zweiten Säule jedoch entgegen. Und auch die Forderung der Ko-Finanzierung von Maßnahmen der zweiten Säule kann dazu führen, dass die Anwendung der zweiten Säule eingeschränkt wird, da die notwendigen finanziellen Mittel zumindest in einigen Mitgliedsstaaten nicht zur Verfügung stehen. Die Erhöhung der Ko-Finanzierungssätze für Maßnahmen, die prioritäre Zielsetzungen der EU verfolgen, ist daher ebenfalls eine aufgestellte Forderung (Matzdorf 2011, Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Gelder die aus der ersten in die zweite Säule transferiert werden, nicht zwangsweise ko-finanziert werden müssen und die Argumentation damit nicht der Forderung nach Umschichtung in die zweite Säule widerspricht.

Ebenso existieren eine Vielzahl von Forderungen um die Zielgenauigkeit der Maßnahmen, insbesondere der AUKM in der zweiten Säule zu verbessern (Armsworth et al. 2012). Bspw. wird ein Flächenmanagement auf unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Skalen gefordert (van Dijk et al. 2015; Tscharncke et al. 2012, Prager 2015) sowie die verstärkte Einführung erfolgsorientierter Maßnahmen, oder die Verlängerung der Maßnahmendurchführung. Aber auch die (Wieder-) Einführung einer Anreizkomponente zur Steigerung der ökonomischen Attraktivität von AUKM wird diskutiert (Krettinger 2016). Investitionsförderungen hinsichtlich der Verbesserung der Natur- und Umweltwirkungen sollten „nicht als freiwilliges, langfristiges Angebot konzipiert werden, sondern als Anpassungsförderung an weiterentwickelte, künftig greifende gesetzliche Anforderungen“ (Röder et al. 2015, S. 26). Eine alleinige Umschichtung der Mittel in die zweite Säule ohne eine Optimierung der Maßnahmen in der zweiten Säule wird demnach nicht als sehr sinnvoll hinsichtlich der Erreichung von Natur- und Umweltschutzziele angesehen. So können auch Mittel der zweiten Säule zu einer Intensivierung führen (Pe'er et al. 2014), wie z.B. die Förderung von Stallbauten ohne Berücksichtigung von Aspekten des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes. Es wird betont, dass insgesamt eine stärkere Abstimmung bzw. Verzahnung von erster und zweiter Säule notwendig ist (Terwan 2016; Röder et al. 2016, Matzdorf 2011). Dies ist am Beispiel der ÖVF sichtbar (Oppermann et al. 2012; Matzdorf 2011). Die Bereitstellung der ÖVF wird zwar in der ersten Säule gefordert und honoriert, deren Pflege oder Bewirtschaftung kann jedoch im Rahmen der zweiten Säule programmiert werden.

Ebenfalls gibt es Überlegungen in der gegebenen Architektur der GAP weitere Reformschritte zu verfolgen. Hierzu zählt bspw. eine grundlegende Überarbeitung oder Erweiterung der Greening-Auflagen. So wird Frankreich evtl. eine vierte Greening-Maßnahme vorschlagen, die sich wahrscheinlich auf den Bodenschutz beziehen soll, wobei detailliertere Angaben noch nicht gemacht werden konnten (Feret 2016). Maßnahmen zur extensiven Ackernutzung wie z.B. Saatgutreduzierung und doppelter Reihenabstand (Krettinger 2016), Beschränkung des Stickstoffsaldos auf 50 kg/ha oder der Tierbesatzdichte auf 2,0 Dungeinheiten/ha landwirtschaftliche Nutzfläche werden ebenfalls diskutiert (Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011, S. 7). Um Schutzstandards unabhängig von staatlicher Förderung sicher zu stellen wird die Überführung von Cross Compliance- und Greening-Auflagen wie z.B. der Schutz von Dauergrünland in das Ordnungsrecht gefordert, (Röder et al. 2015, S. 18). Da aktuell die Kosten der Einhaltung der Greening-Auflagen in den meisten Betrieben wesentlich geringer

sind als die Greening-Prämie - so dass hier von Mitnahmeeffekten gesprochen werden kann – ist zu überprüfen, ob eine Differenzierung der Greening-Prämie in Abhängigkeit der Kosten und Nutzen u.a. durch Berücksichtigung der Bodenpunkte angebracht ist. Die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung auf marginalen Standorten, die auch aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes eine besondere Rolle spielen, könnte mit zielgerichteteren Maßnahmen, wie Zahlungen für benachteiligte oder besonders strukturreiche Standorte (siehe z.B. Feindt et al. 2017) und AUKM sichergestellt werden. Auch strukturpolitische Ansätze könnten hier zum Einsatz kommen. Wobei jedoch darauf hinzuweisen ist, dass ein Ansatz zur Sicherung der Bewirtschaftung marginaler Standorte sicherlich noch einer Diskussionen bedarf.

Insgesamt ist allerdings die Frage zu stellen, ob das Greening beibehalten werden sollte oder ob Natur- und Umweltschutzzielsetzungen nicht besser im Rahmen der zweiten Säule umzusetzen sind. So könnte der für das Greening bereitstehende Geldbetrag u.U. effizienter eingesetzt werden, wenn diese Mittel für AUKM in der zweiten Säule ausgegeben würde (Lakner et al. 2012; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik 2011). Daher wird das Auslaufen der ersten Säule immer wieder gefordert (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik 2010) und die Umsetzung von Natur- und Umweltschutzmaßnahmen alleinig über einen Ansatz der der heutigen zweiten Säule entspricht. Zumindest erscheint eine Anpassung der zwei Säulen bzgl. finanzieller Ausstattung, Ko-Finanzierungssätze, Verlässlichkeit und Planungssicherheit sinnvoll zu sein (Sachverständigenrat für Umweltfragen 2008, S. 746; Schulz 2010, S. 2 u. 8; Umweltbundesamt o.J. S. 42f.; Isermeyer 2014, S. 17).

Festzuhalten ist abschließend, dass nicht gleichzeitig die finanzielle Qualifizierung der Mittel durch Umschichtung, Koppelung, Förderung benachteiligter Standorte, Kappung bzw. Degression und die inhaltliche Qualifizierung z.B. durch Einschränkung auf biodiversitätsfördernde ÖVF-Typen, Einschränkung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln oder weiteren Greening-Auflagen umfassend vorangetrieben werden können. Zwar ist die Einhaltung der Greening-Auflagen aktuell finanziell überkompensiert (Europäische Kommission 2011; Heinrich 2012; Lakner & Holst 2015), jedoch ist zu berücksichtigen, dass der „Ausstieg“ aus den Greening-Auflagen für die Betriebe möglich ist. 2013 nahmen 34% der Landwirte mit 11% der landwirtschaftlichen Fläche in der EU keine Direktzahlungen in Anspruch (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 9). In Deutschland bezogen im Wirtschaftsjahr 2015/2016 4,4% der Landwirte mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 5,8 ha keine Direktzahlungen (BMEL 2017). Insgesamt wurden in Deutschland für ca. 49.000 ha keine Direktzahlungen bezogen, wobei es sich vorwiegend um Sonderkulturflächen handelte (Buhrmester 2017). Die Zahl der Betriebe, die aus den Greening-Auflagen „aussteigen“ wird jedoch wahrscheinlich zunehmen, wenn die Prämie abnehmen wird, gleichzeitig jedoch die Auflagen steigen. Dies wird besonders in Regionen der Fall sein, in denen die Zahlungen der ersten Säule schon heute zum großen Teil an den vor- und nachgelagerten Bereich, wie z.B. die Verpächter, durchgereicht werden. Laut einer Studie aus dem Jahr 2008 werden in Deutschland 30 bis 60% der Direktzahlungen an die Flächeneigentümer weitergegeben (Swinen et al. 2008). Bei hohen Pachtanteilen – in Deutschland liegt dieser Wert bei ca. 60% - kommen die Zahlungen nicht dem aktiven Landwirt zugute, sondern dem Grundbesitzer (Forstner et al. 2012). So sind die finanzielle und inhaltliche Qualifizierung miteinander in ein „Gleichgewicht“ zu bringen. Dabei ist auch zu klären, welche Einkommenswirkung vom Greening ausgehen soll (Röder et al. 2016).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass es kurzfristig aus Natur- und Umweltschutzsicht sinnvoll erscheint, die von der EU eingeräumten Gestaltungsspielräume optimal zu nutzen. Langfristig wird zu diskutieren sein, ob an der vorhandenen Architektur der GAP festgehalten werden soll und in diesem Rahmen Änderungen der Regelungen zugunsten des Natur- und Umweltschutzes vorgenommen werden sollen oder ob eine grundlegende Überarbeitung und Neugestaltung der GAP anzustreben ist. Einiges spricht dafür ab 2020 eine grundlegende Neuorientierung der GAP zu fordern.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Gegenüberstellung der Umsetzung der GAP-Reform 2013/2014 der EU zeigt einige generelle Unterschiede in ausgewählten Mitgliedsstaaten auf. So setzen die Niederlande verstärkte kooperative Ansätze um, z.B. bei der Bereitstellung von ÖVF und der Umsetzung von AUKM. Dieser Ansatz unterscheidet sich von denen der anderen Mitgliedsstaaten, die vorwiegend das herkömmliche Instrumentarium nutzen. Österreich setzt - ebenfalls im Gegensatz zu vielen EU-Mitgliedsstaaten - seit langem auf eine starke, finanziell gut ausgestattete zweite Säule, was aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes in Österreich sehr positiv bewertet wird. Hier zeigt sich jedoch, dass alleine aus dem aktuellen Umschichtungssatz kein Rückschluss auf die Bedeutung der zweiten Säule geschlossen werden kann. Österreich schichtet keine Mittel aus der ersten in die zweite Säule um, dennoch ist die zweite Säule sehr gut ausgestattet.

Auch die Nutzung gekoppelter Zahlungen und die Förderung benachteiligter Regionen in der ersten Säule können Vorteile für Natur- und Umweltschutz bringen und Gelder in der zweiten Säule „freimachen“. Gekoppelte Zahlungen werden von allen Mitgliedsstaaten – mit Ausnahme Deutschland – genutzt. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle gekoppelten Zahlungen mit positiven Effekten für den Natur- und Umweltschutz verbunden sind (z.B. Gemüseanbau in Frankreich).

Zur Bewertung des Greenings wird auf EU-Ebene als Hauptindikator die Zahl von Landwirten und von landwirtschaftlicher Fläche herangezogen, die von mindestens einer Greening-Auflage betroffen sind (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 10). EU-weit sind dies 72% der landwirtschaftlichen Fläche. In Dänemark, Niederlande, Deutschland liegt der Wert zwischen 90 und 100% (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 13). 36% der Landwirte in der EU sind von mindestens einer Greening-Auflage betroffen (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 14). Allerdings erlauben diese Angaben keine Aussagen über die Qualität der Greening-Auflagen hinsichtlich ihrer Zielsetzung, Natur- und Umweltschutz in der Landwirtschaft zu verankern. Vielmehr kann die Umsetzung der Greening-Auflagen in den betrachteten Mitgliedsstaaten als wenig ambitioniert aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes bewertet werden. Da die Auflagen vielfach kaum über die gute fachliche Praxis hinausgehen und auch die Bereitstellung der ÖVF meist in Form produktiver Flächennutzung erfolgt, ist mit höchstens geringen positiven Effekten aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zu rechnen. Die meisten Mitgliedsstaaten haben sich bei der Wahl der ÖVF-Standardelemente nicht auf solche beschränkt, die besonders aus Sicht des Biodiversitätsschutzes sinnvoll sind, sondern vor allem Gewicht auf die produktiv zu nutzenden Standardelemente gelegt. EU-weit werden mehr als die geforderte ÖVF-Fläche bereitgestellt (14 % ungewichtet; 9 % gewichtet). Dieser Wert liegt nahe dem ursprünglich geforderten Wert von 10% ÖVF und über dem Wert von 7% auf den der ÖVF-Anteil 2017 evtl. angehoben werden soll. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in der EU 32% der Ackerfläche (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 36), Dauerkulturflächen (6% der landwirtschaftlichen Fläche in der EU) sowie Dauergrünland von der Forderung ÖVF bereitzustellen ausgenommen ist. Dies steht zur Zielsetzung des Greenings, die Konnektivität in den Landschaften zu erhöhen und ein Biotopverbundsystem aufzubauen, in starkem Widerspruch (Pe'er et al. 2014). Es kann somit von einem quantitativen und einem qualitativen Mangel an der Bereitstellung der ÖVF gesprochen werden. Auch die Auflagen zur Anbaudiversifizierung und zum Dauergrünlanderhalt lassen weitere Verschlechterungen der Natur- und Umweltsituation zu. So ermöglicht die Auflage zur Anbaudiversifizierung vielfach eine Einengung der Fruchtfolge, da aktuell meist mehr Kulturen angebaut werden (Pe'er et al. 2014, S. 9) und 25% der Ackerfläche in der EU von dieser Auflage ausgenommen ist (Europäische Kommission 2016b, Part 3, S. 22). Die Auflage zum Dauergrünlanderhalt gestattet einen weiteren Verlust an Dauergrünland, auch von umweltsensiblen Dauergrünland, welches nicht als dieses ausgewiesen wurde, durch Umwandlung sowie fehlende Managementauflagen (ebd.). Die programmierten äquivalenten Maßnahmen können insbesondere in den Niederlanden und Österreich zusätzliche positive Effekte auf Natur und Umwelt realisieren, allerdings

ist vor allem in den Niederlanden aufgrund hoher bürokratischer Anforderungen die Teilnahme gering. Festzuhalten ist, dass das Greening zur Umsetzung von Natur- und Umweltschutz nur einen geringen Beitrag leistet und Zielsetzungen des Natur- und Umweltschutzes vielfach weiterhin in erster Linie durch die zweite Säule umzusetzen sind (Pe'er et al. 2014, S. 13).

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die Greening-Prämie keine kurzfristigen Effekte auf das Produktionsniveau hat (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 14) und die Effekte auf die Landnutzung und die landwirtschaftliche Produktion auch mittelfristig sehr gering sein werden, mit Ausnahme einer leichten Zunahme des Anteils von Dauergrünland, Brache und Eiweißfrüchten (Europäische Kommission 2016b, Part 1, S. 15). Die Greening-Prämie scheint somit vor allem als Einkommensstützung verstanden zu werden und somit zur Sicherung vorhandener Produktionsweisen zu dienen (siehe Bsp. Dänemark) (Haugaard-Christensen 2016).

Die EU gestattet den Mitgliedsstaaten alle Gestaltungsmöglichkeiten so zu nutzen, dass sie keine bzw. nur geringe positive Wirkungen auf Natur- und Umweltschutz erwarten lassen. Um effektiv positive Wirkungen des Greenings für Natur und Umwelt zu erzielen, wäre auf EU-Ebene die Formulierung von qualitativen Zielsetzungen bzgl. der Greening-Auflagen (z.B. Anteil ökologisch wertvoller ÖVF) bzw. eine zu erreichende durchschnittliche ökologische Wertigkeit der Greening-Auflagen wünschenswert.

Bezüglich des Mid-Term-Review 2017 bzw. einer Reform ab 2020 ergeben sich mehrere Optionen, um die GAP hinsichtlich ihrer Effekte auf Natur und Umwelt positiver zu gestalten. Dazu zählt zum einen eine Neuorientierung der Agrarpolitik, die konsequent den Ansatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ umsetzt und sich evtl. auch von der bisherigen Zwei-Säulen-Struktur der GAP löst. Daneben besteht die Möglichkeit auch kurzfristig, die von der EU eingeräumten Gestaltungsspielräume im Sinne des Natur- und Umweltschutzes zu nutzen. Eine Änderung der bestehenden EU-Regulatorien ist hierfür nicht notwendig. Es existieren jedoch auch weitergehende Überlegungen, die Greening-Auflagen zu überarbeiten und an die Erfordernisse des Natur- und Umweltschutzes besser anzupassen. Eine solche Überarbeitung der EU-Vorgaben könnte im Rahmen eines Mid-Term-Verfahrens oder einer weiteren Agrarreform ab 2020 erfolgen. Abschließend Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes lässt sich momentan kaum festlegen, welche Option zu bevorzugen ist, da die Wirkungen auf Natur und Umwelt jeweils stark von der detaillierten Ausgestaltung abhängt. Es spricht jedoch einiges dafür, sich langfristig für eine grundlegende Neuorientierung der GAP einzusetzen, die sich dann vollständig am Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ ausrichtet.

7 Quellenverzeichnis

- Armsworth, Paul R. et al. (2012) The cost of policy simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters*, 15(5), pp.406–414.
- Birrer, Simon et al. (2009): Biodiversität im Kulturland – vom Nebenprodukt zum Marktvorteil. *Mitteilungen des Julius-Kühn-Institut*. 421.
- BMEL (2015a): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2015. Berlin.
- BMEL (2015b): Schmidt: "Bauern erbringen zusätzliche Umweltleistungen durch das Greening". Pressemitteilung Nr. 191 vom 08.10.15. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2015/191-SC-OekologischeVorrangflaechen.html>. Aufgerufen am 23.12.2016
- BMEL (2015c): Entwicklung des ländlichen Raumes 2014 – 2020. https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5493798. Aufgerufen am 03.01.2017
- BMEL (2015d): Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Ökologischer Landbau und Tierschutzmaßnahmen. http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/AgrarUmweltmassnahmen/agrar-umweltmassnahmen_node.html#doc376646bodyText6. Aufgerufen am 09.01.2017
- BMEL (2017): Die wirtschaftliche Lage landwirtschaftlicher Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe Wirtschaftsjahr 2015/16. Bonn.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Österreich) (2016): Grüner Bericht, Wien.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung & Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume (o.J.): ELER in Deutschland. Programmübersicht 2014-2020. https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Laenderprogrammübersicht_kurz_005.pdf. aufgerufen am 09.01.2017.
- Buhrmester, Christoph (2017): Telefonische Auskunft (Referat 123 Ökonomische Analysen, Wirtschaftsbeobachtung, Statistik im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) am 09.03.2017.
- Burton, Rob. J.F. et al. (2008): Exploring farmers' cultural resistance to voluntary agri-environmental schemes. *Sociologia Ruralis*, 48, 16-37.
- Dwyer, Janet et al. (2016): Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy. Brüssel.
- European Environmental Bureau & Birdlife International (2013): Briefing on IEEP study: Equivalence of Certification Schemes and agri-environment measures with the Commission's greening proposals for the new Common Agricultural Policy (CAP). http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/TR71_2-pager%20IEEP%20study%20for%20Dublin%20final.pdf. aufgerufen am 20.01.2017.
- Europäische Kommission (2011): Greening – Results of partial analysis on impact on farm income using FADN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2013): Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf. aufgerufen am 20.10.2016
- Europäische Kommission (2014): Delegierte Verordnung (EU) der Kommission vom 11.3.2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (KOM, C(2014) 1476 final). <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/DE/3-2014-1476-DE-F1-1.Pdf>. Aufgerufen am 04.01.2017
- Europäische Kommission (2015a): Direct aids scheme. http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf. aufgerufen am 17.11.2016
- Europäische Kommission (2015b): Voluntary coupled support. Decisions notified to the Commission by 1 August 2014.

Europäische Kommission (2016a): Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. Information note. http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/simplementation-decisions-ms-2016_en.pdf. aufgerufen am 15.11.2016

Europäische Kommission (2016b): Review of greening after one year. Brussels

Europäische Kommission (o.J. a): Factsheet sur e Programme Specifique du Reseau Rural National 2014-2020 pur la France. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/fr/factsheet-rural-network_fr.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. b): Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for the Netherlands. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/nl/factsheet_en.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. c): Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Austria. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/at/factsheet_en.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. d): Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Denmark. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/dk/factsheet_en.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. f): Factsheet on 2014-2020 national framework for rural development in Germany. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/de/factsheet-national-framework_en.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. f): Rural Development Programmes 2014-2020. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-list_en.pdf. aufgerufen am 02.01.2017

Europäische Kommission (o.J. g): Number of Rural Development Programmes per Country. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/number-of-rdp-per-country_en.pdf. aufgerufen am 09.01.2017

Europäische Kommission (o.J. h): The CAP towards 2020. Implementation of the new system of direct payments. MS notifications.

Eurostat (2015): Pressemitteilung 26. November 2015 - Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2013. Landwirtschaftlich genutzte Fläche in der EU von 2003 bis 2013 konstant, doch Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank um mehr als ein Viertel. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089771/5-26112015-AP-DE.pdf>. aufgerufen am 02.01.2017.

Feindt, Peter et al. (2016): Politikpapier "Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Bodenschutz/za-nexus_politikpapier_bf.pdf. aufgerufen am 22.01.2017.

Forstner, Bernhard et al. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zu künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Braunschweig.

Grajewski, Regina (2016): Schriftliche Mitteilung (Dipl. Ing. agr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen Institut Braunschweig) am 19.01.2017.

Haber, Wolfgang (2016): Persönliches Gespräch mit Wolfgang Haber (Dr.rer.nat., Dr.sc.agr.h.c.,) Professor Em eritus
04.07.2016. Freising.

Hart, Kaley (2015): Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications. IEEP. London.

Hart, Kaley & Radley, Geoff (2016): Scoping the environmental implications of aspects of Pillar 1 reform 2014-2020, a report fort he Land Use Policy Group. London.

Hart, Kaley et al. (2016): Learning the lessons of the Greening of the CAP. London & Brüssel.

Heinrich, Barbara (2012): Calculationg the ‚Greening’-effect – a case study apporach to predict the gross margin losses in different farm types in Germany due to the reform of the CAP. Diskussionspapiere 1205. Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung. Universität Göttingen, Göttingen.

- Home, Robert et al. (2014): Motivations for implementation of ecological compensation areas on Swiss farms. *Journal of Rural Studies*, Vol. 32. 26-36.
- IfLS (1016) (Hrsg.): Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. Frankfurt a.M.
- Isermeyer, Folkhard et al. (2014): Gesetzentwurf zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 7. April 2014. Braunschweig.
- Isermeyer, Folkhard (2014): Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik. Thünen Working Paper 30. Braunschweig.
- Jasper, Ulrich & Ribbe, Lutz (2015): Das Greening ist da – es muss scharf gestellt werden. Eine Einschätzung aus Sicht der Koordinatoren der deutschen Verbände-Plattform zur Agrarpolitik. In: *Natur und Landschaft* 90(2015). S. 254-257.
- Kommission Landwirtschaft am Umweltbundsamt (2011): Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule. Dessau-Roßlau.
- Krettinger, Beate (2016): Beratung von Landwirten in Bayern zu ÖVF. Vortrag gehalten in Loccum. 6.-8.04.2016.
- Matzdorf, Bettina (2011): Potentiale der ersten und zweiten Säule der GAP für die Umsetzung von Umweltmaßnahmen. Vortrag gehalten auf dem Internationalen Expertenworkshop „Perspektiven für die Biodiversität in der europäischen Agrarlandschaft ab 2014, am 28.-29.11.2011 in Ladenburg.
- Ministry of Economic Affairs (2016): The kooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications. The Hague.
- Lakner, Sebastian et al. (2012): Der Kommissionsvorschlag zur GAP-Reform 2013 – aus Sicht von Göttinger und Witzenhäuser Agrarwissenschaftler(inne)n. Göttingen.
- Lakner, Sebastian; Holst, Carsten (2015): Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: die ökonomischen Bestimmungsgründe. In: *Natur und Landschaft* 90(2015). S. 271-277.
- Lakner, Sebastian et al. (2016): Naturschutzpolitik in der Landwirtschaft: Erfahrungen aus der Umsetzung von Greening und der ökologischen Vorrangflächen 2015. Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung der GEWISOLA. 28. Bis 30. September 2016. Bonn.
- Lepp, Tobias et al. (2016): Felduntersuchungen zu Ökologischen Vorrangflächen. Erste Ergebnisse zweier Sondierungsuntersuchungen. Vortrag gehalten in Loccum. 6.-8.04.2016.
- Oppermann, Rainer et al. (2012): Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014: Perspektiven für mehr Biodiversitäts- und Umweltleistungen der Landwirtschaft? Mannheim.
- Oppermann, Rainer et al. (2016): Fit, fair und nachhaltig. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik. Mannheim & Göttingen.
- Pe'er, Guy et al. (2016): Adding some green to the greening. Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation Letters*, November 2016, 00(0), 1-14.
- Pe'er, Guy et al. (2014): Supplementary Materials for EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344 (6 188): 1090-1092.
- Plieninger, Tobias et al. (2012): Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters*, Volume 5, Issue 4: 281-288.
- Prager, Katrin (2015): Agri-environmental collaboratives for landscape management in Europe. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12(February 2015), pp.59–66.
- Proschek-Hauptmann, Michael & Oberleitner, Irene (2015): Gemeinsame Agrarpolitik 2014-2020 – Umwelt- und Naturschutz durch zielgerichtete Umsetzung auf nationaler Ebene fördern. In: *Natur und Landschaft* 90(2015). S. 296-297.
- Röder, Norbert et al. (2015): Faktencheck Agrarreform. Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper 11. Braunschweig.
- Röder, Norbert et al. (2016): Greening – Umsetzung in Deutschland. Vortrag gehalten in Loccum. 6.-8.04.2016.
- Röder, Norbert (2016): Greening (ÖVF) – Stand in der EU. Vortrag gehalten in Loccum. 6.-8.04.2016.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2008): Umweltgutachten 2008 – Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin.

- Schmidt, Thomas G. et al. (2014): Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper, No. 20. Braunschweig.
- Schulz, Dietrich (2010): Agrarpolitik der EU – Umweltschutz-Anforderungen für die Jahre 2014 bis 2020 (CAP 2020). Dessau-Roßlau.
- Schulz, Norbert (2013): Discrete Choice Experimente zur Prognose des Entscheidungsverhaltens von Landwirten. Dissertation. Christian-Albrechts-Universität. Kiel
- Schumacher, Wolfgang (2016): Biodiversität in der Agrarlandschaft – Ein Problemaufriss. Vortrag gehalten in Loccum. 6.-8.04.2016.
- Schwaiger, Elisabeth (2016b): Greening through equivalence approach in Austria. Vortrag gehalten auf dem ENCA-Seminar am 20.4.2016 in Brüssel.
- Swinnen, Johan et al. (2008): Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States und der Influence of Measures applied under the Common Agricultural Policy, CEPS. Brüssel.
- Tscharntke, Teja et al. (2012): Landscape moderation of biodiversity patterns and processes - eight hypotheses. In: Biological reviews of the Cambridge Philosophical Society 87 (3), S. 661–685. DOI: 10.1111/j.1469-185X.2011.00216.x.
- Umweltbundesamt (2014): Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (2016): Grünlandumbruch. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/gruenlandumbruch#textpart-1>. aufgerufen am 09.01.2017
- Umweltbundesamt (o.J.): Durch Umweltschutz die biologische Vielfalt erhalten. Dessau-Roßlau.
- van Dijk, William F.A. et al. (2015): Collective agri-environment schemes: How can regional environmental cooperatives enhance farmers' intentions for agri-environment schemes? Land Use Policy, 42(-): 759–766.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011): Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Berlin.

8 Anhang

8.1 Leitfaden für die Befragung von Experten zur Umsetzung der GAP-Reform in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU

Nutzung der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der 1. Säule

1. Wieviel % der Mittel wurden 2015 von der 1. in die 2. Säule (oder umgekehrt) umgeschichtet? Wieviel % der Mittel sollen 2020 von der 1. in die 2. Säule (oder umgekehrt) umgeschichtet werden?
2015:
2020:
2. Wieviel % der Mittel der 1. Säule werden für die Junglandwirteförderung gewährt?
3. Werden gekoppelte Zahlungen gewährt? Für welche Produktionsverfahren werden gekoppelte Zahlungen gewährt? Wieviel % der Mittel der 1. Säule werden als gekoppelte Zahlungen gewährt?
4. Werden Zahlungen im Rahmen der 1. Säule für Betriebe gewährt, die ganz oder teilweise in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen liegen? Wieviel % der Mittel der 1. Säule werden für benachteiligte Betriebe gewährt?

5. Wird die Möglichkeit genutzt kleine Betriebe verstärkt zu fördern? Wenn ja, wie ist diese Förderung ausgestaltet (degressive Staffelung der Zahlungen, Kappung, stärkere Förderung der ersten Hektare)?
6. Welche Wirkungen auf Natur und Umwelt gehen von dieser finanziellen Gestaltung der 1. Säule aus?

Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten des Greenings

7. Wird die Möglichkeit genutzt Greening-Auflagen durch äquivalente Maßnahmen umzusetzen? Wenn ja, welche Greening-Auflagen werden durch welche äquivalenten Maßnahmen umgesetzt?

Dauergrünlanderhalt

8. Wird die Auflagen zum Dauergrünlanderhalt aus nationaler, regionaler oder betrieblicher Ebene umgesetzt?
9. Wie erfolgt die Umsetzung (z.B. Genehmigung der Dauergrünlandumwandlung)?
10. Wurden weitere Flächen als Dauergrünland definiert und damit förderfähig in Rahmen der 1. Säule (z.B. Heiden)?
11. Wieviel % der Fläche innerhalb von FFH-Gebieten wurde als sensibles Grünland definiert? Wieviel Dauergrünlandfläche außerhalb von FFH-Gebieten wurde als sensibles Grünland definiert?

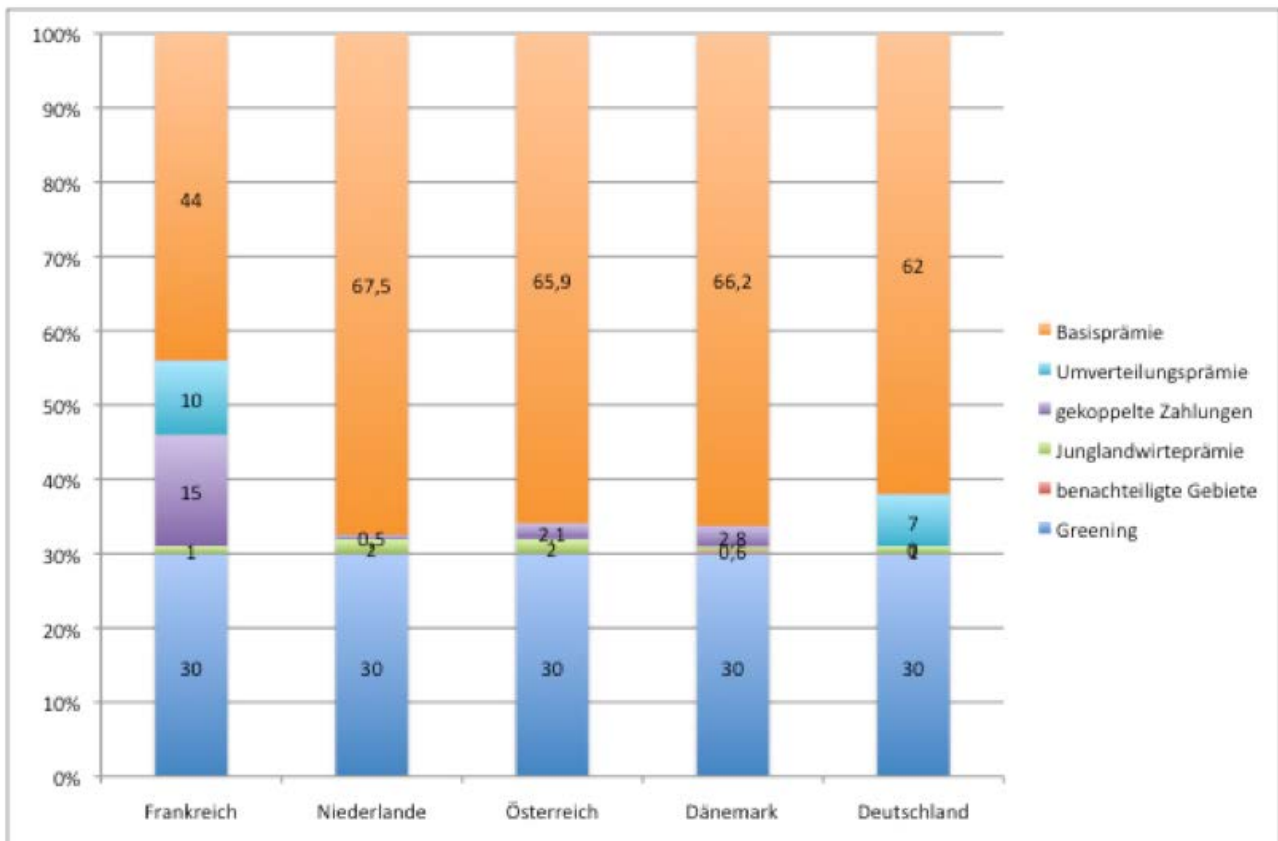
Ökologische Vorrangflächen

12. Welche Arten der Ausgestaltung der ÖVF sind möglich? Welche Anrechnungsfaktoren gelten?
13. Welche Arten der Ausgestaltung der ÖVF werden von den Betrieben genutzt?
14. Ist der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln erlaubt? Wenn ja auf welchen Arten der Ausgestaltung der ÖVF?
15. Wird die Möglichkeit einer kollektiven Erbringung von ÖFV genutzt? Wenn ja, wie ist diese Möglichkeit gestaltet?
16. Wird die Möglichkeit einer regionalen Erbringung von ÖFV genutzt? Wenn ja, wie ist diese Möglichkeit ausgestaltet?
17. Welche Wirkungen auf Natur und Umwelt gehen von dieser Gestaltung des Greenings aus?

Gestaltungsmöglichkeiten der 2. Säule

18. Welche Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung werden programmiert? (4 der möglichen 6 müssen programmiert werden)
19. Welcher %-Satz der Mittel wird für Maßnahmen verwendet, die für Umwelt und Klimaschutz von Nutzen sind (mindestens 30% sind gefordert)?
20. Welche prioritären Programme für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden von den einzelnen Mitgliedsstaaten angeboten?
21. Welche Agrarumwelt- und Klimaprogramme werden durch die Betriebe bevorzugt in Anspruch genommen?
22. Welche Wirkungen auf Natur und Umwelt gehen von dieser Gestaltung der 2. Säule aus?

8.2 Abbildung: Verwendung der Mittel in der ersten Säule (%)



Quelle: eigene Darstellung