TEXTE

108/2018

Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 – Übersicht über die politischen Debatten



TEXTE 108/2018

Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 11 1050 Bericht im Rahmen des Vorhabens GAPEval – Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes

Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 – Übersicht über die politischen Debatten

von

Maren Birkenstock, Norbert Röder Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig

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

ff /umweltbundesamt.de

> /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Thünen-Institut für Ländliche Räume Bundesallee 64 38116 Braunschweig

Abschlussdatum:

September 2018

Redaktion:

Fachgebiet II 2.9 II 2.9 Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und internationaler Bodenschutz Anne Biewald, Lea Köder

Publikationen als pdf:

http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Dezember 2018

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

Kurzbeschreibung

Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Darstellung von Ausgestaltungsoptionen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zur Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft. Ausgehend von den Legislativvorschlägen der EU-Kommission, wird die begleitende politische Debatte kurz dargestellt und ausgewählte Reformvorschläge wissenschaftlicher Akteure und verschiedener Umweltund Naturschutzverbände werden analysiert.

Auf Basis einer Literaturauswertung wurden fünf Vorschläge (Dierking und Neumann 2016; Feindt et al. 2017; Fresco und Poppe 2016; Matthews 2016; Oppermann et al. 2016) näher betrachtet. Für diese wurde untersucht, inwieweit deren Umsetzung im Rahmen der Legislativvorschläge – insbesondere im Kontext des neuen "Delivery-Modells" –, möglich wäre und welche Umwelteffekte zu erwarten wären.

Entscheidend für eine Abschätzung der Umweltwirkungen der zukünftigen GAP, ist die Ausgestaltung des neuen "Delivery-Modells". Klar ist, dass die Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen und damit mehr Gestaltungsspielraum für die Erreichung der Ziele der GAP bekommen sollen. Allerdings sind zum jetzigen Zeitpunkt noch viele Fragen offen: Wie werden die Mitgliedstaaten den zusätzlichen Spielraum nutzen? Welche inhaltlichen Mindestanforderungen wird die Europäische Kommission im Rahmen des Genehmigungsprozesses der Strategiepläne an die Mitgliedstaaten stellen? Wie wird die Europäische Kommission die Zielerreichung kontrollieren und ggf. Zielverfehlungen sanktionieren? Ob der einzelne Mitgliedstaat den Gestaltungsspielraum nutzen wird, die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft deutlich zu verbessern, oder aber stärker andere agrarpolitische, zum Beispiel einkommenspolitische Ziele verfolgen wird, bleibt abzuwarten.

Abstract

This paper presents options for changes in the Common Agricultural Policy (CAP) to increase the provision of environmental services through agriculture. Based on the legislative proposals of the EU Commission, this report briefly presents the accompanying political debate and then analyses selected reform proposals by scientific actors and various environmental and nature conservation associations.

Five proposals (Dierking und Neumann 2016; Feindt et al. 2017; Fresco und Poppe 2016; Matthews 2016; Oppermann et al. 2016) were examined in more detail on the basis of a literature evaluation. These proposals were examined to find the extent to which their implementation would be possible within the framework of the legislative proposals of the European Commission - particularly in the context of the new "delivery model" - and what environmental effects could be expected.

Decisive for an assessment of the environmental impacts of the future CAP is the design of the new "delivery model". It is clear that the Member States should be given more power, and thus more scope for design, to achieve the objectives of the CAP. However, many questions remain open thus far: How will Member States make use of the additional scope? What minimum content requirements will the European Commission set for the Member States as part of the approval process for the strategic plans? How will the European Commission monitor the achievement of objectives and, if necessary, sanction missed targets? It remains to be seen whether the individual Member States will make use of the scope to significantly improve the environmental impact of agriculture, or whether they will pursue other agricultural policy objectives, such as income policy, to a greater extent. The implementation of all the proposals we have considered on the new organisation of the Common Agricultural Policy is still possible, at least in part, despite or because of the many open questions.

Inhaltsverzeichnis

Tab	ellenverze	eichnis	7
Abk	ürzungsve	erzeichnis	8
1	Einleitu	ing	10
2	Materia	al und Methoden	11
3	Legislat	tivvorschläge zur GAP ab 2021	14
	3.1	Die Kernelemente	14
	3.1.1	Mehr Entscheidungsspielraum für die Mitgliedstaaten	14
	3.1.2	Programmierung beider Säulen der GAP durch die Mitgliedstaaten	14
	3.1.3	Ohne Umschichtung weniger Geld in der 2. Säule	15
	3.1.4	Erhöhte Flexibilität zwischen den Säulen	15
	3.1.5	Konditionalitäten ersetzen Cross-Compliance und Greening	15
	3.1.6	Eco-Schemes in der 1. Säule	16
	3.1.7	Stringentere Abgrenzung der 30 %-Budgetvorgabe für Klima- und Umweltbelange in der 2. Säule	16
	3.2	Zielorientierung der Legislativvorschläge	16
	3.3	Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssystem	18
	3.4	Berücksichtigung von Umweltaspekten in den EU-Legislativvorschlägen – Chancen und Risiken	21
4	Wichtig	ge Themen in der Diskussion	24
	4.1	Unveränderte Beibehaltung der Förderstruktur in zwei Säulen	24
	4.2	Mitteltransfer von der 1. in die 2. Säule	24
	4.3	Degressive Ausgestaltung und Kappung der Direktzahlungen	25
	4.4	Risikoabsicherungen	26
	4.5	Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten	27
5	Ausgev	vählte Vorschläge zur Gestaltung der GAP ab 2021	28
	5.1	Dierking und Neumann: Flächenförderung mit Punktemodell ("Gemeinwohlprämie")	28
	5.1.1	Darstellung des Vorschlags	28
	5.1.2	Einordnung des Vorschlags von Dierking und Neumann in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	29
	5.2	Feindt et al.: Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft - Plädoyer für eine neue Agrarpolitik	30
	5.2.1	Darstellung des Vorschlags	30
	5.2.2	Einordung des Vorschlags von Feind et al. in den Kontext der	
		Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	31

	5.3	Fresco und Poppe: Towards a Common Agricultural and Food Policy	32
	5.3.1	Darstellung des Vorschlags	32
	5.3.2	Einordnung des Vorschlags von Fresco und Poppe in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	33
	5.4	Matthews: The Future of Direct Payments	34
	5.4.1	Darstellung des Vorschlags	34
	5.4.2	Einordnung des Vorschlags von Matthews in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	36
	5.5	Oppermann et al: Fit, fair, nachhaltig – Vorschläge für eine neue Agrar-politik	36
	5.5.1	Darstellung des Vorschlags	36
	5.5.2	Einordnung des Vorschlags von Oppermann et al. in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	38
	5.6	Vergleich der Modelle	40
	5.7	Weitere Modelle und Positionspapiere	44
6	Fazit		47
7	Quellen	verzeichnis	48
8	Anhang.		52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	In den 76 ausgewerteten Dokumenten angesprochene Ziele der GAP	12
Tabelle 2	Definition der Indikatoren nach Anhang I COM (2018) 392	20
Tabelle 3	Kurzübersicht der ausgewählten Reformvorschläge im Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission	40
Tabelle 4	Anzahl der ausgewerteten Dokumente sortiert nach Ländern und Kategorien*	52
Tabelle 5	Studien, Positionspapiere und Stellungnahmen aus der agrarpolitischen Fachpresse mit agrarpolitischer Zielorientierung	53

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft		
AEUV	Arbeitsweise der Europäischen Union		
ANP	Agrar-Natur-Prämien		
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen		
CAFP	Common Agricultural and Food Policy		
CAP	Common Agriculture Policy		
CMEF	Common Monitoring Evaluation Framework		
COGECA	Allgemeiner Ausschuss des ländlichen Genossenschaftswesens der Europäischen Union (Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne)		
СОРА	Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen (Comité des organisations professionnelles agricoles		
DBV	Deutscher Bauernverband		
DRV	Deutscher Raiffeisenverband		
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege		
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft		
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft		
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums		
EPLR	Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum		
EU	Europäische Union		
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik		
GVE	Großvieheinheit		
ha	Hektar		
IFOAM	Internationale Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen (Organic Agriculture Movements)		
InVeKos	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem		
LEADER	Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)		
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen		
NABU	Naturschutzbund Deuschland		
NaP	Nachhaltigkeitsprämie		
NEP	Natur-Entwicklungs-Prämie		
NGO	Nichtregierungsorganisation		
NMP	Natur-Management-Prämie		
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche		
PMEF	Performance Monitoring and Evaluation Framework		

WBAE	Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

Die Europäische Kommission hat im Juni 2018 ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ab 2021 vorgestellt. Bereits davor war die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik im vollen Gange. Landwirtschaftliche Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Bereich Umwelt und Landwirtschaft sowie Vertreter aus Politik und Verwaltung führen weiterhin eine lebhafte Diskussion über die Voraussetzung für die Vergabe von agrarpolitischen Mitteln. Ziel der vorliegenden Studie ist es, ausgehend von den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission die begleitende politische Debatte kurz darzustellen und ausgewählte Reformvorschläge wissenschaftlicher Akteure und verschiedener Umwelt- und Naturschutzverbänden zu analysieren. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Darstellung der Implikationen von Ausgestaltungsoptionen für die Gemeinsame Agrarpolitik auf die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft.

Von besonderem Interesse im Rahmen der GAP-Reform ist das in den Legislativvorschlägen vorgestellte "Delivery-Modell" (Umsetzungsmodell). Dieses sieht im Vergleich zur derzeitigen GAP eine Kompetenzverlagerung von der EU zum Mitgliedstaat vor. Die EU würde sich stärker als derzeit darauf fokussieren, Ziele und Rahmenbedingungen vorzugeben und die konkrete Ausgestaltung agrarpolitischer Maßnahmen den Mitgliedstaaten überlassen. Durch diese Stärkung der Subsidiarität erhofft sich die Europäische Kommission eine Vereinfachung der GAP, eine stärkere Ergebnisorientierung und eine Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz im Hinblick auf die Ziele der GAP.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nach einer kurzen Erläuterung von Material und Methoden (Kapitel 2) stellen wir die Legislativvorschläge der Kommission kurz dar (Kapitel 3). Danach führen wir in grundsätzliche Themen ein, die die Debatte um eine Agrarreform seit Langem begleiten (Kapitel 4). Hierbei handelt es sich nicht um neue Modelle oder Vorschläge, vielmehr sind es Themen, die wesentlich für die Diskussion um die Gestaltung der GAP und deren Umwelteffekte sind. Anschließend stellen wir ausgewählte Vorschläge zur Agrarreform vor (Kapitel 5; alle ausgewerteten Studien, Positionspapiere und Stellungnahmen aus der agrarpolitischen Fachpresse sind im Anhang angefügt.). Hierbei vergleichen wir fünf Reformvorschläge wissenschaftlicher Akteure und verschiedener Umwelt- und Naturschutzverbände, ziehen zwischen den Modellen Vergleiche und analysieren, inwieweit deren Umsetzung im Rahmen der Legislativvorschläge – insbesondere des neuen "Delivery-Modells" –, möglich wäre und welche Umwelteffekte zu erwarten wären. Die wichtigsten Ergebnisse unserer Studie fassen wir in Kapitel 6 zusammen.

2 Material und Methoden

Die nachfolgende Literaturauswertung basiert auf 76 Einzeldokumenten. Wir werteten hierzu ausgewählte

- ▶ Positionspapiere nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen und Parteien,
- ▶ Veröffentlichungen der Europäischen Kommission (inkl. der im November 2017 veröffentlichen Mitteilung der Europäischen Kommission (EC 713/17) und der relevanten Legislativvorschläge vom Juni 2018– COM (2018) 392 final; COM (2018) 393 final; COM (2018) 394 final; COM (2018) 322 final –) und der Mitgliedstaaten,
- wissenschaftliche Artikel und Studien
- sowie die agrarpolitische Fachpresse

aus dem Zeitraum von November 2014 bis einschließlich Mai 2018 aus. Mit den Schlagwörtern "GAP-Reform", "GAP-2020" und "Weiterentwicklung der GAP" und ihren englischen Äquivalenten wurde innerhalb der Fachzeitschrift Agrar-Europe und über Google nach einschlägigen Artikeln, Arbeiten und Beiträgen gesucht. Von diesen Ergebnissen ausgehend, wurde durch ein iteratives System weitere Literatur lokalisiert.

Um einen Überblick über das Akteursfeld zu erhalten, wurden als erster Arbeitsschritt die Dokumente nach deren Autoren folgenden Akteursgruppen zugeordnet: Legislative/Exekutive, Wissenschaft, NGO, Parteien, Think Tank und nachgelagerter produzierender Sektor (gemeint ist damit die Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte für den Endverbraucher). Unter Legislative/Exekutive wurden vor allem die Positionen von Organen der Europäischen Union und von Regierungen und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zusammengefasst. Unter dem Begriff Think Tank sind die Stellungnahmen von branchenübergreifenden Zusammenschlüssen eingeflossen. Mit der Bezeichnung NGO sind die Verbände aus dem Bereich Umwelt und Landwirtschaft analysiert worden. Bauern- und Landwirtschaftsverbände sind dort somit ebenfalls enthalten. Insgesamt wurden Papiere von 13 Mitgliedstaaten und der Europäischen Union ausgewertet (siehe Tabelle 4 des Anhangs).

Im zweiten Schritt wurden alle Dokumente durch eine induktive Codierung den verschiedenen Zielsetzungen der Europäischen Agrarpolitik zugeordnet (ausführliche Darstellung siehe Tabelle 5 des Anhangs). Die Zielsetzungen, auf der die Codierung basiert, sind die Ziele aus Art. 39 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die Ziele der Kommission aus der Mitteilung "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" im November 2017 (EC 713/17) bzw. die identischen aber aktuelleren Ziele des Legislativvorschlags (COM(2018) 392 final) (für eine Kurzübersicht siehe Tabelle 1)¹.

¹ Für eine ausführliche Diskussion der agrarpolitischen Ziele s. WBAE (2018).

Tabelle 1 In den 76 ausgewerteten Dokumenten angesprochene Ziele der GAP

Ziele nach Art. 39 AEUV	Anzahl der Dokumente mit Nennung des betreffende Ziels
Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisie- rung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den best- möglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesonde- re der Arbeitskräfte	4
Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Land- wirtschaft tätigen Personen	11
Stabilisierung der Märkte	6
Versorgungssicherstellung	0
Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen	1
Ziele nach COM (2018) 392 final Art. 5	Anzahl der Nennungen
Förderung eines intelligenten und krisenfesten Agrarsektors	56
Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den Umwelt- und Klimazielen der EU	55
Stärkung des soziökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten	31

Auf Basis der Anzahl der Nennungen wurden im letzten Schritt Ansätze ausgewählt, deren Ziel es ist, die Anreize für die Erbringung von Umwelt- und Naturschutzleistungen der Landwirtschaft zu erhöhen. Da die in Verbindung mit der GAP-Reform publizierten Dokumente sehr unterschiedlich hinsichtlich Umfang, Ansatzpunkten, Zielen und Adressaten sind, wurden Dokumente, die über die Formulierung des eigenen Standpunkts hinaus einen ausgearbeiteten Ansatz verfolgen, der auf wissenschaftlichen Arbeiten fußt, für eine vertiefte Betrachtung ausgewählt. Im besten Fall stellen die Autoren ein Modell mit den Ansätzen einer Berechnungsgrundlage vor oder es gibt erste Praxiserfahrungen. Auf Basis dieser Überlegung werden in alphabethischer Reihenfolge in <u>Kapitel 5</u> folgende Dokumente ausführlicher vorgestellt:

- Dierking und Neumann (2016): Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen – ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik.
- Feindt et al. (2017): Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft: Plädoyer für eine neue Agrarpolitik.
- Fresco et al. (2016): Towards a Common Agriculture and Food Policy.
- Matthews, Alan (2016): Research for AGRI Committee The Future of direct payments.
- Oppermann et al. (2016): Fit, fair und nachhaltig. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik.

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Dokumente immer nur partiell, auszugsweise und mit verschiedenen Schwerpunkten die unterschiedlichen Bereiche der Agrarpolitik ansprechen Auf weitere Modelle und Positionspapiere werden in <u>Kapitel 5.7</u> erwähnt. Zudem sind alle uns vorliegenden Vorschläge, Studien und Positionspapiere im <u>Anhang</u> aufgeführt.

3 Legislativvorschläge zur GAP ab 2021

Im Folgenden werden zunächst die Grundzüge der Legislativvorschläge der Kommission² kurz dargestellt, um eine politische Einbettung der in <u>Kapitel 5</u> aufgeführten Vorschläge zu ermöglichen. Neben den Legislativvorschlägen werden die Kommissionsmitteilung "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" vom November 2017 und Ausführungen von Vertretern und Vertreterinnen der EU-Kommission aus Workshops und Infoveranstaltungen, für diese Darstellung zur Hilfe genommen (COM/AGRI 2018a, 2018b, 2018c; EC Speech Hogan 30.01.2018; EC 713/17).

Zu den vorgeschlagenen Neuerungen im Rahmen der GAP gehört neben einem neuen Instrument zur Ökoregelung (Eco-Schemes) in der 1. Säule auch das bereits im November angekündigte "New Delivery Model" mit einer ergebnisorientierten Budgetierung als zentrale Grundlage der Leistungsüberwachung durch die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten.

Nach einer kurzen Einführung der Kernelemente der Legislativvorschläge (<u>Kapitel 3.1</u>) diskutieren wir den Zielhorizont der Legislativvorschläge für die zukünftige GAP ab 2021 zunächst kurz (<u>Kapitel 3.2</u>), um dann darzustellen, welche Vorgaben von Seiten der EU für das Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssystem für die Erfüllung der neuen Ziele bisher gemacht wurden (<u>Kapitel 3.3</u>). Anschließend stellen wir erste Überlegungen an, welche Auswirkungen für die Umweltmaßnamen diese neue Umsetzung der GAP im zukünftigen System haben könnte (<u>Kapitel 3.4</u>).

3.1 Die Kernelemente

3.1.1 Mehr Entscheidungsspielraum für die Mitgliedstaaten

Innerhalb des Rahmens der GAP soll eine verstärkte Kompetenzverlagerung auf die Mitgliedstaaten erfolgen. Von dieser stärkeren Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erhofft sich die Europäische Kommission eine Vereinfachung der GAP, eine stärkere Ergebnisorientierung und eine Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz im Hinblick auf die Ziele der GAP. Die Legislativvorschläge sollen den Mitgliedstaaten ermöglichen finanzielle Fördermaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zielorientierter einsetzen und die Gewichtung der Ziele stärker an ihren Bedürfnissen auszurichten. Zentrale Voraussetzung für dieses "New Delivery Model" ist eine Leistungsüberwachung von Seiten der Kommission auf Basis von Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Die Diskussion über die Auswirkungen dieser Rückverlagerung von Kompetenzen hatte bereits vor den Legislativvorschlägen der Kommission begonnen und wurde in ähnlicher Intensität bereits in vergangenen GAP-Reformdebatten unter dem Blickwinkel von Verwaltungsvereinfachung und Subsidiaritätsprinzip geführt.

3.1.2 Programmierung beider Säulen der GAP durch die Mitgliedstaaten

Zukünftig soll jeder Mitgliedstaat einen GAP-Strategieplan erstellen. Entsprechend den spezifischen Zielen und den ermittelten Bedürfnissen soll der Mitgliedstaat Zielwerte festlegen, Interventionen (Maßnahmen) definieren und Finanzmittel zuweisen. Innerhalb dieses Strategieplanes hinterlegen die Mitgliedstaaten beide Säulen, und somit nicht wie bisher in den Programmen zur ländlichen Entwicklung nur die 2. Säule, mit Maßnahmen und Finanzmitteln, um die spezifischen Herausforderungen von Landwirtschaft und ländlichen Räumen möglichst zielgenau zu adressieren. Damit kann die Umsetzung der 1. Säule mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) zukünftig von den Mitgliedstaaten stärker als bisher gestaltet und an ihre jeweiligen Erfordernisse angepasst werden. Für diese Gestaltung sind im Legislativentwurf Interventionskategorien vorgesehen, die von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Eine dieser Interventionskategorien ist z. B. die Direktzah-

Folgende Verordnungen mit direktem Bezug zur GAP wurden von der Kommission vorgelegt: COM (2018) 392 final; COM (2018) 393 final; COM (2018) 394 final. Zudem der Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR): COM (2018) 322 final.

lung. Zudem können nach den vorgelegten Legislativvorschlägen Begriffsbestimmungen, wie z. B. die Definition eines "echten" Landwirts, zukünftig genauso wie die Gestaltung der Konditionalitäten (das zukünftige Instrument für Cross-Compliance) im GAP-Strategieplan an die nationalen Rahmenbedingungen angepasst werden. Vorgesehen ist ein Strategieplan für jeden Mitgliedstaat. Dies gilt auch für Föderalstaaten. Einzelne Elemente können regional verankert werden, wenn sie innerhalb des Strategieplanes konsistent dargestellt sind. Pro Mitgliedstaat soll es eine Verwaltungsbehörde mit evtl. zwischengeschalteten Stellen geben. Von dieser Behörde wird ein jährlicher Leistungsbericht mit Leistungsabschluss erstellt. Unter Umweltgesichtspunkten ist zu erwähnen, dass jeder Mitgliedstaat in seinem Strategieplan erläutern muss, wie dessen Umwelt- und Klimaarchitektur zu bereits bestehenden langfristigen nationalen Zielwerten beitragen soll, die sich aus zwölf aufgeführten EU-Richtlinien und Verordnungen in den Bereichen Umwelt und Klima ergeben.

3.1.3 Ohne Umschichtung weniger Geld in der 2. Säule

Der mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union für 2021 bis 2027, der für die EU-Agrarausgaben bestimmend ist, wird sich wesentlich von dem bis 2020 laufenden Finanzierungszeitraum unterscheiden. Neben einer veränderten Einteilung der Politikbereiche ab 2021 macht der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU einen transparenten Vergleich des geplanten Haushalts mit dem aktuellen Haushalt von 2014 bis 2020 sehr schwer. Zu beachten ist zudem, ob der Haushalt in laufenden oder in konstanten Preisen verglichen wird und ob sich der Vergleich auf die gesamten Zeiträume oder bestimmte Jahre bezieht. Daher verwundert es nicht, dass von verschiedenen Stellen unterschiedliche Angaben über die prozentuale Änderung der Agrarausgaben gemacht werden (s. Matthews 2018). Die Berechnung eines realen Mittelrückgangs, mit inflationsbereinigten Preisen aus dem Jahr 2018, führt zu einem Mittelverlust zwischen 12 % und 15 % für beide Säulen im Vergleich zum Budget 2013 bis 2020. Für die Verteilung des Mittelrückgangs zwischen der 1. und der 2. Säule gibt es ebenfalls unterschiedliche Zahlen, so dass für den Europäischen Landwirtschaftsfond für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) mit Kürzungen zwischen 14 % und 16 % zu rechnen ist. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität für die Umschichtung von Mitteln zwischen den Säulen erhalten sollen.

3.1.4 Erhöhte Flexibilität zwischen den Säulen

Wie in der aktuellen Förderperiode sollen auch in der nächsten Förderperiode Gelder von der 1. Säule (nationale Obergrenze der Direktzahlungen im EGFL) in die 2. Säule (ELER) und umgekehrt umgeschichtet werden können. Grundsätzlich soll die Möglichkeit der Umschichtung für maximal 15 % des Volumens der abgebenden Säule, also der Direktzahlungsmittel oder des ELER, in die jeweils andere Säule bestehen. Hinzu kommen weitere Möglichkeiten, Mittel in die 2. Säule umzuschichten. So können die Mitgliedstaaten weitere Umschichtungen bis zu einer Höhe von 15 % der Direktzahlungsmittel für die Finanzierung von Klima- und Umweltbelangen bzw. 2 % für die Junglandwirteförderung im ELER vornehmen. Wie bisher müssen Mittel, die in die 2. Säule umgeschichtet werden, nicht durch die Mitgliedstaaten kofinanziert werden.

3.1.5 Konditionalitäten ersetzen Cross-Compliance und Greening

Bisher bildet das Erfüllen der als Cross-Compliance bekannten Anforderungen die Voraussetzung für den Erhalt von flächengebundenen Zahlungen im Rahmen der GAP und das der Greening-Anforderungen die Voraussetzung für den Erhalt der Ökologisierungskomponente der Direktzahlungen (Greening-Prämie). Nach den Legislativvorschlägen sollen die Grundvoraussetzungen für den Erhalt von Zahlungen als "Konditionalität" weitergeführt werden. Diese Konditionalität beinhaltet die jetzigen Anforderungen des Cross-Compliance sowie die Verpflichtungen des bisherigen "Greenings" der 1. Säule. Die Einrichtung von Gewässerrandstreifen sowie die Nutzung eines Nährstoffmanagement-Tools durch die Landwirte und der Schutz von kohlenstoffreichen Böden sind als neue Auflage vorgesehen. Die drei Greening-Komponenten "Erhalt von Dauergrünland", "Fruchtartendiversifizie-

rung" ersetzt durch Fruchtfolgenwechsel sowie die "Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen" sollen fast unverändert in diese Konditionalität überführt werden. Das System von Konditionalitäten ist im GAP-Strategieplan zu spezifizieren. In dem Plan sind auch die Sanktionen für Verstöße festzulegen.

3.1.6 Eco-Schemes in der 1. Säule

Für die 1. Säule ist eine neuen Öko-Regelung ("Eco-Schemes") vorgesehen (COM(2018) 392 final, Art. 28). Diese Eco-Schemes sollen aus dem Budget für die zukünftigen Direktzahlungen finanziert werden. Diese Zahlungen sollen für Bewirtschaftungsmaßnahmen erfolgen, die den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes dienen. Die Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Eco-Schemes müssen zwar von den Mitgliedstaaten angeboten werden, sind aber nicht mit einem Mindestbudgetansatz hinterlegt. Im Gegensatz zu den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sind nur "echte Landwirte" förderberechtigt. Die Zahlungen für Eco-Schemes können nur für Flächen erfolgen, die im Rahmen der 1. Säule förderfähig sind. Die Landwirte haben nur eine einjährige Verpflichtungsperiode und sie haben einen Anspruch auf die Auszahlung, wenn sie die spezifizierten Bedingungen erfüllen. Wie genau die Umsetzung dieser Eco-Schemes aussieht, ist bisher unklar. Die Legislativvorschläge lassen zwei Möglichkeiten der Umsetzung für die Mitgliedstaaten zu. In der ersten Möglichkeit können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Zahlungen für die Maßnahmen der Eco-Schemes zusätzlich zu einer "Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit" (diese entspricht der Basisprämie aus den bisherigen Direktzahlungen) erfolgen. Dies bedeutet, die Zahlungen dürfen eine einkommensstützende Wirkung haben. In der zweiten Möglichkeit muss sich die Höhe der Zahlungen an den Kosten bzw. Einkommensverlusten des Landwirtes orientieren, analog zur Regelung für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.

Für die Wirkung der Eco-Schemes wird ebenfalls die Gestaltung einer, von der Kommission vorgesehenen Kappungsregelung (COM(2018) 392 final, Art. 15), von Bedeutung sein. Die Einführung der Kappung ist für die Mitgliedstaaten obligatorisch und die Kappung betrifft alle Direktzahlungen inkl. der gekoppelten Zahlungen und der Eco-Schemes. Übersteigen die Direktzahlungen abzgl. der mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Lohnkosten bzw. Lohnansätze einen Betrag von 60.000 € erfolgt erst ein anteiliger und ab 100.000 € ein vollständiger Einbehalt der Direktzahlungen. Sollte diese Regelung so bestehen bleiben, könnte gerade in Regionen, in denen landwirtschaftliche Betriebe große Flächen mit geringem Arbeitseinsatz bewirtschaften, der Anreiz Maßnahmen der Eco-Schemes umzusetzen, eingeschränkt sein. Dies gilt insbesondere, wenn die Umsetzung der Eco-Schemes zu Arbeitseinsparungen führen. Ferner wird die Anrechnung der Lohnaufwendungen und Lohnansätze in erheblichem Umfang Arbeitskräfte in der Agrarverwaltung binden. Zur Wirksamkeit der Kappung in Hinblick auf verteilungspolitische Fragestellungen siehe Kapitel 4.3.

3.1.7 Stringentere Abgrenzung der 30 %-Budgetvorgabe für Klima- und Umweltbelange in der 2. Säule

Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen verbleiben weiterhin in der 2. Säule und sollen 30 % der Zahlungen dieser Säule ausmachen. Die Ausgleichzulage für natürlich benachteiligte Gebiete ist in diesem Mindestbudgetanteil zukünftig nicht mehr enthalten. Förderberechtigt sind für diese Maßnahme wie bisher "Betriebsinhaber und weitere Begünstigte".

3.2 Zielorientierung der Legislativvorschläge

Der Zielhorizont der GAP hat sich seit dem Abschluss der Römischen Verträge gewandelt. Zum Zeitpunkt des Abschlusses 1957 lag der Fokus auf sozialpolitischen Versorgungszielen und war "ein Produkt seiner (Nachkriegs-)Zeit" (WBAE 2018, S. 9) In der jüngeren Vergangenheit gewannen insbesondere Umwelt- und Klimaschutzfragen auch für die Agrarpolitik an Bedeutung. Festzustellen ist zunächst, dass die vertraglichen agrarpolitischen Ziele der Römischen Verträge nach wie vor und wortwörtlich unverändert Bestand haben (Art. 39 AEUV), auch wenn sie von manchen Akteuren als er-

reicht oder als nicht mehr aktuell angesehen werden (so bspw. Pe'er et al. 2017; Fresco und Poppe 2016; Feindt et al. 2017; Wirz et al. 2017). Aufgrund veränderter gesellschaftliche Rahmenbedingungen und sektoralen Entwicklungen wurde dieser Zielkatalog im Laufe der Zeit um Querschnittsklauseln erweitert, die bei der Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu berücksichtigen sind. Dies betrifft neben dem Umwelt- und Klimaschutz (Art. 11 AEUV) und der ländlichen Entwicklung (Art. 174 AEUV) auch den Tierschutz (Art. 13 AEUV).

In den Diskussionen zur GAP hat die Forderung nach einer Honorierung öffentlicher Güter in den letzten zwei Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen. Dies ist vor dem Hintergrund sich wandelnder agrarpolitischer Ziele zu sehen, aber auch vor dem Hintergrund der im Zeitablauf immer weniger überzeugenden Legitimierung der Direktzahlungen mit dem ursprünglichen Grund ihrer Einführung als Ausgleich für Kürzungen von Interventionspreisen. Auch die Europäische Kommission bezieht sich in ihrem im November 2017 veröffentlichten Vorschlag "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" auf die Erbringung von öffentlichen Gütern als eines der Ziele der EU-Agrarpolitik. Hierunter fasst sie Ökosystemleistungen im Zusammenhang mit Boden, Wasser, biologischer Vielfalt, Luftqualität, Klimaschutz und Landschaftsgestaltung (EC 713/17). In den Legislativvorschlägen von Juni 2018 wird sich nur noch in Verbindung mit der Gestaltung der Eco-Schemes explizit auf die Erbringung von öffentlichen Gütern bezogen. Eine genaue Definition ist in den Verordnungsvorschlägen nicht enthalten (COM(2018) 392 final, Erwägungsgrund 31).

Die von der Kommission gesetzten Ziele der Agrarpolitik ab 2021 unterscheiden sich nicht wesentlich von bisher proklamierten Zielen. Im Legislativentwurf erfolgt eine Einteilung in allgemeine und spezifische Ziele. Eingebettet werden diese Zielbereiche in ein übergeordnetes Ziel zur Modernisierung des Sektors durch Förderung und Weitergabe von Wissen, Innovation und Digitalisierung. Die neuen allgemeinen Ziele der Agrarpolitik der EU sind (COM(2018) 392 final, Art. 5):

- 1. "Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet;
- 2. Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union;
- 3. Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten."

Spezifische Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU sind (COM(2018) 392 final, Art. 6):

- ▶ "Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit;
- ► Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung;
- ▶ Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette;
- ► Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- ► Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- ▶ Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften;
- ► Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten;
- ► Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltiger Forstwirtschaft."

Die Schwerpunkte der Legislativvorschläge zielen auf die Förderung eines krisenfesten Agrarsektors und der Stärkung der Umwelt- und Klimaziele ab. Die Legislativvorschläge enthalten klare Zielkonflik-

te, die allein durch eine verstärkte Verantwortungsübernahme der Mitgliedstaaten nicht aufzulösen sind. So besteht beispielsweise zwischen den Zielen "Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit" und "Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften" ein klarer Konflikt. Bereits der EU-Rechnungshof hatte im Prüfbericht zur Wirksamkeit der aktuellen Ökologisierungskomponenten (Greening, AUKM) vor allem den Mangel einer sinnvollen Interventionslogik mit klar definierten Zielen bemängelt (EU-Rechnungshof 2017). Ebenso hatte der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz in seinen Empfehlungen vorgeschlagen, die Ziele der GAP zukünftig nicht gleichberechtigt nebeneinander zustellen, sondern eine klare Gewichtung vorzunehmen (WBAE 2018). Insbesondere die vielfach nicht erfüllten landwirtschaftlichen Umweltziele sollen so konsequent umgesetzt werden. Mit den aktuellen Legislativvorschlägen müssen erneut gleichberechtigte und teilweise gegensätzliche Ziele von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Auf welches der Ziele ein Schwerpunkt gesetzt wird, hängt maßgeblich von der Gestaltung der Maßnahmen in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten (die einer Genehmigung durch die Europäische Kommission bedürfen), aber auch von der Auswahl der Indikatoren für das Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssystem im neuen "Delivery Modell" ab.

3.3 Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssystem

An welchen Indikatoren die Zielerreichung gemessen wird, wird ebenso wie die Gestaltung des Auditverfahrens, große Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten haben. Bereits die Kommissionsmitteilung "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" vom November 2017 sah vor, das Subsidiaritätsprinzip durch die Rückverlagerung von Kompetenzen und damit von Gestaltungsmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten stärker zu beachten, und zwar sowohl in Bezug auf die Förderinhalte als auch auf die Kontrollmechanismen (Fährmann und Grajewski 2018). Ein wesentliches Element der angestrebten Umsetzung ist der neue Strategieplan, der von jedem Mitgliedstaat bei der EU einzureichen ist. In diesem Plan soll zukünftig, durch die Strukturierung von Interventionen, die 1. und die 2. Säule gemeinsam programmiert werden. Dies entspricht einem vollkommen neuen Ansatz. Ein Vorteil von diesem neuen Vorgehen könnte sein, dass die beiden bisher getrennt erfolgten Politikansätze der 1. und 2. Säule dann gemeinsam verfolgt und damit besser aufeinander abgestimmt werden und nicht mehr zu gegenläufigen Effekten führen. So, haben die Umweltmaßnahmen aus der 2. Säule bisher eher zur Reparatur der Auswirkungen der 1. Säule Politik fungiert, statt tatsächlich zur Zielerreichung bspw. im Bereich Biodiversität und Wasserschutz beizutragen (Fährmann et al. 2017). In einem strukturierten Planungsprozess sollen von jedem Mitgliedstaat die nationalen Anforderungen festgelegt werden, um dann eine Auswahl der Maßnahmen zu treffen.

Zur Erreichung der von der Kommission vorgegebenen Ziele müssen die Mitgliedstaaten daher im GAP-Strategieplan auf Basis der Interventionsbereiche "Direktzahlungen", "Sektorale Interventionskategorien" (dies sind z. B. Ziele im Sektor Obst und Gemüse, im Weinsektor oder auch im Bienenzuchtsektor) und "Entwicklung des Ländlichen Raumes" Interventionen bestimmen. In diesem GAP-Strategieplan erfolgt zukünftig eine Zielquantifizierung. Dazu sind für alle spezifischen Ziele von der EU-Kommission Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vorgeben (COM(2018) 392 final, Anhang I). Erstellt wird dieser Plan einmal pro Mitgliedstaat. Dies gilt auch für föderale Staaten.

Dieser Strategieplan bedarf einer Genehmigung durch die Europäische Kommission. Den Mitgliedstaaten obliegen die bedarfsgerechte Mittelzuweisung gegenüber den Leistungsempfängern und eine Ergebnisberichterstattung (COM/AGRI 2018a). Eine Rechtmäßigkeitsprüfung für die Begünstigten wird daher primär durch die Mitgliedstaaten erfolgen. Gegenüber den Mitgliedstaaten wird die EU eine Rechtmäßigkeitsprüfung durchführen und die Beachtung von grundlegenden EU-Anforderungen prüfen.

Ein größerer Verantwortungs- und Gestaltungsspielraum, in dem beide Säulen programmiert werden können, macht aus Sicht der Mitgliedstaaten vor allem dann Sinn, wenn damit einfache Verwaltungsmechanismen verbunden sind und die Landwirte motiviert werden, anspruchsvolle Agrarumwelt-

maßnahmen umzusetzen, ohne erheblichen administrativen Mehraufwand zu haben. Dies ist nur zu erwarten, wenn eine größere Verantwortung auf Mitgliedstaatebene zukünftig so verstanden wird, dass auf dieser Ebene die detaillierten Vorgaben getroffen werden, um eine Wirkung der Maßnahmen z. B. im Bereich Biodiversität regionsspezifisch planen zu können.

Nach dem bis 2020 geltenden Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) ist ein Ergebnis als ein "direct and immediate effect on interventions", und ein Output als "activities directly realized by interventions" definiert. Beispiele für ein Ergebnis sind z. B. der prozentuale Anteil landwirtschaftlicher Fläche, der sich zum Wassermanagement verpflichtet hat. Ein Ergebnisindikator bestimmt demnach im bisherigen CMEF eher den Umfang der Fördermaßnahme und nicht die beabsichtigte "realweltliche" Wirkung, z. B. Wasserverbrauchs in der Landwirtschaft.

Das neue "ergebnisorientierte" "Delivery Model" führt jedoch wahrscheinlich nur dann zu einer stärkeren Berücksichtigung von effektiven und effizienten Agrarumweltmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten, wenn die Kommission ihren Indikator, den sie zur Überprüfung der Zielerreichung benötigt, nicht nur rein am Output, sondern an Effekten, die über die Quantifizierung eines Maßnahmeergebnisses hinaus geht, orientiert. Basierend aus dem CMEF, hat die Kommission angekündigt "Lessonslearned"-Erkenntnisse abzuleiten (COM/AGRI 2018b). Der CMEF soll mit Beginn der neuen GAP-Förderperiode ab 2021 in ein Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF) überführt werden. In den Legislativvorschlägen sind schon jetzt Definitionen für die verschiedenen Indikatoren, die die Ergebnisüberwachung ab 2021 begleiten und eine zielorientierte Umsetzung sicherstellen sollen (Tabelle 3), vorhanden. Der dort enthaltene Ergebnisindikator ist weiterhin sehr outputorientiert und fokussiert sich auf quantitative Ergebnisse. Laut EU-Kommission sollen zwar "spezifische Ziele" gemessen werden, das gegebene Beispiel "Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen", funktioniert aber analog zur bisherigen Logik des CMEF.

Neben den Ergebnisindikatoren definiert die Kommission noch Wirkungsindikatoren, Interventionen und in Verbindung mit diesen noch einmal Outputindikatoren. Die Wirkungsindikatoren werden benötigt, um die "allgemeine politische Leistung" über einen mehrjährigen Zeitraum zu bewerten. Unterstützt wird diese Bewertung durch eine vollständige Liste der Ergebnisindikatoren. Die Outputindikatoren werden jährlich überprüft und sind relevant für die Zahlungen an den Mitgliedstaat. Weicht der Betrag für die geplanten Outputs mehr als 50 % von dem vom Mitgliedstaat geltend gemachten Umfang ab, kann es zu Kürzungen kommen (COM(2018) 393 final, Art. 38 (2)).

Tabelle 2 Definition der Indikatoren nach Anhang I COM (2018) 392

Begriff	Definition	Beispiel ³
Wirkungsindikatoren	Wirkungsindikatoren beziehen sich auf die allgemeinen und spezi- fischen Ziele und werden im Rahmen der GAP-Strategiepläne ver- wendet ⁴	z. B. Erhöhung der Feldvogelindikatoren: Feldvogelindex
Ergebnisindikatoren	Ergebnisindikatoren beziehen sich auf die betreffenden spezifischen Ziele und quantifizieren in den GAP Strategieplänen die Etappenziele und setzen den Zielwert in Bezug auf die spezifischen Ziele fest ⁵	Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen
Interventionen	Interventionen sind Maßnahmen die auf Basis der in der Verord- nung aufgestellten Interventionskategorien zur Verfolgung der Ziele der GAP von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden ⁶	Bsp. für Interventionskategorie: Zahlungen für Bewirtschaftungsverpflichtungen (Umwelt- und Klimaschutz, genetische Ressourcen, Tierschutz)
Outputindikatoren	Ein Outputindikator bezieht sich auf den einzelnen Output der unterstützenden Intervention ⁷	Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen

³ nach Annex I COM (2018) 392 final

⁴ Art. 7 (1) c COM(2018) 392 final

⁵ Art. 7 (1) b COM (2018) 392 final; Indikatoren, die sich auf umwelt- und klimaspezifische Ziele beziehen, können sich auch auf Interventionen beziehen, die in einschlägigen nationalen Umwelt- und Klimaplanungsinstrumenten enthalten sind und auf Basis von Unionsrecht entstanden sind. Dies sind z. B. Vorgaben der FFH-RL oder der Nitrat-RL

⁶ Art. 8 COM (2018) 392 final

⁷ Art. 7 (1) a COM (2018) 392 final

Auf Basis dieser Definitionen können sich die Mitgliedsländer nur bestimmte Maßnahmen auf die Zielerreichung anrechnen lassen. Dies kann dazu führen, dass die Mitgliedstaaten den Gestaltungspielraum nicht nutzen und sich auf anrechenbare Maßnahmen fokussieren, deren Output (Umfang) gut abschätzbar ist.

Aus einem outputorientierten Ergebnisindikator (z. B. "Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen") können so gut wie keine Rückschlüsse über eine mögliche Wirkung der Maßnahmen gemacht werden, wenn nicht sehr genau bekannt ist, wie diese Maßnahmen ausgestaltet sind. Nur so kann beurteilt werden, ob es zu einer Veränderung der Landnutzung und damit auch zu möglichen positiven Umwelteffekten, im Vergleich zur Baseline kommt.⁸ Sehr detaillierte Vorgaben könnten dazu führen, dass die Mitgliedstaaten im neuen Delivery-Model nur schwerfällig reagieren und kaum Änderungen an den bisherigen Maßnahmen durchführen können.

Wird in der Beurteilung der Strategiepläne und den nachfolgenden Evaluierungen hauptsächlich auf die Outputindikatoren abgestellt, d. h. muss der Mitgliedstaat hauptsächlich gegenüber der EU vorweisen, dass bspw. eine bestimmte Anzahl an Hektaren mit einer Maßnahme erreicht wurde, kann das zwei Konsequenzen haben. Die Verwaltung wird erstens bevorzugt Maßnahmen anbieten, die über diesen Indikator abgebildet sind. Bei Maßnahmen, die zwar in einem belegten Zusammenhang zur Wirkung stehen, aber nicht über Outputindikatoren abgebildet sind, wie bspw. eine landwirtschaftliche Beratung oder investiver Naturschutz, besteht die Gefahr, dass sie eher nachrangig behandelt werden. Die Verwaltung wird sich zweitens tendenziell für eine Maßnahmengestaltung mit einem geringen Verstoßrisiko und Verwaltungsaufwand entscheiden, selbst wenn dann offensichtlich die mögliche Wirkung geringer ausfällt.

Das Steuerungsinstrumentarium der EU-Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten ist mit dem GAP-Strategieplan festgelegt. Unklar ist bisher, wie die Steuerung zwischen den Mitgliedstaaten und den Landwirten als Letztempfänger der Zahlungen funktionieren soll. Die Legislativvorschläge machen nur sehr wenige Aussagen über den erforderlichen Mindestaufwand. Eine Wirkungsabschätzung des vorgestellten Ansatzes ist aber ohne die Kenntnis der Prüfkriterien auf der Ebene der Europäischen Kommission für die Notifizierung der nationalen Strategiepläne nicht möglich. Unklar ist für Deutschland als einem förderalen Mitgliedstaat derzeit, wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern ausgestaltet werden soll.

3.4 Berücksichtigung von Umweltaspekten in den EU-Legislativvorschlägen – Chancen und Risiken

Die Zusammenführung von Cross-Compliance und Greening innerhalb der neuen Konditionalität hätte aus Umweltsicht den Vorteil, dass Einschränkungen, die in der bisherigen GAP das Greening eingrenzen – wie z. B. die Ausnahmeregelungen für kleinere landwirtschaftliche Betriebe – nicht mehr greifen (unter dem Blickwinkel der Verwaltungsvereinfachung wäre dies allerdings eher kontraproduktiv). Soweit, die Mitgliedstaaten von der EU nicht die Möglichkeit bekommen, diese Ausnahmereglungen in ihre Konditionalitäten wieder aufzunehmen (was nach unserem Kenntnisstand noch nicht geklärt ist), werden, die bisher aus dem Greening bekannten Maßnahmen zukünftig auf alle Betriebe Anwendung finden. Außerdem sind die Landwirte dann nicht mehr mit zwei Sanktionssystemen konfrontiert. Insbesondere der nur an der Größe des Verstoßes orientierte Sanktionierungsansatz im Greening führt bisher unter Umständen zu Fehlanreizen (vgl. Röder et al. 2018 zu Sanktionsalgorithmus).

Die neuen Eco-Schemes der 1. Säule sollen aus dem Budget für die zukünftigen Direktzahlungen finanziert werden. Die Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe soll jedoch auf freiwilliger Basis erfol-

⁸ Diese Veränderung gegenüber der Baseline muss das Ziel jeder rationalen Politikintervention sein.

gen. Da die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen weiterhin in der 2. Säule angeboten werden, stellt sich die Frage, wie die Maßnahmen des Eco-Schemes gegen die Maßnahmen der 2. Säule abgegrenzt werden können und wie eine Doppelförderung verhindert werden kann. Gerade wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit wahrnehmen, bei den Prämien für Maßnahmen der Eco-Schemes über die Kosten und Einkommensverluste hinauszugehen, stellen sich verwaltungstechnische Herausforderungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit Maßnahmen der 2. Säule Flächen, die bereits über die Eco-Schemes gefördert werden, weiter qualifiziert werden sollen (Bsp.: Die Basisförderung für den ökologischen Landbau wird über Eco-Schemes abgewickelt und die Durchführung von bestimmten Artenund Biotopschutzmaßnahmen über die 2. Säule). Hier ist insbesondere eine Doppelförderung zu vermeiden und eine evtl. Überkompensation im Rahmen der Eco-Schemes ist bei der Kalkulation der Prämien der 2. Säule gegenzurechnen. Dies kann ferner dazu führen, dass die Prämien in der 2. Säule auf ein solches Niveau absinken, dass die Teilnahme für Landwirte nicht mehr attraktiv ist. Erschwerend kommt hinzu, dass förderberechtigt für die Eco-Schemes in der 1. Säule, im Gegensatz zu den AUKM in der 2. Säule, nur "echte" Landwirte sein sollen. Tendenziell dürften bei gleichem Förderinhalt Eco-Schemes für den Landwirt attraktiver sein, da sie ihm eine höhere Flexibilität bieten. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutz haben sie den Vorteil, dass keine Probleme in Hinblick auf einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn auftreten. Im Rahmen der 2. Säule können Blühflächen erst im Frühjahr des ersten Maßnahmenjahres angelegt werden, obwohl aus naturschutzfachlicher und agronomischer Sicht eine Anlage im Herbst des Vorjahres oft sinnvoller wäre. Zukünftig sind mindestens 30 % der ELER-Budgets für die Ziele "Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie", "Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft" und "Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften" vorgesehen. Auf Basis der Planzahlen der ländlichen Entwicklungsprogramme (EPLR) der einzelnen Bundesländer für die laufende Förderperiode wird diese Vorgabe heute in nahezu allen Bundesländern erreicht (Röder et al. 2018, 32 ff.). Auf Grund des (ohne Umschichtung) sinkenden Gesamtbudgets der 2. Säule ist daher damit zu rechnen, dass, obwohl die Maßnahme der Ausgleichzulage für natürlich benachteiligte Gebiete in der nächsten Förderperiode nicht mehr in diesem Mindestbudgetanteil enthalten sein soll, die mindestens zur Verfügung stehenden Gelder für diese Maßnahmen nicht umfangreicher sein werden als die für diese Förderperiode geplanten Gelder. Auch die von der Kommission in ihrem Vorschlägen eingebaute Verpflichtung an die Mitgliedstaaten, "sich zu bemühen, zukünftig ihre Gesamtleistung im Bereich Umwelt- und Klima gegenüber dem letzten GAP-Zeitraum zu steigern" (COM(2018) 392 final, Art. 92), dürfte auf Grund des sinkenden Budgets nur wenig Effekt haben.

Durch den Gestaltungsspielraum des "New Delivery Models" gibt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten den Raum, durch eine ambitionierte Gestaltung der 1. und 2. Säule effiziente Umweltmaßnahmen umzusetzen. Sie lässt diesen Gestaltungsspielraum aus Umweltsicht aber leider so weit offen, dass auch eine gegenteilige Umsetzung für die Mitgliedstaaten durchaus möglich ist. Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten, z. B. aufgrund nur sehr geringer Vorgaben zum Umweltschutz innerhalb bestimmter Regionen (z. B. Mitgliedstaaten oder auch Bundesländer), könnten in Kombination mit dem schrumpfenden Finanzrahmen und einem Streben nach Wettbewerbsvorteilen unter den Mitgliedstaaten aber auch die Tür für "Race to the bottom"-Effekte öffnen und damit ein Risiko für die Umwelt bedeuten. Wenn die Mitgliedstaaten sich aus einem Maßnahmenbündel ihren Umsetzungsweg aussuchen können, um die von der Kommission vorgegebenen Ziele zu erreichen, besteht die Gefahr, dass sich für den Umweltschutz im Agrarbereich der niedrigste Standard durchsetzt. Dieser Effekt hatte sich ebenfalls bereits nach Einführung der Greeningmaßnahmen für die Direktzahlungen eingestellt. Hier wurden die Ökologisierungskomponenten meist wenig anspruchsvoll ausgestaltet, so dass es nur auf einem sehr begrenzten Teil landwirtschaftlicher Fläche der EU zu positiven Änderungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethode gekommen ist. Die Mitgliedstaaten haben ihre Flexibilität in der Gestaltung der Maßnahmen vielmehr dazu genutzt, ihre eigene Belastung in Bezug auf

Verwaltung und Kontrolle sowie die Belastung der Landwirte zu minimieren. Spezifischen umweltund klimarelevanten Erfordernissen wurde kaum Rechnung getragen (EU-Rechnungshof 2017). Allerdings bietet der größere Gestaltungsspielraum allen Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, wirksamere und effizientere Umweltmaßnahmen umzusetzen und ambitioniertere Umweltziele zu verfolgen. Entscheidend wird sein, was der einzelne Mitgliedstaat will und wie stark die Kommission über den Genehmigungsvorbehalt der nationalen Strategiepläne steuernd in diese eingreift.

Um Vorteile durch dieses neue System zu schaffen, müssen daher noch wichtige Fragen beantwortet werden. Neben dem Abgrenzungsproblem zwischen den Eco-Schemes in der ersten Säule und den AUKM in der zweiten Säule ist vor allem der Einsatz von Kontrollmechanismen noch ungeklärt. Ebenso ist offen, wie die Sanktionsmechanismen aussehen werden. Ebenfalls sind zu den Eigenheiten der Umsetzung in föderal organisierten Staaten noch keine weiteren Details bekannt. Wie können die Bundesländer ihre unterschiedlichen Ziele für die Umsetzung der 2. Säule in den GAP-Strategieplan einfließen lassen? Entstehen beispielsweise Folgen, wenn es in bestimmten Regionen "zu viele" Blühstreifen gibt und dafür in anderen Regionen zu wenig Fläche an Grünland? Wie wird damit umgegangen, dass die Wirkungsindikatoren nicht nur von den Maßnahmen der GAP abhängen?

4 Wichtige Themen in der Diskussion

Die Debatte zu den aktuellen Reformvorschlägen wird geprägt durch einige, schon aus vorangegangenen Reformen bekannte Themen, in die wir in diesem Kapitel kurz einführen. Auch in der aktuellen Debatte sind diese Themen wieder präsent und die Ausgestaltung wird erneut verhandelt. Bei einzelnen Bereichen handelt es sich um sozialpolitische Instrumente (Degression und Kappung der Direktzahlungen, verstärkte Risikoabsicherung) auf deren Umwelteffekte kurz angerissen werden.

4.1 Unveränderte Beibehaltung der Förderstruktur in zwei Säulen

Gemäß den Legislativvorschlägen der Kommission wird auch für die Förderperiode ab 2021 die Gemeinsame Agrarpolitik wieder in 2 Säulen organisiert sein. Im Vorfeld waren wie auch schon in vorangegangen Reformen vermehrt Diskussion über eine Auflösung dieser Säulenstruktur entstanden (IFO-AM EU Group 2017a; Oppermann et al. 2016; Wirz et al. 2017; Pe'er et al. 2017). Befürworter einer Auflösung der heutigen Säulenstruktur erhoffen sich davon bessere Möglichkeiten, um Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele zu erreichen, oder stellen die Sinnhaftigkeit des heutigen Direktzahlungssystems und die Unterschiede in den EU-Finanzierungsanteilen generell in Frage.

Im Gegensatz dazu gab es die Position, basierend auf der Betonung des einkommenspolitischen Ziels der GAP und Befürchtungen vor den Folgen von Rechts- und Planungsunsicherheit, die Säulenstruktur weiterhin beizubehalten (COPA COGEGA 2017; DBV 2015).

4.2 Mitteltransfer von der 1. in die 2. Säule

Die Legislativvorschläge der Kommission sehen vor, dass jeder Mitgliedstaat auch zukünftig Mittel von der 1. in die 2. Säule und umgekehrt umschichten kann (s. Kapitel 3.1.4). In der laufenden Förderperiode haben die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung der 2. Säule mehr Gestaltungsspielraum als in der 1. Säule, müssen die Maßnahmen aber auch kofinanzieren. Mit dem Argument, durch eine weitere Dezentralisierung der Kompetenzen und einer Entflechtung der Mehrebenenverflechtung, die Wirksamkeit und Effizienz der Agrarpolitik zu verbessern, wurden die Kompetenzverteilung und auch die Mittelausstattung diskutiert (Weingarten et al. 2015). Da die Legislativvorschläge den Umfang der möglichen Mittelumschichtung zwischen den Säulen erhöhen, möchten wir auf die Argumente kurz eingehen. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hatte bereits zur letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips Argumente für und gegen eine andere Kompetenzverteilung und eine Mittelumverteilung und eine damit einhergehende stärkere Zielorientierung der Agrarpolitik dargelegt. Demnach wäre gerade für die Fördermaßnahmen der 2. Säule eine Entflechtung des aktuell bestehenden Mehrebenenkonzeptes sinnvoll. Dadurch könnten die bestehenden Konstellationen der unklaren Verantwortungen zwischen EU, Bund, Ländern und kommunaler Ebene aufgehoben werden und unter anderem gezielt ländliche Problemregionen auch über den Agrarsektor hinaus wirtschaftlich und sozial gefördert werden (WBA 2010).

Mit dem für die Zukunft eher kleiner werdenden Budget für die EU-Agrarpolitik ist davon auszugehen, dass die Opportunitätskosten der Verwendung der Mittel für Umweltziele steigen werden. Der Transfer von Mitteln in die zweite Säule wird von mehreren Mitgliedstaaten nicht befürwortet (Rèpublique Français 08.01.2018; French Ministry of Agriculture and Food 2016; Rucinski 2017; AgE 47/17 Interview Schmidt 2017). Da in der 2. Säule eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten vorgesehen ist, würde durch eine bessere Finanzausstattung der 2. Säule zu Lasten der 1. Säule die finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten bei den derzeitigen Finanzierungsregeln steigen, was vor allem finanziell schlechter aufgestellte Mitgliedstaaten vor Herausforderungen stellen könnte. Dem könnte durch eine Änderung der Finanzierungsregeln entgegengewirkt werden (s. WBAE 2018). Zudem gilt für die vom einzelnen Mitgliedstaat von der 1. in die 2. Säule umgeschichteten Mitteln sowohl für die laufende

Förderperiode, als auch gemäß den Legislativvorschlägen, dass diese nicht national kofinanziert werden müssen.

4.3 Degressive Ausgestaltung und Kappung der Direktzahlungen

Bereits zur letzten Reform hatte die Kommission die Möglichkeit der Kappung und Degression der Direktzahlungen eingeführt. Deutschland wendet diese Möglichkeit bisher nicht an. In den Legislativvorschlägen der Kommission wird erneut eine degressive Vergabe von Fördermitteln ab einer Direktzahlungshöhe von 60.000 € vorgesehen. Zudem sollen die Direktzahlungen ab einem Betrag von 100.000 € gekappt werden (COM(2018) 392 final, Art. 15). Zur Berechnung dürfen von den Direktzahlungen nach den Vorschlägen der Kommission die Löhne und Gehälter, einschließlich zugehöriger Steuern und Sozialabgaben, sowie die entsprechenden (kalkulatorischen) Kosten regulärer, unbezahlter Arbeit in Verbindung mit einer landwirtschaftlichen Tätigkeit in Abzug gebracht werden. Damit reagiert die Europäischer Kommission nach eigener Aussage auf den Vorwurf, dass die derzeitige Ausgestaltung der Direktzahlungen durch die Kopplung an die Fläche vor allem den größeren Betrieben dient und damit eine "ungerechte" Verteilung darstelle (EC 713/17) (s. kritisch hierzu WBAE 2018). Für eine Bewertung der Umweltwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe hat deren Betriebsgröße jedoch wenig Aussagekraft. Es fehlen empirische Nachweise, dass die Betriebsgröße in einem eindeutigen Zusammenhang zu den Umweltwirkungen des Betriebs steht. Als sozialpolitische Maßnahme werden jedoch sowohl eine degressive Förderung als auch eine Kappung weiterhin diskutiert und sollen daher hier noch einmal aufgegriffen werden.

Die Auswirkungen einer möglichen degressiven Förderung oder eine Kappung der Direktzahlungen bleiben nach mehreren erstellten Studien des Thünen-Instituts überschaubar (Forstner et al. 2018; Forstner et al. 2012). Von einer Kappung bzw. Kürzung der Direktzahlungen auf Basis der in Art. 11 Abs. 1 1307/2013 (Direktzahlungen über 150.000 € werden um mind. 5 % gekürzt) ausgestalteten Regelung wären in Deutschland nur wenige Betriebe betroffen und die Maßnahme hätte somit eine sehr geringe Wirkung. Berücksichtigt man die Lohnaufwendungen, würden die Kürzungen wohl lediglich rund 200 Unternehmen betreffen (Forstner et al. 2012). Auch wenn in den aktuellen Legislativvorschlägen die entsprechenden Werte niedriger angesetzt sind, besteht auch in den neuen Vorschlägen die Möglichkeit, Lohnaufwendungen anzurechnen. Den potenziell betroffenen Betrieben eröffnen sich damit zahlreiche Anpassungsmöglichkeiten in Form von z. B. Erhöhung der Löhne auf Kosten der Gewinnanteile der juristischen Personen oder auch durch die Erledigung von Tätigkeiten durch eigene Arbeitskräfte anstatt durch externe Dienstleister, um die Auswirkungen für sie gering zu halten. Damit werden Unternehmen benachteiligt, die eine Erledigung von Arbeiten z. B. an Lohnunternehmer ausgelagert haben. Neben ablehnenden Postitionen zu Degression (COPA COGEGA 01.06.2018; Genossenschaftsverband 2017; DBV 20.11.2017) und Kappung (COPA COGEGA 01.06.2018; Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Länder 2017; EC 15628/17 2017) werden in der aktuellen Debatte vereinzelt von Seiten der Umweltverbände und der ökologischen Landwirtschafts- und Lebensmittelverbände eine Degression oder Kappung befürwortet. So unterstützt bspw. ein gemeinsames Forderungspapier der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e. V. (AbL), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und dem Deutschen Tierschutzbund, dass zukünftig in Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, 30 % der Direktzahlungen für die ersten Hektare eines jeden Betriebes zu nutzen (AbL 2016). Ebenso befürworten eine Degression und Kappung zu Gunsten von "kleinen" Betrieben die Eurogroup for Animals oder auch der Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband (Eurogroup for Animals 2017; WLV 2017). Schon diese beiden Akteure zeigen, dass aus sehr unterschiedlichen Perspektiven für eine Förderung von kleinen Betrieben durch einen degressiven Ansatz argumentiert wird: zum einen wird von vereinzelten Landwirtschaftsverbänden damit die Hoffnung auf eine wirtschaftliche Besserstellung von Kleinbetrieben verbunden und zum anderen gehen einige Umweltverbände davon aus, dass durch eine Förderung von Kleinstbetrieben positive Umwelteffekte entstehen könnten. Hierfür fehlen aber empirische Belege. Der Wissenschaftliche

Beirat für Agrarpolitik und Ernährung kommt in seiner Stellungnahme von April 2018 zu einer eindeutigen Beurteilung: "Kappung, Degression und eine Fokussierung auf die ersten Hektare können die fehlende Zielorientierung [der Direktzahlungen] nicht beheben."

4.4 Risikoabsicherungen

In den Legislativvorschlägen geht die Kommission erneut davon aus, dass Landwirte durch die verstärkte Marktorientierung der GAP Preis- und Einkommensschwankungen vermehrt ausgesetzt sind. Ferner wird davon ausgegangen, dass im Zuge des Klimawandels die Witterungsrisiken zunehmen. Die Verordnungsvorschläge geben den Mitgliedstaaten die Möglichkeit Versicherungsprämien und den Fonds auf Gegenseitigkeit weiterhin durch den ELER zu finanzieren (COM(2018) 392 final, Art. 70). Der Fonds auf Gegenseitigkeit wird Instrumente für Produktionsausfälle und Instrumente zur allgemeinen und sektoralen Einkommensstabilisierung, im Zusammenhang mit Einkommensverlusten, enthalten. Art und Deckung der Versicherungsregelung sowie die Berechnungsmethode der Einkommensrückgänge und "Auslöseschwellen", also der Wert, ab dem ein Versicherungsfall eintritt, werden zukünftig von den Mitgliedstaaten im GAP-Strategieplan festgelegt.

Wissenschaftler des Thünen-Instituts sowie der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik haben sich in der Vergangenheit mit der Bewertung von Risikoabsicherungen und Krisenmanagement in der Landwirtschaft befasst (Forstner et al. 2012; WBA 2011). Grundsätzlich gehört der Umgang mit Preisrisiken zu den Hauptaufgaben eines Unternehmens in einem marktwirtschaftlichen System. Eine staatliche Begünstigung von bestimmten Regionen, Produktionsrichtungen und Produktionsverfahren, die besonders starken Einkommensvolatilitäten unterliegen, verursachen Wettbewerbsverzerrungen. Gerade intensiv wirtschaftende Landwirtschaftsbetriebe, wie die z. B. intensive tierische Veredelung und der Ackerbau, könnten hiervon profitieren, da in intensiven Produktionsverfahren die Umsätze und Einkommen oft größeren relativen und absoluten Schwankungen ausgesetzt sind als in extensiven (Vrolijk et al. 2009). Mit dem Anstieg der durchschnittlichen Hektarerträge in den letzten Jahrzehnten sind auch die absoluten Schwankungen der Erträge angestiegen. Vergleichbare relative Ertragsschwankungen konnten jedoch nicht festgestellt werden (Gömann et al. 2015). Das heißt die prozentualen Schwankungen der Durchschnittserträge pro Hektar sind unverändert geblieben. Da sich hier jedoch auch vielfältige Effekte überlagern, sind die einzelnen Wirkungen nur schwer quantifizierbar.

Viele Mitgliedstaaten signalisieren eine Bereitschaft, die Risikoabsicherung weiter auszubauen. Für eine Stärkung des Risikomanagements sprachen sich auf der Versammlung des Europäischen Agrarrats am 11. Dezember 2017 Deutschland, Niederlande, Belgien, Litauen und Slowenien aus. In einer im Januar veröffentlichen Stellungnahme zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) hat die französische Regierung dem Krisenmanagement innerhalb der GAP in Zukunft Priorität eingeräumt (Rèpublique Français 08.01.2018). Nach dem auf dem Nachrichtenportal Contexte veröffentlichen Schreiben soll zukünftig eine reformierte finanzielle Reserve zur Verfügung stehen, die von der EU mehrjährig angelegt werden soll. Von vielen Bauern- und Landwirtschaftsverbänden wird dieser Argumentation gefolgt und damit ebenfalls eine verstärkte Risikoabsicherung gefordert (COPA COGEGA 2017; DRV 2017; DBV 2015). Dieser Argumentation folgen ebenfalls einzelne Akteure des nachgelagerten Sektors (eucolait 2017; CEMA 2015). Bisher sind beispielweise Direktzahlungen, Ausgleichzahlungen im Krisenfall und Beihilfen für den Abschluss von Versicherungen bereits als Institution etabliert, um Einkommensverluste abzufangen. Wie schon vermehrt diskutiert (s. vor allem Kapitel 3.2) ist es jedoch strittig, welchen Stellenwert das Ziel "Einkommenssicherung" für eine zukunftsfähige GAP haben sollte. Bei einem sinkenden Agrarbudget sind vermehrt Zielkonflikte zwischen den verschiedenen agrarpolitischen Zielen wahrscheinlich. Zudem bedarf es für eine wirksame Risikoabsicherung einer erheblichen Mittelbindung vor allem in der 2. Säule, da Risikomanagementinstrumente in der aktuellen GAP durch den ELER finanziert werden. In den Legislativvorschlägen der EU-Kommission ist eine finanzielle Aufwertung der 2. Säule jedoch nicht festzustellen.

Einige Verbände weichen von der Argumentation der meisten Akteure ab. Gegensätzlich sehen dies z. B. die schwedischen Bauernverbände. Sie sehen keinen weiteren Bedarf für staatliche Risikoabsicherungen. Sie befürworten, das Risikomanagement auf einer betriebswirtschaftlichen Ebene zu verstärken und sehen keinen Bedarf für staatliche Eingriffe (LRF 2017). Aus einem "Gewissenskonflikt" spricht sich die IFOAM EU Group gegen eine Verstärkung der staatlichen Risikoabsicherung aus. Sie lehnt die Verwendung öffentlicher Gelder der Agrarpolitik zur Finanzierung von Finanz- und Versicherungsprodukte ab. Die Gelder sollten stattdessen für die Entlohnung von Landwirten erbrachter Umweltleistungen, eingesetzt werden (IFOAM EU Group 2017b).

4.5 Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten

In der in den Legislativvorschlägen vorgesehenen verstärkten Kompetenzverlagerung von der EU-Ebene zu den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Agrarpolitik sehen einige eher eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzip, während in der agrarpolitischen Fachpresse, bei den agrarpolitischen Verbänden und Nichtregierungsorganisationen oft von einer "Renationalisierung" gesprochen wird (u.a. MIV 23.01.2018; DBV 2018; NABU 01.06.2018; AgE 49/17; Lehmann 2017). In diesem Zusammenhang werden vor allem die Vor- und Nachteile einer solchen Kompetenzverlagerung diskutiert

Das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass bei Angelegenheiten, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, die Union nur tätig wird, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind" (Art. 5 Abs. 3 EUV). Im Unterschied zur Renationalisierung erfolgt die Zieldefinition bei einer subsidiär umgesetzten Politik auf der europäischen Ebene. Der Subsidiaritätsgrundsatz des Unionsrechts entspricht also dem föderalen Prinzip und dient dem Zweck, dass in der Union staatliche Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden und die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt. Die konkrete Verteilung von Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten kann erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen haben und inwieweit Natur- und Umweltschutz im Zusammenhang von agrarpolitischen Förderinstrumenten berücksichtigt werden.

Eine verstärkte Kompetenzverlagerung auf die Mitgliedstaaten kann negative, aber auch positive Umweltfolgen haben: negative insbesondere dann, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten dazu entscheiden, die Umweltstandards möglichst niedrig zu setzen, um "ihren" Landwirten einen Wettbewerbsvorteil im gemeinsamen Markt zu verschaffen. Ein solches Verhalten einzelner Mitgliedstaaten könnte der Startschuss für einen Unterbietungswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Umweltstandards und deren Kontrolle im Agrarbereich darstellen. Die Kompetenzverlagerung kann aber auch positive Umweltfolgen haben. Auf Grund der sehr heterogenen landwirtschaftlichen und ökologischen Problemlagen sowie Strukturen in Landwirtschaft und Verwaltung in den einzelnen EU-Staaten könnte eine zukünftig eher dezentrale Umsetzung der Agrarpolitik durch die Mitgliedstaaten zu, wie die Kommission hofft, besseren Ergebnissen führen, z. B. wenn der einzelne Mitgliedstaat den zusätzlichen Gestaltungspielraum für eine wirksamere und effizientere Mittelverwendung für umweltpolitische Ziele nutzt oder ambitionierterer Umweltziele verfolgt. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz (WBAE), empfiehlt in seiner Stellungnahme von April 2018 eine Verlagerung von Gestaltungs- und Finanzierungskompetenzen auf die Ebene der Mitgliedstaaten (WBAE 2018). Konkret wird vom WBAE vorgeschlagen, zukünftig nur noch die Marktordnungen, gemeint sind Regelungen über landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Qualitätsbestimmungen, und Teile des Klima- und Biodiversitätsschutzes wie Moorschutz und Natura 2000 in die vollständige Finanzierungskompetenz der EU einzugliedern. Die Finanzierung aller weiteren "Gemeinwohlleistungen", gemeint sind hier vorrangig Leistungen im Umwelt-, Klima- und Tierschutzbereich mit lokaler und regionaler Reichweite (z. B. Erhalt von Erholungslandschaften, Grundwasserschutz, Erosionsschutz) sowie die Förderung ländlicher Räume, sollte stärker in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen und von diesen kofinanziert und programmiert werden.

Zu welchem dieser Ergebnisse eine Dezentralisierung und verstärkte Kompetenzverlagerung zu den Mitgliedstaaten führt, wird davon abhängen, wie ambitioniert die Ziele der zukünftigen Europäischen Agrarpolitik sind und wie die zukünftigen Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssysteme ausgestaltet werden. In den Legislativvorschlägen sind die Ziele der GAP sehr weit gefasst und einzelne Ziele stehen de facto im Konflikt miteinander (vgl. <u>Kapitel 3.2</u>). Zudem sind die Ziele insbesondere außerhalb des Politikfeldes Umwelt- und Naturschutz in den seltensten Fällen quantifiziert (WBAE 2018)).

5 Ausgewählte Vorschläge zur Gestaltung der GAP ab 2021

Von wissenschaftlichen Akteuren und verschiedenen Umwelt- und Naturschutzverbänden, sowie vereinzelt auch von politischen Akteuren der Parteien gibt es Vorschläge zu einer Umgestaltung der GAP. Im Folgenden werden ausgewählte Vorschläge wissenschaftlicher Akteure und verschiedener Umwelt- und Naturschutzverbände für eine Umgestaltung der GAP dargestellt und ihre Auswirkungen auf Agrar-Umweltwirkungen aufgezeigt (Kapitel 5.1 – 5.5). Ein Vergleich der Vorschläge erfolgt in der Zusammenfassung des Kapitels 5.6. Alle Vorschläge sind bereits vor den Vorschlägen der Europäischen Kommission (sowohl vor den Legislativvorschlägen im Juni 2018 als auch vor der Kommissionsmitteilung im November 2017) entstanden und enthalten damit keine konkreten Bezüge zu diesen. Soweit dies zum jetzigen Zeitpunkt möglich ist, werden die Inhalte der Vorschläge in den Kontext der Legislativvorschläge gestellt. Die einzelnen Vorschläge vollumfänglich zu beurteilen ist nicht möglich, da die Positionspapiere und Studien oft nur partiell Stellung beziehen und nicht auf alle Aspekte eingehen, so dass nicht für alle agrarpolitischen Bereiche Aussagen gegeneinander abgewogen werden können. Kapitel 5.7 greift soweit möglich weitere Vorschläge und Positionen, die für diesen Bericht verwendet wurden, auf.

5.1 Dierking und Neumann: Flächenförderung mit Punktemodell ("Gemeinwohlprämie")

5.1.1 Darstellung des Vorschlags

Der Vorschlag von Dierking und Neumann beruht auf einem in Schleswig-Holstein entwickelten Schnellverfahren, durch das an Hand ausgewählter Indikatoren und Parameter die Bedeutung von landwirtschaftlichen Betriebe für Pflanzen und Tiere abgeschätzt werden kann (Neumann et al. 2015; Neumann und Dierking 2014). In Kooperation mit dem Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) wurde das Verfahren bereits in einem Praxisprojekt erprobt, um zunächst festzustellen, ob die Verfahren in die Naturschutzberatung landwirtschaftlicher Betriebe integriert werden können und welche Bereitschaft seitens der Landwirte besteht, die Methode der Gemeinwohlprämie anzuwenden.

Der Vorschlag basiert darauf, die gesellschaftlich relevanten Umweltleistungen auf Betriebsebene mit Punkten zu bewerten und zu vergüten. Ziel ist es, eine Fördermittelstruktur zu finden die, jenseits von der derzeitigen Gestaltung der an die Fläche gekoppelte Direktzahlungen anreizbezogen ausgestaltet ist und eine Entlohnung für Maßnahmen anbietet, die die Biodiversität schützen und den Wasser- und Klimaschutz unterstützen (Dierking und Neumann 2016). Der Fokus des Vorschlags liegt somit vor allem auf einer Alternative zu den Direktzahlungen sowie hellgrünen Agrarumweltmaßnahmen⁹.

Das Punktemodell ist auf die Gemeinwohlleistungen Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz beschränkt und beinhaltet bspw. nicht Tierwohlleistungen. Im Mittelpunkt des Punktemodells steht nicht die Kompensation zusätzlicher Kosten oder entgangener Gewinne. Die Vergabe der Punkte ori-

⁹ zu dunkel- und hellgrünen Agrarumweltmaßnahmen s. Oppermann 2013 S.5 ff.

entiert sich daher an den erbrachten Gemeinwohlleistungen, die anhand einer 12-stufigen Punkteskala basierenden auf den Eingangsparameter sowie dem Flächenumfang und der Bedeutung der einzelnen Umweltleistungen ermittelt werden. Je mehr Punkte von einem landwirtschaftlichen Betrieb erworben werden, desto höher ist die Prämie, die der Betrieb erhält. Jeder Punkt ist gleich viel wert. Der Punktwert schwankt jedoch jährlich und ist abhängig von dem zur Verfügung stehenden Gesamtbudget und der Summe der von den Betrieben angemeldeten Punkte. Eine Einheitszahlung bei Erfüllung von Mindestanforderungen ist nicht vorgesehen. Gefördert werden vor allem tierhaltende Betriebe mit Weidehaltung.

Da die von den Betrieben realisierte Punktezahl von Jahr zu Jahr schwankt, können sich jährlich unterschiedliche monetäre Punktwerte ergeben. Dies erschwert eine vorausschauende Planung auf Seiten der Landwirtschaft. Der vorgestellte Ansatz bietet für dieses Problem bisher keine Lösung.

Nach Ansicht der Autoren ist ein Vorteil des Konzeptes, dass es auf bestehende Strukturen und Daten aufbaut. Da die Eingangsparameter auf Angaben aus den aktuellen Antragszahlen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) beruhen und die zentralen Vorgaben der Agrarumweltund Klimaschutzmaßnahmen genutzt wurden, geht der DVL davon aus, dass eine Einführung der Punktbewertung möglich ist, ohne einen erhöhten Verwaltungsaufwand zu verursachen. Zielsetzung des Systems ist u. a., dass der Verwaltungsaufwand auf dem aktuellen Niveau bestehen bleibt. Da das Verfahren jedoch bisher nur in Schleswig-Holstein getestet wurde, bedarf es weiterer Untersuchungen, um festzustellen, ob auch eine Umsetzung in anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten ohne erheblichen Aufwand möglich ist. So wurde beispielsweise eine Anwendung für Regionen mit Steillagen oder auch mit Weinbauflächen noch nicht getestet und müsste erprobt werden.

Ein großer Vorteil des Punktemodells ist es, dass es über die realisierten Punkte der Landwirte Informationen über die "Produktionskosten" der verschiedenen Umweltleistungen auf Seiten der Landwirtschaft und deren Verteilung in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren (z. B. räumliche Lage, betriebswirtschaftliche Ausrichtung) liefert und marktähnliche Bedingungen zur kosteneffizienten Bereitstellung der Umweltleistungen schafft.

Für die Anwendung von Agrar-Umweltmaßnahmen könnte dies dazu führen, dass neue Fördermaßnahmen nicht angenommen werden und zu konventionellen und aus betriebswirtschaftlicher Sicht besser kalkulierbaren Maßnahmen zurückgekehrt wird. Dies könnte eine mangelnde Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen zur Folge haben. Fraglich ist hier auch, in welcher Höhe ein jeweils getrenntes regionales Budget für die drei flächengebundenen Betriebsleistungen Biodiversität, Wasser-, Bodenschutz und Klimaschutz vorhanden sein muss, in welchem Verhältnis diese zu einander stehen und ob eine Verrechnung in Frage kommt. Der Vorschlag der Gemeinwohlprämie beantwortet diese Frage nicht.

5.1.2 Einordnung des Vorschlags von Dierking und Neumann in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

Die flächenbezogene Gemeinwohlprämie von Dierking und Neumann (2016) ist mit starken Anreizen versehen, die landwirtschaftlichen Betriebe zur Erbringung von Gemeinwohlleistungen zu motivieren. In diesem Vorschlag ist kein Instrument vorgesehen, dass einer Einkommensgrundförderung für Nachhaltigkeit (Direktzahlungen) der Legislativvorschläge, also einer Zahlung pro Hektar entspricht. Grundprinzip der Gemeinwohlprämie ist, je mehr Punkte durch die Erbringung von öffentlichen Gütern erzielt werden, umso höher ist die Zahlung für den Landwirt. Die landwirtschaftlichen Betriebe könnten dadurch neben der Erbringung von landwirtschaftlichen Produkten ebenfalls Einkommen durch die Erbringung von Umweltleistungen erzeugen. Die Umsetzung der Gemeinwohlprämie könnte im Rahmen der Eco-Schemes erfolgen, da die Eco-Schemes wie die Gemeinwohlprämie eine einjährige Maßnahme sind. Prinzipiell eignet sich die 1. Variante der Eco-Schemes, die auch einen Einkommenseffekt zulässt, besser für die Umsetzung, als z. B. eine Orientierung der Gemeinwohlprämie an den Kos-

ten des Landwirts wie in der 2. Möglichkeit der Eco-Schemes vorgesehen, da andernfalls bei der Kombination von mehreren Elementen (z. B. Düngungsverzicht und Schnittzeitpunkt) immer auf eine mögliche Überkompensation geprüft werden müsste. Diese Überkompensation müsste über eine entsprechende Kombinationstabelle ausgeschlossen werden.

Die AUKM sind auch bei Umsetzung des Punktemodells weiterhin durchführbar und notwendig, da der Vorschlag von Dierking und Neumann für flächengebundene Gemeinwohlgüter konzipiert ist. Bei manchen Maßnahmen, die bisher als AUKM in der 2. Säule angeboten werden, treten allerdings Überschneidungen auf. Bisher ist noch nicht klar, wie die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie sich zukünftig von den AUKM abgrenzen könnten. Gesonderte Regelungen für Vertragsnaturschutz sieht das Modell nicht vor. Eine begleitende freiwillige fachliche Beratung der Betriebe soll über die 2. Säule erfolgen. Eine Mindestpunktzahl als Voraussetzung für Zahlungen ist nicht vorgesehen. Die Mindestanforderung für den Erhalt der Prämie ist die Einhaltung des Ordnungsrechts.

5.2 Feindt et al.: Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft - Plädoyer für eine neue Agrarpolitik

5.2.1 Darstellung des Vorschlags

Im Rahmen des Forschungsprojektes "ZA-NExUS: Zukunftsfähige Agrarpolitik – Natur erhalten, Umwelt sichern" wurde dieses kurze Politikpapier erstellt (Feindt et al. 2017). Die Autorinnen und Autoren schlagen eine Agrarpolitik vor, die wechselseitige Erwartungen der Gesellschaft und des Agrarsektors berücksichtigt. Der vorgestellte Entwurf eines "zukunftsfähigen Gesellschaftsvertrags" beinhaltet fünf Kernelemente der Agrarpolitik. Der Entwurf basiert auf der Prämisse, dass die Landwirtschaft marktfähige Produkte erzeugen soll und gleichzeitig Gemeinwohlleistungen sicherstellen soll, für die es keinen Markt gibt. Ziel des Vorschlags ist es, einen Ansatz zu entwickeln, der sowohl "Arbeitsplätze in der Landwirtschaft sichert, als auch die ökologische Basis der Agrarproduktion erhält und die Erwartungen der Verbraucher an eine nachhaltige und gesunde Landwirtschaft erfüllt" (Feindt et al. 2017, S. 2). Es wurde als Vorschlag eine Förderarchitektur aus fünf Elementen erstellt:

► Element A: Mehr Umwelt- und Klimaschutz in allen Betrieben (Basismaßnahmen)

Die Maßnahmen sind zu 100 % aus EU-Mitteln finanziert. Jede Maßnahme erhält eine pauschale Wertigkeit (laut dem Autorenteam werden ebenfalls Punkte vergeben), die sich am typischen Aufwand orientiert. Als Maßnahmen werden z. B. genannt: vielgliedrige Fruchtfolgen, Bereitstellung von Habitaten, Landschaftselementen oder Gewässerrandstreifen, Verminderung von Düngung, Pflanzenschutzmitteln sowie Bewirtschaftungsmaßnahmen (Striegeln, Pflügen, Walzen, Schleppen etc.), (mehrjährige) Brache, Raufutterprämie und nachhaltige Verfahren der Tierhaltung (Weidegang, Begrenzung des Tierbesatzes). Für ertragsstarke Standorte gibt es zusätzliche Punkte gemessen an der Bodengüte, um eine Umsetzung der Maßnahmen auch dort attraktiv zu machen. Um die Mittel zu erhalten, muss der Betrieb eine Mindestpunktzahl aufweisen.

▶ Element B: Zusätzliche Prämien für den Erhalt der Landschaftsvielfalt

Aufgeteilt sind die zusätzlichen Prämien in eine Bewirtschaftungsprämie und eine Landschaftserhaltungsprämie. Die Maßnahme ist ebenfalls zu 100 % aus EU-Mitteln finanziert. Die Bewirtschaftungsprämie ist zugeschnitten auf Gebiete, in denen eine Nutzungsaufgabe abgewendet werden muss, um die Aufrechterhaltung einer vielgestaltigen Landschaft zu gewährleisten. Die Landschaftserhaltungsprämie belohnt z. B. kleinstrukturierte Landschaften, Randstreifen entlang von Strukturelementen oder Flächen mit Landschaftselementen wie z. B. Streuobstwiesen. Die Prämienhöhe soll flächenbezo-

gen auf Basis von Fernerkundungsdaten berechnet werden. Diese Landschaftserhaltungsprämie soll laut Feindt et al. "unabhängig" von bestehenden Gebietskulissen z. B. für benachteiligte Gebiete und der Betriebsgröße gewährt werden.¹¹ Da die Prämienhöhe jedoch nach Dichte und ökologischer Wertigkeit der Strukturelemente gestaffelt ist, muss eine Referenzfläche (=Gebietskulisse) bestimmt werden, für die Dichte und die Wertigkeit ermittelt werden.

► Element C: Anreize für Agrarumwelt- und Klimaschutz: Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme

Hier sind Maßnahmen vorgesehen, die eine gezielte regionale Ausgestaltung benötigen. Als Beispiele für Maßnahmen werden spezieller Artenschutz, Management von Schutzgebieten, Wiedervernässung von Mooren oder Aufbau von Biotopverbünden genannt. Sie sollen durch die EU und die Mitgliedstaaten finanziert werden. Zu der Höhe der Kofinanzierung wird keine Angabe gemacht.

► Element D: Mehr Geld für innovative Kooperationen

Durch dieses Element sollen regionale Kooperationen gestärkt werden und laut der Autorengruppe insbesondere lernorientierte Ansätze und innovative Kooperationsformen gefördert werden, die ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement umsetzen. Entsprechend des Verfahrens im LEADER-Programm sollen die Gelder mit einem Wettbewerbsverfahren vergeben werden.

► Element E: Mehr Geld für nachhaltige Märkte

Die Autoren und Autorinnen stellen dieses Element des Förderkonzeptes in den Dienst der Verbraucherbildung. Es beinhaltet drei Bereiche: Die Stärkung der Verbraucherkompetenz, die Stärkung der Förderung nachhaltigkeitsbasierter Wertschöpfungsketten und ein europaeinheitliches Kennzeichnungssystem für Umwelt- und Naturschutzleistungen.

Alle genannten Fördermaßnahmen basieren laut Feind et al. auf der Einhaltung ordnungsrechtlicher Mindeststandards wie z. B. der Düngeverordnung oder Verordnung zur Tierkennzeichnung.

5.2.2 Einordung des Vorschlags von Feind et al. in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

Auch im Vorschlag von Feindt et al. (2017) erfolgen Auszahlungen nur für die Bereitstellung von "öffentlichen Gütern" und nicht als Einkommensgrundstützung im Sinne der Legislativvorschläge

Im Modell von Feindt et al. wird für die flächenbezogenen Basismaßnahmen für den Umweltschutz eine 100 %ige Finanzierung durch die EU vorgeschlagen. Diese könnte, evtl. in Kombination mit der im Vorschlag vorgesehenen Maßnahme einer Landschaftserhaltungsprämie, auch in den Eco-Schemes umgesetzt werden. Die Landschaftserhaltungsprämie wird abhängig von einer Gebietskulisse gewährt. Da sie für einen größeren Raum pro Hektar einheitlich ist, hat der einzelne landwirtschaftliche Betrieb nur wenig Einfluss auf die Förderhöhe. Eine Zuordnung zu den Eco-Schemes wird daher nicht möglich sein. Möglicherweise könnte eine Einordnung der Zahlung gemessen an der Fläche gem. Art. 14 (1) b COM(2018) 392 final als Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit erfolgen. Bei einer Anordnung in der 1. Säule ist ebenso eine Klassifizierung als Stützungsbeitrag je Hektar nach Art. 18 (2) COM(2018) 392 final möglich, da diese ebenfalls nach verschiedenen Gruppen von Gebieten differenziert werden können. Gezielte Maßnahmen wie u. a. spezieller Artenschutz und die Wiedervernässung von Mooren sind als zusätzliche Maßnahmen mit Kofinanzierung vorgesehen und könnten wie bisher über die 2. Säule abgewickelt werden.

 $^{^{10}}$ Was genau mit Gebietskulissen gemeint ist, wird im Text nicht weiter ausgeführt. Wir gehen davon aus, dass von "bestehenden" Gebietskulissen ausgegangen wird.

Von der Zielstellung vergleichbar sind die vorgesehene Bewirtschaftungsprämie und die Ausgleichszulage gem. Art. 66 COM(2018) 392 final. Allerdings sind die Kriterien andere. Ferner schlagen Feindt et al. vor, dass diese Maßnahme zukünftig zu 100 % von der EU finanziert wird. Dadurch nimmt der Vorschlag eine Qualifizierung der Ausgleichzulage vor, die im dem Legislativvorschlägen nicht vorgesehen ist. Mit der Ansiedelung der Zahlungen für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligung in der 2. Säule ist hier weiterhin eine Kofinanzierung vorgesehen.

Innovative Kooperationsformen sollen dem Vorschlag von Feindt et al. zu Folge integrative Landschafts- und Ressourcenmanagementsysteme umsetzen. Dies könnte in den Legislativvorschlägen einer Förderung nach Art. 71 COM(2018) 392 final für Maßnahmen der Zusammenarbeit entsprechen.

Das vorgesehene Instrument zur Verbraucherbildung wird in der von Feindt et al. dargestellten Form nur schwer mit den Vorgaben der Legislativvorschläge vereinbar sein. Art. 72 COM(2018) 392 final spricht nur von einem sektorbasierten Wissens- und Informationsaustausch zwischen Land- und Forstwirtschaft sowie den Unternehmen. Ein Fokus auf die Bildung des Verbrauchers ist nicht vorgesehen. Auch in der Verordnung zur Marktregulation ist keine Verbraucherbildungsförderung vorgesehen.

Voraussetzung für die Gewährung von Zahlungen ist bei Feindt et al. die Einhaltung von ordnungsrechtlichen Mindeststandards.

5.3 Fresco und Poppe: Towards a Common Agricultural and Food Policy

5.3.1 Darstellung des Vorschlags

Fresco und Poppe (2016) setzen sich in ihrem (62-seitigen) Positionspapier grundsätzlich mit einer zukunftsfähigen Förderpolitik für den Agrar- und Ernährungssektor auseinander. In ihrem Vorschlag wird die bestehende GAP-Struktur in drei Säulen aufgeteilt und zusätzlich durch zwei neue Säulen ergänzt. Der Hauptansatz ist, eine integrierte Agrar- und Ernährungspolitik zu entwerfen, eine "Common Agricultural and Food Policy" (CAFP), in der alle externen Kosten eingepreist sind. Einkommensschwache Haushalte sollen nach diesem Vorschlag z. B. über Einkommenssteuer und Sozialsysteme entlastet werden. Das Ziel der Einkommensunterstützung ist in diesem Vorschlag weiterhin klar vorhanden und es sind Direktzahlungen vorgesehen. Es wird nicht nur auf die Produktion von öffentlichen Gütern abgestellt. Die vorgesehenen fünf Säulen sind:

► Säule A: Einkommensunterstützung ("Income support: reduce direct payments by capping and targeting")

Entkoppelte Direktzahlungen sollen durch personenbezogene Zahlungen für Landwirte unter einer bestimmten Einkommensgrenze erfolgen und durch ein Risikomanagement ergänzt werden. Das Autorenteam charakterisiert diesen Ansatz als ein Prinzip von "capping and targeting". Die Einkommensgrenzen richten sich dabei nach den regionalen Durchschnittseinkommen der Landwirte. Für diese Säule wird ebenfalls vorgeschlagen, eine Form des Risikomanagements einzubauen. Näher ausgeführt wird dieser Vorschlag jedoch nicht.

► Säule B: Umweltgüter ("Ecosystem services based on contracts: align with regional public contracts and industry sustainability schemes")

Durch diese Säule sollen öffentliche Güter bereitgestellt werden. Die Grundstruktur würde den Ansätzen des Cross-Compliance, des Vertragsnaturschutzes und des Greenings folgen. Durchgeführt wird diese Politik nach dem Vorschlag auf der regionalen Ebene mit einer Kofinanzierung der EU. Die Landwirte sollen zudem eine Förderung erhalten, wenn sie sich an Unternehmen in der Lebensmittelkette binden, die ein bestimmtes Nachhaltigkeitsniveau erreichen. Diese Anreize sollen durch Einsparungen in der Säule A finanziert werden.

► Säule C: Ländliche Entwicklung ("Rural development: innovate for competitiveness")

Die Säule C adressiert die ländlichen Räume und hat vor allem die dortige agrarwirtschaftliche Entwicklung zum Ziel. Der Fokus liegt hier auf der Förderung von Innovationen. Die bisher in der 2. Säule angesiedelte Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) wird hier als Ausgangspunkt genannt, der weiter ausgebaut werden soll. Fresco und Poppe erwarten, dass vor allem in den Bereichen Genetik, Informations- und Kommunikationstechnologien, Bioökonomie, Umstellung in der Lebensmittelkette und durch soziale Innovationen in peri-urbanen Regionen positive Entwicklungen für die agrarwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit entstehen könnte.

► Säule D: Verbraucher- und Ernährungspolitik ("consumer food policy: address consumers, retail and the food industry for a healthy and climate-smart diet")

Diese neue Säule soll nach Fresco und Poppe über eine Unterstützung von gesunden Ernährungsweisen und der Überwachung von Lebensmittelsicherheiten hinausgehen. Im Fokus stehen auch Themen wie eine klimaschonende Ernährung zu realen Preisen und Ressourceneffizienz. Unter realen Preisen verstehen Fresco und Poppe die Einbeziehung der Kosten von CO₂ Emissionen entlang der Wertschöpfungskette, durch die Anwendung eines Emissionshandelssystems, das die Landwirtschaft berücksichtigt. Für diese zusätzliche Belastung sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher über die Einkommenssteuer und die sozialen Sicherungssysteme und die Landwirte über Direktzahlungen entlastet werden. Ausgearbeitete Details sind hierzu nicht angegeben. Adressat dieser Säule soll, neben den Verbraucherinnen und Verbrauchern, auch der Lebensmitteleinzelhandel und das lebensmittelverarbeitende Gewerbe sein. Als mögliche Maßnahmen werden bspw. ein "Nudging" von Verbraucherinnen und Verbrauchern hin zu gesunden Lebensstilen, Ernährungsprogramme in Schulen, aber auch eine Steuer auf zuckerhaltige Lebensmittel genannt.

► Säule E: Monitoring und Forschung ("Monitoring and research")

Gefordert wird, eine Forschung zu ermöglichen, die besser auf die Bedürfnisse der Agrar- und Ernährungspolitik zugeschnitten ist. Im Fokus stehen z.B. die Einbindung der Öffentlichkeit ("citizen science"), eine Stärkung von Monitoringverfahren sowie Beratungs- und Bildungsangebote für den Agrar- und Ernährungssektor.

5.3.2 Einordnung des Vorschlags von Fresco und Poppe in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

Der skizzierte komplette Umbau der GAP zu einer integrierten Agrar- und Ernährungspolitik wird vor dem Hintergrund der vorliegenden Legislativvorschläge nicht möglich sein. Die im Vorschlag von Fresco und Poppe vorgesehenen Zahlungen, die ähnlich der jetzigen ersten Säule nicht leistungs-, sondern flächengebunden ausgezahlt werden, ähneln zwar der in den Legislativvorschlägen enthaltenen Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit. Ein starker Fokus auf eine verbraucherorientierte Ernährungspolitik ist in den Legislativvorschlägen jedoch nicht enthalten. Auch die im Vorschlag dargestellte Option, die Einkommensunterstützung an das Unterschreiten einer bestimmten Einkommensschwelle zu binden, ist in den Legislativvorschlägen nicht vorgesehen. Die Finanzierung der Einkommensstützung soll zu 100 % von der EU getragen werden. Dies wird auch weiterhin für die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit der Fall sein. Allerdings sehen die Legislativvorschläge keine, wie von Fresco und Poppe geplante, Risikoabsicherung in der ersten Säule vor. Sie ist in den Legislativvorschlägen weiterhin mit einer Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten in der 2 Säule untergebracht.

Der dargestellte Ansatz für die Bereitstellung von Umweltgütern ist zumindest bzgl. der im Vorschlag erwähnten Elemente des Greenings und Cross-Compliance auch als Eco-Schemes nach den Vorstellungen der Legislativvorschläge möglich. Nach den Legislativvorschlägen würden die Maßnahmen in der

1. Säule allerdings zu 100 % von der EU finanziert werden. Die zusätzliche Förderung der Landwirte für die Bindung an Unternehmen in der Lebensmittelkette mit einem bestimmten Nachhaltigkeitsniveau ist nicht vorgesehen und wird daher nicht umsetzbar sein.

Der Ausbau der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) ist grundsätzlich anschlussfähig an die vorgesehenen Maßnahmen zur Zusammenarbeit gem. Art. 71 COM(2018) 392 final. Dieser hebt jedoch Partnerschaften im Bereich Produktivität und Nachhaltigkeit hervor. Ob die vorgesehenen, nicht weiter spezifizierten Schwerpunkte im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien und soziale Innovationen in peri-urbanen Regionen für die Förderung ländlicher Räume hier adressiert werden können, ist fraglich. Nach der aktuellen Ausgestaltung der EIP können diese Themen nur im Rahmen einer sektorbezogenen Förderung für die Landwirtschaft berücksichtigt werden.

Die Ausgestaltung der zukünftigen Mindeststandards ist im Entwurf von Fresco und Poppe (2016) nur schematisch ausgearbeitet. Lediglich der Hinweis, dass die Gestaltung der ersten drei Säulen sich an der aktuellen GAP orientieren, lässt den Schluss zu, dass die Einhaltung von Mindeststandards sich an einer Cross Compliance ähnlichen Lösungen orientieren könnte. Genaue Angaben werden von Fresco und Poppe (2016) jedoch nicht gemacht.

5.4 Matthews: The Future of Direct Payments

5.4.1 Darstellung des Vorschlags

Diese Studie zur Zukunft der Direktzahlungen wurde für den AGRI-Ausschuss des Europäischen Parlaments angefertigt (Matthews 2016). Der Vorschlag basiert auf 5 Ebenen ("tiers"). Diese Ebenen organisieren im Wesentlichen die bekannten Elemente aus der aktuellen, bis 2020 gültigen GAP neu. In seinen Ausführungen stellt Matthews drei Modelle voran, um zu ermitteln, welche Entscheidungen vor der Aufstellung eines neuen Fördermodells getroffen werden müssen. Diese Modelle sind:

▶ Model 1: Technical adjustments ("Steady as she goes")

Das Modell geht davon aus, dass die gegenwärtige Struktur beibehalten wird, aber technische Anpassungen vorgenommen werden, um die Administration effektiver und einfacher zu machen.

▶ Model 2: The farm focus model ("Back to the future")

Modell 2 wird vom Autor als US-Modell bezeichnet, da dort seit 2014 entkoppelte Direktzahlungen in Risikomanagement umgelenkt werden und durch antizyklische Zahlungen ersetzt wurden.

▶ Model 3: Revisiting the greening payment ("sustainable countryside")

In diesem Modell wird vor allem der "Greening-Ansatz" umgestellt. Die jetzigen Greening-Verpflichtungen werden in diesem Modell wieder über Cross-Compliance durchgeführt. Die in diesem Modell neuen Greening-Verpflichtungen werden über einen "Menü-Ansatz", der von den Mitgliedstaaten oder den Regionen programmiert werden kann, gesteuert. Wichtig ist der Aufbau als "conditional greening". Zugang zu anderen Zahlungen (auch Basisunterstützungen) bekommt der landwirtschaftliche Betrieb somit nur, wenn er die Greening-Verpflichtungen einhält.

Aufbauend auf diese drei Modelle entwickelt Matthews das folgende Fördermodell, bestehend aus fünf Ebenen und einem Referenzniveau. Das Fördermodell basiert auf einer Kopplung der Zahlungen an eine Zielerreichung und wird in einer Säule auf mehrere Jahre programmiert. Für alle Ausgaben soll eine nationale Kofinanzierung erfolgen. Gekoppelte Direktzahlungen sollen zukünftig über einen vorgegeben Zeitraum auslaufen. Einsparungen durch das neue System sollen in Risikomanagement, Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutzmaßnahmen und in die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter fließen. Zahlungsansprüche auf Gelder sollen durch vertragliche Bindungen zwischen den Landwirten und den Behörden ersetzt werden. Nur Landwirte, die sich verpflichten, an Basis-Umweltprogrammen teilzu-

nehmen, erhalten zukünftig Gelder ("conditional greening"). Diese Vorgehensweise würde Cross-Compliance und Greening ersetzen und von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Verteilung des GAP-Budgets sollte unter den Mitgliedstaaten nach Leistung und Bedarf aufgeteilt werden. Die Prinzipien dieses Fördermodells werden in folgende Ebenen aufgeteilt:

• Referenzniveau:

Das Referenzniveau umfasst unabhängig davon, ob der landwirtschaftliche Betrieb bereits Empfänger von Zahlungen ist, alle Verpflichtungen und Anforderungen, die von den Landwirten eingehalten werden müssen. Die Cross-Compliance-Vorgaben könnten laut dem Autor hier mit eingebaut werden. Alle anderen Anforderungen sieht er für die "Tier 2" zu den Basiszahlungen Umwelt vor.

► Tier 1: Einkommensstabilisierung ("Higher-level environmental payments")

Hier soll ein größeres Risikomanagement als in der bisherigen 2. Säule aufgebaut werden, um eine Einkommensstabilisierung für die Landwirte sicherzustellen. Darin enthalten sind "Einkommensstabilisierungsprogramme" und Programme zur Absicherung von Marktrisiken, ebenso Krisen- und Katastrophenzahlungen, die von den Mitgliedstaaten finanziert werden. Die ersten Jahre dienen laut diesem Modell dem Erfahrungszuwachs mit dem Risikomanagementsystem, um es als stabiles Förderinstrument aufzubauen. Während dieser Zeit soll laut dem Vorschlag weiterhin eine flächengebundene Zahlung erfolgen, die jedoch zeitlich limitiert ist und in einem befristeten Zeitraum ausläuft.

► Tier 2: Basiszahlungen Umwelt ("Shallow environmental payments")

Diese Basiszahlungen ähneln den bisherigen Greening-Zahlungen in der 1. Säule der GAP. Es besteht jedoch eine größere Auswahl an Maßnahmen und bietet daher den Mitgliedstaaten laut Autor eine größere Flexibilität die Maßnahmen auf die Gegebenheiten der Regionen anzupassen. Wichtig ist, dass die Finanzierung der anderen "Tiers" von der Einhaltung der hier vorgelegten Pläne für diese Basiszahlung "Umwelt" ("Schemes") abhängen. Sollte der landwirtschaftliche Betrieb sich nicht zur Einhaltung dieser Basisanforderungen verpflichten, wird er keine Zahlungen erhalten. Die Mitgliedstaaten sollen für dieses Instrument eine Kofinanzierung leisten.

► Tier 3: Gezielte Einkommensunterstützung ("Targeted income support")

"Tier 3" dient vor allem als Ausgleichzulage für Landwirte, die Flächen mit naturbedingten Nachteilen bewirtschaften. Möglich sollen hier nach Matthews auch gekoppelte Zahlungen sein. Dies soll jedoch keine Unterstützung speziell für kleinere Landwirtsbetriebe darstellen. Sollte eine Einkommensunterstützung auf Grund niedriger Einkommen für Landwirte notwendig sein, sieht Matthews die sozialen Sicherungsnetze der einzelnen Mitgliedstaaten in der Pflicht. Sollten hier von den Mitgliedstaaten trotzdem Zahlungen für eine Einkommenskompensierung eingebaut werden, sollte diese nach Matthews eher als per Kopfzahlung erfolgen und sich nicht am Einkommensniveau ausrichten.

► Tier 4: Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme ("Higher-level environmental payments")

In "Tier 4" sind u. a. die Agrarumwelt und Klimamaßnahmen enthalten, die in der aktuellen GAP in der 2. Säule hinterlegt sind. Maßnahmen wie bspw. der Ökolandbau oder auch Natura-2000-Maßnahmen und Landschaftselemente sollen hiermit gefördert werden.

► Tier 5: Horizontale Wettbewerbsfähigkeit ("Horizontal competitiveness")

In "Tier 5" befinden sich die nicht-flächengebundenen Maßnahmen, die auch momentan in der GAP schon eine Förderung erhalten wie Junglandwirteförderung und Investitionsbeihilfen. Im Zentrum der Förderung steht hier die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Es sind hier alle Landwirte förderberechtigt.

Wichtig für dieses Fördermodell ist vor allem, dass unterstützende Zahlungen aus Tier 1, 3, 4 und 5 nur gewährt werden, wenn der landwirtschaftliche Betrieb sich zur Umsetzung von Maßnahmen aus "Tier 2" verpflichtet hat. Matthews orientiert sich hier an seinem Modell 3 und setzt das dort vorgestellte "conditional greening" um.

5.4.2 Einordnung des Vorschlags von Matthews in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

Der Vorschlag von Matthews (2016) hat ebenfalls die Abschaffung von flächenbezogenen Direktzahlungen zum Ziel, ist jedoch kein Modell, dass sich komplett an der Erbringung öffentlicher Güter orientiert. Matthews' Modell hat einen Fokus auf die Schaffung eines Anreizsystems für eine umweltsensible Agrarwirtschaft. Gleichzeitig implementiert sein Modell auch ein umfassendes Risikomanagementsystem inklusive einer Komponente zur Einkommensstabilisierung. Flächenbezogene Direktzahlungen werden nach diesem Vorschlag erst nach der Etablierung eines stabilen Risikomanagementsystems enden. Die Legislativvorschläge sehen zwar Risikomanagementinstrumente in Art. 70 (COM(2018) 392 final) vor. Diese sind damit jedoch in der 2. Säule verankert und es besteht keine Verbindung zur Einkommensgrundstützung.

Matthews (2016) und Feindt et al. (2017) haben für Agrarumweltzahlungen ähnliche Entwürfe vorgestellt. Tier 2 "Basiszahlung Umwelt" und Ebene a) "Mehr Umweltschutz in allen Betrieben" des ZaNeXuS-Modells von Feindt et al. unterscheiden sich vor allem durch die Finanzierung. Matthews sieht eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten vor, während Feindt et al. eine 100 %ige Finanzierung durch die EU vorschlagen. Für eine Anwendung als Eco-Schemes nach den Legislativvorschlägen ist keine Kofinanzierung vorgesehen, da die Maßnahmen in der 1. Säule umgesetzt werden. Matthews koppelt zudem alle weiteren Zahlungen an die Verpflichtung, Maßnahmen im Bereich "Basiszahlung Umwelt" zu erbringen. Dies ist in den Legislativvorschlägen ebenfalls nicht vorgesehen.

Die Ausgestaltung der AUKM ist mit den Legislativvorschlägen vereinbar. Ein Instrument zur Steuerung der Ausgleichszulage ist ebenfalls enthalten. Matthews ermöglicht in seinem Vorschlag, den Mitgliedstaaten lediglich im Rahmen der Ausgleichzulage und somit nur in Gebieten mit naturbedingten und anderen gebietsspezifischen Benachteiligungen, gekoppelte Zahlungen für Tiere oder Feldfrüchte vorzusehen. In Art. 66 COM(2018) 392 final ist es nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Gewährung von gekoppelten Zahlungen auf bestimmte Gebietskulissen einschränken. Anwendbar wäre eine solche Zahlung weiterhin als gekoppelte Zahlung gem. Art. 29 ff. COM(2018) 392 final. Eine Reduzierung der Zahlung auf einen bestimmten Betrag, wie Matthews dies im Fall von gekoppelten Zahlungen vorschlägt, sieht der Legislativentwurf allerdings nicht vor.

5.5 Oppermann et al: Fit, fair, nachhaltig – Vorschläge für eine neue Agrarpolitik

5.5.1 Darstellung des Vorschlags

Dieses Modell wurde im Auftrag des Naturschutzbundes Deutschland entwickelt. Kernbestandteil ist die "flächenbezogene Nachhaltigkeitsprämie". Die Berechnung der Auswirkungen des vorgeschlagenen Fördermodells basiert auf Deckungsbeitragsberechnungen für Betriebe des deutschen Testbetriebsnetzes. Die Zahlenwerte zur Abschätzung einzelner Indikatoren basieren auf verschiedenen wissenschaftlichen Studien (Oppermann et al. 2016). Versucht wird, sowohl die einzelbetriebliche Perspektive der Landwirte als auch die Perspektive der öffentlichen Hand einzunehmen, um diese im Vorschlag zu berücksichtigen.

Die bisher in der ersten Säule existierenden Direktzahlungen sollen in dem Modell durch eine Nachhaltigkeitsprämie (NaP) ersetzt werden, die eng an die Erfüllung von Gemeinwohl-Kriterien gebunden ist. Dies könnte z. B. auch durch eine betriebsorientierte Förderung basierend auf einem Punktemodell erfolgen, wie es z. B. auch vom Deutschen Verband für Landschaftspflege entwickelt wurde (Opper-

mann et al. 2016; Dierking und Neumann 2016). Der Vorschlag sieht vor die NaP zu 70 % von der EU zu finanzieren.

Die Grundförderung wird an bestimmte betriebsspezifische Kriterien, wie z. B. den Umfang der Landschaftselemente, gekoppelt und soll die derzeitige Basisprämie sowie die Greeningmaßnahmen komplett ersetzen. Maßnahmen zum Tierwohl und Klimaschutz oder auch die finanzielle Förderung von Kleinbetrieben oder Betriebsneueinsteigern könnten zwar in die Nachhaltigkeitsprämie inkludiert werden, steigern deren Umfang jedoch nicht. Die Einhaltung bestimmter betrieblicher Parameter ist vielmehr schon in der Anspruchsvoraussetzung für die NaP enthalten. Ein Betrieb ist bspw. nur anspruchsberechtigt, wenn er eine maximale Besatzdichte von 1,6 Großvieheinheiten pro Hektar (GVE/ha) einhält. Die Prämien sind somit, im Vergleich zum aktuellen System, verstärkt an Kriterien und bestimmte Leistungen geknüpft. Das vorgesehene Förderniveau von 150 €/ha liegt deutlich unter dem aktuellen Wert der Direktzahlungen.

Aufbauend auf die NaP können Agrar-Natur-Prämien (ANP) umgesetzt werden. Deren Anreizkomponente wird in diesem Vorschlag bewusst sehr attraktiv für den Landwirt gestaltet und zu 90 % von der EU finanziert. Die ANP können noch einmal durch weitere Zahlungen ergänzt werden. Diese erfolgen über eine sogenannte Natur-Management-Prämie (NMP), bei der der Kofinanzierungsanteil der EU ebenfalls 90 % beträgt. Diese wird für Maßnahmen ausgeschüttet, für die Spezialwissen erforderlich ist. Ein zusätzliches Element ist die Natur-Entwicklungs-Prämie (NEP) für Maßnahmen, die in besonderem Maß der Biodiversität dienen. Der EU-Kofinanzierungssatz beträgt hier ebenfalls 90 %.

Zu Bedenken wäre hier, ob die lukrative Ausgestaltung der ANP genügt einen Anreiz für die Teilnahme am Förderprogramm zu schaffen. Da die Vergütung durch das NaP sehr niedrig gehalten ist und auch eine Umstellung der Bewirtschaftungsweise bei vielen Betrieben erforderlich sein könnte, könnten die Betriebe komplett davon Abstand nehmen, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Um dies zu verhindern, ist in dem Ansatz eine schrittweise Umstellung vorgesehen. Die Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) soll bspw. stufenweise erfolgen und mit einer Bereitstellung jeweils auf Ackerland und auf Grünland von 5 % im ersten Jahr der Reform auf 10 % im Jahr 2025 ansteigen. Bei hohen Umstiegskosten der Landwirte ist es jedoch fraglich, ob dies genügt, um eine Beteiligung an dem Fördersystem sicherzustellen.

Laut des Vorschlags wird davon ausgegangen, dass insgesamt Betriebe, die 75 % der landwirtschaftlichen Fläche bewirtschaften, an dem Förderprogramm teilnehmen. Der Rest wird aus der Förderung aussteigen (Oppermann et al. 2016). Diesen 25 % wird es nicht möglich sein, Umweltleistungen kostengünstig bereitzustellen und sie werden daher die Förderung nicht in Anspruch nehmen. Vorausgesetzt, die Reform hat das Ziel, in allen Regionen ein Mindestniveau an Umweltgütern sicherzustellen, dürfte es jedoch wichtig sein, dass sich dem Modell vor allem die intensiv wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betriebe anschließen. Denn sollten diese 25 % der Fläche fast ausschließlich von den intensiv wirtschaftenden Betrieben bestellt werden, dürfte die Umweltwirkung deutlich geringer sein, da hier eine weitere Intensivierung zu erwarten ist, wenn die bestehenden förderrechtlichen Auflagen wegfallen.

Eine Besonderheit der Finanzierungsstruktur ist, dass alle Maßnahmen nur noch anteilig von der EU getragen werden und sowohl die grundfinanzierte Nachhaltigkeitsprämie als auch die folgenden leistungsorientierten Aufstockungen von den Mitgliedstaaten "kofinanziert" sind. Die NaP soll zu 70 % von der EU finanziert werden, bei der Agrar-Natur-Prämie steigt der EU-Anteil auf 90 %. Bei dieser Finanzierungsstruktur ist fraglich, wie und von welcher Institution zukünftig ein Monitoring und Kontrollen durchgeführt werden. Aktuell werden Betriebe, die Direktzahlungen der 1. Säule erhalten und Betriebe, die Zahlungen auf Grund von flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen (AUKM, Förderung ökologischer Landwirtschaft, Natura 2000 etc.) erhalten, durch Vollzugsbehörden der Länder auf Grund der sogenannten Cross-Compliance-Regelung regelmäßig überprüft. Fallen diese Kontrollen weg, gibt der Entwurf keinen Aufschluss darüber, wer diese Vollzugskontrolle zukünftig übernehmen

soll. Als Unterstützung sollen die Bundesländer einen Verrechnungsbonus von 25 % des Maßnahmenbudgets für ANP, NMP und NEP für die Umsetzung eines Monitorings erhalten.

Fraglich ist, ob die Finanzierungslage für den Modellvorschlag richtig eingeschätzt wurde. Der Vorschlag geht davon aus, dass das Agrar-Budget der EU zumindest gleich bleibt (Oppermann et al. 2016, S. 51). Diese Annahme ist angesichts angekündigter Kürzungen und dem bevorstehenden Brexit nicht sehr wahrscheinlich. EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger bestätigte nach einer Orientierungsdebatte in der Europäischen Kommission vor Presse am 10. Januar 2018 in Brüssel, dass man um "maßvolle Kürzungen in den bestehenden Programmen der Landwirtschaft und der Strukturfonds" nicht herumkommt. Der im Mai vorgelegte Haushaltsvorschlag für die Jahre 2021 bis 2027 sieht Kürzungen vor.

Der Vorschlag von Oppermann et al. legt sehr viel Wert auf die Umsetzung von qualitativ hochwertigen Umweltmaßnahmen. Sollten sich genügend Landwirte für eine Umstellung und eine Förderung auf Grund dieses Systems entschließen, könnten die in diesem Vorschlag angestrebten Förderziele sicherlich erreicht werden. Fraglich sind die Auswirkungen, wenn die Betriebe nicht die Möglichkeit sehen, ihre Tätigkeiten entsprechend umzustellen. Möglicherweise könnte eine schrittweise Reduzierung einer flächengebundenen Direktzahlung mit steigender finanzieller Attraktivität von Agrar-Umweltmaßnahmen mehr landwirtschaftliche Betriebe in eine Landwirtschaft mit positiven Agrarumweltauswirkungen führen. Wichtig wäre es vor allem, die Betriebe in Intensivregionen für einen Systemwandel zu gewinnen, da dort die Biodiversitäts- und Umweltdefizite am deutlichsten ausgeprägt sind, allerdings sind hier die Opportunitätskosten für die Betriebe höher.

In vielen Europäischen Mitgliedstaaten könnte zudem die vermehrte Kofinanzierung Probleme bereiten, da nicht in allen Mitgliedstaaten genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Auch bei den aktuellen Kofinanzierungsvorschlägen der Europäischen Kommission, die weniger weitreichend sind als die Vorschläge von Oppermann et al., wurde bereits Widerstand gegen eine stärkere nationale Beteiligung an Maßnahmen laut, die momentan in der ersten Säule verortet sind. Auf der Sitzung des Agrarrates vom 11. und 12. Dezember 2017 sprachen sich konkret Italien, Irland und Ungarn und Litauen gegen eine solche Finanzierung aus (EC 15628/17; AgE 51/17 2017 EU Nachrichten 1). Andere Länder meldeten ebenfalls Bedenken an.

5.5.2 Einordnung des Vorschlags von Oppermann et al. in den Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

Im Vorschlag von Oppermann et al. (2016) sind keine Flächenzahlungen mehr enthalten, die nicht an die Erbringung einer Leistung geknüpft sind. Demensprechend erfolgen Auszahlungen nur für die Erbringung von ökologisch wirksamen Maßnahmen. Einzelne Komponenten könnten hier mit dem Prämiensystem von Dierking und Neumann (s. <u>Kapitel 5.1</u>) verbunden werden und könnten im Rahmen der in den Legislativvorschlägen vorgesehenen Eco-Schemes Anwendung finden.

Der nicht mehr in einer Säulenstruktur organisierte Vorschlag von Oppermann et al. sieht sowohl Instrumente für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen als auch für eine Ausgleichzulage für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen vor. Beide Maßnahmen sollen von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden.

Die Förderung der Inanspruchnahme von Beratungsleistung bindet der Vorschlag von Oppermann et al. direkt an die Erbringung ökologisch hochwertiger Maßnahmen auf mindestens 10 % der Fläche, die nach der vorgesehenen Agrar-Natur-Prämie förderfähig sind. In den Legislativvorschlägen ist kein Mindestumfang für die Inanspruchnahme von Beratungsleistung vorgesehen, eine solche Regelung könnte aber in die Auswahlkriterien bei der Ausgestaltung der GAP-Strategiepläne integriert werden. Investitionsförderung ist im Vorschlag von Oppermann et al. außerdem ausschließlich in Zusammenhang mit der Erbringung gesellschaftlicher Leistungen, wie z.B. ein tierschutzgerechter Stallumbau,

vorgesehen. Dies ist im Rahmen der Legislativvorschläge umsetzbar. Diese binden die Investitionsförderung allerdings nicht an die gesellschaftlichen Leistungen.

Der Verrechnungsbonus in Höhe von 25 % des Maßnahmenbudgets für Agrarnaturprämie, Naturmanagementprämie und Naturentwicklungsprämie, vorgesehen für die Umsetzung des Monitorings in den Mitgliedstaaten, stellt eine Qualifizierung der als technische Hilfe geleisteten Zahlungen dar. Eine solche Qualifizierung ist in den Legislativvorschlägen gem. Art. 7 COM(2018) 393 final nicht vorgesehen.

Nach dem Vorschlag von Oppermann et. al soll auf EU-Ebene die Generaldirektion Umwelt maßgeblich für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprämie, Agrar-Naturprämie, Natur-Management-Prämie sowie Naturentwicklungsprämie verantwortlich sein. Die Generaldirektion Landwirtschaft soll demnach die übrigen Maßnahmen betreuen und für die Umsetzung der Maßnahmen in der Fläche verantwortlich sein. Für eine solche zukünftige Regelung gibt es in den Legislativvorschlägen keinerlei Anhaltspunkte.

5.6 Vergleich der Modelle

Tabelle 3 Kurzübersicht der ausgewählten Reformvorschläge im Kontext der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission

	Einkom- mens- grundstüt- zung für Nachhal- tigkeit	Eco-Schemes	AUKM	Ausgleichszu- lage benach- teiligter Gebie- te / Natura 2000/ WRRL	Zusammenar- beit	Investition und Beratung	Vorausset- zung für Zah- lungsan- spruch	Elemente, die nicht verein- bar mit den Legislativvor- schlägen sind
Dierking & Neumann (s <u>. Kap. 5.1</u>)	Kein Instrument vorhanden	Gemeinwohlprämie einsetzbar. Die Eco- Scheme Variante, die eine Einkommensun- terstützung gestattet, ist für die Anwendung besser geeignet	AUKM nach aktuellem System durchführbar, wenn Abgrenzung zu einzelnen Gemeinwohlleistungen in der 1. Säule erfolgt	Keine Angaben	Keine Angaben	Begleitende freiwillige fach- liche Beratung der Betriebe	Es ist kein Mindest- punktwert vorgesehen. Vorausset- zung für die Zahlung ist die Einhaltung des Ord- nungsrechts	
Feindt et al. s. <u>Kap. 5.2</u>	Kein Instrument vorhanden	Vorgesehene Basis- maßnahmen evtl. in Kombination mit Landschaftserhal- tungsmaßnahmen umsetzbar	Flächenbezogene AUKM werden eher durch Be- wirtschaftungs- prämie und Land- schaftserhal- tungsprämie abgedeckt. Ge- zielte Maßnah- men wie u. a. spezieller Arten- schutz und Moorwieder-	Bewirtschaftungsprämie vielleicht als Ausgleichszulage umsetzbar. Prämien zum Erhalt der Landschaftsvielfalt hier umsetzbar. Lt. Feindt et. aljedoch 100 %ige EU-Finanzierung. In	Innovative Kooperations- formen sollen integratives Landschafts- und Ressour- cenmanage- ment umsetzen	Betriebliche Investitions- und Innovati- onsförderung sollen die schnelle Ent- wicklung und Verbreitung neuer nachhal- tigkeitsorien- tierter Praktiken unterstützen	Grundvoraus- setzungen werden ge- prüft durch Anspruch auf Umweltleis- tung und Einhaltung des Ord- nungsrechst	Verbraucher- bildungsförde- rung

	Einkom- mens- grundstüt- zung für Nachhal- tigkeit	Eco-Schemes	AUKM	Ausgleichszu- lage benach- teiligter Gebie- te / Natura 2000/ WRRL	Zusammenar- beit	Investition und Beratung	Vorausset- zung für Zah- lungsan- spruch	Elemente, die nicht verein- bar mit den Legislativvor- schlägen sind
			vernässung sind als zusätzliche Maßnahme mit Kofinanzierung vorgesehen.	2. Säule jedoch weiterhin Kofi- nanzierung vorgesehen. Feindt et. al qualifizieren inhaltlich wei- ter in der 1. Säule				
Fresco & Poppe s. Kap. 5.3	Einkom- mensförde- rung vorge- sehen. Jedoch gekoppelt an eine Einkom- mensun- tergrenze	Basisförderung mit Kofinanzierung der Mitgliedstaaten. Ba- sierend auf Cross Compliance + Ver- tragsnaturschutz + Greening	Ungenaue Angaben. Vertragsnaturschutz bereits in Basisumweltförderung. Jedoch ebenfalls 1. Säule	Keine Angaben	Ausbau der Europäischen Innovations- partnerschaft für die Förde- rung ländliche Räume und der Landwirtschaft	Beratungs- und Bildungsange- bote für den Agrar- und Er- nährungssektor	Nicht ganz klar. Ver- schiedene Förderele- mente nicht durch eine Mindestan- forderung gekoppelt	Zusätzliche Umweltförde- rung möglich durch Bindung der Landwirt- schaft an nach- haltiges Unter- nehmen der Lebensmittel- kette Neue Säule für Verbraucher- und Ernäh- rungspolitik sowie für Moni- toring und For- schung

	Einkom- mens- grundstüt- zung für Nachhal- tigkeit	Eco-Schemes	AUKM	Ausgleichszu- lage benach- teiligter Gebie- te / Natura 2000/ WRRL	Zusammenar- beit	Investition und Beratung	Vorausset- zung für Zah- lungsan- spruch	Elemente, die nicht verein- bar mit den Legislativvor- schlägen sind
Matthews s <u>. Kap. 5.4</u>	Ja, parallel soll Risiko-absiche-rung aufgebaut werden. Danach keine Einkommenssicherung mehr. Legislativvorschläge sehen dies hier nicht vor, sondern über ELER. Art. 70	Maßnahmen ähnlich Greening	Maßnahmen ähnlich 2. Säule	AZ vorgesehen, gekoppelte Zahlungen für Viehbestand und Feldfrüchte könnten hier als Möglichkeit vorgesehen werden	Maßnahmen für Zusammen- arbeit und LEADER- Förderung vorgesehen.	Im Zentrum steht Agrarsek- tor: Jungland- wirte und Inves- titionsbeihilfen	Verpflichtung zu Basiszah- lung notwen- dig	Parallel zur Einkommens- grundförderung soll Risikoabsi- cherung aufge- baut werden. Danach soll keine Einkom- menssicherung mehr erfolgen. Legislativvor- schläge sehen dies nicht in 1. Säule vor, son- dern über ELER. Art. 70

	Einkom- mens- grundstüt- zung für Nachhal- tigkeit	Eco-Schemes	AUKM	Ausgleichszu- lage benach- teiligter Gebie- te / Natura 2000/ WRRL	Zusammenar- beit	Investition und Beratung	Vorausset- zung für Zah- lungsan- spruch	Elemente, die nicht verein- bar mit den Legislativvor- schlägen sind
Oppermann et al. s. Kap 5.5	Kein Instrument vorhanden	Vorgesehene Nachhaltigkeitsprämie (NaP) evtl. auch in Form eines Punktemodells ähnlich der Gemeinwohlprämie umsetzbar	Agrar-Natur- Prämie (ANP) und Natur- Entwicklungs- prämie (NEP) könnte über AUKM umge- setzt werden	Keine Angaben	Keine Angaben	Für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen zur Umsetzung von mind. 10 % der betrieblichen Flächen mit Maßnahmen der ANP wird eine Natur-Management-Prämie (NMP) gezahlt. Investitionsförderung ausschließlich zur Erbringung gesellschaftlicher Leistungen	Anspruch auf Zahlung nur durch Durchführung von Umweltmaßnahmen	GD Umwelt zukünftig für NAP,ANP, NEP und NMP ver- antwortlich

Der Vorschlag von Dierking und Neumann (2016) überträgt mit dem bottom-up orientierten Ansatz viel Verantwortung auf die nationalen Ebenen der Mitgliedstaaten bis hin zur regionalen Ebene. Der Umwelteffekt einer solchen Regelung ist sehr stark von zwei Rahmenbedingungen abhängig: Erstens, wie ambitioniert werden die Mitgliedstaaten und Regionen ihren neuen Gestaltungsspielraum nutzen? Zweitens, mit welchen Konsequenzen müssen die Mitgliedstaaten/Regionen rechnen, wenn sie das Programm so gestalten, dass es keine Verhaltensänderung bei den Landwirten bewirkt? Vorteilhaft ist hier sicherlich, dass eine bessere Problemorientierung des Maßnahmenportfolios und der Einzelmaßnahme erreicht werden kann. Des Weiteren lässt der Vorschlag offen, wer diese Problemorientierung sicherstellt und zudem prüft, dass die Honorierung nicht wettbewerbsverzerrend ist.

Der Ansatz von Oppermann et al. (2016) ist ebenso wie der von Feindt et al. (2017) mehr an einem Top-Down-Modell orientiert. Das heißt, die Verantwortung für die Umsetzung liegt in diesem Modell nicht so stark auf der nationalen oder regionalen Ebene. Die vorgeschriebenen Maßnahmen sind von der EU festgelegt und die Mitgliedstaaten können z. B. aus einem Pool von zehn Maßnahmen für die Erbringung von Biodiversitäts- und Umweltleistungen auswählen. Die Programmierung der einzelnen Maßnahmen ist zum größten Teil auf der Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten vorgesehen. Dort teilen sich die Geschäftsbereiche Umwelt und Landwirtschaft die Zuständigkeit in unterschiedlicher Federführung.

Im Vergleich zu Dierking und Neumann (2016), Oppermann et al. (2016) und Feindt et al. (2017) legen Fresco und Poppe (2016) und Matthews (2016) einen stärkeren Fokus auf die Einkommenssicherung der Landwirte.

Die Maßnahmen für Agrarumweltzahlungen sind im Vorschlag von Matthews und im Vorschlag von Feindt et al. ähnlich. Tier 2 "Basiszahlung Umwelt" und Ebene a) "Mehr Umweltschutz in allen Betrieben" des ZaNeXuS-Modells von Feindt et al. unterscheiden sich vor allem durch die Finanzierung. Matthews sieht eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten vor, während Feindt et al. eine 100 %ige Finanzierung durch die EU vorschlagen. Fresco und Poppe formulieren ähnlich wie Feindt stärke Bezüge zu Ernährungs- und Verbraucherpolitik in ihren Vorschläge zur Gestaltung der GAP. Die Legislativvorschläge der Kommission lassen eine solche Umsetzung jedoch nicht zu.

Zum aktuellen Zeitpunkt ist nur erschwert feststellbar welcher Vorschlag "am besten" oder gar "besser" zu den neuen Regelungen der EU-Kommission passen wird. Eine erste Annahme könnte sein, dass der Vorschlag von Dierking und Neumann(2016), gemessen an den bisher vorliegenden Legislativvorschlägen der Kommission, mit einem Fokus auf zielgerichtete Maßnahmen durch "Ergebnisorientierte Budgetierung", eher geeignet ist, z. B. die Vorgaben für die Eco-Schemes umzusetzen. Zumindest ist dieser Vorschlag in Bezug auf die Bewertung von Umweltmaßnahmen am detailliertesten ausgearbeitet und kann daher bzgl. der Verwendung innerhalb von Eco-Schemes am ehestens eingeschätzt werden. Der Vorschlag muss allerdings, wie auch die anderen Vorschläge, eine hinreichende Abgrenzung der Umweltmaßnahme zwischen der 1. und der 2. Säule sicherstellen.

5.7 Weitere Modelle und Positionspapiere

Neben den ausführlich dargestellten Vorschlägen sind noch weitere Vorschläge zu einer zukünftigen Gestaltung der GAP entwickelt worden. Für eine Aufzählung aller uns vorliegenden Dokumente verweisen wir auf Tabelle 5 des Anhangs.

Auszugsweise stellen wir nachfolgend kurz weitere kürzere Positionspapiere, Berichte und ausführliche Ausarbeitungen dar. Die inhaltlichen Positionen dieser Papiere wurden hauptsächlich im Rahmen der Darstellung der Zielorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik in <u>Kapitel 3.2</u> aufgegriffen. Zudem setzen wir uns mit einzelnen Positionen insbesondere in <u>Kapitel 4</u> auseinander.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Veröffentlichungen ist die Studie von (Mahé und Bureau 2016) für das Europäische Parlament zur "Zukunft der Marktmaßnahmen und Risikomanagementprogramme"

zu nennen. Sie beinhaltet vor allem umfassende Überlegungen für die zukünftige Ausgestaltung von derzeit bestehenden Instrumenten zu Markt- und Einkommensstabilisierung. Eher kürzere Ausführungen finden sich in "Hacking the CAP – Options to redesign the European Agricultural Policy" (Poppe 2016) in dem eine neue Interventionslogik der GAP zur Diskussion gestellt wird.

Von Seiten der NGOs wurde durch Umwelt- und Agrarverbände, neben den dargestellten Entwürfen von Dierking und Neumann (2016), sowie Oppermann et al. (2016), ebenfalls zahlreiche Vorschläge erstellt. Zu nennen ist hier noch der von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e. V. erarbeitete "Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020" (AbL 2018). Es ist dem vorgestellten Modell von Dierking und Neumann (2016) sehr ähnlich, unterscheidet sich jedoch durch eine stärkere Förderung der ersten Hektare, eine eingebaute Degression und Kappung sowie eine detaillierte Einbeziehung der Tierhaltung in das Punktesystem. Zu den umfänglicheren Ausarbeitungen der Verbände zählt ebenso "A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet" getragen von der Internationalen Bewegung für ökologischen Landbau sowie in Deutschland dem Bund für ökologische Lebensmittelwirtschaft (IFOAM EU Group 2017a). Zentrale Forderung ist hier, die GAP gezielt auf eine Ökologisierung der Landwirtschaft zu konzentrieren und dies vor allem durch eine Aufstockung der Mittel für eine zweite Säule zu verwirklichen. Zudem lagen kürzere Positionspapiere vor, deren Zielrichtung vor allem eine Beibehaltung der aktuellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik und eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes waren (DBV 2015, 2017; DRV 2017). Auch auf Seite der Landwirtschaftsverbände wird vereinzelt über eine veränderte Struktur der Agrarpolitik diskutiert und ein Auslaufen der Direktzahlungen in Betracht gezogen (DLG 2017).

Aus der deutschen Parteienlandschaft lagen u. a. Positionspapiere der CDU, SPD und von Bündnis 90/Die Grünen vor (CDU -Bundesfachausschuss Landwirtschaft und ländlicher Raum; Dalbert et al.; Habeck und Häusling; Heubuch et al. 2016; Ostendorff et al. 2017; SPD Netzwerk Agrar-& Ernährungswirtschaft 2016). Im Positionspapier der CDU werden vor allem Schwerpunkte auf eine Entbürokratisierung der GAP und Planungssicherheit gelegt. Direktzahlungen sollen als Ausgleichszahlungen für die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft beibehalten werden. Im Positionspapier des SPD-Netzwerks wird die Forderung "öffentliches Geld für öffentliche Leistung" gestützt, aber auch klarer als in den anderen Positionspapieren der Parteien auf die Arbeitsbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor eingegangen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen veröffentlichte mehrere Positionspapiere, die an dem Prinzip "öffentliches Geld für öffentliche Leistung" ausgerichtet sind. Daneben erstellten Benning und Reichert (2016) eine Studie im Auftrag von Martin Häusling, Mitglied des Europäischen Parlaments, mit dem Titel "Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik". Der Grundgedanke dieser Studie ist der Umbau der Landwirtschaft in Europa zu einer nachhaltigen und tiergerechten Lebensmittelproduktion. Grundlage dafür soll eine Kategorisierung der Betriebe mit einer Skala, ähnlich wie die Produktcodes auf Eiern, sein. Vorgesehen werden eine Spannbreite beginnend mit der Kategorie 0 für Betriebe, deren Bewirtschaftungsart einem "ökologische Premium" entspricht, bis zu der Kategorie 3 für Betriebe, deren Bewirtschaftungsform "gesetzeskonform, basic" ist. Die Zahlungsansprüche für letztere Betriebe sollen zwischen den Jahren 2020 bis 2028 auslaufen. Im Gegensatz zu vielen anderen Studien werden die Aspekte Risikomanagement und Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht angesprochen.

Vereinzelt wurden ebenfalls von Bundesländern Gestaltungsvorschläge zur zukünftigen GAP gemacht. Hier sind insbesondere die Vorschläge des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt in Mecklenburg-Vorpommern sowie das "politische Statement" des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen zu nennen (Freistaat Sachsen 2016; MLU-MV 2017). Bei dem Vorschlag aus Mecklenburg-Vorpommern bleibt die Struktur aus zwei Säulen bestehen und die Grundprämie wird auf 100 Euro pro Hektar reduziert. Die Gewährung der Grundprämie ist zudem an den Umfang der freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen gebunden (vgl. <u>Kapitel 5.4.</u> Vorschlag Matthews). Diese müssen mindestens einen Prämienumfang von 50 % der aus der bewirtschafteten Fläche errechneten Grundprämie ergeben. Als zusätzliche Leistungen sieht der Vorschlag eine Junglandwirteförderung,

die Förderung von abgelegenen und benachteiligten Gebieten und eine Förderung der Tierhalter in der Fläche vor. Zu der Junglandwirteförderung sowie zur Förderung der abgelegenen und benachteiligten Gebiete macht der Vorschlag keine konkreten Ausführungen, ob diese Zahlungen wie die Zahlung der ökologischen Zusatzleistung mit der Basisprämie verknüpft sind und nur gemeinsam ausgezahlt werden können. Die Ausführungen zur Tierprämie sind ebenfalls vage. Es wird hier eine europaweit einheitliche Prämie vorgeschlagen, die an "Tierzahlen" gekoppelt ist. In welchen Rahmen dies geschehen soll (Tierbesatz pro Hektar etc.) wird nicht ausgeführt.

Das "politische Statement" des Freistaats Sachsen beschäftigt sich vor allem mit der Weiterentwicklung der 2. Säule der GAP. Es ist eines von wenigen uns vorliegenden Dokumenten, dass sich explizit allein auf das Förderinstrument der ländlichen Räume, den "ELER", bezieht. Ziel ist Bürokratieabbau und der Abbau europäischer Regeln. Die Programmierung und Ziele der 2. Säule sollen sich auf wenige Ziele zur Entwicklung der ländlichen Räume fokussieren. Die Ziele aus anderen Politikbereichen sollen demnach das Förderverfahren der 2. Säule zukünftig nicht belasten und sollen gesondert organisiert werden.

6 Fazit

Seit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge durch die Europäische Kommission fokussiert sich die Debatte um die GAP nach 2020 auf folgende Aspekte: Mit welchen Steuerungsinstrumenten sollen zukünftig die Ziele der Agrarpolitik erreicht werden? Was ist die Rolle der einzelnen Ebenen in der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Instrumente? Wie wird das Kontroll- und Sanktionierungssystem zukünftig ausgestaltet und umgesetzt?

Im Vorfeld der Legislativvorschläge reichte die Spannbreite in den Diskussionen von der Bereitstellung öffentlicher Güter über die landwirtschaftliche Einkommensstützung bis zur Stärkung des ländlichen Raumes. Als neue Steuerungsmodelle wurden z. B. neue Berechnungsmodelle entworfen, um die Vergabe der Gelder stärker an die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu koppeln. In den in dieser Arbeit diskutierten Alternativmodellen zur jetzigen GAP ist die Einkommenssicherung für den landwirtschaftlichen Sektor kein prioritäres Ziel der GAP mehr und wird nur noch über eine Basisentlohnung sichergestellt.

Positionen, die der Einkommenssicherung einen größeren Stellenwert zumessen, sind in der aktuellen politischen Debatte ebenfalls vertreten. Die Debattenstränge des landwirtschaftlichen Berufsstandes fokussieren vor allem auf die Notwendigkeit einer Einkommensstützung durch Direktzahlungen, sowie auf Instrumente zur Risikoabsicherung und die Ausgestaltung einer Degression und Kappung. Grundsätzlich gilt, dass auch eher sozialpolitische Forderungen, die auf die Einkommenssicherung der Landwirte abzielen, Umwelteffekte hervorrufen können.

Die Legislativvorschläge sehen ein sinkendes Agrarbudget vor. Vor diesem Hintergrund ist ungewiss, ob bei der von der Kommission vorgeschlagenen, stärkeren Dezentralisierung genügend Mittel für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung stehen. Fraglich ist, ob und in welchem Ausmaß die Mitgliedstaaten zukünftig von einer Möglichkeit der Mittelumschichtung in die 2. Säule Gebrauch machen werden. Das sogenannte neue "Delivery-Model" ist eine wesentliche Neuerung in den Legislativvorschlägen. Allerdings ist zurzeit weitgehend ungeklärt, wie dieses konkret aussehen soll. Dies ist aber entscheidend für eine Abschätzung der Umweltwirkungen der zukünftigen GAP. Klar ist, dass die Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen und damit mehr Gestaltungsspielraum für die Erreichung der Ziele der GAP bekommen sollen. Allerdings sind noch viele Fragen offen: Wie werden die Mitgliedstaaten den zusätzlichen Spielraum nutzen? Welche inhaltlichen Mindestanforderungen wird die Europäische Kommission im Rahmen des Genehmigungsprozesses der Strategiepläne an die Mitgliedstaaten stellen? Wie wird die Europäische Kommission die Zielerreichung kontrollieren und ggf. Zielverfehlungen sanktionieren? Ob der einzelne Mitgliedstaat den Gestaltungsspielraum nutzen wird, die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft deutlich zu verbessern, oder aber stärker andere agrarpolitische, zum Beispiel einkommenspolitische Ziele verfolgen wird, bleibt abzuwarten. Legt man das Verhalten der Mitgliedstaaten bei der nationalen Umsetzung der jetzigen GAP zu Grunde, ist davon auszugehen, dass der Mehrwert der GAP nach 2020 für den Umwelt- und Ressourcenschutz im Vergleich zum Status Quo bestenfalls überschaubar bleibt.

7 Quellenverzeichnis

AbL (2016): Politikwechsel für ländliche Räume: Fünf-Punkte-Programm für bäuerliche Landwirtschaft, Umwelt und Tierschutz. Verbände richten Kernforderungen an Bund und Länder. Hg. v. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und Deutscher Tierschutzbund. Hannover.

AbL (2018): Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020. Leistungen bäuerlicher Betriebe honorieren. Direktzahlungen mit Punktesystem qualifizieren. Mit Marktregeln Krisen vermeiden und Qualität stärken. 2. Auflage. Hamm.

AgE 47/17 Interview Schmidt (2017): Sicherung einer Vielfältigen Agrarstruktur als Markenkern von Jamaika. In: Agra-Europe GmbH (Hg.): Unabhängiger europäischer Presse- u. Informationsdienst für Agrarpolitik u. Agrarwirtschaft. Bonn, S. 15–17.

AgE 49/17 (2017): Brüsseler Reformvorschläge als Diskussionsgrundlage. In: Agra-Europe GmbH (Hg.): Unabhängiger europäischer Presse- u. Informationsdienst für Agrarpolitik u. Agrarwirtschaft. Brüssel, S. 25–28.

AgE 51/17 (2017): Katainen strikt gegen Renationalisierung der GAP. In: Agra-Europe GmbH (Hg.): Unabhängiger europäischer Presse- u. Informationsdienst für Agrarpolitik u. Agrarwirtschaft. Brüssel, AgE EU 1.

Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Länder (2017): Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. 10 Thesen. Potsdam.

Benning, Reinhild; Reichert, Tobias (2016): Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik. Eine Analyse und Position von Reinhald Benning und Tobias Reichert, Germanwatch. Im Auftrag von Martin Häusling. MdEP. Hg. v. Die Grünen / Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament. Wiesbaden.

CDU -Bundesfachausschuss Landwirtschaft und ländlicher Raum: Posititonspapier zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hg. v. CDU -Bundesfachausschuss Landwirtschaft und ländlicher Raum. Online verfügbar unter https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160113-beschluss-gaphalbzeitbewertung.pdf?file=1&type=field collection item&id=3988, zuletzt geprüft am 07.07.2018.

CEMA (2015): Towards a New Strategic Agenda for the Common Agricultural Policy (CAP) after 2020. CEMA's contribution to the Mid-term Review of CAP. Hg. v. European Agricultural Machinery (CEMA). Brussels.

COM(2018) 392 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel.

COM(2018) 393 final: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Brüssel.

COM/AGRI (2018a): Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. Mitteilung der Europäischen Kommission GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Präsentation 4. Vernetzungstreffen 'Biodiversitätsförderung im ELER - Martin Scheele. Berlin, 26.01.2018.

COM/AGRI (2018b): Monitoring and Evaluation Framework for the CAP post 2020. Lessons learned from current CMEF. Expert Group for Monitoring and Evaluating the CAP. Brussels, 12.03.2018.

COM/AGRI (2018c): Towards a Performance Monitoring and Evaluation Framework for the CAP post 2020. DG Agriculture and Rural Development European Commission. Brussels, 12.03.2018.

COPA COGEGA (2017): THE FUTURE CAP POST 2020. Hg. v. European Farmers European Agri-Cooperatives. Brussels.

COPA COGEGA (01.06.2018): Press Release - Future of Food and Farming: EU Commission proposal must be improved significantly to ensure viable sector. Brussels.

Dalbert, Claudia; Habeck, Robert; Priska, Hinz; Höfken, Ulrike; Lohse, Joachim; Meyer, Christian et al.: Positionspapier zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Gesellschaftliches Geld für gesellschaftliche Leistung. Hg. v. Bündnis 90 / Die Grünen Bundestagsfraktion. Online verfügbar unter https://www.gruene-bundestag.de/agrar/gesellschaftliches-geld-fuer-gesellschaftlicheleistung-13-02-2017.html, zuletzt geprüft am 25.05.2018.

DBV (2015): Memorandum Gestaltung der GAP bis 2020 und nach 2020. Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes (DBV) vom 8. Dezember 2015. Online verfügbar unter https://media.repro-mayr.de/68/706868.pdf, zuletzt geprüft am 05.02.2018.

DBV (2017): Positionspapier "Neustart" für die Umsetzung der EU-Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft un den ländlichen Raum. verabschiedet vom Präsidium des Deutschen Bauernverbandes am 15. März 2017. Berlin.

DBV (20.11.2017): DBV und FNSEA für eine starke Gemeinsame Agrarpolitik in einem starken Europa. Joachim Ruwied (DBV) und Christiane Lambert (FNSEA) bekräftigen gemeinsames Engagement. Online verfügbar unter

http://www.bauernverband.de/fuer-eine-starke-gemeinsame-agrarpolitik-in-einem-starken-europa, zuletzt geprüft am 28.03.2018.

DBV (2018): Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 29. Nov. 2017. Beschluss des Erweiterten Verbandsrates vom 6. Februar 2018. Online verfügbar unter http://media.repro-mayr.de/21/713421.pdf, zuletzt geprüft am 09.02.2018.

Dierking, Uwe; Neumann, Helge (2016): Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen - ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Hg. v. Deuscher Verband für Landschaftspflege. Flintbek.

DLG (2017): Landwirtschaft 2030. 10 Thesen. Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V. (DLG). Frankfurt am Main.

DRV (2017): Positionen zur Bundestagswahl 2017. Hg. v. Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV). Online verfügbar unter http://www.raiffeisen.de/downloads/5_Forderungen-an-die-Politik.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2018.

EC 15628/17 (2017): Outcome of the Council Meeting. Agriculture and Fisheries. Hg. v. Council of the EU. Brussels.

EC 713/17: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. -The Future of Food and Farming-. Brussels.

EC Speech Hogan (30.01.2018): Speech by Commissioner Phil Hogan on "New CAP Delivery Model" at Event for ENRD, Rural Development Managing Authorities and MS Paying Agencies. Brüssel. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-new-cap-delivery-model-event-enrd-rural-development-managing_en, zuletzt geprüft am 07.02.2018.

eucolait (2017): Eucolait views on the future CAP post 2020. Hg. v. European Association of Dairy Trade (Eucolait). Brussels.

EU-Rechnungshof (2017): Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist. Hg. v. Europäischer Rechnungshof. Brüssel.

Eurogroup for Animals (2017): Position Paper - Common Agricultural Policy Post 2020. Brussels.

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina (2018): Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes?: Paper prepared for presentation for the 162nd EAAE Seminar The evaluation of new CAP instruments: Lessons learned and the road ahead; April 26-27, 2018 Corvinus University of Budapest, Budapest, Hungary.

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina; Pufahl, Andrea (2017): ELER und Europa-2020-Strategie. Evaluierung der Beiträge und künftige Herausforderungen aus Sicht der Evaluation. Vortrag auf der MEN-D Jahresveranstaltung "ELER und die Strategie Europa 2020" am 25. Januar 2017 auf der Interntionalen Grünen Woche (IGW). Berlin, 25.01.2017. Online verfügbar unter https://www.eler-

evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Vortraege_Poster/Vortraege/2017/01_Grajewski_Pufahl_Faermann__ELER-Europa2020-IGW_20170125_Berlin.pdf, zuletzt geprüft am 18.04.2018.

Feindt, Peter; Heißenhuber, Alois; Krämer, Christine; Pahl-Wostl, Claudia; van Bers, Caroline; Thomas, Fabian; Wolters, Volkmar (2017): Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft: Plädoyer für eine neue Agrarpolitik. Berlin.

Forstner, Bernhard; Deblitz, Claus; Kleinhanß, Werner; Nieberg, Hiltrud; Offermann, Frank; Röder, Norbert et al. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie. Braunschweig.

Forstner, Bernhard; Duden, Christoph; Ellßel, Raphaela; Gocht, Alexander; Hansen, Heiko; Neuenfeldt, Sebastian et al. (2018): Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft - ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Johann-Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper 96).

Freistaat Sachsen (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Hg. v. Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Dresden.

French Ministry of Agriculture and Food (Hg.) (2016): A Reformed CAP for competitive, sustainable and resilient Agriculture. French contribution to the 29/31 May 2016 Informal Council on the post-2020 CAP. Paris.

Fresco, Louise O.; Poppe, Krijn J. (2016): Towards a Common Agriculture and Food Policy. Hg. v. Wageningen University Research. Wageningen.

Genossenschaftsverband (2017): Kein Winterschlaf für Agrargenossenschaften! Winterschulungen des Genossenschaftsverband. Genossenschaftsverband - Verband der Regionen. Paaren im Glien. Online verfügbar unter https://www.genossenschaftsverband.de/newsroom/pressemitteilungen/pressemitteilungen/kein-winterschlaf-fueragrargenossenschaften/, zuletzt geprüft am 29.01.2018.

Gömann, Horst; Bender, Andrea; Bolte, Andreas; Dirksmeyer, Walter; Englert, Hermann; Feil, Jan-Henning et al. (2015): Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen Report, 30).

Habeck, Robert; Häusling, Martin: Fundamente statt Säulen. Ressourcenschonend, tiergerecht und sozial nachhaltig! Plädoyer für eine Neuordnung der europäischen Agrarpolitik. Online verfügbar unter https://www.martin-

 $hae us ling. eu/images/150716_PP_Habeck_H\%C3\%A4 us ling_Fundamente_statt_S\%C3\%A4 ulen_final.pdf, zuletzt geprüft am 25.04.2018.$

Heubuch, Maria; Ostendorff, Friedrich; Rüße, Norwich; Voss, Bernd; Hahn, Martin (2016): Bäuerlich - ökologisch - nachhaltig. Der europäische Landwirtschaft schon jetzt eine Zukunft geben. Vorschläge zur Halbzeitbewertung und zur Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP). Brüssel, Berlin, Düsseldorf, Kiel, Stuttgart.

IFOAM EU Group (Hg.) (2017a): A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods. Brussels.

IFOAM EU Group (Hg.) (2017b): Vision Letter: ifoameu cap post 2020. For healthy farm, people and planet the next CAP reform must deliver public goods. Brussels.

Lehmann, Norbert (2017): Hogan: Wir werden die GAP nicht renationalisieren. Hg. v. agrarheute. Online verfügbar unter https://www.agrarheute.com/politik/hogan-gap-renationalisieren-541057, zuletzt geprüft am 16.07.2018.

LRF (2017): The future CAP post 2020. Hg. v. Federation of Swedish Farmers (LRF). Online verfügbar unter https://www.lrf.se/globalassets/dokument/politik--paverkan/jordbruks--och-handelspolitik/lrfs-cap-brev-till-eukommissionen.pdf, zuletzt geprüft am 28.04.2018.

Mahé, Louis-Pascal; Bureau, Jean-Christophe (2016): Research for AGRI Committee - The future of market measures and risk management schemes. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1. Brussels.

Matthews, Alan (2016): Research for AGRI Committee - The Future of direct payments. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1. Brussels.

Matthews, Alan (2018): By how much is the CAP budget cut in the Commission's MFF proposals? Online verfügbar unter http://capreform.eu/by-how-much-is-the-cap-budget-cut-in-the-commissions-mff-proposals/, zuletzt geprüft am 20.08.2018.

MIV (23.01.2018): Milchpolitik 2018: MIV spricht sich gegen Renationalisierung aus. Online verfügbar unter https://milchindustrie.de/pressemitteilungen/milchpolitik-2018/, zuletzt geprüft am 25.07.2018.

MLU-MV (2017): Veränderung anschieben. Vorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 aus Mecklenburg-Vorpommern. Hg. v. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

NABU (01.06.2018): GAP-Pläne der EU-Kommission sind ein Drama für die Artenvielfalt. Tschimpke: Merkel und Klöckner müssen dafür sorgen, dass für den Naturschutz ausreichend Mittel bereitgestellt werden. Online verfügbar unter https://www.presseportal.de/pm/6347/3958888, zuletzt geprüft am 25.07.2018.

Neumann, Helge; Carstens, Jan-Marcus; Dierking, Uwe (2015): Praxiserprobung eines neuen Bewertungsverfahrens für Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe. Ein Vorschlag für die Naturschutzberatung. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 47 (5), S. 142–148.

Neumann, Helge; Dierking, Uwe (2014): Ermittlung des "Biodiversitätswerts" landwirtschaftlicher Betriebe ind Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 46 (5), S. 145–152.

Oppermann, Rainer (2013): Maßnahmen zur effektiven Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft bis 2020. 2. Auflage. Hg. v. NABU-Bundesverband. Berlin.

Oppermann, Rainer; Fried, Anselm; Lepp, Natascha; Lepp, Tobias; Lakner, Sebastian (2016): Fit, fair und nachhaltig. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik. Eine Studie erstellt im Auftrag des NABU Bundesverbandes. Göttingen.

Ostendorff, Friedrich; Rüße, Norwich; Sengl, Gisela; Voß, Bernd; Feldmayer, Martina; Günther, Wolfram et al. (2017): Die gemeinsame Agrarpolitik in Europa: Neue Perspektiven für die Landwirtschaft schaffen. Autorenpapier Grüne Agrarspecher*innen zur gemeinsamen europäischen Agrarpolitik.

Pe'er, Guy; Lakner, Sebastian; Müller, Robert; Passoni, Gioele; Bontzorios, Vasileios; Clough, Dagmar et al. (2017): Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv). Halle-Jena-Leipzig.

Poppe, Krijn J. (2016): Hacking the CAP - Options to redesign the European Agricultural Policy. In: International Journal on Foodsystem Dynamics, S. 138-142.

Rèpublique Français (08.01.2018): NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES. Perspectives et attentes françaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. Paris, zuletzt geprüft am 15.01.2018.

Röder, Norbert; Ackermann, Andrea; Baum, Sarah; Birkenstock, Maren; Dehler, Marcel; Ledermüller, Sandra et al. (2018): Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umwelt-schutzes – GAPEval. Hg. v. Umweltbundesamt.

Rucinski, Piotr (2017): Poland's Priorities for Common Agricultural Policy after 2020. Hg. v. United States of America Departement of Agriculture (USDA).

SPD Netzwerk Agrar-& Ernährungswirtschaft (2016): Mit Vernunft für die Zukunft der ländlichen Räume. Positionspapier des SPD-Netzwerkes "Agrar- und Ernährungswirtschaft". Hg. v. SPD-Netzwerk Agrar- und Ernährungswirtschaft. Hannover.

Vrolijk, H.C.J.; Bont, C.J.A.M. de; van der Veen, H. B.; Wisman, J. H.; Poppe, K. J. (2009): Volatility of farm incomes, prices and yields in the European Union.

WBA (2010): Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik -Gutachten EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Hg. v. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Berlin.

WBA (2011): Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik - Stellungnahme. Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Berlin.

WBAE (2018): Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. Berlin.

Weingarten, Peter; Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina (2015): Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Helmut Karl (Hg.): Koordination raumwirksamer Politik - Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Forschungsberichte der ARL, 4), S. 23–49.

Wirz, Axel; Kasperczyk, Naja; Frieder, Thomas (2017): Kursbuch Agrarwende 2050 - ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland. Erstellt im Auftrag von Greenpeace. Hamburg.

WLV (2017): GAP-Vorschläge: WLV für stärkere Degression der Direktzahlungen und Förderung der Tierhaltung. Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband e.V. Münster. Online verfügbar unter http://www.wlv.de/im_fokus/agrarinfos/politik/2017/12/36523.php, zuletzt geprüft am 29.01.2018.

8 Anhang

Tabelle 4 Anzahl der ausgewerteten Dokumente sortiert nach Ländern und Kategorien*

	EU	BG	CZ	DE	DK	FI	FR	HR	HU	NL	PL	RO	SE	SK	Gesamt:
Legislative/Exekutive	9	2	2	5		1	2	2	2		3	2		2	32
Wissenschaft	5			6	1					3	1				16
Think Tank	2														2
Parteien				9											9
NGO**	5			14			1						2		22
Nachgelagerter produ- zierender Sektor	4			2											6
Gesamt:	25	2	2	36	1	1	3	2	2	3	4	2	2	2	87

^{*} Dokumente, die von mehreren Mitgliedstaaten oder von NGOs/Verbänden aus mehreren Staaten formuliert wurden, sind doppelt berücksichtigt worden.

^{**}Unter Kategorie wurden NGO-Interessenverbände aus den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft ausgewertete.

Tabelle 5 Studien, Positionspapiere und Stellungnahmen aus der agrarpolitischen Fachpresse mit agrarpolitischer Zielorientierung

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Agra-Europe / Hrsg. Agra- Europe, Presse- u. Infor- mationsdienst - Unabhän- giger europäischer Presse- u. Informationsdienst für Agrarpolitik u. Agrarwirt- schaft	Interview Christian Schmidt (2017): Sicherung einer vielfältigen Agrarstruktur als Markenkern von Jamaika. S. 15-17	47/17						х		
Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeut- schen Länder	Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020	Nov 17	x	x	x			x	x	x
Agri-Food Chain coalition	AFCC Statement - CAP After 2020: Fresh focus needed on sustainable food, jobs, growth, and innovation	Jul 17	x	x				x		
Agrarministerkonferenz (AMK) 2017	Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländli- chen Entwicklung	Mrz 17								x
Agricultural Markets Task Force	Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain. Report of the Agricultural Market Task Force	Nov 16						х		

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Arbeitsgemeinschaft bäu- erliche Landwirtschaft e. V.	Vorschlag für eine gerechte EU- Agrarpolitik nach 2020. Leistungen bäuer- licher Betriebe honorieren. Direkt- zahlungen mit Punktesystem qualifizie- ren. Mit Marktregeln Krisen vermeiden und Qualität stärken 2. Auflage	Jan 18							х	
Arbeitsgemeinschaft bäu- erliche Landwirtschaft e.V., BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Deutscher Tierschutzbund	Politikwechsel für ländliche Räume: Fünf- Punkte-Programm für bäuerliche Land- wirtschaft, Umwelt und Tierschutz	Jun 16							x	
Benning, Reinhild; Reichert, Tobias	Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik; Eine Analyse und Position von Reinhald Benning und Tobias Rei- chert, Germanwatch; Im Auftrag von Martin Häusling, MdEP	2016						х	x	х
Bertelsmann Stiftung	How Europe can deliver - Optimising the devision of competences among the EU and its member states	Dez 17						х	х	
BirdLife Europe, European Environmental Bureau, NABU	Is the CAP fit for purpose? Briefing: Evidence based fitness check assessment and lessons for policy	Nov 17							х	x

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelli- genter und krisen- fester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Björnsson, Sofia - Federa- tion of Swedish Farmers	The future CAP Post 2020	Apr 17		x					х	
BÖLW; bdew; Greenpeace; NABU; WWF	Zukunftschancen der Gemeinsamen Agrarpolitik für Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz nutzen	Jul 16							х	
Buckwell, Allan; Matthews, Alan; Baldock, David; Ma- thijs, Erik	CAP: Thinking Out of the Box - Further modernisation of the CAP - why, what and how?	2017								х
Bund ökologische Lebens- mittelwirtschaft	Starke Höfe, gesunde Umwelt, lebendige Dörfer: Für eine zukunftsfähige gemein- same Agrarpolitik der EU	Jul 17						х	x	
CDU /CSU	Für ein Deutschland in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021	2017						x		
CDU Bundesfachauschuss Landwirtschaft und ländli- cher Raum	Positionspapier zur Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik	Jan 16						х		х

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelli- genter und krisen- fester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
CEMA - European Agricul- tural Mechaninery	Towards a New Strategic Agenda for the Common Agricultural Policy (CAP) after 2020 - CEMA's contribution to the Mid- term Review of the CAP	Feb 15	X					х		
Copa Cogeca	The future CAP Post 2020	Apr 17		x				x		
Copa Cogeca	Press Release Future of food and farming: Copa Cogeca outline positive and nega- tive aspects of new EU plan at press event	Dez 17		х				х	х	
Council of the European Union	Outcome of the meeting of the Ministers of Agriculture of the Visegrad Group extended by Bulgaria, Romania and Slovenia (GV4 + 3) on 26 October 2016 in Warsaw	Nov 16		х				х	х	х
Council of the European Union	Pressemitteilung Vorläufige Einigung über die Lastenteilung bei der Emissionsreduzierung – ein weiterer großer Schritt hin zu den Zielen des Pariser Übereinkommens.	Dez 17							х	
CSU	Der Bayernplan - Klar für unser Land, Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017	2017						x	x	x

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Dalbert et. al	GAP - Ab jetzt gesellschaftliches Geld für gesellschaftliche Leistung - Positionspa- pier zur Gemeinsamen Agrarpolitik	Feb 17						x	x	
Dax, Thomas; Copus, Andrew	Research for AGRI Committee - the future of rural development policy IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1	Okt 16						x	x	х
De Schutter, Olivier; Hawkes, Corinna; Herren, Hans; Frison, Emile; Lang	Why we need a common Food Policy for the EU: An Open Letter to Mr Jean- Claude Juncker, President of the Europe- an Commission	Apr 16						х	х	
Deutsche Landwirtschafts- Gesellschaft e. V.	Landwirtschaft 2030 - 10 Thesen	Jan 17						х	х	х
Deutscher Bauernverband	Zukunft von Landwirtschaft und Ernäh- rung – Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 29. Nov. 2017	Feb 18						x	х	х
Deutscher Bauernverband	Momerandum Gestaltung der GAP bis 2020 und nach 2020. Erklärung des Deutschen Bauernverbandes (DBV) vom 8. Dezember 2015	Dez 15						х	х	х

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisen- fester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Deutscher Bauernverband	DBV und FNSEA für eine starke Gemeinsame Agrarpolitik in einem starken Europa. Joachim Rukwied (DBV) und Christiane Lambert (FNSEA) bekräftigen gemeinsames Engagement	Nov 17						х		
Deutscher Raiffeisenver- band e.V.	Positionen zur Bundestagswahl 2017	Feb 17		x	x					
Dierking, Uwe; Neumann, Helge	Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grund- lage für öffentliche Zahlungen – ein Vor- schlag zur Neuausrichtung der Gemein- samen EU-Agrarpolitik	Sep 16						х	х	
Dierking, Uwe; Neumann, Helge; Beckmann, Sönke; Metzner Jürgen	Gemeinwohlprämie - Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben	Aug 17						x	x	
Eurogroup for Animals	Position Paper - Common Agricultural Policy Post 2020								х	
Europäischer Rechnungs- hof	Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist.	Dez 17							x	

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrarsektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)	Maßgebliche Einflussfaktoren für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 (Ini- tiativstellungnahme)	Dez 16		x	x			х	x	x
European Association of Dairy Trade (Eucolait)	Eucolait views on the future CAP post 2020	Mrz 17			x			x		
European Commission	Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Commit- tee and the Committee of the regions	Nov 17						х	х	х
European Commission	Cork 2.0 Declaration "A Better Life in Rural Areas"	Sep 16					x	x	x	x
European Environmental Bureau; BirdLife Interna- tional	Uncap the truth - Spotlight on EU farm policy	Mai 16							x	
Eurpean Public Health Alliance	Three steps towards a healthy food future -Submission to the Informal EU Agriculture Council 30-31 May 2016	Mai 16							x	
Farm Europe	Global Food Forum – A new ambition for EU agri-food systems	2016						х	x	

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Federation of Swedish Farmers (LRF)	The futur CAP post 2020.	Apr 17						х	x	
Feindt, Peter; Heißenhu- ber, Alois; Krämer, Christi- ne; Pahl-Wostl, Claudia; van Bers, Caroline; Thomas, Fabian; Wolters, Volkmar; Früh-Müller, Andrea	Ein zukunftsfähiger Gesellschaftsvertrag mit Landwirtschaft: Ein Plädoyer für eine neue Agrarpolitik	Jan 17						x	x	
French Ministry of Agriculture and Food (alim'agri)	A Reformed CAP for competitive, sustainable and resilient Agriculture	Mai 16						x	x	x
Fresco, Louise O.; Poppe, Krijn J.	Towards a Common Agricultural and Food Policy	Sep 16						x	x	
Genossenschaftsverband	Kein Winterschlaf für Agrargenossen- schaften! Winterschulungen des Genos- senschaftsverband – Verband der Regio- nen. Paaren im Glien	Nov 17						х		

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisen- fester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Habeck, Robert; Häusling, Martin	Fundamente statt Säulen. Ressourcen- schonend, tiergerecht und sozial nachhal- tig! Plädoyer für eine Neuordnung der europäischen Agrarpolitik	Jul 15						x	х	х
Heubuch, Maria; Ostendorff, Friedrich; Rüße, Norwich; Voss, Bernd; Hahn, Martin	Bäuerlich - ökologisch - nachhaltig. Der europäische Landwirtschaft schon jetzt eine Zukunft geben. Vorschläge zur Halb- zeitbewertung und zur Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP)	Mrz 16						х	х	
IFOAM EU Group	A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet - Public money must deliv- er public goods	Jan 17						х	х	х
IFOAM EU Group	Vision Letter: ifoameu cap post 2020 - For healthy farm, people and planet the next CAP reform must deliver public goods	Jan 17						х	х	
Institute for European Environmental Policy	Some thougths on the CAP post 2020	Nov 14			x			х	x	
Jasper, Ulrich	Bäuerliche Leistungen honorieren - Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der zukünfti- gen EU-Agrarpolitik in: Agrarpolitik und soziale Lage	Jan 17							х	

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Mahé, Louis-Pascal; Bu- reau, Jean-Christophe	Research for AGRI Committee - The future of market measures and risk management schemes. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1	Okt 16						x	х	
Matthews, Alan	Research for AGRI Committee- The future of direct payments. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1	Okt 16						x	х	
Ministerium für Landwirt- schaft und Umwelt Meck- lenburg-Vorpommern	Veränderungen anschieben. Vorschläge für dieGemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 aus Mecklenburg- Vorpommern	Nov 17						х	х	х
Ministry of agriculture and Forestry (MMM)	CAP POST 2020 - Finnish preliminary views	Apr 17						x	x	x
Ministry of Agriculture and Rural Development	Common Agriculture Policy After 2020 – Polish Priorities	Mai 17		х	х				x	x
Mouvement pour une organisation mondiale de l'ariculture	White Paper - A new strategic course for CAP	Aug 16						х	х	
Netherlands Presidency of the Council of the Europe- an Union	Food of the Future - The Future of Food – Discussion Paper of the Netherlands Pres- idency							х	x	

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Oppermann, R.; Fried, A.; Lepp, N.; Lepp, T.; Lakner, S. im Auftrag des NABU	Fit, fair und nachhaltig -Vorschläge für eine nachhaltige EU-Agrarpolitik	Nov 16						х	x	х
Ostendorff et al.	Die gemeinsame Agrarpolitik in Europa: Neue Perspektiven für die Landwirtschaft schaffen. Autorenpapier Grüne Agrar- sprecher*innen zur gemeinsamen euro- päischen Agrarpolitik	Jan 17						х	х	х
Pe'er, G.; Lakner, S.; Müller, R.; Passoni, G.; Bontzorios, V.; Clough, D.	Is the CAP fit for purpose? An evidence- based-fitness-check assessment	Nov 17						x	x	x
Plattform Verbände	Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik - EU-Agrarpolitik für eine Qualitätsstrategie umbauen, Ziele für die GAP-Reform nach 2020 und Schritte des Übergangs in Deutschland 2017/2018	Mrz 17						х	х	х
Poppe, Krijn J.	Hacking the CAP - Options to redesign the European Agricultural Policy	2016						x	x	
Rèpublique Francais	Note des Autorités Francaises. Perspectives et attentes francaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.	Jan 18						х		

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisen- fester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
Rucinski, Piotr - USDA Global Agricultural Infor- mation Network	Poland's Priorities for Common Agricultural Policy after 2020	Sep 17		х						х
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET)	Jun 16								х
Scheele, Martin	Ernährung und Landwirtschaft der Zu- kunft. Mitteilung der Europäischen Kom- mission GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Präsentation 4. Vernet- zungstreffen Biodiversität im ELER	Jan 18								
Slovak Presidency of the Council of the European Union	Future of the Common Agricultural Policy — Presidency discussion paper- Informal ministerial lunch		х					х	х	х
SPD Netzwerk Agrar- und Ernährungswirtschaft	Mit Vernunft für die ländlichen Räume - Positionspapier des SPD-Netzwerkes "Ag- rar- und Ernährungswirtschaft"	Nov 16						х	х	х

Autor	Titel	Datum	Art. 39 (1) AEUV a) Steige- rung der landwirt- schaftli- chen Produk- tivität []	Art. 39 (1) AEUV b) Le- bensstan stan- dards [] in der Agrar- wirt- schaft	Art. 39 (1) AEUV c) Markt- stabili- tät	Art. 39 (1) AEUV d) Versor- sor- gungs- sicher- stel- lung	Art. 39 (1) AEUV e) Belie- ferung [] zu ange- messe- nen Preisen	KOM (2018) 392 final Art. 5 Intelligenter und krisenfester Agrar- sektors	KOM (2018) 392 final Art. 5 Umwelt- pflege /Klima- schutz/Um- welt und Klimaziele der EU	KOM (2018) 392 final Art. 5 Stärkung [] ländli- che Gebie- ten
SPD Konferenz der Sprecherinnen und Sprecher der Agrarpolitik der SPD-Fraktionen des Bundestages, des Abgeordnetenhauses, der Bürgerschaften und Landtage, sowie der SPD-Abgeordneten des Europäischen Parlaments	Hannoversche Erklärung	Apr 18						х	х	x
Visegrád Group Joint Statement	Pressemitteilung: Statement in the interests of preserving agricultural funding	Okt 17		x				x		x
Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband e. V.	GAP-Vorschläge: WLV für stärkere De- gression der Direktzahlungen und Förde- rung der Tierhaltung	Jan 18						x		
Wirz, Axel; Kasperczyk, Naja; Frieder, Thomas	Kursbuch Agrarwende 2050 - ökologisier- te Landwirtschaft in Deutschland / Er- stellt im Auftrag von Greenpeace	Jan 17						x	x	