



Timo Kaphengst, Sandra Naumann, Stephanie Schlegel

Analytischer Vergleich verschiedener Konzepte zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013

Input-Papier zum dritten Workshop innerhalb der Veranstaltungsreihe von BMU und BfN: "Nachhaltig und innovativ: Zukunft im ländlichen Raum - Perspektiven für naturverträgliches Wirtschaften nach 2013 "

Berlin, März 2010

Dieses Input-Papier wurde im Rahmen des F+E Vorhabens „Forum naturverträgliche Agrarpolitik 2013“ (FKZ 3508800500) erstellt.

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Kurzer Überblick zu den Konzepten.....	4
2.1	Konzept des Sachverständigenrates für Umweltfragen.....	4
2.2	Konzept nach Heißenhuber und Hofer et al.	5
2.3	Das NGO-Konzept.....	5
2.4	Konzept der niederländischen Regierung	6
3	Analytischer Vergleich der wesentlichen Strukturen und Merkmale der ausgewählten agrarpolitischen Konzepte	6
3.1	Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik	7
3.2	Heißenhuber (2008): Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013 und Hofer et al. (2009): Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der EU nach 2013	11
3.3	BirdLife et al. (2009): Proposal for a new EU Common Agricultural Policy	15
3.4	European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook (2008)	20
3.5	Zusammenfassung	24

1 Einleitung

Im Jahre 2008 startete das Bundesumweltministerium (BMU) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) die Veranstaltungsreihe "Nachhaltig und innovativ: Zukunft im ländlichen Raum. Perspektiven für naturverträgliches Wirtschaften 2013."

Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, innovative und integrierte Konzepte für ländliche Räume vor dem Hintergrund der neuen Finanzierungsperiode der EU nach 2013, die mit einer Grundsatzdiskussion über die Förderstrukturen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einhergeht, zu entwickeln. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben neben einer Auftaktkonferenz und einer Konferenz zu den ökologischen Zukunftsmärkten für ländliche Räume zwei Workshops stattgefunden, in denen mit Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Verbänden über die Vor- und Nachteile der aktuellen Agrarpolitik diskutiert und bestimmte Elemente einer effektiveren Förderstruktur zur Erreichung der Ziele im Natur- und Umweltschutz nach 2013 identifiziert wurden.

Im dritten Workshop der Veranstaltungsreihe vom 26.-27. Mai 2010 wird es darum gehen, aktuelle Vorschläge für eine Förderarchitektur nach 2013, die von verschiedenen Akteuren in den aktuellen Diskussionsprozess eingebracht wurden, zu vergleichen und zu bewerten, um letztlich einen Beitrag zur Positionsentwicklung des BfN zur Weiterentwicklung und Ausrichtung der GAP nach 2013 zu leisten. Als Input für die Diskussion werden in diesem Papier vier derzeit diskutierte Vorschläge zur Zukunft der GAP beschrieben und anhand hierfür relevanter Parameter verglichen.

Die Diskussion über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik wird derzeit auf europäischer und nationaler Ebene intensiv geführt. Eine Vielzahl von Konzepten und Stellungnahmen werden fortwährend veröffentlicht, die eine mehr oder weniger starke Reform der derzeitigen Agrarpolitik fordern. Vom Hintergrund des neuen EU Finanzrahmens nach 2013 ist zudem fraglich, ob das Gesamtbudget des Agrarhaushaltes so hoch bleibt wie bisher. Eine Reform der Agrarpolitik, wie in den hier ausgewählten Konzepten vorgeschlagen, hätte zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die zukünftige Allokation von Fördermitteln.

Die untersuchten Vorschläge spiegeln ein breites Spektrum unterschiedlicher Ansätze und Akteure wieder:

- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Stellungnahme Nr. 14, November 2009.
- Heißenhuber, A. (2008): Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013.; Hofer, E., C. Hebauer; H. Hoffmann und L. Kirner (2009): Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der Europäischen Union nach 2013 Grundlagenbericht. Juli 2009.
- BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements- EU Group and WWF – World Wide Fund for Nature (2009): Proposal for a new EU Common Agricultural Policy. Dezember 2009.
- Niederländische Regierung (2008): European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook. September 2008.

Die Auswahl der Vorschläge erfolgte auf Basis pragmatischer Überlegungen und beschränkt sich auf die Konzepte, die bis zum Januar 2010 veröffentlicht wurden:

Zum einen wurde darauf geachtet, dass die Vorschläge eine gewisse konzeptionelle Breite aufweisen. Ein Vergleich zwischen den Vorschlägen wäre nicht möglich gewesen, wenn sich einige nur auf bestimmte Elemente der Agrarpolitik (wie etwa nur die Direktzahlungen, nur Cross Compliance oder nur die Förderung der ländlichen Entwicklung) diskutiert hätten. In diesem Input-Paper geht es darum, Vorschläge miteinander zu vergleichen, die die gesamte Förderarchitektur betrachtet und eine Umstrukturierung "in der gesamten Breite" entwickelt haben. Zudem wurden Papiere, bei denen es sich eher um politische Stellungnahmen als um konzeptionelle Ausarbeitungen handelt, von der Auswahl ausgeschlossen.

Zweitens befinden sich in der Auswahl Konzepte unterschiedlicher Akteursgruppen. Dabei wurde berücksichtigt, dass es sich bei der Auswahl um eine möglichst ausgewogene Mischung von Akteuren handelt, die sich am Diskurs zur Zukunft der GAP beteiligen. Unter den ausgewählten Konzepten befinden sich eines einer nationalen Regierung, zwei von Seiten der Wissenschaft, wobei der SRU ein wissenschaftliches Gremium darstellt, was im Auftrag der Regierung eingesetzt wurde, und eines von den Umweltverbänden.

Drittens wurde darauf geachtet, dass die Vorschläge auf die aktuellen Herausforderungen, wie sie im Health Check formuliert wurden, Bezug nehmen oder zumindest darauf angewendet werden können. Mit anderen Worten haben aktuelle Vorschläge gegenüber älteren, die zu Zeitpunkten erstellt wurden, in denen im Diskurs noch andere Schwerpunkte eine Rolle spielten als diejenigen, die aus dem Health Check hervorgegangen sind, den Vorzug erhalten.

In der Analyse werden die einzelnen Konzepte hinsichtlich verschiedener Parameter (Ziele, Finanzierung und Förderstruktur, Instrumente etc.) systematisch miteinander verglichen und Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet.

2 Kurzer Überblick zu den Konzepten

2.1 Konzept des Sachverständigenrates für Umweltfragen

Im November 2009 veröffentlichte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die Stellungnahme: „Für eine zeitgemäße gemeinsame Agrarpolitik“. Der SRU setzt sich darin mit der Frage auseinander, welche Anforderungen aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes an eine Reform der europäischen Agrarpolitik gestellt werden müssen, und macht Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung der Schwerpunkte der GAP. Die Gestaltung der in der Stellungnahme vorgeschlagenen (drei) Honorierungsformen und Instrumente folgt dabei der Grundidee, die bisherige GAP zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik weiterzuentwickeln, indem die Verteilung von finanziellen Mitteln eng an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt wird. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen wurde im Jahr 1971 von der Bundesregierung eingerichtet und gehört zu den ersten Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung für die deutsche Umweltpolitik.

2.2 Konzept nach Heißenhuber und Hofer et al.

Das vom Agrarökonom Alois Heißenhuber¹ (2008) verfasste Konzept basiert auf der Annahme, dass die derzeit gewährten Direktzahlungen in der EU ungleich verteilt sind² und die Argumente für deren ursprüngliche Einführung nicht mehr zutreffen. Somit müssen die Direktzahlungen gegenüber dem Steuerzahler bzw. der Gesellschaft neu begründet werden. Heißenhuber orientiert sich in seinem Ansatz an den Förderinstrumenten der bisherigen GAP, schlägt jedoch ein 3-Stufen-Modell anstelle des derzeit angewandten 2-Säulenprinzips vor. Hofer et al. (2009) haben dieses 3-Stufen-Modell weiterentwickelt und sich im Speziellen mit der Ausgestaltung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft der EU nach 2013 beschäftigt.

Heißenhubers' Konzept fokussiert weniger auf die Ziele, die mit der GAP erreicht werden sollen, sondern geht eher auf die Rechtfertigung der Direktzahlungen ein. In diesem Sinne soll durch die Direktzahlungen eine Grundleistung für die öffentlichen Güter sichergestellt werden. Ergänzend dazu sollen weiterführende Leistungen durch die Landwirte auf freiwilliger Vertragsbasis erbracht werden. Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, Hochwasserschutz, Wassermanagement und zum Schutze von Biodiversität werden dabei genannt.

2.3 Das NGO-Konzept

Das NGO-Konzept wurde von fünf internationalen bzw. europäischen Nichtregierungsorganisationen (BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements- EU Group und der WWF – World Wide Fund for Nature) erarbeitet, die sich vorrangig für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung engagieren. Die NGOs plädieren für eine weitreichende Reform der derzeitigen GAP hinsichtlich ihrer Ziele, Prinzipien und der Förderstruktur. Diese Forderung basiert auf der Einschätzung, dass die bisherige GAP weder effizient noch nachhaltig ist und die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft nicht hinreichend honoriert wird. Relevanten Herausforderungen wie denen des Klimawandels und des Biodiversitätsschutzes könnten mit der aktuellen GAP nicht hinreichend begegnet werden, da die Instrumente teilweise noch auf die Erfüllung historischer und überholter Zielstellungen ausgerichtet sind. Das Ziel dieses Konzeptes ist eine nachhaltige Landwirtschaft, die Umsetzung von Maßnahmen im Umwelt- und Ressourcenschutz (insbesondere im Klima-, Biodiversität- und Wasserschutz) und die Bereitstellung öffentlicher Güter. Vor diesem Hintergrund entwickelt das Konzept fünf verschiedene Fördermodule, die je nach regionalen und nationalen Gegebenheiten und Zielen miteinander kombiniert werden können. Die Grundprinzipien, die diesem Konzept zugrunde liegen, sind „*Public money for public goods*“

¹ Leiter des Lehrstuhls für Wirtschaftslehre des Landbaues an der TU München; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik sowie des Beirats für Biodiversität und genetische Ressourcen des BMELV und Leiter des wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum; Arbeitsschwerpunkte: Verfahrensoptimierung unter Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Kriterien; Betriebsoptimierung unter veränderten Rahmenbedingungen, Nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes

² Es wird festgestellt, dass mehrere parallele Entkopplungsvarianten mit extremen Unterschieden in der Höhe der Zahlungsansprüche nicht von Dauer sein können.

(wenn die erbrachten Leistungen über das vorgeschriebene Maß hinausgehen) und die Einhaltung des Verursacherprinzips, das auf alle landwirtschaftlichen Tätigkeiten angewendet werden soll. Die NGOs betonen zudem die Bedeutung von Themen, die nicht expliziter Untersuchungsgegenstand des Konzeptes, aber für die Nachhaltigkeit der GAP ebenfalls von Bedeutung sind: Hierzu gehören etwa die Regulierung der Agrarmärkte, internationale Handelsabkommen, Tierschutzstandards sowie konsum- und landnutzungsbezogene Politiken.

2.4 Konzept der niederländischen Regierung

In den Niederlanden nehmen die Direktzahlungen gut 95 % des gesamten Agrarbudgets ein. Nach Ansicht der niederländischen Regierung führen diese Zahlungen nur zu einem begrenzten Maße zu gesellschaftlich erwünschten Werten (*socially desirable values*)³. Zudem würde die hohe Dynamik des niederländischen Agrarsektors und der ländlichen Regionen erfordern, dass mehr Mittel in Unternehmensentwicklung und Innovationen investiert werden würden. Basierend auf den Empfehlungen des Sozial- und Ökonomierates der Niederlande macht die niederländische Regierung Vorschläge zu einer deutlichen, aber schrittweisen Umgestaltung der GAP. Im Zeitraum 2014 bis 2020 sollen die Direktzahlungen dauerhaft in zielgerichtete Zahlungen umgewandelt werden. Dabei stehen als Ziele die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktausrichtung des Landwirtschaftssektors bei nachhaltiger Bewirtschaftung sowie Nahrungssicherheit und die Erbringung gesellschaftlich erwünschter Leistungen im Vordergrund des Konzeptes. Als Basis für die Berechnung zukünftiger Zahlungen dient ein regional differenziertes Cluster-Modell, das Betriebe gemäß ihrer natürlichen und administrativen Nachteile sowie ihrem Beitrag zu gesellschaftlichen Leistungen einteilt.

3 Analytischer Vergleich der wesentlichen Strukturen und Merkmale der ausgewählten agrarpolitischen Konzepte

Um die Konzepte aussagekräftig miteinander zu vergleichen, werden agrarpolitisch relevante Parameter definiert, anhand derer die Konzepte im Einzelnen analysiert werden. Dabei werden drei Teilbereiche mit entsprechenden Fragestellungen voneinander unterschieden:

1) Ziele und Grundprinzipien

- Was ist die zentrale Zielstellung des Konzeptes bzw. auf welche Themenbereiche wird ein besonderer Schwerpunkt gelegt (z.B. Natur-/Umweltschutz, Wettbewerbsförderung)?
- Auf welchen Grundprinzipien basiert das Konzept (z.B. *public money for public goods*, *Verursacherprinzip*, *Gemeinlastprinzip* etc.)?

2) Förderstruktur und Finanzierung

³ Dieser Begriff kann hier mit öffentlichen Gütern und Leistungen übersetzt werden.

- Wie soll die zukünftige Agrarpolitik grundsätzlich aufgebaut werden, wie stark ist die vorgeschlagene Struktur an das aktuelle 2-Säulenmodell angelehnt?
- Welches sind die Hauptförderinstrumente der neuen Agrarpolitik und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?
- Wie hoch ist das Fördervolumen der einzelnen Instrumente und welche Rolle spielen die EU und die Mitgliedstaaten jeweils bei der Finanzierung?
- Wie hoch ist das Gesamtbudget?

3) Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

- Welche bestehenden GAP-Instrumente der 1. und 2. Säule mit Relevanz für den Natur- und Umweltschutz werden in dem Konzept berücksichtigt und/oder wie werden diese ausgestaltet? Hierbei wird insbesondere die Ausgestaltung der Instrumente Cross Compliance, Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und LEADER untersucht.

In den Tabelle 1 und 2 (S. 27ff) werden die Analyseergebnisse und in aggregierter Form zusammengefasst, um einen unmittelbaren und übersichtlichen Vergleich der verschiedenen Konzepte zu ermöglichen.

3.1 Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik

Ziele und Grundprinzipien

Ziel der vom SRU formulierten Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik ist es, die GAP zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik weiterzuentwickeln. Die Verteilung finanzieller Mittel soll dabei grundsätzlich nur noch an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt werden. Gemäß SRU ist der Natur und Umweltschutz das wichtigste öffentliche Gut, das von der Landwirtschaft bereitgestellt werden muss. Innerhalb des Natur- und Umweltschutzes wird den Zielen des Klima- und Biodiversitätsschutzes besondere Bedeutung beigemessen. Daneben werden auch andere wichtige Umweltdienstleistungen wie Bodenfruchtbarkeit, Hochwasserschutz, Wasserqualität sowie soziale und kulturelle Gesichtspunkte benannt.

Die vom SRU vorgeschlagenen Honorierungsformen und Instrumente der zukünftigen GAP sollen diesen Zielen gerecht werden. Darüber hinaus betont der SRU, dass die vorgeschlagene Strategie auch neue Einkommens- und Diversifikationsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe gerade in benachteiligten Gebieten bietet. Eine Einkommenssicherung für die Landwirtschaft solle gemäß SRU hingegen in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden. Das Ziel der Versorgungssicherheit sei ebenfalls über andere Instrumente

besser zu erreichen⁴. Dennoch leistet auch das vom SRU vorgeschlagene Konzept insofern einen Beitrag zur Versorgungssicherheit, als dass Ökosystemdienstleistungen wie der langfristige Erhalt der Bodenfruchtbarkeit als Grundlage für die (Nahrungsmittel-)Produktionskapazität des Bodens honoriert werden.

Förderstruktur und Finanzierung

Gemäß SRU ist eine Umorientierung der Mittel der GAP Voraussetzung dafür, dass die Landwirtschaft einen stärkeren Beitrag zum Schutz von Natur und Umwelt leisten kann. Aber auch für den Umwelt- und Naturschutz selbst gibt es nach Auffassung des SRU keine Alternative zu einer Neuausrichtung der GAP, da neben dem LIFE-Programm für Fördermaßnahmen im Umweltbereich keine weiteren und im Vergleich zur GAP ebenso flächenwirksamen Fördermittel zur Verfügung stehen.

Die Finanzierung der vom SRU vorgeschlagenen Umweltleistungen ist über eine Umwidmung der GAP-Mittel sicherzustellen. Ein Großteil der Mittel soll weiterhin direkt an landwirtschaftliche Betriebe gezahlt werden, allerdings nach einem neuen Vergabemuster: Vom neuen System profitiert dabei am meisten, wer im stärksten Maße öffentliche Leistungen bereitstellt (S.15). Konkret schlägt der SRU die Einführung von drei Honorierungsformen bzw. drei Instrumenten vor:

Eine ökologische Grundprämie

Mit der Einführung einer ökologischen Grundprämie soll dem Ziel nachgekommen werden, eine flächendeckende Erbringung von Mindestleistungen für den Umwelt- und Naturschutz sicherzustellen. Mit der ökologischen Grundprämie werden die Kosten für die Einhaltung ergänzender Standards für Umwelt- und Naturschutz ausgeglichen, die über die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich des Ordnungsrechts hinausgehen⁵. Die Prämiensätze sollen sich dabei im Sinne der Effektivität des Fördermitteleinsatzes an den tatsächlichen „Kosten der Landwirte (inklusive der Opportunitätskosten)“, die bei der Produktion aufgrund der im Vergleich zu heutigen Umweltstandards höheren Auflagen entstehen, orientieren und können entsprechend „regional variieren“. Die anvisierte Kopplung der Prämien an die Produktion öffentlicher Güter bedeutet dabei gemäß SRU auch, dass nicht alle Landwirte eine ökologische Grundprämie erhalten werden, da nicht alle Landwirte öffentliche Güter bereitstellen.

Zur Spezifizierung der Leistungen, für die eine Honorierung durch die ökologische Grundprämie ermöglicht werden soll, sieht der SRU folgende Ansatzpunkte:

Nur Landwirte, die 10 % ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als „ökologische Vorrangflächen“⁶ bereitstellen, auf denen „ökologisch negative Bewirtschaftungspraktiken unterbleiben“, sollen eine solche ökologische Grundprämie beanspruchen können. Im Sinne einer Anpassung an regionale Gegebenheiten „kann sich der SRU vorstellen, dass die Mitgliedsländer einen Katalog von potenziellen „ökologischen Vorrangflächen“ wie zum Beispiel Hecken, Buntbrachen,

⁴ Genannt werden zum Beispiel Sicherungsmaßnahmen wie die Vorratshaltung von Grundnahrungsmitteln und entsprechende Verteilungsmaßnahmen.

⁵ Die organisatorische Grundlage hierfür soll das InVeKoS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) sein.

⁶ Die ökologischen Vorrangflächen sollen zudem einen ökologischen Ausgleich für die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung auf EU-Ebene bieten.

Ackerschonstreifen, Blühflächen oder Blühstreifen oder minimal gedüngte Wiesen und Weiden für ihre spezifische Region festlegen.“

Zusätzliche Voraussetzung für den Erhalt der Grundprämie ist die Einhaltung von Mindeststandards auf dem gesamten Betrieb, die die Erhaltung der Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ sicherstellen. Für diese Mindeststandards werden einige Beispiele genannt: Vermeidung von Erosion, die Erhaltung organischer Substanz im Boden und der Schutz der Bodenstruktur, die Instandhaltung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Flächen, die Erhaltung von Landschaftselementen sowie die Einhaltung einer dreigliedrigen Fruchtfolge.⁷ Als Orientierung für eine Spezifizierung dieser Mindeststandards wird auf bestehende Vorschläge zur Weiterentwicklung der GAP verwiesen.⁸

Aufgrund ihrer ökologischen Bedeutung wird darüber hinaus ein Aufschlag auf den regionalen Vergütungssatz für Dauergrünland⁹ und Flächen des ökologischen Landbaus vorgeschlagen.

Agrarumweltmaßnahmen

Die oben angegebenen Mindestleistungen sollen durch punktuelle Maßnahmen ergänzt werden, die in etwa den heutigen Agrarumweltprogrammen und einem großen Teil des jetzigen Vertragsnaturschutzes¹⁰ entsprechen.

Der SRU geht dabei davon aus, dass für die Umsetzung der Vorgaben aus dem nationalen Naturschutzrecht sowie internationaler Verpflichtungen eine deutliche Erhöhung der Mittel zur Finanzierung von Agrarumweltmaßnahmen notwendig wird. Für Deutschland würde dies eine Verdopplung der Mittel bedeuten. Über die Höhe der Vergütungen (etwa ob eine Anreizkomponente vorgesehen ist) werden keine Angaben gemacht.

Landschaftspflegemittel

Mit Landschaftspflegemitteln sollen Umwelt- und Naturschutzleistungen direkt gefördert und ökologisch wichtige Kulturlandschaften erhalten werden, etwa durch extensive Viehhaltung¹¹. Ein zwingender Bezug zur Landwirtschaft ist dabei nicht erforderlich. Landschaftspflegemittel sollen laut SRU vorrangig auf Flächen eingesetzt werden, die ökonomisch wenig ertragreich

⁷ Da an anderer Stelle des Gutachtens (S.16) die bestehenden Cross-Compliance Regelungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Agrarflächen als für den Biodiversitätsschutz nicht ausreichend angesehen werden, ist anzunehmen, dass der SRU im Vergleich zu den heutigen GAEC/GLÖZ Regelungen (*good agricultural and environmental conditions/ guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand*) auf anspruchsvollere Standards abzielt.

⁸ Verwiesen wird hierbei auf Oppermann, R. (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim: Institut für Agrarökologie und Biodiversität.

⁹ Weitere Agrarumweltmaßnahmen können gemäß SRU auf das erhaltene Grünland „aufgesetzt“ werden, wie z.B. Weide- und Extensivierungsprämien.

¹⁰ Als Beispiele werden Extensivbeweidung, Biotopverbundmaßnahmen, Maßnahmen zur Minderung klimaschädlicher Gase, zum Hochwasserschutz, die Umwandlung von Acker in Grünland in Natura 2000 Gebieten und andere Maßnahmen genannt.

¹¹ Auch traditionelle Agroforstsysteme werden als Ökosysteme von besonderer Eigenart und Biodiversität eingeschätzt, für die der Einsatz der Landschaftspflegemittellaut gemäß SRU infrage kommt.

sind, sodass hier eine Aufgabe der Produktion droht, die aus naturschutzfachlicher Sicht negativ zu beurteilen wäre¹².

In der Frage der allgemeinen Finanzierung des Honorierungssystems wendet sich der SRU gegen eine Renationalisierung der Finanzierung von Umwelt- und Naturschutzleistungen der Landwirtschaft. Dies wird mit den Verpflichtungen der EU im Rahmen von internationalen Abkommen im Umweltschutz begründet, aus der eine Mitverantwortung für die Finanzierung von Umwelt- und Naturschutz auf der Fläche abgeleitet wird. Ein hoher Kofinanzierungsanteil bedeute zudem, dass die Durchführung von Maßnahmen an die finanziellen Möglichkeiten und Prioritäten der Mitgliedstaaten gebunden sei. Aus diesem Grund schlägt der SRU vor, dass die ökologische Grundprämie inklusive möglicher Aufschläge, die zukünftig umfangreicheren Mittel für Agrarumweltmaßnahmen und die Landschaftspflegemittel vollständig von der EU finanziert werden. „Alle anderen Maßnahmen, die dem Umwelt- und Naturschutz dienen, sollten weiterhin in Kofinanzierung erfolgen.“ Laut SRU sollen in bestimmten Fällen auch Abweichungen im Grad der Kofinanzierung in Erwägung gezogen werden.

Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

Ein wesentlicher Unterschied zur bestehenden Architektur der GAP ist die Grundannahme und Forderung des SRU, dass in einer zukünftigen Agrarpolitik ordnungsrechtliche Mittel eine wichtige(re) Rolle spielen, da es „nicht möglich sein [wird], alle gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft über Honorierungen zu erreichen.“ Deshalb sei es „notwendig, die Einhaltung bestehender Umwelt- und Naturschutzgesetze, die derzeit über die Cross Compliance abgesichert werden, anderweitig sicherzustellen. Dazu muss der Vollzug des EU-Rechts und der nationalen Gesetzgebungen gestärkt werden.“

Für Cross Compliance würde das heißen, dass wenn - wie in der Stellungnahme vom SRU gefordert - zukünftig keine leistungsunabhängigen Direktzahlungen mehr geleistet werden, auch die daran geknüpften Cross Compliance Anforderungen entfielen. Ohnehin bezweifelt der SRU, dass Cross Compliance in der Vergangenheit die Einhaltung des Ordnungsrechtes tatsächlich in „erheblichen Umfang“ verbessert hätte¹³. Der SRU schlussfolgert deshalb, dass eine stärkere Durchsetzung des Ordnungsrechtes erreicht werden müsse: „Dazu sind verschiedene Maßnahmen nötig. Vor allem sollte der Vollzug des Umwelt-, Tierschutz- und Gesundheitsrechts durch europäische und nationale Maßnahmen so gestaltet werden, dass die wegfallenden Kontrollen ersetzt und günstigstenfalls ausgebaut werden. Wünschenswert wäre es, die Kontrollen mit einem Beratungssystem zu koppeln und zu koordinieren.“ Im Gegensatz zu den bisher „typischerweise in der Landwirtschaft zur Durchsetzung von Umweltbelangen verwendeten Instrumente – Subventionen und auf unterschiedliche Gesetze verteiltes Ordnungsrecht – könnten stärker als bisher durch einen breiteren Instrumentenmix ergänzt werden.“ Die Palette der beispielhaft genannten Instrumente reicht dabei von Information und

¹² Für die Erbringung der Landschaftspflege kommen gemäß SRU am ehesten Landwirte in Frage, die die traditionellen Praktiken weiterführen. Sie sollen jedoch gleichzeitig auch offen für andere sein, die sich auf Landschaftspflege spezialisieren wollen.

¹³ Zweifel an der ökologischen Effektivität äußert der SRU auch vor dem Hintergrund geringer Kontrollraten und den zum Teil eher an Überprüfbarkeit als an ökologischer Wirksamkeit orientierten Prüfkriterien.

Beratung über „Selbstverpflichtungen, ökonomische Instrumente¹⁴, Abschaffung von falschen Anreizen bis hin zu Vollzugsberichtspflichten für die Mitgliedsstaaten und der Einrichtung von Arbeitsgruppen zwischen mitgliedsstaatlichen Vollzugsbehörden.

Die 2-Säulen Architektur der GAP wird vielmehr ersetzt durch drei kombinierbare Honorierungsformen bzw. Instrumente (der ökologischen Grundprämie, Agrarumweltmaßnahmen sowie Landschaftspflegemitteln) in denen jedoch auch viele Instrumente insbesondere der bisherigen 2. Säule in zum Teil anderen Förderungsformen fortgeführt werden.

In Hinblick auf den Weiterbestand der Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete¹⁵ werden keine konkreten Aussagen gemacht, jedoch bestehen inhaltliche Überlappungen zu den vom SRU vorgeschlagenen Landschaftspflegemittel.

3.2 Heißenhuber (2008): Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013 und Hofer et al. (2009): Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der EU nach 2013

Ziele und Grundprinzipien

Heißenhubers' Ansatz verfolgt eine differenzierte Agrarpolitik, die sich zwischen den Extrempositionen einer reinen Orientierung auf die landwirtschaftliche Produktion (*farming*)¹⁶ und einer multifunktionalen Landwirtschaft (*Agrikultur*)¹⁷ ansiedelt. Heißenhuber stellt die Argumente für die gegenwärtigen Direktzahlungen in der EU in Frage und betont die Notwendigkeit, zukünftig die Agrarförderung und die regionale Verteilung der Zahlungen innerhalb der EU¹⁸ gegenüber dem Steuerzahler besser zu begründen.

Heißenhubers' Modell verfolgt wie in der aktuellen GAP das Ziel einer einheitlichen Vergütung von Gemeinwohlleistungen¹⁹ und eine Ausgleichzahlung für die Einhaltung von Standards²⁰ (nach dem Gemeinlastprinzip), die die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben. Diese Direktzahlungen sollen flächendeckend gewährt werden, während daneben zusätzliche und freiwillig erbrachte Leistungen der Landwirte in speziellen Bereichen der

¹⁴ Ein Beispiel dafür wäre die vom SRU vorgeschlagene Pflanzenschutzmittelabgabe.

¹⁵ less favoured areas – LFA

¹⁶ D.h. Bewirtschaftung gemäß den Fachgesetzen ohne bewusste Einschränkung. Einkommen werden nur über den Markterlös erzielt.

¹⁷ D.h. die Bewirtschaftung erfolgt unter besonderer Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Forderungen; Einkommenskombination aus Nahrungsproduktion, Energieproduktion, Dienstleistungen, öffentlichen Gütern (z.B. Landschaftsbild, Klimaschutz etc.)

¹⁸ Heißenhuber kritisiert die unfaire Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten, welche unter anderem zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

¹⁹ Hofer et al. (2009) spricht von der „Sicherstellung der Grundleistung für die öffentlichen Güter“ durch die flächendeckende Bewirtschaftung und bodengebundene Tierhaltung.

²⁰ Dabei bezieht sich Heißenhuber auf die Einhaltung von Auflagen im Ressourcen- und Tierschutz sowie auf Standards im Gesundheits- und Hygienebereich (wie sie derzeit unter Cross Compliance zu finden sind).

landwirtschaftlichen Praxis vorgesehen sind. Dabei wird zwischen EU-relevanten Maßnahmen (*top-down*) in den Bereichen des Klimaschutzes, Wassermanagements, Hochwasserschutzes und Biodiversitätsschutzes und Maßnahmen, die insbesondere für die Mitgliedstaaten und Regionen von Interesse sind (*bottom-up*), unterschieden.

Förderstruktur und Finanzierung

Zur besseren Erreichung der Ziele schlagen Hofer et al. (2009), basierend auf Heißenhuber (2008), ein 3-Stufen-Modell vor, das sich vom Grundsatz her dem bisherigen 2-Säulen-Modell der GAP anlehnt (siehe Abb. 1). Die 1. Stufe entspricht in dem Konzept der derzeitigen 1. Säule (marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen) und die 2. und 3. Stufe der aktuellen 2. Säule (Ländliche Entwicklung). Die einzelnen Komponenten schließen sich nicht aus, sondern sollen sich ergänzen. Somit erbringt die Landwirtschaft eine Grundleistung (1. Stufe), die durch weiterführende Maßnahmen in der 2. und 3. Stufe ergänzt werden.



Abbildung 1: 3-Stufen-Modell der zukünftigen GAP nach Hofer et al. 2009 (S. 118). Das Modell kann als Weiterentwicklung des Vorschlags von Heißenhuber betrachtet werden.

Mit den Zahlungen in der 1. Stufe soll nach dem Gemeinlastprinzip die Existenz der Landwirtschaft und damit eine Grundleistung als Voraussetzung für die Erbringung öffentlicher Güter sichergestellt werden. Die 1. Stufe sieht eine europaweit einheitliche Grundvergütung (in Form von Direktzahlungen pro Hektar Nutzfläche) für die Einhaltung von Standards in den Bereichen Ressourcenschutz, Tierschutz und Hygiene vor. Dies wird bereits durch das landwirtschaftliche Fachrecht geregelt und entspricht den geltenden Cross Compliance-

Vorschriften. Die hier flächendeckend gewährten entkoppelten Direktzahlungen sollen den landwirtschaftlichen Erzeugern nicht nur Wettbewerbsnachteile auf dem internationalen Markt kompensieren, sondern auch eine Absicherung gegen signifikante Ertrags- bzw. Einkommenseinbrüche ermöglichen. In den benachteiligten Gebieten müssen die Zahlungen erhöht werden, damit dort die Landwirtschaft erhalten bleibt. Die 1. Stufe enthält deshalb eine Flächenzahlung und eine Zahlung für die bodengebundene Tierhaltung. In den benachteiligten Gebieten soll eine Ausgleichszulage für beide Bezugsgrößen ausgerichtet werden (siehe Abb. 2). Die 1. Stufe soll zu 100 % aus EU-Mitteln finanziert werden.

Die derzeitige 2. Säule soll zukünftig in eine 2. und 3. Stufe ausdifferenziert werden. Dabei sollen spezifische Maßnahme zur Erhaltung der Biodiversität und für traditionelle Landschaften finanziert werden. Hofer et al. (2009) gehen dabei davon aus, dass die Grundleistungen aus der ersten Stufe nicht ausreichen, um alle Ziele im Bereich der öffentlichen Güter zu erreichen.

Bei den Zahlungen der 2. Stufe handelt es sich um die Honorierung freiwilliger Leistungen, so wie es bisher bei den Agrarumweltprogrammen vorgesehen war. Damit sollen Ziele der EU wie z.B. Biodiversität, Wassermanagement und Hochwasserschutz erreicht werden. Für jedes Ziel gibt es einen Katalog von Leistungen, für die Fördermittel bereitgestellt werden (*top down*). Wie bisher erfolgt die Programmierung auf EU-Ebene, die Ausgestaltung der Maßnahmen hingegen auf regionaler bzw. Länderebene. Die Mitgliedstaaten werden sich wie bisher an der Finanzierung beteiligen und über die Höhe der Zahlungen mitbestimmen. Der Anteil der EU liegt bei der Finanzierung in der Regel über 50 Prozent.

In der 3. Stufe sind die Zahlungen für Programme von Mitgliedstaaten und Regionen ausgerichtet, die mit den Zielen der EU in Einklang stehen. Dies umfasst zusätzliche Leistungen, die über den Katalog der 2. Stufe hinausgehen. Diese Maßnahmen sollen vollständig durch lokale Behörden und Organisationen in Abstimmung mit dem entsprechenden Mitgliedstaat gestaltet werden (*bottom up*). Die Programme werden dann von den Mitgliedstaaten bei der EU eingereicht, um eine Kofinanzierung von der EU zu erhalten. Für diese Art der Maßnahmen liegt der Anteil der EU liegt normalerweise unter 50 %. Auf diese Weise soll ähnlich wie in den LEADER-Programmen um die begrenzten EU Mittel konkurriert werden. In Abbildung 2 werden die Komponenten der einzelnen Stufen übersichtlich dargestellt.

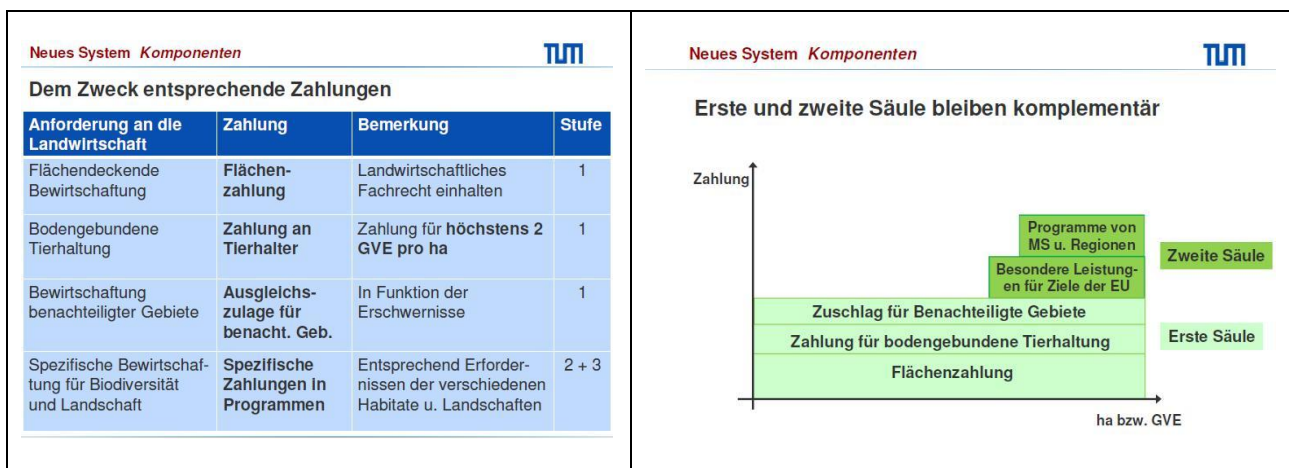


Abbildung 2: Zahlungen des 3-Stufen-Modell der zukünftigen GAP; Im Gegensatz zu den Zahlungen der 1. Stufe beziehen sich auf die gesamte landwirtschaftliche Fläche und die der 2. und 3. Stufe nur auf einen Teil (Quelle: Hofer et al. 2009: 117, 122)

Konkrete Aussagen zum Finanzierungsumfang für die Direktzahlungen machen Hofer et al. (2009: 135ff.) nicht, listen jedoch Parameter, die dabei in Betracht gezogen werden müssen. Dazu gehören u.a. der Anteil der Direktzahlungen am Einkommen, Investitionen in die Landwirtschaft, das Ausmaß der Flächenbewirtschaftung, Pachtzinsen und Bodenpreise, Kostendifferenzen zwischen Europa und Exportländern, Entwicklung von Nachfrage und Produktion in Europa und Preisprognosen für Europa.

Mit dem derzeitigen EU-Agrarbudget als Grundlage geben Hofer et al. (2009) ein Beispiel (Abb. 3) für die mögliche finanzielle Ausstattung der 1. Säule (1. Stufe) nach 2013. Nach dem gegenwärtigen Stand der Finanzplanung ist auch über 2013 hinaus für die Agrarpolitik stets die Summe von 55 Mrd. Euro vorgesehen. Davon entfallen 44 Mrd. Euro auf die erste und 11 Mrd. Euro auf die zweite Säule. Durch die Modulation werden bis Ende 2013 etwa 4 Mrd. Euro von der ersten in die zweite Säule verschoben.

TUM

Neues System Auswirkungen

Beispiel für die Mittelverwendung in der ersten Säule

Komponente	Pro Einheit	Einheiten in der EU	Summe
Flächenzahlung	150 €/ha	173 Mio. ha	26 Mrd.€
Zahlung an Tierhalter	100 €/GVE (max. 2 GVE/ha)	123 Mio. GVE	13 Mrd.€
Zuschlag in benachteiligten Gebieten	10 – 200% (Mittel 36 %)	Anteil 57%	8 Mrd.€
Total erste Säule			47 Mrd.€

Abbildung 3: Rechenbeispiel für die zukünftige 1. Stufe (1. Säule) unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Fläche und des Viehbestandes in der EU

Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

Die Cross Compliance-Bestimmungen²¹ bleiben im Rahmen der Direktzahlungen²² in der 1. Stufe erhalten und dienen der Sicherstellung der Grundleistung. Die entkoppelten

²¹ Nach Ansicht von Hofer et al. gehört das Lebensmittelrecht gehört in Cross Compliance, weil es die Qualität privater Güter schützt. Es wird zudem vorgeschlagen im neuen System nicht mehr von „Cross Compliance“, sondern von der „Einhaltung des landwirtschaftlichen Fachrechts“ zu sprechen.

Flächenzahlungen sind unabhängig von der Art der Bewirtschaftung und für alle Kulturen gleich hoch. Auch die reine Offenhaltung ohne Produktion genügt für den Anspruch auf flächengebundene Zahlungen. Neben den Flächenzahlungen gibt es auch *Zahlungen für die bodengebundene Tierhaltung*, die den wirtschaftlichen Druck auf die Tierhaltung dämpfen und sie dort fördern sollen, wo ausreichend Fläche für den Einsatz von Hofdünger vorhanden ist. Die Zahlung soll am Bestand an Nutztieren in Großvieheinheiten (GVE) ausgerichtet werden. Voraussetzung für den Erhalt dieser Zahlungen ist die Einhaltung des landwirtschaftlichen Fachrechts (Cross Compliance).

Bereits bekannte Umweltprogramme bleiben in der 2. und 3. Stufe bestehen und werden durch Maßnahmen zur Erreichung übergeordneter Umweltziele der EU ergänzt. Dazu gehören insbesondere die im Health Check formulierten Herausforderungen (z.B. Biodiversität, Wassermanagement, Hochwasserschutz). Im Unterschied zu den bisherigen Programmen wird zwischen Zielen auf EU und regionaler Ebene unterscheiden. Dementsprechend soll auch die finanzielle Ausgestaltung durch die EU und die Mitgliedstaaten erfolgen.

Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete werden in die 1. Stufe verschoben und sollen als flächendeckende²³ Maßnahme angewendet werden. Dabei sollen dieselben Bezugsgrößen und Bedingungen wie für die Flächenzahlung und die Zahlung für die bodengebundene Tierhaltung gelten.

Da Hofer et al. (2009) auf die Ausgestaltung der Direktzahlungen fokussieren, wird auf die Fortführung von LEADER nicht tiefer eingegangen. Mit Bezug zur 3. Stufe wird jedoch betont, dass Maßnahmen wie bisher vollständig durch lokale Behörden und Organisationen in Abstimmung mit dem entsprechenden Mitgliedstaat gestaltet werden sollen (*Bottom up*). Damit sollen die bisher bekannten Programme zur ländlichen Entwicklung weitergeführt werden.

3.3 BirdLife et al. (2009): Proposal for a new EU Common Agricultural Policy

Ziele und Grundprinzipien

BirdLife et al. entwickeln ein Konzept zur Transformation der GAP im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaft. Schwerpunkt ist die Entwicklung ganzheitlicher Lösungen zur Produktion von Nahrungsmitteln im Einklang mit Umwelt- und Ressourcenschutz, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Biodiversität, Wasserschutz und die Bereitstellung sozialer Güter²⁴. Die geforderte Neuausrichtung der Agrarförderung soll transparenter und gerechter werden und sollen damit zu einer gesellschaftlich besser akzeptierten GAP führen. Die Grundprinzipien der zukünftigen GAP nach BirdLife et al. sind die Anwendung des Verursacherprinzips (*polluter pays principle*) für sämtliche landwirtschaftliche Aktivitäten, und die Verwendung öffentlicher Gelder

²² Umfassen Flächenzahlungen, Zahlungen für bodengebundene Tierhaltung und Ausgleichzulage für benachteiligte Gebiete

²³ Dadurch werden mehr Mittel erforderlich sein, als die EU und die Mitgliedstaaten derzeit zusammen einsetzen. Dementsprechend muss ausreichend Mittel in die Ausgleichszulage fließen.

²⁴ Ziel ist dabei die Förderung nachhaltiger Landnutzungssysteme, die hochproduktive Landnutzungen mit reduzierten Umweltauswirkungen bzw. schonenden Ressourceneinsatz vereinbaren können.

für die Bereitstellung öffentlicher Güter²⁵ (*public money for public goods*), insofern diese über die Erfüllung der gesetzlichen Auflagen hinaus gehen.

Voraussetzung für die zukünftige GAP ist die Einhaltung von 13 Grundsätzen²⁶, die auf eine effiziente, dynamische, legitimierte, zielgerichtete und transparente Ausgestaltung abzielen:

- (1) Vertragsabkommen mit den Zahlungsempfängern
- (2) zielgerichtete Maßnahmen (auch in Bezug auf nationale Förderkriterien),
- (3) Programmansatz (Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen entsprechend des Subsidiaritätsprinzips),
- (4) Strategischer Ansatz zur Nutzung der Fördermittel,
- (5) Verwendung öffentlicher EU Gelder für öffentliche Güter,
- (6) partizipative Umsetzung
- (7) Haftungspflicht (für die Einhaltung vertraglich festgelegter Pflichten),
- (8) angemessene Budgetverteilung (faire Verteilung des Budgets zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten mit festgelegten Sätzen),
- (9) Monitoring und Bewertung (von Auswirkungen der Maßnahmen),
- (10) Dynamik und Kosteneffektivität (in Bezug auf die Instrumentenauswahl),
- (11) Kohärenz der Maßnahmen,
- (12) Transparenz (zu Förderung und Verpflichtungen der Zahlungsempfänger),
- (13) Absicherung gegen handelsverzerrende Effekte.

Förderstruktur und Finanzierung

Das NGO-Konzept löst sich von der derzeitigen GAP-Förderarchitektur und entwickelt eine komplett neue Struktur. Demnach soll die zukünftige Agrarpolitik in fünf verschiedenen Fördermodulen organisiert werden, die je nach regionalen und nationalen Gegebenheiten und Zielen zum Teil miteinander kombiniert werden können. Die Grundlage der GAP bildet die unentgeltliche Erfüllung der bereits bekannten Auflagen unter Cross Compliance als sog. *baseline* sowie weiterer Auflagen (siehe Abschnitt unten „Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP“). Alle Leistungen des Landwirtes, die zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern beitragen und über die obligatorischen Grundleistungen der *baseline* hinausgehen, werden durch Zahlungen innerhalb der fünf Module honoriert.

Die Leitlinien, die Höhe der Prämiensätze sowie die innerhalb der Module zu erbringenden Verpflichtungen werden auf EU-Ebene festgesetzt. Gemäß dieser Leitlinien sollen die Mitglied-

²⁵ Der Großteil der mit der Landwirtschaft verbundenen Güter umfasst; Agrarbiodiversität, Erhalt von genetischen Ressourcen, Wasserregulierung, attraktive Landschaften, Speicherung von Kohlenstoff (Klimaregulierung), Widerstandsfähigkeit gegen Großfeuer und andere Naturkatastrophen, Widerstandsfähigkeit des Ökosystems hinsichtlich Klimawandel und Vitalität des ländlichen Raumes. Diese Güter werden von der Gesellschaft wertgeschätzt, sind jedoch durch die aktuelle Landnutzung gefährdet.

²⁶ Diese Grundsätze basieren auf den Grundsätzen des „Common Monitoring and Evaluation Framework“ der Ländlichen Entwicklungspolitik

staaten nationale und regionale Programme aufsetzen, wie die Fördermittel unter Einbezug aller fünf Module (mit Mindest- und Obergrenzen pro Modul) zu verteilen sind.

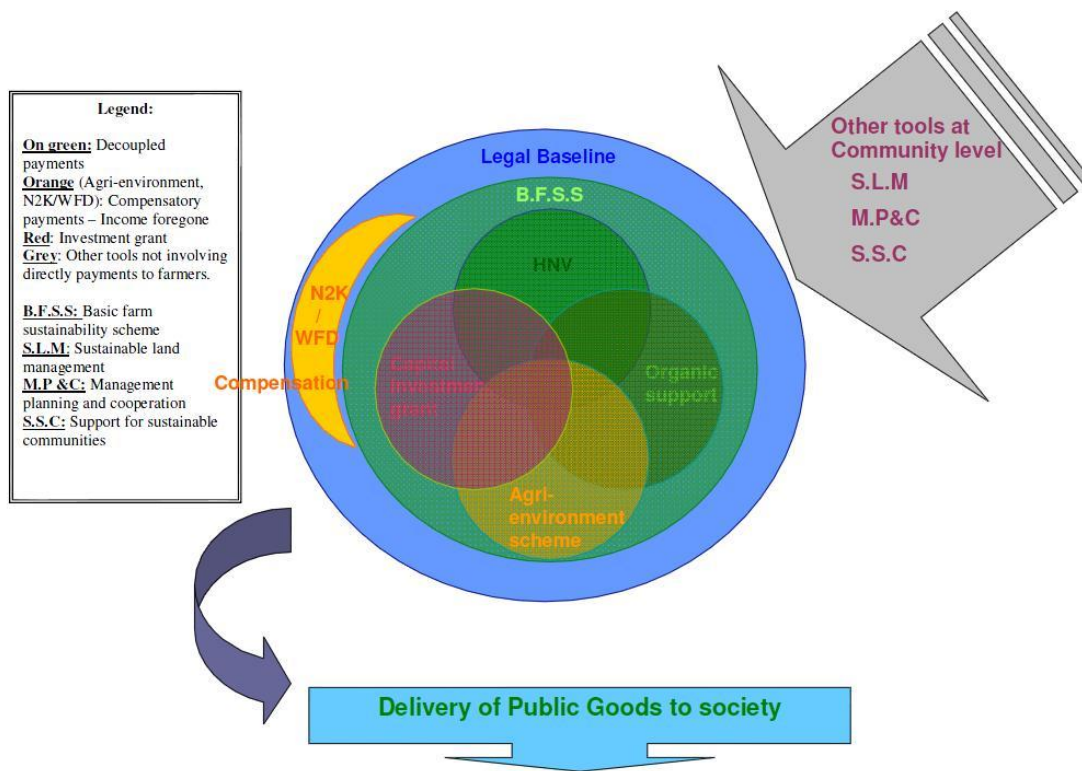


Abbildung 4: Schema und Ausgestaltung der zukünftigen GAP nach BirdLife et al. 2009

Die Umsetzung von Modul 1 „Basisanforderungen Nachhaltigkeit“ ist die Voraussetzung für die Honorierung aus den vier weiteren Modulen. Danach muss der Landwirt oder Landnutzer ein Set von spezifischen Bewirtschaftungsmaßnahmen umsetzen, um den Übergang zu einer „nachhaltigeren Landwirtschaft“ zu ermöglichen. z.B. die Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen²⁷ mit einem Anteil von 10 % an der Betriebsfläche, Anforderungen an die Fruchtfolge, eine maximale Viehbesatzdichte, die Umsetzung geeigneter Wassermanagementmaßnahmen etc. Die Förderung erfolgt entkoppelt von der Produktion mit einheitlichen, flächenbezogenen Zahlungen (*flat rate*) innerhalb des beschlossenen regionalen/ nationalen Spielraums und mit vorgegebener EU Obergrenze.

Darauf aufbauend werden im Modul 2 Bewirtschaftungssysteme gefördert, die einen hohen Beitrag zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern leisten, allerdings durch Marginalisierung, Umnutzung oder Nutzungsaufgabe bedroht sind. Dazu zählen der ökologische Landbau und Systeme mit hohem Naturschutzwert (*High Nature Value* (HNV)-Systeme). Zugangsvoraussetzung zur Förderung von HNV-Systemen ist die Erfüllung von Mindestanforderungen

²⁷ Diese können Hecken, spezifische Landschaftsstrukturelemente, semi-natürliches Grünland, Rotationsbrachen und andere artenreiche und extensiv bewirtschaftete Flächen umfassen, inkl. von Elementen die bereits vorhanden oder verpflichtend sind wie z.B. Gewässerschutzsteifen.

zum Erhalt der schützenswerten Habitats. Die Förderung kann je nach Entscheidung der Mitgliedstaaten als einheitliche Zahlung (*flat rate payment*) oder differenzierte Zahlung in Abhängigkeit von bestimmten (naturräumlichen und Bewirtschaftungs-) Kriterien²⁸ erfolgen.

Die Anforderungen für die Förderung des ökologischen Landbaus sind identisch mit den heutigen Anforderungen der Verordnung 834/2007, die Förderung erfolgt differenziert pro Hektar je nach Nutzungsform.

In Modul 3 werden zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen zur Lösung spezifischer regionaler Probleme wie z.B. Bodenerosion, Versalzung, Wasserverschmutzung, Moorrenaturierung und Erhalt der Agrarbiodiversität finanziert. Dabei geht es in erster Linie um die finanzielle Kompensation von Umsetzungskosten und entgangenem Einkommen und kann auch Arbeits- und Transaktionskosten umfassen. Die Mitgliedstaaten sollen dazu regional angepasste, zielgerichtete und messbare Maßnahmenbündel im Agrarumweltbereich für die Landwirte und Landnutzer ausarbeiten. Mit vorheriger Genehmigung und unter Aufsicht der EU-Kommission soll es auch möglich sein, neuartige Ansätze zu erproben, um die Kosteneffektivität von Agrarumweltmaßnahmen zu verbessern (z.B. ergebnisorientierte Ansätze).

Ausgleichszahlungen für das Management von Gebieten unter Natura 2000 (*N2K*) und der Wasserrahmenrichtlinie (*WRRL*) sind Bestandteil von Modul 4. Sie sollen in Fällen greifen, in denen bestimmte Landwirte durch gesetzliche Auflagen und räumliche Planungen (etwa auch Wiederherstellungen von Auen) eine ungleich größere Last im Vergleich zu anderen Betrieben tragen²⁹. Die Höhe der Förderung orientiert sich an den Einkommensverlusten und der Deckung der anfallenden Kosten (für z.B. Management- und Pflegemaßnahmen). Diese Kompensationszahlungen bilden damit eine Ausnahme zur grundsätzlich postulierten Forderung von BirdLife et al., Landwirte und Landnutzer nur für Leistungen zu honorieren, die über die Einhaltung von Rechtsvorschriften hinaus gehen.

Die Dauer von Vereinbarungen im Rahmen der ersten vier Module sollen mit einer zwischen 1-10 Jahren (bei Sanierungsvorhaben bis zu 20 Jahren) variierenden Laufzeit angeboten werden.

Modul 5 beinhaltet weitere Unterstützungsmaßnahmen für nachhaltiges Landmanagement und ländliche Entwicklung, wie sie teilweise schon in der 1., 3. und 4. bzw. LEADER-Achse der derzeitigen Politik des ländlichen Raumes verankert sind. Konkret werden vier verschiedene Maßnahmenkategorien vorgeschlagen:

- **Unterstützungsmaßnahmen für nachhaltige Landnutzung bzw. Landwirtschaft:** Hierunter fällt insbesondere der Zugang zu Informationen über Beratungsangebote (inklusive der Vergütung der Teilnahme, sofern diese sehr zeitintensiv sind) sowie die Etablierung gemeinschaftlicher Warnsysteme (z.B. vor extremen Wetterereignissen, Schädlingsausbreitungen etc.).
- **Kapitalinvestitionen:** Ermöglichen den Zugang zu Investitionen, sofern diese zur Durchführung nachhaltiger Landnutzungssysteme benötigt werden³⁰ (z.B. für

²⁸ Hierunter können auch benachteiligte Gebiete (*less favoured areas*) fallen.

²⁹ Ausgenommen von den Ausgleichszahlungen sind Regelungen, die Landwirte und Landnutzer gleichermaßen zu tragen haben (z.B. „*Nitrate Vulnerable Zones*“)

³⁰ Finanzierung von rein wettbewerbsverbessernden Maßnahmen ist nicht möglich und muss immer an die Bereitstellung von öffentlichen Gütern gebunden sein. Zur Unterstützung rein ökonomischer Aktivitäten sollten Gelder z.B. aus dem Strukturfond oder nationalen Programmen verwendet werden.

Investitionen in HNV-Systeme, den ökologischen Landbau oder für die Vermarktung dieser Produkte; Kauf von Maschinen, Ausbau der Infrastruktur oder der Informations- und Kommunikationstechnologie).

- **Planungs- und Kooperationsprozesse:** z.B. die Etablierung kooperativer Landmanagementsysteme, die Erstellung von Natura 2000 Managementplänen auf Betriebsebene etc.
- **Unterstützung von Gebieten, die durch Nutzungsaufgabe gefährdet sind,** bzw. Unterstützung, sofern durch die Nutzungsaufgabe die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter gefährdet ist. Zielgruppe sind in diesem Fall nicht nur Landwirte und Landnutzer, sondern auch einzelne Regionen bzw. Kommunen (*local communities*). Die Fördermaßnahmen können ein breites Spektrum umfassen, von der Förderung des lokalen Tourismus über die Wiederherstellung des lokalen Kulturerbes, kleinmaßstäbliche Infrastruktur, Unterstützungen für lokale NGOs etc. Der Anwendungsbereich dieses Förderinstrumentes liegt damit zu einem großen Teil in Regionen, die bisher Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete (*less favoured areas*) erhalten haben. Die Gewährleistung von Zahlungen ist immer an die Bereitstellung von öffentlichen Gütern gebunden. Instrumente zur Förderung von Infrastruktur wie z.B. Straßenbau, Unterkünfte für Touristen oder Stromversorgung sollen z.B. im Rahmen der Kohäsionspolitik finanziert werden.

Zur Verteilung des Agrarbudgets innerhalb der EU sollten objektive Kriterien (die nicht näher spezifiziert werden) herangezogen und Gemeinschaftsprinzipien angewendet werden. BirdLife et al. fordern, dass die Mittelverteilung die Bedeutung öffentlicher Güter reflektiert und fair zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten erfolgt. Im Ergebnis soll es Zuteilungen für jeden Mitgliedstaat gemäß einer nationalen Obergrenze geben. Die eigentliche Verteilung des Agrarbudgets auf die verschiedenen Module liegt dann im Ermessen der Mitgliedstaaten und sollte sich an den regionalen Schwerpunkten und Gegebenheiten orientieren. Es wird angenommen, dass das Agrarbudget in seinem bisherigen Umfang erhalten bleibt. Sollte es jedoch zu Reduzierungen kommen, ist Maßnahmen mit einem hohen Beitrag zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z.B. ökologischer Landbau, HNV, Agrarumweltprogramme) Vorrang einzuräumen. Es werden keine Angaben zur Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten gemacht.

Die Förderungen sind in der Regel nur für Landwirte und Landnutzer zugänglich, in begrenzten Fällen (vierter Teilbereich des 5. Moduls) aber auch regionalen Gemeinschaften.

Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

Das Konzept von BirdLife et al. ist auf den Umwelt- und Ressourcenschutz bzw. die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ausgerichtet. Es unterscheidet dabei klar zwischen freiwilligen Verpflichtungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter, die finanziell honoriert werden und der Einhaltung von Umweltrechtsvorschriften, die die Voraussetzung für alle Zahlungen bilden. Rechtsvorschriften unter Cross Compliance sollen dabei als Basis aller Zahlungen beibehalten werden. Einige der heutigen Rechtsvorschriften unter Cross Compliance werden dabei als besonders bedeutsam herausgehoben.³¹ Zusätzlich sollen fünf weitere EU Rechtsvorschriften in den Katalog der Basisvoraussetzung für alle weiteren Zahlungen aufgenommen werden. Außerdem können die Mitgliedstaaten „*priority environmental issues*“

³¹ Dies umfasst die FFH-Richtlinie, die Nitrat- und Grundwasserrichtlinie, die Klärschlammrichtlinie sowie Regulierungen zu Hygienestandards, Tierschutz und Pestizideinsatz.

ihrer nationalen Gesetzgebungen dort integrieren.³² Damit bricht das von BirdLife et al. vorgeschlagene Konzept mit der bestehenden 2-Säulen Förderstruktur, da die Einhaltung bestehender Rechtsvorschriften nicht mehr für den Zugang zu Direktzahlungen qualifiziert.

Vielmehr wird dem bestehenden Modell eine Struktur gegenübergestellt, die aus fünf Fördermodulen besteht (siehe oben), darin aber viele Kernelemente der bisherigen Instrumente der 2. Säule enthalten. Somit werden Agrarumweltmaßnahmen als eigenes Fördermodul (Nr. 3) aufgegriffen, wobei diese zielgerichtet zur Lösung spezifischer und regionaler Probleme einzusetzen sind. Um die Kosteneffektivität von Agrarumweltmaßnahmen zu verbessern, sollen auch innovative Ansätze (z.B. ergebnisorientierte Ansätze) erprobt werden.

Die bis heute als „benachteiligte Gebiete“ (*less favoured areas*) bekannten Gebiete können weiterhin Zugang zu Fördermitteln erhalten (siehe Modul 2 und 5), jedoch zielt die Förderung auf wesentlich konkretere, eng an der Bereitstellung von öffentlichen Nutzen orientierten Zielvorgaben ab und wird daher nur in bestimmten Grenzertragsstandorten zur Anwendung kommen können.

Zur Stärkung des ländlichen Raumes gibt es das 5. Modul, welches teilweise die Maßnahmen der 1., 3. und 4. bzw. LEADER-Achse der aktuellen 2. Säule umfasst. Die Zahlungen sind jedoch eng an die Bereitstellung von öffentlichen Gütern gebunden und fokussieren auf die Unterstützung von Gebieten, deren Existenz durch Nutzungsaufgabe bedroht ist. Die Finanzierung von rein wettbewerbsverbessernden bzw. rein infrastrukturellen Maßnahmen (z.B. Bau von Zufahrtswegen, Stromversorgung) soll in Zukunft z.B. über den Kohäsionsfond finanziert werden.

3.4 European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook (2008)

Ziele und Grundprinzipien

Das Ziel des Konzeptes der niederländischen Regierung ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktausrichtung des Landwirtschaftssektors bei gleichzeitiger Gewährleistung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung, sowie Nahrungssicherheit zu garantieren und „gesellschaftlich gewünschte Werte“ (*socially desirable values* bzw. öffentliche Güter) bereitzustellen. Deshalb sollen die gegenwärtigen Instrumente der Markt- und Preispolitik sowie die allgemeinen einkommensstützenden Zahlungen (*generic income support*) durch marktorientierte Anreizinstrumente ersetzt werden. Gleichzeitig sollen durch die Landwirtschaft erbrachte und von der Gesellschaft anerkannte Leistungen honoriert und die Landwirte für hohe Auflagen und Nutzungseinschränkungen entschädigt werden.

Förderstruktur und Finanzierung

Gemäß der niederländischen Regierung sind drastische Änderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik nötig, um eine Abkehr von einkommens- und marktstützenden Zahlungen hin zu gezielten Zahlungen für Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und die Bereitstellung öffentlicher

³² In den Katalog der Cross Compliance-Verpflichtungen sollen darüber hinaus die Wasserrahmenrichtlinie, die zukünftige Bodenschutzrichtlinie, die Richtlinie über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden, die Verordnung Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in Lebensmitteln sowie Teile der Richtlinie über industrielle Emissionen (derzeitige IVU-Richtlinie) aufgenommen werden.

Güter in der Landwirtschaft zu erwirken. Im Zeitraum von 2014 bis 2020 sollen die entkoppelten Direktzahlungen schrittweise abgebaut (*phasing out*) und das bisherige 2-Säulen-Modell in einen allgemeinen Fördertopf übergehen. Grundlage für diese neue Politik und deren Finanzierung bildet ein 4-Cluster-Modell, das zwischen vier Arten von landwirtschaftlichen Unternehmen unterscheidet, die je nach Ausrichtung ihrer Produktion und den Gegebenheiten ihres Produktionsstandortes unterschiedliche Förderansprüche stellen können. Gemäß dieser Einteilung gibt es Betriebe, die nur Nahrungsmittel produzieren (1 und 3) und solche, die zusätzlich auch noch sogenannte blaue oder grüne Leistungen (*blue and green services*)³³ erbringen (2 und 4). Weiterhin wird zwischen Betrieben unterschieden, die in Gebieten mit oder ohne natürliche bzw. administrative Beschränkungen produzieren. Zu diesen Gebieten mit Beschränkungen zählen vor allem naturbedingt benachteiligte Gebiete (*less favoured areas*) oder Gebiete, in denen im Rahmen von Natura 2000 oder der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bestimmte Auflagen erfüllt werden müssen.

Je nachdem, in welchem Cluster (Abb. 5) landwirtschaftliche Betriebe eingeordnet werden können sie unterschiedlich hohe Fördersummen in Anspruch nehmen. Es ist davon auszugehen, dass Betriebe in Cluster 1 keinen Förderanspruch haben und in die Förderhöhe in den Clustern 2, 3 und 4 jeweils ansteigt. Am meisten Anspruch haben Betriebe in Cluster 4, die in benachteiligten Gebieten wirtschaften und ein hohes Maß an zusätzlichen gesellschaftlichen Leistungen erbringen. Dementsprechend würde das Agrarbudget auf die verschiedenen Cluster aufgeteilt werden. Offen bleibt in dem Konzept wie hoch der finanzielle Gesamtrahmen der zukünftigen Agrarpolitik sein wird. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass im ersten Schritt die Prioritäten auf EU-Ebene abgewogen werden müssen, bevor es zur Budgetierung und Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik kommt.

³³ Eine genaue Definition dieser Begriffe erfolgt nicht, allerdings wird, allerdings wird als Beispiele für sog. *blue services* das Wasserrückhaltvermögen und für sog. *green services* die natürlichen und kulturellen Leistungen einer Landschaft genannt.

		Areas with restrictions (natural or administrative) ?	
		No	Yes
Provision of collective services ?	No	1 Enterprises that produce in areas not subject to restrictions and only produce "food"	2 Enterprises that produce in areas subject to restrictions and only produce "food"
	Yes	3 Enterprises that produce in areas not subject to restrictions and also provide other ("green" or "blue") services	4 Enterprises that produce in areas subject to restrictions and also provide other ("green" or "blue") services

Abbildung 5: 4-Cluster-Modell

Die allgemeine Grundausrichtung der Agrarpolitik soll zwar gemäß dem niederländischen Modell auf europäischer Ebene festgelegt werden, allerdings sollen die Förderinstrumente auch Raum für maßgeschneiderte Bestimmungen auf nationaler und regionaler Ebene lassen, was in Teilen mit einer nationalen Kofinanzierung einhergehen würde. Wie hoch dieser kofinanzierte Anteil am Gesamtbudget sein soll bzw. für welche konkrete Maßnahmen eine Kofinanzierung in Frage kommt, wird nicht weiter erläutert.

Konkrete Förderungsmaßnahmen werden in dem Konzept mit den drei wichtigsten Zielvorstellungen (*primary objectives*) in Verbindung gebracht:

1) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit: Diese Ziele haben oberste Priorität in der zukünftigen Agrarpolitik und sehen u.a. Investitionen in den Bereichen Wissensmanagement und -aufbau und Innovationsförderung sowie zur Schaffung eines öffentlichen Sicherheitsnetzes und Risikomanagements³⁴ vor. Im idealen Fall führt dies dazu, dass die Landwirtschaft in Zukunft ohne unterstützende Zahlungen produzieren und sich auf dem europäischen und internationalen Markt behaupten kann. Konkrete Beispiele für Investitionen sind:

- Recycling im Bereich von Stoffströmen (Input und Output) in landwirtschaftlichen Unternehmen und Flächen (Mineralien, Emissionen, Energie), z.B. durch precision farming;
- Förderung tierfreundlicher Produktionsmethoden;

³⁴ Dieses Sicherheitsnetz soll Folgen drastischer Markteinbrüche, klimatisch bedingter Ernteaussfällen oder Pflanzen- und Tierkrankheiten abpuffern.

- Systeminnovationen im Bereich Anbau, Bestandsvergrößerung oder Operationssysteme (z.B. Verbesserungen in der Tierhaltung, reduzierter Verbrauch von Energie, Dünger und Pflanzenschutzmitteln, Förderung „wasserliefernder Landwirtschaft“, Aktivitäten auf Unternehmensebene oder Flächenebene (z.B. urbane Landwirtschaft, Natura 2000-Gebiete);
- Nachhaltiges Bodenmanagement durch neue Anbausysteme und der Nutzung von Agrobiodiversität;

2) Zahlungen für die Bewahrung der Grundqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten³⁵: Hier werden landwirtschaftliche Maßnahmen angesprochen, die in „sichtbarer“ Weise zum Erhalt oder auch Wiederherstellung sowie der Leistungsfähigkeit wertvoller Gebiete beitragen. Diese Maßnahmen sollen ein bestimmtes Grundniveau³⁶ an Qualität sichern und durch marktverträgliche³⁷ Zahlungen honoriert werden.

3) Zusätzliche Vergütungen für das Erbringen gesellschaftlich erwünschter bzw. „blauer und grüner“ Leistungen: Landwirtschaftliche Aktivitäten, welche die Bereitstellung von Umweltleistungen unterstützen und über die Standardanforderungen³⁸ hinausgehen, sollen zusätzlich honoriert werden. Dies betrifft Aktivitäten in als auch außerhalb sog. gesellschaftlich wertvoller Gebiete, wie z.B. nachhaltiges Boden- und Wassermanagement, Anlage von Feldrandstreifen zum Schutz der Agrobiodiversität, Maßnahmen zum Tierschutz und -wohlbefinden, Anlage und Erhalt von Strukturelementen oder der Schaffung von öffentlichen Zugängen zu ländlichen Räumen. Weiterhin sollen die Landwirte für das Erfüllen von „gesellschaftlichen Erwartungen“, die über die üblichen Standards hinausgehen und mit höheren Kosten verbunden sind, kompensiert werden. Zeitlich befristete Investitionen können zudem eingesetzt werden, wenn landwirtschaftliche Unternehmen auf freiwilliger Basis schneller neue verschärfende Auflagen umsetzen.

Ausgenommen von dieser Förderung sind jedoch Diversifizierungsmaßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen, wie z.B. der Aufbau von Bildungszentren, Aktivitäten im Erholungs- und

³⁵ Hierbei geht es um besonders wertvolle Gebiete (z.B. hinsichtlich Landschaftswerte und -funktionen) und ggf. deren Umgebung, die auf regionaler Ebene auszuwählen sind und durch spezifische Managementmaßnahmen adressiert werden sollen. Bei der Auswahl ist darauf zu achten, dass die Gebiete ausreichend groß sind und nicht durch Fragmentierung in ihrer Wirkungsweise beschränkt werden. Außerdem sollen keine neue Flächenkategorien definiert werden, sondern auf bestehende Konzepte (z.B. Natura 2000) der Europäischen Politik zurückgegriffen und nationale/internationale Zielstellungen mit berücksichtigt werden.

³⁶ Begriff wird nicht näher spezifiziert (somit bleibt u.a. ungeklärt, ob diese Maßnahmen über die Cross-Compliance-Anforderungen hinausgehen)

³⁷ Eine Überkompensation ist zu vermeiden. Die Höhe der Zahlungen sollte sich am Wert der erbrachten Leistungen bzw. dem wirtschaftlichen Nachteil durch bestimmte Auflagen orientieren. Bei der Berechnung spielen u.a. die aufgebrauchte Zeit und Kosten für bestimmte Managementmaßnahmen seitens der Landwirte eine wichtige Rolle. Weiterer Forschungsbedarf ist notwendig, um den Wert solcher Leistungen zu ermitteln.

³⁸ Wird hier vermutlich im Sinne von „Guter fachlicher Praxis“ verstanden.

Pflegebereich, die privat finanziert werden müssen sowie am Markt bereits honorierte „blaue und grüne“ Leistungen.

Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

Nach Ansicht der niederländischen Regierung wird die Bedeutung der Direktzahlungen und damit die von Cross Compliance abnehmen. Die Erfüllung der Cross Compliance-Auflagen wird zwar weiterhin als ein wichtiges Mittel für eine nachhaltige Landwirtschaft gesehen, allerdings sollen langfristig nur Zahlungen für Aktivitäten gewährt werden, die einen sichtbaren und messbaren Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen (in den Bereichen Natur, Umwelt, Tierschutz etc.) erbringen. Bis die Zahlungen komplett auf die Honorierung spezifischer gesellschaftlich erwünschter Leistungen umgestellt sind, sollen die an Cross Compliance gekoppelten Zahlungen weiterlaufen. Als Zeitrahmen wird hier die Periode von 2014 bis 2020 veranschlagt.

Agrarumweltmaßnahmen werden in dem Konzept nicht konkret angesprochen. Allerdings können die geplanten Zahlungen für die Bewahrung der Grundqualität in gesellschaftlichen wertvollen Gebieten sowie die vorgesehenen zusätzlichen Vergütungen für das Erbringen „blauer und grüner“ Leistungen den Agrarumweltmaßnahmen zugeordnet werden.

In der vorgeschlagenen Förderstruktur werden benachteiligte Gebiete (*LFA - less favoured areas*) explizit berücksichtigt (siehe Abb. 5, Cluster 2 und 4). Es wird jedoch angeregt, die bestehenden Regeln als auch die Definition für solche LFA-Flächen zu überprüfen und diese mit dem Konzept von Zahlungen für das Erbringen spezifischer Leistungen in gesellschaftlichen wertvollen Gebieten zu verbinden. Darüber hinaus sollen die Zahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe nicht die Kosten aufgrund ihrer naturbedingten Produktionsnachteile überschreiten, um eine Überkompensation zu vermeiden.

Das Konzept der Niederländischen Regierung geht nicht darauf ein, ob in Zukunft der LEADER-Ansatz weitergeführt werden soll bzw. wie dieser zu finanzieren ist. Eine deutliche Absage wird jedoch Aktivitäten der aktuellen 3. Achse der Ländlichen Entwicklung erteilt (Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft), die zukünftig nicht über die GAP, sondern über den Kohäsionsfond zu finanzieren sind.

3.5 Zusammenfassung

Wie bei der Analyse und dem Vergleich der einzelnen Konzepte (siehe Tab. 1 und 2) deutlich wird, sind diese hinsichtlich ihrer Zielsetzung, Struktur und Instrumentalisierung zum Teil sehr unterschiedlich, in anderen Bereichen weisen sie jedoch auch deutliche Gemeinsamkeiten auf.

Hinsichtlich der gesetzten Ziele für die GAP fokussieren die Konzepte von SRU und BirdLife et al. deutlich auf den Umwelt- und Naturschutz und stellen dabei die im Health Check genannten Herausforderungen wie Klimaschutz, nachhaltiges Wassermanagement und Schutz der Biodiversität in den Vordergrund.³⁹ Dafür sehen beide Konzepte Agrarzahlungen nur als gerechtfertigt an, wenn diese nachweisbar mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (*public money for public goods*) verbunden sind. Grundsätzlich findet sich

³⁹ Die ebenfalls im Rahmen des Health Check genannten Herausforderungen Bioenergie und Stabilisierung des Milchsektors werden in keinem der Konzepte explizit aufgegriffen.

dieses Prinzip auch in den anderen beiden Konzepten wieder, allerdings zeigen voneinander abweichenden Zielstellungen der Agrarpolitik zwischen den Konzepten, dass unter öffentlichen Gütern offenkundig Verschiedenes verstanden wird oder zumindest andere Schwerpunkte gesetzt werden.

Es schreiben zwar alle Konzepte dem Natur- und Umweltschutzes eine Rolle bei den zu erreichenden Zielen zu, allerdings steht bei der niederländischen Regierung die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Marktorientierung und (nicht näher definierte) Nachhaltigkeit der Landwirtschaft an erster Stelle, während das SRU Konzept und das der Umwelt-NGOs öffentliche Güter vornehmlich mit Umweltleistungen in Verbindung bringen. Das Konzept von Heißenhuber und Hofer et al. lässt keine eindeutigen Prioritäten erkennen, vielmehr setzt es auf eine ausgewogene Agrarförderung zwischen der reinen landwirtschaftlichen Produktion und einer multifunktionalen Landwirtschaft. Ohne die konkrete Definition, was in den Konzepten mit öffentlichen Gütern (*public goods*) gemeint ist, lässt sich nicht nachprüfen, wie konsequent die Konzepte diesem Prinzip folgen. Zur weiteren Diskussion kann hierzu auf die Definition des Konzeptes der öffentlichen Güter durch David Baldock, Kaley Hart, Tamsin Cooper (2009) in „Provision of Public Goods through agriculture in the European Union“ hingewiesen werden, die auf die Charakteristik der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität öffentlicher Güter verweisen.⁴⁰

Im Vergleich zur bisherigen GAP-Förderstruktur baut das Konzept von Heißenhuber und Hofer et al. am stärksten auf den bestehenden Strukturen auf und beschränkt sich dabei auf eine Ausdifferenzierung der aktuellen 1. und 2. Säule in 3 Stufen. Die anderen drei Konzepte hingegen lösen sich von der bestehenden Säulenstruktur. BirdLife et al. und SRU plädieren für die Kombination verschiedener Honorierungsinstrumente bzw. -module, die vorrangig auf den Natur- und Umweltschutz ausgerichtet sind. Die niederländische Regierung benennt eine Reihe von unterschiedlichen Maßnahmen, die der Zielerreichung dienlich sind und sieht für die Verteilung entsprechender Fördergelder ein 4-Cluster-Modell vor, das landwirtschaftliche Betriebe in unterschiedliche Grade des Förderungsanspruches einteilt.

Als Folge der Abkehr vom 2-Säulen-Modell spielt die Modulation, deren Höhe noch im Health Check ein bedeutender Diskussionspunkt war, in den Konzepten keine Rolle mehr. Damit bleibt allerdings in den meisten Konzepten auch offen, wie viel Geld für die einzelnen Stufen, Module oder Einzelinstrumente zur Verfügung gestellt werden soll. Zwar liefern die Konzepte zum Teil bestimmte Mechanismen, wie das Geld zukünftig verteilt werden soll (z.B. das Cluster-Modell im Konzept der niederländischen Regierung). Welche Umverteilungen daraus entstehen würden, d.h. welche Betriebe besonders davon profitieren oder ob bestimmte Gebiete bei Zahlungen eher bevorzugt würden, geht aus den Konzepten im Einzelnen nicht hervor.

⁴⁰ "The public goods concept is well established in economic theory which defines public goods by the following characteristics: Non-excludable - if the good is available to one person, others cannot be excluded from the benefits it confers and non-rival - if the good is consumed by one person it does not reduce the amount available to others. Given the defining characteristics of public goods, their supply cannot be secured through markets. This is because non-excludability and non-rivalry in consumption imply that users have no incentive to pay for public goods, often leading to over-exploitation. There is a wide range of public goods associated with agriculture, many of which are highly valued by society. The most significant of these are environmental -such as agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions), climate stability (carbon storage), air quality, resilience to flooding and fire - as well as a diverse suite of more social public goods, including food security, rural vitality and farm animal welfare and health."

Genauso offen lassen die meisten Konzepte, welche Teile der zukünftigen Agrarförderung bzw. welche Instrumente rein EU finanziert und welche durch die Mitgliedsstaaten kofinanziert werden sollen. Als Ausnahme ist Hofer et al. zu nennen, die ein konkretes Beispiel zur zukünftigen finanziellen Ausgestaltung der Direktzahlungen (1. Säule) geben. Dabei wird davon ausgegangen, dass der finanzielle Gesamtrahmen der GAP erhalten bleibt. Während SRU und Birdlife et al. zumindest nicht näher darauf eingehen, ob ihr Konzept auch nach einer starken Kürzung des Agrarhaushaltes die Ziele erfüllen würde, hat das Konzept der holländischen Regierung eine klare Phasing-out Komponente: Bis 2020 sollen die Direktzahlungen vollständig abgebaut und damit weniger Geld für Agrarförderung nötig sein.

Trotz der neu entwickelten Förderstrukturen werden bestehende Förderinstrumente (wie z.B. Cross Compliance oder Agrarumweltmaßnahmen) in allen Konzepten aufgegriffen und der Zielstellung entsprechend weiterentwickelt. Unterschiede bestehen im Hinblick auf die Förderung der ländlichen Entwicklung. Während Heißenhuber/Hofer et al. und BirdLife et al. die Förderung des ländlichen Raumes (wenn auch mit Einschränkungen) explizit in ihre Konzepte integrieren, findet dieses Thema beim SRU kaum Erwähnung. Insgesamt gibt es bei der Betrachtung der verschiedenen Konzepte die Tendenz, dass die Förderung der ländlichen Räume ganz oder zum Teil in andere EU-Fördertöpfe verschoben werden soll. Im Konzept der niederländischen Regierung wird zum Beispiel betont, dass Maßnahmen zur Diversifizierung und Lebensqualität (wie bisher in der 3. ELER-Achse definiert) zukünftig durch die Kohäsionspolitik abgedeckt werden sollte. BirdLife et al. plädieren dafür, dass wettbewerbsverbessernde Maßnahmen eher in den Förderfonds der Strukturpolitik anstatt durch die GAP finanziert werden.

Tabelle 1: Vergleich der Konzepte zur zukünftigen Agrarpolitik

Merkmale	Heißenhuber/Hofer et al. (2009)	SRU (2009)	BirdLife et al. (2009)	Dutch Outlook (2008)
Ziele				
Hauptziele	<ul style="list-style-type: none"> Differenzierte Agrarpolitik zwischen reiner landwirtschaftlicher Produktion und einer multifunktionalen Landwirtschaft Verbesserung der gesellschaftlichen Legitimierung der Agrarförderung 	<ul style="list-style-type: none"> Weiterentwicklung der GAP zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik Schwerpunkt Natur- und Umweltschutz, insbesondere Klima- und Biodiversitätsschutz 	<ul style="list-style-type: none"> Transformation der GAP zu einer nachhaltigen Landwirtschaft Umwelt- und Ressourcenschutz (insb. Klimaschutz, Biodiversität, Wasserschutz) Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Wettbewerbsfähigkeit stärken u. Ausrichtung der Landwirtschaft an den Markt Nachhaltige Landbewirtschaftung Bereitstellung „gesellschaftlich gewünschter Werte“ und deren Honorierung
Grundprinzipien	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinlast- und Ausgleichsprinzip (Direktzahlungen für Einhaltung von landwirtschaftlichem Fachrecht und die Erbringung von Gemeinwohlleistungen) Kooperationsprinzip bei Honorierung freiwilliger Zusatzleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinlastprinzip (für Leistungen oberhalb des Ordnungsrechts); „Public money for public goods“ Verursacherprinzip (Ordnungsrecht entkoppelt von Zahlungen) Kooperationsprinzip bei allen Förderzahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinlastprinzip (wenn Leistungen über das vorgeschriebene Maß hinausgehen); „Public money for public goods“ Verursacherprinzip bei allen landwirtschaftlichen Tätigkeiten Ausgleichsprinzip in Gebieten mit besonderen Auflagen Kooperationsprinzip bei allen Förderzahlungen außer in Gebieten mit besonderen Auflagen 	<ul style="list-style-type: none"> “Public money for public goods“ Ausgleichsprinzip in benachteiligten Gebieten Kooperationsprinzip bei Betrieben, die gesellschaftlich erwünschte Leistungen erbringen (Custer 3 und 4)
Förderstruktur und Finanzierung				
Baseline für Zahlungen	Einhaltung von landwirtschaftlichem Fachrecht	Erbringung von Leistungen oberhalb des Ordnungsrechts	Erfüllung von gesetzlichen Grundanforderungen und Basisanforderungen zur Nachhaltigkeit	Landwirtschaft in Gebieten mit Einschränkungen und/oder Erbringung von gesellschaftlichen Leistungen
Förderarchitektur	3-Stufen-Modell: 1. Stufe entspricht 1. Säule der GAP 2. u. 3. Stufe entsprechen 2.	3 kombinierbare Honorierungsformen: 1. ökologische Grundprämie 2. Agrarumweltmaßnahmen	Baseline und 5 kombinierbare Module <u>Baseline:</u> Erfüllung von gesetzlichen Grundanforderungen (CC)	Ein Fördertopf für die gesamte GAP Verteilung der Fördermittel nach Bedürftigkeit der Betriebe und ihrer erbrachten gesellschaftlichen Leistungen (4-

	Säule der GAP	3. Landschaftspflegemittel	<u>Modul 1:</u> Basisanforderungen zur Nachhaltigkeit <u>Modul 2:</u> Förderung besonderer Bewirtschaftungssysteme <u>Modul 3:</u> Agrarumweltmaßnahmen <u>Modul 4:</u> Natura 2000- und WRRL-Ausgleichszahlungen <u>Modul 5:</u> Ländliche Entwicklung	Cluster-Modell)
Nationale Kofinanzierung	Vollfinanzierung der 1. Stufe; Kofinanzierung für 2. Stufe über 50% durch die EU; Kofinanzierung der 3. Stufe (liegt unter 50 %)	weitestgehend vollständig EU finanziert, nur wenige Maßnahmen kofinanziert	Keine Angabe; jedoch auf EU-Ebene abgestimmter Mindest- und Maximalbetrag für die einzelnen Fördermodule	Kofinanzierung durch Mitgliedstaaten und Regionen (ohne weitere Erläuterungen)

Tabelle 2: Die Konzepte zur zukünftigen Agrarpolitik und ihr Verhältnis zu bestehenden Instrumenten der GAP

Instrumente	Heißenhuber/Hofer et al. (2009)	SRU (2009)	BirdLife et al. (2009)	Dutch Outlook (2008)
Cross Compliance (CC)	Auflagen bleiben erhalten und werden durch Direktzahlungen vergütet); entsprechen dem landwirtschaftlichen Fachrecht	Entfällt in jetziger Form, da zukünftig keine leistungsunabhängigen Direktzahlungen mehr geleistet werden; GLÖZ-Standards in veränderter Form Grundvoraussetzung der ökologischen Grundprämie	Beibehaltung von CC als Grundanforderung für Zahlungen; Hinweis auf andere Umweltgesetzgebungen, die höheren Anforderungen angepasst werden müssten	Umwidmung von Zahlungen für Cross Compliance in Zahlungen für spezifische gesellschaftliche erwünschte Leistungen seitens der Landwirte (Zeitraum 2014 – 2020)
Agrarumweltmaßnahmen (AUM)	bekannte Umweltprogramme bleiben weiterhin Bestandteil der GAP (innerhalb der 2. Und 3. Stufe)	Weiterbestand in ähnlicher Form, Ausweitung angestrebt; Aspekte heutiger AUM in allen vorgeschlagenen Instrumenten	Zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen als eigenes Fördermodul (Nr. 3)	Keine explizite Erwähnung; geplant: Zahlungen für Bewahrung der Grundqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten bzw. für das Erbringen gesellschaftl. erwünschter Leistungen
Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete	Bestandteil der Direktzahlungen (1. Stufe)	Keine explizite Erwähnung, Landschaftspflegemittel zielen aber auf ähnliche Ziele	Berücksichtigt bei der Förderung von Gebieten, die durch Nutzungsaufgabe gefährdet sind (Modul 2 und 5)	Berücksichtigt bei der Förderung (Stufe 2 u. 4 des Cluster-Modells); Überarbeitung des Konzeptes und Definition dieser Gebiete gefordert
LEADER/ Stärkung des ländlichen Raumes	Fortführung des Programmansatzes in der 3. Stufe	Keine explizite Erwähnung, durch Umweltschutzfokussierung nur teilweise Berücksichtigung der LEADER-Ziele	Ländliche Entwicklung v.a. im Fördermodul Nr. 5; dort Anwendung des LEADER-Ansatzes	Keine Angabe; Diversifizierung und Steigerung der Lebensqualität soll über Kohäsionspolitik finanziert werden
Investitionsförderung	Keine Angaben	Keine Angaben	Modul 5: Zugang zu Investitionen für nachhaltige Landnutzungssysteme	Förderung von Investitionen in den Bereichen Wissensmanagement, Unternehmensentwicklung und Innovation
Leistungskataloge	Katalog von Leistungen zur Erfüllung der EU-Ziele in der 2.Stufe	Im Rahmen der Grundprämie können Mitgliedsländer einen Katalog von potenziellen „ökologischen Vorrangflächen“	Keine Angaben	Keine Angaben

		erstellen		
Beratung	Keine Angaben	Möglicherweise Kopplung von Kontrollen zur Einhaltung des Ordnungsrechts mit Beratungssysteme für Landwirte	Modul 5: Beratungsangebote innerhalb der Unterstützungsmaßnahmen für nachhaltige Landnutzung bzw. Landwirtschaft	Keine Angaben