



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

SONDERHEFT 225

Juni 2018

Agrarwissenschaft Forschung — Praxis

Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen

Stellungnahme des
Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen

Zitieren als:

Grethe H., Arens-Azevedo U., Balmann A., Biesalski HK., Birner R., Bokelmann W., Christen O., Gauly M., Knierim U., Latacz-Lohmann U., Martinez J., Nieberg H., Offermann F., Pischetsrieder M., Qaim M., Renner B., Schmid JC., Spiller A., Taube F., Voget-Kleschin L., Weingarten P. (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Berichte über Landwirtschaft. Sonderheft 225, 2018.

Zusammenfassung

Landwirtschaft erfüllt eine Vielzahl gesellschaftlicher Funktionen: sie produziert vor allem Nahrungsmittel, aber auch Biomasse für die energetische und stoffliche Nutzung, prägt Kulturlandschaften und Biotope und bestimmt das Tierwohlniveau. Darüber hinaus beeinflusst sie soziale und wirtschaftliche Strukturen. Zur Förderung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft sollte die Politik den Rahmen so setzen, dass das unternehmerische Handeln der Landwirte gleichzeitig dem Gemeinwohl dient. Dies geschieht einerseits durch die Auferlegung von Pflichten und andererseits durch das Schaffen von Anreizen. Der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) kommt hierbei eine große Bedeutung zu.

Allerdings wird die derzeitige GAP den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume nicht gerecht und verharret seit Implementierung der 2003er Reform in weitgehendem Stillstand. Zahlreiche wichtige der auf europäischer und deutscher Ebene spezifizierten und für die Landwirtschaft relevanten Umweltziele im Bereich des Klima-, Wasser- und Biodiversitätsschutzes werden nicht erreicht und können mit der bisherigen Politik unzureichend entwickelter Anreizsysteme und eines ungenügenden Vollzugs des Ordnungsrechts auch nicht erreicht werden. Im Bereich des Tierschutzes ist der Handlungsbedarf bei weitgehend fehlenden Anreizsystemen erheblich und auch in Bezug auf die Entwicklung ländlicher Räume besteht großer Handlungsbedarf.

In Kürze stehen wichtige Entscheidungen an, die die GAP bis Ende des nächsten Jahrzehnts prägen werden. Dies ist eine große Chance, die GAP auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für Landwirtschaft und ländliche Räume auszurichten und sie zu einer gemeinwohlorientierten Politik weiterzuentwickeln. Dies könnte die gesellschaftliche Akzeptanz für die GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt schaffen. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) spricht sich für eine Neuausrichtung der GAP hin zu einer konsequent gemeinwohlorientierten Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume aus.

Voraussetzung für eine solche Neuausrichtung ist die Überwindung der von weiten Teilen des landwirtschaftlichen Berufsstandes geforderten und von vielen politischen Entscheidungsträgern unterstützten einseitigen Fokussierung auf die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen. Heute fließen EU-weit etwa 73 % der EU-Mittel der GAP (etwa 40 Mrd. € jährlich) mittels sogenannter flächengebundener Direktzahlungen (DZ) landwirtschaftlichen Unternehmen zu. Diese Zahlungen, die zum größten Teil ausdrücklich Einkommenszielen dienen sollen, sind verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen: Sie sind weder an der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft noch an der betrieblichen oder der personellen Bedürftigkeit der Landwirte ausgerichtet und werden zudem über den Bodenmarkt zu einem großen Anteil an Bodeneigentümer durchgereicht. Schließlich fehlen diese Mittel für eine gezielte Honorierung von Gemeinwohlleistungen. Dies gilt umso mehr, als die mit den Direktzahlungen verbundene Förderung von sogenannten ökologischen Vorrangflächen (Greening) sich unter Umweltgesichtspunkten als weitgehend wirkungslos erweist. Statt weiterhin einen Großteil der europäischen Fördergelder EU-weit mittels nicht am Bedarf und an der Erbringung von

Gemeinwohlleistungen orientierten Direktzahlungen zu verausgaben, müssen dringend adäquate Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für die Honorierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft (weiter-) entwickelt werden.

Die heutige GAP weist somit gravierende Mängel auf, und zwar sowohl hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Instrumentierung als auch bezüglich ihres unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands. Die dringend notwendige, inhaltlich und strukturell grundlegende Neukonzeption geht unvermeidlich mit einer Veränderung bestehender und im Sektor oft als gerechtfertigt empfundener Besitzstände einher und erfordert deshalb politisches Durchsetzungsvermögen. Eine zeitliche Verschiebung der erforderlichen Neuausrichtung der GAP würde allerdings sowohl die zu adressierenden Problemlagen als auch den betrieblichen Anpassungsbedarf verschärfen, mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Langfristig verlässliche Rahmenbedingungen sind nicht, wie oft gefordert, durch eine Beibehaltung des Status quo zu erreichen. Im Gegenteil: Verlässliche Rahmenbedingungen entstehen durch eine langfristige Orientierung der GAP an Gemeinwohlzielen, die breite gesellschaftliche Unterstützung erfahren.

Für eine gemeinwohlorientierte Transformation der GAP nach 2020 empfiehlt der WBAE der Bundesregierung für die Entscheidungen auf EU-Ebene und die nationale Umsetzung:

- I) **Die Ziele der GAP neu zu gewichten und konsequent zu verfolgen: (1)** die Herausforderungen in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie der ländlichen Entwicklung herauszuarbeiten, daraus Ziele abzuleiten und diese zu operationalisieren; insbesondere die nicht erfüllten landwirtschaftsbezogenen Umweltziele konsequent umzusetzen und die GAP stärker als bisher hierauf auszurichten, **(2)** adäquate Steuerungs- und Finanzierungssysteme für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen und -pflichten der Landwirtschaft zu erarbeiten, **(3)** die Förderpolitik am Erhalt der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft auszurichten (und sich damit für die Interpretation und Umsetzung des Einkommensziels gemäß der gängigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einzusetzen), und **(4)** über die derzeitigen Reformentscheidungen hinaus einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zur Ausgestaltung der GAP zu initiieren und aktiv zu gestalten, um die Finanzierung und Gestaltung einer gemeinwohlorientierten GAP gesellschaftlich zu verankern und tragfähig zu machen.
- II) **Die Architektur der GAP neu zu denken und Kompetenzzuordnungen zu überarbeiten: (1)** sich von den Verknüpfungen zwischen den hinter den beiden Säulen der GAP stehenden Fonds (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft – EGFL – und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER) und den in diesen Fonds etablierten Finanzierungsregeln, Maßnahmen und Implementierungsmechanismen zu lösen, **(2)** den von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung von November 2017 skizzierten Weg einer stärkeren Dezentralisierung der GAP zu unterstützen, **(3)** langfristig nur noch die Marktordnungen und ausgewählte Teile des Klima- und Biodiversitätsschutzes (Moorschutz und Natura 2000) vollständig durch die EU zu finanzieren, **(4)** Fördermaßnahmen für weitere Gemeinwohlleistungen auszubauen und ihre Ausgestaltung stärker als bisher in die Verantwortung der Mitgliedstaaten zu verlagern, konsequent durch

die Mitgliedstaaten kofinanzieren und im Rahmen nationaler oder regionaler Strategiepläne zu programmieren, und **(5)** geeignete Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssysteme für eine möglichst ambitionierte Zielorientierung der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer subsidiären Verantwortung zu entwickeln.

- III) **Den Verwaltungsaufwand auf ein angemessenes Maß zu reduzieren:** **(1)** die Komplexität des Rechtsrahmens und die Regelungstiefe der GAP durch eine Kodifikation der auf das notwendige Maß reduzierten EU-Durchführungsbestimmungen deutlich zu verringern, **(2)** das Single-Audit-Prinzip einzuführen, **(3)** von den Mitgliedstaaten nicht mehr den Nachweis der Regelkonformität der Ausgaben zu verlangen, sondern Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage von Output- und Ergebnisindikatoren, und **(4)** die Verwaltungseffizienz durch die verstärkte Nutzung digitaler Technologien sowie adäquater Monitoringsysteme zu fördern.
- IV) **Direktzahlungen und andere nicht auf gesellschaftliche Ziele ausgerichtete Zahlungen abzubauen:** **(1)** bestehende DZ in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren vollständig abzubauen und lediglich Zahlungen für Landwirte in Gebieten zu gewähren, in denen die Flächenbewirtschaftung und damit verbundene Gemeinwohlleistungen ansonsten gefährdet wären, **(2)** für den Übergangszeitraum, in dem es noch DZ gibt, **i)** alle Einsparungen im EU-Agrarbudget bei den DZ, statt bei den derzeit über den ELER programmierten Maßnahmen vorzunehmen, **ii)** die Umschichtungsmöglichkeit vom EGFL zum ELER über die gegenwärtigen 15 % hinaus auszudehnen, **iii)** eine nationale Kofinanzierung der DZ bzw. national finanzierte Top-ups zu ermöglichen, um die Akzeptanz für einen Ausstieg aus den DZ zu erhöhen, **iv)** weitere Optionen herauszuarbeiten, um Mitgliedstaaten, die einer Kofinanzierung von DZ kritisch gegenüberstehen, für diese Option zu gewinnen (z. B. höhere EU-Kofinanzierungsanteile für Mitgliedstaaten, in denen die DZ heute deutlich unterdurchschnittlich sind), **v)** die Option an die Produktion gekoppelter Direktzahlungen strikt auf die Erbringung eng definierter Gemeinwohlleistungen zu beschränken und den Förderungsumfang an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen zu orientieren, **vi)** Kappung oder Degression der DZ sowie die Förderung der ersten Hektare und von Junglandwirten innerhalb des EGFL zu beenden, und **(3)** die Investitionsförderung ausschließlich auf die Verfolgung von Gemeinwohlzielen wie ein erhöhtes Umweltschutz- oder Tierwohlniveau zu beschränken.
- V) **Das Angebot von Maßnahmen zur Honorierung umwelt-, klima- und tierwohlbezogener Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft auszubauen:** **(1)** einen neuen, auf Ebene der EU angesiedelten und finanzierten Politikbereich schrittweise aufzubauen, in dessen Rahmen die Europäische Kommission durch Ausschreibungsverfahren Minderungen von Treibhausgasemissionen durch Moorschutz einkauft, **(2)** auf europäischer Ebene einen eigenständigen Budgetanteil für die Förderung des Biodiversitätsschutzes in Offenlandschaften im Rahmen des Naturschutznetzwerkes Natura 2000 zu schaffen, **(3)** heute schon existierende Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen als für verschiedene Lebensraumtypen maßgeschneiderte Instrumente weiterzuentwickeln und mit einem größeren Budget auszustatten; insbesondere **i)** Anreizinstrumente zur räumlichen

Steuerung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen vermehrt anzuwenden, z. B. nach Bodengüte gestaffelte Prämien für die Vernetzung von Vorrangflächen für Biodiversität, **ii)** ergebnisorientierte Honorierungsmodelle weiterzuentwickeln, **iii)** kollektive Ansätze des Umwelt- und Klimaschutzes forciert zu entwickeln, **(4)** die Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen im Bereich der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen stärker an einer effizienten Zielerreichung zu orientieren, **(5)** den Mitgliedstaaten vorzugeben, dass auf zielgerichtete agrarumwelt- und klimapolitische Maßnahmen im Rahmen ihrer Strategiepläne Mittel in Höhe von mindestens 30 % der derzeitigen DZ entfallen, **(6)** das Greening und Cross Compliance abzuschaffen und gleichzeitig das Ordnungs- und Fachrecht sowie dessen Vollzug zu stärken, und **(7)** die Möglichkeiten zur Honorierung von Tierwohleistungen im Rahmen der GAP weiterzuentwickeln.

- VI) **Risikomanagement als unternehmerische Aufgabe zu verstehen:** **(1)** agrarpolitische Maßnahmen zur Unterstützung des Risikomanagements landwirtschaftlicher Unternehmen klar von Einkommenspolitiken abzugrenzen und einkommenspolitisch motivierte DZ nicht als Risikomanagementinstrument zu deklarieren, **(2)** mehr Gewicht auf die Förderung der Wissensvermittlung im Bereich des Risikomanagements zu legen, **(3)** die Anspargung von Finanzmitteln in der EU-Krisenreserve zu ermöglichen, **(4)** die verbliebenen staatlichen "Sicherheitsnetze", z. B. in Form von Interventionspreisen, hinsichtlich Notwendigkeit und Ausgestaltung zu überprüfen, und **(5)** erhebliche Änderungen politischer Rahmenbedingungen rechtzeitig zu kommunizieren.
- VII) **Wissenssysteme und Innovationen zu stärken:** **(1)** die Europäische Innovationspartnerschaft im Bereich der Landwirtschaft weiterzuentwickeln, **(2)** durch Forschungsförderung die Anpassungsfähigkeit der Betriebe an sich verändernde Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Anforderungen zu stärken, und **(3)** Forschungsergebnisse und Innovationen durch eine mitgliedstaatenübergreifende Kommunikation stärker als bisher zu nutzen.
- VIII) **Ländliche Entwicklung als übersektorale Aufgabe zu verstehen und zu stärken:** **(1)** wenn die Entwicklung ländlicher Räume auch zukünftig ein Bereich der GAP bleibt, weiterhin hinreichende Möglichkeiten für die Umsetzung von über den Agrarsektor hinausreichenden Maßnahmen bereitzustellen, **(2)** Maßnahmen stärker als bisher auf jene Mitgliedstaaten und Regionen zu fokussieren, in denen der Handlungsbedarf bezüglich einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in der EU besonders groß ist, und **(3)** alle raumwirksamen Politiken im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds besser aufeinander abzustimmen.
- IX) **Agrar- und Ernährungspolitik aufeinander abzustimmen:** **(1)** agrarpolitische Entscheidungen im Rahmen der GAP routinemäßig auf ihre ernährungs- und gesundheitsseitigen Auswirkungen zu überprüfen, **(2)** konzeptionelle Fragen bezüglich einer komplementären, sowohl angebots- als auch konsumseitig ansetzenden Verfolgung von umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Gemeinwohlzielen zu klären, **(3)** in Deutschland das verbraucherorientierte ernährungspolitische Instrumentarium konzeptionell weiterzuentwickeln und wesentlich stärker als bisher für umwelt-, klima- und

tierwohlbezogene Gemeinwohlziele einzusetzen, und **(4)** auf politischer und administrativer Ebene Kompetenzen für die Betrachtung des Sektors als Ernährungssystem zu stärken und Politiken für die Transformation zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem zu entwickeln.

Neben der auf EU-Ebene erforderlichen Reform konstatiert der WBAE, dass die GAP bei allen Defiziten bereits heute sehr viel mehr Spielraum für eine an gesellschaftlichen Zielen orientierte Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten bietet, als gegenwärtig in Deutschland genutzt wird. Der heute wie voraussichtlich auch zukünftig bestehende Handlungsspielraum sollte konsequent für eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP in Deutschland genutzt werden. Im Einzelnen empfiehlt der WBAE der Bundesregierung: **(1)** Für den verbleibenden Zeitraum, in dem es noch DZ gibt **i)** eine Erhöhung des Umschichtungssatzes von der 1. in die 2. Säule der GAP auf die EU-rechtlich derzeit möglichen 15 %, und **ii)** die Option an die Produktion gekoppelter Direktzahlungen bei strikter Ausrichtung auf die Erbringung von eng definierten Gemeinwohlleistungen zu nutzen und die Förderhöhe an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen zu orientieren, **(2)** eine konsequente Gemeinwohlorientierung aller in der Nationalen Rahmenregelung erfassten Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), **(3)** die Nutzung der GAK für den bundesweiten Ausbau der Honorierung von Tierwohlleistungen, **(4)** die gemeinwohlorientierte Umsetzung des geplanten GAK-Sonderrahmenplans „Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“.

Abschließend betont der WBAE: Die in Kürze auf EU-Ebene anstehenden Entscheidungen werden die GAP bis Ende des nächsten Jahrzehnts prägen. Die Bundesregierung sollte die GAP-Reform sowie die darauffolgende Umsetzung in Deutschland als eine große Chance erkennen und nutzen, um die GAP aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent gemeinwohlorientiert auszurichten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihnen liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Eine gemeinwohlorientierte GAP: Reformdebatte und Grundsatzfragen	5
2.1	Sind die Ziele der GAP hinsichtlich aktueller und zukünftiger Herausforderungen angemessen gewichtet?	7
2.2	Welche Architektur und Kompetenzverteilung sollte in der GAP umgesetzt werden?	16
2.3	Benötigt die europäische Landwirtschaft eine sektorale Einkommensstützung und ist eine solche im Rahmen der GAP begründbar?	26
2.4	Sollten die verteilungspolitischen Effekte der Direktzahlungen „korrigiert“ werden?	34
2.5	Sind Direktzahlungen ein adäquates Mittel zur Erreichung umwelt- und klimapolitischer Ziele?	38
2.6	Ist die Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements eine staatliche Aufgabe?	42
2.7	Welchen Stellenwert sollte die Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus im Rahmen der GAP einnehmen?	49
2.8	Sollte die GAP langfristig zu einer Gemeinsamen Agrar- und Ernährungspolitik weiterentwickelt werden?	54
3	Eine gemeinwohlorientierte GAP: Voraussetzungen und Transformationspfade	62
4	Wege zu einer gemeinwohlorientierten GAP: Wofür sich die Bundesregierung einsetzen sollte	69
4.1	Ziele der GAP neu gewichten und konsequent verfolgen	69
4.2	Architektur der GAP neu denken und Kompetenzzuordnungen überarbeiten	70
4.3	Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren	71
4.4	Direktzahlungen und andere nicht auf gesellschaftliche Ziele ausgerichtete Zahlungen abbauen	72
4.5	Angebot zur Honorierung umwelt-, klima- und tierwohlbezogener Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft ausbauen	73
4.6	Risikomanagement als unternehmerische Aufgabe verstehen	75
4.7	Wissenssysteme und Innovationen stärken	76
4.8	Ländliche Entwicklung als übersektorale Aufgabe verstehen und stärken	77
4.9	Agrar- und Ernährungspolitik aufeinander abstimmen	78
4.10	Bestehende Handlungsspielräume für eine gemeinwohlorientierte Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen in Deutschland nutzen	79
5	Fazit	80
6	Literaturverzeichnis	81

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Anteil der Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (linke Karte) und der Erwerbstätigen (rechte Karte) des Sektors Land-, Forstwirtschaft und Fischerei an der gesamten Bruttowertschöpfung bzw. an allen Erwerbstätigen für das Jahr 2014 auf NUTS-3-Ebene	8
Abbildung 2:	Komponenten des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte	30
Abbildung 3:	Erfolgsunterschiede in den landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben (Einzelunternehmen) im Wirtschaftsjahr 2015/2016	32
Abbildung 4:	Kumulierte Verteilung der Direktzahlungen in der EU-28 und Deutschland (2015)	36
Abbildung 5:	Transformation des Agrarbudgets (EU und nationale Kofinanzierung; schematische Darstellung)	67

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	EGFL und ELER im Vergleich (Finanzierungsperiode 2014-2020)	17
Tabelle 2:	System der Direktzahlungen (DZ) in derzeitiger GAP-Förderperiode (2014-2020)	26
Tabelle 3:	Prioritäten der ELER-Förderung 2014-2020 und geplante Verteilung der ELER-Mittel in der EU-28 und in Deutschland (in %)	50

Verzeichnis der Boxen

Box 1:	Warum wir Agrarpolitik brauchen	4
Box 2:	Gesellschaftliche Funktionen und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft	6

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskraft
AUKM	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BGBl	Bundesgesetzblatt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CC	Cross Compliance
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft
DG SANTE	Directorate General Health and Food Safety (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit)
DZ	Direktzahlungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Union
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPHA	European Public Health Alliance
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUPHA	European Public Health Association
EuRH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
ha	Hektar
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
NEC	National Emission Ceilings
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
THG	Treibhausgas
VO	Verordnung
WBA	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

1 Einleitung

1. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Stellungnahme (April 2018) wird intensiv über die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 debattiert. Zahlreiche Akteure haben in den letzten Monaten Reformvorschläge gemacht und Positionspapiere vorgelegt. Ebenfalls hat die Europäische Kommission im November 2017 im Rahmen einer Mitteilung Reformvorschläge veröffentlicht (EU KOM 2017a).

2. Im Kern geht es hinsichtlich der Gestaltung der zukünftigen GAP aus Sicht des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) um die Frage, vor welchen Herausforderungen die europäische Landwirtschaft und die ländlichen Räume stehen, und ob und inwiefern sie bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützt werden sollten. Insbesondere ist in dem komplexen Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) zu klären, auf welcher Zuständigkeitsebene welche Kompetenzen angesiedelt sein sollen, mittels welcher Instrumente Herausforderungen bestmöglich adressiert werden können und welches Budget hierfür zur Verfügung stehen soll.

3. Die derzeitigen Diskussionen um die GAP nach 2020 zeigen, dass diese Gestaltungsfragen zumeist verkürzt diskutiert werden. Zu befürchten ist, dass das im Rahmen der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU zu beschließende Agrarbudget weiterhin zum Großteil mittels pauschaler Flächenzahlungen verausgabt wird und es lediglich zu marginalen Modifikationen des bestehenden Systems kommen wird. So könnten zielorientiertere Maßnahmen beispielsweise nur geringfügig ausgebaut werden, um der Legitimierung der flächengebundenen Direktzahlungen zu dienen.

4. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) sowie sein Vorgänger, der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA), haben sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten vielfach zur Weiterentwicklung der GAP geäußert (zuletzt im Rahmen der Themen Klimaschutz und Nutztierhaltung: WBAE und WBW 2016, WBA 2015; im Schwerpunkt zur GAP: WBA 2011a, b, 2010, 2008, 2005a, b, 2003, 1998a, b). Insbesondere plädierte der Beirat wiederkehrend für eine grundlegende Neukonzeption der GAP und eine konsequente Verfolgung des 1992 mit der MacSharry-Reform eingeschlagenen Reformweges. Dieser Reformweg zeichnete sich dadurch aus, dass das markt- und wettbewerbsverzerrende System eines weitgehenden Binnenmarktschutzes abgebaut und eine stärker an den vielfältigen Herausforderungen der GAP orientierte und regional differenzierte Politik – u. a. im Rahmen der Programme der ländlichen Entwicklung – aufgebaut wurde.

5. Nach den wegweisenden GAP-Reformen der Jahre 1992, 1999 und 2003 verharrt die GAP, abgesehen von Reformen im Bereich der Marktpolitiken, jedoch im weitgehenden Stillstand. Dieser zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass

- weiterhin mit etwa 70 % der Großteil der Mittel in einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen gebunden ist, deren Höhe sich für den einzelnen Landwirt vor allem an der bewirtschafteten Fläche und der Tatsache orientiert, in welchem Mitgliedstaat sich sein Betrieb befindet;

- die Maßnahmen, die eingeführt wurden, um die Direktzahlungen mit einer umweltpolitischen Zielorientierung zu versehen, primär der besseren Durchsetzung des bestehenden Fachrechts dienen (wie beim Cross Compliance) bzw. wenig wirksam sind (wie beim Greening);
 - das dringend für einen effektiven Umwelt-¹, Klima- und Tierschutz sowie die Förderung ländlicher Räume benötigte Gesamtbudget der 2. Säule stagniert; und
 - die Politiken der 1. und 2. Säule inhaltlich nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind.
6. Darüber hinaus ist die gegenwärtige GAP durch weitere Probleme gekennzeichnet:
- Die hohe Komplexität der GAP und die damit verbundenen hohen Transaktionskosten sind, sowohl für die Agrarverwaltung als auch für die Landwirtschaft, angesichts der begrenzten Zielorientierung der GAP unverhältnismäßig.
 - Viele Maßnahmen sind bezüglich ihrer Ausgestaltung, Finanzierung und Kontrolle nicht entsprechend des Subsidiaritätsprinzips² konzipiert und zu stark zentralisiert.
 - Die im Jahr 2013 erweiterte Möglichkeit der Kopplung von Direktzahlungen an die Produktion birgt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.
7. Diesen Problemen zum Trotz gibt es seitens der für die Agrarpolitik auf nationaler und europäischer Ebene verantwortlichen politischen Entscheidungsträger und auch seitens der berufsständischen Vertretungen wenig Impulse für eine umfassende Reform der GAP. Die europäische Landwirtschaft und die ländlichen Räume stehen jedoch weiterhin vor großen Herausforderungen. Neben dem Beitrag zur Sicherstellung der globalen Versorgung mit sicheren und vielfältigen Nahrungsmitteln liegen diese insbesondere im Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie in der ländlichen Entwicklung. Angesichts des großen Handlungsbedarfs in diesen Bereichen und der mit der Gemeinwohlorientierung verbundenen Kosten bedarf es sowohl einer deutlich zielorientierteren Verwendung des Budgets der GAP als auch der Entwicklung adäquater Steuerungs- und Finanzierungssysteme (vgl. Box 1: Warum wir Agrarpolitik brauchen, S. 4).
8. Unterschiedliche Ausgangs- und Problemlagen in einer zunehmend heterogenen EU sowie zunehmend offene Märkte erschweren die Bewältigung dieser Herausforderungen und erfordern ein breites Maßnahmenbündel.

¹ Der Begriff Umweltschutz wird in dieser Stellungnahme als den Naturschutz umfassend verwendet.

² Das Subsidiaritätsprinzip dient in der EU als Maßgabe zur Regelung der Ausübung der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union – so auch im Bereich der Landwirtschaft (vgl. Art. 4, Abs. 2, AEUV). „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5, Abs. 3, EUV). Für eine Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips am Beispiel verschiedener Politikfelder in der EU vgl. Gelauff et al. (2008).

9. Aus Sicht des Beirats ist es dringend geboten, die im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen um die GAP nach 2020 bestehende Option für eine grundsätzliche Neuorientierung zu nutzen. Hierfür gibt es zahlreiche Möglichkeiten – wichtigstes Ziel einer Reform sollte aber vor allem ein effizienter, an den prioritären Herausforderungen und den daraus abgeleiteten Zielen orientierter Einsatz der Mittel der GAP sein. Wird eine umfassende Neuausrichtung der GAP weiterhin in die Zukunft verschoben, entstehen zusätzliche hohe Anpassungskosten durch eine zu späte Neuausrichtung des Sektors.

10. Vor diesem Hintergrund nimmt der Beirat erneut zur Weiterentwicklung der GAP Stellung. Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist die Skizzierung und Bewertung von Grundsatzfragen und die Ableitung von Empfehlungen für eine zukunftsfähige Ausgestaltung der GAP nach 2020. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Politikbereichen mit direkten budgetären Wirkungen und nicht auf handelspolitischen Instrumenten und Marktordnungen. Entsprechend dem primären Mandat des Beirats richten sich die in dieser Stellungnahme abgeleiteten Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung und insbesondere an die Entscheidungsträger des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Der Beirat ist der Auffassung, dass Deutschland als relativ großer und einkommensstarker Mitgliedstaat eine besondere Verantwortung für eine zukunftsfähige Neuausrichtung der GAP hat. Zudem existiert in Deutschland ein erheblicher Handlungsbedarf in Bezug auf bestehende Umwelt-, Klima- und Tierschutzprobleme sowie spezifische Herausforderungen in der Entwicklung ländlicher Räume. Diese Probleme und Herausforderungen sollten im Rahmen der gegenwärtigen sowie der zukünftigen GAP deutlich zielgerichteter adressiert werden.

11. Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht über die Reformdebatte gegeben. Es erfolgt eine Strukturierung der Debatte und eine Bewertung einzelner Reformoptionen entlang wesentlicher Grundsatzfragen, welche im Rahmen der gegenwärtigen und zumeist auch in den vorhergehenden Reformdebatten aufgeworfen wurden (Kapitel 2). Nach Ansicht des Beirats sollte eine Positionierung im Verhältnis zu diesen Grundsatzfragen handlungsleitend für jede Reform im Politikfeld der GAP sein. Anschließend werden in Kapitel 3 Transformationspfade für die GAP sowie Voraussetzungen für die langfristige Verankerung einer gemeinwohlorientierten GAP diskutiert. Konkrete Empfehlungen an die Bundesregierung für eine gemeinwohlorientierte GAP nach 2020 werden in Kapitel 4 dargelegt.

Box 1: Warum wir Agrarpolitik brauchen

Landwirtschaft ist multifunktional – sie produziert vor allem Nahrungsmittel, aber auch Biomasse für die energetische und stoffliche Nutzung, prägt Kulturlandschaften und Biotope und bestimmt das Tierwohlniveau. Darüber hinaus beeinflusst sie soziale und wirtschaftliche Strukturen. Neben den Leistungen, die über den Markt honoriert werden, erfüllt sie also auch gesellschaftliche Funktionen in den Bereichen Umwelt-, Klima-, und Tierschutz und darüber hinaus.

Welche Leistungen bzw. Produkte als gesellschaftliche Funktionen der Landwirtschaft betrachtet werden und in welchem Umfang sie bereitgestellt werden sollen, ist Ergebnis eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses und insofern nicht statisch, sondern im Zeitablauf veränderlich. Grundsätzlich ist die Multifunktionalität, also die Erfüllung multipler gesellschaftlicher Funktionen durch die Landwirtschaft jedoch gewollt: So sollen sich beispielsweise das Umweltschutzniveau, die Gestaltung der Kulturlandschaft und das Tierwohlniveau nicht nur an dem Ziel geringer Produktionskosten orientieren, sondern auch an den gesellschaftlichen Ansprüchen.

Hieraus entsteht ein Dilemma: Für einige von der Landwirtschaft produzierte Güter (Ökonomen sprechen von "privaten Gütern"), wie z. B. Nahrungsmitteln, findet eine Entlohnung über den Preismechanismus des Marktes statt. Andere Güter bzw. Leistungen werden nicht oder nur sehr eingeschränkt (z. B. über Marktnischen oder über Standards der Privatwirtschaft) über den Markt entlohnt. Da die nicht-entlohten Güter bzw. Leistungen (sofern sie nicht als Koppelprodukt der landwirtschaftlichen Produktion ohnehin anfallen) gar nicht oder nicht in einem gesellschaftlich gewollten Ausmaß produziert werden, müssen für diese Leistungen andere Steuerungsmechanismen entwickelt oder die institutionellen Rahmenbedingungen so verändert werden, dass der Marktmechanismus greifen kann (z. B. durch die Etablierung von Labeln).

In einer geschlossenen Volkswirtschaft wäre ein solcher Ansatz vergleichsweise einfach umzusetzen: Man könnte die Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen ordnungsrechtlich festlegen und es würde sich aufgrund der damit verbundenen Kosten ein höherer Marktpreis herausbilden, der die erhöhten Produktionskosten zumindest teilweise abdeckt. In offenen Volkswirtschaften gilt dies nur eingeschränkt: Deutschland und auch die EU sind auf den Märkten für landwirtschaftliche Produkte weitgehend in die globalen Märkte integriert. Ein Produktionskostenanstieg führt somit kaum zu einem Anstieg der Preise, da diese weitgehend durch das Weltmarktpreisniveau bestimmt werden.

In Deutschland und der EU gilt das erklärte Ziel, die Landwirtschaft einerseits im Rahmen international integrierter Produktmärkte zu gestalten, sich aber andererseits nicht uneingeschränkt an einem globalen Wettbewerb zu beteiligen, in dem diejenigen am erfolgreichsten sind, die am wenigsten kostenträchtige gesellschaftliche Leistungen von der Landwirtschaft einfordern. Anders ausgedrückt: Wir wollen hinsichtlich unserer Produktmärkte in die Weltmärkte integriert sein, uns jedoch von globalen Tier- und Umweltschutzniveaus "abkoppeln". Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Honorierungsmechanismen für die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft geschaffen werden, die aufgrund der internationalen Marktintegration nicht oder nur eingeschränkt über den Markt entlohnt werden (können). Anders ausgedrückt: Die GAP muss die Landwirtschaft dabei unterstützen, auch für die über die Nahrungsmittelproduktion hinausgehenden gesellschaftlichen Funktionen ein Einkommen erzielen zu können.

Diesbezüglich gilt es auszuhandeln, welche gesellschaftlichen Leistungen zwingend, d. h. über ordnungsrechtliche Regulierung erbracht werden müssen, und welche über Anreizsysteme auf freiwilliger Basis vom Staat eingekauft werden sollen (Gemeinwohlleistungen, siehe Box 2, S. 6):

- a. Im Falle ordnungsrechtlich vorgeschriebener Pflichten sollte die Gesellschaft die Kosten hierfür lediglich in begründeten Fällen und auch nur teilweise tragen, z. B. durch Kompensationszahlungen, wenn ansonsten eine zu starke Verlagerung der landwirtschaftlichen Produktion in das Ausland zu erwarten wäre (vgl. Kap. 2.3). Derartige Kompensationen scheinen in weiten Teilen der Nutztierhaltung eher gerechtfertigt als im Ackerbau, da der Anpassungsbedarf der Haltungssysteme erheblich ist und umfangreiche Kosten verursachen wird.
- b. Im Falle von Gemeinwohlleistungen, d. h. Leistungen oberhalb des ordnungsrechtlich festgelegten Niveaus, müssen Honorierungssysteme angewandt werden, z. B. Prämien oder transparente Kennzeichnungssysteme, die die Vermarktung von Mehrwerten in der Prozessqualität ermöglichen.

2 Eine gemeinwohlorientierte GAP: Reformdebatte und Grundsatzfragen

12. Die zentrale Grundsatzfrage zur Ausgestaltung der GAP ist, ob und in welcher Form Finanzmittel wie auch Instrumente der GAP stärker daran ausgerichtet werden, die Landwirtschaft in die Lage zu versetzen, ihre gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen und neuen gesellschaftlichen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen (vgl. Box 2: Gesellschaftliche Funktionen und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft, S. 6). Voraussetzung hierfür wäre ein Rückbau des derzeitigen Systems von weitgehend bedingungslosen Flächenzahlungen.

13. Sowohl die Akteure als auch deren Argumente in Bezug auf diese Grundsatzfrage sind weitgehend unverändert. Auf der einen Seite stehen EU-weit die landwirtschaftlichen Interessenverbände, welche zu einem Großteil vehement für ein Fortbestehen der Direktzahlungen plädieren und hierfür die direkte Einkommenswirksamkeit der Zahlungen und ihre Notwendigkeit für die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ins Feld führen (DBV 2015, 2017a, COPA-COGECA 2017a, Deter 2017). Der Forderung nach einer stärker an Umweltzielen ausgerichteten 1. Säule wird zumeist vehement widersprochen (DBV 2017b, COPA-COGECA 2017b). Im Einklang mit einem Großteil der nationalen Landwirtschaftsministerien werden ein Ausbau der staatlichen Unterstützung eines betrieblichen Risikomanagements sowie Maßnahmen für „gerechte“ Wertschöpfungsketten gefordert (vgl. bspw. COPA-COGECA 2017a, DBV 2017a, AMTF 2016, EU KOM 2017a, EWSA 2016). Dissens gibt es insbesondere über die Fragen, ob die Höhe der Flächenprämien zwischen den Mitgliedstaaten weiter angeglichen und ob eine Beibehaltung oder sogar ein Ausbau von gekoppelten Direktzahlungen ermöglicht werden sollte.

14. Auf der anderen Seite kritisieren Akteure aus dem Umwelt-, Natur- und Tierschutz, dem entwicklungspolitischen Diskurs und weiten Teilen der Agrar- und Umweltwissenschaften wiederkehrend die hinsichtlich der skizzierten Herausforderungen mangelnde Zielorientierung pauschaler Flächenprämien. Eine nahezu ausschließlich an der betrieblichen Flächenausstattung orientierte Förderung setze keinerlei Anreize für die so dringend benötigte Produktion öffentlicher Güter und gehöre aus diesen Gründen schrittweise abgeschafft – so die Kurzzusammenfassung dieser Position.³ Über diese Diagnose hinaus gibt es jedoch zum Teil sehr unterschiedliche Vorschläge, in welche Richtung und mittels welcher Instrumente ein Umbau der GAP zu gestalten sei. Als prominentes Beispiel sei hierfür die auch in Deutschland sehr präsente Forderung nach einer speziellen Förderung kleiner Betriebe angeführt.

³ Eine umfassende Aufzählung aller vorliegenden Positionspapiere und Reformvorschläge soll an dieser Stelle nicht erfolgen. Eine Zusammenstellung der wichtigsten, bis einschließlich Mai 2017 vorliegenden Papiere findet sich bei Latacz-Lohmann et al. (2017). Zahlreiche Vorschläge werden auf dem insbesondere von Alan Matthews betriebenen CAP Reform Blog kommentiert (<http://capreform.eu/>).

Box 2: Gesellschaftliche Funktionen und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

Zur Förderung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft sollte die Politik den Rahmen so setzen, dass das unternehmerische Handeln der Landwirte gleichzeitig dem Gemeinwohl dient. Dies geschieht einerseits durch die Auferlegung von Pflichten und andererseits durch das Schaffen von Anreizen (vgl. Box 1: Warum wir Agrarpolitik brauchen).

Der Begriff Gemeinwohlleistungen wird durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (z. B. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013 – C-262/12 – BVerfGE 122, 1ff., Rn. 3) vielfältig genutzt, bisher besteht allerdings keine einheitliche Definition. Gemeinwohlleistungen können als Leistungen definiert werden, die von selbstverantwortlich tätigen Unternehmern, etwa Landwirten, oder der ländlichen Bevölkerung freiwillig erbracht werden und der Allgemeinheit in der Weise zu Gute kommen, dass einzelne Personen von deren Nutzung nicht ausgeschlossen werden können. Die **Freiwilligkeit der Leistungserbringung** impliziert, dass nur dann von Gemeinwohlleistungen gesprochen werden kann, wenn die erbrachten Leistungen in ihrem Umfang und/oder ihrer Qualität über das durch das Ordnungsrecht vorgegebene Maß hinausgehen. Die pure Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards stellt somit keine Gemeinwohlleistung dar, sondern vielmehr eine Pflicht zur Vermeidung einer Last für das Gemeinwohl. Die **Nicht-Ausschließbarkeit** von der Nutzung impliziert, dass Gemeinwohlleistungen den Charakter eines öffentlichen Gutes haben. Somit ist z. B. die Erzeugung von marktgängigen Agrarprodukten keine Gemeinwohlleistung.

Ein ausschließendes Definitionskriterium ist, dass für die fraglichen Leistungen eine gesellschaftliche Wertschätzung vorhanden sein muss. Diese äußert sich vorrangig in Normen, die vom Verfassungs- bzw. Gesetzgeber festgelegt werden. Bezüglich der von der landwirtschaftlichen Produktion ausgehenden Wirkungen auf gesellschaftliche Schutzgüter finden Gemeinwohlleistungen ihre rechtliche Begründung in den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis, wie sie im Ordnungsrecht sowie in untergesetzlichen Normen verankert sind. Eine über dieses normative Maß hinausgehende Nachfrage nach Gemeinwohlleistungen äußert sich in Politikprogrammen zur Förderung bestimmter gesellschaftlicher Leistungen, die über den Markt nicht (in ausreichendem Umfang) erbracht werden würden.

Die Nachfrage nach Gemeinwohlleistungen ist einem dynamischen Prozess unterworfen. Im Zeitablauf ändern sich nicht nur die gesellschaftliche Wertschätzung und Priorisierung unterschiedlicher Güter und Leistungen, sondern auch das Referenzniveau dessen, was eine Gemeinwohlleistung konstituiert. So wird die Trennlinie zwischen ordnungsrechtlicher Pflicht und gesellschaftlicher Leistung im politischen Diskurs durch Änderungen des ordnungsrechtlichen Rahmens fortlaufend neu justiert.

Viele Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft haben einen Umweltbezug. Es gibt jedoch auch Gemeinwohlleistungen mit ökonomischen, sozialen oder kulturellen Bezügen. So kann die Wahrung des kulturellen Erbes auf dem Land die Gemeinwohldefinition genauso erfüllen wie die Erhaltung sozialer Strukturen oder ein Mehr an wirtschaftlicher Entwicklung in ländlichen Regionen. Letztere führt unter anderem zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten und höheren Gewerbesteuerereinnahmen, von denen letztlich alle in der Region lebenden Menschen profitieren.

Gemeinwohlleistungen bedürfen nicht unbedingt einer physischen Beziehung zu den Nutznießern. Das wird am Beispiel von Tierwohlstandards deutlich. Auch Vegetarier, denen die artgerechte Haltung von Nutztieren aus ethischer Überzeugung wichtig ist, ziehen einen Nutzen aus dem Wissen um die Existenz von Tierwohlstandards. Entscheidend ist also nicht die physische Beziehung (der Verzehr von zu definierten Tierwohlstandards erzeugtem Fleisch), sondern der Effekt auf den Nutzen der Betroffenen.

Gemeinwohlleistungen umfassen sowohl nicht intendierte Leistungen (positive externe Effekte der Produktion marktgängiger Güter) als auch intendierte Leistungen, die aus Altruismus oder aufgrund staatlicher oder privatwirtschaftlicher Anreizsysteme oder ihrer Komplementarität zum wirtschaftlichen Erfolg (Unternehmensimage) erbracht werden.

Trotz der fehlenden Honorierung über den Markt sind nicht alle Gemeinwohlleistungen finanziell honorierungswürdig. Eine staatliche Förderung von Gemeinwohlleistungen lässt sich nur dann begründen, wenn diese knapp sind. Sofern nicht intendierte Gemeinwohlleistungen als Nebenprodukt einer rentablen Agrarproduktion anfallen, bedürfen sie keiner staatlichen Förderung.

15. Der Beirat hat sich zu der Zukunftsfähigkeit der GAP und notwendiger Reformen in der Vergangenheit mehrfach positioniert. Aufgrund der herausgehobenen Bedeutung und Persistenz einiger Debatten werden die folgenden Grundsatzfragen der Ausgestaltung der GAP erneut diskutiert:

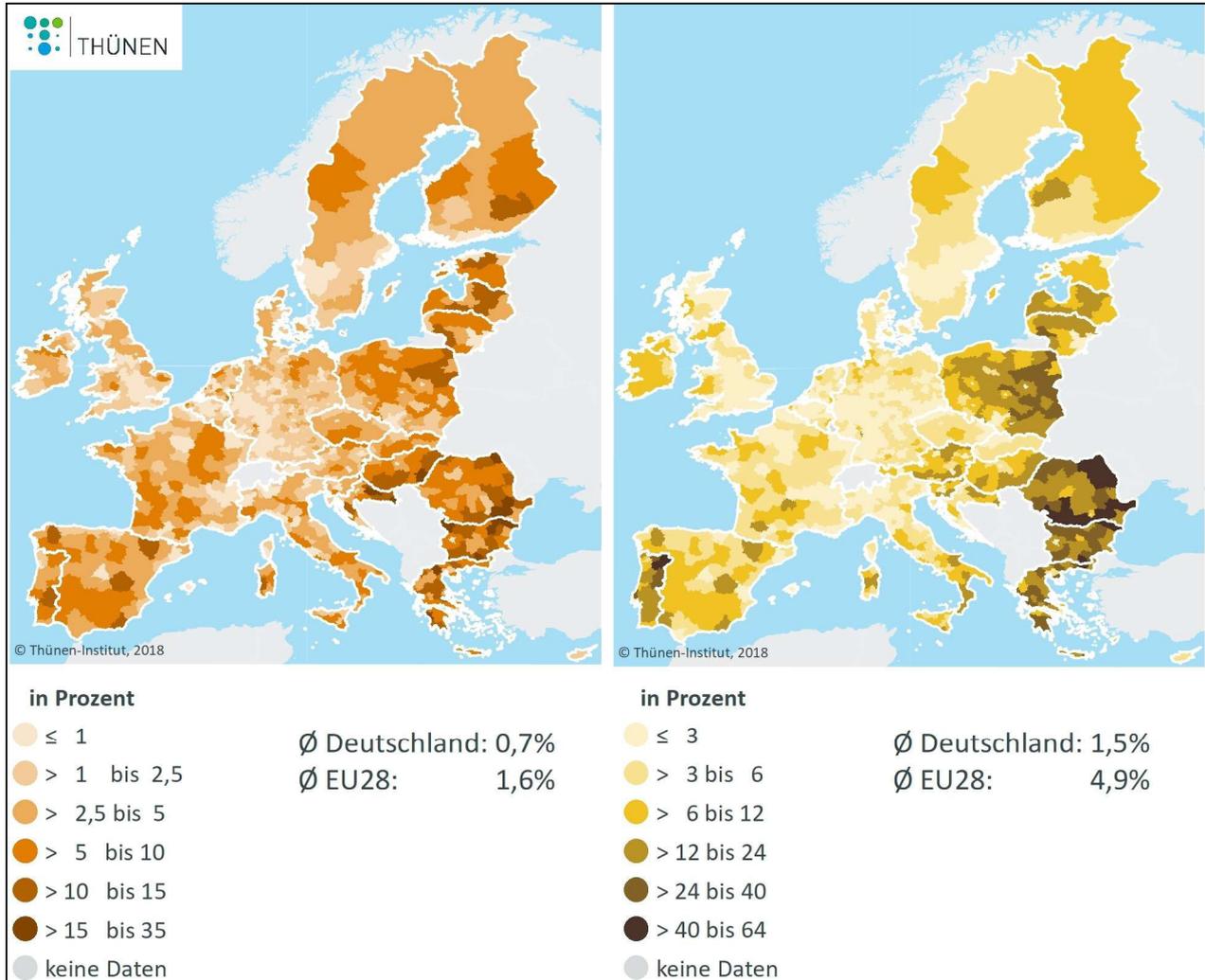
- Sind die Ziele der GAP hinsichtlich aktueller und zukünftiger Herausforderungen angemessen gewichtet? (Kap. 2.1);
- Welche Architektur und Kompetenzverteilung sollte innerhalb der GAP umgesetzt werden? (Kap. 2.2);
- Benötigt die europäische Landwirtschaft eine sektorale Einkommensstützung und ist eine solche im Rahmen der GAP begründbar? (Kap. 2.3);
- Sollten die verteilungspolitischen Effekte der Direktzahlungen „korrigiert“ werden? (Kap. 2.4);
- Sind Direktzahlungen ein adäquates Mittel zur Erreichung umwelt- und klimapolitischer Ziele? (Kap. 2.5);
- Ist die Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements eine staatliche Aufgabe? (Kap. 2.6);
- Welchen Stellenwert sollte die Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus innerhalb der GAP einnehmen? (Kap. 2.7).

16. Angesichts der von verschiedenen Akteuren zunehmend artikulierten Forderung nach einer Weiterentwicklung der GAP zu einer Gemeinsamen Agrar- und Ernährungspolitik diskutiert der WBAE zudem, ob und inwiefern eine stärkere Integration von Agrar- und Ernährungspolitiken auf europäischer Ebene erfolgen sollte bzw. kann (Kap. 2.8).

2.1 Sind die Ziele der GAP hinsichtlich aktueller und zukünftiger Herausforderungen angemessen gewichtet?

17. Erste Grundlage einer zielorientierten Ausgestaltung eines jeden Politikbereiches muss eine Verständigung darüber sein, welche Ziele es zu erreichen gilt. Ziele wiederum adressieren gesellschaftliche Problemlagen und Herausforderungen. Im Rahmen der GAP sollten sie also reflektieren, welche problematischen Zustände im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume überwunden oder verbessert werden sollten. Angesichts der großen regionalen Heterogenität in der EU – beispielhaft dargestellt in Abbildung 1 anhand des Anteils der Landwirtschaft an Bruttowertschöpfung und Beschäftigung – stellt sowohl die gemeinsame Problem- und Zieldefinition als auch die Ableitung geeigneter Maßnahmen eine besondere Herausforderung dar.

Abbildung 1: Anteil der Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (linke Karte) und der Erwerbstätigen (rechte Karte) des Sektors Land-, Forstwirtschaft und Fischerei an der gesamten Bruttowertschöpfung bzw. an allen Erwerbstätigen für das Jahr 2014 auf NUTS-3-Ebene



Quellen: Eigene Berechnungen nach Eurostat. Linke Karte: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen nach NUTS-3-Regionen [nama_10r_3gva], Stand 12.04.17. Rechte Karte: Erwerbstätige (Tausend Personen) nach NUTS-3-Regionen [nama_10r_3empers], Stand 15.09.17.

18. Zum Zeitpunkt der Einführung der GAP gab es bezüglich dieser Problem- und Zieldefinitionen einen hinreichenden politischen Konsens. Die Unterzeichner der 1957 verabschiedeten Römischen Verträge einigten sich auf einen Katalog von gleichrangigen, allerdings teilweise in Konkurrenz zueinanderstehenden Zielen. Dazu gehörte erstens, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen – und zwar durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte. Auf diese Weise sollte zweitens der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung ermöglicht werden –

insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen. Die Stabilisierung der Märkte und die Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Verbraucherpreisen waren weitere wichtige Ziele (Art. 39 AEUV, ex-Art. 33 EGV).

19. Dieser ursprüngliche Zielkatalog der GAP hat bis heute Bestand und findet sich in unveränderter Form im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in ähnlicher Formulierung schon seit 1955 im deutschen Landwirtschaftsgesetz. Gleichzeitig ist er mit seiner Fokussierung auf sozialpolitische Versorgungsziele ein Produkt seiner (Nachkriegs-)Zeit und sollte mit Blick auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen kritisch überprüft werden:

a) Produktivitätssteigerungen: In den ersten Jahrzehnten der GAP stand die Erhöhung der Arbeits- und Flächenproduktivität im Vordergrund. Hier wurden beachtliche Steigerungen erzielt.⁴ Seit Anfang der 1980er Jahre wurde jedoch zunehmend deutlich, dass eine einseitig auf die Produktion ausgerichtete agrarpolitische Förderung erhebliche Fehlanreize setzt. Dabei ging es in erster Linie um die durch hohe Garantiepreise induzierten Produktionsüberschüsse und die damit verbundenen stark steigenden Budgetkosten und Handelskonflikte, zunehmend aber auch um die mit der Intensivierung der Produktion verbundenen negativen ökologischen Auswirkungen und um Tierwohlprobleme. Betrachtet man die Entwicklung der Bioökonomie und die steigende Nachfrage nach Agrarprodukten außerhalb Europas infolge des weltweit anhaltenden Bevölkerungswachstums sowie der sich in Schwellen- und Entwicklungsländern verändernden Konsumgewohnheiten, sind zwar auf absehbare Zeit weltweit weitere Produktionssteigerungen notwendig. Allerdings sind hierbei mit Blick auf den Klimawandel und andere Umweltbeeinträchtigungen vornehmlich Produktivitätssteigerungen erforderlich, die mit minimalen externen Effekten einhergehen. Es gilt daher, die Produktivität vor allem auf die zunehmend knappen natürlichen Ressourcen zu beziehen (Ökoeffizienz). Mit Blick auf die internationale Nachfrageentwicklung spielen Produktivitätssteigerungen auch in der EU (insbesondere in Mittel- und Osteuropa) weiterhin eine gewisse Rolle. Die global notwendigen Produktivitätssteigerungen werden allerdings vornehmlich in den Entwicklungs- und Schwellenländern realisiert werden müssen.

b) Angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung: Wohl keines der in den Römischen Verträgen festgelegten Ziele ist heute noch so stark in der Diskussion wie das Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Aus dem Berufsstand und seitens der agrarpolitischen Entscheidungsträger wird zumeist auf „das Einkommensziel“ der GAP Bezug genommen und argumentiert, es gäbe eine

⁴ Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es nach wie vor etliche Betriebe gibt, die (insbesondere in den europäischen Regionen mit besonders kleinstrukturierten Landwirtschaften) mit veralteten, nur eine geringe Arbeitsproduktivität erlaubenden Technologien wirtschaften und die sich infolge steigender Produktstandards zunehmend mit Vermarktungsproblemen konfrontiert sehen.

generelle Lücke zwischen landwirtschaftlichen und anderen Einkommen. Aufgabe der Förderpolitik im Rahmen der GAP sei es, zur Verringerung dieser Einkommenslücke beizutragen. Problematisch an dieser Argumentation ist, dass keine solide statistische Informationsbasis vorliegt, auf deren Grundlage EU-weit und generell Aussagen zur tatsächlichen Einkommenssituation landwirtschaftlicher Haushalte gemacht werden können. Dies liegt insbesondere daran, dass lediglich landwirtschaftliche Betriebseinkommen in die Vergleichsrechnungen eingehen, nicht aber außerbetrieblich erzielte Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte. Damit wird die tatsächliche Einkommenslage teilweise erheblich unterschätzt und es findet auch keine Bewertung der Einkommen von Lohnarbeitskräften statt, obgleich diese mittlerweile in Deutschland fast 45 % der in der Landwirtschaft eingesetzten Arbeitsleistung erbringen (Statistisches Bundesamt 2017a). In der Argumentation für eine sektorale Einkommensstützung wird darüber hinaus zumeist verkannt, dass sich aus der europäischen Primärgesetzgebung für einen existenzgefährdeten Betrieb kein individueller Anspruch auf eine Einkommensstützung ableiten lässt. Vielmehr resultiert der Bedarf an besonderer Förderung aus der Sicherung bzw. Förderung der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft (vgl. Kap. 2.3). Dem Ziel der Förderung gesellschaftlicher Funktionen entsprechend wurden insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung zusätzliche Möglichkeiten für die Landwirtschaft geschaffen, die sie in der Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Funktionen unterstützen. Dies sind z. B. Prämien für umweltbezogene Gemeinwohlleistungen wie die Anlage von Landschaftselementen, die Grünlandextensivierung oder Zahlungen für Landwirte in benachteiligten Gebieten (vgl. Box 2: Gesellschaftliche Funktionen und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft, S. 6). Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Ansprüche an die Erbringung von Gemeinwohlleistungen bleibt dieses Ziel aktuell und erfordert den Ausbau und die Weiterentwicklung entsprechender Maßnahmen.

- c) **Stabile Märkte:** Hinter der Zielvorstellung stabiler EU-Märkte für landwirtschaftliche Produkte stand in den ersten drei Jahrzehnten der GAP vor allem das Ziel, die landwirtschaftlichen Einkommen mittels eines weitgehend abgeschotteten Binnenmarktes und über den Weltmarktpreisen liegender Garantiepreise zu stützen. Angesichts der Auswirkungen dieser Marktordnungspolitik (hohe volkswirtschaftliche Kosten, hochsubventionierte Überschüsse und negative Umweltexternalitäten) und aufgrund der großen, sich an den subventionierten Exporten entzündenden internationalen Kritik wurde mit Beginn der MacSharry-Reform von 1992 die protektionistische Preispolitik sukzessive abgebaut. Die zunehmende Weltmarktintegration der europäischen Landwirtschaft konfrontierte die europäischen Erzeuger somit mit den meist niedrigeren und zudem volatilen Weltmarktpreisen. Während sich die Entscheidungsträger der GAP als Kompensation für die preissenkungsbedingten Einkommensausfälle auf die Gewährung von Preisausgleichszahlungen einigten, setzte sich in Bezug auf den Umgang mit Preisrisiken die Sicht durch, dass dies in erster Linie eine unternehmerische Aufgabe sei. Gleichwohl

sind wichtige EU-Märkte, insbesondere für von der EU als ‚sensible Güter‘ erachtete Produkte wie Rindfleisch weiterhin durch teilweise hohe Zölle geschützt. Die starken Weltmarktpreisschwankungen der letzten Jahre haben zudem den Ruf nach staatlicher Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements verstärkt (vgl. Kap. 2.6).

d) Ernährungssicherung: Das Ziel einer rein quantitativen Produktionssteigerung zur Sicherung der Versorgungslage ist in den Mitgliedstaaten der EU nicht mehr aktuell. Angesichts 815 Mio. Hungernder (FAO 2017) ist es global allerdings immer noch von größter Bedeutung. Aufgrund ihrer Größe spielt die EU für die globale Verfügbarkeit von Agrarprodukten eine nicht unerhebliche Rolle. Diese Verfügbarkeit kann sie sowohl durch ihren Produktionsbeitrag wie auch durch einen nachhaltigen Konsum von Agrarprodukten unterstützen (z. B. geringerer Konsum tierischer Produkte, vgl. WBAE und WBW 2016). Allerdings ist die primäre Hungerursache nicht eine ungenügende Menge an Nahrungsmitteln weltweit, sondern ein armuts- und konfliktbedingt schlechter Zugang. Deshalb ist für die Bekämpfung des Hungers eine Produktionssteigerung insbesondere in den Ländern und Regionen mit einem großen Anteil Hungernder erforderlich, weil sie hier nicht nur die Verfügbarkeit erhöht, sondern auch Einkommen schafft. In Deutschland und der EU haben insbesondere einkommensschwache Bevölkerungsgruppen einen inadäquaten Zugang zu hochwertigen, gesundheitsfördernden Nahrungsmitteln (vgl. Müller et al. 2010, Fekete und Weyers 2016, Darmon und Drewnowski 2015). Die Folgeerscheinungen ungesunder und übermäßiger Nahrungsaufnahme wie Übergewicht, Adipositas und ernährungsbedingte Erkrankungen betreffen jedoch alle Bevölkerungsgruppen. Im Jahr 2014 waren in der EU-28 über die Hälfte aller Erwachsenen übergewichtig und knapp über 20 % adipös (Eurostat 2017a). In Deutschland liegt der Anteil übergewichtiger Erwachsener mit 52 % knapp über dem EU-Durchschnitt. Die Verbreitung von Übergewicht bei Kindern im Einschulungsalter ist zuletzt zwar stabil geblieben, befindet sich aber weiterhin auf einem hohen Niveau (DGE 2017, Schienkiewitz et al. 2018). Die Folgeerscheinungen ungesunder Ernährungsweisen verursachen nicht zuletzt immense Sozial- und Gesundheitsausgaben. Für die Adressierung dieser Probleme kommen vor allem ernährungs-, sozial- und bildungspolitische Instrumente in Frage. Seit einigen Jahren wird von verschiedenen Akteuren allerdings eine verstärkte Integration ernährungs- und gesundheitspolitischer Ziele und Instrumente in die GAP gefordert (vgl. Kap. 2.8).

e) Angemessene Verbraucherpreise: In den letzten 60 Jahren ist der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den privaten Konsumausgaben in der EU-15 auf durchschnittlich 10,4 % gesunken (Deutschland: 9,4 %) (Eurostat 2017b). Gleichzeitig sind die Ansprüche an die Produkt- wie auch die Prozessqualität von Nahrungsmitteln deutlich gestiegen und die Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme auf Nahrungsmittelpreise haben sich durch die Integration der europäischen in die globalen Agrarmärkte deutlich verringert. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bedeutung „angemessener“ Preise aus Sicht des Beirats verändert: Es geht weniger um möglichst „niedrige“ Verbraucherpreise, sondern um Preise, welche die erhöhten Kosten auf Grund steigender Anforderungen an

Prozess- und Produktqualität „angemessen“ widerspiegeln. Zu berücksichtigen bleibt, dass der Ausgabenanteil für Nahrungsmittel sowohl in den unteren Einkommensgruppen in Deutschland als auch in den neuen Mitgliedstaaten der EU dem dort geringeren Einkommensniveau entsprechend deutlich höher ausfällt (z. B. durchschnittlich 27,9 % in Rumänien, Eurostat 2017b).

20. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der ursprüngliche Zielkatalog der GAP, wie er in den Europäischen Verträgen festgelegt ist, aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und sektoraler Entwicklungen mehrere Bedeutungsverschiebungen erfahren hat. Diese äußern sich nicht zuletzt in der Erweiterung des ursprünglichen Zielkatalogs der GAP, in den mittels sogenannter Querschnittsklauseln bspw. die Ziele des Umwelt-, Wasser- und Klimaschutzes (integriert über Art. 11 zur nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen), das Ziel der ländlichen Entwicklung (integriert über Art. 174) sowie des Tierschutzes (Art. 13) Eingang fanden (Martínez 2016b: Rn. 15). Zwar wurde der ursprüngliche Zielkatalog der GAP nicht explizit angepasst, aber in ihrer Bedeutung sind die in den Querschnittsklauseln festgelegten Ziele gleichrangig zu den GAP-spezifischen Zielen der Römischen Verträge einzuordnen. Das wird auch in der sekundärrechtlichen Ausformung der Ziele in Art. 110 Abs. 2 VO 1306/2013⁵ deutlich. Danach wird die Leistung der Direktzahlungen sowie der 2. Säule anhand ausschließlich folgender Ziele gemessen: (i) rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität, (ii) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser und (iii) ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum.

21. Die mit der MacSharry-Reform von 1992 begonnene Abkehr von der markt- und handelsverzerrenden Agrarpreispolitik hin zu einer wettbewerbsorientierten Politik mit direkten, flächengebundenen Einkommenstransfers an Landwirte sowie freiwilligen agrarstrukturellen, agrarumweltpolitischen und regionalpolitischen Fördermaßnahmen (der sogenannten „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“) war vor dem oben skizzierten Hintergrund sinnvoll und notwendig. Ebenso sind die mittlerweile weitgehende Entkopplung der Direktzahlungen von der landwirtschaftlichen Produktion, der im Rahmen der Folge Reformen umgesetzte weitere Abbau der staatlichen Preisstützung und auch die im Zeitablauf erfolgte relative Aufwertung der Politik für ländliche Räume zu begrüßen.

22. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der mit der MacSharry-Reform erfolgte Richtungswechsel in der GAP mittlerweile stagniert und die persistente budgetäre Priorisierung des mittels der Direktzahlungen verfolgten Einkommensziels in einem eklatanten Missverhältnis

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.

zu den bestehenden gesellschaftlichen Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume steht.

23. Neben dem Beitrag zur Sicherstellung der globalen Versorgung mit sicheren und vielfältigen Nahrungsmitteln liegen diese Herausforderungen insbesondere a) im Umwelt- und Tierschutz, b) dem Klimaschutz und der Klimaanpassung und c) in der ländlichen Entwicklung. Sie resultieren aus ökonomischem Marktversagen aufgrund von externen Effekten und der gewünschten Bereitstellung öffentlicher Güter sowie aus hohen ethischen Ansprüchen an die Produktion:

a) Umwelt- und Tierschutz: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden zahlreiche der auf europäischer und deutscher Ebene spezifizierten und für die Landwirtschaft relevanten Umweltziele (u. a. EU-Nitratrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, NEC-Richtlinie) nicht erreicht. Darüber hinaus weisen etablierte Biodiversitätsindikatoren wiederkehrend auf kritische Tiefstände der landschaftsbezogenen sowie der nutzpflanzen- und der nutztierbezogenen Biodiversität hin. Zudem entsprechen die Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere weder den fachwissenschaftlich begründbaren Standards noch den Zielvorstellungen der Bevölkerung vieler Mitgliedstaaten – auch wenn anzuerkennen ist, dass in vielen Mitgliedstaaten Entwicklungen zu mehr Tierwohl angestoßen wurden. Hinsichtlich einer ökologisch nachhaltigen und tiergerechten Nahrungsmittelproduktion besteht demnach erheblicher Handlungsbedarf (vgl. bspw. BfN 2017, Butchart et al. 2010, WBA, WBD und SRU 2013, WBA 2015, Maes et al. 2015, Richner et al. 2015, Sutcliffe et al. 2015) und noch ist aus der Mitteilung der Europäischen Kommission (2017a) nicht ersichtlich, wie die ausgewiesene höhere Priorisierung von Ressourceneffizienz und Umweltschutz im Rahmen der GAP umgesetzt werden soll. Für eine Bewältigung der genannten Herausforderungen bedarf es neben einer ordnungsrechtlichen Weiterentwicklung sowohl eines auf die jeweiligen regionsspezifischen Problemausprägungen zugeschnittenen Instrumentenmixes (z. B. an Ausbildungs- und Beratungsangeboten) als auch eines Budgets für Maßnahmen, mit denen Anreize für die Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen (vgl. Box 2: Gesellschaftliche Funktionen und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft, S. 6) etabliert bzw. die Kosten für eine Bereitstellung kompensiert werden.

b) Klimaschutz und -anpassung: Aus dem Klimawandel und den internationalen Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen resultiert ein erheblicher Anpassungsbedarf in der deutschen und europäischen Landwirtschaft und den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen bis zum Verbraucher. Um die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es einer deutlich höheren Gewichtung dieses Ziels und einer ambitionierteren, effektiveren Instrumentierung, als dies in der gegenwärtigen GAP der Fall ist (vgl. Pe'er et al. 2017, WBAE und WBW 2016 für Strategien und Maßnahmen). In ihrer Mitteilung vom November 2017 fordert die Europäische Kommission (2017a) zwar eine höhere Priorität für den Klimaschutz, vermeidet es jedoch,

die Implikationen der gesamtwirtschaftlichen Treibhausgasminderungsziele für den Agrar- und Ernährungssektor angemessen zu kommunizieren.

- c) Ländliche Entwicklung:** Viele ländliche Regionen innerhalb der EU stehen angesichts demographischer Veränderungen, sich verändernder Lebensstile, des zunehmenden Wettbewerbs von Regionen als Folge von Globalisierung und wachsender Integration in der EU, technologischen Wandels, der Entwicklung zu Wissensökonomien und einer Abnahme des Wertschöpfungsanteils der Landwirtschaft sowohl innerhalb der Volkswirtschaft als auch innerhalb der Wertschöpfungsketten vor großen Herausforderungen. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen soll die GAP zukünftig verstärkt beitragen (EU KOM 2017a). Hierfür ist es jedoch erforderlich, die bisher noch stark landwirtschaftsbezogene Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik im Rahmen der GAP zu überwinden (vgl. Kap. 2.7).

24. Neben ordnungsrechtlichen Anpassungen und der Schaffung von Anreizen für Gemeinwohlleistungen erfordert die Bewältigung der oben genannten Herausforderungen Forschung und Innovationen und deren Implementierung in der Praxis. Dementsprechend kommt **Wissens- und Innovationssystemen** eine hohe Bedeutung zu. Wissen und Innovationen haben teilweise Eigenschaften eines öffentlichen Gutes. Dies gilt insbesondere für nicht unmittelbar ökonomisch verwertbares Wissen, wie Wissen, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann oder mit dem sich nicht entlohnte öffentliche Güter bereitstellen bzw. negative Externalitäten vermeiden lassen. Wichtige Aspekte sind hier sowohl die Generierung als auch die Bereitstellung, Weitergabe und Inwertsetzung von Wissen. Wenngleich bei der Wissensbereitstellung und Beförderung von Innovationen ein Großteil der öffentlichen Verantwortung auf regionaler bzw. nationalstaatlicher Ebene liegt, hat die europäische Politik eine erhebliche Verantwortung und auch entsprechende Möglichkeiten, die Wissensgenerierung und Schaffung eines innovationsfreundlichen institutionellen Rahmens sowie die mitgliedstaatenübergreifende Zusammenarbeit, Vernetzung und Kommunikation der Akteure zu befördern.

25. Die genannten Herausforderungen dürfen dabei nicht statisch gesehen werden. Ländliche Räume, gesellschaftliche Anforderungen, makroökonomische Rahmenbedingungen, landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten und nicht zuletzt landwirtschaftliche Technologien entwickeln sich ständig weiter. Die Digitalisierung wird viele dieser die Landwirtschaft und ländliche Räume beeinflussenden Produktionsbedingungen in den kommenden Jahrzehnten erheblich verändern. Insofern ist es erforderlich, die Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft und der ländlichen Räume an veränderte Rahmenbedingungen zu verbessern – bspw. mittels der rechtzeitigen Entwicklung und Bereitstellung geeigneter bzw. erforderlicher Infrastrukturen und Qualifizierungsmöglichkeiten. Da technologische, organisatorische und strukturelle Entwicklungen in der Landwirtschaft teils mit Skepsis betrachtet werden (EFSA 2017, Ropohl 2010, EU SCAR 2012, Lowe et al. 2010), ist es zudem erforderlich, gesellschaftliche Gruppen möglichst frühzeitig in die Entwicklung und Implementierung von Innovationen einzubeziehen und auf nationaler und europäischer Ebene neue Wege zu entwickeln, zu gesellschaftlichen Entscheidungen über umstrittene Innovationen zu gelangen. In Anbetracht der großen

Bedeutung von Innovationen für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sind für die Entscheidungsfindung frühzeitig und breit angelegte gesellschaftliche Diskursprozesse notwendig, in denen wissenschaftliche Evidenz, Präferenzunterschiede, Werturteile und ethische Fragen Berücksichtigung finden.

26. Im Fazit ist es aus Sicht des Beirats dringend geboten, die GAP stärker an die heute prioritären Ziele auszurichten. Hierbei sind zwei spezifische Aspekte zu berücksichtigen:

a) Heterogenität: Eine vergemeinschaftete Politik in einer EU-28 muss der großen Heterogenität sowohl hinsichtlich der Zielgewichtung als auch der relativen Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Instrumentierungen gerecht werden. Eine europäische Agrarpolitik muss deshalb – mit Ausnahme der gemeinschaftlich zu gestaltenden Markt- und Preispolitik – hinreichend Flexibilität für die Mitgliedstaaten bieten. Um diese Flexibilität aber nicht in eine „Beliebigkeit“ der nationalen Gestaltung münden zu lassen, bedarf es zudem europäischer Rahmensetzungen und nationaler, an die jeweilige Bedarfslage angepasster Strategien, die im Rahmen nationalstaatlicher bzw. regionaler Programmierung von auf den Agrarsektor, das Ernährungssystem und die ländlichen Räume zielenden Politiken umgesetzt werden. Der gegenwärtige Vorschlag der Europäischen Kommission (2017a) kann als in diese Richtung weisend interpretiert werden und sollte mittels einer detaillierteren Umsetzungsstrategie unterlegt werden.

b) Dynamik: Die Agrarpolitik der EU ist ebenso wie der landwirtschaftliche Strukturwandel als pfadabhängig einzuordnen (Kay 2003, Balmann 1995, Latacz-Lohmann et al. 2001). Zwischen beiden Ebenen besteht zudem eine erhebliche Interdependenz: Geht man davon aus, dass sich die Politik an den Problemen der Landwirtschaft orientiert und zugleich die Landwirtschaft an den Vorgaben der Politik, so ist von einer Art Netzwerkexternalität auszugehen, bei der sich die bestehenden Pfadabhängigkeiten beider Teilsysteme verstärken. Gerade mit Blick auf die erheblichen Herausforderungen der Landwirtschaft infolge technologischer Entwicklungen (wie etwa der Digitalisierung), der Globalisierung, des Klimawandels und auch veränderter gesellschaftlicher Erwartungen besteht eine besondere Herausforderung der Politik darin, nicht nur die eigene Pfadabhängigkeit zu überwinden, sondern bereits jetzt die künftigen Herausforderungen der Landwirtschaft und landwirtschaftliche Anpassungshemmnisse zu adressieren.

27. Eine deutlich stärkere Priorisierung von Umwelt-, Klima- und Tierschutzzielen setzt zum einen adäquate Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente voraus. Zum anderen muss die von weiten Teilen des Berufsstandes geforderte und von den politischen Entscheidungsträgern unterstützte einseitige Fokussierung auf das Einkommensziel überwunden werden. So zeigen politikwissenschaftliche Analysen der deutschen und europäischen Entscheidungsprozesse im Bereich der Agrarpolitik zwar die Öffnung der bis in die 1980er Jahre recht isoliert agierenden agrarpolitischen Netzwerke, gleichzeitig aber auch deren weiterhin bestehenden dominanten Einfluss. Dieser zeigte sich in der vergangenen Reformdebatte u. a. durch die im politischen Aushandlungsprozess erfolgte „Verwässerung“ der Greening-Vorschläge und grundsätzlich in den

anhaltend hohen Einkommenstransfers für den landwirtschaftlichen Sektor (vgl. Alons 2017, Erjavec und Erjavec 2015, Hart 2015b, Roederer-Rynning 2015, Swinnen 2015, Daugbjerg und Swinbank 2016).

28. Dass eine entsprechende Neuorientierung auch innerhalb des Sektors möglich ist, zeigt der Vorstoß der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG). Diese spricht in ihrem Anfang 2017 veröffentlichten Thesenpapier zur Landwirtschaft 2030 erstmalig davon, dass Direktzahlungen „langfristig kein Besitzstand“ sind (DLG 2017: 2). Als notwendige Bedingung für einen Paradigmenwechsel in der europäischen Landwirtschaftspolitik ist es allerdings erforderlich, die eklatanten Begründungsschwächen der weitgehend bedingungslos gewährten Direktzahlungen breiter als bisher zu kommunizieren. Nur so kann es gelingen, die „Berechtigungskultur“ (Matthews 2016), die insbesondere in den Direktzahlungen zum Ausdruck kommt, zu überwinden.⁶

2.2 Welche Architektur und Kompetenzverteilung sollte in der GAP umgesetzt werden?

29. In der derzeitigen Reformdebatte zur GAP nach 2020 nehmen unterschiedliche Akteure wiederkehrend zur Frage der GAP-Architektur Stellung. Dabei wird seitens der berufsständischen Interessenvertretungen zumeist vehement für ein Fortbestehen der derzeitigen Zwei-Säulen-Struktur plädiert. Dem hingegen empfehlen viele Wissenschaftler eine explizite Überprüfung und Veränderung der in dieser Struktur etablierten Instrumentierungen, Finanzierungsbedingungen und Kompetenzverteilungen (vgl. die aktuellen Reformvorschläge von Feindt et al. 2018a, b, Fresco und Poppe 2016, Isermeyer 2014, Mahé und Bureau 2016, Matthews 2016).

30. Derzeit umfasst die GAP eine sogenannte 1. Säule mit vollständig EU-finanzierten Direktzahlungen und eine sogenannte 2. Säule mit einem umfangreichen Set von Maßnahmen. Letztere bilden die Basis für die ländlichen Entwicklungsprogramme, die die Mitgliedstaaten bzw. Regionen national oder regional programmieren und kofinanzieren⁷. EU-seitig werden die jeweiligen Maßnahmen über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL – 1. Säule) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER – 2. Säule) administriert und finanziert (vgl. Tabelle 1).

⁶ Im Original (Matthews 2016: 70f.): „The presumption is also that direct payments are an entitlement to additional income, and that any associated obligations should be minimised (farmers are even allowed to transfer or sell this right to a benefit granted by the taxpayer and retain the proceeds, something unheard of in other sectors). This entitlement culture must be brought to an end. Instead, farmers should be offered the option to enter into a contract with the public authorities to provide stated services (which will mostly be of an environmental nature but not necessarily so).“

⁷ Die Mitgliedstaaten haben in der gegenwärtigen Finanzierungsperiode die Möglichkeit, bis zu 15 % der nationalen Direktzahlungsmittel für derzeit im ELER administrierte Maßnahmen umzuschichten. Diese transferierten Direktzahlungsmittel werden dann zu 100 % von der EU finanziert.

Tabelle 1: EGFL und ELER im Vergleich (Finanzierungsperiode 2014-2020)

Merkmale	EGFL ¹ (1. Säule)	ELER ² (2. Säule)
Ziele	Zunehmend vielfältig, aber rein sektorbezogen, z. B. Einkommensstützung, Umwelt- und Klimaschutz, Generationenwechsel	Vielfältig, auch übersektoral, z. B. Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Klimaschutz, territoriale ländliche Entwicklung (vgl. Kap. 2.7)
Art der Maßnahmen	Nur jährliche Maßnahmen, insbesondere Direktzahlungen (u. a. Basisprämie, Greening, Junglandwirteprämie, vgl. Kap. 2.3)	Mehrjährige Maßnahmen, investiv oder Einmalzahlung
Beihilfeempfänger	Aktive Landwirte	Relativ „frei“ definierbar (Landwirte, Waldbesitzer, Gemeinden, etc.)
Programmplanung	Nein, nur anzuzeigen gegenüber Europäischer Kommission; Schaffung von Rechtsgrundlagen auf nationaler Ebene erforderlich	Ja, mehrjährig. Umfangreiches Programmplanungsdokument erforderlich, das Genehmigung durch die Europäische Kommission erfordert.
Finanzmanagement	Jährlichkeitsprinzip	N+3-Regelung ³
Prämienkalkulation	Zahlung darf Einkommenseffekt generieren	An Aufwendungen des Empfängers orientiert (nur Kostenausgleich)
Möglichkeit zusätzlicher nationaler Finanzierung (Top-ups, ohne EU-Finanzierung)	Nein ⁴	Ja
Fachrechtliche Kontrollen (Cross Compliance – CC)	Ja	Ja
Finanzierungsmodalitäten	100 % EU-finanziert	Mitgliedstaatliche Kofinanzierung
Anteil am EU-Agrarbudget	Ca. 75 %	Ca. 25 %

¹EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft; ²ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ³N+3-Regelung: ELER-Mittel dürfen bis zu drei Jahre nach ihrer Bewilligung verausgabt werden; folglich werden die letzten Auszahlungen bis 2023 erfolgen. ⁴Ausnahme: Die zehn neuen Mitgliedstaaten dürfen sogenannte *Transitional national aid*-Zahlungen gewähren. Hiervon machten 2015 acht Mitgliedstaaten Gebrauch. Quelle: Eigene Darstellung.

31. Zwei wesentliche Kritikpunkte an der gegenwärtigen Ausgestaltung der GAP sind:

a) Unzulänglich definierte Ziele und Interventionslogiken⁸: In der gegenwärtigen GAP werden sowohl im Rahmen des EGFL als auch im ELER zum Teil die gleichen übergeordneten Ziele verfolgt, die zur Zielerreichung eingesetzten Maßnahmen und die im Rahmen der Fonds etablierten Gestaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen unterscheiden sich jedoch stark. Insbesondere für die über den EGFL verausgabten Direktzahlungen ist charakteristisch, dass sie mit unklaren und wenig expliziten

⁸ Die Interventionslogik entspricht der (angenommenen) Kausalkette vom Finanzinput über den Output und die Ergebnisse einer Maßnahme bis zu deren Wirkung auf das angestrebte Ziel. Interventionslogiken setzen damit hinreichend definierte Ziele und die fundierte Darlegung der (angenommenen) Wirkungszusammenhänge zwischen Maßnahmen und Zielen voraus.

Interventionslogiken unterlegt sind. Dieser Umstand wurde seitens des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) wiederkehrend angemahnt, zuletzt in Bezug auf die Basisprämienregelung (EuRH 2018b), die Ökologisierung- bzw. Greeningzahlungen (EuRH 2017a) und die Junglandwirteförderung (EuRH 2017b).⁹

b) Inadäquate Zuordnung der Finanzierungsverantwortlichkeiten: Eine wissenschaftlich fundierte Zuordnung von Finanzierungsverantwortlichkeiten erfolgt gemeinhin anhand folgender Fragestellungen: (i) Sind die adressierten Ziele von überstaatlicher bzw. überregionaler Bedeutung? (ii) Inwieweit lassen sich diese Ziele europaweit bzw. global besser lösen? (iii) Sind der wirtschaftliche Entwicklungsstand und damit die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten bzw. Regionen angemessen berücksichtigt? Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind diese Grundsätze in der GAP nicht angemessen reflektiert. Während sich bezüglich einer wirksamen Greeningprämie noch argumentieren ließe, dass eine solche auf allgemeine Umwelt- und Klimaschutzziele ausgerichtete Politik eine hohe oder ggf. sogar 100%ig vergemeinschaftete Finanzierung legitimiert (vgl. hierzu WBAE und WBW 2016), so gilt dies für die anderen Direktzahlungskomponenten aus Sicht des Beirats nicht. Insbesondere Einkommensziele sind aus Sicht des Beirats primär durch wirtschaftliche Aktivitäten der Landwirte innerhalb der Wertschöpfungskette zu verfolgen und vorhandene Einkommensprobleme durch nationale Sozial- und Steuerpolitiken sowie die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten zu lösen (vgl. Kap 2.3).

32. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Beirat die seitens der Wissenschaft vorgebrachten Neuordnungs- und Entflechtungsvorschläge bezüglich der Gestaltungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten (vgl. bspw. Mahé und Bureau 2016, Matthews 2016, Feindt et al. 2018a, b). Ebenfalls begrüßt der Beirat die im Juni 2017 von der Kommission in ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen zur Diskussion gestellte Option der nationalen Kofinanzierung von Direktzahlungen (EU KOM 2017b) oder auch die Möglichkeit von rein national finanzierten Top-ups. Aus Sicht des Beirats stellt insbesondere die Einführung von kofinanzierten Direktzahlungen einen wichtigen ersten Schritt dar, um die aus Sicht eines Mitgliedstaates gegebene finanzpolitische Verzerrung zugunsten dieser pauschalen Flächenprämien zu beenden und mit deren dringend notwendiger Abschmelzung zu beginnen. Die gegen eine Kofinanzierung vorgebrachten Argumente in Bezug auf die Funktionalität der GAP sind wenig überzeugend. Da es sich bei den Direktzahlungen um sehr weitgehend von der Produktion entkoppelte Zahlungen

⁹ Ebenso wie die Basisprämie (vgl. Kap. 2.3) und die Greeningprämie (vgl. Kap. 2.5) beruht die Junglandwirteförderung im Rahmen der 1. Säule nicht auf einer individuellen Bedarfsermittlung und führt zu hohen Mitnahmeeffekten. Darüber hinaus werden die Zahlungen im Rahmen der 1. Säule nur unzureichend mit der Unterstützung für Junglandwirte im Rahmen der 2. Säule abgestimmt. Problematisch ist vor allem, dass Anreize geschaffen werden, unrentable Betriebe zumindest für die Phase der Prämienberechtigung fortzuführen und möglichst das Prämienvolumen für die seitens der Mitgliedstaaten noch zu spezifizierenden, EU-rechtlich aber maximal möglichen 90 Hektar auszuschöpfen. Diese Form der Förderung führt damit zu einer lokal verschärften Konkurrenz um Flächen. Vor diesem Hintergrund sollte die Junglandwirteförderung aus Sicht des Beirats ausschließlich in Rahmen der 2. Säule erfolgen. Voraussetzung für die Förderung sollten allerdings Geschäftspläne sein, die nicht nur eine eigene ökonomische Rentabilität infolge der Förderung erwarten lassen, sondern auch einen europäischen Mehrwert.

handelt, führen sie kaum zu Marktverzerrungen, und das Argument, eine Kofinanzierung verhindere „the currently smooth functioning of the internal market“¹⁰, ist inhaltlich nicht nachvollziehbar und scheint vorgeschoben.

33. Die auf dem Agrarministerrattreffen im Juli 2017 in Brüssel formulierte einhellige Ablehnung einer nationalen Kofinanzierung der Direktzahlungen (Agra-Europe 2017) zeigt jedoch, wie schwierig durchsetzbar eine Veränderung der finanzpolitischen Struktur der GAP wäre.¹¹ Dies liegt insbesondere in den verteilungspolitischen Implikationen einer solchen Veränderung begründet. Insbesondere die neuen Mitgliedstaaten lehnen die Kofinanzierung der Direktzahlungen ab, was insofern nicht erstaunt, als im Rahmen der von ihnen angestrebten Konvergenz der Direktzahlungen eine Verbesserung ihrer Nettoempfängerposition zu erwarten ist (vgl. Hungarian Ministry of Agriculture 2017, Lehmann 2017, Council of the European Union 2017). Um die neuen Mitgliedstaaten für eine nationale Kofinanzierung zu gewinnen, wäre es denkbar, die nationalen Kofinanzierungssätze zu staffeln (wie dies auch schon bei den ELER-Maßnahmen erfolgt). Niedrigere nationale Anteile in wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten wären ein deutlicher Beitrag zur Konvergenz des gemeinschaftlich finanzierten Anteils der Direktzahlungen, die von den neuen Mitgliedstaaten eingefordert und von der Europäischen Kommission (2017a) vorgeschlagen wird.¹²

34. Zentraler Bestandteil einer zielorientierten Umgestaltung der GAP-Architektur sollte darüber hinaus eine grundlegende Überprüfung und Neukonzeption der Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem der EU sein (vgl. WBA 1997, 2005a, b, 2010, 2011b, für Deutschland Weingarten et al. 2015). Historisch gab es auf Ebene der EU sowohl in der ersten als auch in der 2. Säule den Ansatz, mittels vergleichsweise detaillierter Maßnahmenvorgaben und Zulässigkeitsregelungen einen engen Durchführungskorridor zu schaffen. In der jüngeren Vergangenheit wurden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in einigen Bereichen, so etwa der Gestaltung der Direktzahlungen, vermehrt Handlungsspielräume für Mitgliedstaaten eröffnet.

35. In ihrer Mitteilung vom November 2017 entwirft die Europäische Kommission ein Bild einer zukünftigen GAP, welches diesen Weg der Dezentralisierung der GAP fortschreibt. Demnach sollte zur Umsetzung der GAP zukünftig „die Union lediglich die grundlegenden Parameter festlegen (Ziele der GAP, grobe Maßnahmenkategorien, grundlegende Anforderungen). Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten (...) stärker dafür verantwortlich sein, wie sie die Ziele erreichen und die vereinbarten Vorgaben einhalten“ (EU KOM 2017a: 6). Zur Sicherstellung einer

¹⁰ Zitat aus einer Vorgängerversion der Kommissionsmitteilung von November 2017 (EU KOM 2017a). Eine vollständige Kopie dieser Version findet sich unter: <http://www.arc2020.eu/cap-communication-leak-full/> (letzter Zugriff: 08.04.2018).

¹¹ Vgl. ebenfalls den Vermerk des Europäischen Rates zur Debatte über die GAP nach 2020 auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung von November 2017 (Rat der Europäischen Union 2018).

¹² Für eine weitergehende Diskussion der Argumente für eine nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen vgl. Matthews (2018).

mit den EU-weiten Zielen kohärenten Umsetzung schlägt die Kommission eine gemeinsame Programmierung aller budgetären Maßnahmen mittels nationaler Strategiepläne vor.

36. Aus Sicht des Beirats sollte das Prinzip der Schaffung von Leitplanken, d. h. eines EU-weiten Zielkatalogs und eines ordnungsrechtlichen Rahmens, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Adressierung und Erreichung dieser Ziele übernehmen, weiterverfolgt werden. Ebenso ist die gemeinsame Programmierung aller budgetären Maßnahmen grundsätzlich zu begrüßen. Eine Dezentralisierung der GAP nach den Prinzipien der Ergebnisorientierung und nationalstaatlichen Flexibilisierung ermöglicht eine bessere Anpassung an regionale und lokale Bedingungen und Bedürfnisse und birgt auch das Potential einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz der GAP. Allerdings sollten Mitgliedstaaten von der gemeinsamen Programmierung aller budgetären Maßnahmen in einem nationalen Strategieplan abweichen können, wenn sie stattdessen die Umsetzung über regionale Strategiepläne oder eine Kombination aus nationalen und mehreren regionalen Plänen präferieren. Dies ist bspw. für Deutschland relevant, da hier die Zuständigkeiten für die heutige 2. Säule der Agrarpolitik bei den Bundesländern liegen.¹³

37. Bei einer Verfolgung des in der Mitteilung der Kommission (2017a) vorgeschlagenen Ansatzes stellen sich allerdings besondere Herausforderungen. So gilt es zum einen, geeignete Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssysteme zu entwickeln, die eine möglichst ambitionierte Zielorientierung der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer „subsidiären Verantwortung“ fördern. Zum anderen sind die damit verbundenen Verwaltungsaufwendungen (für die Administration ebenso wie für die Beihilfempfänger) im Blick zu behalten und auf ein angemessenes Maß zu reduzieren.

38. Um zu verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten ihre „subsidiäre Verantwortung“ nutzen, um ihren Landwirten durch wenig ambitionierte Programmgestaltungen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen oder versteckte Einkommensbeihilfen zu gewähren, ist von Seiten der EU-Kommission ein grundlegender Rahmen mit gewissen Mindeststandards vorzugeben. Dies kann ggf. auch zielorientierte Mindestbudgets (z. B. für Umweltmaßnahmen) oder in einzelnen Maßnahmenbereichen Gebietskulissen (z. B. Natura 2000) beinhalten, aber keine bis ins Detail gehenden zentralen Vorgaben. Die Prüfung der Programme („nationale Strategiepläne“) sollte – wie bei allen beihilferelevanten Maßnahmen vorgeschrieben – im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens erfolgen. Im Mittelpunkt der Programmprüfung sollte keine Detailkontrolle auf Maßnahmenebene stehen, sondern die Nachvollziehbarkeit der gesetzten

¹³ Für die derzeitige Förderperiode musste eine fondsübergreifende „Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020“ (BMWE 2014a, b) geschlossen werden. In der Förderperiode 2007 bis 2013 musste ein „Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013“ (BMELV 2011) erstellt werden. Nach Tietz und Grajewski (2016: 38) ist die Steuerungswirkung beider Strategiedokumente im föderalen Deutschland „ähnlich wirkungslos“. Nach Weingarten et al. (2015: 44) hat sich für Deutschland gezeigt, dass „der Nationale Strategieplan (...) kaum eine steuernde, strategische Wirkung entfaltet, wohl aber einen erheblichen Koordinationsaufwand nach sich zieht.“

Ziele, deren Operationalisierung sowie die Plausibilität und Eignung der Messindikatoren für die Erfolgskontrolle. Die Festlegung der entsprechenden Indikatoren sollte damit stärker als bisher den Mitgliedstaaten überlassen werden.

39. Dieser Ansatz entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ist angesichts der enormen Heterogenität der naturräumlichen und sozioökonomischen Ausstattung innerhalb der EU und der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zum Teil sehr unterschiedlichen Präferenzen angemessen. Darüber hinaus stellt aus Sicht des Beirats eine gegenseitige Anerkennung der derzeit auf verschiedenen Kontrollebenen durchgeführten Prüfungen mit dem Ziel eines Single-Audit-Systems¹⁴ von EU und Mitgliedstaat bzw. in Deutschland Bund und Bundesländern ein ausbaufähiges und zu verfolgendes Modell dar, das zur Verwaltungsvereinfachung beitragen würde. Mehrfache Prüfungen durch unterschiedliche Prüfstellen implizieren nicht zuletzt für Landwirte und andere Beihilfeempfänger einen erhöhten Verwaltungsaufwand und können aufgrund unterschiedlicher Prüfmethoden zu Wertungswidersprüchen führen.

40. Eine stärkere Ziel- statt Verfahrensorientierung der GAP sowie eine stärker an dem Prinzip der Subsidiarität ausgerichtete Verteilung von Zielfindungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz führt jedoch nicht automatisch zu einer weniger komplexen, mit weniger Verwaltungsaufwand verbundenen GAP, obwohl die Europäische Kommission diesen Ansatz mit dem Schlagwort „Vereinfachung“ verbindet (vgl. EU KOM 2017a: 7).

41. Dass eine Vereinfachung dringend geboten ist, wird von vielen Seiten betont. So betitelt der Europäische Rechnungshof (2017c) seinen Sonderbericht 16/2017 mit „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“. Das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft Sachsens charakterisiert die 2. Säule der GAP in seinem „ELER-Reset-Papier“ wie folgt: „Sie ist über viele Förderperioden hinweg zu einem so komplexen und komplizierten System geworden, dass es für viele Antragsteller und die Verwaltungen in Europa zu einem Symbol für eine realitätsferne europäische Förderbürokratie geworden ist.“ (SMUL 2016: 3). Im Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung (N.N. 2017) wird konstatiert, dass angesichts der angestiegenen formalen Anforderungen fachliche Zielsetzungen zunehmend in den Hintergrund treten.

42. Eine Verwaltungsvereinfachung oder eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes ist jedoch kein Ziel an sich. Wichtig ist, dass der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielbeiträgen steht, die mit der Umsetzung von Maßnahmen erreicht werden sollen. Der Europäische Rechnungshof (2018a: 22) bemerkt hierzu „Simplification needed, but not at the cost of effectiveness“. Untersuchungen von Fährmann et al. (2014) im Rahmen der

¹⁴ Der Europäische Rechnungshof hat das Single-Audit-System als ein internes Kontroll- und Prüfungssystem definiert, das auf dem Grundgedanken beruht, dass jede Kontrollebene auf der vorhergehenden aufbaut (EuRH 2013: Rn. 12). Das Single-Audit-System wird bereits in der Kohäsionspolitik angewandt (vgl. Art. 148 der Verordnung (EG) Nr. 1303/2013). Es zielt darauf ab, Doppelarbeit zu vermeiden und die Gesamtkosten der Kontroll- und Prüfungstätigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Kommissionsebene zu reduzieren.

Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme zeigen, dass die Implementationskosten von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung je nach Maßnahme sehr unterschiedlich ausfallen.¹⁵ Regressionsanalysen von Fährmann und Grajewski (2013) ergaben einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der relativen Implementationskosten und der Wirksamkeit der untersuchten Maßnahmen.

43. Es kommt also darauf an, die Umsetzungseffizienz zu erhöhen, ohne die Wirksamkeit von Maßnahmen zu verringern. Eine geringe Umsetzungseffizienz kann vielfältige Ursachen haben. Für die 2. Säule liegen sie zum einen im Politikdesign, d. h. in komplexen Zielsystemen und überbordenden Strategieebenen (s. Fußnote 14, S. 20), zum anderen in der Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Wesentliche verwaltungsfunktionale Ursachen liegen im nicht angemessen ausgestalteten indirekten Vollzug¹⁶ der GAP (der zu Doppelungen von Kontrollstrukturen führt), in einer unübersichtlichen Rechtslage (die zum Teil auch rückwirkend geändert wird und die durch die befristete Gesetzgebung verstärkt wird), in harten Sanktionsmechanismen¹⁷ und in der unangemessen strengen Auffassung der EU von einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung. Insbesondere für die heterogenen und komplexen Förderansätze der 2. Säule ist die maximale Fehlerquote in Verbindung mit dem volatilen Rechtsrahmen unangemessen niedrig. Diese Ursachen haben zu „Kaskaden von Dokumentations-, Kontroll- und Berichtspflichten“ geführt (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 13), bei denen der Verwaltungsaufwand in einem groben Missverhältnis zum Kontrollergebnis, d. h. zur Korrektur fehlerhafter Ausgaben steht. So betragen in den vom Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) untersuchten Fällen die Verwaltungs- und Kontrollkosten das 21-fache des finanziellen Fehlers, der durch sie korrigiert wurde. Der Umfang der Korrektur war mit

¹⁵ Implementationskostenanalysen von Fährmann et al. (2014) zeigen zudem, dass die Kosten auch von der landesspezifischen Umsetzung abhängen. So lagen die Implementationskosten der beteiligten Verwaltungseinheiten bezogen auf die verausgabten Fördermittel in den vier untersuchten Programmen zur ländlichen Entwicklung bei der Ausgleichszulage zwischen 1 und 10 %, beim Vertragsnaturschutz zwischen 22 und 45 % und bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zwischen 4 und 18 %.

¹⁶ Vollzug und Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im Gegensatz zum direkten Vollzug durch Unionsorgane.

¹⁷ Diese bestehen sowohl im Verhältnis des Mitgliedstaates zur EU-Kommission als auch im Verhältnis der Förderverwaltung zum Fördermittelempfänger. Ersteres ist der Mechanismus der Anlastung, mit dem aus der Sicht der EU-Kommission fehlerhafte Ausgaben aus der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden können. Dieser findet sowohl bei konkreten Fehlern als auch bei abstrakten Risiken Anwendung. Der Druck auf die umsetzenden Verwaltungen ist dementsprechend hoch. Die ELER-Verordnung verlangt aber auch Sanktionen gegenüber Fördermittelempfängern. Diese wurden aus dem Bereich der Direktzahlungen – wo sie aufgrund der bestehenden Zahlungsansprüche ihre Berechtigung haben – für die ELER-Förderung übernommen. Sie gelten vor allem im Bereich der investiven Fördermaßnahmen als systemfremd, zumal diese in den anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nicht existieren. Die Vorgaben zur Sanktionierung im Bereich investiver Maßnahmen stellen die Verwaltung vor Herausforderungen und schrecken Antragsteller ab. Da das nationale Zuwendungsrecht keine Sanktionierung kennt, müssen die Antragsteller schon mit dem Antrag davon in Kenntnis gesetzt werden, unter welchen Umständen es zu einer Sanktionierung kommen kann. Der Mehrwert dieses Instruments, das Antragsteller von Beginn an Betrugsabsichten unterstellt, ist für einen Förderbereich, der zum Erreichen vor allem auch fachpolitischer Ziele Partner braucht, nicht erkennbar (vgl. Fährmann et al. 2014).

durchschnittlich 0,6 Prozent sehr gering und kann nicht allein durch die präventive Wirkung der Sanktionsmechanismen der EU bei Nichteinhaltung der EU-Regeln gerechtfertigt werden.

44. Diese Ursachen können durch eine ausschließlich auf die GAP ausgerichtete Reform nur in begrenztem Umfang modifiziert werden. Daher plädiert der Beirat dafür, die wesentlichen Ursachen der Verwaltungsbelastungen für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen, Landwirte und andere durch die GAP Geförderte grundsätzlich zu adressieren und nicht nur kurzfristig deren Symptome. Im Vordergrund stehen folgende Empfehlungen:

a) Reduzierung und Kodifizierung der EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP: EU-Durchführungsbestimmungen treffen Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen v. a. zur Sachverhaltsfeststellung, zum Prozess der Abwägung zwischen verschiedenen Belangen (Interessen) und ihrer Gewichtung sowie zur Nachkontrolle abgeschlossener Verfahren. Derartige Durchführungsbestimmungen finden sich in sämtlichen marktordnungsrechtlichen Bestimmungen (einschließlich der Direktzahlungen) der GAP sowie in den instrumentenbezogenen Bestimmungen zur 2. Säule. Spezifische Regelungen zu einzelnen Instrumenten sind zwar geboten. Auch veranlasst eine befristete Regelung der Gesetzgebung, sich periodisch mit den Defiziten des Systems auseinanderzusetzen und sich einem öffentlichen Diskurs zu stellen. Eine Reduzierung der Durchführungsbestimmungen auf ein erforderliches EU-Mindestmaß (siehe oben) und eine Kodifizierung der allgemeingültigen Verfahrensregelungen, d. h. eine systematische Zusammenfassung der für die gesamte GAP geltenden Durchführungsbestimmungen in ein einheitliches Gesetzeswerk mit einem unbefristeten Anwendungsbereich, führen zur Herausbildung einer Verwaltungs- und Gerichtspraxis und damit zur Handlungssicherheit. Zudem ermöglicht dies eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Normen und die damit verbundene Entwicklung einer eigenen Verwaltungsrechtsdogmatik. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und die Betroffenen stünden damit nicht vor dem Problem, zu Beginn jeder Förderperiode neue Rechtstexte neu auslegen und anwenden zu müssen. Das verschafft Rechtssicherheit und vereinfacht dadurch die bestehenden Verfahren. Die kodifizierten und im Vergleich zur jetzigen Förderperiode reduzierten Verwaltungsrechtsbestimmungen sollten untergesetzliche Regelungen der Europäischen Kommission¹⁸ weitgehend überflüssig machen. Ein solches kodifiziertes europäisches Durchführungsrecht fördert das Prinzip der Legalität, indem es in transparenter Weise systematische, klare und kohärente Regeln für das Handeln der öffentlichen Verwaltung schafft. Wird die Kodifizierung auf die verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen begrenzt, steht sie einer periodischen Überprüfung der materiellen Regelungen der Finanzierungsinstrumente nicht entgegen.

¹⁸ Zum Beispiel Guidelines, Guidance Documents, Working Documents oder Explanatory Notes mit teils „empfehlendem“ Charakter.

Ein kodifiziertes europäisches Durchführungsrecht erleichtert die Umsetzung der GAP auf Ebene der Mitgliedstaaten. Da die GAP indirekt, also von den Mitgliedstaaten vollzogen wird, muss bei der Umsetzung in Deutschland zudem Bundes- und Landesrecht beachtet werden. Nur in begründeten Fällen (z. B. höhere Zielgenauigkeit) sollte die Umsetzung in Deutschland verwaltungsaufwändiger erfolgen, als es das EU-Recht vorgibt.

Eine Kodifizierung der Durchführungsbestimmungen kann langfristig zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. Sie entbindet aber nicht von der Notwendigkeit, dass die Sinnhaftigkeit dieser Bestimmungen zuvor kritisch geprüft werden sollte.

b) Effektivierung des Kontrollsystems: Die EU, konkret das EU-Parlament und der Europäische Rechnungshof, definiert derzeit die Effizienz des Vollzugs der GAP ausschließlich im Sinne der Europäischen Finanzkontrolle am Maßstab der Fehlerquote bei der Anwendung der finanzwirksamen Instrumente. Der Wesentlichkeitsmaßstab, d. h. die akzeptierte Fehlerquote, liegt derzeit bei 2 %, die EU-Kommission erreichte 2016 mit den strengen Kontrollmechanismen eine Quote von 3,1 % für alle EU-Ausgaben (EU KOM 2017d: 12). Ausgaben des EGFL (1. Säule der GAP) liegen mit einer Fehlerquote von 1,7 % deutlich darunter, diejenigen des ELER (2. Säule) mit 4,9 % deutlich darüber (EuRH 2017d: Anhang 7.1). Die Wesentlichkeitsschwelle ist nicht primärrechtlich vorgegeben, sondern beruht auf einem politischen Konsens. Sie ist im Vergleich zu der innerstaatlich akzeptierten Fehlerquote von 20 bis 30 %¹⁹ unverhältnismäßig gering und verlangt notwendigerweise innerhalb des Fördersystems geringe Toleranzwerte, intensive Kontroll-, Berichts- und Anlastungspflichten der Mitgliedstaaten sowie eine umfassende Kompetenz der Kommission, auch rückwirkend die Auslegung der GAP-Bestimmungen zum Zwecke einer höheren Haushaltsdisziplin einheitlich zu verändern. Diese Voraussetzungen für eine fiskalisch effiziente GAP stehen aber einem materiell effizienten Handeln der mitgliedstaatlichen Verwaltungen entgegen: Die Verwaltungen reagieren mit dem Versuch, alles ganz genau zu machen und halten aus Angst vor der Anlastung Entscheidungen solange zurück, bis sich die Kommission auf eine einheitliche Auslegung geeinigt hat. Damit wird der indirekte Vollzug der GAP durch eine eigenverantwortlich handelnde mitgliedstaatliche Verwaltung ad absurdum geführt.

Materiell kann eine Verwaltungsvereinfachung – zusätzlich zu den unter a) angeführten Ansätzen – daher nur sinnvoll erreicht werden, wenn die EU die bislang rein fiskalische Bewertung der Effizienz der GAP am Maßstab einer Fehlerquote von 2 % ändert. Hierzu sollte die maximal zulässige Fehlerquote dem jeweiligen Politikfeld angemessen festgesetzt werden, wie die Europäische Kommission in ihrem 2008 vorgelegten Vorschlag zum „tolerable risk of errors“ vorgeschlagen hatte (EU KOM 2008). Bei den

¹⁹ Z. B. Brandenburg 29,5 % (2015) (Landesrechnungshof Brandenburg 2017: 58), Schleswig-Holstein 21 % (2016) (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2017: 15), Bayern 34 % in der Finanzverwaltung (Bayerischer Oberster Rechnungshof 2017: 108).

Direktzahlungen der heutigen 1. Säule und den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum der 2. Säule handelt es sich aus verwaltungstheoretischer Sicht um zwei vollkommen unterschiedliche Fördersysteme.²⁰ Für die 2. Säule sollte die zulässige Fehlerquote aufgrund des grundsätzlich anderen Politikdesigns größer sein als für die Direktzahlungen im Rahmen der 1. Säule. Für beide Säulen sollten höhere Toleranzwerte sowie gesetzlich abschließend geregelte und verständliche Kriterien im Anlastungsverfahren umgesetzt werden. Im organisationsrechtlichen Sinne sollte die Einführung eines Single-Audit-Systems (s. o.) zur Verwaltungsvereinfachung umgesetzt werden. Die damit einhergehende Reduktion der Kontrolldichte ist auch ohne wesentliche Einschränkung der Grundsätze der Haushaltsdisziplin der EU realistisch. Die EU sollte wie bereits im Bereich der Kohäsionspolitik auch in der GAP den mitgliedstaatlichen Verwaltungen bei der Umsetzung der finanzwirksamen Instrumente stärker vertrauen.

Darüber hinaus sollten insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen bestehende Daten wie auch digitale Technologien stärker als bisher als Grundlage für die Maßnahmengestaltung, -beantragung, -bescheidung und -kontrolle verwendet werden, um die administrativen Kosten trotz hoher regionaler Heterogenität der Ausgestaltung agrarpolitischer Maßnahmen möglichst gering zu halten (vgl. DVL 2017, Feindt et al. 2018a, Fresco und Poppe 2016, WBA, WBD und SRU 2013).

45. Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Aus Sicht des Beirats gilt es, mittelfristig sowohl die finanzierungsbedingte Verzerrung zugunsten der Direktzahlungen zu überwinden als auch die GAP grundsätzlich zu einer nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgestalteten, integrierten Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume zu entwickeln. Voraussetzung hierfür sind eine im Rahmen europäischer Leitplanken durchgeführte, mitgliedstaatliche oder ggf. regionale Programmierung budgetärer GAP-Maßnahmen und eine nachfolgende Rechnungslegung. Der EU käme in diesem System die Ex-ante- und Ex-post-Überprüfung von Zielkohärenz, Messindikatoren und Wirkungszusammenhängen ebenso zu wie die wettbewerbsrechtliche Kontrolle nationalstaatlicher Vorhaben. Die von der Europäischen Kommission (2017a) in ihrer Mitteilung gemachten Vorschläge gehen bezüglich der Verlagerung von Gestaltungskompetenz auf die unteren Ebenen in die richtige Richtung. Allerdings wird das Ungleichgewicht in der Kofinanzierung zugunsten der Direktzahlungen nicht adressiert, womit eine gemeinwohlorientierte Weiterentwicklung der GAP eher behindert wird. Ob aus dem von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung angedachten Weniger an detaillierten Regelungen auf EU-Ebene für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme inklusive Rechtmäßigkeitsprüfung und dem Mehr an Aufwand für die Leistungsüberprüfung insgesamt eine Verwaltungsvereinfachung

²⁰ Auf die Gewährung von Direktzahlungen besteht bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Anrecht seitens des Landwirts. Mit den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, mit denen die heutige 2. Säule umgesetzt werden, werden dagegen idealerweise Gemeinwohlleistungen vom Mitgliedstaat bzw. der Region beim Antragsteller „eingekauft“ und der Staat bzw. die Region will damit sehr viel stärker als durch die Gewährung von Direktzahlungen gestaltend wirken (vgl. Fährmann und Grajewski 2018).

resultieren wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung der GAP nach 2020 einschließlich ihrer Durchführungsbestimmungen ab.

2.3 Benötigt die europäische Landwirtschaft eine sektorale Einkommensstützung und ist eine solche im Rahmen der GAP begründbar?

46. Rund 38 % des EU-Haushalts werden in der gegenwärtigen Finanzierungsperiode (2014-2020) für die europäische Agrarpolitik verausgabt. Der Großteil dieser Mittel (73 % bzw. ca. 40 Mrd. € jährlich) fließt europaweit Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mittels sogenannter flächengebundener Direktzahlungen zu. Der größte Anteil hiervon (mit im EU-Durchschnitt 55 % aller Direktzahlungen) soll als sogenannte Basisprämie explizit der Einkommensgrundsicherung landwirtschaftlicher Betriebe dienen (Tabelle 2). Die sogenannte Greeningprämie ist mit einem Anteil von 30 % aller Direktzahlungen die finanziell zweitwichtigste Direktzahlung. Sie stellt laut VO EU 1307/2013 eine „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ dar. Von der Zielsetzung her sollen diese Zahlungen die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern durch Landwirte entlohnen. Aufgrund der geringen zusätzlichen Umweltwirkungen (vgl. Kap. 2.5) bleibt dieser Anteil der Direktzahlungen jedoch hauptsächlich eine Einkommensstützung (EuRH 2017a).

Tabelle 2: System der Direktzahlungen (DZ) in derzeitiger GAP-Förderperiode (2014-2020)

Komponente	Vorgaben zum Anteil am nationalen DZ-Budget	Verbindlichkeit ¹⁾	Anzahl der umsetzenden Mitgliedstaaten	Anteil an den gesamten DZ in der EU 2016 ²⁾
Kleinlandwirtezahlung	≤ 10 %	frei.	15	1,2 %
Zahlung in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen	≤ 5 %	frei.	1	0,0 %
Produktionsgekoppelte Zahlungen	≤ 10 bis 15 %	frei.	27	10,0 %
Umverteilungsprämie (erste Hektare)	≤ 30 %	frei.	9	4,0 %
Junglandwirteprämie	≤ 2 %	oblig.	alle 28	1,2 %
Greeningprämie	30 %	oblig.	alle 28	30,0 %
Basisprämie	verbleibendes DZ-Budget	oblig.	alle 28	54,8 %

Anm.: ¹⁾frei. = freiwillig, oblig. = obligatorisch. ²⁾ Summe der Anteile wegen der Möglichkeit der Überbuchung geringfügig über 100 %. Quelle: Weingarten und Rudloff (i. V.) nach Europäische Kommission (EU KOM 2013, 2016a).

47. Zur Legitimierung sektoraler Einkommensbeihilfen wird von Vertretern des Berufsstands und der landwirtschaftlichen Fachpolitik (vgl. bspw. die aktuelle Mitteilung der Europäischen Kommission, EU KOM 2017a) wiederkehrend angeführt, dass (a) die landwirtschaftliche Produktion besonderen Benachteiligungen ausgesetzt ist (bspw. Wetterabhängigkeit), die sich in Ertrags-, Preis- und schließlich Einkommensvolatilitäten niederschlagen, (b) landwirtschaftliche Betriebe in der EU im Vergleich zu denen in anderen Regionen der Welt, mit denen sie im Wettbewerb stehen, höhere Produkt- und Prozessstandards einhalten müssen und damit

Kostennachteile hätten und (c) eine erhebliche grundsätzliche Einkommenslücke zwischen den (geringeren) landwirtschaftlichen und den (höheren) gesamtwirtschaftlichen Einkommen bestehe. Für den Ausgleich von Einkommensvolatilitäten ebenso wie für den Ausgleich von Kostennachteilen auf Grund hoher Produktions- und Prozessstandards und für den Ausgleich der proklamierten Einkommenslücke bedürfe es sektoraler Einkommensbeihilfen, so die klassische Argumentation.

48. Diese Argumentationskette hält einer kritischen Reflektion nicht stand:

a) Besondere Benachteiligung durch Wetterabhängigkeit. Die Herleitung eines Sonderstatus der Landwirtschaft aufgrund ihrer Abhängigkeit von Wetterbedingungen ist wenig überzeugend. Auch andere Sektoren unterliegen „besonderen“ Faktoren. So ist z. B. der Umsatz der Tourismusbranche stark wetterabhängig und energieintensive Sektoren sind von starken Schwankungen der Preise für Energieträger betroffen.

b) Kostennachteile durch Auflagen und Standards. Bevor sektorale Einkommensbeihilfen mit höheren Produkt- und Prozessstandards in Europa begründet werden können, sind folgende Fragen zu klären: (1) Bestehen Kostennachteile aufgrund höherer Produkt- und Prozessstandards und wenn ja, wie hoch sind sie? (2) Sollten diese staatlicherseits kompensiert werden und (3) wenn ja, sind die flächenbezogenen Direktzahlungen ein geeignetes Instrument?

(1) Existenz und Höhe von Kostennachteilen aufgrund höherer Standards: Unstrittig ist, dass es in der EU höhere staatliche Auflagen gibt als in vielen Staaten außerhalb der EU. Zu den damit verbundenen Kosten gibt es jedoch nur wenige und zudem sehr unterschiedliche Angaben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Quantifizierung dieser Kosten erhebliche methodische Herausforderungen und Restriktionen birgt. Diese bestehen beispielsweise in der Auswahl der betrachteten Auflagen/Standards und der Definition des Referenzsystems. Häufig wird als Referenz eine Situation ganz ohne Auflagen definiert. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Landwirte in Ländern mit weniger staatlichen Auflagen häufig privatwirtschaftliche Anforderungen mit ähnlichen Kosten für die Landwirtschaft erfüllen müssen (z. B. Nachhaltigkeitsprogramm von Fonterra in Neuseeland, GLOBALG.A.P.). Eine Herausforderung stellt auch die adäquate Berücksichtigung von kostenmindernden Anpassungsreaktionen der Landwirte dar. Eine statische Betrachtung überschätzt die Kosten im Vergleich zu einer dynamischen Betrachtung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die verschiedenen Produktionsbereiche und Regionen²¹ durch Standards unterschiedlich stark betroffen sind, so dass sich je nach Betriebstyp und Region verschiedene Kosteneffekte ergeben.

²¹ So sind beispielsweise die Kosten der Erfüllung der Düngeverordnung in Regionen mit hohen Viehbesatzdichten deutlich höher als in vieharmen Regionen.

Wissenschaftlich fundierte Studien über die durch lebensmittelrechtliche Auflagen und Umwelt- und Tierschutzstandards hervorgerufenen Kosteneffekte in der EU weisen bspw. in der Milchproduktion einen Produktionskostenanteil von 1 bis 3 %, in der Schweine- und Geflügelhaltung von 2 bis 9 % und im Weizenanbau von 2 bis 3,5 % aus (vgl. Menghi et al. 2014).²² Plankl et al. (2010) berechnen beispielhaft, dass Umweltregulierungen im Ackerbau zu etwa 2 % der Produktionskosten beitragen, was im Untersuchungsjahr etwa 19 €/ha entsprach (Plankl et al. 2010). Eine kürzlich veröffentlichte Studie im Auftrag des Deutschen Bauernverbandes kommt zu Kosteneffekten in einer ganz anderen Größenordnung (Karl und Noleppa 2017). Für die Einhaltung von Umweltstandards und weiterer Auflagen werden jährliche Kosten für die deutsche Landwirtschaft in Höhe von über 5,2 Milliarden Euro berechnet, was einem Mehraufwand von 315 €/ha und damit in etwa den gegenwärtigen Direktzahlungen entspräche. Da diese Arbeit trotz erheblicher methodischer Mängel derzeit intensiv in die politische Diskussion eingebracht wird, erfolgt hier eine kurze Diskussion kritischer, den Berechnungen zugrundeliegender Annahmen und Methoden. Zu einer Überschätzung kommt es erstens, da die Autoren nicht berücksichtigen, dass eine Reihe der in die Kostenabschätzung einbezogenen Maßnahmen Teil der üblichen Praxis und betriebswirtschaftlich sinnvoll sind (Wahl der Referenzsituation). So wird bspw. bei der Berechnung der Kosten durch das Greening vernachlässigt, dass nur ein Teil der gemeldeten ökologischen Vorrangflächen kausal auf diese Anforderungen zurückzuführen ist; ein erheblicher Teil der Flächen war schon vorher vorhanden. Es erfolgt also eine deutliche Überschätzung der Betroffenheit.²³ Zweitens erfolgt eine Hochrechnung der meist auf Fallstudien basierenden Ergebnisse aus der Literatur. Da die herangezogenen Fallstudien nicht repräsentativ sind und sich auf besonders betroffene Regionen oder Betriebe beziehen, führt eine einfache Hochrechnung über die Fläche und die Tierzahlen zu einer Überschätzung der auflagenbedingten Kosten. Zudem erfolgt, drittens, die Kondensierung der zur Berechnung herangezogenen Studien häufig nicht sachgerecht, sondern durch einfache Mittelwertbildung von teilweise stark divergierenden Werten aus unterschiedlichen Jahren. Zu beachten ist zudem, dass geringere Auflagen in anderen Ländern in vielen Fällen auch an unterschiedlichen Knappheiten liegen dürften. Auflagen, die beispielsweise im Zusammenhang mit hoher Bevölkerungs- und Viehdichte stehen, sind in Ländern mit

²² Menghi et al. (2014) weisen in ihrer Studie nach, dass die auflagenbedingten Kosten überwiegend nicht der Hauptgrund für ggf. höhere Produktionskosten von EU-Betrieben sind. Hauptursache für Kostenunterschiede sind höhere Preise für Inputs, Produktionsfaktoren und teilweise eine niedrigere Produktivität.

²³ Ein Beispiel: Güllelagerräume sind für eine betriebswirtschaftlich sinnvolle, an den Bedarf der Ackerkulturen ausgerichtete Düngeausbringung notwendig. In der Studie fehlt die Abgrenzung zwischen den Kosten für die Güllelagerräume, die für das betriebliche Güllemaangement in jedem Fall eingerichtet würden, zu den Kosten, die nur aufgrund von Regelungen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie entstehen. Ein weiteres Beispiel ist, dass die Verbreitung emissionsarmer Ausbringungstechnik auch ohne die Auflagen der neuen Düngeverordnung in den letzten Jahren zugenommen hat, und dass diese Technik in verschiedenen Regionen aufgrund der verbesserten Nährstoffausnutzung auch monetären Nutzen für die landwirtschaftlichen Betriebe bietet.

niedrigerer Bevölkerungs- und Viehdichte auch weniger relevant. Nicht zuletzt müssten den höheren auflagenbedingten Kosten bei einer ausgewogenen Betrachtung auch der Nutzen hoher Vieh- und Bevölkerungsdichten, wie z. B. die vergleichsweise gute Infrastruktur, höhere Preise und die Vorteile regionaler Agglomeration, gegenübergestellt und bewertet werden. Auch dies erfolgt in der Studie nicht.

(2) Staatliche Kompensation bestehender Kostennachteile: Als Zwischenfazit ergibt sich, dass es für eine seriöse und zielführende Diskussion über die Kosteneffekte von Standards und einen ggf. notwendigen Ausgleich dieser Effekte erforderlich ist, den etwaigen negativen Effekten die durch Standards ausgelösten positiven Kosten- und Preiseffekte gegenüberzustellen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Anteil der lebensmittel- und umweltrechtlichen Auflagen in der EU und in Deutschland besteht, um Marktrisiken vorzubeugen oder negative externe Effekte der Produktion bewusst zu internalisieren (da, wie im Beispiel der Nitratauswaschungen ins Grundwasser, die Kosten ansonsten von anderen gesellschaftlichen Akteuren getragen werden). Viele dieser externen Effekte entstehen auf lokaler oder regionaler Ebene. Ihre Internalisierung stellt also einen Kostennachteil dar, der die Knappheit von Umweltgütern durchaus angemessen zum Ausdruck bringen kann. Inwieweit Anpassungs- bzw. Kompensationszahlungen für die Erfüllung von gesetzlichen Mindestauflagen gezahlt werden sollten, bedarf einer Einzelfalldiskussion. Neben Effizienzkriterien können hierbei auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle spielen.

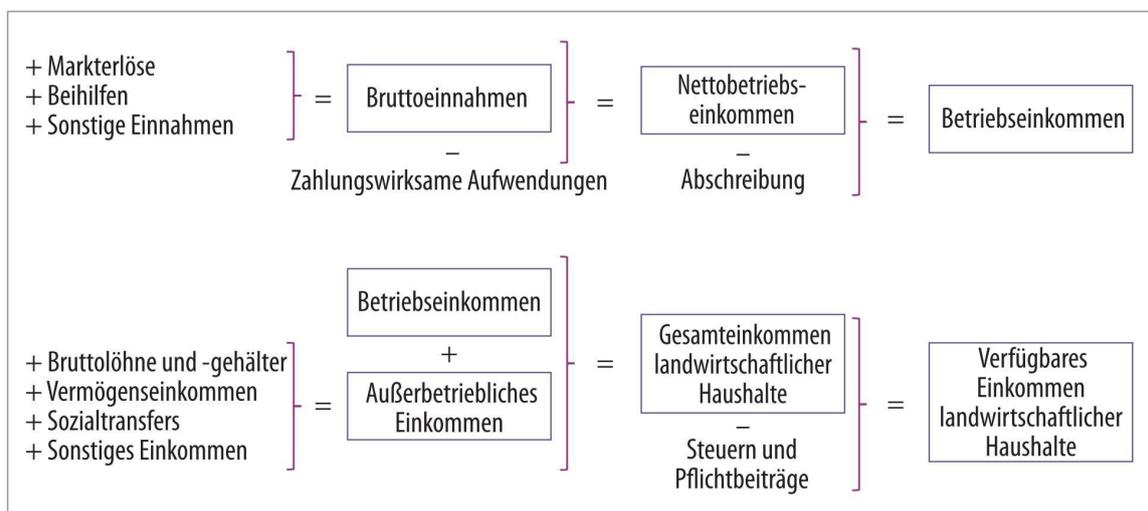
(3) Flächenbezogene Direktzahlungen als Kompensationsinstrument: Die Betroffenheit der Betriebe durch Standards variiert in Deutschland und der EU sehr stark. Pauschale Beihilfen pro Flächeneinheit sind als genereller Ausgleich von Kostennachteilen deshalb nicht das richtige Instrument.

c) Grundsätzliche Einkommenslücke. Die Argumentation, es bestehe eine erhebliche grundsätzliche Einkommenslücke zwischen landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Einkommen, beruht in mehrfacher Hinsicht auf fragwürdigen Annahmen und Berechnungen: Indem sie (1) lediglich landwirtschaftliche Betriebseinkommen berücksichtigen, beruhen die Berechnungen auf einem inadäquaten Bezugssystem und einer unvollständigen Informationsbasis, wodurch (2) die tatsächliche Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Bevölkerung nur partiell abgebildet und tendenziell unterschätzt wird. Darüber hinaus finden (3) vorhandene Vermögenswerte keinen Eingang in die Berechnungen und nicht zuletzt zeigen (4) detaillierte Auswertungen der landwirtschaftlichen Betriebseinkommen, dass diese stark variieren (auch bei gleicher Größe und gleicher Betriebsausrichtung) – womit auch in diesem Fall nicht von einer grundsätzlichen, d. h. alle Betriebe betreffenden Einkommenslücke gesprochen werden kann.

(1) Bezugssystem: Die Berechnungen zur Beurteilung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft beruhen auf einem Bezugssystem, welches lediglich landwirtschaftliche Betriebseinkommen heranzieht. Um eine „angemessene Lebenshaltung der

landwirtschaftlichen Bevölkerung“ (vgl. Abs. 39 I b AEUV) adäquat beurteilen zu können, müsste jedoch das insgesamt zur Verfügung stehende Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte herangezogen werden (EuRH 2003, 2016, 2018a, Hill und Bradley 2015, OECD 2003; vgl. Abbildung 2). Für eine solche Einkommensberechnung liegt der Europäischen Kommission derzeit jedoch keine umfassende Informationsbasis vor – womit solide Aussagen zur generellen oder durchschnittlichen Einkommenssituation nicht möglich sind. Dieser Umstand wurde seitens des Europäischen Rechnungshofs bereits mehrfach angemahnt (bspw. EuRH 2003, 2016, 2018a). Da der Anteil der landwirtschaftlichen Lohnarbeitskräfte stetig ansteigt, müsste zudem ein angemessener Vergleichsmaßstab für deren Entlohnung entwickelt und die Einkommensbeurteilung einbezogen werden.

Abbildung 2: Komponenten des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte



Quelle: OECD (2003: 16), EuRH (2016: 12).

(2) Unterschätzung der Einkommenssituation landwirtschaftlicher Haushalte: Die tatsächliche Einkommenslage vieler landwirtschaftlicher Haushalte wird damit in den von der Europäischen Kommission oder dem BMEL durchgeführten Einkommensberechnungen nur partiell abgebildet und (teilweise erheblich) unterbewertet. So legen die Analysen von Hill und Bradley (2015) und der OECD (2003) nahe, dass Landwirte (bezogen auf ihr durchschnittliches Haushaltseinkommen) keine besonders einkommensschwache Bevölkerungsgruppe darstellen (vgl. auch EuRH 2018a). Das heißt, dass sie ein durchschnittliches Haushaltseinkommen zur Verfügung haben, welches mit dem Rest der Gesellschaft vergleichbar ist. Dieses Ergebnis liegt insbesondere darin begründet, dass wirtschaftlich bedeutende Diversifizierungsaktivitäten EU-weit zunehmen (Augère-Granier 2016, Hill und Bradley 2015), jedoch in der Officialstatistik

nicht adäquat erfasst bzw. erheblich unterschätzt werden (für Deutschland vgl. Stecher und Forstner 2015, Forstner und Zavyalova 2016).²⁴ So verfügen bspw. in Bayern 70 % aller Haupterwerbsbetriebe über eine Einkommenskombination, Einkünfte aus nichtlandwirtschaftlichen Vermögen (bspw. Vermietungen und Verpachtungen) werden immer wichtiger und nur noch 16 % erwirtschaften ihr Einkommen ausschließlich aus der landwirtschaftlichen Primärproduktion (Weinberger-Miller 2013, 2011). Für Deutschland zeigen exemplarische Analysen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, dass alle einkommensteuerpflichtigen Personen mit Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft (d. h. inklusive Nebenerwerb) im Jahr 2010 im Durchschnitt nur ca. 27 % ihrer zu versteuernden Einkünfte aus der Land- und Forstwirtschaft erzielten. Die verbleibenden Einkünfte stammen aus Gewerbebetrieben (20 %), aus nicht selbständiger Arbeit (43 %) und rund 10 % der Einkünfte resultieren aus weiteren Einkunftsarten (Kapitalvermögen, etc.).²⁵

(3) Keine Berücksichtigung von Vermögenswerten: Zudem müssten, um den Lebensstandard landwirtschaftlicher Haushalte adäquat einschätzen zu können, die vorhandenen Vermögenswerte herangezogen werden. Insbesondere landwirtschaftliche Familienbetriebe verfügen nicht selten über relativ hohe Vermögenswerte, da sich die Produktionsfaktoren zu großen Teilen im Besitz der Betriebsinhaber befinden. Vermögenswerte tragen insofern zum Lebensstandard bei, als dass sie im Fall von Wertsteigerung (z. B. Land) bei Veräußerung zum betrieblichen Einkommen beisteuern, als Sicherheit für Kredite genutzt werden sowie insgesamt zur Sicherheit und finanziellen Stabilität landwirtschaftlicher Haushalte beitragen können (Hill und Bradley 2015).

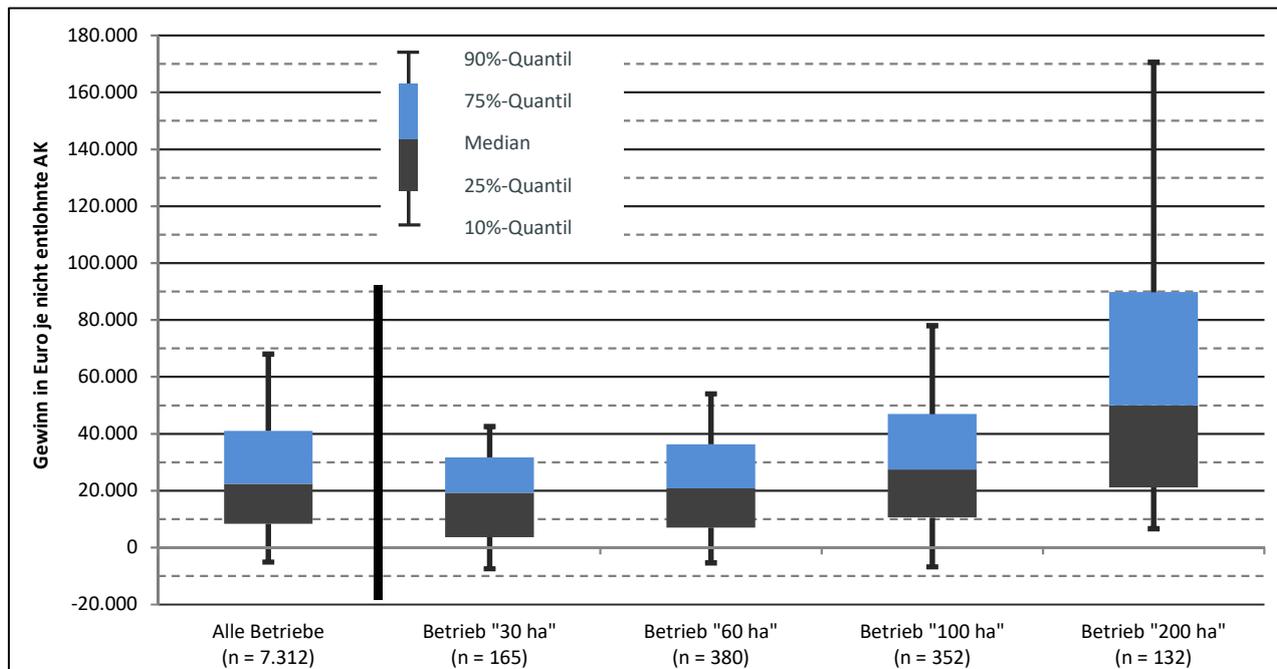
(4) Stark streuende landwirtschaftliche Betriebsgewinne: Detailliertere Auswertungen der Testbetriebsdaten verdeutlichen zudem, wie stark die realisierten betrieblichen Gewinne sowohl zwischen Regionen als auch zwischen unterschiedlichen Betriebstypen und individuellen Betrieben streuen. Während in Deutschland im Wirtschaftsjahr 2013/2014 rund 40 % der Haupterwerbsbetriebe eine Faktorentlohnung oberhalb der Vergleichsansätze realisieren konnte (BMEL 2015: 55f), gibt es ebenso Betriebe, die ein (teilweise weit) unterdurchschnittliches Betriebseinkommen aus der Landwirtschaft realisieren. Im Durchschnitt deutlich erfolgreicher wirtschaften dabei in Deutschland Betriebe mit größeren Produktionskapazitäten. Jedoch erwirtschaften auch „größere

²⁴ Diversifizierungsaktivitäten wie z. B. die Vermietung von Ferienwohnungen oder der Betrieb von Biogas- und Photovoltaikanlagen werden in der amtlichen Agrarstatistik nur dann erfasst, wenn es sich einkommensteuerrechtlich weiterhin um land- oder forstwirtschaftliche Aktivitäten handelt. Sobald die jeweilige Diversifizierungstätigkeit eine rechtlich festgelegte Grenze überschreitet, werden die daraus generierten Einnahmen als „gewerblich“ eingestuft und damit nicht mehr agrarstatistisch erfasst – auch wenn die Aktivität weiterhin zum Kernbetrieb gehört (vgl. bspw. Forstner und Zavyalova 2016).

²⁵ Forstner und Zavyalova (2017): Berechnung auf Basis von Lohn- und Einkommensteuerdaten 2010, Datensatz des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Betriebe“ (bezogen auf die Flächenausstattung) zum Teil weit unterdurchschnittliche Gewinne (Abbildung 3).

Abbildung 3: Erfolgsunterschiede in den landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben (Einzelunternehmen) im Wirtschaftsjahr 2015/2016



Quelle: Heiko Hansen, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Auswertungen auf Basis der BMEL-Testbetriebe.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Ergebnisse für die Gruppe der Haupterwerbsbetriebe mit der Rechtsform „Einzelunternehmen“. Zu berücksichtigen ist, dass die Ergebnisse zwischen den Wirtschaftsjahren stark streuen. Während z. B. die Gewinne pro nicht entlohnter AK in dem dargestellten Wirtschaftsjahr 2015/16 im Median über alle Betriebe etwas über 20.000 Euro lagen, so lagen diese in den Wirtschaftsjahren 2012/13 und 2013/14 deutlich oberhalb von 30.000 Euro.

Die Größenklassen der Betriebe richten sich nach ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF):

Betriebe der Größenklasse „30 ha“ besitzen eine LF von 28,5 bis 31,5 ha.

Betriebe der Größenklasse „60 ha“ besitzen eine LF von 57 bis 63 ha.

Betriebe der Größenklasse „100 ha“ besitzen eine LF von 95 bis 105 ha.

Betriebe der Größenklasse „200 ha“ besitzen eine LF von 190 bis 210 ha.

49. Darüber hinaus verkennt die Argumentation für eine sektorale Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe, dass die europäische Primärgesetzgebung zwar eine eigenständige einkommenspolitische Verantwortung im Agrarbereich vorsieht²⁶, hierfür jedoch nicht die

²⁶ Entgegen der weit verbreiteten Lesart des Art. 39 AEUV, nach der das Ziel eines „angemessenen Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung“ durch Produktivitätssteigerung erzielt werden soll, hat sich im Laufe der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die Auffassung durchgesetzt, dass die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards als weitgehend eigenständiges Ziel einzuordnen ist. Produktivität und Einkommensstützung verbindet damit allein, dass einkommensstützende Maßnahmen nur zulässig sind, wenn der Zuwendungsempfänger mit Gewinnerzielungsabsicht landwirtschaftlich handelt. Die Maßnahmen dürfen daher nicht als einseitige Sozialleistungen

persönliche oder betriebliche Bedürftigkeit ausschlaggebend ist. Vielmehr resultiert die Bedürftigkeit der besonderen Förderung aus der Sicherung bzw. Förderung der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft (Martínez 2016a: Rn. 7). Was genau unter diesen gesellschaftlichen Funktionen zu verstehen ist, unterliegt der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers, der hierfür über einen vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) anerkannten breiten Gestaltungsspielraum verfügt (EuGH, C-280/93, Rn. 47). Eine Konkretisierung erfolgt jedoch über die primärrechtlichen Querschnittsklauseln Umwelt-, Klima-, Tierschutz, ländliche Räume und Gesundheit (vgl. Kap. 2.1). Aufgrund ihrer Normierung im europäischen Primärrecht (Verfassungsrecht) sind die in den Querschnittsklauseln enthaltenen Ziele als europäische Interessen definiert, deren Umsetzung als „gesellschaftliche Funktion“ der Landwirtschaft zu bewerten ist. Eine Untergruppe der gesellschaftlichen Funktionen sind die in Box 2 auf S. 6 diskutierten Gemeinwohlleistungen, da sie jenseits ordnungsrechtlicher Verpflichtungen freiwillig erbracht werden.

50. Die Einkommensstützung der Landwirtschaft ist damit als ein „Mittel zum Zweck“ zu interpretieren. Ein existenzgefährdeter landwirtschaftlicher Betrieb mag individuell zwar bedürftig sein. Eine Bedürftigkeit nach Art. 39 des AEUV besteht jedoch nicht, insofern

- (i) durch das Ausscheiden nicht die gesellschaftliche Funktion der Landwirtschaft, bspw. die Flächenbewirtschaftung, in Frage steht und
- (ii) hinreichend außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen (vgl. ständige Rechtsprechung seit EuGH, 5/67, Slg. 1968, 127/147).

51. Für diesen Funktionserhalt der Landwirtschaft gilt es, angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen. Werden also gesellschaftliche Funktionen der Landwirtschaft durch das Ausscheiden von Betrieben gefährdet, z. B. dadurch, dass Flächen aus der Bewirtschaftung fallen, können gezielte Bewirtschaftungsprämien bzw. Prämien für Natur- und Umweltschutzleistungen dazu beitragen, landwirtschaftliche Einkommen mit dem Ziel der Erhaltung dieser gesellschaftlichen Funktionen zu stärken. Bewirtschaftungsprämien wären regional bzw. lokal zu differenzieren (wie dies ansatzweise mit der Ausgleichzulage in der 2. Säule bereits der Fall ist) und ein wesentlich effizienteres Instrument als die heute übliche, flächendeckende Gewährung von Direktzahlungen.

52. Somit ist zusammenfassend festzuhalten: Weder ist die von agrarpolitischen Entscheidungsträgern wiederkehrend vorgetragene generelle Einkommenslücke in der Landwirtschaft belegt, noch lässt sich aus dem im AEUV definierten Einkommensziel eine Begründung für die pauschale Förderung individueller Betriebe ableiten. Sollte für bedürftige Betriebe dennoch eine Einkommensstützung gewollt sein, so wäre hierfür eine individuelle Bedarfsermittlung auf Basis des landwirtschaftlichen Haushaltseinkommens durchzuführen. Eine

konzipiert werden, eine primärrechtliche Grundlage für einkommenspolitische Maßnahmen im Rahmen der GAP ist aber gegeben und zulässig. Vgl. EuGH C-373/11, ECLI:EU:C:2013:567 Rn. 54f. – Panellinos, Priebe (2017: Rn. 11-13), van Rijn (2015: Rn. 7) und Martínez (2016b: Rn. 9f.).

sektorale Politik auf EU-Ebene ist hierfür jedoch kein sinnvoller Ansatz. Zum einen kann eine Umverteilung von einkommensstarken hin zu einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen sinnvollerweise nur unter Berücksichtigung aller Einkommens- und Vermögensarten einer Person bzw. eines steuerlich gemeinsam veranlagten Haushalts erfolgen. Eine solche Einkommensumverteilung erfolgt typischerweise, so auch in Deutschland, durch eine progressive Einkommensbesteuerung sowie Transfers im Rahmen der Sozialsysteme. Zum anderen fällt die Steuer- und Sozialpolitik in die vollständige Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten, nicht der EU. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips gibt es keinen Grund, eine an persönlicher Bedürftigkeit ausgerichtete, sektorale Einkommenspolitik auf der EU-Ebene durchzuführen (Grethe 2008, WBA 2010, 2005a).

2.4 Sollten die verteilungspolitischen Effekte der Direktzahlungen „korrigiert“ werden?

53. Trotz der im vorherigen Kapitel dargelegten grundlegenden Kritik an der Argumentation für ein agrarpolitisches Einkommensziel werden die Direktzahlungen in der öffentlichen Diskussion kaum grundsätzlich in Frage gestellt. Im Mittelpunkt steht neben einer stärkeren Umweltorientierung vor allem die fehlende Orientierung der Direktzahlungen an der Bedürftigkeit der Empfänger. Wiederkehrend wird gefordert, das System zu „korrigieren“ und damit „gerechter“ zu machen (vgl. Textziffer 56-58). Aus Sicht des Beirats sind jedoch auch „korrigierte“ Direktzahlungen kein geeignetes Instrument – selbst wenn eine sektorale Einkommenspolitik aufgrund der individuellen Bedürftigkeit im Rahmen der GAP gewollt wäre. Dies wird im Folgenden dargelegt.

54. Empfänger von Direktzahlungen sind aufgrund zahlreicher Überwälzungseffekte nur teilweise auch die tatsächlich Begünstigten:

- a) Überwälzungen auf Bodeneigentümer.** Bei einem Pachtanteil von 43 % in der EU und 59 % in Deutschland (westdeutsche Bundesländer 54 %, ostdeutsche Bundesländer 68 %) ²⁷ wird ein wesentlicher Teil der Direktzahlungen auf die Bodenpacht-, aber auch die Bodenkaufpreise überwälzt. Direktzahlungen fließen somit zu einem beachtlichen Anteil Bodeneigentümern zu, und denen wiederum proportional zur Höhe des Bodenbesitzes (WBA 2010). Empirische Analysen für Deutschland ergeben, dass das Ausmaß der Überwälzung auf die Pachtpreise auf lokalen Bodenmärkten stark variiert und im Mittel bei etwa 50 % liegt (Garvert 2017). So ermitteln Klaiber et al. (2017) für die entkoppelten Direktzahlungen in Deutschland für den Untersuchungszeitraum 2005 bis 2011 steigende marginale Überwälzungsraten von 37 auf 53 %. ²⁸ Die Studie von Kilian et al. (2012) wie

²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2017b).

²⁸ In der Regel werden Pachtverträge über längere Zeiträume geschlossen, sodass Änderungen in der Höhe der Direktzahlungen erst zeitverzögert Pachtpreisveränderungen zur Folge haben.

auch die Analyse von Habermann und Ernst (2010) liefern Hinweise darauf, dass die Überwälzungseffekte infolge der Entkopplung in Deutschland zugenommen haben. Hennig und Breustedt (2018) ermitteln für den Zeitraum 2005 bis 2010 marginale Überwälzungsraten der entkoppelten Direktzahlungen auf Grünlandpachten von 49 bis 64 %. In diesem Zeitraum setzten sich die gezahlten Prämien aus regionalen und betriebsindividuellen Prämienanteilen zusammen. Im Zeitraum nach 2010, d. h. nach fortgeschrittener Abschmelzung der betriebsindividuellen Prämienanteile, weisen die Schätzungen von Hennig und Breustedt (2018) Überwälzungsraten von 87 bis 94 % für die westdeutschen Bundesländer aus.

- b) Überwälzungen auf Lohneinkommen in der Landwirtschaft.** Ein erheblicher und stetig zunehmender Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitseinkommen beruht auf Lohnarbeit. Lohnarbeitskräfte werden von den Direktzahlungen zwar nicht unmittelbar begünstigt, allerdings erhöhen Direktzahlungen (soweit sie nicht unmittelbar in höhere Pachtzahlungen überwälzt werden) das Entlohnungspotential für Lohnarbeitskräfte. Dies kann in doppelter Weise Lohnarbeitskräften zugutekommen: erstens in den Lohnhöhen und zweitens in der Beschäftigungswirkung.²⁹
- c) Überwälzungen auf Input- und Produktpreise.** Schließlich wird ein geringer Teil der Direktzahlungen sowohl auf andere Inputpreise als auch auf die Produktpreise überwälzt (Deppermann et al. 2014).

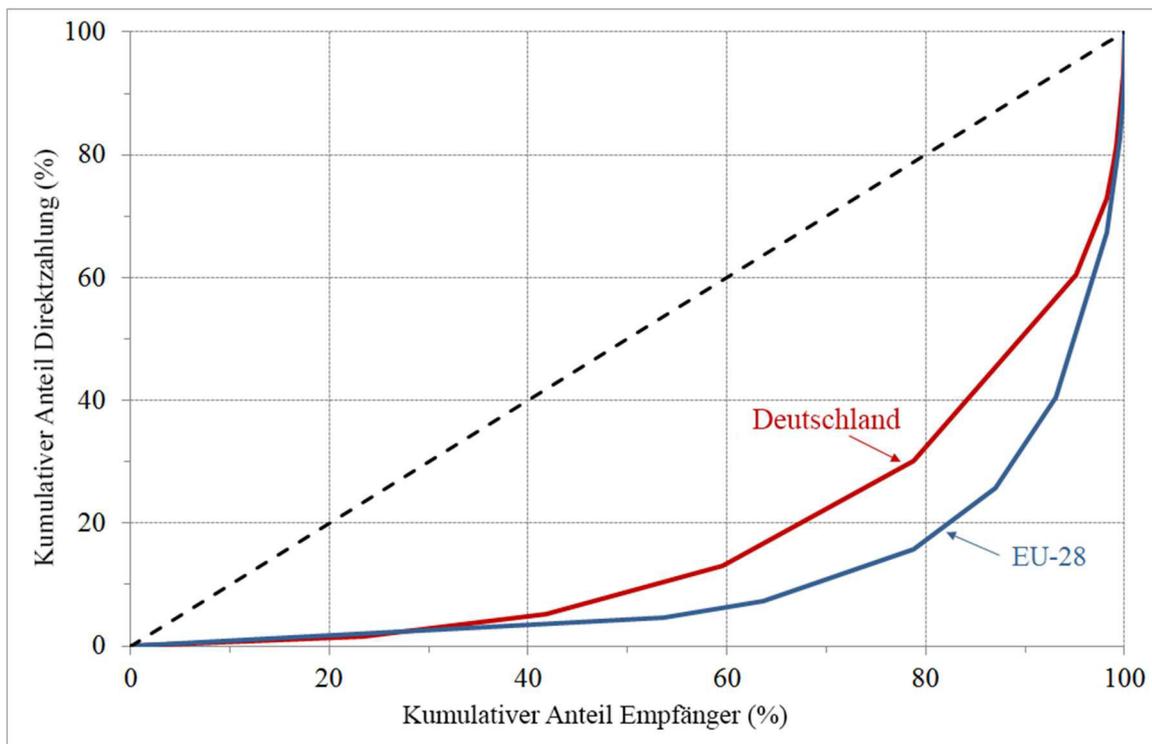
55. Der bei weitem vorherrschende Überwälzungseffekt der Direktzahlungen erfolgt auf die Bodenpreise. Somit werden Bodeneigentümer, bei denen es sich nur teilweise um aktive Landwirte handelt, durch die Direktzahlungen erheblich begünstigt. Dies erfolgt umso stärker, je umfangreicher ihr Bodeneigentum ist. Um also Aussagen darüber treffen zu können, welchen Haushalten je nach Höhe der Überwälzungseffekte 25 bis 50 % der Direktzahlungen indirekt, d. h. über die Bodenpreise vermittelt zufließen, müsste die Verteilung des Eigentums an landwirtschaftlichem Boden in Deutschland herangezogen werden. Auch wenn hierzu kaum Informationen vorliegen, lassen Plausibilitätsüberlegungen den Schluss zu, dass Haushalte mit umfangreichem Bodeneigentum eher als vermögend einzuschätzen sind.

56. Während die zuvor geführte Debatte um Überwälzungseffekte vor allem in fachpolitischen Kreisen geführt wird, steht im breiteren gesellschaftlichen Diskurs vor allem die als ungerecht empfundene Verteilung auf die unmittelbaren Empfänger von Direktzahlungen im Vordergrund. Da Direktzahlungen hauptsächlich proportional zu der von einem Betrieb bewirtschafteten Fläche gewährt werden (was der ursprünglichen Logik ihrer Einführung als damals auch so bezeichnete „Preisausgleichszahlungen“ entspricht (vgl. Weingarten 2017)), ist es

²⁹ Im Gegensatz zu den Überwälzungen an Bodeneigentümer folgen diese Überwälzungen grundsätzlich eher der Intention einer Einkommensförderung der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen im Sinne des EU-Vertrages und des deutschen Landwirtschaftsgesetzes (vgl. Kap. 2.3). Allerdings erfolgt dies einerseits nur mittelbar und wenig zielgerichtet. Andererseits wird die Rolle dieser Einkommenswirkung in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion um Verteilungswirkungen kaum gewürdigt.

eine zwingende Konsequenz, dass flächenstarke Betriebe auch einen verhältnismäßig großen Anteil an Direktzahlungen erhalten. Während europaweit 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe rund 80 % der Direktzahlungen erhalten, ist diese Verteilung in Deutschland etwas weniger „ungleich“: 20 % der Landwirte erhalten rund 70 % der Direktzahlungen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Kumulierte Verteilung der Direktzahlungen in der EU-28 und Deutschland (2015)



Quelle: von Cramon-Taubadel (2017: 6) auf Datenbasis von EU KOM (2016b).

57. Direktzahlungen, welche explizit dem Einkommensziel dienen sollen, werden vor diesem Hintergrund berechtigterweise für ihre fehlende Zielorientierung und ihre als ungerecht empfundene Verteilung kritisiert. Um dieser „Ungerechtigkeit“ zu begegnen, wird insbesondere von berufsständischen Verbänden in eher klein-strukturierten Regionen oder von speziell auf kleinere Betriebe ausgerichteten Verbänden vielfach die Forderung nach einer Förderobergrenze je Betrieb oder Empfänger (Kappung), einer degressiven Ausgestaltung (Degression) von Direktzahlungen oder einer sogenannten besonderen Förderung der ersten Hektare artikuliert (bspw. Verbände-Plattform 2018).

58. Die grundsätzlich fehlende Orientierung der Direktzahlungen an persönlicher oder betrieblicher Bedürftigkeit lässt sich jedoch nicht durch die Weiterentwicklung der heute schon bestehenden Möglichkeiten der Orientierung der Direktzahlungen an der Größe landwirtschaftlicher Betriebe beheben:

- a) Die Forderungen nach einer Kappung oder Degression von Direktzahlungen werden zumeist mit dem Argument vorgebracht, dass größere Unternehmen infolge ihrer

Größenvorteile keine oder weniger Direktzahlungen benötigen würden. Diese Analyse liegt angesichts der zuvor präsentierten Daten nahe. Pauschal trifft sie aber nicht zu, insbesondere dann nicht, wenn man auch die außerlandwirtschaftlichen Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte einbezieht. Kritisch ist vor allem, dass sich diese Argumentation auf die implizite Annahme stützt, dass eine fehlende Effizienz ein Anrecht auf staatliche Begünstigung bieten würde. Zudem impliziert die Argumentation, dass gute Standorte nur geringer unterstützt werden dürften als schlechtere. Forderungen nach Kappung und Degression ignorieren darüber hinaus die von ihnen ausgehenden Anreizeffekte und deren Folgen, d. h. Betriebsteilungen, Produktionsanpassungen und Verzerrungen auf dem Bodenmarkt (Sahrbacher et al. 2012). Wäre die fehlende Effizienz mit besonderen gesellschaftlichen Leistungen verbunden, so ließe sich die besondere Förderung rechtfertigen. Hierfür liegt aber – wie im Folgenden dargelegt wird – keine Evidenz vor.

- b) Die Forderungen nach einer Kappung oder Degression von Direktzahlungen ignorieren, dass derzeit keine wissenschaftlich fundierte empirische Evidenz für den Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und der Bereitstellung von gesellschaftlich erwünschten Leistungen vorliegt. Entgegen der weit verbreiteten Annahme, mit steigender Betriebsgröße würden weniger gesellschaftliche Leistungen je Euro Direktzahlungen erbracht werden, zeigt sich beispielsweise in den neuen Bundesländern eine tendenziell U-förmige Beziehung zwischen Flächenausstattung und Beschäftigung. Diese resultiert daraus, dass sehr große Unternehmen im Vergleich zu mittleren Unternehmen überproportional in der Tierhaltung und anderen Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung und hohem Arbeitsaufwand engagiert sind. Für die gesellschaftlich erwünschte Leistung „Arbeitsplatzbereitstellung“ ist der genannte Zusammenhang demnach nicht gegeben. Ebenfalls gibt es keine Evidenz dafür, dass kleine Betriebe grundsätzlich umweltfreundlicher oder tierfreundlicher wirtschaften als große Betriebe (Meyer-Hamme et al. 2016, Taube 2016, von Meyer-Höfer 2016, WBA 2015).
- c) Analog zu den zuvor genannten Aspekten der vermeintlich höheren Bedürftigkeit kleinbetrieblicher (und damit zugleich vermeintlich ineffizienter) Strukturen werden vielfach Gerechtigkeitsargumente im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit angeführt. Das Problem dieser Argumentation liegt wiederum darin, dass allzu oft eine Gleichsetzung von Empfängern und Begünstigten erfolgt. Tatsächlich wird aber ein erheblicher Anteil der Direktzahlungen an andere Akteure „durchgereicht“ (vgl. die Diskussion der Überwälzungseffekte in Textziffer 54f.), und gerade bei größeren Empfängern findet sich eine erhebliche Anzahl von Personen, die über Miteigentümerschaft am Unternehmen, Löhne bzw. Arbeitsplatzsicherung sowie Pachtzahlungen begünstigt werden. Zudem impliziert auch diese Gerechtigkeitsdiskussion eine vermeintliche Bedürftigkeit aufgrund von Ineffizienz ohne zu hinterfragen, ob die gesellschaftlichen Leistungen (welche die staatliche Unterstützung legitimieren könnten) anders nicht besser und günstiger erbracht werden könnten.

- d) Die im Rahmen der letzten Reform der GAP von neun Mitgliedstaaten eingeführten Zusatzzahlungen für die ersten Hektare (in Deutschland: die ersten 46 Hektare) führen innerhalb des Mitgliedstaates zu einer Umverteilung von Regionen mit überwiegend großbetrieblicher Landwirtschaft hin zu Regionen mit überwiegend kleinbetrieblicher Landwirtschaft. Zum anderen führen diese vor allem innerhalb von Regionen mit überwiegend gemischten Strukturen, in denen kleinere und mittlere Betriebe lokal miteinander konkurrieren, dazu, dass infolge von zusätzlichen Anreizen auch vergleichsweise unrentable, zumeist kleinere Betriebe fortgeführt werden. Aus der daraus resultierenden höheren lokalen Konkurrenz um Flächen ergeben sich Einschränkungen der Entwicklungsmöglichkeiten benachbarter mittelgroßer Betriebe, die einen Flächenumfang oberhalb der "ersten Hektare" bewirtschaften (Balmann und Sahrbacher 2014).
- e) Schließlich spricht gegen den Versuch einer „Korrektur“ der Verteilungswirkungen der Direktzahlungen, dass diese Herangehensweise den politischen Druck für die notwendige grundlegende Reform verringert. Geringfügig „verteilungsgerechtere“ Direktzahlungen mögen vielleicht die gesellschaftliche Akzeptanz für dieses Instrument erhöhen, sie leisten aber keinen zielgerichteten Beitrag für die großen Herausforderungen, vor denen die Landwirtschaft in Deutschland und Europa steht.

59. Als Fazit ergibt sich, dass flächengebundene Direktzahlungen als einkommenspolitisches Instrument grundsätzlich ungeeignet sind. Sie adressieren weder die persönliche Bedürftigkeit angemessen, da ihnen hierfür sowohl die Informationsgrundlage als auch die Zielorientierung fehlt, noch sind sie an dem Erhalt der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft orientiert. Das ist auch nicht erstaunlich, wenn man ihre historische Genese betrachtet: Sie wurden 1992 als Kompensation für die Absenkung von Interventionspreisen eingeführt. Eine solche Kompensation kann zeitlich vorübergehend sinnvoll sein, heute sind die Direktzahlungen jedoch ein historisches Artefakt. Kappung, Degression und eine Fokussierung auf die ersten Hektare können die fehlende Zielorientierung nicht beheben und führen zu nicht-intendierten Nebeneffekten (z. B. Betriebsteilungen). Zudem setzen diese Instrumente problematische Verstetigungsimpulse, in dem sie die gesellschaftliche Akzeptanz für kaum zielorientierte Direktzahlungen zu erhöhen versuchen. Stattdessen sollten Direktzahlungen in dieser Form in den nächsten Jahren schrittweise abgeschafft bzw. in Zahlungen umgewandelt werden, die sich an den gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft orientieren.

2.5 Sind Direktzahlungen ein adäquates Mittel zur Erreichung umwelt- und klimapolitischer Ziele?

60. In der EU werden mit knapp 180 Mio. ha rund 43 % der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt (Eurostat 2017c). Angesichts der seitens der Landwirtschaft verursachten erheblichen externen Effekte kommt ihr damit eine bedeutende Rolle hinsichtlich des Zustands und der Erhaltung von natürlichen Ressourcen, Umwelt und Klima zu (vgl. Heißenhuber et al. 2015). Die grundsätzliche Frage, wie die Bereitstellung von öffentlichen Gütern in diesen Bereichen zu

gewährleisten ist, ist somit zentral und nimmt berechtigterweise breiten Raum in der GAP-Reformdebatte ein.

61. Während die Agrarumweltförderung ab 1992 zunächst eigenständig konzipiert wurde, kam ab dem Jahr 2005 mit der obligatorischen Einführung von Cross Compliance ein neues Element hinzu: Die Knüpfung von Direktzahlungen an die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung (19 EU-Richtlinien und -Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und Tierschutz) sowie den Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Dieses Prinzip wurde in der vergangenen Reform mit der Einführung der Greening-Prämie weiterentwickelt. Seit 2015 gilt nun nicht nur die potenzielle Kürzung der Direktzahlungen bei Verletzung der Cross-Compliance-Auflagen, sondern der Erhalt von 30 % der Direktzahlungen ist europaweit an drei Greening-Auflagen geknüpft: (i) Mindestanforderungen im Bereich der Anbaudiversifizierung, (ii) Regeln zum Grünlanderhalt und (iii) die Ausweisung von 5 % des bewirtschafteten Ackerlandes als so genannte ökologische Vorrangflächen, wobei den Mitgliedstaaten bei letzteren ein großer Gestaltungsspielraum gewährt wird. Ein Verstoß gegen diese Auflagen führt ab 2017 zu einer Kürzung von maximal 125 % der Greening-Prämie (und somit zu Einschnitten bei der Basisprämie).

62. Dieses System der Verknüpfung von pauschalen Flächenprämien mit Umweltzielen birgt auf den ersten Blick das Potential, diese breitenwirksam in der Fläche zu verankern – nicht zuletzt eine der großen Herausforderungen in der Agrarumweltförderung. Folgende Argumente sprechen allerdings gegen diesen Ansatz:

- a) Cross Compliance dient in erster Linie dazu, den Vollzug bestehenden Fachrechts zu verbessern, da Cross Compliance über die Verknüpfung mit den Direktzahlungen zu erhöhten Kontrollanforderungen und wirksameren Sanktionsmöglichkeiten führt. Wenn eine solche Vollzugsverbesserung aber erforderlich ist, so bedeutet dies offensichtlich, dass das betreffende Fachrecht nicht aus sich heraus hinreichend mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten versehen ist (oder aber der Wille für einen wirksamen Vollzug fehlt). Sinnvoll wäre es dann, das Fachrecht bzw. dessen Vollzug entsprechend anzupassen (vgl. bspw. Bennett et al. 2006).
- b) Das Greening ist – zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung – in Bezug auf den damit erzielten Umweltnutzen weitgehend ineffektiv (Nitsch et al. 2017, Pe'er et al. 2014, 2016, Hart 2015a, EuRH 2017a). Dies liegt zum einen an den vielen Ausnahmeregelungen, zum anderen an der wenig ambitionierten Ausgestaltung des Greenings. Während die Regelungen zur Anbaudiversifizierung in der Praxis kaum beschränkend wirken, werden auf den ökologischen Vorrangflächen in erster Linie Maßnahmen durchgeführt, die einen vergleichsweise geringen Zielbeitrag leisten bzw. bereits vorher durchgeführt wurden und – wie im Falle des Zwischenfruchtanbaus – nicht mehr sind als gute landwirtschaftliche Praxis. Gleiches gilt für Deutschland im Prinzip auch für die Regelungen zum Grünlanderhalt. Deutschland hat seit 1991 über 800.000 ha Dauergrünland verloren. Da es sich bei den verbliebenen Flächen aus wirtschaftlicher wie ökologischer Perspektive zumeist um absolute Grünlandstandorte (klimarelevantes Grünland) handelt, die eine

alternative wirtschaftliche Ackernutzung nachhaltig nicht zulassen, sollte das bestehende Grünland unabhängig vom Greening über das Fachrecht (Ordnungsrecht) geschützt werden.

- c) Die derzeitige Prämienhöhe für das Greening übersteigt die durchschnittlichen, durch die Auflagen entstehenden Mehrkosten deutlich (vgl. de Witte und Latacz-Lohmann 2014, EuRH 2017a). Es finden also eine Überkompensation und bedeutende Mitnahmeeffekte statt – bei einem in der derzeitigen Ausgestaltung kaum gegebenem Umweltnutzen.
- d) Die Regularien des Greenings beziehen sich in der jetzigen Form auf den Einzelbetrieb. Hiermit lassen sich keine Umweltnutzen erreichen, die regional abgestimmte Maßnahmen und somit ein gezieltes Flächenmanagement erfordern, wie etwa die Vernetzung von Vorrangflächen (Sahrbacher et al. 2017)
- e) Die häufig an das Greening gestellte Erwartung, den Umweltschutz „in die landwirtschaftliche Fläche zu bringen“, ist zwar nachvollziehbar und aus ökologischer Sicht dringend geboten³⁰, aber mit der gegenwärtigen Form des Greenings nicht effizient zu erreichen. Dies liegt daran, dass das Prinzip EU-weit einheitlicher Greening-Anforderungen nicht in hinreichender Weise berücksichtigt, dass regional sehr unterschiedliche Nutzen (Umweltsituation, Präferenzen der Bevölkerung) und auch Kosten (v. a. Opportunitätskosten im Vergleich zu einer intensiveren landwirtschaftlichen Nutzung) bestehen, die ganz unterschiedliche Maßnahmen erfordern. So sind in einigen Gebieten Zahlungen für die Offenhaltung der Landschaft, also für die Erhaltung der agrarischen Produktion, erforderlich (WBA 2010), an Gunststandorten hingegen Zahlungen für die Etablierung von ökologischen Vorrangflächen ohne oder mit extensiver agrarischer Produktion. Das Greening müsste also sehr viel regionsspezifischer ausgestaltet werden, als dies heute der Fall ist, wenn eine effiziente Honorierung von Umweltleistungen ohne hohe Mitnahmeeffekte in der einen Region und nicht hinreichender Zielerreichung in der anderen erreicht werden soll.

63. Aus Sicht des Beirats ist das Greening in seiner derzeitigen Form vorrangig als Versuch zu verstehen, die einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen gesellschaftlich zu legitimieren (vgl. Alons 2017, Erjavec und Erjavec 2015, Daugbjerg und Swinbank 2016). Diese Strategie, davon ist der Beirat überzeugt, wird angesichts des externen Drucks auf das GAP-Budget und den

³⁰ Die Maßnahmen der bisherigen Agrarpolitik haben nicht ausgereicht, den dramatischen Artenschwund in Kulturlandschaften in den letzten 30 Jahren zu reduzieren. Die notwendige Mindestausstattung an ökologischen Vorrangflächen unterschiedlicher Qualität hat bereits Haber (1971, 1998) wissenschaftlich aufgearbeitet. Arbeiten von Tscharncke et al. (2005) zeigen die Bedeutung von Landschaftsstrukturelementen für die Artenvielfalt auf. Die Göttinger Gruppe kann eindrucksvoll zeigen, dass ein ausreichendes Maß an Landschaftsstrukturelementen (Hecken, Feldraine) in ausgeräumten Landschaften in der Lage ist, die Artenvielfalt trotz hoch intensiver konventioneller Bewirtschaftung auf den Agrarflächen selbst auf ein Niveau anzuheben, das dem ökologischen Landbau in einer ausgeräumten Landschaft ohne diese Strukturelemente entspräche. Neuere Untersuchungen weisen zudem auf die Notwendigkeit einer stärkeren Strukturierung der agrarischen Flächen hin, z. B. durch reduzierte Schlaggrößen oder anderweitige Strukturierung von Rückzugsräumen (vgl. Hass et al. 2018, Holzschuh et al. 2010).

tatsächlich großen Herausforderungen in genau den Zielbereichen, für die das Greening der Öffentlichkeit gegenüber fälschlicherweise als zielführend dargestellt wird, langfristig nicht haltbar sein. Damit droht längerfristig der Verlust dieser Budgetmittel, womit Möglichkeiten zur Förderung zielgerichteter Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen verloren gingen.

64. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich bei der Greening-Prämie um einen wenig effektiven und darüber hinaus ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln handelt. Statt EU-weit definierter, relativ unspezifischer, 100 % EU-finanzierter Greening-Maßnahmen sollten an die regionalen Problemlagen angepasste und zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele geeignetere Maßnahmen umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass die gegenwärtige Verfolgung von umwelt- und klimabezogenen Gemeinwohlzielen aus zwei unterschiedlichen Finanzierungsmodellen und mit zwei unterschiedlichen Implementierungsmechanismen (1. Säule 100 % EU sowie 2. Säule, kofinanziert und über einen mehrjährigen Zeitraum programmiert, vgl. Tabelle 1, S. 17) administrative Herausforderungen verursacht, die durch ein regional stärker differenziertes Greening noch verschärft würden. Insbesondere wäre der Ausschluss von Doppelförderung nur möglich, wenn die Honorierung im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) der 2. Säule auf die regionalspezifische Ausgestaltung des Greenings abgestimmt würde.

65. Der Beirat unterstützt deshalb grundsätzlich den Ansatz der Europäischen Kommission, heute in der 1. und in der 2. Säule verankerte Maßnahmen im Rahmen einer neuen „grünen Architektur“, die sowohl verpflichtende wie auch freiwillige Maßnahmen enthalten könne, gemeinsam zu programmieren (EU KOM 2017a: 19).³¹ In einem solchen Ansatz ließen sich sowohl mehrjährige wie auch einjährig von landwirtschaftlichen Betrieben umzusetzende Maßnahmen kombinieren. Grundsätzlich ist es angesichts der großen Heterogenität der Agrarumweltherausforderungen wie auch regional unterschiedlicher Präferenzen der Bevölkerung für Umweltgüter begrüßenswert, wenn die Agrarumweltziele wie auch die Maßnahmen im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Allerdings sind übergeordnete EU-Ziele sowie Netzwerkeffekte z. B. im Bereich der Biodiversität zu beachten. Wie das Wechselspiel zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission in einem solchen Bottom-up-Ansatz erfolgen soll, ist noch offen.

66. Unabhängig von den oben angestellten Überlegungen zur Integration von heute in der 1. und in der 2. Säule angesiedelten Maßnahmen sollte eine Weiterentwicklung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen als etabliertes, für verschiedene Lebensraumtypen maßgeschneidertes Instrument erfolgen. Hierbei ist den Herausforderungen einer zielorientierten Maßnahmengestaltung bei gleichzeitig nicht zu hohen Verwaltungskosten sowie der überbetrieblichen Vernetzung und räumlichen Gestaltung von Vorrangflächen für

³¹ Wie in Textziffer 36 dargelegt, sollte eine nationale Programmierung aber durch regionale Programme ergänzt oder ersetzt werden können. Diese Flexibilität ist insbesondere für föderale Mitgliedstaaten wie Deutschland mit geteilten Zuständigkeiten von Bund und Ländern wichtig.

Biodiversität und Landschaftsstrukturelementen Rechnung zu tragen. Insbesondere ist bei einer voraussichtlich zukünftig höheren Flexibilität für die Programmierung in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die jeweilig regional besonders relevanten herausragenden Agrarumweltprobleme hinreichend adressiert werden.

67. Über die auf Mitgliedstaaten-Ebene zu programmierenden Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen hinausgehend sollten Schutzziele von besonderer EU-weiter Bedeutung, wie etwa der Klimaschutz, in Verbindung mit auf EU-Ebene besonders effizient umzusetzenden Implementierungsmechanismen, wie etwa Ausschreibungsverfahren, auch vollständig auf EU-Ebene gestaltet und finanziert werden. So schlagen WBAE und WBW (2016) z. B. die Schaffung eines EU-weiten Ausschreibungsverfahrens für den Moorschutz als Klimaschutzmaßnahme vor.

68. Schließlich ist festzuhalten, dass auch eine Weiterentwicklung des Ordnungsrechts im Bereich des Umweltschutzes und dessen konsequenter Vollzug eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung von Umweltzielen ist. Das gilt umso mehr, wenn Cross Compliance – wie in dieser Stellungnahme mit der Abschaffung der Direktzahlungen empfohlen – entfällt. Vorteil des Ordnungsrechts ist, dass sich bestimmte Ver- und Gebote, z. B. in Bezug auf Nährstoffüberschüsse oder die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, flächendeckend umsetzen lassen. Ein wesentlicher Nachteil eines rein ordnungsrechtlichen Ansatzes ohne komplementäre Maßnahmen ist, dass die entstehenden Kosten aufgrund der internationalen Marktintegration nur begrenzt über einen Anstieg des Marktpreisniveaus gedeckt werden können und damit wesentlich zu Lasten der einheimischen Landwirtschaft gehen. Entstehende Verlagerungseffekte der Produktion in das Ausland bzw. an Standorte mit geringeren Umweltstandards können insbesondere dann problematisch sein, wenn die adressierten Umweltgüter einen grenzüberschreitenden Charakter haben (z. B. Treibhausgasemissionen). Sowohl durch den Verlagerungsmechanismus wie auch durch die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sind der ordnungsrechtlichen Erreichung von Umweltzielen Grenzen gesetzt.

2.6 Ist die Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements eine staatliche Aufgabe?

69. Landwirtschaftliche Betriebe sind „als Werkbank unter freiem Himmel“ seit jeher mit Unsicherheiten und Risiken konfrontiert. So ist die Erzeugung pflanzlicher Produkte in hohem Maße witterungsabhängig und muss mit Krankheits- und Schädlingsbefall und Naturkatastrophen umgehen. Tierseuchen können viehhaltende Betriebe und die mit diesen in der Wertschöpfungskette verbundenen Unternehmen in ihrer Existenz bedrohen. Zudem stellen starke Preisschwankungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten für landwirtschaftliche Betriebe mitunter ein erhebliches Risiko dar. Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung vielfältiger Politikbereiche für die landwirtschaftlichen Betriebe (z. B. Förderpolitik, Umwelt-, Tierschutz- und Handelspolitik oder auch Baurecht) sind schließlich auch Politikrisiken zu nennen. Kurzfristige Änderungen im politischen Rahmen können für Betriebe unter Umständen das Aus bedeuten.

70. Der Umgang mit Risiken ist für die landwirtschaftlichen Unternehmer nichts grundsätzlich Neues. Für das Risikomanagement steht ihnen eine breite Palette an Instrumenten der Risikoverminderung, Risikostreuung (Diversifizierung) und des Risikotransfers zur Verfügung (WBA 2011b, Mußhoff und Hirschauer 2016). Beispiele hierfür sind die Kultur- und Sortenauswahl, chemischer und biologischer Pflanzenschutz, neue Betriebszweige (z. B. Biogas, Hofladen), Nebenerwerbseinkommen, Rücklagen und Sparen sowie die Absicherung über Terminmärkte und Versicherungen.

71. Die EU-Agrarpolitik ergänzt das unternehmerische Risikomanagement durch eine Reihe von politischen Maßnahmen und Instrumenten. Marktordnungsinstrumente (wie Interventionspreise und staatliche Lagerhaltung) zielen darauf ab, ein Mindestpreisniveau abzusichern.³² Die Bedeutung von Marktinterventionen hat in der EU in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Dafür wurde eine finanzielle Reserve zur Unterstützung bei Marktkrisen geschaffen. Zudem wurden in der Gemeinsamen Agrarpolitik die Möglichkeiten für die staatliche Förderung von Risikomanagementinstrumenten insbesondere gegen Produktionsrisiken weiter ausgebaut. Bis 2013 war die Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten in der 1. Säule der GAP angesiedelt. Mit der letzten Agrarreform wurde der Schwerpunkt der Finanzierung dieser Maßnahmen in die 2. Säule verlagert. Die ELER-Verordnung (EU-Verordnung 1305/2013) erlaubt eine Subventionierung von Versicherungen oder Fonds auf Gegenseitigkeit gegen widrige Witterungsverhältnisse, Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder Umweltvorfälle von bis zu 65 % der Versicherungsprämien bzw. Entschädigungszahlungen. Neu geschaffen wurde mit der o. g. Verordnung auch die Möglichkeit, im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme bis zu 65 % der Kosten für ein allgemeines Einkommensstabilisierungsinstrument zu übernehmen, mit dem Landwirte bei erheblichen Einkommensrückgängen (>30 bzw. 20 %) ³³ aus einem Fonds auf Gegenseitigkeit entschädigt werden können.³⁴ Ergänzt wird die agrarpolitische Förderung häufig durch nationalstaatliche Maßnahmen. In Deutschland wird staatliche Unterstützung für den Umgang mit Wetterextremen derzeit vor allem über einen stark ermäßigten Steuersatz für Mehrgefahrenversicherungen in der

³² Diese kollektiv wirkenden, auf den Sektor insgesamt ausgerichteten Stabilisierungsinstrumente werden jedoch den individuellen Risikopräferenzen nicht gerecht und verursachen hohe fiskalische und volkswirtschaftliche Kosten (WBA 2011b). Zudem bergen staatliche „Sicherheitsnetze“, z. B. in Form von Interventionspreisen, gerade auf längere Sicht erhebliche Gefahren. Je nach Preis- und Produktivitätsentwicklung können Interventionsschwellen zu niedrig liegen und ihre Wirksamkeit verlieren oder zu hoch liegen und damit längerfristig notwendige Anpassungen verhindern und zu Überproduktion führen. Mindestpreise können zudem auch kurzfristige, den Markt entlastende Angebotsreaktionen beeinträchtigen und die Preiserholung verzögern.

³³ Änderung durch die sogenannte Omnibus-Verordnung vom 16.10.2017: „einfachere Risikomanagement-Instrumente zur Unterstützung der Landwirte, einschließlich eines sektorspezifischen Einkommensstabilisierungsinstruments, und verbesserte Versicherungsregelungen, durch die Landwirte, deren Erzeugung oder Einkommen um mindestens 20 Prozent niedriger ausfällt, einen Ausgleich in Höhe von bis zu 70 Prozent erhalten können“ (https://ec.europa.eu/germany/news/eu-agrarpolitik-wird-weiter-vereinfacht_de).

³⁴ Allerdings wurde das Einkommensstabilisierungsinstrument nur in Italien, Ungarn und einer Region in Spanien in die ländlichen Entwicklungsprogramme aufgenommen und ist bisher auch dort nicht in die Praxis umgesetzt worden (vgl. auch Bardají und Garrido 2016).

Landwirtschaft, durch die Förderung von betrieblichen (z. B. Investition in Hagelnetze) und überbetrieblichen (z. B. Hochwasserschutz) präventiven Maßnahmen sowie im Rahmen von Katastrophenhilfen in Form von Ausgleichszahlungen gewährt (Gömann et al. 2015). Zudem wurde die Einführung einer sektorspezifischen Sonderregelung für die steuerliche Gewinnglättung landwirtschaftlicher Einkommen beschlossen.³⁵

72. Aufgrund der Erwartung, dass die stärkere Marktorientierung der GAP zu größeren Erzeugerpreisschwankungen und der Klimawandel zu häufigeren und extremeren Wetterereignissen führt, haben die Diskussionen um die Risiken in der Landwirtschaft und die sich daraus ergebenden potenziellen Einkommensrisiken sowohl auf nationaler wie auf EU-Ebene stark zugenommen. Das Auftreten einzelner, konkreter Krisenereignisse wie die großflächigen Ernteschäden als Folge der Hochwasser 2013, der ausgeprägte Rückgang der Milchpreise 2015/16 oder die extremen Frostschäden im Obstbau im Frühjahr 2017 hat das Interesse an neuen Lösungen beim Risikomanagement in der Landwirtschaft verstärkt und Forderungen nach einem größeren Engagement des Staates lauter werden lassen. Auch die Europäische Kommission thematisiert in ihrer Mitteilung zur GAP nach 2020 ausdrücklich die Notwendigkeit eines verbesserten Risikomanagements in der Landwirtschaft.

73. Wie Ergebnisse von Kahneman (2011) allerdings zeigen, ist die subjektive Risikowahrnehmung häufig verzerrt und kann erheblich von der tatsächlichen Risikoexposition abweichen. Dieses Phänomen ist in Teilen auch bei der Diskussion zur Entwicklung von Risiken in der Landwirtschaft zu beobachten. So zeigen Analysen auf Basis der Buchführungsabschlüsse landwirtschaftlicher Betriebe, dass in den letzten 20 Jahren die Zunahme von Ertrags- und Preisvariabilität nicht in gleichem Maße zu einer Erhöhung der Einkommensvariabilität geführt hat (Duden und Offermann 2017). Eine generelle Erhöhung der Einkommensschwankungen ist nicht beobachtbar, je nach Produktionsrichtung ist die Volatilität der landwirtschaftlichen Einkommen gestiegen oder gesunken. Auch das Risiko einer Insolvenz ist aufgrund des hohen Werts des Bodens im landwirtschaftlichen Bereich deutlich geringer als in anderen Sektoren (z. B. dem verarbeitenden Gewerbe, der Bauwirtschaft oder dem Handel).

74. Zudem liefern auch gestiegene oder veränderte Risiken keine zwangsläufige Begründung für die Notwendigkeit staatlichen Handelns. Der Beirat hat zuletzt 2011 (WBA 2011b) ausführlich zur Rolle des Staates beim Risiko- und Krisenmanagement Stellung genommen. Der Beirat ist der Überzeugung, dass der Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken vor allem eine unternehmerische Aufgabe ist. Staatliches Handeln soll sich auf die Korrektur von durch Marktversagen hervorgerufenen Problemen beschränken. An dieser grundsätzlichen Einschätzung hat sich aus heutiger Sicht nichts geändert. Für die Landwirtschaft in Deutschland lassen sich nur in wenigen Fällen stichhaltige Argumente für das Vorliegen von Marktversagen finden, die ein (temporäres) Engagement des Staates rechtfertigen:

³⁵ Vgl. BGBl. I 2016 (Nr. 63), S. 3045. Diese ist noch nicht in Kraft getreten, da die Europäische Kommission diese noch prüft (Stand: 25.01.2018).

a) Katastrophale Ereignisse mit systemischen Schäden: Es ist in der Regel unbestritten, dass der Staat besondere Pflichten im Hinblick auf „katastrophale“ Ereignisse hat. Es handelt sich hierbei um Ereignisse, die relativ selten eintreten und nicht vorhersehbar sind, dann aber zu hohen, oft existenzbedrohenden Schäden bei einer Vielzahl von Betroffenen führen. Da die Schäden oftmals räumlich konzentriert auftreten, bergen sie die Gefahr, das wirtschaftliche und soziale Gefüge einer Region nachhaltig zu beeinträchtigen. Diese Risiken sind häufig nicht versicherbar. Die nach einem Katastrophenfall gewährten Nothilfen („Ad-hoc-Hilfen“) zielen darauf ab, die Überlebensfähigkeit von Betrieben (Liquidität, Rentabilität) zu sichern und die akute Einkommenssituation (Konsummöglichkeiten) der Betroffenen zu verbessern. Die sinnvolle Gestaltung von Nothilfen steht vor der Herausforderung, katastrophale nichtversicherbare Ereignisse (mit entsprechenden Begründungen für staatliches Handeln) operationalisierbar von „versicherbaren“ Ereignissen abzugrenzen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Aussicht auf Ad-hoc-Hilfen ein aktives Risikomanagement der Betriebe untergräbt und die Entstehung von Versicherungslösungen verhindert.

In der EU werden die Grundsätze für Staatshilfen bei Naturkatastrophen und vergleichbaren widrigen Witterungsverhältnissen durch die „Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 – 2020“ vorgegeben. Diese Regelungen auf EU-Ebene sollen Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen verhindern. In Deutschland werden diese Vorgaben durch eine Nationale Rahmenregelung präzisiert, die zeitnahe Hilfe in akuten Schadensfällen ermöglichen soll. So lösten beispielsweise die großflächigen Überschwemmungen im Jahr 2013 ein umfangreiches Hilfspaket aus. In dessen Rahmen wurden 237 Mio. € im Bereich ländliche Infrastruktur und Land- und Forstwirtschaft eingesetzt, wovon 156 Mio. € für den Ausgleich von Aufwuchsschäden auf landwirtschaftlichen Nutzflächen verwendet wurden (Gömann et al. 2015). Kritisiert wurden hierbei neben zeitlichen Verzögerungen in der Auszahlung der Hilfen u. a. die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Bundesländer bei der Berechnung von Entschädigungshöhen sowie der Behandlung von Härtefällen (Landesrechnungshof Brandenburg 2016, Sächsischer Rechnungshof 2016).

Für Marktkrisen stehen in der EU seit 2014 mit der sogenannten Krisenreserve jährlich über 400 Mio. € zur Verfügung, um flexibel und kurzfristig auf Krisen auf den Agrarmärkten reagieren zu können. Dass diese Mittel bisher noch nie genutzt wurden, ist nicht auf das Ausbleiben von Marktkrisen zurückzuführen, sondern auf einen grundsätzlichen Konstruktionsfehler bei der Finanzierung: Wird die Krisenreserve nicht genutzt, so werden die Finanzmittel jährlich an die Landwirte in Form von Direktzahlungen „zurückerstattet“. Eigeninteressen der von einer Krise nicht oder weniger stark betroffenen Mitgliedstaaten und Landwirte führen offensichtlich dazu, dass der finanzielle Vorteil der Auszahlung der Direktzahlungen in einem Jahr höher gewichtet wird als der Solidaritätsgedanke und die Möglichkeit, zu einem anderen Zeitpunkt selber von

der Krisenreserve zu profitieren. Dieser Fehlanreiz hat das Instrument effektiv wirkungslos gemacht.

b) Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten und -schädlinge: In vielen Fällen ist die prophylaktische Vorsorge oder die akute, rigorose Bekämpfung von Tierseuchen und bestimmten Pflanzenkrankheiten und -schädlingen gesamtwirtschaftlich sinnvoll, um hohe, oft über den Agrarsektor hinausgehende Schäden abzuwenden. Aus einzelbetrieblicher Sicht ist das Verhältnis aus entstehenden Kosten (z. B. durch vorbeugende Keulung von nicht erkrankten, aber potenziell infizierten Tieren) und potenziellem Nutzen häufig ungünstiger als aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Schadenprävention ist in solchen Fällen stets mit positiven externen Effekten verbunden. Hier ist der Staat gefordert, geeignete Rahmenbedingungen (z. B. seuchenhygienische Vorschriften, Pflichtversicherungen) zu setzen, um eine aus gesellschaftlicher Sicht optimale Umsetzung von prophylaktischen Bekämpfungsmaßnahmen zu fördern. Dies beinhaltet in der Regel auch eine Entschädigung von Betrieben, die durch Seuchenmaßnahmen beeinträchtigt werden (Keulung/Vernichtung betroffener Tiere oder Pflanzenbestände, Vermarktungsverbote für benachbarte Betriebe). Dies muss nicht zwingend mit staatlicher finanzieller Beteiligung erfolgen. Eine solche erhöht aber die Akzeptanz bei den die Maßnahmen durchführenden Betrieben und ist in der EU im Bereich der Tierseuchen weit verbreitet.

So besteht in Deutschland für die meisten landwirtschaftlichen Nutztiere eine Beitragspflicht zur Tierseuchenkasse. Die Tierseuchenkasse ist zwar eine Anstalt öffentlichen Rechts, agiert aber ähnlich wie eine Versicherung. Die finanziellen Mittel für Entschädigungen für Tierverluste nach den Vorschriften des Tierseuchengesetzes werden zur Hälfte von der Tierseuchenkasse aufgebracht und stammen aus den Beiträgen der Tierhalter. Die andere Hälfte wird vom jeweiligen Land getragen. In besonderen Fällen beteiligt sich üblicherweise auch die EU an den entstehenden Kosten.³⁶ Von den Entschädigungen nach dem Tierseuchengesetz sind Leistungen der Tierseuchenkassen zu unterscheiden, die allein aus den Tierhalterbeiträgen finanziert werden, und zwar für Tatbestände, die im Tierseuchengesetz nicht genannt sind (z. B. Probeentnahmen, Impfungen).³⁷ Schäden aus Vermarktungsverböten sowie über den reinen Tierwert hinausgehende Kosten (z. B. Einnahmenverluste durch Produktionsunterbrechung) werden nicht von den Tierseuchenkassen erstattet, können aber in Deutschland über etablierte privatwirtschaftliche Ertragschadensversicherungen abgesichert werden.³⁸

³⁶ Die Beiträge sind nach Tierart gestaffelt. So lag die Beitragshöhe in Niedersachsen 2016 bei 7,00 € je Rind und 0,75 € je Schwein. Die Gesamtbeitragssumme betrug rund 35 Mio. €. Das Land Niedersachsen erstattet knapp 8 Mio. €, die EU 1,5 Mio. € der Ausgaben.

³⁷ Vgl. die Homepage der Niedersächsischen Tierseuchenkasse: <https://www.ndstsk.de/index.php?bereich=6>.

³⁸ Das Beitragsaufkommen für Tier-Ertragschadenversicherungen belief sich 2015 auf 147 Mio. € (GDV 2016).

c) Systemische Ertragsrisiken in Verbindung mit echter Unsicherheit: Die Entstehung einer Marktlösung zur Risikoabsicherung kann bei Risiken mit systemischem Charakter³⁹ in Verbindung mit dem Vorliegen sogenannter „echter Unsicherheiten“, d. h. unbekanntem Eintrittswahrscheinlichkeiten, scheitern.

Ein solches Marktversagen wurde vom WBA (2011b) für Deutschland lediglich bei den Risiken Trockenheit und Überschwemmung gesehen. In diesem Zusammenhang kommen Gömann et al. (2015) in einer Studie zu agrarrelevanten Extremwetterlagen zu dem Schluss, dass zur (zukünftigen) Bedeutung von trockenheitsbedingten Ertragseinbußen für die Einkommensstabilität und Liquidität landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland derzeit keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, die ein stärkeres staatliches Engagement für die Verbreitung von Versicherungslösungen nahelegen würden. Angesichts der Dynamik des Klimawandels besteht hier weiterer Forschungsbedarf.

d) Wettbewerbsverzerrungen durch politische Eingriffe in anderen Ländern:

Wettbewerbsverzerrungen können durch die Interventionen auf Versicherungsmärkten in anderen Ländern entstehen. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten fördert Absicherungssysteme mit nationalen Mitteln oder macht seit der letzten Förderperiode in zunehmendem Maße von den Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten im Rahmen der ELER-Programme Gebrauch. Die USA haben ihre direkte Unterstützung des Agrarsektors fast vollständig auf die Förderung von risikobezogenen Instrumenten umgestellt. Neben den klassischen, schadensbezogenen pflanzlichen Ertragsversicherungen wird eine Vielzahl unterschiedlicher Programme zur indexbezogenen Absicherung von Erträgen, Preisen oder Erlösen in der pflanzlichen Produktion sowie der Marge (futterkostenfreien Leistung) in der Milchproduktion staatlich unterstützt. Im Rahmen dieser Maßnahmen werden ca. 90 % der Anbaufläche und über 60 % der Milchproduktion abgesichert.^{40,41}

Die Frage nach Wettbewerbsverzerrungen gewinnt damit an Bedeutung. Ob es durch höhere Subventionen für Versicherungsprämien in anderen Ländern zu Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Landwirtschaft kommt, lässt sich jedoch nicht pauschal beantworten. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft hängen zum einen von der Höhe der Subventionen von Versicherungsprämien und den damit verbundenen Wirkungen auf die aggregierte Produktion ab, zum anderen davon, ob die staatliche Förderung die Anbaustruktur in den jeweiligen Ländern beeinflusst (z. B. weil die Förderung risikoreiche Kulturen vorzüglicher macht oder weil sich die Subventionsraten zwischen den Produkten unterscheiden).

³⁹ Bei Risiken mit systemischem Charakter sind viele Unternehmen gleichzeitig von dem Schadensereignis betroffen, so dass der Erhalt eines ganzen Systems gefährdet sein kann. So sind z. B. Dürre- und Flutschäden häufig zumindest regional systemischer Art. Dagegen betreffen Risiken spezifischer Natur nur einzelne Unternehmen (bspw. bei Hagel).

⁴⁰ <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/government-programs-risk.aspx>.

⁴¹ <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/Dairy-MPP/index>.

Zudem ist zu berücksichtigen, ob dadurch Produkte, die in einer Wettbewerbssituation zu in Deutschland üblichen Anbauprodukten stehen, gefördert oder evtl. sogar benachteiligt werden. Die in anderen EU-Mitgliedstaaten geförderten Versicherungen umfassen in der Regel eine Reihe verschiedener Acker- und Sonderkulturen und weisen bei den Subventionsraten meist keine produktspezifischen Unterschiede auf. Die stärkere Verbreitung der Förderung von Wetterversicherungen in den südlichen EU-Mitgliedstaaten lässt zumindest vermuten, dass teilweise Produkte gefördert werden, die nicht in einer direkten Konkurrenzbeziehung zu in Deutschland üblichen Anbauprodukten stehen. Eine quantitative Abschätzung liegt jedoch nicht vor.

75. Die Diskussionen um Handlungsbedarf und -möglichkeiten zum Umgang mit Unsicherheiten in der Landwirtschaft ebbten trotz deutlich ausgeweiteter staatlicher und privatwirtschaftlicher Instrumente nicht ab. Eine Reihe von Vorschlägen zielt darauf ab, die Verbreitung existierender Instrumente der GAP zu erhöhen oder die Direktzahlungen zur Finanzierung von Risikomanagementinstrumenten umzuverteilen oder stärker antizyklisch, d. h. höhere Direktzahlungen bei tiefen Agrarpreisen und umgekehrt, auszugestalten, allerdings zumeist ohne einen expliziten Bezug zu einem Marktversagen herzustellen, der entsprechendes staatliches Handeln rechtfertigt. Auch die Mitteilung der Europäischen Kommission zur GAP nach 2020 thematisiert ausdrücklich die Notwendigkeit eines verbesserten Risikomanagements in der Landwirtschaft. Die Kommission verweist hier auf die bereits bestehenden Instrumente der GAP, mit denen Landwirte bei der Vorbeugung und Bewältigung von Risiken unterstützt werden (können), und regt zuvorderst an zu untersuchen, wie die Ausgestaltung dieser Instrumente angepasst werden kann, um deren Funktionsfähigkeit zu erhöhen. Defizite sieht die Kommission vor allem im Verständnis und der Akzeptanz von Risikomanagementinstrumenten durch die Landwirte. Sie empfiehlt u. a., durch Initiativen zum Wissenstransfer und die Einbindung in die landwirtschaftlichen Beratungsdienste das Wissen um den Nutzen dieser Systeme zu vertiefen.

76. Auch der WBAE sieht den Bedarf, die Informationslage zur Risikoexposition sowie das Wissen der Akteure in der gesamten Wertschöpfungskette insbesondere mit Blick auf neue(re) Risikomanagementinstrumente (indexbasierte Versicherungen, Futures, Warenterminmärkte Milch) zu stärken, um die einzelbetrieblichen Möglichkeiten zur optimalen Gestaltung des Risikomanagements zu verbessern und damit die Betriebe bei der Anpassung an geänderte wirtschaftliche und agrarpolitische Rahmenbedingungen zu unterstützen.

77. Der WBAE sieht zudem insbesondere den Bedarf, die Konsequenzen von sich ändernden Rahmenbedingungen für Risikomanagement in der Landwirtschaft stärker als bisher in einer längerfristigen strategischen Perspektive zu beurteilen, um notwendige Anpassungen zu fördern, statt sie zu verhindern. Eine Subventionierung von Versicherungsprämien oder anderen Risikomanagementinstrumenten ist gerade dann nicht sinnvoll, wenn es aufgrund des Klimawandels zu einem vermehrten Auftreten eines Extremwetterereignisses kommen sollte, und dies zu so hohen (Risiko-)Kosten führt, dass bestimmte Produktionssysteme oder Kulturen nicht mehr an die deutschen oder europäischen Standortbedingungen angepasst (d. h., nicht mehr wettbewerbsfähig) sind. Gegen solche Entwicklungen „anzusubventionieren“ ist wenig erfolgversprechend. Zudem besteht grundsätzlich eine erhebliche Gefahr, innerbetriebliche

Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel sowie privatwirtschaftliche außerbetriebliche Risikomanagementinstrumente zurückzudrängen und potenziell unerwünschte risikoreiche Anbausysteme zu fördern.

78. Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Der Beirat sieht Risikomanagement in erster Linie als eine unternehmerische Aufgabe. Staatliche Aufgabe sollte es sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem einzelnen Unternehmer ein möglichst breites Spektrum an privaten Risikomanagementinstrumenten zur Verfügung stellen. Fördermaßnahmen sollten daher insbesondere auf eine Stärkung der Marktkräfte durch Informationsunterstützung, Transparenzschaffung und Infrastrukturbereitstellung ausgerichtet sein. Staatliches Handeln sollte sich auf die Korrektur von durch Marktversagen hervorgerufenen Problemen beschränken sowie zurückhaltend und zeitlich begrenzt erfolgen, um die Entstehung privatwirtschaftlicher Lösungen nicht zu gefährden. Gerade bei einem absehbaren grundlegenden Wandel der Rahmenbedingungen sind staatliche Aktivitäten im Hinblick auf Risikomanagement in einer längerfristigen strategischen Perspektive zu beurteilen, um notwendige Anpassungen zu fördern statt sie zu verhindern.

2.7 Welchen Stellenwert sollte die Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus im Rahmen der GAP einnehmen?

79. Geht man von den EU-rechtlich proklamierten Zielen für die Gemeinsame Agrarpolitik aus, so wird die ländliche Entwicklung zwar in Art. 39 des AEUV nicht genannt (vgl. Textziffer 18). Allerdings strebt die EU nach Art. 174 des AEUV die „Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ an, und hierbei gilt den ländlichen Gebieten „besondere Aufmerksamkeit“.

80. In den für 2014-2020 relevanten Verordnungen zur GAP wird die „ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum“ in Art. 110 Abs. 2 VO 1306/2013 als eines von drei Zielen benannt, anhand derer die Leistung der Direktzahlungen und der 2. Säule zu messen sind (vgl. Textziffer 20). In der für die 2. Säule der GAP – die explizit als „Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“ bezeichnet wird – relevanten ELER-Verordnung 1305/2013 werden folgende Ziele benannt:

- a) „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft,
- b) Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz,
- c) Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen.“
(Art. 4, VO 1305/2013)

81. Die ELER-Verordnung enthält zudem sechs Prioritäten, von denen eine (Priorität 6)⁴² ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Sinne adressiert, während die anderen Prioritäten stark auf die Landwirtschaft (Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen) ausgerichtet sind (Tabelle 3). Für die einzelnen Prioritäten gibt es keine Mindestbudgetanteile.⁴³ In der EU haben die Mitgliedstaaten im Durchschnitt 16 % der ELER-Mittel in ihren Programmen zur ländlichen Entwicklung für Priorität 6 eingeplant. In Deutschland liegt der Anteil bei 26 %.

Tabelle 3: Prioritäten der ELER-Förderung 2014-2020 und geplante Verteilung der ELER-Mittel in der EU-28 und in Deutschland (in %)

ELER-Priorität	Anteil an allen ELER-Mitteln	
	EU-28	Dtl.
1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation	Querschnittsaufgabe	
2. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe	20	13
3. Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und Risikomanagement in der Landwirtschaft	10	5
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Ökosystemen	44	49
5. Förderung der Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	8	5
6. Soziale Einbindung, Reduzierung der Armut und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen	16	26
/ Technische Hilfe	3	2

Quelle: Europäische Kommission (EU KOM 2018).

82. Die „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ (gegenwärtige 2. Säule der GAP) umfasst ein weites Spektrum an Prioritäten und Maßnahmen. Sie lässt sich als „Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik“ (Weingarten et al. 2015: 25) bezeichnen. Welchen Stellenwert die Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus hierbei einnehmen sollte, ist in erster Linie eine politische und nicht eine wissenschaftliche Frage und hängt stark davon ab, „ob man die 2. Säule der GAP in erster Linie als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik versteht oder als Politik

⁴² Als Schwerpunkte für Priorität 6 werden folgende Bereiche genannt: „a) Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen; b) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten; c) Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten.“ (Art. 5, VO 1305/2013).

⁴³ Auf Ebene der Maßnahmen gibt es die Vorgabe, dass mindestens 30 % der ELER-Mittel in der Summe für Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und ökologischen/biologischen Landbau, Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten, Zahlungen für forstwirtschaftliche Maßnahmen, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 sowie die Förderung für klima- und umweltrelevante Investitionen getätigt werden müssen. Zudem müssen mindestens 5 % der Mittel für LEADER verwendet werden.

zur *Entwicklung ländlicher Räume*“ (Weingarten 2011: 183, Hervorhebung im Original) betrachtet.⁴⁴

83. Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hob 2011 die Komplementarität der beiden Säulen hervor: “Die zwei Säulen wirken komplementär im Hinblick auf die Ziele der GAP zusammen, wobei die ländliche Entwicklung den Bedarf an struktureller Anpassung aufgreift, der aus Reformen der 1. Säule entsteht. (...) Die strukturellen Maßnahmen der 2. Säule ergänzen die allgemeinere Einkommensstützung der 1. Säule und eröffnen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten, wohingegen die stärker zielorientierten Umweltmaßnahmen der 2. Säule es den Landwirten ermöglichen, über die verpflichtenden Anforderungen der 1. Säule hinauszugehen.”⁴⁵

84. Im Sinne des GAP-Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung sollte die 2. Säule allerdings auf den Bedarf an Strukturanpassungen in ländlichen Räumen reagieren, unabhängig davon, ob dieser Anpassungsbedarf aus Reformen der 1. Säule resultiert oder andere Ursachen hat. Eine am Ziel der ausgewogenen räumlichen Entwicklung ausgerichtete Politik zur Entwicklung ländlicher Räume sollte territorial und problemorientiert und nicht sektoral (auf die Land- und Forstwirtschaft) ausgerichtet sein (OECD 2007, WBA 2010).⁴⁶ Sie sollte dabei der Vielfalt ländlicher Räume Rechnung tragen.

85. Betrachtet man die Mitteilung der Kommissionen von November 2017, so ergibt sich eine leicht veränderte Zielformulierung im Vergleich zur heutigen Agrarpolitik. In ihrer Mitteilung nennt die Kommission als eines der drei wichtigsten Ziele die „Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten“ (EU KOM 2017a: 13). Dies könnte man als eine Aufwertung ländlicher Räume verstehen. Bisher ist das Ziel eine „ausgewogene räumliche Entwicklung“, künftig sollen ländliche Räume generell gestärkt werden. Auffällig ist in der Mitteilung aber, dass das Ziel der Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten vorrangig landwirtschaftsbezogen untersetzt wird, und zwar durch die beiden Unterkapitel „Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten“ und „Neue Landwirte gewinnen“. Auch das erste Unterkapitel hat dabei mit der Ausrichtung auf die Bioökonomie einen starken Bezug zur

⁴⁴ Die Formulierung „über den Agrarsektor hinaus“ subsumiert hierbei diejenigen für ländliche Räume relevanten Maßnahmen, die keinen Bezug zur Landwirtschaft oder zu für sie relevanten Wertschöpfungsketten haben. Hierzu gehören insbesondere die Förderung nach Art. 20 der ELER-Verordnung, die in Deutschland v. a. auf Dorferneuerung und -entwicklung, Infrastruktur für ländlichen Tourismus und Daseinsvorsorge sowie Breitbandinfrastruktur fokussiert (Tietz und Grajewski 2016) sowie die LEADER-Förderung (Art. 42-44 der ELER-Verordnung).

⁴⁵ Im Originaltext (DG Agriculture and Rural Development 2011: 3): "the two pillars work together in a complementary way towards the CAP objectives, with rural development responding to needs for structural adjustment generated by reforms in the 1st pillar. (...) the structural measures offered in the 2nd pillar complement the more general income support in the 1st pillar and open alternative employment opportunities in rural areas, while more targeted environmental measures in the 2nd pillar allow farmers to go beyond the compulsory requirements in the 1st pillar".

⁴⁶ Im Durchschnitt waren in der EU-28 2014 4,9 % aller Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei beschäftigt (Deutschland: 1,5 %). Der Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung betrug in der EU-28 1,6 % (Deutschland: 0,5 %). Die große Streuung beider Indikatoren auf NUTS3-Ebene (in Deutschland: Kreise) verdeutlichen die in Abbildung 1 dargestellten Karten auf S. 8.

Landwirtschaft. Des Weiteren werden hier der Aufbau „intelligenter Dörfer“ und der LEADER-Ansatz genannt.

86. Laut Mitteilung der Kommission „nimmt die GAP bei der Förderung ländlicher Gebiete eine führende Rolle ein“ (EU KOM 2017a: 25). Wenn die Kommission an die GAP diese hohe Erwartung stellt, ist es widersprüchlich, dass aus der Mitteilung der Kommission gleichzeitig auf eine stärkere agrarsektorale Ausrichtung der GAP zu schließen ist.

87. Es gibt eine große Breite raumwirksamer, für die Entwicklung ländlicher Räume relevanter Politikmaßnahmen. Auf EU-Ebene zeigt sich dies insbesondere im Maßnahmenspektrum des ELER, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds. Für Deutschland verdeutlichen auf Bundesebene die Handlungsfelder, die im „Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016“ (BMEL 2016) aufgeführt sind⁴⁷, diese Breite raumwirksamer Politikmaßnahmen. Die über den Agrarsektor hinausgehenden Maßnahmen der 2. Säule der GAP können daher nur einen kleinen Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume leisten und sind im Zusammenspiel mit anderen raumwirksamen Maßnahmen zu betrachten.

88. Welchen Stellenwert die Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus im Rahmen der GAP einnehmen sollte, lässt sich nicht losgelöst von der Frage der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und der Frage der Zuordnung zur GAP oder einem anderen Politikbereich wie der Regionalpolitik beantworten. Hierzu wäre, wie in Kapitel 2.2 dargelegt, zum einen zu prüfen, (i) ob die adressierten Ziele von überregionaler Bedeutung sind, (ii) inwieweit diese Ziele sich europaweit bzw. global besser lösen lassen als national und ggf. gemeinschaftlich finanziert werden sollten und (iii) ob der wirtschaftliche Entwicklungsstand und damit die Wirtschaftskraft der Regionen angemessen berücksichtigt ist. Zum anderen wäre abzuwägen, ob ggf. statt einer Zuordnung zur GAP die Zuordnung zu einem anderen Politikbereich sinnvoller wäre.

89. Dem Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung kommt eine überregionale Bedeutung zu. Dass sich dieses Ziel mit den in der ELER-Verordnung aufgeführten Maßnahmen europaweit besser lösen lässt als national und daher gemeinschaftlich finanziert werden sollte und dass der regionale wirtschaftliche Entwicklungsstand im Rahmen europaweiter Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden kann, trifft aus Sicht des Beirates dagegen nicht generell zu.

90. Für den Beirat ist es von zentraler Bedeutung, dass eine Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, die ihrem Namen gerecht werden will, territorial und problemorientiert und nicht auf einen bestimmten Sektor hin ausgerichtet sein sollte. Sie sollte zudem der Vielfalt ländlicher Räume in der EU Rechnung tragen. Ob dafür die Zuständigkeit (und die Haushaltsmittel) für die über den Agrarsektor hinausgehenden Fördermaßnahmen der derzeitigen 2. Säule im Bereich der

⁴⁷ Hierbei handelt es sich um die Handlungsfelder „Wohnen, Infrastruktur und Daseinsvorsorge“, „Regionale Wirtschaft und Arbeit“ sowie „Landnutzung, natürliche Ressourcen und Erholung“.

GAP verbleiben oder z.B. der Regionalpolitik zugeordnet werden sollten, ist aus Sicht des Beirates dagegen eher eine zweitrangige Frage. Wenn die 2. Säule jedoch auch zukünftig als „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ benannt wird, sollte sie auch über den Agrarsektor hinausgehende Fördermaßnahmen enthalten. Ansonsten wäre die Bezeichnung ein Etikettenschwindel. Für eine Zuordnung zur GAP spricht, dass vitale ländliche Räume mit außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten helfen, den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erleichtern bzw. abzufedern und dass die Landwirtschaft als räumlich weitgehend immobilier Sektor darauf angewiesen ist, vor Ort eine ausreichende Infrastruktur und Lebensverhältnisse vorzufinden, die für Arbeitskräfte attraktiv sind. Gegen eine Zuordnung zur GAP spricht die rein quantitativ seit Jahrzehnten abnehmende – und auch zukünftig weiter abnehmende – Bedeutung der Landwirtschaft für die Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum. Ebenso ist kritisch zu hinterfragen, ob bei einer Zuordnung zur GAP eine wirksame „Überwindung“ der agrarsektoralen Ausrichtung möglich bzw. wahrscheinlich ist.

91. Wichtig ist in jedem Fall, dass die unterschiedlichen raumwirksamen, für ländliche Räume relevanten Förderpolitiken hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Dies betrifft sowohl die inhaltliche Abstimmung der Förderbereiche als auch die technische Umsetzung. Mit dem gemeinsamen strategischen Rahmen (vgl. VO 1303/2013), der für den ELER, den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gilt, wurde für die laufende Förderperiode bereits eine engere Abstimmung eingeleitet. Diese ist aber verbesserungswürdig (vgl. Kap. 4.8).

92. Die ländlichen Räume in der EU, aber auch in Deutschland, sind vielfältig. Sie weisen erhebliche Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer, demografischer und naturräumlicher Sicht auf. Daher ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten weitgehende Freiheiten haben, eigene Schwerpunkte gemäß ihrer Präferenzen und ihres Handlungsbedarfs, aber auch ihrer anderweitigen Handlungsmöglichkeiten zu setzen. Dass zwischen den Programmen zur ländlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen große Unterschiede hinsichtlich der ausgewählten Maßnahmen und der für diese vorgesehenen Budgetmittel bestehen, sieht der Beirat als positiv an. Dies gilt auch für die Unterschiede bezüglich des Stellenwertes der Entwicklung ländlicher Räume über den Agrarsektor hinaus (auch wenn sich dieser wegen unterschiedlicher anderweitiger Handlungsmöglichkeiten nur eingeschränkt aus der Schwerpunktsetzung in den Programmen zur ländlichen Entwicklung ablesen lässt). Eine Verlagerung der über den Agrarsektor hinausgehenden Maßnahmen aus dem ELER-Fonds in einen anderen Fonds würde prinzipiell die Flexibilität der Mitgliedstaaten zur eigenen Schwerpunktsetzung innerhalb der gegenwärtigen 2. Säule der GAP verringern.

93. Als Fazit lässt sich festhalten: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, die ihrem Namen gerecht werden will, sollte territorial und problemorientiert und nicht auf einen bestimmten Sektor hin ausgerichtet sein. Sie sollte zudem der Vielfalt ländlicher Räume in der EU Rechnung tragen, womit Kompetenzen stärker als bisher auf Ebene der Mitgliedstaaten anzusiedeln sind. Ob dafür die Zuständigkeit (und die Haushaltsmittel) für die über den Agrarsektor hinausgehenden Fördermaßnahmen der derzeitigen 2. Säule im Bereich der GAP verbleiben oder z. B. der Regionalpolitik zugeordnet werden sollten, kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht

umfassend diskutiert werden. Wenn – wie von der Europäischen Kommission angeregt – die übersektorale ländliche Entwicklung auch weiterhin ein Schwerpunkt der GAP bleiben sollte, dann sollte sie jedoch weiterhin auch über den Agrarsektor hinausgehende Fördermaßnahmen enthalten. Für eine Zuordnung zur GAP spricht, dass vitale ländliche Räume mit außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten helfen, den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erleichtern und dass die Landwirtschaft als räumlich weitgehend immobilier Sektor darauf angewiesen ist, vor Ort eine ausreichende Infrastruktur und Lebensverhältnisse vorzufinden, die für Arbeitskräfte attraktiv sind. Darüber hinaus würde eine Verlagerung in einen anderen Politikbereich für die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten eigener Schwerpunktsetzungen in der 2. Säule der GAP verringern. Für eine Neuordnung spräche, dass dieses Politikfeld dann von den politischen Entscheidungsträgern weniger stark aus einer agrarsektoralen Perspektive betrachtet würde. Dass eine Verlagerung in einen anderen Politikbereich zudem mit Kosten verbunden ist (Umstrukturierungskosten, Lernkosten), spricht ebenfalls dafür, die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume auf europäischer Ebene weiterhin als Teil der GAP zu belassen. In diesem Fall sollte sie aber zukünftig weniger landwirtschaftsbezogen als bisher umgesetzt werden. Unabhängig von der Zuordnungsfrage gilt: Ländliche Entwicklung ist ein Querschnittsthema und es gibt eine Vielzahl raumwirksamer, für die ländliche Entwicklung relevanter Förderpolitiken. Diese sollten zukünftig besser aufeinander abgestimmt werden.

2.8 Sollte die GAP langfristig zu einer Gemeinsamen Agrar- und Ernährungspolitik weiterentwickelt werden?

94. Verschiedene Akteure fordern in der Auseinandersetzung mit der zukünftigen Ausgestaltung der GAP explizit eine integrierte, die gesamte Wertschöpfungskette adressierende nachhaltige „Common Food Policy“ bzw. eine „Common Agricultural and Food Policy“ (vgl. Bailey et al. 2016, Fresco und Poppe 2016, The Netherlands Presidency 2016, Falkenberg 2016, IPES 2016a, b, The Netherlands Scientific Council for Government Policy 2016). Eine solche Forderung begründet sich aus der Perspektive eines Ernährungssystems, welches „alle Elemente (Umwelt, Menschen, Vorleistungen, Prozesse, Infrastruktur, Institutionen etc.) und Aktivitäten, die mit der Produktion, der Verarbeitung, der Verteilung, der Zubereitung und dem Verzehr von Nahrungsmitteln verbunden sind, sowie die Auswirkungen dieser Aktivitäten, einschließlich der sozio-ökonomischen Auswirkungen und der Umweltwirkungen“⁴⁸ beinhaltet. Eine solche Perspektive umfasst also die Gesamtheit aller Wertschöpfungsketten für Nahrungsmittel und begreift einen Großteil der Landwirtschaft als Teil des Ernährungssystems.

⁴⁸ Im Originaltext (HLPE 2014: 29) lautet die Definition: „A food system gathers all the elements (environment, people, inputs, processes, infrastructures, institutions, etc.) and activities that relate to the production, processing, distribution, preparation and consumption of food, and the outputs of these activities, including socio-economic and environmental outcomes.“

95. Entsprechend dieser systemischen Perspektive wird Ernährungspolitik zumeist sehr breit gefasst: Sie umfasst alle Politikbereiche, die einen Einfluss darauf haben, was von wem, wann und wo gegessen wird und bezieht definitorisch die Agrarpolitik ebenso wie alle auf die Wertschöpfungsketten adressierenden Politikbereiche mit ein (Lang et al. 2009). Mit Blick auf das historisch gewachsene Set an ernährungspolitischen Maßnahmen lassen sich drei Bereiche unterscheiden: Ernährungssicherung (food security), Lebensmittelsicherheit (food safety) und verbraucherorientierte Ernährungspolitik (nutrition policy). Die verbraucherorientierte Ernährungspolitik hat auf mitgliedstaatlicher Ebene in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich an Bedeutung gewonnen und umfasst an die Verbraucher gerichtete Maßnahmen der Ernährungsaufklärung, -beratung und -erziehung, Nudging⁴⁹, fiskalische Steuerung sowie Ge- und Verbote (vgl. Barlösius 2016: 250ff.).

96. Eine integrierte Politikgestaltung entsprechend der oben genannten weit gefassten Definition von Ernährungspolitik findet derzeit auf EU-Ebene nicht statt. Auf europäischer Ebene wird Ernährungspolitik weitgehend als Gesundheitspolitik verstanden und dementsprechend in der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (DG SANTE) verortet.⁵⁰ Nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 AEUV beschränkt sich die Zuständigkeit der Union beim Schutz und der Verbesserung der Gesundheit jedoch grundsätzlich darauf, Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu koordinieren oder zu ergänzen (Kingreen 2016: Rn. 4). Über die seitens des europäischen Gesetzgebers geregelten Belange der Lebensmittelsicherheit und -kennzeichnung⁵¹ hinaus obliegt eine gesundheitsorientierte Ernährungspolitik, die unter anderem auf die Veränderung von Konsummustern abzielt, damit explizit den Mitgliedstaaten.

97. Gesundheitspolitische Ziele werden im Rahmen der gegenwärtigen GAP kaum verfolgt. Zwar formuliert die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“, dass die GAP „eine wichtige Rolle dabei [spielt], gesündere Ernährungsgewohnheiten zu fördern, Fettleibigkeit und Fehlernährung zu bekämpfen und hochwertige nahrhafte Erzeugnisse wie Obst und Gemüse für die EU-Bürgerinnen und -Bürger leicht zugänglich zu machen“ (EU KOM 2017a: 28). Bis auf das vielzitierte Schulprogramm (Obst,

⁴⁹ Der Begriff „Nudge“ („Stups“, Thaler und Sunstein 2008, Marteau et al. 2011) oder neuerdings "tippme" (Hollands et al. 2017) beschreibt Umweltbedingungen, die zwar die Wahlmöglichkeiten („choice architecture“) verändern, diese aber nicht einschränken. Die Idee ist, dass ein Nudge hilft, das erwünschte Verhalten leichter zu zeigen, indem die Strukturierung der Situation das erwünschte Verhalten als Standardoption (default) bereitstellt (vgl. auch Renner 2015). Im Ernährungsbereich kann der Nudging-Ansatz z. B. angewendet werden, indem die erwünschte Option die Standardoption wird bzw. leichter verfügbar gemacht wird. Vielfältige Untersuchungen belegen, dass durch die Umgebungsgestaltung, wie z. B. die Präsentation von Lebensmitteln, das Verhalten verändert werden kann (vgl. Hollands et al. 2013, Marteau et al. 2011, Campbell-Arvaí et al. 2012, Gravert und Kurz 2017).

⁵⁰ Zentraler Bezugspunkt für die Themenfelder Ernährung und Gesundheit bildet hierbei der Europäische Aktionsplan Nahrung und Ernährung 2015-2020 der Weltgesundheitsorganisation (WHO 2014).

⁵¹ Vgl. bspw. die seit 2006 in Europa gänzlich harmonisierte Gesetzgebung zur Lebensmittelhygiene und die Harmonisierung wesentlicher Grundlagen der Lebensmittelherstellung und -gewinnung (bspw. EU VO 834/2007 – Ökoverordnung) und der Lebensmittelkennzeichnung (bspw. EU VO 1169/2011 – Lebensmittelinformationsverordnung).

Gemüse, Milchprodukte) gibt es jedoch im Rahmen der GAP keine weiteren Instrumente mit explizit gesundheitspolitischen Zielen.⁵²

98. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die GAP seit ihrer Entstehung in erster Linie auf den landwirtschaftlichen Primärsektor ausgerichtet ist. Während es in den ersten zwei Jahrzehnten insbesondere um die Sicherstellung der Versorgungslage ging, hat sich das offizielle Zielspektrum sukzessive erweitert (vgl. Kap. 2.1), und mittlerweile sind insbesondere umwelt- und klimapolitische Ziele angesichts ihres direkten Bezugs zur landwirtschaftlichen Produktion zumindest hinsichtlich ihrer Zielsetzung etablierte Handlungsfelder der GAP. Die eingangs formulierte Forderung, die GAP solle im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeitstransformation zukünftig auch ernährungs- und damit verbundene gesundheitspolitische Zielgrößen adressieren, erweitert somit die Diskussion um eine Einbeziehung von neuen Zielen in die GAP.

99. Für eine in diesem Sinne verstärkte Politikintegration der GAP werden zumeist zwei zentrale Gründe angeführt.

a) Auswirkungen von Agrarpolitik auf gesunde Ernährung. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2.1 (Textziffer 20d) formulierten Problematik einer alarmierenden Zunahme ernährungsbedingter Krankheiten fordern bspw. die European Public Health Association (EUPHA 2017) und die European Public Health Alliance (EPHA 2016), die öffentliche Gesundheit explizit in den Zielkatalog der GAP aufzunehmen und die GAP verstärkt darauf auszurichten, nachhaltige Ernährungsweisen zu unterstützen. Agrarpolitische Interventionen im Rahmen der GAP, so die Argumentation dieser und anderer Akteure, beeinflussen die Verfügbarkeit (Menge) und Bezahlbarkeit (Preise) von Nahrungsmitteln hinsichtlich Niveau und Volatilität und damit auch Konsumententscheidungen im Bedürfnisfeld der Ernährung. Wie stark dieser Zusammenhang ist, ist jedoch umstritten, schwer zu quantifizieren und es liegen nur wenige wissenschaftliche Arbeiten vor (vgl. Hawkesworth et al. 2010, Hawkes et al. 2012, EPHA 2016). Als Beispiel für den grundlegenden Zusammenhang eignet sich die Deregulierung des EU-Zuckermarktes (Agrarpolitik), die zu einer Preissenkung für Zucker und insbesondere Isoglukosesirup führte. Bei zwar geringen, aber negativen Eigenpreiselastizitäten der Nachfrage ergibt sich hieraus eine Erhöhung des Konsums von Zucker und Isoglukosesirup. In der Ernährungsindustrie führen Preisreduktionen bei Inputs wie Zucker ebenfalls zu Rezepturveränderungen, wobei Verarbeitungsunternehmen häufig sensibler auf veränderte Preisrelationen reagieren als Endverbraucher. Wenn der erhöhte Konsum mit negativen Gesundheitseffekten einhergeht, dann ist es sinnvoll, eine solche Konsumänderung in eine Gesamtwohlfahrtsbetrachtung einzubeziehen und ggf. geeignete Komplementärmaßnahmen umzusetzen. Ein weiteres Beispiel ist der heutige

⁵² Zu den rechtlichen Grundlagen und der Ausgestaltung des EU-Schulprogramms, d. h. der „Unionsbeihilfe für die Abgabe von Obst und Gemüse, Bananen und Milch in Bildungseinrichtungen“ in Deutschland vergleiche die Webseite des BMEL: https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/GesundeErnaehrung/KitaSchule/_Texte/Schulobst.html.

relativ hohe Zoll-Außenschutz zwischen etwa 25 und 60 % für Fleisch in der EU (WBA 2015: 246). Würde dieser abgeschafft, käme es infolge der sinkenden Preise insbesondere bei Rindfleisch zu einer klimapolitisch unerwünschten Erhöhung des Fleischkonsums. Es wäre deshalb sinnvoll, in einem solchen Fall komplementäre Maßnahmen auf der Nachfrageseite zu erwägen.

Direkte preispolitische Interventionen im Rahmen der GAP (und damit auch Auswirkungen auf das Ernährungsverhalten) haben in den letzten Jahrzehnten jedoch stark an Bedeutung verloren. Ebenfalls verzerrend auf die Preisrelationen können sich allerdings Subventionen für landwirtschaftliche Produkte auf der Angebots- und der Nachfrageseite sowie Inputsubventionen auswirken. Gegenwärtig wird in der EU hauptsächlich das Instrument von der Produktion entkoppelter, aber an landwirtschaftliche Fläche gebundener Direktzahlungen eingesetzt. Deren Potential zur Verzerrung von Preisrelationen ist jedoch als gering einzuschätzen. Zwar profitieren flächenintensive Kulturen wie etwa Getreide oder Ölsaaten mehr von solchen Zahlungen als weniger flächenintensive Kulturen wie Obst und Gemüse. Allerdings sind die Preiswirkungen bei Getreide und Ölsaaten aufgrund der internationalen Marktintegration gering (Deppermann et al. 2014). Darüber hinaus zeigen vorliegende Analysen, dass es unter Ernährungsgesichtspunkten innerhalb der EU weniger darum geht, ob die von der Landwirtschaft produzierten Agrarprodukte „gesund“ oder „ungesund“ sind, sondern wie sie im Folgenden entlang der Wertschöpfungskette (d. h. von der nahrungsmittelverarbeitenden Industrie) transformiert, substituiert und vermarktet werden (Hawkes et al. 2012).

Insbesondere in der internationalen Literatur werden schließlich die Auswirkungen der Agrarforschungspolitik auf die relativen Preise von Nahrungsmitteln und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Ernährung diskutiert. Die internationale Agrarforschung hat sich vor allem auf Produktivitätssteigerungen jener Nutzpflanzen konzentriert, die stärkehaltige Grundnahrungsmittel liefern (Reis, Weizen und Mais), während Nutzpflanzen, die für die Versorgung mit Mikronährstoffen wichtig sind (Obst und Gemüse), eher vernachlässigt wurden (Pingali 2015). Damit wurden die stärkehaltigen Grundnahrungsmittel im Vergleich zu Obst und Gemüse relativ günstiger, was gerade bei ärmeren Haushalten zu Ernährungsmustern beigetragen hat, die durch eine hohe Energiedichte geprägt sind, aber eine geringe Nahrungsvielfalt und damit verbundene Defizite in der Mikronährstoffversorgung aufweisen (Gómez et al. 2013: 132). Für Industrieländer wie Deutschland wäre zu untersuchen, inwieweit ein ähnlicher Zusammenhang besteht, zumal auch hier sowohl die öffentliche als auch die private Agrarforschung stark auf die Hauptkulturarten ausgerichtet ist. Aus ernährungswissenschaftlicher Sicht wird global eine stärkere Ausrichtung der Agrarforschung auf Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte gefordert, um diese Produkte durch Produktivitätsfortschritte und Verbesserungen in der Wertschöpfungskette zu niedrigeren Preisen verfügbar zu machen (vgl. bspw. Jones und Ejeta 2016: 228).

b) Auswirkungen von verbraucherorientierter Ernährungspolitik auf die Agrarproduktion.

Die auch vom Beirat (WBAE und WBW 2016) aus Klimaschutzgründen geforderte deutliche Verringerung des Konsums tierischer Produkte (verbraucherorientierte Ernährungspolitik) betrifft die Fleisch- und Milchwirtschaft und damit die beiden größten Sektoren der EU-Landwirtschaft. Sie würde starke Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die ländlichen Räume haben. Diese Auswirkungen sollten bei der Abwägung entsprechender ernährungspolitischer Maßnahmen einbezogen werden.

Die teilweise auch gesundheitspolitisch sinnvolle Klimaschutzempfehlung zur Verringerung des Konsums tierischer Produkte ist zudem ein Beispiel dafür, dass es sinnvoll sein kann, am Konsum (hier: Ernährungsverhalten) anzusetzen statt direkt auf der Angebotsseite (hier: Tierhaltung). Eine Regulierung auf der Angebotsseite würde, wenn sich die Nachfrage nach tierischen Produkten nicht änderte, aufgrund der internationalen Marktintegration zu Verlagerungseffekten führen: Deutschland bzw. die EU würden tierische Produkte verstärkt importieren und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen würden in anderen Ländern anfallen. Da dies bei einem globalen Umweltgut wie dem Klima eine Zielverfehlung nicht ausschliesse, schlagen die Beiräte deshalb vor, stattdessen am Ernährungsverhalten anzusetzen. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die zunehmende Relevanz von Steuerungsmaßnahmen auf der Nachfrageseite mit ggf. großen Rückwirkungen auf die Agrarwirtschaft, was wiederum Handlungsbedarf in der GAP auslösen könnte.

100. Die Forderung nach einer integrierten Politik für Landwirtschaft und Ernährung ist aufgrund bestehender Wechselwirkungen zunächst eingängig: Ein Großteil dessen, was die Landwirtschaft produziert, dient der menschlichen Ernährung – und der größte Teil dessen, was gegessen wird, entstammt der Landwirtschaft. Änderungen in der landwirtschaftlichen Produktion haben also Auswirkungen auf das Lebensmittelangebot und damit auch auf die Ernährung und die menschliche Gesundheit. Ebenso haben (ggf. politisch induzierte) veränderte Ernährungsweisen mittel- bis langfristig Auswirkungen auf landwirtschaftliche Produktionsentscheidungen und damit das Lebensmittelangebot.

101. Dieser Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Ernährung ist allerdings nur auf global aggregierter Ebene eindeutig. Er ist auf Ebene der Nationalstaaten unterschiedlich ausgeprägt und tritt in den weitgehend integrierten Volkswirtschaften der EU durch den Im- und Export von Nahrungsmitteln in den Hintergrund: Es können Produkte konsumiert werden, die nicht in der jeweiligen Region bzw. dem jeweiligen Land produziert, sondern importiert werden, und es können Nahrungsmittel erzeugt werden, die nicht in der jeweiligen Region bzw. dem jeweiligen Land konsumiert, sondern exportiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Debatte um eine ernährungssensitive Landwirtschaft (nutrition sensitive agriculture)⁵³ zunächst vor allem im entwicklungspolitischen

⁵³ Vgl. Sibhatu und Qaim (2017) sowie Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition (2016).

Kontext geführt wird: je geringer die Marktintegration (Infrastruktur, politische Marktintegration, geographische Lage), desto stärker sind es die regional produzierten Produkte, die die Ernährungsoptionen determinieren. Die Relevanz einer ernährungssensitiven Landwirtschaft liegt dann auf der Hand. In den letzten Jahren wird jedoch zunehmend auch für Industrieländer, einschließlich der EU, eine stärkere Berücksichtigung von Ernährungsaspekten in der Agrarpolitik gefordert (vgl. bspw. Walls et al. 2016). Dabei wird die Perspektive des oben definierten Ernährungssystems zu Grunde gelegt und auf vielfältige komplexe Wechselwirkungen innerhalb dieses Systems hingewiesen, die auch in modernen Ernährungssystemen, insbesondere für benachteiligte Gruppen, zu negativen Auswirkungen hinsichtlich der Ernährung führen können (HLPE 2017: 109).

102. Ob und inwieweit die GAP zu einer integrierten Agrar- und Ernährungspolitik weiterentwickelt werden sollte, ist eine komplexe Frage, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht umfassend diskutiert und beantwortet werden kann. Hier verweist der Beirat auf sein 2019 erscheinendes Gutachten zur Politik für eine nachhaltige(re) Ernährung. Aus Sicht des Beirats sind gegenwärtig die folgenden Überlegungen zu berücksichtigen:

- Individuelle Ernährungsentscheidungen sind multifaktoriell begründet und beeinflusst. Das Potential der gegenwärtigen GAP als Instrument zur Konsumsteuerung im Bedürfnisfeld Ernährung ist vor diesem Hintergrund als gering einzuschätzen. Wenn es das Ziel gäbe, die GAP zu einem solchen Steuerungsinstrument auszubauen, dann müssten nicht nur die landwirtschaftlichen Produzenten, sondern vor allem die nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette adressiert werden.
- Eine Verankerung der Ernährungspolitik in der GAP müsste die primärrechtliche Kompetenzverteilung im AEUV berücksichtigen. Die Bestimmungen zur GAP enthalten nur in dem in Art. 39 AEUV genannten Ziel der Sicherstellung der Versorgung einen expliziten Anknüpfungspunkt an die Ernährungspolitik. Diese Zielbestimmung ist jedoch bislang ausschließlich quantitativ ausgelegt worden. Eine Auslegung, die auf Qualitätsstandards für die Versorgung abstellt, findet bislang keine Grundlage in der Rechtspraxis (Martínez 2016b: Rn. 12). Darüber hinaus besitzt die EU derzeit keine Kompetenz für eine eigenständige, umfassende Ernährungspolitik. Eine Verknüpfung zwischen GAP und Ernährungspolitik könnte sich jedoch aus der Querschnittsklausel Gesundheit ergeben, die in Art. 168 Abs. 1 Satz 1 AEUV geregelt ist. Die Querschnittsklausel selbst begründet keine Kompetenz, sondern enthält nur Vorgaben, wie die bestehenden Kompetenzen ausgeübt werden sollen. Soweit also politische Gestaltungspielräume bestehen, müssen diese möglichst „gesundheitsförderlich“ ausgelegt werden (Kingreen 2016: Rn. 9). Wie weit jedoch die Querschnittsklausel die Kompetenzausübung zugunsten einer eigenständigen Politikwahrnehmung durch die Union eröffnet, ist vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig (Walls et al. 2016: 22). Im Rahmen eines allgemeinen Konsenses der Mitgliedstaaten könnte sich auf dieser Grundlage eine europäische Ernährungspolitik durchaus gestalten lassen. Ob dies im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sinnvoll wäre, bliebe aber zu untersuchen.

- Unabhängig von der konkreten institutionellen Ausgestaltung ist es aufgrund der genannten Wechselwirkungen sinnvoll, produktions- und konsumseitig ansetzende Politiken bei zu erwartenden Wechselwirkungen verstärkt aufeinander abzustimmen. Dass die Landwirtschaft wie auch die Ernährungswirtschaft in der EU sehr gut in nationale und internationale Märkte eingebunden sind und – wie oben dargestellt – insbesondere die lebensmittelverarbeitende Industrie für die Qualität der zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel verantwortlich ist, spricht allerdings dafür, bei primär die menschliche Ernährung betreffenden Zielen (z. B. Gesundheit) vor allem ernährungspolitische Maßnahmen einzusetzen und bei primär agrarpolitischen Zielen agrarpolitische Maßnahmen. Allerdings kann es durchaus sinnvoll sein, Politiken im Agrarbereich durch komplementäre Politiken im Ernährungsbereich zu ergänzen.
- Derzeitig liegt die Verantwortung für ernährungspolitische Zielgrößen und deren Instrumentierung weitgehend in der Hand der Mitgliedstaaten. Die institutionelle Zuordnung der verbraucherorientierten Ernährungspolitik hat sich dabei sehr unterschiedlich entwickelt. In der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten wird Ernährungspolitik dem Ressort (Öffentliche) Gesundheit zugeordnet und entsprechend gestaltet. Im deutschen Kontext wird oft von Agrar- und Ernährungspolitik als einem zusammenhängenden Konstrukt gesprochen. Dies spiegelt sich im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wider.
- Die deutsche Zuordnung des Bereichs gesunde Ernährung schwerpunktmäßig im BMEL schwächt einerseits die gesellschaftliche Rolle der Ernährungspolitik, wenn diese hauptsächlich aus landwirtschaftlichem Blickwinkel betrieben wird. Zu den hierfür möglichen Ursachen zählen Kultur und Tradition des Ministeriums sowie ausgeprägte Zugänge für land- und ernährungswirtschaftliche, organisierte Interessen. Andererseits bestehen bei einer Integration mit der Agrarpolitik stärkere Möglichkeiten, die Wechselwirkungen zwischen Gesundheit und anderen Nachhaltigkeitsdimensionen wie z. B. Umwelt- und Klimaschutz zu berücksichtigen. Und schließlich ist auch die Gesundheitspolitik ein gesellschaftlich kontroverses Politikfeld mit hohem Einfluss organisierter Interessen, in dem es bekanntlich ebenfalls nicht einfach ist, Präventionsinteressen zur Geltung zu bringen.

103. Im Fazit lässt sich die eingangs gestellte Fragestellung, ob und inwieweit die GAP zu einer integrierten Agrar- und Ernährungspolitik weiterentwickelt werden sollte, im Rahmen dieser Stellungnahme nicht abschließend beantworten. Eine stärkere gegenseitige Berücksichtigung der Politikfelder Agrarpolitik und Ernährungspolitik hält der Beirat jedoch für notwendig. Für primär die menschliche Ernährung betreffende Ziele (z. B. Gesundheit) sollten dabei jedoch vor allem Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelsicherheit und -kennzeichnung und der verbraucherorientierten Ernährungspolitik eingesetzt werden, für primär den Agrarsektor betreffende Ziele agrarpolitische Maßnahmen. Allerdings kann es aufgrund der systemischen Zusammenhänge im Ernährungssystem notwendig sein, Maßnahmen in einem Politikfeld (Agrar oder Ernährung) durch komplementäre Maßnahmen im jeweils anderen Politikfeld zu ergänzen. Insbesondere sieht der Beirat die Notwendigkeit, aus Klimaschutzabwägungen das Politikfeld aktive Konsumsteuerung mit dem Ziel einer nachhaltigeren Ernährung auszubauen, was

beachtlichen Anpassungsbedarf in der Landwirtschaft auslösen würde. Ebenfalls sieht der Beirat großes Potenzial darin, auch andere Gemeinwohlziele durch die Veränderung von Ernährungsstilen zu verfolgen (z. B. Tierschutz).

104. Zu den Fragen, in welchem institutionellen Rahmen die Abstimmung zwischen Agrar- und Ernährungspolitik erfolgen sollte und welche Ebenenzuständigkeiten jeweils adäquat wären, werden in dieser Stellungnahme keine Empfehlungen getroffen (siehe dazu das in Vorbereitung befindliche Gutachten des Beirates zur Politik für eine nachhaltige(re) Ernährung).

3 Eine gemeinwohlorientierte GAP: Voraussetzungen und Transformationspfade

105. Die GAP ist eines der ältesten und am stärksten vergemeinschafteten Politikfelder der EU, dem nicht zuletzt aufgrund seiner europapolitischen Integrationsleistung bis heute eine große Bedeutung zukommt. Während es fundamentale Errungenschaften wie die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Agrarprodukte zu erhalten gilt, haben die vorhergehenden Ausführungen gezeigt, dass die derzeitige GAP die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume nur unzureichend und zudem oft ineffizient adressiert.

106. Die dargelegten Mängel – sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung und Instrumentierung der GAP als auch bezüglich der überbordenden Komplexität und Bürokratie – lassen dabei nur einen Schluss zu: Die vergemeinschaftete Politik im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume bedarf einer grundlegenden Neukonzeption, und diese sollte sich stringent an den in Kapitel 2.1 genannten gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen orientieren.

107. Im Vordergrund steht hierbei die Notwendigkeit, Steuerungs- und Finanzierungssysteme zu entwickeln und umzusetzen, die die Landwirtschaft dabei unterstützen, ihre vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen im Rahmen einer offenen Volkswirtschaft zu erfüllen (vgl. Box 1: Warum wir Agrarpolitik brauchen, S. 4). Diese Herausforderung beschreiben bspw. Feindt et al. (2018a) mit der Notwendigkeit eines „zukunftsfähigen Gesellschaftsvertrags mit der Landwirtschaft“. Sie schlagen vor, dass die Landwirtschaft sich in einem solchen Vertrag verpflichtet, bestimmte Leistungen zu erbringen, während die Gesellschaft sich dazu verpflichtet, hierfür angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierzu gehört insbesondere auch eine angemessene Honorierung der Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft. Die DLG (2017: 13) beschreibt in ihrem Thesenpapier zur Landwirtschaft 2030 „Das EU-Agrarbudget ist nur bei klarer, langfristiger politischer Zielsetzung für den Sektor legitimierbar. Dabei sind u. a. folgende Kriterien zu beachten: Subventionen sollten an die Erbringung öffentlicher Güter gekoppelt werden.“ Und schließlich schrieb schon 2005 der WBA (2005b: 4): „Mittel- und langfristig kann die Legitimation für Fördermaßnahmen nicht von der Steigerung der betrieblichen Effizienz ausgehen, sondern ist mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen (sei es freiwillig oder ordnungsrechtlich erzwungen) zu begründen.“

108. Eine umfassende Neukonzeption der GAP stellt allerdings eine politische Mammutaufgabe dar. Dies liegt nicht zuletzt an den erheblichen Pfadabhängigkeiten, die im Rahmen der GAP durch die einseitige Fokussierung auf einkommenspolitische Ziele und die damit zusammenhängende Schaffung von Besitzständen bestehen. Dass Pfadveränderungen bzw. -brechungen notwendigerweise mit einer Veränderung von bestehenden Besitzständen einhergehen, erschwert bzw. blockiert die politische Durchsetzbarkeit einer umfassenden GAP-Reform.

109. Aus Sicht des Beirats bleiben alle Reformbemühungen Makulatur, wenn die Entwicklung zielorientierter Finanzierungs- und Steuerungssysteme für die europäische Landwirtschaft aus den gegenwärtigen Strukturen der GAP heraus nicht offensiv angegangen wird. Hierzu gehört

notwendigerweise ein schrittweiser, aber konsequenter Ab- bzw. Umbau des gegenwärtigen Systems der weitgehend bedingungslosen Direktzahlungen. Diese Finanzmittel werden dringend zur gezielten Honorierung für von der Landwirtschaft erbrachte Gemeinwohlleistungen benötigt.

110. Verschiebt man die notwendige Neuausrichtung der GAP zeitlich nach hinten, so werden sowohl die zu adressierenden Problemlagen dringlicher als auch der betriebliche Anpassungsbedarf – mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Eine Orientierung am Status quo und der Versuch, mittels weiterer Umetikettierungen der Direktzahlungen deren Legitimität zu erhöhen, führen also in eine Sackgasse. Der mit dem Argument der „verlässlichen Rahmenbedingungen“ beschworene Stillstand ist eine Illusion: Verlässliche Rahmenbedingungen können nur dadurch entstehen, dass die Agrarpolitik sich langfristig an Gemeinwohlzielen orientiert, die breite gesellschaftliche Unterstützung erfahren.

111. Im Folgenden werden ein Konzept für eine gemeinwohlorientierte GAP sowie ein Transformationspfad dorthin dargelegt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass an dieser Stelle nur grundsätzliche Prinzipien und Transformationsschritte erläutert werden können. Letztendlich muss ein Umbau der GAP hin zu mehr Gemeinwohlorientierung offen sein für Lernprozesse und bedarf einer kontinuierlichen Feinsteuerung.

112. Um die GAP vor allem auf die Honorierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft auszurichten, muss ein Transformationsprozess stattfinden, der verschiedene Dimensionen umfassen kann. Hierzu gehören (a) die Anpassung des Gesamtbudgets an die gesellschaftlichen Ansprüche an Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft sowie die Anpassung der Verteilung der Mittel der GAP über die Mitgliedstaaten, (b) Zusammenführung von EGFL und ELER oder (bei Fortbestehen der beiden Fonds) Mittelumrichtungen zwischen dem EGFL und dem ELER, (c) Änderungen der im Rahmen der Fonds etablierten Finanzierungsverantwortlichkeiten, (d) Änderungen der im Rahmen der Fonds implementierten Maßnahmen und (e) Änderungen der im Rahmen der Fonds etablierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen.

a) Gesamtbudget und regionale Verteilung. Das Gesamtbudget der europäischen Agrarpolitik hat sich historisch entwickelt. Bis Anfang der 1990er Jahre bestand es vor allem aus Mitteln zur Finanzierung der Marktordnungen mit hohen Ausgaben für Intervention und Exportsubventionen. Heute reflektiert es vor allem die Anfang der 1990er Jahre getroffene Entscheidung, die Absenkung von institutionellen Preisen über staatliche Direktzahlungen an Landwirte zu kompensieren. Bei einer stärkeren Ausrichtung der GAP an der Erreichung von Gemeinwohlzielen ist eine Herleitung und Berechnung von benötigten Budgets für angestrebte Zielniveaus für Gemeinwohlleistungen erforderlich. Darüber hinaus ist die Budgetverteilung auf die Mitgliedstaaten zu überprüfen. Die heutige Mittelverteilung für die Direktzahlungen ergibt sich aus dem Ertragsniveau einer historischen Referenzperiode, der Zusammensetzung der Produktion in dieser Referenzperiode sowie, im Falle der neuen Mitgliedstaaten, ihrer Verhandlungsposition während der Beitrittsverhandlungen. Die heutige Verteilung der Mittel der 2. Säule der Agrarpolitik resultiert aus der Bedeutung der Agrarsektoren in Bezug auf Fläche und Beschäftigung sowie dem Pro-Kopf-

Einkommen in den Mitgliedstaaten und unterliegt ebenfalls starken länderspezifischen Einflüssen (Grethe 2008: 202f.). Langfristig sollte diese Mittelverteilung an nachvollziehbaren Kriterien ausgerichtet werden. Diese sollten den Umfang des Handlungsbedarfs, der heute noch nicht systematisch aufgearbeitet ist und deshalb mittelfristig abgeschätzt werden sollte, und die Rolle des Agrarsektors in den jeweiligen Volkswirtschaften berücksichtigen. Hierzu könnten z. B. die Menge der Arbeitskräfte und Fläche in der Landwirtschaft, der umwelt- und tierwohlpolitische Handlungsbedarf, Unausgewogenheiten im Bereich der ländlichen Entwicklung sowie der mit den Mitteln zu erreichende potenzielle Zielbeitrag zu europäisch definierten Gemeinwohlzielen zählen.

Der WBAE macht keine Empfehlungen zur Höhe des Gesamtbudgets der GAP, da hierfür eine Abschätzung des Handlungsbedarfs fehlt und dieser mit dem Handlungsbedarf im Rahmen anderer, auf europäischer Ebene angesiedelter Politikfelder abgewogen werden muss. Vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen und mit anderen Politikfeldern austarierten Verteilung des GAP-Budgets auf die Mitgliedstaaten empfiehlt der Beirat einen pragmatischen Ansatz. So könnte die gegenwärtige Verteilung der Mittel, angepasst um ein festzulegendes Maß der externen Konvergenz wie es zurzeit für die Direktzahlungen diskutiert wird, zum Ausgangspunkt für die Verteilung der GAP-Mittel auch bei veränderten Maßnahmen und Finanzierungsmodellen gemacht werden. Langfristig sollten transparentere Kriterien (s. o.) für die Mittelverteilung herangezogen werden.

b) Zusammenführung von EGFL und ELER oder Mittelumschichtung. Der WBAE hält den Transfer zwischen verschiedenen „Finanzierungstöpfen“ langfristig nicht für entscheidend, da sowohl Finanzierungsmodelle wie auch Maßnahmen innerhalb des EGFL und des ELER geändert werden können. Die Fonds können also bestehen bleiben oder auch zusammengeführt werden. Es gilt, sich gedanklich aus der bisherigen Verknüpfung von Fonds, Finanzierungsregeln, Maßnahmen und Implementierungsmechanismen zu lösen, wodurch die GAP auch bei Erhaltung der Fondsstruktur grundsätzlich neu gedacht werden kann.

c) Finanzierungsverantwortlichkeiten. Bezogen auf die Finanzierungsverantwortlichkeiten schlägt der WBAE vor, dass

... lediglich das im Bereich der Marktordnungen, eines zentral in Form eines Ausschreibungsverfahrens von der EU organisierten Moorschutzes und der Förderung im Rahmen des Naturschutznetzwerkes Natura 2000 verausgabte Budget vollständig EU-finanziert wird. Begründet wird dies bei den Marktordnungen sowie im klimabegründeten Moorschutz mit den Skalenvorteilen einer zentralen Organisation sowie erheblichen, EU-weiten externen Effekten. Sowohl für den klimabegründeten Moorschutz wie auch für die Förderung von Natura-2000-Flächen gilt: Es handelt sich hierbei um Politikbereiche mit hohem europäischen Mehrwert, die durch eine Herausnahme aus der nationalen Mittelkonkurrenz deutlich gestärkt werden.

... alle anderen Zahlungen, also auch die schrittweise abzubauenen Direktzahlungen, durch die Mitgliedstaaten kofinanziert werden, um die heute häufig am Mittelrückfluss orientierte Positionierung bezüglich der Ausgestaltung der GAP zu entschärfen. Dabei sollte weiterhin eine Differenzierung der Kofinanzierungssätze sowohl nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand der Regionen als auch nach räumlicher Ausdehnung der adressierten Gemeinwohlleistungen (z. B. Klimaschutz mit höherem EU-Finanzierungsanteil als bspw. die Dorfentwicklung) erfolgen.

Eine nationale Kofinanzierung der für eine Übergangsphase verbleibenden Direktzahlungen ist aus Sicht des Beirats aus zwei Gründen eine sinnvolle Transformationsstrategie. Zum einen wäre die damit einhergehende Einsparung von EU-Finanzmitteln ein geeigneter Ansatzpunkt, mit der wegen des Brexits zu erwartenden Kürzung des GAP-Budgets umzugehen. Zum anderen würde der Anreiz für Mitgliedstaaten verringert, aufgrund des Finanzierungsmodells an dem Instrument der Direktzahlungen festzuhalten. Alternativ oder auch zusätzlich wäre es denkbar, denjenigen Mitgliedstaaten, die das möchten, zu erlauben, evtl. Kürzungen des EU-Budgets teilweise durch nationale Top-ups auf die entkoppelten Direktzahlungen aufzufangen.

d) Maßnahmen. Bezogen auf die Instrumentierung der GAP schlägt der WBAE vor, dass

... die Direktzahlungen in ihrer heutigen Form vollständig zurückgefahren werden, und zwar schrittweise bis zum Ende der nächsten Finanzperiode. Die Direktzahlungen sind im ersten Schritt um den Betrag, der bisher auf das Greening entfällt (30 % der Direktzahlungen) zu reduzieren. Damit sollte von Beginn an – wie von der Europäischen Kommission (2017a) vorgeschlagen – das Greening entfallen und stattdessen durch die unten angeführten agrarumwelt- und -klimapolitischen Maßnahmen ersetzt werden. Die weiteren jährlichen Abbauschritte sind mit den Beschlüssen zur GAP nach 2020 verbindlich festzulegen. Die Bindung der Direktzahlungen an anderweitige Regelungen (Cross Compliance) sollte ebenfalls in Schritten reduziert und durch Anpassungen des ordnungsrechtlichen Rahmens aufgefangen werden.

... der Großteil des EU-Agrarbudgets in der Periode 2021-2028 für die kofinanzierte Honorierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Verfolgung weiterer Gemeinwohlziele (bspw. solche im Bereich der ländlichen Entwicklung) verwendet wird. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten bzw. Regionen zu programmieren und bei der Europäischen Kommission zu notifizieren.

... im Bereich des Moorschutzes ein neuer, auf Ebene der EU angesiedelter Politikbereich aufgebaut wird, in dessen Rahmen die Europäische Kommission durch

Ausschreibungsverfahren THG-Emissionsminderung zu einem möglichst geringen Preis einkauft⁵⁴.

... ein Ausbau der auf den Biodiversitätsschutz in Offenlandschaften ausgerichteten Förderung im Rahmen des Naturschutznetzwerkes Natura 2000 erfolgt. Für die Grundsicherung in Natura-2000-Gebieten und für darauf aufsattelnde naturschutzfachliche Aufwertungen in Form freiwilliger Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ohne Flächenkauf) ist auf europäischer Ebene ein eigenständiger Anteil des Agrarbudgets zu reservieren. Hiermit würden Schutz- und Aufwertungsmaßnahmen im EU-weiten Natura-2000-Netzwerk priorisiert und aus der nationalen Mittelkonkurrenz genommen. Mitgliedstaaten würden sich mit zielorientierten Programmen auf diese Mittel bewerben, womit auch ein Übergang zu einer sachlich begründeten Mittelverteilung innerhalb der GAP eingeführt würde. Zur Wahrung der Ausgabedisziplin könnten ggf. geringe nationale Kofinanzierungsanteile vorgesehen werden.

e) Implementierungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Der WBAE schlägt vor,

... den Mitgliedstaaten entsprechend der Mitteilung der Europäischen Kommission (2017a) mehr Freiheiten und Verantwortung in der Programmierung der GAP zu übertragen.

... alle Maßnahmen, die Gemeinwohlleistungen honorieren, entsprechend der Mitteilung der Europäischen Kommission (2017a) gemeinsam zu programmieren (exklusive Moorschutz über das o. g. Ausschreibungsverfahren und Natura-2000-Maßnahmen).

... Kontrollen durch eine Anwendung des Single-Audit-Prinzips effizienter zu gestalten.

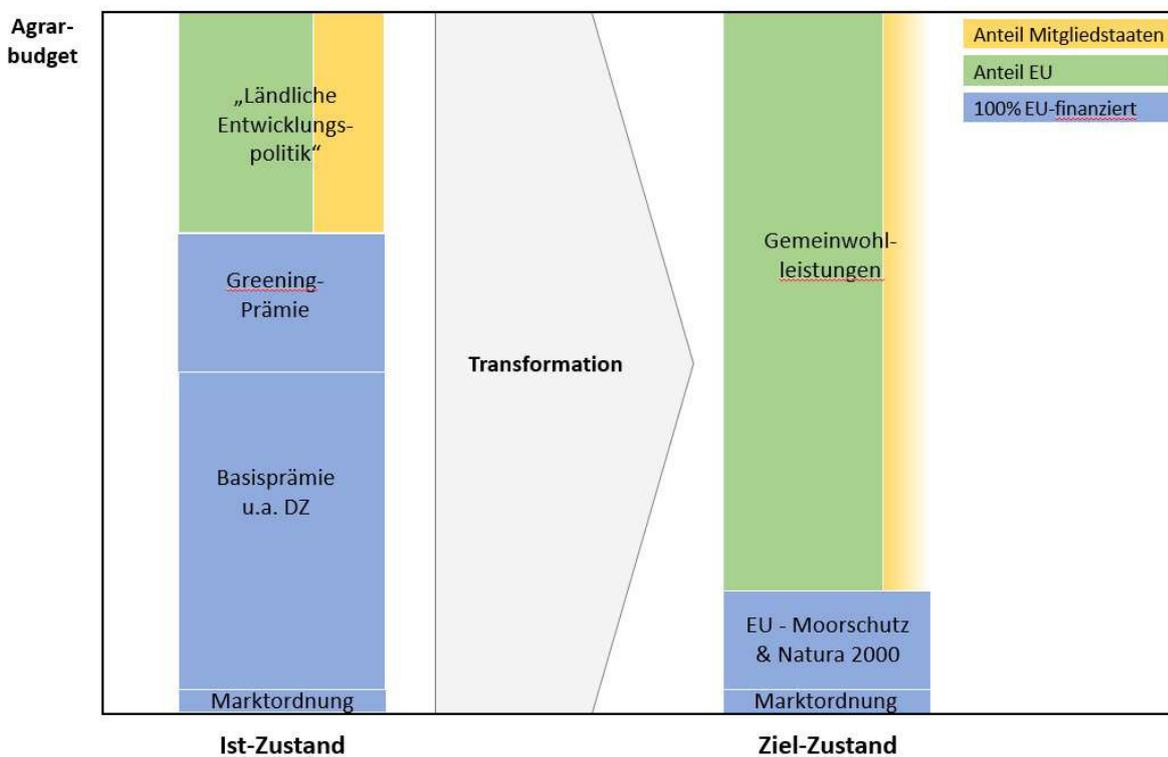
... die EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP auf das notwendige Maß zu reduzieren und über die einzelnen Förderperioden hinaus zu kodifizieren.

113. Eine entsprechende Transformation, die in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren erfolgen sollte, ist in Abbildung 5 dargestellt. In dieser Abbildung reflektiert die Fläche der Balkensegmente die Größenordnung der jeweiligen Budgets. Zusätzlich zu den oben dargestellten Überlegungen ist die Möglichkeit dargestellt, den Rückgang von EU-Mitteln, wie er etwa aus dem Brexit resultieren könnte, durch ein höheres Budget der Mitgliedstaaten für die nationale Kofinanzierung auszugleichen. Da die kofinanzierten Politikanteile deutlich erweitert werden, wäre es sowohl möglich, bestehende Kofinanzierungsmittel der Mitgliedstaaten bei verringerten Kofinanzierungssätzen auf größere Politikanteile auszudehnen als auch die mitgliedstaatlichen Kofinanzierungsmittel insgesamt zu erhöhen und wachsende Politikanteile

⁵⁴ Neben dem zentral organisierten Moorschutz, der sich aus dem hohen Zielbeitrag zum Klimaschutz sowie zwischen den Mitgliedstaaten sehr ungleich verteiltem THG-Minderungspotential ergibt, können und sollten Mitgliedstaaten darüber hinaus im Rahmen des kofinanzierten Politikbereichs Moorschutzmaßnahmen aufgrund vielfältiger Umwelt- und Naturschutzziele umsetzen.

mit den ursprünglichen Sätzen kofinanzieren. Die rechts auslaufende Fläche des Finanzierungsanteils der Mitgliedstaaten symbolisiert diese Möglichkeiten. Es handelt sich um eine schematische Darstellung, da weder die Höhe des zukünftigen Budgets der GAP absehbar ist noch die zukünftigen Budgetbedarfe für den EU-finanzierten Moorschutz und Natura-2000-Gebiete. Für die Höhe des Budgets für ein EU-Moorschutzprogramm und die Förderung der Natura-2000-Flächen muss eine Abschätzung des Finanzierungsbedarfs erfolgen, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht vorgenommen werden konnte.

Abbildung 5: Transformation des Agrarbudgets (EU und nationale Kofinanzierung; schematische Darstellung)



114. Aus Sicht des Beirats ist ein Zeitraum von zehn Jahren hinreichend für die in Abbildung 5 dargestellte Transformation. Die Bundesregierung sollte die Möglichkeit nutzen, zum nächstmöglichen Zeitpunkt (2019) vollumfänglich die maximal möglichen 15 % der nationalen Direktzahlungsmittel in die 2. Säule umzuschichten und zielgerichtet zur Finanzierung von umwelt-, tier- und Klimaschutzpolitischen Maßnahmen zu verwenden. Auf diese Weise würde dem Sektor Orientierung gegeben und das Niveau verringert, von dem die Direktzahlungen in der kommenden Finanzperiode abgeschmolzen würden. Für Deutschland ist dieser Zeitraum auch zu nutzen, um bestehende Modelle zur Bewertung von Gemeinwohlleistungen (z. B. Neumann et al. 2017) zu validieren bzw. weiterzuentwickeln.

115. In die Weiterentwicklung von Steuerungs- und Finanzierungssystemen sind alle Politikinstrumente einzubeziehen, also sowohl budgetrelevante Instrumente als auch nicht

budgetrelevante im Bereich des Ordnungsrechts oder der Agrarhandelspolitik. Gleichzeitig sind solche Steuerungs- und Finanzierungssysteme nicht alleine Aufgabe des Staates, sondern können und müssen staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Komponenten sinnvoll miteinander kombinieren.

So empfiehlt der WBA in seinem Gutachten zur Nutztierhaltung (WBA 2015) z. B., das WTO-Regelwerk bezüglich ethischer und moralischer Belange dahingehend weiterzuentwickeln, dass tierschutzbezogene Kennzeichnungsverpflichtungen und Importbeschränkungen unter klar und eng definierten Regeln erlaubt werden können. Interessant ist in diesem Kontext, dass Tierwohlkriterien in einem neueren WTO-Streitfall zum ersten Mal als „moralische Bedenken“ unter Art. XX (a) GATT von einem Schiedsgericht anerkannt wurden, und somit Handelsbeschränkungen zulassen. Sonntag et al. (2017) diskutieren vor diesem Hintergrund, welche institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um „berechtigte moralische Bedenken“ von protektionistischen Motiven zu unterscheiden und schlagen auf Basis einer Pilotstudie die Einrichtung einer Institution bei der WTO vor, die auf Basis eines validierten und standardisierten Erhebungsansatzes neutrale Studien zur Erfassung des Besorgnisgrades einer Gesellschaft bei strittigen Produktionsformen durchführt.

4 Wege zu einer gemeinwohlorientierten GAP: Wofür sich die Bundesregierung einsetzen sollte

116. Deutschland ist ein gewichtiger Akteur in den derzeit auf europäischer Ebene stattfindenden Aushandlungsprozessen über die zukünftige Ausgestaltung der GAP. Gleichzeitig besteht in Deutschland ein erheblicher Handlungsbedarf in Bezug auf bestehende Umwelt-, Klima- und Tierschutzprobleme sowie spezifische Herausforderungen in der Entwicklung ländlicher Räume. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse wird im Folgenden dargelegt, wofür sich die Bundesregierung aus Sicht des Beirats auf europäischer Ebene einsetzen sollte, damit die dringend notwendige Transformation zu einer gemeinwohlorientierten GAP eingeleitet und vollzogen werden kann. Darüber hinaus leitet der Beirat Empfehlungen zur Umsetzung in Deutschland ab. Schon heute könnte Deutschland verschiedene Umsetzungsoptionen für eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP vermehrt nutzen. Die Nutzung solcher Spielräume wird in Zukunft voraussichtlich noch wichtiger, da die Umsetzung der Reformvorschläge der Europäischen Kommission (2017a) den Mitgliedstaaten noch weitergehende Wahlmöglichkeiten für die Umsetzung der GAP bieten würde.

4.1 Ziele der GAP neu gewichten und konsequent verfolgen

117. Bestimmendes Merkmal der gegenwärtigen GAP ist die einseitige Fokussierung auf das in den Römischen Verträgen formulierte Ziel einer angemessenen landwirtschaftlichen Lebenshaltung. Dieses Einkommensziel steht derzeit faktisch hinter mehr als 70 % aller GAP-Ausgaben (vgl. Kap. 2.3), wohingegen insbesondere die bestehenden umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Missstände und Herausforderungen weder adäquat benannt noch adressiert werden. Statt weiterhin vor allem auf die Notwendigkeit von direkten Einkommensbeihilfen hinzuweisen und mittels immer neuer Etikettierungen der Direktzahlungen zu versuchen, diese politisch zu legitimieren, empfiehlt der Beirat der Bundesregierung sowohl auf europäischer wie auf deutscher Ebene:

- die bestehenden Herausforderungen in den Bereichen des Umwelt-, Klima- und Tierschutzes sowie der ländlichen Entwicklung herauszuarbeiten und klar zu benennen;
- aus den Herausforderungen Ziele abzuleiten und diese mittels Zwischenzielen und Zeitplänen zu operationalisieren;
- adäquate Steuerungs- und Finanzierungssysteme für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen und -pflichten der Landwirtschaft zu erarbeiten;
- insbesondere die nicht erfüllten landwirtschaftsbezogenen Umweltziele konsequent umzusetzen und die GAP stärker als bisher auf diese Ziele auszurichten;
- sich für die Interpretation und Umsetzung des Einkommensziels gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (vgl. Kap. 2.3) einzusetzen und somit eine Ausrichtung der europäischen und deutschen Förderpolitik an dem Erhalt der vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft zu unterstützen;

- über die derzeitig anstehenden Reformentscheidungen hinaus einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zu einer zukunftsfähigen Ausgestaltung der GAP zu initiieren und aktiv zu gestalten, um so die Finanzierung und Gestaltung einer gemeinwohlorientierten GAP gesellschaftlich breit zu verankern und langfristig tragfähig zu machen. Hierzu gehört auch eine breite gesellschaftliche Diskussion über technologische, organisatorische und strukturelle Entwicklungen in der Landwirtschaft unter Berücksichtigung von wissenschaftlicher Evidenz, Präferenzunterschieden, Werturteilen und ethischen Fragen sowie die Entwicklung neuer Wege zur gesellschaftlichen Entscheidungsfindung.

4.2 Architektur der GAP neu denken und Kompetenzzuordnungen überarbeiten

118. Die GAP zeichnet sich durch eine historisch gewachsene Struktur aus, die heute zumeist als Zwei-Säulen-Architektur angesprochen wird. In dieser Architektur manifestieren sich gedanklich und materiell Verknüpfungen zwischen den hinter den beiden Säulen stehenden Fonds (EGFL und ELER) und den in diesen Fonds etablierten Finanzierungsregeln, Maßnahmen und Implementierungsmechanismen. Ein Transformationsprozess zu einer zukunftsfähigen, d. h. einer effizienten und konsequent gemeinwohlorientierten GAP erfordert, sich aus diesen Verknüpfungen zu lösen und die in der gegenwärtigen GAP etablierten Kompetenzzuordnungen zu überprüfen und zu verändern. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung in Bezug auf die Architektur der GAP:

- den von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom November 2017 vorgeschlagenen Weg einer stärkeren Dezentralisierung der GAP zu unterstützen. Eine Verlagerung von Gestaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen auf die Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen entspricht in vielen Bereichen dem Subsidiaritätsprinzip und ist angesichts heterogener Problemlagen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten folgerichtig;
- sich dafür einzusetzen, dass langfristig nur noch die Marktordnungen und Teile des Klima- und Biodiversitätsschutzes (Moorschutz und Natura 2000) in der (nahezu) vollständigen Finanzierungs kompetenz der EU liegen. Die Ausgestaltung von Fördermaßnahmen für weitere Gemeinwohlleistungen (hierzu gehören auch solche im Bereich der ländlichen Entwicklung) sollte stärker als bisher in die Verantwortung der Mitgliedstaaten verlagert werden. Sie sind konsequent von den Mitgliedstaaten kofinanzieren und gemeinsam im Rahmen nationaler oder regionaler Strategiepläne zu programmieren;
- die Entwicklung geeigneter Anreiz-, Kontroll- und Sanktionierungssysteme für eine möglichst ambitionierte Zielorientierung der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer subsidiären Verantwortung zu befördern. Diese heute schon bestehende Herausforderung wird mit der angestrebten weiteren Dezentralisierung und Ergebnisorientierung der GAP an Bedeutung zunehmen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten gilt es, Ziele, Interventionslogiken und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung fundiert herzuleiten. Auf Ebene der EU muss die

Europäische Kommission möglichst transparente Prüfkriterien für die Notifizierung der nationalen oder regionalen Strategiepläne und angemessene sowie effektive Sanktionsmechanismen entwickeln.

4.3 Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren

119. Die gegenwärtige GAP ist gekennzeichnet durch ein zu hohes Maß an Komplexität und Verwaltungsaufwand. Das Übermaß sollte im Zuge der Neuausrichtung der GAP nach 2020 abgebaut werden. Wesentliche Ursachen für die bestehende Verwaltungskomplexität liegen zum einen in einer unübersichtlichen, sich mit jeder neuen Förderperiode grundsätzlich ändernden Rechtslage – die zudem während der Förderperiode und dies zum Teil auch rückwirkend weiter verändert wird – und zum anderen an einer unangemessen strengen Auffassung der EU über die ordnungsgemäße Mittelverwendung. Neben einem unangemessen hohen Verwaltungsaufwand hat dies auch die negative Folge, dass bei der Umsetzung der GAP durch die Mitgliedstaaten fachliche Zielsetzungen gegenüber der Minimierung des Anlastungsrisikos zunehmend in den Hintergrund treten (vgl. Kap. 2.2). Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene einzusetzen:

- für eine deutliche Reduzierung der Komplexität des Rechtsrahmens und der Regelungstiefe im Bereich der GAP. Sie führen zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand, wechselnden Rechtsauslegungen und damit verbundenen permanenten Lernkosten bei gleichzeitig hohem Verstoß- und Anlastungsrisiko. Ein zentraler Ansatz hierfür ist eine Kodifikation der auf das notwendige Maß reduzierten EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP mit einem unbefristeten Anwendungsbereich und deren Vorliegen rechtzeitig vor Beginn der neuen Förderperiode;
- für die Einführung des Single-Audit-Prinzips;
- dafür, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr die Regelkonformität der Ausgaben nachweisen, sondern Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage von Output- und Ergebnisindikatoren einreichen müssen. Wenn die Regelkonformität der Ausgaben auch zukünftig nachzuweisen ist, sollten maximal zulässige Fehlerquoten politikfeldspezifisch und derart gestaltet werden, dass die Verwaltungsverfahren mit einem angemessenen Aufwand vollzogen werden können. Für den Bereich der heutigen 2. Säule der GAP würde dieses eine Erhöhung der derzeit maximal zulässigen Fehlerquote von 2 % bedeuten.

120. Die Bundesregierung sollte sich darüber hinaus gemeinsam mit den Landesregierungen dafür einsetzen:

- die Verwaltungseffizienz insbesondere bei flächenbezogenen Maßnahmen durch die verstärkte Nutzung digitaler Technologien sowie adäquater Monitoringsysteme zu verbessern. Grundsätzlich sollten Fördermaßnahmen für den Geförderten mit einer Pflicht zur Bereitstellung relevanter Daten in einer digitalen Datenbank einhergehen, um die Maßnahmen begleiten und später auch sachgerecht und effizient evaluieren zu können. Bei

der Ausgestaltung der Förderbedingungen ist darauf zu achten, dass dem keine Datenschutzgründe entgegenstehen.

4.4 Direktzahlungen und andere nicht auf gesellschaftliche Ziele ausgerichtete Zahlungen abbauen

121. Ineffiziente, v. a. an der landwirtschaftlichen Fläche orientierte Transferzahlungen binden derzeit einen großen Anteil des GAP-Budgets und stehen für die Adressierung gewichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen nicht mehr zur Verfügung. Der Abbau der Direktzahlungen ist somit eine wesentliche Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Neuausrichtung der GAP. Eine Adressierung der tatsächlichen gesellschaftlichen Herausforderungen wird nur gelingen, wenn diese nicht am Bedarf orientierten Zahlungen sukzessive, aber konsequent abgebaut werden. Um den politischen Widerstand gegen diesen Transformationsweg auf europäischer Ebene zu überwinden, müssen resultierende Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigt und teilweise kompensiert werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung:

- sich für einen vollständigen Abbau aller zu 100 % EU-finanzierten Direktzahlungen im Rahmen der GAP in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren einzusetzen. Dies schließt alle derzeitigen Direktzahlungskomponenten mit ein, wobei die über den EGFL verausgabten Greening- und Junglandwirteprämien mit Beginn der neuen Förderperiode einzustellen sind. Langfristig sollten lediglich Zahlungen für Landwirte in Gebieten gewährt werden, in denen die Flächenbewirtschaftung und damit verbundene Gemeinwohlleistungen wie etwa die Förderung der Biodiversität oder der Erhalt vielfältiger Kulturlandschaften ansonsten gefährdet wären (vgl. Kap. 2.3).

122. Für den Übergangszeitraum, in dem es noch Direktzahlungen gibt, empfiehlt der Beirat darüber hinaus:

- alle ggf. zu vollziehenden Einsparungen im EU-Agrarbudget bei den Direktzahlungen vorzunehmen und nicht bei den derzeit über den ELER programmierten Ziel- und Maßnahmenbereichen;
- die Umschichtungsmöglichkeit vom EGFL zum ELER über die gegenwärtigen 15 % hinaus auszudehnen;
- sich auf europäischer Ebene für eine optionale nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen bzw. gegebenenfalls für die Einführung optionaler national finanzierter Top-ups einzusetzen, um so die Akzeptanz für einen Ausstieg aus den Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen (vgl. Kap. 2.2);
- weitere Wege und Mittel zu finden, einer Kofinanzierung von Direktzahlungen kritisch gegenüberstehende Mitgliedstaaten für diese Option zu gewinnen. Möglichkeiten hierfür wären (a) geringere nationale Kofinanzierungssätze für die Mitgliedstaaten, in denen die Direktzahlungen heute deutlich unterdurchschnittlich sind, sodass de facto eine Konvergenz

des EU-finanzierten Anteils der Direktzahlungen erreicht würde und (b) Kompensationen auf anderen Politikgebieten innerhalb der GAP (z. B. Budgets für die Honorierung von Gemeinwohlleistungen, Konvergenz der Direktzahlungen) oder auch außerhalb der GAP (z. B. Strukturpolitik);

- die Option an die Produktion gekoppelter Direktzahlungen strikt auf die Erbringung eng definierter Gemeinwohlleistungen (vgl. Box 1) zu beschränken (z. B. Prämien für extensive Beweidung) und den Förderungsumfang an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen zu orientieren;
- sich gegen eine Kappung oder Degression der Direktzahlungen und gegen eine stärkere Förderung der ersten Hektare auszusprechen. Diese Modifikationen können die fehlende Zielorientierung der Direktzahlungen nicht beheben und führen zu unerwünschten Nebeneffekten (bspw. virtuellen Betriebsteilungen). Indem sie auf eine erhöhte gesellschaftliche Akzeptanz von Direktzahlungen setzen, stehen diese Modifikationen zudem einer konsequenten Neuausrichtung der GAP entgegen (vgl. Kap. 2.4).

123. Schließlich empfiehlt der Beirat, die Investitionsförderung grundsätzlich und ausschließlich auf Investitionskosten zu beschränken, die durch die Verfolgung von Gemeinwohlzielen wie etwa ein erhöhtes Umweltschutz- oder Tierwohlniveau entstehen.

4.5 Angebot zur Honorierung umwelt-, klima- und tierwohlbezogener Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft ausbauen

124. Das gegenwärtig in der GAP etablierte Instrumentarium zur Erreichung umwelt-, klima- und tierschutzpolitischer Ziele wird dem großen Handlungsdruck in diesen Bereichen nicht gerecht. Eine GAP, die ihrem ökologischen Nachhaltigkeitsanspruch, den internationalen Verpflichtungen und den steigenden ethischen Ansprüchen der Bevölkerung an die Nutztierhaltung gerecht werden will, erfordert daher ein deutlich effektiveres und effizienteres Angebot zur Honorierung von umwelt-, klima- und tierwohlbezogenen Gemeinwohlleistungen. Dies umfasst die Weiterentwicklung bestehender Instrumente ebenso wie die Integration neuer, innovativer Ansätze. Der Beirat empfiehlt:

- im Bereich des Moorschutzes einen neuen, auf Ebene der EU angesiedelten und EU-finanzierten Politikbereich schrittweise aufzubauen, in dessen Rahmen die Europäische Kommission durch Ausschreibungsverfahren THG-Emissionsminderung zu einem möglichst geringen Preis einkauft (vgl. WBAE und WBW 2016);
- die Förderung des Biodiversitätsschutzes in Offenlandschaften im Rahmen des Naturschutznetzwerkes Natura 2000 auszubauen. Für die Grundsicherung in Natura-2000-Gebieten und für darauf aufsattelnde naturschutzfachliche Aufwertungen in Form freiwilliger Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ohne Flächenkauf) ist auf europäischer Ebene ein eigenständiger Budgetanteil zu reservieren. Hiermit würden Schutz- und Aufwertungsmaßnahmen im EU-weiten Natura-2000-Netzwerk priorisiert und aus der

nationalen Mittelkonkurrenz genommen. Mitgliedstaaten würden sich auf diese Mittel mit zielgerichteten Programmen bei der Europäischen Kommission bewerben, womit auch ein Übergang zu einer sachlich begründeten Mittelverteilung innerhalb der GAP eingeführt würde (vgl. Kap. 3). Zur Wahrung der Ausgabendisziplin sind ggf. geringe nationale Kofinanzierungsanteile von 5 bis 10 % vorzusehen;

- den Mitgliedstaaten darüber hinaus vorzugeben, dass diese für zielgerichtete agrarumwelt- und klimapolitische Maßnahmen im Rahmen ihrer nationalen Strategiepläne mindestens so viele Finanzmittel bereitstellen, wie derzeit auf die Greeningprämie entfallen, d. h. 30 % der derzeitigen Direktzahlungen;
- heute schon existierende Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen als für verschiedene Lebensraumtypen maßgeschneiderte Instrumente weiterzuentwickeln und mit einem größeren Budget auszustatten. Hierbei ist den Herausforderungen einer zielorientierten Maßnahmengestaltung bei gleichzeitig nicht zu hohen Verwaltungskosten sowie der überbetrieblichen Vernetzung und räumlichen Gestaltung von extensiv genutzten Flächen für den Biodiversitätsschutz und von Landschaftsstrukturelementen Rechnung zu tragen. Insbesondere sollten:
 - Anreizinstrumente zur räumlichen Steuerung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen vermehrt zur Anwendung kommen, z. B. nach Bodengüte gestaffelte Prämien oder Boni für die Vernetzung von Vorrangflächen für Biodiversität;
 - ergebnisorientierte Honorierungsmodelle weiterentwickelt werden;
 - die Entwicklung kollektiver Ansätze des Umwelt- und Klimaschutzes forciert werden. Das niederländische Modell des kollektiv organisierten und regional koordinierten Vertragsnaturschutzes kann dabei als Vorbild dienen;
- die Verwaltungsbestimmungen im Bereich der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen derart zu ändern, dass (a) die mit stärker zielorientierten Maßnahmen einhergehenden höheren Kosten bei der regionalen Koordination etc. auch aus Mitteln der GAP finanziert werden können und (b) Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Laufzeiten der Maßnahmen unabhängig vom jeweiligen Fonds an der Zielsetzung zu orientieren;
- das Greening und Cross Compliance abzuschaffen und gleichzeitig das Ordnungs- und Fachrecht weiterzuentwickeln. Um durch den Wegfall von Cross Compliance entstehende Vollzugsdefizite zu vermeiden, sind die Weiterentwicklung des Ordnungs- und Fachrechts und dessen konsequenter Vollzug (Weiterentwicklung von Kontrollsystemen, Anpassung von Sanktionshöhen, etc.) zwingend notwendig, um den Erhalt von wertvollen Landschaftsstrukturen und artenreichen Grünlandbeständen sicherzustellen und insgesamt den Vollzug aller Bereiche des Fachrechts zu unterstützen, die ihre steuernde Wirkung bisher sehr stark aufgrund der Cross-Compliance-Regelung entfalten.

125. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat, die Möglichkeiten zur Honorierung von Tierwohlleistungen im Rahmen der GAP weiterzuentwickeln. Insbesondere empfiehlt der Beirat:

- die Schaffung einer Möglichkeit für diejenigen Mitgliedstaaten, deren ordnungsrechtliche Tierschutzstandards deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, einen Teil der hierdurch entstehenden Kosten durch staatliche Zahlungen im Rahmen des EGFL oder des ELER zu kompensieren;
- zur Honorierung von Tierwohlleistungen neben haltungsbezogenen vermehrt tierbezogene Indikatoren (bspw. Klauengesundheit, Zellzahl in der Milch, Gelenkentzündungen) heranzuziehen.

126. Schließlich empfiehlt der WBAE der Bundesregierung, sich für die Weiterentwicklung des WTO-Regelwerkes bezüglich ethischer und moralischer Belange (moral concerns) einzusetzen, so dass tierschutzbezogene Kennzeichnungsverpflichtungen und Importbeschränkungen unter klar und eng definierten Regeln erlaubt werden können.

4.6 Risikomanagement als unternehmerische Aufgabe verstehen

127. Es existiert eine Vielzahl von Strategien zum Umgang mit Risiken in der Landwirtschaft, deren Eignung je nach Betriebssituation und Betriebsleiterpräferenzen unterschiedlich ausfällt und über deren optimalen Einsatz nur auf einzelbetrieblicher Ebene entschieden werden kann. Staatliche Förderung sollte sich grundsätzlich auf die Handlungsfelder mit Marktversagen beschränken. Um das optimale betriebliche Risikomanagement nicht zu verzerren, sollten auch in diesen Fällen eine einseitige Förderung ausgewählter Risikomanagementinstrumente vermieden und vergleichbare Fördersätze für unterschiedliche Risikomanagementinstrumente angestrebt werden. Fördermaßnahmen sollten zeitlich begrenzt und prioritär auf eine Stärkung der Marktkräfte durch Informationsunterstützung, Transparenzschaffung und Infrastrukturbereitstellung ausgerichtet sein. In diesem Sinne sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der GAP-Verhandlungen für Folgendes einsetzen:

- Agrarpolitische Maßnahmen zur Unterstützung des Risikomanagements sollten wirtschaftliche Verlustgefahren eingrenzen und sind als solche klar von Einkommenspolitiken abzugrenzen. Die nach EU-Recht (ELER-VO Nr. 1305/2013) bei vielen Risikomanagementinstrumenten möglichen Fördersätze von bis zu 70 % der förderfähigen Kosten sind als zu hoch einzustufen und sollten im Rahmen der GAP-Reform EU-weit reduziert werden. Zudem sollte die Bundesregierung sowohl innerhalb der EU- als auch darüber hinausgehend auf internationaler Ebene für eine regelmäßige, rigorose Überprüfung der staatlichen Förderung von Risikomanagementinstrumenten im Hinblick auf potenzielle Wettbewerbsverzerrungen eintreten.
- Umgekehrt sollten einkommenspolitisch motivierte Direktzahlungen nicht als Risikomanagementinstrument verstanden werden. Sie leisten aufgrund ihrer fehlenden Orientierung an Einkommenshöhe und -volatilität keinen zielgerichteten Beitrag zur Reduzierung des Einkommensrisikos.
- Im Rahmen der GAP sollte mehr Gewicht auf die Förderung der Wissensvermittlung im Bereich des Risikomanagements gelegt werden. So gilt es, die Informationslage zur

Risikoexposition sowie das Wissen der Akteure in der gesamten Wertschöpfungskette insbesondere mit Blick auf neue(re) Risikomanagementinstrumente (indexbasierte Versicherungen, Futures, Warenterminmärkte Milch) zu stärken, um die einzelbetrieblichen Möglichkeiten zur optimalen Gestaltung des Risikomanagements zu verbessern und die Betriebe bei der Anpassung an geänderte wirtschaftliche und agrarpolitische Rahmenbedingungen zu unterstützen.

- Die EU-Krisenreserve sollte als Notfallinstrument gestärkt werden, indem nicht genutzte Mittel angespart werden können und die Reserve damit in die Lage versetzt wird, auch bei größeren Marktkrisen effektive Hilfe leisten zu können.
- Die verbliebenen staatlichen „Sicherheitsnetze“, z. B. in Form von Interventionspreisen, sollten regelmäßig hinsichtlich Notwendigkeit und Ausgestaltung⁵⁵ überprüft werden.
- Zur Verringerung des Politikrisikos sollten starke Änderungen in der politischen Rahmensetzung rechtzeitig kommuniziert (wie beim Ausstieg aus der Milch- und Zuckerquote geschehen) und im Falle eines Abbaus der Direktzahlungen in klar vorgegebenen Schritten vorgenommen werden. Auf diese Weise können Landwirte im Rahmen ihrer unternehmerischen Freiheiten frühzeitig Anpassungen vornehmen und Strukturbrüche vermieden werden.

128. Das BMEL sollte darüber hinaus auf Bundesebene

- den vorgegebenen Rahmen bei den Ad-hoc-Katastrophenhilfen so weiter entwickeln, dass privatwirtschaftliches Risikomanagement nicht verdrängt wird. Um mögliche Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Deutschlands zu vermeiden, sollte zudem eine bundesweit stärkere Vereinheitlichung der Entschädigungsberechnung und der Verfahren zur Identifizierung der Zielgruppen von Nothilfe (Prüfung der Bedürftigkeit und/oder Existenzgefährdung) vorgenommen werden;
- vor dem Hintergrund der mit dem zunehmenden Warenverkehr erhöhten Gefahr des Einschleppens invasiver Schaderreger mit hohem Schadpotential prüfen, ob und in welcher Form Entschädigungsregelungen (z. B. privatwirtschaftliche oder geförderte Pflichtversicherungen oder Fonds) auch bei pflanzlichen Krankheiten und Erregern zur Risikoreduzierung und zu einer effektiveren Seuchenprävention beitragen können.

4.7 Wissenssysteme und Innovationen stärken

129. Die Bewältigung der bestehenden Herausforderungen in den Bereichen des Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes bei gleichzeitiger Sicherung der elementaren Funktionen der Landwirtschaft, wie der Erzeugung sicherer und vielfältiger Lebensmittel, erfordert erhebliche

⁵⁵ Die Interventionsregelung bei Milchprodukten führte im Jahr 2017 zu einer starken Einlagerung von Magermilchpulver, obgleich der Milchpreis vergleichsweise hoch war (starke Milchfettnachfrage).

technologische wie auch organisatorische und institutionelle Innovationen und deren Implementierung in die Praxis. Obwohl diese Herausforderungen größtenteils privat und nationalstaatlich zu bewältigen sind, ergibt sich auch auf europäischer Ebene eine Reihe von Aufgaben, die wegen der Eigenschaft von Wissen als teilweise öffentlichen Gutes und der mitgliedstaatenübergreifenden Herausforderungen als Teil der GAP verstanden werden sollten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass

- die Verknüpfung von Problemlösung und Forschung, wie sie in der Europäischen Innovationspartnerschaft im Bereich der Landwirtschaft „EIP-Agri“ derzeit etabliert ist und im Rahmen derer Landwirte, Unternehmen der Agrarwirtschaft, Berater, Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure als Partner gemeinsam an Innovationen in der Landwirtschaft arbeiten, fortgeführt und hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Problembereiche regelmäßig evaluiert und entsprechend weiterentwickelt wird;
- durch die Forschungsförderung die Anpassungsfähigkeit der Betriebe gestärkt wird, um sie dabei zu unterstützen, ihre gesellschaftlichen Funktionen effektiv und effizient zu erfüllen und sich an veränderte Rahmenbedingungen, einschließlich der Änderung agrarpolitischer Rahmenbedingungen, anzupassen. Zudem sollte die Forschungsförderung die Transformation zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem erleichtern. Vor diesem Hintergrund sollte der in der Mitteilung der Kommission vom November 2017 enthaltene Fokus auf Resilienz bzw. Krisenfestigkeit⁵⁶ kritisch reflektiert werden, da sich dieser Fokus zu sehr auf die Erhaltung des Status Quo anstatt auf die Anpassung an zukünftige Herausforderungen bezieht;
- die breitere Nutzung von Forschungsergebnissen und Innovationen durch eine mitgliedstaatenübergreifende Kommunikation über stattfindende Forschungs- und Innovationsprozesse sowie über die ermittelten Erkenntnisse stärker als bisher forciert wird. Hierbei sind insbesondere Wege zu finden, wie einkommens- und forschungsschwächere Mitgliedstaaten effektiver als bisher an Innovationsprozessen partizipieren können.

4.8 Ländliche Entwicklung als übersektorale Aufgabe verstehen und stärken

130. Die Entwicklung ländlicher Räume nimmt in aktuellen Stellungnahmen agrarpolitischer Entscheidungsträger eine prominente Stellung ein. So ist die „Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten“ laut der Europäischen Kommission eines der drei wichtigsten Ziele der zukünftigen GAP (EU KOM 2017a: 13) und die Bundesregierung nennt „attraktive, lebenswerte und vitale ländliche Räume“ (BMEL 2015: 8) als erste Zielvorstellung in ihrem agrarpolitischen Leitbild. Die gegenwärtige Ausrichtung der GAP ebenso wie die Umsetzung in

⁵⁶ Diese Gleichsetzung offenbart sich insbesondere auch in der deutschen Übersetzung der Kommunikation vom 29. November 2017 (EU KOM 2017a).

Deutschland spiegelt diese Priorisierung aber nicht wider. Darüber hinaus besteht im Politikfeld ländliche Entwicklung ein Koordinierungsdefizit der verschiedenen raumwirksamen Politiken, eine erhebliche ausgeprägte Mehrebenenverflechtung, und der in den Mitgliedstaaten unterschiedlich große Handlungsbedarf bezüglich des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in der EU wird nicht adäquat berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung:

- sich dafür einzusetzen, dass, wenn die Entwicklung ländlicher Räume auch zukünftig ein Bereich der GAP bleibt, weiterhin hinreichende Möglichkeiten für die Umsetzung von über den Agrarsektor hinausreichenden Maßnahmen im Sinne einer territorialen, problemorientierten Politik bestehen;
- sich dafür einzusetzen, dass die EU ihre diesbezüglichen Politikmaßnahmen – stärker als dies bisher über unterschiedlich hohe Kofinanzierungssätze geschieht – auf jene Mitgliedstaaten und Regionen fokussiert, wo der Handlungsbedarf bezüglich des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in der EU besonders groß ist;
- sich dafür einzusetzen, dass Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb der oben genannten Regionen stärker als bisher in die Verantwortung der Mitgliedstaaten übergehen und somit zu einer sinnvollen Verringerung der Mehrebenenverflechtung und einer Verringerung der Transaktionskosten beizutragen;
- wenn eine Fokussierung der Förderung auf die Mitgliedstaaten mit besonders großem Handlungsbedarf nicht erfolgt, bei der Verteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer auch den regional unterschiedlichen Zustand des „sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten“ zu berücksichtigen;
- sich dafür einzusetzen, dass der Austausch über die verschiedenen raumwirksamen Politiken, die in der laufenden Periode durch den ELER, den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds und den EMFF untersetzt sind, intensiviert wird und dadurch eine bessere Abstimmung aufeinander erreicht wird.

4.9 Agrar- und Ernährungspolitik aufeinander abstimmen

131. Angesichts der Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und Ernährung innerhalb des Ernährungssystems sollten produktions- und konsumseitig ansetzende Politikmaßnahmen aufeinander abgestimmt werden, wenn (a) Wechselwirkungen zu erwarten sind, wie z. B. bei einer möglichen Reduzierung des Außenschutzes für tierische Produkte, oder (b) übergreifende Gemeinwohlziele durch komplementäre Steuerungsmechanismen in beiden Politikbereichen effektiver erreicht werden können. Letzteres ist insbesondere beim Klima-, teilweise aber auch beim Tierschutz der Fall. Aufgrund der internationalen Marktintegration der Land- und Ernährungswirtschaft bestehen hier nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten auf der Angebotsseite, sodass es sinnvoll sein kann, diese Ziele auch durch Maßnahmen zu verfolgen, die auf ein verändertes Ernährungsverhalten von Konsumenten zielen, insbesondere den verringerten Konsum von tierischen Produkten. Gegenwärtig erfolgt auf europäischer Ebene ein

auf diese Weise abgestimmter Einsatz von Steuerungsmaßnahmen beider Politikbereiche nicht. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die Kompetenz für eine verbraucherorientierte Ernährungspolitik derzeit vollumfänglich in den Händen der Mitgliedstaaten liegt.

132. Vor dem Hintergrund der in Kap. 2.8 dargelegten Überlegungen, des großen umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Handlungsbedarfs sowie der mit der Ernährung zusammenhängenden Gesundheitsproblematik empfiehlt der WBAE der Bundesregierung sich auf Ebene der EU dafür einzusetzen, dass

- agrarpolitische Entscheidungen im Rahmen der GAP routinemäßig auf ihre ernährungs- und gesundheitsseitigen Auswirkungen überprüft werden;
- konzeptionelle Fragen bezüglich einer komplementären, sowohl angebots- als auch konsumseitig ansetzenden Verfolgung von umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Gemeinwohlzielen adressiert werden. Zu klären ist insbesondere: a) Gibt es Bereiche der verbraucherorientierten Ernährungspolitik, für die innerhalb Europas ein Mehrwert besteht, sodass diese teilweise auch auf europäischer Ebene finanziert und gestaltet werden sollten? Und b) Mittels welcher institutionellen und prozessualen Strukturen kann dem Querschnittscharakter einer verbraucherorientierten Ernährungspolitik angemessen Rechnung getragen werden?

133. Darüber hinaus empfiehlt der WBAE der Bundesregierung auf Bundesebene (WBAE und WBW 2016, siehe auch das in Vorbereitung stehende Gutachten des WBAE zur Politik für eine nachhaltige(re) Ernährung):

- das verbraucherorientierte ernährungspolitische Instrumentarium konzeptionell weiterzuentwickeln und wesentlich stärker als bisher auch für umwelt-, klima- und tierwohlbezogene Gemeinwohlziele einzusetzen;
- Kompetenzen auf politischer Ebene für die Betrachtung des Sektors als Ernährungssystem zu stärken und Politiken für die Transformation zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem zu entwickeln.

4.10 Bestehende Handlungsspielräume für eine gemeinwohlorientierte Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen in Deutschland nutzen

134. Die GAP setzt als übergreifendes, auf europäischer Ebene etabliertes Politikfeld den grundlegenden Rahmen für die jeweilige mitgliedstaatliche Ausgestaltung der Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume. Die durch die GAP derzeit etablierte Förderpolitik ist dabei in Bezug auf die vielfältigen Herausforderungen wenig effektiv und wenig effizient. Sie sollte daher dringend entlang der in dieser Stellungnahme ausgeführten Grundsätze und Empfehlungen reformiert werden. Gleichzeitig gilt, dass die GAP bereits heute sehr viel mehr Spielraum für eine an gesellschaftlichen Zielen orientierte Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten bietet, als in Deutschland genutzt wird. Aus Sicht des WBAE sollten die in der gegenwärtigen ebenso wie

voraussichtlich in der zukünftigen Förderperiode nach 2020 bestehenden Handlungsspielräume konsequent genutzt werden. Im Einzelnen empfiehlt der Beirat der Bundesregierung:

- eine Erhöhung des Umschichtungssatzes von der 1. in die 2. Säule der GAP auf die EU-rechtlich derzeit möglichen 15 %;
- die Option an die Produktion gekoppelter Direktzahlungen bei strikter Ausrichtung auf die Erbringung von eng definierten Gemeinwohlleistungen zu nutzen und die Förderhöhe an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen zu orientieren (z. B. Prämien für extensive Beweidung);
- eine konsequente Gemeinwohlorientierung aller in der Nationalen Rahmenregelung erfassten Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, z. B. eine stärkere Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf Gemeinwohlziele;
- die Nutzung der GAK für den bundesweiten Ausbau der Honorierung von Tierwohlleistungen (vgl. WBA 2015), z. B. durch die Erweiterung des Maßnahmenkataloges im Bereich Tierwohl und die Zweckbindung eines bestimmten Anteils der Bundesmittel im Rahmen der GAK für Tierwohlmaßnahmen etwa durch die Einrichtung eines Sonderrahmenplans "Tierwohl in der Nutztierhaltung" mit einem eigenständigen Budget;
- den im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vorgesehenen GAK-Sonderrahmenplan „Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“ gemeinwohlorientiert umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass die Einrichtung dieses Sonderrahmenplans die Möglichkeiten der Honorierung umwelt-, klima- und tierwohlbezogener Gemeinwohlleistungen im Bereich der Landwirtschaft über die GAK nicht schmälert.

5 Fazit

135. Die in Kürze auf EU-Ebene anstehenden Entscheidungen werden die GAP bis Ende des nächsten Jahrzehnts prägen. Die Bundesregierung sollte die GAP-Reform sowie die darauffolgende Umsetzung in Deutschland als eine große Chance erkennen und nutzen, um die GAP aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent gemeinwohlorientiert auszurichten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

6 Literaturverzeichnis

- Agra-Europe (2017) Hogan: Mitgliedstaaten tragen Verantwortung für den EU-Agrarhaushalt. Agra-Europe 30/17: EU-Nachrichten 1.
- Alons G (2017) Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy* 24(11): 1604-1622.
- AMTF – Agricultural Markets Task Force (2016) Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain. Report of the Agricultural Markets Task Force. November 2016, Brussels.
- Augère-Granier ML (2016) Farm diversification in the EU. Briefing. PE 581.978. European Parliament Research Service (EPRS), 25-04-2016 <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/search.html?word=Farm+diversification+in+the+EU> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Balman A (1995) Pfadabhängigkeiten in Agrarstrukturentwicklungen - Begriff, Ursachen und Konsequenzen. Duncker & Humblot, Berlin.
- Balman A, Sahrbacher C (2014) Mehr als "Museumsprämien"? Zur Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik. IAMO Policy Brief No 14, Halle (Saale).
- Bailey A, Lang T, Schoen V (2016) Does the CAP still fit? Food Research Collaboration Policy Brief. <http://foodresearch.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/CAP-FRC-paper-FINAL-May-2016.pdf> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Bardají I, Garrido A (2016) State of play of risk management tools implemented by MS during the period 2014-2020: National and European frameworks. Research for Agri Committee. IP/B/AGRI/IC/2015_75, European Parliament, Brussels.
- Barlösius E (2016) Soziologie des Essens. Eine sozial- und kulturwissenschaftliche Einführung in die Ernährungsforschung. 3., durchgesehene Auflage. Beltz Juventa, Weinheim und Basel.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2017) Jahresbericht 2017, München. https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a522/f36/ORH-Bericht_2017.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018)
- Bennett H, Osterburg B, Nitsch H, Kristensen L, Primdahl J, Verschuur G (2006) Strengths and weaknesses of cross compliance in the CAP. *EuroChoices* 5(2): 51-57.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2017) Agrar-Report 2017. Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft, Juni 2017, Bonn – Bad Godesberg.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016) Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016, Berlin.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015) Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015, Berlin.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011) Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 04.10.2011). Bonn. https://www.etracker.com/lnkcnt.php?et=dQsrB9&url=http%3A%2F%2Fwww.bmel.de%2FSharedDocs%2FDownloads%2FLandwirtschaft%2FLaendlicheRaume%2FStrategiepapier.pdf%3F__blob%3DpublicationFile&lnkname=StrategieplanLaendlicheRaume (letzter Zugriff: 08.04.2018).

- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014a) Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020: Teil 1: Kapitel 1 und 2, CCI Nr. 2014DE16M8PA001, Stand: 15. September 2014. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014b) Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020: Teil 2: Kapitel 3 und 4, CCI Nr. 2014DE16M8PA001, Stand: 15. September 2014. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-2.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Butchart SH, Walpole M, Collen B, van Strien A, Scharlemann JP, Almond RE, Baillie JE, Bomhard B, Brown C, Bruno J, Carpenter KE, Carr GM, Chanson J, Chenery AM, Csirke J, Davidson NC, Dentener F, Foster M, Galli A, Galloway JN, Genovesi P, Gregory RD, Hockings M, Kapos V, Lamarque JF, Leverington F, Loh J, McGeoch MA, McRae L, Minasyan A, Hernández Morcillo M, Oldfield TE, Pauly D, Quader S, Revenga C, Sauer JR, Skolnik B, Spear D, Stanwell-Smith D, Stuart SN, Symes A, Tierney M, Tyrrell TD, Vié JC, Watson R (2010) Global biodiversity: indicators of recent declines. *Science* 328(5982): 1164-1168. doi: 10.1126/science.1187512.
- Campbell-Arvai V, Arvai J, Kalof L (2012) Motivating sustainable food choices: the role of nudges, value orientation, and information provision. *Environment and Behavior* 46(4): 453-475.
- COPA-COGECA (2017a) Copa und Cogeca äußern sich gegenüber EU-Landwirtschaftsministern zu zentralen Aspekten der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Pressemitteilung vom 23.01.2017. www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1612845&fmt=pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- COPA-COGECA (2017b) Copa and Cogeca regret European Parliament's vote on the delegated act on simplification of greening measures under the CAP, saying it does not amount to real simplification. Press release, 14.06.2017. <http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1708212&fmt=pdf> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Council of the European Union (2017) Meeting of the Ministers of agriculture of the Visegrad Group countries and Bulgaria, Romania and Slovenia (VG4+3) (Nadarzyn near Warsaw, 2 June 2017) – Information from the Polish delegation. Note from the General Secretariat of the Council to Delegations, 10926/17, 4 July 2017, Brussels.
- Darmon N, Drewnowski A (2015) Contribution of food prices and diet cost to socioeconomic disparities in diet quality and health: a systematic review and analysis. *Nutrition Reviews* 73(10): 643-660.
- Daugbjerg C, Swinbank A (2016) Three decades of policy layering and politically sustainable reform of the European Union's Agricultural Policy. *Governance* 29(2): 265-280.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2017a) FNSEA und DBV für starke EU-Agrarpolitik und ein ambitioniertes Agrarbudget. Pressemitteilung vom 13.01.2017. <http://www.bauernverband.de/fnsea-und-dbv-fuer-starke-eu-agrarpolitik-und-ein-ambitioniertes-agrarbudget> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

- DBV – Deutscher Bauernverband (2017b) Leguminosenanbau in Gefahr. Rukwied und Lambert appellieren an EU-Parlamentarier. <http://www.bauernverband.de/dbv-und-fnsea-fordern-zurueckweisung-der-verordnung-zum-greening> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- DBV – Deutscher Bauernverband (2015) Memorandum. Gestaltung der GAP bis 2020 und nach 2020. Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbands vom 8. Dezember 2015. <http://www.bauernverband.de/gap-memorandum-2020> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Deppermann A, Grethe H, Offermann F (2014) Distributional effects of CAP liberalisation on western German farm incomes: an ex-ante analysis. *European Review of Agricultural Economics* 41(4): 605-626.
- de Witte T, Latacz-Lohmann U (2014) Was kostet das Greening. *Top Agrar* 4: 36-41.
- Deter A (2017) Rukwied und Lambert wollen heutiges Direktzahlungen-System für alle verteidigen. *Top agrar online* Meldung vom 21.11.2017. <https://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Rukwied-und-Lambert-wollen-heutiges-Direktzahlungen-System-fuer-alle-verteidigen-8891619.html> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit (2011) The future of rural development policy, *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, Brief no. 4. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/04_en.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- DGE – Deutsche Gesellschaft für Ernährung (2017) So dick war Deutschland noch nie. Ergebnisse des 13. DGE-Ernährungsberichts zur Übergewichtsentwicklung. Pressemitteilung, März 2017. <http://www.dge.de/presse/pm/so-dick-war-deutschland-noch-nie/> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- DLG – Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (2017) *Landwirtschaft 2030 – 10 Thesen*. Januar 2017, Frankfurt am Main. <http://www.dlg.org/landwirtschaft2030> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Duden C, Offermann F (2017) Wie groß sind die Risiken wirklich? Empirisch Analysen zur Risikoexposition landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland. Vortrag anlässlich der 3. Informationstage der Thünen-Institute BW, LR und MA "Risiko" am 29. November 2017, Braunschweig.
- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (2017) Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V., Ansbach.
- EFSA – European Food Safety Authority (2017) Scientific Opinion on application EFSA-GMO-BE-2013-117 for authorisation of genetically modified maize MON 87427×MON 89034×NK603 and subcombinations independently of their origin, for food and feed uses, import and processing submitted under Regulation (EC) No1829/2003 by Monsanto Company. *EFSA Journal* 15(8): 4922.
- EPHA – European Public Health Alliance (2016) A CAP for healthy living. Mainstreaming health in the EU Common Agricultural Policy. https://epha.org/wp-content/uploads/2016/03/A-CAP-for-Healthy-Living_EPHA_2016.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Erjavec K, Erjavec E (2015) ‚Greening the CAP‘ – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014-2020 CAP reform documents. *Food Policy* 51: 53-62.
- EU KOM – Europäische Kommission (2018) ESIF 2014-2020 Finances Planned Details. Brüssel. Internetseite European Structural and Investment Funds. https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq?category=dataset&view_name=ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS (letzter Zugriff: 08.04.2018).

- EU KOM – Europäische Kommission (2017a) Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29.11.2017, COM (2017) 713 final, Brüssel.
- EU KOM – Europäische Kommission (2017b) Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen. COM (2017) 358, Brüssel.
- EU KOM – Europäische Kommission (2017c) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verpflichtungen zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen im Rahmen der Regelung für Ökologisierungszahlungen (grüne Direktzahlungen). COM (2017) 152 final, Brüssel.
- EU KOM – Europäische Kommission (2017d) Grundursachen und getroffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, COM(2017) 124 final, Brüssel.
- EU KOM – Europäische Kommission (2016a) Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: State of play as at June 2016. Information note. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/simplementation-decisions-ms-2016_en.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- EU KOM – Europäische Kommission (2016b) Annex 1: Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) No. 73/2009 (Financial Year 2015). Brussels.
- EU KOM – Europäische Kommission (2013) Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik No. 5, Dezember 2013. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- EU KOM – Europäische Kommission (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final), Brussels.
- EU SCAR (2012) Agricultural knowledge and innovation systems in transition. A reflection paper. Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), Collaborative Working Group AKIS, Brussels.
- EUPHA – European Public Health Association (2017) Healthy and Sustainable Diets for European Countries. <https://biblio.ugent.be/publication/8521128/file/8521129.pdf> (letzter Zugriff: 08.04.2018)
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2018a) Future of the CAP. Briefing Paper, March 2018, Luxembourg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2018b) Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe – Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus. Sonderbericht Nr. 10/2018, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017a) Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist. Sonderbericht Nr. 21/2017 vom 12.12.2017, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017b) EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden. Sonderbericht Nr. 10/2017 vom 29.07.2016. Luxemburg.

- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017c) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Ergebnisse verstärkt werden. Sonderbericht Nr. 16/2017. Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017d) Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2016. Amtsblatt der Europäischen Union C 322.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2016) Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten? Sonderbericht Nr. 01/2016 vom 07.04.2016. Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2013) Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ („Single Audit“) -- Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme. Sonderbericht Nr. 16/2013, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2003) Sonderbericht Nr. 14/2003 über die Messung landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission, Luxemburg.
- Eurostat (2017a) Overweight and obesity. BMI statistics. Data presentation from the European health interview survey (EHIS) conducted between 2013 and 2015. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Eurostat (2017b) Konsumausgaben der privaten Haushalte nach Verwendungszwecken 1975-2016 (COICOP-Dreisteller) (nama_10_co3_p3). http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nama_10_co3_p3 (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Eurostat (2017c) LUCAS – Bodenbedeckungs- / Bodennutzungsstatistik. Überblick über die Bodenbenutzung nach NUTS-2-Regionen (lan_use_oww). <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lucas/data/database> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2016) Maßgebliche Einflussfaktoren für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020. Initiativstellungnahme. NAT/682 – EESC-2016-00801-00-00-AC-TRA (EN). Brüssel.
- Fährmann B, Grajewski R (2018) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of rural development programmes? Beitrag zum 162. EAAE-Seminar, 26.-27.04.2018, Budapest.
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40(4): 541-572.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzung. Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig.
- Falkenberg K (2016) Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. EPSC Strategic Note. European Commission, European Political Strategy Centre, Brussels.
- FAO – Food and Agricultural Organization (2017) SOFI 2017 - The State of Food Security and Nutrition in the World. <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/> (letzter Zugriff: 16.01.2018).
- Feindt PH, Krämer C, Früh-Müller A, Wolters V, Pahl-Wostl C, Heißenhuber A, van Bers C, Thomas F, Purnhagen K (2018a) Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor, Springer, im Erscheinen.

- Feindt PH, Krämer C, Früh-Müller A, Wolters V, Pahl-Wostl C, Heißenhuber A, van Bers C, Thomas F, Purnhagen K (2018b) Der Status quo ist keine Option – Vorschlag für eine zukunftsfähige Architektur der Agrarpolitik. *Natur und Landschaft* 6: 280-285.
- Fekete C, Weyers S (2016) Soziale Ungleichheit im Ernährungsverhalten. Befundlage, Ursachen und Interventionen. *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 2/2016: 197-205. doi: 10.1007/s00103-015-2279-2.
- Forstner B, Zavyalova E (2016) Small is beautiful? Was wissen wir überhaupt noch über die Betriebsstruktur in der Landwirtschaft und deren Vielfalt? In: Lange J (Hrsg.). *Small is beautiful? Betriebsgrößen und multifunktionale Landwirtschaft*. Loccumer Protokoll 05/16: 40-64.
- Fresco LO, Poppe KJ (2016) *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen University Research, Wageningen.
- Garvert H (2017) *Determinanten der Pachtpreise in Deutschland – Biogasförderung und Direktzahlungen im Fokus*. Dissertation, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2016). *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherungen in Deutschland*. Stand: November 2016, Berlin. <https://www.gdv.de/resource/blob/8942/fa2dc37ecb8fafbb8b6fe7c2ae1a10d1/publikation--landwirtschaftliche-mehrgefahrenversicherung-fuer-deutschland-data.pdf> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Gelauff G, Grilo I, Lejour A (eds.) (2008) *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Springer, Heidelberg.
- Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition (2016) *Food systems and diets: facing the challenges of the 21st century*. Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition, London.
- Gömann H, Bender A, Bolte A, Dirksmeyer W, Englert H, Feil J-H, Frühauf C, Hauschild M, Kregel S, Lilienthal H, Löpmeier F-J, Müller J, Mußhoff O, Natkhin M, Offermann F, Seidel P, Schmidt M, Seintsch B, Steidl J, Strohm K, Zimmer Y (2015) *Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*. Thünen Report 30, Thünen-Institut, Braunschweig.
- Gómez MI, Barrett CB, Raney T, Pinstrup-Andersen P, Meerman J, Croppenstedt A, Carisma B, Thompson B (2013) Post-green revolution food systems and the triple burden of malnutrition. *Food Policy*, 42: 129-138.
- Gravert C, Kurz V (2017) *Nudging à la carte – A field experiment on food choice*. Working Paper in Economics No. 690, University of Gothenburg, Department of Economics, Gothenburg.
- Grethe H (2008) *Agriculture Policy: What Roles for the EU and the Member States?* In: Gelauff G, Grilo I, Lejour A (eds.) *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Springer, Heidelberg: 191-218.
- Haber W (1998) *Nutzungsdiversität als Mittel zur Erhaltung von Biodiversität*. Berichte der Bayer. Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL): 71-76.
- Haber W (1971) *Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung*. Bayer. Landwirtschaftl. Jahrbuch 48, Sonderheft 1: 19-35.
- Habermann H, Ernst C (2010) *Entwicklungen und Bestimmungsgründe der Landpachtpreise in Deutschland*. *Berichte über Landwirtschaft* 88(1): 57-85.
- Hart K (2015a) *Green direct payments – implementation choices of nine Member States and their environmental implications*. IEEP, London.

- Hart K (2015b) The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform. In: Swinnen J. (ed.) The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An imperfect storm. Rowman & Littlefield International, Brussels: 245-276.
- Hart K, Mottershead D, Tucker G, Underwood E, Maréchal A, Menet L, Martin I, Dayde C, Bresson C, Deniel E, Sanders J, Röder N, Osterburg B, Klages S (2017) Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment: final report. European Commission, Luxembourg.
- Hass AL, Kormann UG, Tschardt T, Clough Y, Baillod AB, Sirami C, Fahrig L, Martin J-L, Baudry J, Bertrand C, Bosch J, Brotons L, Burel F, Georges R, Giralt D, Marcos-García MA, Ricarte A, Siriwardena G, Bata'ry P (2018) Landscape configurational heterogeneity by small-scale agriculture, not crop diversity, maintains pollinators and plant reproduction in western Europe. *Proc. R. Soc. B* 285: 20172242. doi: 10.1098/rspb.2017.2242.
- Hawkes C, Friel S, Lobstein T, Lang T (2012) Linking agricultural policies with obesity and noncommunicable diseases. A new perspective for a globalizing world. *Food Policy* 37: 343-353.
- Hawkesworth S, Dangour AD, Johnston D, Lock K, Poole N, Rushton J, Uauy R, Waage J (2010) Feeding the world healthily: the challenge of measuring the effects of agriculture on health. *Phil. Trans. R. Soc. B* (2010) 365: 3083-3097. doi: 10.1098/rstb.2010.0122.
- Heißenhuber A, Haber W, Krämer C (2015) Umweltprobleme der Landwirtschaft. 30 Jahre SRU-Sondergutachten – eine Bilanz. Umweltbundesamt Texte 28/2015, Dessau-Roßlau.
- Hennig S (2017) Der Einfluss agrar- und energiepolitischer Förderprogramme auf landwirtschaftliche Boden- und Pachtmärkte. Dissertation. Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel.
- Hennig S, Breustedt G (2018) The incidence of agricultural subsidies on rental rates for grassland. *Journal of Economics and Statistics*, forthcoming.
- Hill B, Bradley BD (2015) Comparison of farmers' incomes in the EU member states (IP/B/AGRI/IC/2014-68). European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2017) Nutrition and food systems - A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2014) Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- Hollands GJ, Bignardi G, Johnston M, Kelly MP, Ogilvie D, Petticrew M, Prestwich A, Shemilt I, Sutton S, Marteau TM (2017) The TIPPME intervention typology for changing environments to change behaviour. *Nature Human Behaviour*, 1 (0140). <https://doi.org/10.1038/s41562-017-0140>.
- Hollands GJ, Shemilt I, Marteau TM, Jebb SA, Kelly MP, Nakamura R, Suhrcke M, Ogilvie D (2013) Altering micro-environments to change population health behaviour: towards an evidence base for choice architecture interventions. *BMC Public Health* 13: 1218. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1218>.
- Holzschuh A, Steffan-Dewenter I, Tschardt T (2010) How do landscape composition and configuration, organic farming and fallow strips affect the diversity of bees, wasps and their parasitoids? *Journal of Animal Ecology* 79: 491-500.

- Hungarian Ministry of Agriculture (2017) V4 statement in the interest of preserving agricultural funding. Press release, October 11, 2017. <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-agriculture/news/v4-statement-in-the-interests-of-preserving-agricultural-funding> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- IPES – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2016a) Towards a common food policy for the European Union. A three-year participatory process of Research, Reflection and Citizen Engagement. iPES FOOD, December 2016.
- IPES – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2016b) The Agriculture-food-health nexus. Working Draft. Orientation Paper for Policy Lab 1: A Common Food Policy for Europe. iPES FOOD, June 2016.
- Isermeyer F (2014) Künftige Anforderungen an die Landwirtschaft – Schlussfolgerungen für die Agrarpolitik. Thünen Working Paper 30, Thünen-Institut, Braunschweig.
- Jones AD, Ejeta G (2016) A new global agenda for nutrition and health: the importance of agriculture and food systems. *Bulletin World Health Organization* 94(3): 228–229. <https://doi.org/10.2471/BLT.15.164509>.
- Kahneman D (2011) *Thinking, fast and slow*, 1. ed., Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Karl H, Noleppa S (2017) Umweltstandards und zusätzliche Auflagen in der deutschen Landwirtschaft. Eine Analyse und Hochrechnungen für durchschnittliche Betriebe und den Sektor. HFFA Research Paper 05/2017. http://www.bauernverband.de/mediaarchiv/grab_pic_chris.php?id=707618 (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Kay A (2003) Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy* 10(3): 405-420.
- Kilian S, Antón J, Salhofer K, Röder N (2012) Impacts of 2003 CAP reform on land rental prices and capitalization. *Land Use Policy* 29(4): 789–797.
- Kingreen T (2016) Art. 168 [Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus]. In: Calliess C, Ruffert M (Hrsg.) *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. Auflage 2016, C.H.BECK, München, S. 1804-1816.
- Klaiber A, Salhofer K, Thompson S (2017). Capitalization of the SPS into agricultural land rental prices under harmonization of payments. *Journal of Agricultural Economics* 68(3): 710-726.
- Landesrechnungshof Brandenburg (2017) Jahresbericht 2017, Potsdam. http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Jahresbericht_%202017_des_Landesrechnungshofes_Brandenburg.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Landesrechnungshof Brandenburg (2016) Jahresbericht 2016, Potsdam. http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/JB%202016%20-%20Endfassung.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2017) Bemerkungen 2017 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2015 und Stellungnahme 2016 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020, Kiel. <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bm2017.pdf> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Lang T, Barling D, Caraher M (2009) *Food Policy: Integrating Health, Environment and Society*. OUP, Oxford.
- Latacz-Lohman U, Schmid JC, Schulze Pals L (2017) EU-Agrarpolitik 2020. Wohin geht die Reise? *Top Agrar* 6: 34–37.

- Latacz-Lohmann U, Recke G, Wolf H (2001) Die Wettbewerbsfähigkeit des ökologischen Landbaus: Eine Analyse mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit. *Agrarwirtschaft – German Journal of Agricultural Economics* 50(7): 433-438.
- Lehmann N (2017) EU-Agrarrat: Topthemen Intervention und GAP. *Agrarheute online* Meldung vom 10.10.2017. <https://www.agrarheute.com/politik/eu-agrarrat-topthemen-intervention-gap-539207> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Lowe P, Feindt PH, Vihinen H (2010) Introduction: Greening the countryside? Changing frameworks of EU agricultural policy. *Public Administration* 88(2): 287-295.
- Maes J, Barbosa A, Baranzelli C, Zulian G, Batista e Silva F, Vandecasteele I, Hiederer R, Liqueste C, Paracchini ML, Mubareka S, Jacobs-Crisioni C, Castillo CP, LAvalle C (2015) More green infrastructure is required to maintain ecosystem services under current trends in land-use change in Europe. *Landscape Ecology* 30(3): 517–534. doi: 10.1007/s10980-014-0083-2.
- Mahé LP, Bureau C (2016) Research for AGRI Committee – The Future of market measures and risk management schemes. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1. European Parliament, Brussels: 87-219.
- Marteau TM, Ogilvie D, Roland M, Suhrcke M, Kelly MP (2011) Judging nudging: can nudging improve population health? *BMJ* 342: d228. <https://doi.org/10.1136/bmj.d228>.
- Martínez J (2016a) Art. 38 [Binnenmarkt für die Landwirtschaft und die Fischerei]. In: Calliess C, Ruffert M (Hrsg.) *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. Auflage 2016, C.H.BECK, München: 756-767.
- Martínez J (2016b) Art. 39 [Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik]. In: Calliess C, Ruffert M (Hrsg.) *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. Auflage 2016, C.H.BECK, München: 768-773.
- Matthews A (2018) National co-financing of CAP direct payments. *European Policy Analysis 2018: 3*, Swedish Institute for European Policy Studies. <http://www.sieps.se/en/publications/2018/national-co-financing-of-cap-direct-payments/> (letzter Zugriff 08.04.2018).
- Matthews A (2016) Research for AGRI Committee – The future of direct payments. In: *Research for Agri Committee – CAP reform post-2020 – challenges in agriculture. Workshop documentation*. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1. European Parliament, Brussels: 3-86.
- Menghi A, de Roest K, Porcelluzzi A, Deblitz C, von Davier Z, Wildegger B, de Witte T, Strohm K, Garming H, Dirksmeyer W, Zimmer Y, Bölling D, van Huylenbroek G, Mettepenningen E (2014) Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety. Study commissioned by the European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Final report, AGRI-2011-EVAL-08.
- Meyer-Hamme SEK, Lambertz C, Gault M (2016) Does group size have an impact on welfare indicators in fattening pigs? *Animal* 10(1): 142-149. doi: 10.1017/S1751731115001779.
- Müller MJ, Lange D, Landsberg B, Plachta-Danielzik S (2010) Soziale Ungleichheit im Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen. *Ernährungs Umschau* 2/2010: 78-83.
- Mußhoff O, Hirschauer N (2016) *Modernes Agrarmanagement: Betriebswirtschaftliche Analyse- und Planungsverfahren*, 4. Aufl., Vahlen, München.
- Neumann H, Dierking U, Taube F (2017) Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft* 95(3). doi: 10.12767/buel.v95i3.174.

- Nitsch H, Röder N, Oppermann R, Milz E, Baum S, Lepp T, Kronenbitter J, Ackermann A, Schramek J (2017) Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. BfN Skripten 472. BfN, Bonn.
- N.N. (2017) Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung, 31.03.2017, o.O. https://www.saarland.de/dokumente/thema_landwirtschaft/Neuausrichtung-Umsetzung-LE_endg.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- OECD (2007) OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume. Deutschland. OECD Publications, Paris.
- OECD (2003) Farm household income. Issues and policy responses. OECD Publications, Paris.
- Pe'er G, Dicks LV, Visconti P, Arlettaz R, Báldi A, Benton TG, Collins S, Dieterich M, Gregory RD, Hartig F, Henle K, Hobson PR, Kleijn D, Neumann RK, Robijns T, Schmidt J, Shwartz A, Sutherland WJ, Turbé A, Wulf F, Scott AV (2014) EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344(6188): 1090-1092. doi: 10.1126/science.1253425.
- Pe'er G, Lakner S, Müller R, Passoni G, Bontzorlos V, Clough D, Moreira F, Azam C, Berger J, Bezak P, Bonn A, Hansjürgens B, Hartmann L, Kleemann J, Lomba A, Sahrbacher A, Schindler S, Schleyer C, Schmidt J, Schüler S, Sirami C, von Meyer-Höfer M, Zinngrebe Y (2017) Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Leipzig.
- Pe'er G, Zinngrebe Y, Hauck J, Schindler S, Dittrich A, Zingg S, Tschardt T, Oppermann R, Sutcliffe LME, Sirami C, Schmidt J, Hoyer C, Schleyer C, Lakner S (2016) Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation letters* 10: 517–530. doi:10.1111/conl.12333.
- Pingali P (2015) Agricultural policy and nutrition outcomes – getting beyond the preoccupation with staple grains. *Food Security* 7(3): 583-591. <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0461-x>.
- Plankl R, Weingarten P, Nieberg H, Zimmer Y, Isermeyer F, Krug J, Haxsen G (2010) Quantifizierung "gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen" der Landwirtschaft. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, 01/2010, Braunschweig.
- Priebe R (2017) Art. 39 [Ziele gemeinsamer Agrarpolitik]. In: Grabitz E, Hilf M, Nettesheim M (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, 62. Ergänzungsaufgabe, Juli 2017. C.H.BECK, München: 1-17.
- Rat der Europäischen Union (2018) Debatte über die GAP nach 2020 auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ – Gedankenaustausch des Rates. Vermerk an den Sonderausschuss Landwirtschaft/Rat, 5241/18, Brüssel, 17. Januar 2018.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) Beratende Äußerung. Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Renner B (2015) Ernährungsverhalten 2.0. Veränderungen durch explizite und implizite Interventionen. *Ernährungs Umschau* 1/2015: M36-46.
- Richner N, Holderegger R, Linder HP, Walter T, Westerman P (2015) Reviewing change in the arable flora of Europe. A meta-analysis. *Weed Res* 55(1): 1-13. <https://doi.org/10.1111/wre.12123>.
- Roederer-Rynning C (2015) COMAGRI and the 'CAP after 2013' Reform: In search of a collective sense of purpose. In: Swinnen J (ed.). *The political economy of the Common Agricultural Policy. An imperfect storm*. Rowman & Littlefield International, Brussels: 331-356.

- Ropohl G (2010) Das Misstrauen in der Technikdebatte. In: Maring M (Hrsg.). Vertrauen – zwischen sozialem Kitt und der Senkung von Transaktionskosten. KIT Scientific Publishing, Karlsruhe: 115-132.
- Sächsischer Rechnungshof (2016) Jahresbericht 2016 des Sächsischen Rechnungshofs, Band I. <http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/518.htm> (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Sahrbacher A, Hristov J, Brady M (2017) A combined approach to assess the impacts of Ecological Focus Areas on regional structural development and agricultural land use. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies* 98(3): 111-144.
- Sahrbacher C, Sahrbacher A, Balmann A, Ostermeyer A, Schönau F (2012) Capping direct payments in the CAP: another paper tiger? Kappung der Direktzahlungen: Noch ein Papiertiger? *EuroChoices*: 11(3): 10-15.
- Schienkiewitz A, Brettschneider AK, Damerow S, Schaffrath Rosario A (2018) Übergewicht und Adipositas im Kindes- und Jugendalter in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. *Journal of Health Monitoring* 3(1). doi: 10.17886/RKI-GBE-2018-005.
- Sibhatu KT, Qaim M (2017) Rural food security, subsistence agriculture, and seasonality. *PLOS ONE* 12(10): e0186406. doi: 10.1371/journal.pone.0186406.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016. https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Sonntag WI, Martínez J, Spiller A (2017) Prozessqualitäten in der WTO: Ein Vorschlag für die reliable Messung von moralischen Bedenken am Beispiel des Tierschutzes. *Agrar- und Umweltrecht* 47(3): 81-88.
- Statistisches Bundesamt (2017a) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer, Agrarstrukturerhebung 2016, Fachserie 3, Reihe 2.1.8 – 2016.
- Statistisches Bundesamt (2017b) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Eigentums- und Pachtverhältnisse Agrarstrukturerhebung, Fachserie 3, Reihe 2.1.6 – 2016.
- Stecher K, Forstner B (2015) Analyse der Betriebs- und Unternehmensstrukturen in der deutschen Landwirtschaft: Zwischenbericht eines Forschungsprojektes. Thünen Working Paper 39. Braunschweig. doi: 10.3220/WP_39_2015.
- Sutcliffe LME, Batáry P, Kormann U, Báldi A, Dicks LV, Herzon I, Kleijn D, Tryjanowski P, Apostolova I, Arlettaz R, Aunins A, Aviron S, Balezentiené L, Fischer C, Halada L, Hartel T, Helm A, Hristov I, Jelaska SD, Kaligarić M, Kamp J, Klimek S, Koorberg P, Kostjukova J, Kovacs-Hostyánszki A, Kuemmerle T, Leuschner C, Lindborg R, Loos J, Maccherini S, Marja R, Mathé O, Paulini I, Proença V, Rey-Benayas J, Sans FX, Seifert C, Stalenga J, Timaeus J, Török P, van Swaay C, Viik E, Tschardt T (2015) Harnessing the biodiversity value of Central and Eastern European farmland. *Diversity Distrib.* 21(6): 722-730. doi: 10.1111/ddi.12288.
- Swinnen J (2015) An Imperfect Storm in the Political Economy of the Common Agricultural Policy. In: Swinnen, J. (ed.). *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An imperfect storm.* Rowman & Littlefield International, Brussels: 443-484.
- Taube F (2016) Emissionen, Ressourceneffizienz und Betriebsgröße. In: Lange J (Hrsg.). *Small is beautiful? Betriebsgrößen und multifunktionale Landwirtschaft.* *Loccumer Protokoll* 05/16: 81-103.
- Thaler RH, Sunstein CR (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.* Yale University Press, New Haven.

- The Netherlands Presidency (2016) Food for the future – the future of food. Discussion paper of the Netherlands Presidency. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/24/food-of-the-future-the-future-of-food> (letzter Zugriff: 08.04.2018)
- The Netherlands Scientific Council for Government Policy (2016) Towards a food policy, WRR-report, The Hague. English translation of the report 'Naar een voedselbeleid' published in 2014 (<https://english.wrr.nl/publications/reports/2016/12/13/towards-a-food-policy>) (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- Tietz A, Grajewski R (2016) Abschnitt VI: EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel. In: Karl H, Untiedt G (Hrsg.) Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Loseblattwerk mit 68. Aktualisierung 2016, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, S. 43.
- Tscharntke T, Klein AM, Kruess A, Steffan-Dewenter I, Thies C (2005) Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity – ecosystem service management. *Ecology Letters* 8: 857-874. <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2005.00782.x>.
- van Rijn T (2015) Art. 39 Ziel gemeinsamer Agrarpolitik. In: von der Groeben H, Schwarze J, Hatje A (Hrsg) *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 1541-1544.
- Verbände-Plattform (2018) Die EU-Agrarpolitik muss gesellschaftlichen Mehrwert bringen. Für Umwelt, biologische Vielfalt, Tierschutz und wirtschaftliche Perspektiven für bäuerliche Betriebe und ländliche Gemeinschaften. Gemeinsame Forderungen der Plattform-Verbände. Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. März 2018. http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Agrarpolitik/Plattform-Verb%20nde_2018-03_Stellungn_zur_KOM-Mitteilung.pdf (letzter Zugriff: 08.04.2018).
- von Cramon-Taubadel S (2017) The Common Agricultural Policy and the next EU budget. Reflection paper No. 2: Re-adjusting the goals of the CAP. Paper prepared for Expert Workshop "CAP and the next MFF". Bertelsmann Stiftung, Brussels.
- von Meyer-Höfer (2016) Small is beautiful? Zum Zusammenhang von Betriebsgröße und Tierwohl. In: Lange J (Hrsg.). *Small is beautiful? Betriebsgrößen und multifunktionale Landwirtschaft*. *Loccumer Protokoll* 05/16: 107-120.
- Walls HL, Cornelsen L, Lock K, Smith RD (2016) How much priority is given to nutrition and health in the EU Common Agricultural Policy? *Food Policy* 59: 12-23.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011a) Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011b) Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Stellungnahme, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2010) EU-Agrarpolitik nach 2013 - Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Gutachten, Berlin.

- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2008) Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2005a) Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2005b) Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung, KOM (2004)490, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2003) Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (1998a) Agenda 2000: Zukunftsweg der Agrarpolitik. Kurzstellungnahme, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (1998b) Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrarwirtschaft. Gutachten, Berlin.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (1997) Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. Gutachten, Berlin.
- WBA, WBD, SRU – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA), Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD), Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU), (2013) Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen. Kurzstellungnahme, Berlin.
- WBAE, WBW – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung. Gutachten, Berlin.
- Weinberger-Miller P (2013) Einkommenssicherung und -entwicklung durch Diversifizierung in der Landwirtschaft. Bedeutung und Entwicklungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe, die regionale Wertschöpfung und die Lebensqualität im ländlichen Raum. Bericht zum Forschungsvorhaben. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Heft 1/2013, Freising-Weihenstephan.
- Weinberger-Miller P (2011) Der bäuerliche Familienbetrieb in Bayern - Situation und Perspektiven. Forschungsbericht. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Freising-Weihenstephan.
- Weingarten P (2017) Agrarpolitik [Vorabveröffentlichung]. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. ARL, Hannover.
- Weingarten P (2011) Werden die Vorschläge der Kommission den Herausforderungen in ländlichen Räumen gerecht? Loccumer Protokoll 03/11: 183-191.
- Weingarten P, Fähmann B, Grajewski R (2015) Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. Verlag der ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover: 23-49.
- Weingarten P, Rudloff B (i.V.) Die Gemeinsame Agrarpolitik. In: Becker P, Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union.
- WHO – Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro für Europa (2014) Europäischer Aktionsplan Nahrung und Ernährung (2015-2020), EUR/RC64/14, Kopenhagen.