

Neustart oder Rückschritt?

Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann



Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann

Eine Analyse der ökologischen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Spielräume bei der Umsetzung in Deutschland: bis zu 3 Mrd. Euro für Klima und Umwelt

Autor: **Prof. Dr. Sebastian Lakner**

Hamburg, im Februar 2021

Sebastian Lakner ist Professor für Agrarökonomie an der Universität Rostock und spezialisiert auf die Effizienzanalyse im ökologischen Landbau sowie Themen der europäischen Agrar- und Umweltpolitik. Er hat als landwirtschaftlicher Sachverständiger in der FFH-Managementplanung in Ostdeutschland gearbeitet und war als Berater für viele nationale und internationale Institutionen tätig – wie etwa die Ministerien für Landwirtschaft in Schleswig-Holstein und Sachsen, das Umweltbundesamt, die Weltbank, den NABU e.V. oder Birdlife International.

➔ **Kein Geld von Industrie und Staat**

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie.

Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen.

Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Lasse van Aken **Fotos** Titel: Greenpeace (o.), Shutterstock (u.), S. 3: Lucas Wahl/Greenpeace
Gestaltung Johannes Groht Kommunikationsdesign

Vorwort



Für eine echte Agrarwende – kein Geld für gestern!

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geht in die entscheidende Phase. Am 5. Februar 2021 beginnen die Verhandlungen zur nationalen Umsetzung zwischen Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner (CDU) und den Agrarminister*innen der Länder. Auf europäischer Ebene ist der Trilog von Kommission, Rat und Parlament zwar noch nicht abgeschlossen, aber Julia Klöckner macht Tempo. Sie will den nationalen Strategieplan zur GAP-Reform noch mit den aktuellen Mehrheiten vor der Bundestagswahl durchdrücken.

Bei dieser Reform ist die Umsetzung der GAP in Deutschland entscheidend wie nie zuvor, da die EU den Mitgliedstaaten einen großen Gestaltungsspielraum eingeräumt hat. Es liegt jetzt in den Händen von Julia Klöckner und den Landesminister*innen, ob endlich eine Agrarwende eingeleitet wird, die Landwirt*innen eine echte Zukunftsperspektive bietet, wertvolle natürliche Ressourcen bewahrt und das Klima schützt. Oder ob auf die Herausforderungen der kommenden Jahre wieder nur mit der Agrarpolitik von gestern geantwortet wird, die keine Rezepte gegen das fortschreitende Höfesterben liefert, die die Klimakrise weiter befeuert, das massive Artensterben vorantreibt und Böden sowie Gewässer gefährdet.

Greenpeace hat den renommierten Agrarökonom und anerkannten GAP-Experten Sebastian Lakner gebeten, die Positionen des EU-Ministerrates und des EU-Parlamentes inhaltlich und finanziell zu untersuchen. Des Weiteren liefert die vorliegende Studie hinsichtlich der umweltrelevanten Aspekte der GAP einen Ausblick auf den finanziellen Spielraum auf nationaler Ebene.

In der auslaufenden GAP-Förderperiode beliefen sich die Umweltausgaben in Deutschland auf jährlich ca. 2,2 Mrd. Euro. Wenn die Agrarminister*innen alle Möglichkeiten der GAP-Reform ausschöpfen, können sie diesen Betrag auf rund 3 Mrd. Euro anheben. Eine Finanzspritze, die dringend notwendig ist.

In dieser Studie wird dargestellt, dass mehrere Szenarien für die umweltpolitische Ausrichtung der GAP möglich sind und auf nationaler Ebene gestaltet werden können. **Die Minister*innen sind jetzt gefordert, den gegebenen nationalen Spielraum bestmöglich zu nutzen, um mit der Hälfte der GAP-Subventionen ökologisch wirksame Leistungen in der Landwirtschaft zu fördern.**

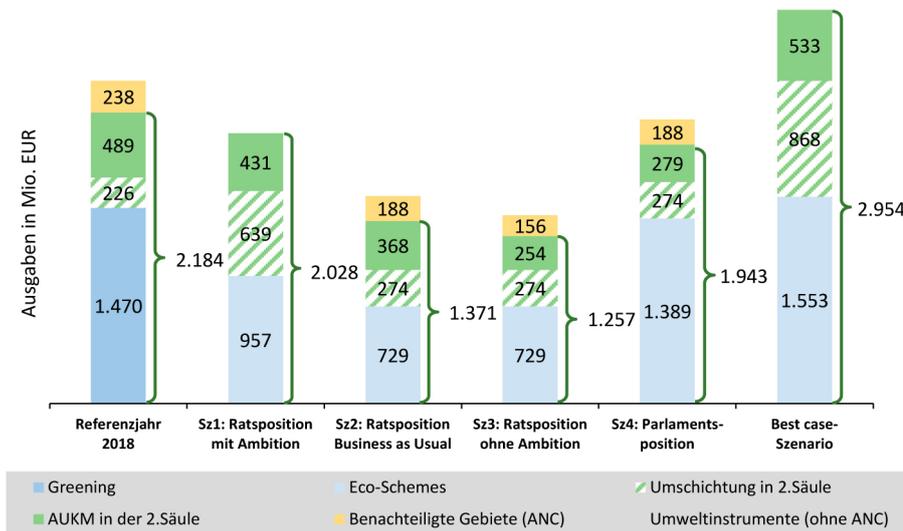
Die EU erlaubt den Mitgliedstaaten, die Umweltinstrumente der GAP finanziell zu stärken. Das gibt Deutschland die Freiheit, die Eco-Schemes der 1. Säule und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule finanziell deutlich besser auszustatten als bisher.

Julia Klöckner zeigt bislang keine Bereitschaft, die neuen Gestaltungschancen der GAP zu ergreifen. Statt die Steuergelder entschlossen für den Schutz von Klima und Umwelt, den Erhalt der Vielfalt in der Landwirtschaft und die Zukunft der Landwirt*innen einzusetzen, leitet die Bundesagrarministerin einen Kahlschlag der Umweltausgaben ein. Sie will weiterhin einen möglichst großen Anteil der Subventionen mit schwachen Vorgaben als Flächenprämie vergeben – nach dem überkommenen Prinzip: Je größer der Acker, desto reichlicher die staatliche Förderung.

Je nach Szenario kann der Anteil für die Umweltinstrumente an der Fördersumme so bis auf jährlich 1,26 Mrd. Euro schrumpfen. Sollten die Landesminister*innen der Bundesministerin auf diesem Kurs folgen, droht als Ergebnis das genaue Gegenteil eines Systemwechsels, als den Julia Klöckner die GAP-Reform immer wieder für sich zu vermarkten sucht.

Diese Studie zeigt, dass ein massiver Einschnitt bei der finanziellen Ausstattung der Umweltinstrumente in der GAP droht. Mit verheerenden Folgen für das Klima. Auch das massive Artensterben und die Belastung des Grundwassers würden voranschreiten. Darunter haben unmittelbar die Landwirt*innen zu leiden, die vielfach jetzt schon mit dem Rücken zur Wand stehen. Jahr für Jahr geben mehr als 4.000 Familientriebe auf, weil die GAP industrialisierte Betriebe bevorzugt.

Die Landwirt*innen brauchen endlich eine verlässliche Zukunftsperspektive und eine gezielte Förderung, wenn sie klima- und artenschonend wirtschaften. **Im Sinne aller Bürger*innen muss auch in der Agrarpolitik das Prinzip gelten: öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen.**



Vergleich Szenarien Deutschland in den Jahren 2023–2027 mit Referenzjahr 2018
 Quelle: Siehe Abbildung 6; Konstante Preise 2018 = 100 %; 1,0 % Inflation unterstellt

Mit acht Agrarminister*innen stellen die Grünen die Hälfte der Ressortchef*innen in den Ländern. Insgesamt sind die Grünen an elf Landesregierungen beteiligt. Sie können jetzt zeigen, wie glaubwürdig ihr Einsatz für eine echte Agrarwende ist. Nur wenn sie sich konsequent und ohne falsche Kompromisse dafür stark machen und es gelingt, die milliardenschweren Subventionen endlich zweckgebunden und gezielt einzusetzen, sind effektiver Klima- und Artenschutz möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Lasse van Aken

Landwirtschaftsexperte von Greenpeace

Greenpeace fordert:

- Die Agrarminister*innen in Bund und Ländern müssen die Hälfte der EU-Agrarsubventionen an ökologisch wirksame Leistungen binden – für die Landwirtschaft in Deutschland ständen dafür 3 Mrd. Euro im Jahr zur Verfügung.
- Ökologische Maßnahmen müssen gezielt und wirksam auf den Klima- und Artenschutz einzahlen.
- Landwirt*innen müssen im Kampf gegen die Klimakrise und das Artensterben verlässliche Unterstützung für eine echte Agrarwende erhalten.

Zusammenfassung	7
1 Herausforderungen für die GAP	9
2 Potenziale der GAP-Reform 2020	11
3 Inhaltliche Bewertung der Positionen	16
3.1 Erweiterte Konditionalität	16
3.2 Eco-Schemes (Ökoregeln)	18
3.3 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Areas of Natural Constraints (ANC)	19
3.4 Beibehaltung unwirksamer oder schädlicher Subventionen	21
4 Finanzielle Bewertung der Positionen	22
4.1 Status Quo der Umweltzahlungen innerhalb der EU	22
4.2 Bewertung der finanziellen Positionen von Rat und EU-Parlament	22
4.2.1 Ringfencing Eco-Schemes	23
4.2.2 Ringfencing Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen	24
4.2.3 Ringfencing Direktzahlungen durch das EU-Parlament	27
4.2.4 Flexibilität zwischen den Säulen	28
4.3 Szenarien der Umsetzung für Deutschland	28
4.3.1 Szenario 1: Rats-Position mit umweltpolitischer Ambition	30
4.3.2 Szenario 2: Rats-Position mit Business as Usual	31
4.3.3 Szenario 3: Ratsposition ohne Umweltambition	31
4.3.4 Szenario 4: Parlamentsvorschlag mit umweltpolitischem Engagement	31
4.3.5 Szenario 5: Best-Case-Szenario mit hohem umweltpolitischem Engagement	32
5 Schlussfolgerungen	34
5.1 Konditionalität	34
5.2 Eco-Schemes	35
5.3 AUKM, Umschichtung	35
5.4 Die Zahlungen für benachteiligten Gebiete (ANC)	36
5.5 Koordination zwischen Konditionalität, Eco-Schemes und Umschichtung	36
5.6 Envelope für Direktzahlungen und Umverteilung	37
6 Zusammenfassung der Beschlüsse	38
Literatur	39
Anhang	41

Zusammenfassung

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 geht in ihre abschließende Phase. Im Oktober 2020 haben das EU-Parlament und der Europäische Agrarmisterrat ihre Positionen für die finalen Verhandlungen im Trilog festgelegt. Die vorliegende Studie hat das Ziel, die Positionen von Parlament und Rat im Hinblick auf die Umweltwirksamkeit der GAP zu untersuchen. Die Positionen von Rat und Parlament beziehen sich auf die verschiedenen Inhalte und die finanzielle Ausgestaltung der neuen Grünen Architektur der GAP, sowie auf die Direktzahlungen, die häufig auch indirekt auf die Umweltinstrumente der GAP wirken.

1. Konditionalität: Die meisten Kriterien des „Guten Landwirtschaftlichen und Ökologischen Zustands (GLÖZ)“ wurden abgeschwächt. Vor allem die Position zu GLÖZ 9 (nicht produktive Fläche) erscheint problematisch, weil hier weitgehend unwirksame Optionen (Zwischenfrüchte und Leguminosen) einbezogen werden, die jedoch kaum eine positive Wirkung auf die Biodiversität haben. Das Parlament hat außerdem vorgegeben, dass Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Umweltkriterien über die GLÖZ hinaus einbringen dürfen. Wenn mit Hilfe der GAP eine höhere Umweltambition umgesetzt werden soll, erscheinen mindestens 7 Prozent nicht-produktiver Fläche (ohne Zwischenfrüchte und Leguminosen) sinnvoll. Andere Verbesserungsvorschläge werden in der Studie dargestellt.

2. Eco-Schemes: Das Parlament hat eine Reihe weiterer Zielstellungen für die Eco-Schemes vorgesehen, während der Rat die Zielstellung nur moderat verändert hat. In beiden Fällen ist die Zielstellung der Eco-Schemes verwässert, so dass es potenziell zu Zielkonflikten kommen kann. Eine Konsequenz des Scheiterns des Greenings liegt darin, dass Umweltmaßnahmen der 1. Säule sehr viel zielorientierter und effektiver sein sollten. Bei beiden Positionen kommt es auf die *inhaltliche Ausgestaltung* der Maßnahmen an, um eine höhere Effektivität und eine günstigere Kosten-Leistungsbilanz zu erzielen. Dies ist angesichts der breiteren Zielstellung in der Parlamentsposition problematischer als in der eher fokussierten Ratsposition. Insgesamt ist bei einer Umsetzung der Rats- und Parlamentsposition bei weniger verfügbaren finanziellen Mitteln keine Verbesserung der geringen Umweltwirkung der 1. Säule zu erwarten. Für den Erfolg der Eco-Schemes ist daher entscheidend, dass die vorhandenen Spielräume im Rahmen der nationalen Umsetzung genutzt und nur ökologisch wirksame Maßnahmen gefördert werden. Strategisch erscheint es erfolgversprechender, die Eco-Schemes als effektive, aber eher einfache Maßnahmen auszugestalten. Allerdings ist auch eine Kombination von Eco-Schemes mit AUKM z.B. über ein Punktesystem denkbar. Die Prämien sollten flächenbezogen und kostenorientiert gewährt werden. Eine Einkommenskomponente sollte nur gewährt werden, wenn dies in gleicher Höhe auch in den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule gewährt wird, damit beide Instrumenten für die Betriebe attraktiv sind.

3. Agrarumwelt- und Klimaprogramme (AUKM): Die AUKM waren bisher die effektivsten Umweltinstrumente und werden in der neuen Förderperiode fortgesetzt. Problematisch ist allerdings, dass in der Förderperiode 2021-2027 weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen und die AUKM mit den Zahlungen für benachteiligte Gebiete um knappe Mittel konkurrieren. Auch hier haben Rat und Parlament keine Konsequenzen aus wissenschaftlichen Empfehlungen gezogen.

4. Direktzahlungen und gekoppelte Zahlungen: Rat und Parlament haben keinerlei Versuche unternommen, die Direktzahlungen besser zu begründen. Es ist kaum zu erwarten, dass die Konditionalität in der Kombination mit den Direktzahlungen zu einer besseren Umweltbilanz der GAP führt. Viele Wissenschaftler empfehlen, nicht zu begründenden Direktzahlungen über einen längeren Zeitraum auslaufen zu lassen. Dies gilt in besonderem Maße für die gekoppelten Zahlungen, die sowohl markt- als auch produktionsverzerrend sind und sich schädlich auf die Klimabilanz auswirken.

5. Finanzielle Auswirkungen der Positionen: Die Berechnungen in der Studie zeigen, dass es erheblichen finanziellen Spielraum für Bund und Länder bei der Umsetzung der GAP gibt. Im schlechtesten Fall stehen für Umweltziele in der GAP statt aktuell 2,2 Mrd. EUR nur noch 1,26 Mrd. EUR zur Verfügung, während im besten Fall bis zu 3,0 Mrd. EUR für Umweltziele ausgegeben werden. Rat und Parlament haben hierzu sehr detaillierte und teilweise unterschiedliche Positionen.

Insgesamt wird der umweltpolitische Erfolg der GAP-Reform sowohl von der inhaltlichen Ausgestaltung der Umweltinstrumente (vor allem der Eco-Schemes) als auch von den finanziellen Mitteln abhängen. Insgesamt ist zu empfehlen, in der Umsetzung eine konsistente Gesamtstrategie für alle drei Umweltinstrumente der GAP zu entwickeln, so dass diese aufeinander aufbauen und sich sinnvoll ergänzen. Des Weiteren sollten die Praxistauglichkeit der Maßnahmen verbessert und der Verwaltungsaufwand auch im Sinne der Landwirt*innen verringert werden.

1 Herausforderungen für die GAP

Die EU-Kommission hat im Juni 2018 den Entwurf einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) für die Finanzperiode 2021-2027 vorgelegt. Nach der Europa-Wahl im Mai 2019, dem Amtsantritt der neuen EU-Kommission unter Führung von Ursula von der Leyen (CDU) und einem langen Diskussionsprozess in Rat und Parlament der EU haben sich der Agrarministerrat unter der deutschen Ratspräsidentschaft von Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner (CDU) am 20. Oktober 2020 und das EU-Parlament am 23. Oktober (getragen von einer Mehrheit von EEP, S&D und Renew Europe) jeweils auf eine Position zur GAP-Reform geeinigt.

Reformpfad 1992-2020

Die GAP wurde in den vergangenen 25 Jahren einige Male reformiert, so dass einige grundlegende Probleme wie Markt- und Handelsverzerrungen und die hohen budgetären Kosten der alten GAP behoben wurden. Andere Probleme und Herausforderungen wurden dagegen nicht gelöst. Die Interventionspreise wurden gesenkt, ebenso die Importzölle in vielen Bereichen. Lediglich bei Milch, Zucker und Rindfleisch gibt es noch etwas Zollschutz. Die Exportsubventionen sind 2013 ausgelaufen. In der Reformphase wurden die Einkommen der Landwirt*innen im Wesentlichen durch die zunächst gekoppelten und später entkoppelten Direktzahlungen abgedeckt.

15 Jahre nach der letzten großen Reform stellt sich jedoch die Frage, wie die Ausgaben im Rahmen der GAP gerechtfertigt werden können. 60 Prozent der Ausgaben der GAP sind Einkommenszielen zuzuordnen, weitere 11 Prozent der Verbesserung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Inzwischen fehlt für diese Direktzahlungen eine wissenschaftlich tragfähige Begründung, da die letzten Senkungen des Interventionspreises bereits 15 Jahre zurück liegen und zwischenzeitlich (2006/7 und 2011-2013) die Weltmarktpreise deutlich über den Interventionspreis lagen. Daneben trägt die aktuelle GAP wenig zu gesellschaftlichen Zielen bei (Pe'er, et al., 2019).

Die Herausforderungen im Umweltschutz und in der Tierhaltung bleiben

Die stärkere Marktorientierung der GAP nach 1992 hatte zunächst gewisse ökologische Vorteile, da Anreize zur intensiven Produktion durch hohe Interventionspreise reduziert wurden. Seit Beginn der Reformperiode 1992 werden Umweltziele im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung, der sogenannte 2. Säule¹ der GAP, gefördert. Allerdings hat das finanzielle Volumen der Agrarumweltprogramme in der 2. Säule seit 2000 nicht signifikant zugenommen. Mit der Ciolos-Reform wurde ab 2015 das sogenannte Greening der Direktzahlungen eingeführt: Für 30 Prozent der Direktzahlungen wurden die Erfüllung von drei Kriterien von den Betrieben eingefordert (Pe'er, et al., 2019: Supplementary Material S. 18), nämlich der Erhalt des Grünlands, die Anbaudiversifizierung und das Bereitstellen einer ökologischen Vorrangfläche auf 5 Prozent der Ackerfläche (Hart, 2015). Das Greening war als Maßnahme nur begrenzt effektiv und hochgradig ineffizient (Pe'er, et al., 2014, Lakner and Holst, 2015, Pe'er, et al., 2017b). Insgesamt bestehen viele Umweltprobleme im Agrarsektor weiter und die GAP ist aktuell weder finanziell noch inhaltlich

¹ Die 2. Säule besteht aus den Programmen der ländlichen Entwicklung und wird von den Mitgliedstaaten und der EU gemeinsam finanziert. In Deutschland sind die Bundesländer für die Umsetzung der 2. Säule zuständig.

ausreichend in der Lage, die negativen Trends bei vielen Umweltproblemen in der Landwirtschaft umzukehren.

Biodiversität: Seit der Krefelder Studie 2017 ist der Rückgang der Biodiversität ein gesellschaftliches Thema. Der Weltbiodiversitätsrat IPBES² warnt vor dem weltweiten Artenverlust, der Bericht IPBES Global Assessment (Díaz, et al., 2019) und die Stellungnahme der Leopoldina (2020) zeigen den Handlungsbedarf in der Landwirtschaft auf und weisen andererseits darauf hin, dass der Erhalt der Biodiversität eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Die Umsetzung der Natura-2000-Strategie und insbesondere der FFH³-Richtlinie in Deutschland wird von der EU-Kommission kontrolliert und hat zu einem seit 2015 laufenden Vertragsverletzungsverfahren geführt.

Klimawandel: Der Sektor Landwirtschaft und Landnutzung verursacht ca. 12 Prozent der Treibhausgase (THG) in Deutschland. Absolut konnten die THG seit 1990 vor allem durch den Abbau der Viehbestände in Ostdeutschland reduziert werden, allerdings in geringerem Maß als in anderen Sektoren, so dass der relative Anteil der Landwirtschaft zu den Gesamtemissionen von 10 Prozent auf 12 Prozent anstieg (Umweltbundesamt, 2020). Eine wichtige Stellschraube für eine Verbesserung der Klimabilanz des Sektors Landwirtschaft könnte die Wiedervernässung von Mooren darstellen, die aktuell als Ackerland genutzt werden. Solche Moorflächen befinden sich auf 2,5 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) in der EU-27 und tragen (gemeinsam mit anderen Landnutzungsänderungen) zu 25 Prozent der Emissionen in der EU bei (vgl. Tanneberger, et al., 2020). Eine Wiedervernässung könnte ein effizientes Mittel sein, die Emissionen zu reduzieren (WBAE, 2016), allerdings erfordert diese Strategie erheblichen finanziellen Aufwand und eine gezielte Förderstrategie, die wenigstens teilweise im Rahmen der GAP erfolgen könnte.

Nährstoffüberschüsse: Der Stickstoffüberschuss in Deutschland ist nach der Wiedervereinigung von einem Überschuss von 141 kg N/ha⁴ vor allem durch den Strukturwandel und teilweise durch verbesserte Düngungseffizienz auf 89 kg N/ha reduziert worden (Umweltbundesamt, 2020). Allerdings wurde das in der Nachhaltigkeitsstrategie skizzierte Ziel von 70 kg N/ha noch nicht erreicht; und es werden Zweifel daran geäußert, ob die erneuerte Düngeverordnung das Problem in Regionen mit hohen Tierbesatzdichten lösen wird.

Tierwohl: Die Verbesserung des Tierwohls bleibt eine Herausforderung. Laut Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik von 2015 könnten hier bis zu 5 Mrd. EUR jährlich investiert werden (WBA, 2015). Gleichzeitig fehlen in der Fleischproduktion verbindliche Standards und ein verpflichtendes, staatliches Kennzeichnungssystem. Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt die Einführung eines breitenwirksamen, verpflichtendem Tierschutzlabels sowie einer umfassenden Labelpolitik insgesamt (WBAE, 2020: S.676). Insofern ist auch in diesem Politikfeld weiterer finanzieller Bedarf für Förderung und Investitionshilfen im Tiersektor zu erwarten.

² IPBES = The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services

³ FFH = Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

⁴ N = Stickstoff; ha = Hektar, 100 x 100 m

Ziel der Studie:

1. Die umweltrelevanten Aspekte der Positionen des EU-Ministerrates und des EU-Parlamentes zur GAP-Reform aus wissenschaftlicher Perspektive inhaltlich und finanziell zu analysieren.
2. Einen Ausblick auf den finanziellen Spielraum auf nationaler Ebene mit Blick auf die umweltrelevanten Aspekte der GAP zu liefern.

2 Potenziale der GAP-Reform 2020

Der Reformvorschlag für die GAP nach 2020 enthält einige neue Elemente, die jedoch erst nach einer zweijährigen Übergangsphase ab 2023 umgesetzt werden. Die Positionen von Ministerrat und EU-Parlament beziehen sich auf diese Elemente der Reform, daher sollen diese Elemente im folgenden Abschnitt beschrieben und kritisch evaluiert werden.

1. Neue GAP-Ziele mit deutlichem Umweltbezug

Die EU-Kommission hat drei neue Hauptziele und neun Unterziele formuliert, die zunächst im Papier „*Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft*“ (Future of Food and Farming) vom 29. November 2017 präsentiert wurden (EU-Kommission, 2017) und in Artikel 5 und 6 des Verordnungsentwurfs Eingang gefunden haben (EU-Kommission, 2018). Klimaschutz, effiziente Ressourcennutzung und der Schutz der Biodiversität und der Landschaft gehören in Artikel 6 d-f zu den Zielen der GAP. Gleichzeitig gibt die Kommission in dem Papier vor, dass mit der GAP-Reform 40 Prozent der Ausgaben mit Klimamaßnahmen verknüpft werden sollten (EU-Kommission, 2018).

2. Neues Umsetzungsmodell mit Hilfe von Strategieplänen

Die EU-Kommission hat mit dem Reformentwurf ein neues Umsetzungsmodell vorgeschlagen, das den Mitgliedstaaten einerseits mehr Verantwortung überträgt und ihnen andererseits mehr Flexibilität in der nationalen Umsetzung der GAP gewährt. Das zentrale Instrument der neuen GAP sind die Strategiepläne, in denen die Mitgliedstaaten Ziele für die Förderperiode formulieren und darlegen, wie sie die GAP-Instrumente zur Erreichung der allgemeinen und spezifischen GAP-Ziele nutzen wollen. Die Strategiepläne werden der EU-Kommission vorgelegt und von ihr genehmigt. In Artikel 92 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten durch die Instrumente in beiden Säulen eine höhere Ambition im Hinblick auf Umweltziele von Artikel 6d, e und f im Vergleich zur Förderperiode 2014-2020 zeigen sollen:

Article 92:

“Member States shall aim to make, through their CAP Strategic Plans and in particular through the elements of the intervention strategy referred to in point (a) of Article 97(2), a greater overall contribution to the achievement of the specific environmental- and climate-related objectives set out in points (d), (e) and (f) of Article 6(1) in comparison to the overall contribution [...] in the period 2014 to 2020.”

Die Strategiepläne können durchaus zu einer Verbesserung der GAP beitragen: Sie können als sinnvolles Politikmanagement-Instrument für die Agrarpolitik fungieren, wenn z.B. bei zu geringer Umweltperformance in einem Mitgliedstaat nachgesteuert wird. Des Weiteren können die

Strategiepläne auch zu einer größeren Transparenz in der Agrarpolitik beitragen, wenn das Landwirtschaftsministerium eines Mitgliedstaates die Strategiepläne im Rahmen eines öffentlichen Kommunikationsprozesses diskutieren lässt.

In Deutschland ist die Erarbeitung des Strategieplans bereits fortgeschritten. Der Entwurf des Strategieplanes wird hauptsächlich vom Bundesministerium und den Länderministerien in einer nicht-öffentlichen Arbeitsgruppe erarbeitet. Arbeitsdokumente werden nur sporadisch veröffentlicht. Insgesamt bleibt die Einbeziehung der Umweltministerien und der Öffentlichkeit deutlich hinter dem Stand zurück, der sich in den meisten Bundesländern in den letzten Jahrzehnten bei der Entwicklung ländlicher Entwicklungsprogramme etabliert hat. Die Veröffentlichung von Arbeitsdokumenten kann den öffentlichen Diskussionsprozess nicht ersetzen.

Der Ansatz der Strategiepläne hat eine Reihe weiterer Implikationen: Die Leistung der Mitgliedstaaten wird mit Hilfe einer Reihe von Indikatoren gemessen (Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, vgl. Art. 7 und Anhang I der Verordnung). Diese erfassen zum einen die Anwendung der GAP-Instrumente („Interventionen“ in der Terminologie des Entwurfes) mit entsprechenden Angaben zu geförderten Flächen und Betrieben sowie Finanzflüssen (Output u. Ergebnisindikatoren). Zum anderen wird die tatsächliche Wirkung der Instrumente (Wirkungsindikatoren) dargestellt. Die Indikatoren sind damit ein zentrales Instrument um zu kontrollieren, ob Mitgliedstaaten tatsächlich eine höhere Ambition gezeigt haben

Der Ansatz einer größeren Flexibilität hat auch zur Folge, dass die Mitgliedstaaten selbst die Einhaltung von GAP-Förderrichtlinien kontrollieren und nicht mehr die EU direkt. Dies könnte zu Vereinfachungen der Kontrollbestimmungen führen, da eine der Ursachen für die hohe Komplexität bei Kontrollen die sich teilweise widersprechenden Kontrollnormen der EU und der Mitgliedstaaten sind (WBAE, 2019a). Allerdings muss sich in der Umsetzung der Reform erst noch erweisen, ob die Kontrollbestimmungen tatsächlich einfacher werden.

Pe'er, et al. (2019) weisen darauf hin, dass der Ansatz einer größeren Flexibilisierung nur funktioniert, wenn klare Zielvorgaben gemacht werden und transparent ist, welche Konsequenzen die nicht ausreichende Umweltperformance eines Mitgliedstaates hat. Bisher ist jedoch unklar, wie solche Konsequenzen aussehen können und mit welchen Methoden die EU-Kommission die Umweltambitionen der Mitgliedstaaten bewerten will. Der Leistungsbonus in Artikel 123 könnte als eine der Möglichkeiten, eine gute Performance zu „belohnen“, eher kontraproduktiv wirken, da er Anreize bietet, von vornherein ein niedriges Leistungsniveau als Ziel auszugeben. Wenn Ziele, Indikatoren und der Prozess der Genehmigung von Strategieplänen nicht klar definiert sind, kann es zwischen den Mitgliedstaaten zu einem Wettlauf um die niedrigste Umweltambition (Race-to-the-bottom) kommen, in dem Mitgliedstaaten ihren Betrieben zu vermeintlichen Wettbewerbsvorteilen durch eine lasche Interpretation von Umweltregeln verhelfen (Pe'er, et al., 2019). In diesem Fall ist die vorgesehene Flexibilität der GAP-Reform keine Subsidiarität, sondern eher eine ungesteuerte Beliebigkeit.

Insgesamt könnten die Strategiepläne eine potenzielle Verbesserung der teilweise recht zentralistisch organisierten GAP sein. Aber der Erfolg des Managementinstruments Strategiepläne hängt von der Umsetzung der Mitgliedstaaten und der tatsächlichen Prüfung der Strategiepläne durch die EU-Kommission ab.

3. Grüne Architektur der GAP

Ein weiteres neues Element stellt die neue „Grüne Architektur der GAP“ dar, die bereits existierende Umweltinstrumente auf eine neue Art und Weise kombiniert. Die Eco-Schemes (Ökoregeln) wurden als neues Instrument der 1. Säule hinzugefügt (Abbildung 1):

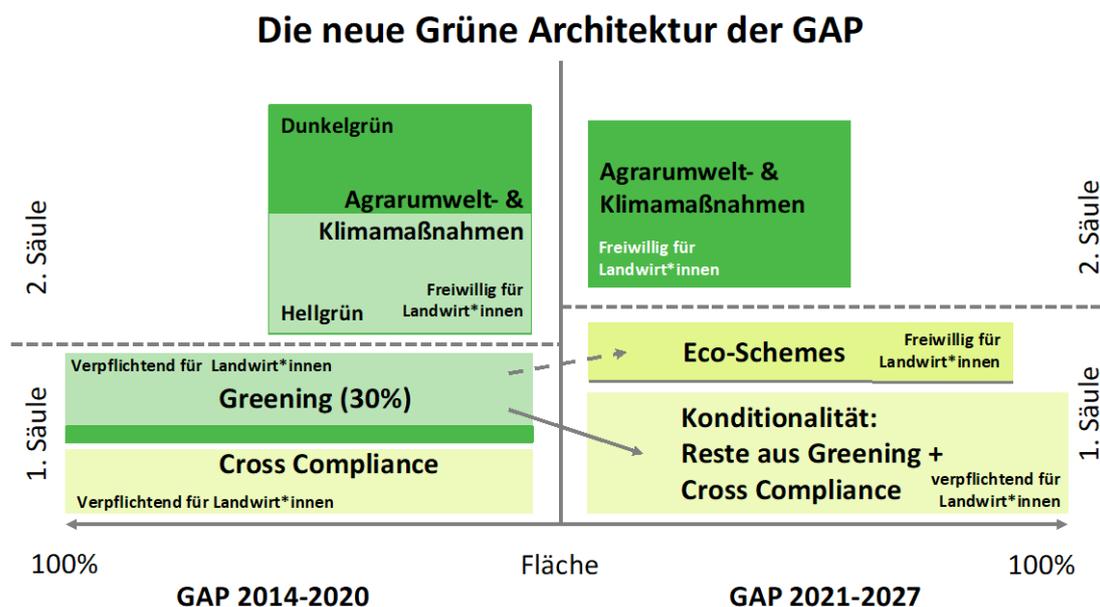


Abbildung 1: Die neue Grüne Architektur der GAP nach 2020

Quelle: eigene Darstellung

a) Konditionalität (Art. 11): Die Konditionalität besteht einerseits aus den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die jeder Betrieb zum Erhalt der Direktzahlungen erfüllen muss. Die GAB enthalten einige, bereits seit 2000 existierende Cross-Compliance⁵-Vorschriften. Andererseits müssen die Betriebe für ihre landwirtschaftlichen Flächen den sogenannten „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ)“ sicherstellen (Art. 12). Auch dieses Prinzip gab es bereits in der aktuellen Förderperiode 2014-20. In den GLÖZ sind teilweise Anforderungen beschrieben, die den bisherigen Greening-Regeln entsprechen: Kriterien wie Anbau-Diversität, Grünlandschutz oder die ökologische Vorrangflächen entsprechen jeweils eine oder mehrere GLÖZ-Anforderungen in der aktuellen Reform. Es ist bisher offen, ob die Greening-Bestimmungen nur in die Konditionalität oder teilweise auch in die Eco-Schemes übergehen. Aktuell deutet einiges darauf hin, dass die Eco-Schemes teilweise ähnlich wie das Greening 2014-2020 ausgestaltet werden. Bei erhöhter Flexibilität innerhalb der GAP besteht die Aufgabe der Konditionalität darin, einheitliche Umweltregeln in allen EU-Staaten, und damit auch Wettbewerbsgleichheit sicherzustellen.

Die Anforderungen der Konditionalität könnten zumindest das Niveau der Umwelt- und Klimaanforderungen erhöhen, die zum Erhalt der Direktzahlungen notwendig sind. Diese sind Gegenstand der abschließenden Trilog-Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament.

⁵ Cross-Compliance: Ordnungsrechtliche Bestimmungen aus dem Umweltbereich und der Tierhaltung

b) Eco-Schemes (Art. 28): Die Eco-Schemes sind neue, für die landwirtschaftlichen Betriebe freiwillige Agrarumweltmaßnahmen in der 1. Säule, die von den Mitgliedstaaten angeboten werden müssen. Die Eco-Schemes sollen landwirtschaftliche Betriebe bei der Umsetzung von Umweltzielen (Art. 6 d-f) fördern. Die Mitgliedstaaten sollen eine Liste mit Umweltleistungen erstellen, die von den landwirtschaftlichen Betrieben erbracht werden können. Die Eco-Schemes werden jährlich bezahlt (Art. 28(6)) und können einerseits als flächenspezifische Zahlung, die die Kosten oder den entgangenen Nutzen kompensiert, oder als Zusatzzahlung zur Basisprämie (ähnlich wie beim Greening) gewährt werden.

Die Anforderungen der Eco-Schemes sollen über die Anforderungen der Konditionalität hinausgehen (Art. 28(5)b), und sich gleichzeitig von den mehrjährigen Maßnahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule unterscheiden (Art. 28(5)d). Die EU-Kommission hatte im Vorwort ihres legislativen Vorschlags einen Budgetanteil für die Eco-Schemes von 30 Prozent vorgeschlagen, die jedoch auch die Zahlungen für benachteiligte Gebiete (Area for Natural or other specific Constraints (ANC)) enthält. Die 30 Prozent wurden jedoch von der Kommission nicht im Rechtstext verankert.

Insgesamt lassen die Eco-Schemes den Mitgliedstaaten recht viel Spielraum für die Gestaltung, sowohl finanziell als auch inhaltlich. Die Zahlungen für Umweltleistungen können sich einerseits an Kosten und entgangenem Gewinn orientieren und andererseits als (einkommenswirksame) Zahlung zusätzlich zu den Direktzahlungen gestaltet werden. Die Eco-Schemes können potenziell die Umweltleistung der GAP verbessern, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist. Wichtig ist zunächst die richtige Auswahl von Maßnahmen, die nicht die gängige Praxis, sondern tatsächliche Mehrleistungen der Betriebe honorieren sollen. Zudem muss eine inhaltlich nachvollziehbare Abgrenzung gegenüber den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen erfolgen, was in der aktuellen Förderperiode ein Kritikpunkt gegenüber dem Greening war (Lakner, et al., 2017). Die inhaltliche Ausgestaltung der Eco-Schemes dürfte durchaus anspruchsvoll sein, da viele Umweltziele nur über eine mehrjährige Förderung erreicht werden können, während die Eco-Schemes einjährig sind. Die Eco-Schemes unterscheiden sich vom bisherigen Greening insofern, als dass sie für Betriebe freiwillig sind und in den Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich und auf die spezifischen Probleme der Mitgliedstaaten ausgerichtet angeboten werden können. Ob dieses Potenzial jedoch realisiert wird, ist offen. Wenn die Umweltbilanz der GAP sich verbessern soll, dürfen die Fehler des Greenings (geringe Effektivität und hohe finanzielle Mitnahmeeffekte bei den Betrieben) nicht wiederholt werden.

Die möglichen Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes werden aktuell in der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft zur Umsetzung der GAP nach 2020 diskutiert. Beispiele für Maßnahmen sind u.a.

- a) vielfältige Fruchtfolge,
- b) Aufstockung und Ausgestaltung nicht produktiver Flächen (Brachen und Landschaftselemente),
- c) Blüh- und Altgrasstreifen,
- d) überwinternde Stoppeln,
- e) Extensivierung von Grünland (BLAG, 2020).

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt zu früh, eine Bewertung vorzunehmen. Allerdings deuten sich in der aktuellen Diskussion zur Ausgestaltung der Eco-Schemes bereits systematische Schwächen an, da einige dieser Maßnahmen bereits in der Förderperiode 2014-2020 angeboten wurden und sich als wenig wirksam erwiesen haben. Des Weiteren geht selbst aus Protokollen der Agrarministerkonferenz hervor, dass die einjährige Ausgestaltung der Eco-Schemes ein Problem für eine effektive Umsetzung ist.

c) Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (Art. 65): Die bisherigen AUKM in der 2. Säule werden auch in der neuen Förderperiode angeboten. Die AUKM sollen in den Strategieplänen ebenfalls genannt werden und sich auf spezifische nationale, regionale oder lokale Herausforderungen beziehen. Im Rahmen der AUKM können nur Kosten oder entgangene Nutzen sowie Transaktionskosten ersetzt werden (Art.65(6)), die Dauer der Förderung beträgt fünf bis sieben Jahre. Es ist hier möglich, eine kollektive Umsetzung von Maßnahmen zu beantragen. Die Maßnahmen sollen sich auf Umweltziele beziehen und können insbesondere die Förderung des Ökolandbaus beinhalten (Art. 65(9)).

Die AUKM haben in der Vergangenheit bereits zur Umsetzung von Umwelt-, Biodiversitäts- oder Klimazielen beigetragen. Auf regionaler Ebene waren die AUKM bisher effektiv in der Zielerreichung und teilweise auch effizient. Allerdings gibt es immer wieder auch recht unspezifische Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten. Es fallen in der Umsetzung der AUKM hohe Verwaltungskosten im Vergleich zur 1. Säule an (Fährmann and Grajewski, 2013). Der Wissenschaftliche Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik weist darauf hin, dass Kontrollen und Verwaltungskosten bei der Erbringung von Umweltleistungen notwendig sind (WBAE, 2019a). Bei den landwirtschaftlichen Akteuren muss man aktuell gewisse Akzeptanzprobleme feststellen, da die Beteiligung nur in geringem Maß gestiegen ist. Des Weiteren fehlen für die Umsetzung der AUKM innovative Modelle, die für Betriebsleiter*innen attraktiv sind. Auch die fehlenden Möglichkeiten für Gewinn- und Risikoaufschläge werden von Praktiker*innen kritisiert und machen eine Teilnahme häufig aus finanzieller Sicht unattraktiv. Insofern besteht auch bei den AUKM deutlicher Reform- und Verbesserungsbedarf.

4. Der neue Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFF) 2021-2027

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU 2021-2027 bestimmt die verfügbaren finanziellen Ressourcen in der nächsten Förderperiode. Da Großbritannien Ende Februar 2020 die EU verlassen hat und bisher der zweitgrößte Nettozahler für den EU-Haushalt war, gab es die Notwendigkeit, den EU-Haushalt deutlich zu kürzen. Die vorgeschlagene Kürzung betrug in der 1. Säule (unter Berücksichtigung von Inflation und anderen Sondereffekten) bis zum Ende der Förderperiode etwa 11 Prozent gegenüber der aktuellen Förderperiode, während die 2. Säule sogar um 28 Prozent gekürzt werden sollte (Matthews, 2018). Sieht man sich die finalen Beschlüsse zum Haushalt 2021-27 an, so fallen die Kürzungen in der 2. Säule immer noch hoch aus. Allerdings wurde ein Aufbaufonds (European Union Recovery Instrument (EURI)) beschlossen, der auf EU-Ebene 7,5 Mrd. EUR und in Deutschland ca. 710 Mio. EUR für die 2. Säule zur Verfügung stellt. Diese Mittel werden vor allem in den ersten Jahren der nächsten Förderperiode 2021 und 2022 bereitgestellt (EU-Kommission, 2020a). Sie mildern die ursprünglichen Kürzungen der 2. Säule etwas ab (siehe unten).

3 Inhaltliche Bewertung der Positionen

Im folgenden Abschnitt sollen die für die Förderung von Umweltleistungen relevanten Positionen von EU-Parlament und Rat zusammengefasst und inhaltlich bewertet werden.

3.1 Erweiterte Konditionalität

Die wichtigsten Eigenschaften der Konditionalität bestehen aus den Grundanforderungen für die Betriebsführung (GAB) und dem Guten Landwirtschaftlichen und Ökologischen Zustand (GLÖZ) von Flächen. Insgesamt zeigen die Änderungsvorschläge von Rat und Parlament, dass die Umweltambition in den GLÖZ-Vorgaben deutlich geschwächt werden, so dass kaum zusätzliche Umwelteffekte in der Umsetzung der GAP-Reform zu erwarten sind.

GLÖZ 1: Statt eines konstanten Verhältnisses von Grünland zu Ackerland ist eine Umstellung nach den Regeln 2014-2020 möglich, d.h. der regionale Rückgang sollte nicht mehr als 5 Prozent des Grünlands betragen. Dies bedeutet, dass weiterhin Grünland zu Ackerland umgebrochen werden kann, wodurch potenziell wichtige ökologische Rückzugsräume und Biodiversität verloren geht und es zu einer Reduktion von Bodenhumus und zusätzlichen THG-Emissionen kommt. Von Seiten der Wissenschaften wurde bereits mehrfach eine Stichtagsregelung vorgeschlagen. Hierbei wird der Grünlandstatus zu einem Stichtag in der Vergangenheit festgelegt und Änderungen beziehen sich auf diesen Stichtag. Eine solche Regelung würde den Umbruch von Brachen auf Ackerland alle fünf Jahre vermeiden, damit der Status der Fläche als Ackerland erhalten bleibt. Und es gäbe eine feste Bezugsbasis für die Umwandlung von Grünland (WBAE, 2019b: S.92).

GLÖZ 2: Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Schutz von Feucht- und Torfgebieten könnte einen effektiven Mechanismus bieten, um eine Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen (THG) zu fördern. Stattdessen schlug der Rat vor einen "*Mindestschutz*" oder einen "*angemessenen Schutz*" durchzuführen, was eine deutlich schwächere Formulierung ist, während das Parlament "*Schutz*" durch „*Erhaltung*“ ersetzte und damit die Option eröffnete, den derzeit schlechten Zustand vieler Moor- und Nassgrünlandflächen fortzuschreiben. Beide Positionen sind wesentlich schwächer.

GLÖZ 5: Die Vorgabe der Kommission einer betrieblichen Nährstoffeffassung wurde von Rat und Parlament gestrichen.

GLÖZ 6-8: Der Kommissionsvorschlag sieht Vorgaben für Fruchtfolgen mit dem Ziel des Boden- und Erosionsschutzes vor. Vor allem die Position des Rates hat diese Vorgaben geschwächt. Statt einer Fruchtfolge erlaubt der Ratsvorschlag in GLÖZ 8 z.B. auch „vergleichbare Praktiken“, wobei unklar ist, was genau vergleichbare Praktiken für eine Fruchtfolge sein sollen. Auch die Vorgabe einer Bodenbedeckung wurde mit Ausnahmen versehen. Die EU-Kommission merkt an, dass durch die Ausnahmen der Ratsposition nur 84 Prozent der Flächen und 24 Prozent der Betriebe von den Vorgaben betroffen sind (EU-Kommission, 2020c)

GLÖZ 9: Die EU-Kommission sah für GLÖZ 9 vor, dass ein Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche für nicht-produktive Flächen und Landschaftsflächen bereitgestellt werden. Der Anteil wurde durch die EU-Kommission in ihrem Vorschlag nicht genau spezifiziert. Dies ist konsistent mit der EU-Biodiversitätsstrategie, die die Bereitstellung oder Wiederherstellung von 10 Prozent landwirtschaftlicher Nutzflächen für Biodiversitätszwecke fordert:

„Um Wildtieren, Pflanzen, Bestäubern und natürlichen Schädlingsbekämpfern Platz zu bieten, ist es dringend erforderlich, mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Fläche wieder mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt zu gestalten.“ (EU-Kommission, 2020b: S.9)

Die Vorteile der Branche für die Biodiversität sind vielfach belegt, gleichzeitig sind die biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der langfristigen Produktionspotenziale von Agrarökosystemen. Die Bereitstellung von nicht produktiven Flächen für Biotopvernetzung und als ökologische Rückzugsräume wird aus der Wissenschaft seit langem vorgetragen (Leopoldina, 2020).

Das EU-Parlament als auch der Rat schlugen vor, dass 3 Prozent bzw. 3/5 Prozent der Fläche für nicht-produktive Nutzungen vorgesehen werden.

- Beide Institutionen ersetzten „landwirtschaftliche Fläche“ durch „Ackerfläche“, wodurch 34 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzflächen EU-weit von dieser Vorgabe ausgenommen werden (Grünland, Gartenbau oder Dauerkulturen). Laut EU-Kommission wären von dieser Ausnahme im Parlamentsvorschlag nur 66 Prozent der Flächen und 89 Prozent aller Betriebe EU-weit von GLÖZ 9 betroffen
- Die **Ratsposition** sieht weiterhin vor, alle Betriebe mit weniger als 10 ha Ackerland sowie Ackerflächen, die an Forst- und Grünlandflächen grenzen, aus der Verpflichtung zu nehmen. Laut EU-Kommission bedeutet das, dass 54 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 20 Prozent aller Betriebe EU-weit von der Verpflichtung betroffen sind (EU-Kommission, 2020c)

Die 3-5 Prozent der Fläche bleiben hinter dem zurück, was im Moment über die ökologische Vorrangfläche im Rahmen des Greenings umgesetzt wird: 9,1 Prozent der Ackerflächen werden EU-weit durch nicht-produktive Elemente (inklusive Zwischenfrüchte und Leguminosen) belegt.

Gleichzeitig wurde von beiden Institutionen vorgeschlagen, dass Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Kulturen auf GLÖZ 9 anrechenbar war. Dies knüpft im Parlamentsvorschlag sogar explizit an die Greening-Vorschriften von 2013 an. Zwischenfrüchte und Leguminosen sind (wie oben dargestellt) weitgehend unwirksam im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität. Wissenschaftliche Erkenntnisse konnten dies belegen, insofern dürften diese Positionen dazu führen, dass GLÖZ 9 nicht wirksamer sein wird als die Greening-Regeln.

GLÖZ 10: Die EU-Kommission sah in GLÖZ 10 vor, dass Natura 2000-Grünland nicht umgebrochen wird. Parlament und Rat wandelten das Verbot der Umwandlung in „angemessenen Schutz“ um (Rat) oder strichen den Natura 2000-Begriff. Auch diese Abschwächung führt dazu, dass die Vorgabe weitgehend wirkungslos sein wird. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu der notwendigen Ausweitung der Schutzmaßnahmen für ökologisch wertvolles Grünland in Schutzgebieten. Die wertvollen Grünlandflächen nehmen in den meisten Mitgliedstaaten in Umfang und Qualität weiter ab und es ist mit einem erheblichen Verlust an biologischer Vielfalt und einer Abnahme der Kohlenstoff-Sequestrierung zu rechnen.

Fazit: Insgesamt zeigen die Änderungen, dass die Umweltambition in den GLÖZ-Vorgaben deutlich geschwächt werden, so dass kaum zusätzliche Umwelteffekte in der Umsetzung der GAP-Reform zu erwarten sind. Wenn die grüne Architektur funktionieren soll, dann gilt es grundsätzlich abzuwägen, ob man über eine stärkere Konditionalität eine indirekte Umweltwirkung induzieren will oder die

Umweltperformance der GAP über Förderinstrumente verbessern will. Die aktuellen Änderungsvorschläge der Konditionalität stellen eine Schwächung der bisherigen GLÖZ und GAB dar, so dass von Ihnen keine Verbesserung der Umweltperformance zu erwarten ist. In diesem Zusammenhang kann auch nicht von der Umweltwirkung der Direktzahlung gesprochen werden: Die GAB und GLÖZ existierten bereits vor 2020 und tragen bisher nur marginal zur Lösung der drängenden Umweltprobleme der Landwirtschaft bei (vgl. für Biodiversität: ECA, 2020).

Handlungsoptionen für den Trilog und die nationale Umsetzung

1. **Im Rahmen des Trilogs** ist ein Mindestmaß an Umweltregeln auf EU-Ebene festzulegen im Sinne gleicher Wettbewerbsbedingungen. Die vorgeschlagenen Positionen von Rat und Parlament sind hierzu ungeeignet.
2. **Im Rahmen der nationalen Umsetzung** bestehen weiterhin Spielräume, mit denen zumindest ein effektiver Mindeststandard umgesetzt werden kann.
3. Verbesserung der Wirksamkeit von GLÖZ 9, d.h. Erhöhung des Anteils nicht-produktiver Flächen und Ausschluss von Zwischenfrüchten und Leguminosen.
4. Wirksamer Schutz und Instandsetzung von Moorflächen und Nassgrünland aus Gründen des Klimaschutzes (GLÖZ 2).
5. Wirksamer Schutz und Umbruchverbot von umweltsensiblen FFH-Grünland (GLÖZ 10)
6. Definition von Grünland nach Stichtagregelung mit entsprechendem Umbruchverbot (GLÖZ 1).
7. Wiedereinführung eines Nährstoff-Tools (GLÖZ 5).

3.2 Eco-Schemes (Ökoregeln)

Das EU-Parlament sieht für die Eco-Schemes 30 Prozent der Direktzahlungen ab 2023 ohne Übergangsbestimmungen vor. Die Ziele der Eco-Schemes werden durch die Positionierung des Parlamentes verwässert, da Öko-Regelungen „mit den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a) und b) festgelegten spezifischen Zielen“ (Artikel 28c des EP), d.h. den Einkommens- und Wettbewerbszielen, in Einklang stehen müssen. Aktuell werden bereits 60 Prozent der GAP-Ausgaben für Einkommensziele und weitere 11 Prozent für Wettbewerbsziele ausgegeben, während weniger als 20 Prozent für Umweltziele ausgegeben werden (Pe'er, et al., 2019). Insofern ist diese Aufweitung der Eco-Schemes überraschend. Des Weiteren ergänzt das Parlament das Tierwohl als zusätzliches Ziel für die Eco-Schemes. Die Förderung des Tierschutzes in der Tierproduktion erfordert einerseits Investitionshilfen für den Umbau von Ställen, andererseits eine jährliche Förderung für die Einhaltung von Tierwohl-Standards und ggf. von Abstockungsmaßnahmen. Es ist zweifelhaft, ob die jährlichen Eco-Schemes mit ihrem begrenzten Budget und ihrer vagen Ausrichtung das richtige Instrument für die Förderung einer artgerechten Tierhaltung sind.

Die Eco-Schemes können nach dieser Regel für ergänzende Einkommensstützung verwendet werden, so dass (ähnlich wie beim aktuellen Greening) vor allem „hellgrüne Maßnahmen“⁶ mit einer hohen Einkommenskomponente angeboten werden. Hohe Mitnahmeeffekte und geringe Effektivität der Umweltmaßnahmen könnten die logische Konsequenz einer solchen Ausgestaltung der Eco-Schemes sein.

⁶ „Hellgrüne Maßnahmen“ sind Agrarumweltmaßnahmen mit geringer Regelungstiefe und niedrigen Prämien. Die Literatur zeigt, dass solche Prämien weniger wirksam sind, als die dunkelgrünen Maßnahmen, die eine hohe Regelungstiefe und hohe Prämien vorsehen.

Der **Rat** sieht für die Eco-Schemes 20 Prozent der Direktzahlungen vor, fordert allerdings einen *zweijährige Übergangszeitraum*, in denen die Mitgliedstaaten nicht ausgezahlte Mittel der Eco-Schemes als Direktzahlungen auszahlen können, so dass das Ringfencing von 20 Prozent nicht erreicht werden muss. Erst ab 2025, in den letzten drei Jahren der siebenjährigen Finanzperiode werden die Eco-Schemes regulär angewendet. Diese Regeländerung führt dazu, dass Umweltverbesserungen zeitlich an das Ende der Förderperiode verschoben werden.

Der **Rat** fügte das Tierwohl eher implizit als zusätzliches Ziel der Eco-Schemes hinzu. Die Ziele der Eco-Schemes werden um die Ziele der Förderung der Beschäftigung im ländlichen Raum (Artikel 6h) und der Förderung von gesunden und qualitativen Lebensmitteln (Artikel 6i) ergänzt. Allerdings erscheinen diese Ergänzungen nicht ganz so widersprüchlich wie die Parlamentsposition. Bei der Ratsposition fällt positiv auf, dass im Rahmen der Eco-Schemes auch Gruppen von Landwirt*innen gefördert werden können, so dass die kollektive Umsetzung von Umweltmaßnahmen möglich wäre.

Fazit: Die Positionen von Parlament und Rat zu den Eco-Schemes stellen eine inhaltliche Aufweichung des Kommissionsvorschlages dar. Das Ziel der Eco-Schemes ist vage und es gibt viele Umsetzungsoptionen. Bei den Eco-Schemes kommt es zunächst auf die inhaltliche Ausgestaltung an, d.h. auf die Wahl von tatsächlich wirksamen Maßnahmen. Die EU-Kommission könnte über eine White-List mit zulässigen Maßnahmen Vorgaben für die Mitgliedstaaten machen.

Die Eco-Schemes können als flächenbezogene Maßnahme mit spezifischen Prämien ausgestaltet werden oder als pauschale Prämie, die für den gesamten Betrieb gewährt werden. Vor allem eine pauschale Prämiegestaltung könnte zu hohen Einkommens- und Mitnahmeeffekten führen. Bei den Eco-Schemes könnten sich die Probleme der geringen Effektivität der ökologischen Vorrangflächen im Rahmen des Greenings wiederholen und dazu führen, dass mit Hilfe der Eco-Schemes kaum zusätzliche Umwelteffekte erzielt werden. Es besteht die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten, weil viele Umsetzungsoptionen bei unklaren Zielen bestehen. In dieser Form bieten die Eco-Schemes wenig Potenzial für eine substanzielle Verbesserung der Umweltbilanz der GAP.

Handlungsoptionen:

- 1) Deutliche Fokussierung der Ziele auf konkrete Umweltmaßnahmen.
- 2) Streichen der Einkommens- und Wettbewerbsziele für die Eco-Schemes. Schaffung eines separaten Instrumentes zur Förderung des Tierwohls.
- 3) Inhaltliche Ausrichtung auf effektive, aber eher einfache Maßnahmen, die jedoch deutlich über das Niveau der Konditionalität hinausgehen.
- 4) Eine konsistente Ausgestaltung von Eco-Schemes und AUKM der 2. Säule.
- 5) Wenn die Prämien Einkommenskomponenten enthalten sollten, dann sollte dies gleichermaßen für AUKM und Eco-Schemes angewandt werden.

3.3 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Areas of Natural Constraints (ANC)

Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) werden in der Reform fortgeführt und sind von grundsätzlichen Änderungen zunächst nicht betroffen. Es gibt eine Vielzahl an Publikationen, die sich mit der Wirkungsweise und möglichen Verbesserungsvorschlägen der AUKM beschäftigen (z.B.

Batàry, et al., 2015, Pe'er, et al., 2017a, WBAE, 2019b, Brown, et al., 2020). Es besteht der Bedarf, AUKM präziser auf Umweltziele wie z.B. die Umsetzung der FFH-Richtlinie auszurichten und für die Betriebe praxisingerechter zu gestalten. Schließlich gibt es eine Reihe von innovativen Maßnahmen (z.B. kollektive Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen), die in der Programmierung der AUKM stärker berücksichtigt werden sollten. Es sprengt den Rahmen dieser ad-hoc-Studie, diese Vorschläge hier im Detail darzustellen.

Allerdings konkurrieren die AUKM bisher mit den Zahlungen für benachteiligte Gebiete („Areas facing natural or other specific constraints (ANCs)“) um die knappen ELER-Mittel. Die Mitgliedstaaten waren bisher verpflichtet im Rahmen von ELER 30 Prozent für AUKM und ANC auszugeben. Die ANC sind in den meisten Mitgliedstaaten nicht mit expliziten Umweltzielen verknüpft und werden daher aus wissenschaftlicher Sicht nicht als Umweltinstrument betrachtet (Pufahl, 2009, Keenleyside, et al., 2014). Funktional kann man die ANC als Direktzahlung auf regionaler Ebene betrachten.

Die ANC binden Mittel in der 2. Säule. Für die Wirksamkeit der Umweltinstrumente der GAP nach 2021 ist es wichtig, ob die AUKM weiterhin in der 2. Säule mit den ANC um knappe Mittel konkurrieren oder ob die ANC ggf. in die 1. Säule verschoben werden. Die EU-Kommission hatte eine Verschiebung der ANC in die 1. Säule vorgesehen, so dass mehr Mittel für AUKM zur Verfügung gestanden hätten. Die Position von Rat und Parlament sehen beide vor, dass die ANC wieder über die 2. Säule abgewickelt werden. Dies bedeutet, dass der skizzierte Vorteil des Kommissions-Vorschlags mit dieser Positionierung wieder rückgängig gemacht würde.

In der Programmperiode 2014-2020 wurden in Deutschland 953 Mio. EUR für AUKM und ANC ausgegeben. Die Ausgaben für ANC betragen 238 Mio. EUR, was einen Anteil von 10 Prozent im ELER (inkl. Ko-Finanzierung) ausmacht. Die AUKM (inkl. Ökolandbau und FFH-Förderung) haben einen Anteil von etwa 30 Prozent (715 Mio. EUR), so dass beide Programme auf einen Anteil in der 2. Säule von 40 Prozent kommen (eigene Auswertung der Fact-Sheets ELER: EU-Kommission, 2016). Folglich trägt etwa ein Viertel der Ausgaben des „grünen Envelopes“ nicht zu Umweltzielen bei.

In ostdeutschen Bundesländern ist in Einzelfällen zu beobachten, dass AUKM-Maßnahmen gegen Ende einer Förderperiode teilweise nicht mehr angeboten werden können, weil die dafür vorgesehenen finanzielle Mittel gegen Ende der ELER-Förderperiode ausgegeben sind. Der finanzielle Spielraum in ELER ist begrenzt, insofern erscheint der finanzielle Ausbau der AUKM notwendig. Der Vorschlag von Parlament und Rat begrenzt diese finanziellen Spielräume in der 2. Säule. Dies zeigt ein Rechenbeispiel: 2018 betrug der Anteil der AUKM am gesamten GAP-Budget 9,8 Prozent (inkl. Ko-Finanzierung). Wenn man die Mittel der ANC als AUKM programmieren würde, würde der AUKM-Anteil auf 13,1 Prozent ansteigen.

Die Mittel für die 2. Säule werden im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFF)⁷ gekürzt (vgl. Abschnitt 4.2.2). Daher ist es notwendig, mehr finanzielle Spielräume in der 2. Säule einzuräumen. Mit der Rückverschiebung der ANC in die 2. Säule werden diese Spielräume eingeschränkt. Gleichzeitig haben die wissenschaftlichen Empfehlungen zur Verbesserung und dem finanziellen Ausbau der AUKM in den Positionen des Parlaments und des Rates kaum Niederschlag

⁷ Der EU-Haushalt MFF (Multiannual Financial Framework) wird seit 1992 immer über 7 Jahre beschlossen.

gefunden. Inhaltlich sollten die AUKM ausgebaut werden und es sollten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Fazit: Die AUKM sollten inhaltlich ausgebaut und mit zusätzlichen Mitteln versehen werden. Mit der Rückverschiebung der ANC in die 2. Säule werden die finanziellen Spielräume der AUKM in der 2. Säule deutlich begrenzt. Insofern sollten die ANC als Einkommensinstrument in der 1. Säule umgesetzt werden. Die wissenschaftlichen Empfehlungen zur Verbesserung der AUKM wurden bei den Positionen von Rat und Parlament nicht berücksichtigt.

Handlungsoptionen

- 1) Stärkere Umschichtungsmöglichkeiten in die 2. Säule
- 2) Verschieben der Zahlungen für benachteiligte Gebiete (ANC) in die 1. Säule
- 3) Inhaltlicher und finanzieller Ausbau der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
- 4) Mehr Innovationen bei den AUKM und Ausbau von Beratung, Kooperation und Monitoring

3.4 Beibehaltung unwirksamer oder schädlicher Subventionen

Direktzahlungen: Die Direktzahlungen werden in den Beschlüssen von Rat und Parlament unverändert beibehalten. Die Senkung der Interventionspreise, aufgrund derer Direktzahlungen eingeführt wurden, waren 1992, 2000 und 2005. Insofern wirtschaften heute viele Betriebsleiter*innen, die diese Preissenkungen nicht selbst erlebt haben. Preissenkungen vor 15-28 Jahren rechtfertigen keine Einkommenssubvention. Zahlreiche wissenschaftliche Studien sprechen sich daher für die Abschaffung der gekoppelten und entkoppelten Zahlungen aus, weil für die Direktzahlungen aktuell keine wissenschaftliche Begründung existiert (WBA, 2010, Buckwell, et al., 2017, Fresco and Poppe, 2017, Pe'er, et al., 2017a, Heinemann and Weiss, 2018, WBAE, 2018)

Gleichzeitig wird die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen von Landwirt*innen als unfair empfunden, da etwa 20 Prozent der Betriebe 80 Prozent der Zahlungen empfangen. Es ist wenig plausibel, dass eine derart ungleich verteilte Subvention die ungleiche Verteilung bei Betriebseinkommen in der Landwirtschaft ausgleicht. Des Weiteren kommen entkoppelte Direktzahlungen hauptsächlich den Landeigentümern zu Gute, da sie häufig zu einem überwiegenden Teil an die Verpächter einer Fläche weitergereicht werden. Insofern verzerren die Direktzahlungen auch die Landmärkte und tragen zu einem Anstieg der Bodenpreise bei. Selbst wenn die EU weiterhin in größerem Umfang Einkommensziele verfolgen sollte, wäre es wichtig, ein anderes, zielgerichtetes Instrument zu nutzen.

Gekoppelte Zahlungen: Auch die vielfach kritisierten gekoppelten Zahlungen können mit bis zu 15 Prozent der 1. Säule abgerufen werden und der Katalog für gekoppelten Zahlungen besteht unverändert fort. Rat und Parlament haben beschlossen, diese Finanzierungslinien beizubehalten, trotz der vielfach vorgetragener Kritik aus der Wissenschaft. Die gekoppelten Zahlungen wirken verzerrend auf Produktion und auf internationale Märkte. Der Einsatz dieser Zahlungen verzerrt die Märkte innerhalb der EU und gibt Anreize für einen Subventionswettbewerb der Mitgliedstaaten und unterminiert das Prinzip, dass marktverzerrende Subventionen abgebaut werden sollten. Schon allein aus ordnungspolitischen Gründen sind gekoppelte Zahlungen abzulehnen. Der Rat und das Parlament haben diese Kritik weitgehend ignoriert. Eine aktuelle Studie belegt, dass die gekoppelten

Zahlungen zu erhöhten Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft führen (Jansson, et al., 2020). Jede neue Klimaschutzmaßnahme im Rahmen der AUKM würde zunächst den negativen Effekt der gekoppelten Zahlungen ausgleichen, bevor überhaupt in positivem Sinne der Ausstoß von THG reduziert werden kann. Die gekoppelten Zahlungen sind insofern auch aus umweltpolitischer Sicht eine hochgradig schädliche Subvention.

4 Finanzielle Bewertung der Positionen

4.1 Status Quo der Umweltzahlungen innerhalb der EU

In Deutschland sind im Rahmen der GAP vor allem zwei Instrumente mit Umweltbezug wichtig: Das Greening der Direktzahlungen (jährlich 1,4 Mrd. EUR) und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (jährlich 715 Mio. EUR), zu denen auch 225 Mio. EUR Umschichtung in die 2. Säule beitragen. Häufig werden auch die Zahlungen für benachteiligte Gebiete (ANC) zu den Umweltinstrumenten in der 2. Säule (239 Mio. EUR) gezählt. Oben wurde jedoch erläutert, warum dieses Instrument kein Umwelt- sondern ein Einkommensinstrument ist. Die Abbildung 2 zeigt die Umweltinstrumente der GAP:

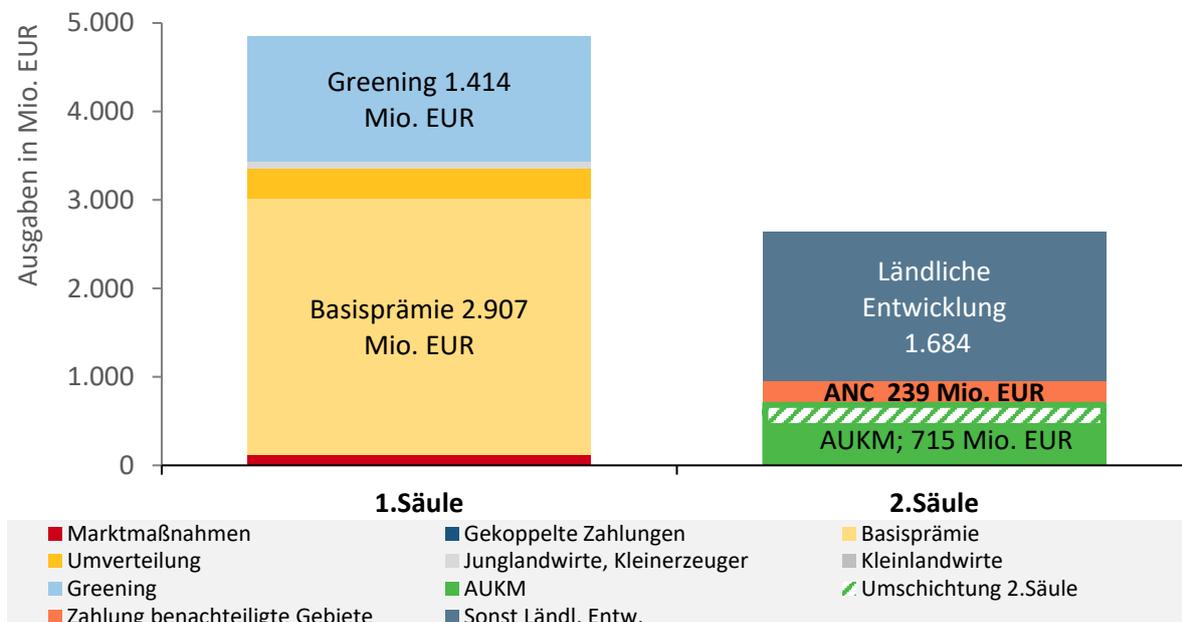


Abbildung 2: Ausgaben im Rahmen der GAP in Deutschland 2018

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des(BMEL, 2019)

Der Anteil der umweltrelevanten Zahlungen beträgt somit insgesamt 2,13 Mrd. EUR und hat einen Anteil an den Gesamtausgaben in Deutschland von 29,3 Prozent.

4.2 Bewertung der finanziellen Positionen von Rat und EU-Parlament

Die Positionen von Rat und Parlament betreffen auch die finanzielle Ausgestaltung der GAP in der nächsten Förderperiode und sind für die umweltpolitischen Spielräume von entscheidender Bedeutung. Hierbei ist die Vorgehensweise das sog. „**financial Ringfencing**“, mit Hilfe dessen festgelegt wird, welche Anteile der 1./2. Säule in den Mitgliedstaaten mindestens oder maximal für bestimmte Maßnahmen aufgewendet werden sollen. Dies erscheint umso wichtiger, weil die

Mitgliedstaaten in der nächsten Förderperiode 2021-2027 mehr Freiräume bei der Gestaltung der GAP-Instrumente haben. Im Folgenden werden die wichtigsten finanziellen Bestimmungsgründe für die Ausgestaltung der GAP von 2021-2027 vorgestellt:

4.2.1 Ringfencing Eco-Schemes

Ein wichtiger Diskussionspunkt bestand in der Frage, welchen finanziellen Umfang die Eco-Schemes in der 1. Säule haben sollten. Die EU-Kommission hatte im Vorwort ihres Reformentwurfes vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten 30 Prozent der 1. Säule für Eco-Schemes und Zahlungen für die benachteiligte Gebiete (ANC)⁸ aufwenden sollen, ohne dies im Rechtstext festzuschreiben.

- Die **Ratsposition** sieht vor, dass 20 Prozent der Direktzahlungen in der 1. Säule für die Eco-Schemes vorzusehen sind (vgl. Art. 86, 6a u 6b)). Es ist eine zweijährige Übergangsperiode vorgesehen, in denen Mittel, die nicht für Eco-Schemes ausgegeben werden, als Direktzahlungen ausgezahlt werden können.
- Das **Parlament** behält die 30 Prozent der Direktzahlungen für Eco-Schemes bei (vgl. Art.86 4c).

Bewertung der Ratsposition: Wenn man unterstellt, dass in den Jahren 2023 und 2024 als Einstieg 10 Prozent, und ab 2025 20 Prozent der Direktzahlungen als Eco-Schemes programmiert werden, ergibt sich folgende Mittelaufteilung in der 1. Säule (Abbildung 3):

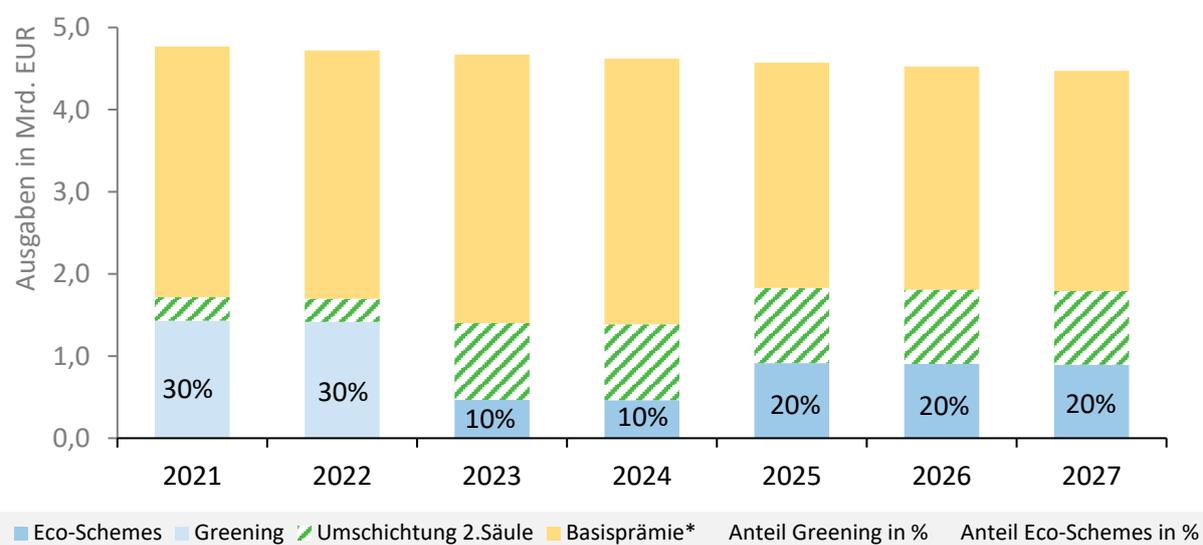


Abbildung 3: Finanzielle Auswirkung der Ratsbeschlüsse auf Eco-Schemes 2021-2027

Quelle: eigene Berechnung; * Basis-Prämie, inklusive Umverteilung, Förderung von Jung-Landwirten und von Kleinerzeugern. Es wird eine Inflation von 1% jährlich unterstellt.

Die Abbildung zeigt, dass in den ersten beiden Jahren der Förderperiode über Greening mehr Geld für Umweltzwecke zur Verfügung gestellt wird. Statt der in Deutschland jährlichen ca. 1,4 Mrd. EUR Greening-Mittel, werden 2023-2027 für Eco-Schemes Mittel in Höhe von jährlich ca. 730 Mio. EUR bereitgestellt.

⁸ Lt. Artikel 66 payments for „Natural or other area-specific constraints (ANC)“, die in früheren Finanzperioden auch „Least Favoured Area (LFA)“ oder „Areas of Natural Constraints“ hießen.

Diese Betrachtung fokussiert zunächst nur auf das finanzielle Volumen, ohne die geförderten Inhalte zu betrachten. Die Referenz zu Greening ist jedoch für das Kosten-Leistungs-Verhältnis ggf. nicht aussagekräftig, weil unklar ist, ob über die Eco-Schemes effektivere Maßnahmen gefördert werden. Betrachtet man die Jahre 2023-2027, werden 16 Prozent der Direktzahlungen für Eco-Schemes bereitgestellt, so dass die Effektivität der Maßnahmen gegenüber dem Greening in etwa verdoppelt werden müssten, um in etwa auf die gleiche Kosten-Leistungs-Bilanz wie in Förderperiode 2014-2020 zu kommen. Die finanziellen Bestimmungen der Eco-Schemes erfordern eine deutlich höhere Effektivität der Maßnahmen. Bei der Berechnung oben wird unterstellt, dass die Zahlungen für benachteiligte Gebiete wieder Teil der 2. Säule, und folglich nicht mehr Teil der 20 Prozent sind.

Bewertung der Parlamentsposition: Mit der Parlamentsposition bleibt das Budget für Eco-Schemes weitgehend auf dem Niveau des Greenings. Lediglich in den ersten beiden Übergangsjahren 2023/24 werden geringfügig weniger Mittel ausgegeben, weil hier aufgrund der Freiwilligkeit noch nicht alle Landwirte teilnehmen. Des Weiteren muss bei einer realistischen Betrachtung eine Inflation von mindestens 1,0 Prozent jährlich unterstellt werden. Im Durchschnitt der Jahre 2023-27 werden nur 1,37 statt 1,42 Mio. EUR in der 1. Säule für Umweltziele ausgegeben. Wichtiger für die Bewertung ist, dass die Eco-Schemes in der Parlamentsposition neben den Umweltzielen gleichzeitig noch zu Einkommens- und Wettbewerbsziele und zum Tierwohl beitragen. Beim Parlament umfasst die Zielstellung auch das Tierwohl und gleichzeitig sollen Maßnahmen die Einkommens- und Wettbewerbsziele berücksichtigen. Aus der Sicht einer Kosten-Leistungs-Betrachtung ist die Parlamentsposition eher kritisch zu bewerten, da hier zwar einerseits mehr Geld für Eco-Schemes aufgewendet werden soll, aber viel undeutlicher ist, welche Ziele mit den Eco-Schemes genau verfolgt werden sollen. Es ist möglich, im Rahmen der Eco-Schemes Prämien mit Einkommenseffekten (Mitnahmeeffekten) zu zahlen. Auch im Rahmen des Greenings gab es solche Mitnahmeeffekte (Lakner and Holst, 2015). Wenn über Eco-Schemes Einkommenseffekte erzielt werden sollen, dann dürften bei den Eco-Schemes die gleichen Probleme auftreten wie im Greening 2014-2020, nämlich eine geringe Effizienz des Mitteleinsatzes (Pe'er, et al., 2017b)

Bei beiden Positionen kommt es auf die *inhaltliche Ausgestaltung* der Maßnahmen an, um eine höhere Effektivität und eine günstigere Kosten-Leistungsbilanz zu erzielen. Dies ist angesichts der breiteren Zielstellung in der Parlamentsposition problematischer als in der eher fokussierten Ratsposition. Insgesamt ist bei einer Umsetzung der Rats- und Parlamentsposition bei weniger verfügbaren finanziellen Mitteln keine Verbesserung der geringen Umweltwirkung der 1. Säule zu erwarten.

4.2.2 Ringfencing Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Die Kommission hatte ein Ringfencing für die Agrarumweltmaßnahmen von 30 Prozent in der 2. Säule vorgesehen. Diese Mittelvorgabe (30 Prozent für Agrarumwelt- und Klimaziele) bestand bereits für die Förderperiode 2014-2020 (Artikel 59 (6) in EU-VO 1305/2013). Das Parlament hat den Anteil der Mittel für Umwelt- und Klimaziele auf 35 Prozent in der 2. Säule ausgeweitet, sieht aber in diesen 35 Prozent auch die Förderung der benachteiligten Gebiete (ANC) vor. Der Rat bleibt bei den 30 Prozent, sieht aber ebenfalls die ANC in der 2. Säule vor. Bei der Bewertung der 30 Prozent sind zwei gegenläufige Effekte zu beachten, nämlich a) die geringere Mittelausstattung in der 2. Säule 2021-2027 und b) die Rolle der ANC. Im Folgenden soll ein Vergleich der Reform mit den tatsächlich verausgabten Mitteln in 2018 vorgenommen werden:

a.) Effekte der geringeren Mittelausstattung der 2. Säule

Die 30 Prozent für AUKM beziehen sich auf einen geringeren Gesamtbetrag in der 2. Säule in der Förderperiode 2021–2027 (Tabelle 1):

Tabelle 1: Vergleich des GAP-Budgets 2021–2027 mit der Förderperiode 2014–2020

	2021–2027 ^{1,2}	2014–2020 ^{3,4}	Vergleich
	(in Mio. EUR, in aktuellen Preisen)		(in %)
Garantiefond (EGFL)	34.409,9	35.343,3	97,4%
Ländliche Entwicklungs-Fond (ELER)	8.598,0	9.702,0	91,1%
Gesamt	43.007,9	45.045,3	96,0%

Quelle: Eigene Berechnung;

Die Daten werden mit aktuellen Preisen, d.h. ohne den Effekt der Inflation dargestellt. 1) EU-Kommission (2020b) Nationale Budgetanteile für Garantiefond 2) EU-Kommission (2020a) für den Fond der Ländlichen Entwicklung (ELER), inklusiver des EU-Aufbaufonds in Höhe von 710 Mio. EUR in 2021/22. 3) Basierend auf den Finanzberichten der EU-Kommission 2014–2019 für EAFG und EAFRD (EU-Kommission, 2014-19b, EU-Kommission, 2014-19a). Die Ausgaben für 2019 werden auch für das Jahr 2020 unterstellt.

Die 2. Säule beträgt in der nächsten Förderperiode nur 91,1 Prozent des MFF 2014–2020, was die Basis für den „grünen Envelope“ in der 2. Säule kleiner macht. Ein Einflussfaktor auf die finanzielle Ausstattung 2021–2027 ist der sog. European Union Recovery Instrument (EURI), den der Ministerrat im Juli 2020 beschlossen hat. Auf EU-Ebene werden 7,5 Mrd. EUR für die Ländliche Entwicklung (ELER) bereitgestellt. Nach einem Vorschlag des EU-Parlamentes bekommt Deutschland in der Aufteilung der 2. Säule-Mittel 710 Mio. EUR in den Jahren 2021/22 (Matthews, 2020a). Dies erhöht zunächst am Anfang der Förderperiode die finanziellen Mittel in der 2. Säule, ab 2023 sinken die Mittel jedoch auf den Betrag von 1.092 Mio. EUR. Die folgende Tabelle 2: zeigt die Wirkung der Kürzung der 2. Säule auf die finanzielle Ausstattung der AUKM:

Tabelle 2: Auswirkungen der geringeren Finanzausstattung in der 2. Säule 2021–2027

	Förderperiode 2014–2020		Förderperiode 2021–2027		Änderung	
	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR		in Prozent	
ELER-Fond (EU-Mittel)	1.348,9		1.228,3 ¹		- 16,5%	
Agrarumwelt- u. Klimamaßnahmen AUKM ²	715,0		651,2 ³	502,2 ⁴	- 8,9%	- 29,8%
Area Natural Constraints (ANC)	238,8		208,0		- 4,8%	

Quelle: Eigene Berechnung; 1: Die Angaben zum ELER-Fond sind von September 2020 und enthalten die Zahlungen aus dem EU-Aufbaufond von 710 Mio. EUR. 2: Die Ausgabenanteile im ELER sind Durchschnittswerte für die Periode 2014–2020, inklusive nationale Ko-Finanzierung. Die AUKM enthalten Förderung für Natura 2000; Hier wurde ein EU-Anteil von 80% Ko-Finanzierung unterstellt. 3: Der EU-Anteil bei Ko-Finanzierungsanteil der AUKM liegt 2021–27 bei 80% so dass auf nationaler Seite eigentlich weniger ergänzt werden müsste. Für diesen höheren Betrag wurde der gleiche nationale Ko-Finanzierungsanteil wie 2014–20 von 32,7% unterstellt. 4: Hier wurde für die Ko-Finanzierung ein Verhältnis EU-national von 80% zu 20% unterstellt.

Bei der Abschätzung der finanziellen Mittel für AUKM und ANC kommt es auf verschiedenen Faktoren an. Es ist unklar, wie hoch der Anteil der nationalen Mittel ist, da sich die Ko-Finanzierungsraten im Rahmen des ELER deutlich geändert haben. Bei den AUKM beträgt die nationale Ko-Finanzierung 20 Prozent, bei ANC 35 Prozent (Matthews, 2020b). Wenn man davon ausgeht, dass die neue Ko-Finanzierung angewendet wird und ansonsten 33 Prozent der ELER-Mittel

für AUKM aufgewendet werden, würden in einem durchschnittlichen Jahr in Deutschland 502 Mio. EUR für AUKM und 208 Mio. EUR für ANC ausgegeben. Selbst bei einer höheren Ko-Finanzierung von 38 Prozent kommt man nur auf 651 Mio. EUR, was deutlich weniger ist als in der Periode 2014-2020. Zusätzlich kommt der Wertverlust durch Inflation hinzu.

Der entscheidende Einflussfaktor ist zunächst der Anteil der Ausgaben, der innerhalb von ELER für AUKM ausgegeben wird. Aktuell werden 32,7 Prozent der ELER-Mittel für AUKM⁹ aufgewendet. Um die finanziellen Mittel konstant zu halten, müsste der Anteil im Jahr 2027 (c.p.)¹⁰ auf ca. 35 Prozent des ELER gesteigert werden. Auch über nationale Mittel können die AUKM-Ausgaben erhöht werden.

Wenn sich die Ratsposition durchsetzt, so gibt es beim Anteil der AUKM in der 2. Säule in der nationale Umsetzung Gestaltungsspielräume. Die Parlamentsposition ist dagegen auch in diesem Detail unflexibler: In Art. 86 wird vorgegeben, dass mindestens 30 Prozent der ELER-Ausgaben für Maßnahmen der Investition (Art. 68), des Risiko-Managements (70), der Kooperation (71) und des Wissensaustausches und der Information (72) getätigt werden müssen. Weitere 5 Prozent müssen für LEADER und 4-6 Prozent für technische Unterstützung ausgegeben werden.

b.) Rolle der Zahlungen für Benachteiligte Gebiete (ANC)

Für die Beurteilung der Rolle der 30 Prozent für Agrarumweltziele in der 2. Säule spielen die Zahlungen für Benachteiligte Gebiete (ANC) eine wichtige Rolle. Die ANC machen in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 239 Mio. EUR (9,9 Prozent) im ELER-Fond aus. Sollten die ANC in die 1. Säule verschoben werden (wie von der EU-Kommission vorgeschlagen) so ergibt sich ein größeres finanzielles Potenzial für AUKM in der 2. Säule (Abbildung 4):

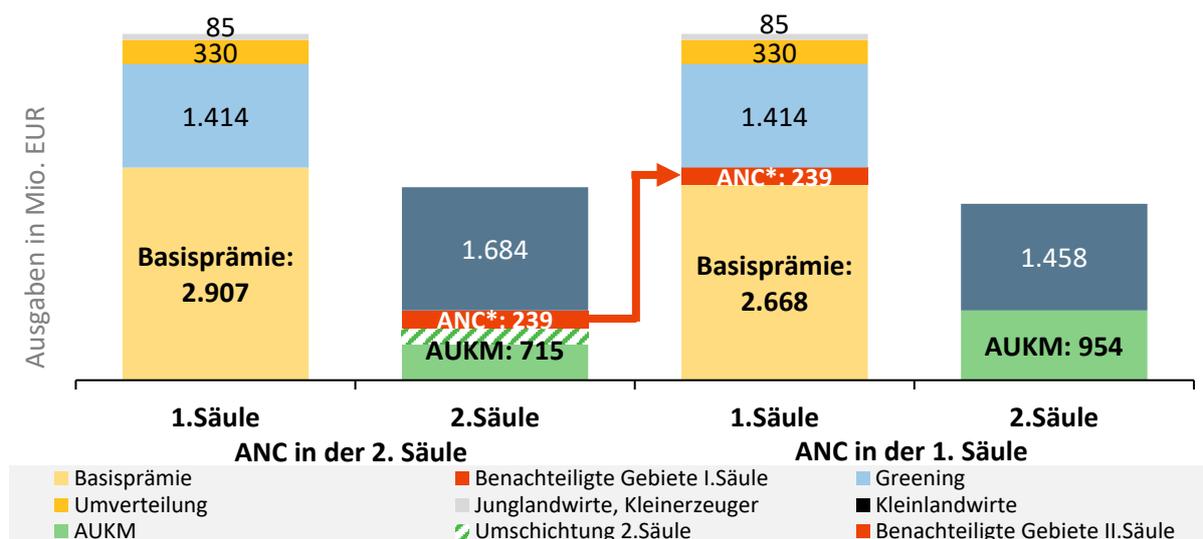


Abbildung 4: Implementierung der Zahlungen für Benachteiligte Gebiete in der 1./2. Säule

Quelle: eigene Berechnung; Basierend auf Daten des deutschen GAP-Budgets 2018. Die Ausgabenanteilen im ELER sind Durchschnittswerte für die Periode 2014-2020, inklusive nationale Ko-Finanzierung.

*ANC = Natural or other area-specific constraints, deutsch: Zahlungen für benachteiligte Gebiete.

⁹ Dieser Anteil ist ohne nationale Ko-Finanzierung gerechnet.

¹⁰ Unter sonst gleichen Bedingungen, d.h. 6% Transfer in die 2.Säule und 1,0% Inflation.

In der Förderperiode 2014-2020 betrug der Anteil der Agrarumwelt und Klimamaßnahmen ca. 9,8 Prozent am gesamten GAP-Budget (inkl. Ko-Finanzierung). Mit einer Verschiebung der ANC in die 1. Säule könnte der Anteil der AUKM in Deutschland auf 13,1 Prozent und knapp 1 Mrd. EUR pro Jahr erhöht werden. Parlament und Rat haben durch die Verschiebung der ANC in die 2. Säule die Möglichkeit des Ausbaus der AUKM eingeschränkt. Die Kombination beider Effekte wird weiter unten diskutiert.

4.2.3 Ringfencing Direktzahlungen durch das EU-Parlament

Eine weitere Änderung des **Parlaments** ist besonders kritisch zu bewerten: Das Parlament hat in Artikel 86 (4a) den Mindestanteil von 60 Prozent der 1. Säule für die Basisprämie, die gekoppelte Zahlungen und die Umverteilungszahlungen aufgenommen:

Artikel 86 (4a)

- 4a. Member States shall reserve at least 60 % of the amounts laid down in Annex VII for:
- (a) basic income support for sustainability as referred to in subsections 2 of Chapter II of Title III;
 - (b) redistributive payment as referred to in subsections 3 of Section 2 of Chapter II of Title III;
 - (c) coupled income support interventions as referred to in Subsection 1 of Section 2 of Chapter II of Title III;
 - (d) types of intervention in other sectors as referred to in Section 7 of Chapter III of Title III.

Der Rat hat diese Positionierung nicht vorgenommen. In der aktuellen Förderperiode wurden für die drei Instrumente zwischen 68-70 Prozent in allen Mitgliedstaaten genutzt. Die folgende Abbildung 5 zeigt die möglichen Spielräume zwischen den genannten 60 Prozent und den mindestens geforderten 20 Prozent für Eco-Schemes:

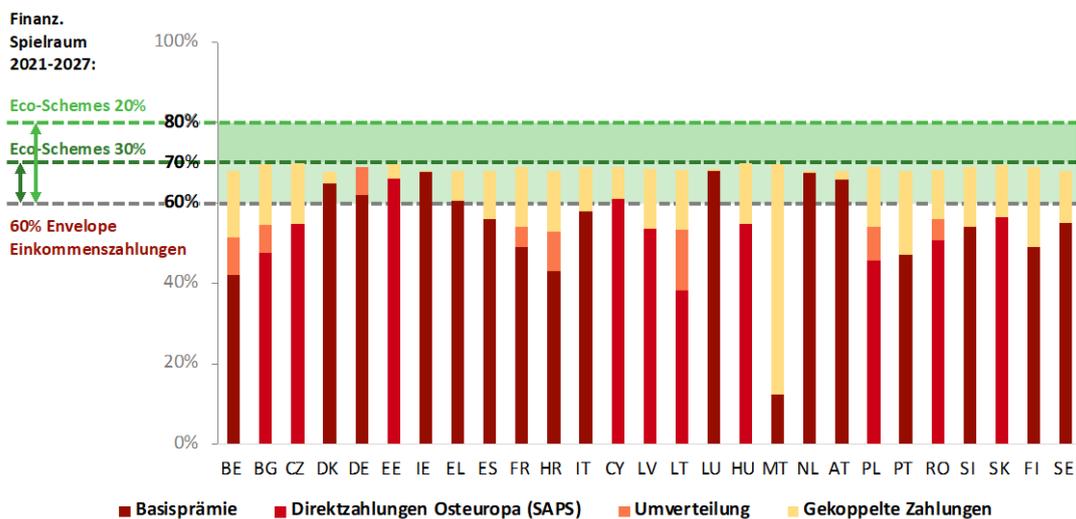


Abbildung 5: Aktuelle Allokationen in der 1. Säule sowie mögliche finanzielle Spielräume 2023-2027.

Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Daten der EU-Kommission 2015.

Dieser Vorschlag des Parlaments von 60 Prozent in der 1. Säule schränkt die Möglichkeit deutlich ein, zusätzliche finanzielle Mittel für die Eco-Schemes oder den Transfer in die 2. Säule zu nutzen. Wenn 60 Prozent der 1. Säule für Direktzahlungen und (wie vorgesehen) 30 Prozent für Eco-Schemes ausgegeben, dann bleibt wenig Spielraum für Umschichtungen in die 2. Säule. Des Weiteren würden diese Zahlungen mit dem Instrument der Junglandwirte-Prämie konkurrieren, insofern wären

6-8 Prozent Umschichtung vermutlich das maximal mögliche. De facto stellt diese Festlegung die wichtigste Einschränkung der umweltpolitischen Gestaltungsspielräume der GAP 2021-2027 dar.

4.2.4 Flexibilität zwischen den Säulen

Eine Umschichtung von finanziellen Mitteln ist zwischen beiden Säulen möglich:

Tabelle 1: Positionen zur Flexibilität zwischen den Säulen (Artikel 90)

EU-Kommission: Reformentwurf	Position des EU-Parlaments	Position des Rates
a) bis zu 15% der 1. Säule in die 2. Säule b) bis zu 15% der 2. Säule in die 1. Säule c) die Option, mehr zu transferieren aa. + 15%-Punkte in die 2. Säule für AUKM aa. + 2%-Punkte in die 1. Säule für Junglandwirte	a) bis zu 12% der 1. Säule 2023-26 in die 2. Säule, wenn die Mittel für AUKM genutzt werden. b) bis zu 5% der 2. Säule in die 1. Säule, wenn die Mittel für Eco-Schemes genutzt werden c) bis zu 12% der 2. Säule in die 1. Säule, wenn die Direktzahlungen unter dem EU-Durchschnitt liegen und wenn die Mittel für Eco-Schemes genutzt werden.	25 % in beide Richtungen Ausnahme: a) 15%-Punkte müssen in der 2. Säule als AUKM ausgegeben werden. b) 2%-Punkte als Förderung von Junglandwirten c) 30% für die 1. Säule für Mitgliedstaaten mit DZ-Raten unter 90% des Durchschnitts; mit Sonderregel für einige Mitgliedstaaten (BG, EE, ES, LV, LT, PL ; SK, FI, SE)

Quelle: Eigene vereinfachte Darstellung basierend jeweils auf Artikel 90;

Die Regeln zeigen, dass es zahlreiche Optionen des Transfers von Mitteln in die 2. Säule (und umgekehrt gibt). In den Positionen von Rat und Parlament gibt es zahlreiche Optionen besonders für osteuropäische Länder. Dies ist ggf. sogar nachvollziehbar, da die 2. Säule üblicherweise Kapazitäten in der Verwaltung erfordert, die in Osteuropa nicht immer vorhanden sind.

In der aktuellen Förderperiode 2014-2020 wurde die Option der Umschichtung in die 2. Säule hauptsächlich von westeuropäischen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland genutzt, während in Polen, Slowakei, Kroatien, Ungarn und Malta Mittel in die 1. Säule verschoben wurden. In der EU-28 wurden 3,76 Mrd. EUR über 6 Jahre in die 2. Säule verschoben. In Deutschland betrug die Umschichtung in die 2. Säule bis 2019 4,5 Prozent (225 Mio. EUR), danach 6 Prozent (304 Mio. EUR).

4.3 Szenarien der Umsetzung für Deutschland

Im folgende sollen fünf finanzielle Szenarien für eine umweltpolitische Ausrichtung der GAP beschrieben werden, die im Wesentlichen aus drei Elementen besteht:

1. Eco-Schemes in der 1. Säule,
2. Umschichtung in die 2. Säule zu Gunsten von AUKM und
3. AUKM in der 2. Säule.

Des Weiteren werden die Zahlungen für benachteiligte Gebiete (ANC) mit berechnet, da sich diese in Szenario 3 auf die Höhe der AUKM auswirken. Auch der nationale Anteil der AUKM wird variiert, da es denkbar ist, dass Bundesländer selbst mehr Geld für AUKM ausgeben. Für berechneten Szenarien wird eine Inflationsrate von jährlich 1,0 Prozent unterstellt und es werden die Ausgaben für Umweltinstrumente in der neuen Förderperiode mit dem Basisjahr 2018 verglichen. Die zwei ersten Jahre der neuen Förderperiode werden ausgeklammert, weil in diesen Übergangsjahren in vielen Bereichen die Regeln der alten Förderperiode 2014-2020 fortgesetzt werden, etwa das Greening der

Direktzahlungen. Daher wird in der Betrachtung der Durchschnitt der Jahre 2023-2027 mit dem Referenzjahr 2018 verglichen. Die Mittel des Aufbau-Instrumentes von 710 Mio. EUR in der 2. Säule beeinflussen das Ergebnis der Szenarien kaum, da sie 2021/22 ausgezahlt werden. Allerdings ist denkbar, dass Restmittel im ELER auch ab 2023 ausgezahlt werden. Für Eco-Schemes und AUKM wurde jeweils ein oder zwei Übergangsjahre mit niedrigeren Anteilen unterstellt, da am Anfang die Teilnahme noch nicht bei 100 Prozent liegt. Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Annahmen der Szenarien zusammen:

Tabelle 2: Annahmen für die Berechnung der Szenarien 2023-27

Umweltinstrument	Ratsposition mit			Sz4: EP-Position mit Umwelt-ambition	Sz5: Best case -Szenario
	Sz1: mit Umwelt-Ambition	Sz2: mit Business as usual	Sz3: ohne Umwelt-Ambition		
Eco-Schemes in 1.Säule	15% 2023/24 25% 2025-27	10% 2023/24 20% 2025-27		28% 2023 31% 2024-27	30% 2023 35% 2024-27
Umschichtung in 2.Säule	10% 2023 15% 2024-27	6% 2023-2027			15% 2023 20% 2024-27
AUKM-Anteil in 2.Säule	30% 2023 35% 2024-27	25% 2023 30% 2024-27	20%	35%	40%
Nationaler Anteil Ko-Finanzierung AUKM	25%	20%	20%	25%	25%
ANC-Anteil in 2.Säule	–	12%	10%	12%	–

Quelle: eigene Darstellung;

Die Ergebnisse der Szenarien sind in der Abbildung 6 dargestellt:

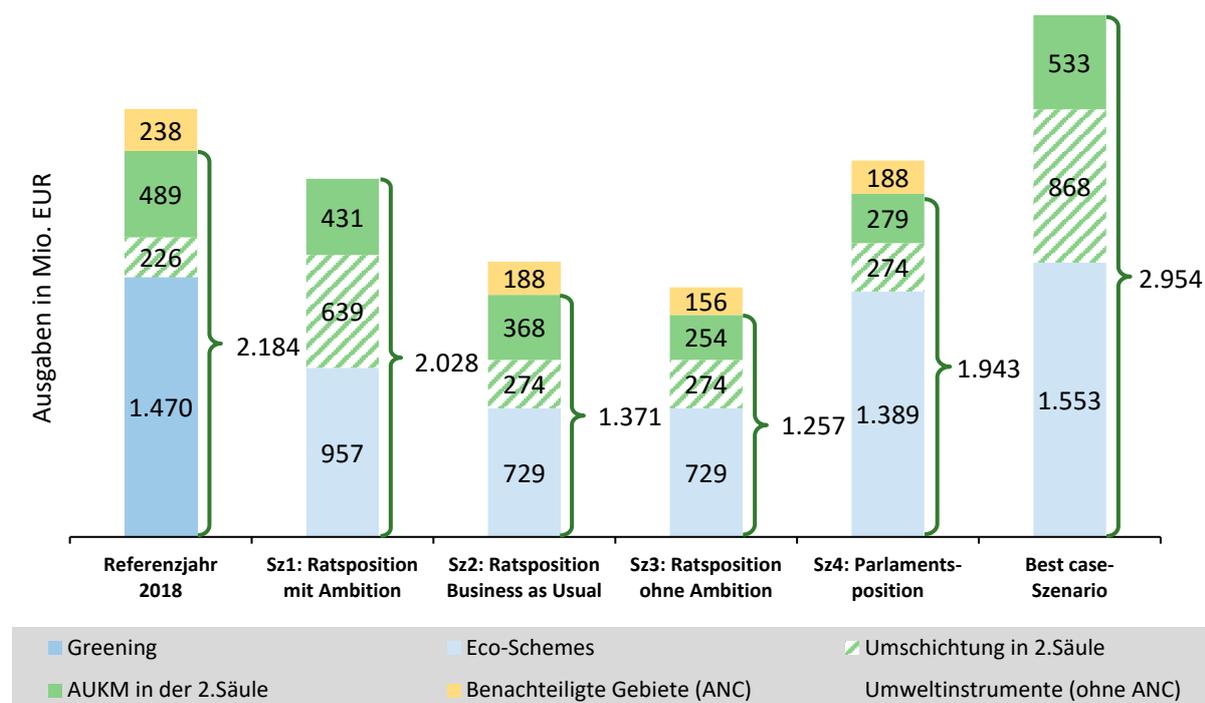


Abbildung 6: Vergleich Szenarien Deutschland in den Jahren 2023-2027 mit Referenzjahr 2018

Quelle: Eigene Berechnung; Konstante Preise 2018 = 100 %; 1,0 % Inflation unterstellt.

4.3.1 Szenario 1: Rats-Position mit umweltpolitischer Ambition

Das erste Ratsszenario geht von einer deutlichen umweltpolitischen Ambition auf nationaler Ebene aus. Eine wichtige Stellschraube in diesem Szenario ist die deutlich höhere Umschichtungsrate in die 2. Säule, die mit 15 Prozent weit über das aktuelle Niveau von 6 Prozent hinaus geht. Das Szenario unterstellt, dass 2023 10 Prozent, und ab 2024 15 Prozent in die 2. Säule verschoben wird und ein höherer Anteil (30/35 Prozent) in der 2. Säule für AUKM ausgegeben wird, auch die nationale Ko-Finanzierung der AUKM geht mit 25 Prozent über die minimalen 20 Prozent hinaus, was zwar nicht erforderlich ist, jedoch reflektiert, dass einzelne Bundesländer über das notwendige Mindestmaß hinaus Maßnahmen anbieten können. Und die Eco-Schemes bekommen in der 1. Säule 15 Prozent und ab 2025 25 Prozent.

Die Berechnung zeigt, dass für Deutschland real (d.h. bei Berücksichtigung von Inflation) mit 2,03 Mrd. EUR im Durchschnitt der Jahre 2023-27 fast das gleiche Ausgabenniveau wie 2018 (2,2 Mrd. EUR) erreicht wird. Ab 2025 werden ca. 2,25 Mrd. EUR jährlich sogar ein leicht höheres Ausgabenniveau erreicht. Dies kann bei einer vernünftigen inhaltlichen Ausrichtung eine deutliche Verbesserung der Umweltbilanz der GAP bedeuten. Die Ausgaben für die besonders effektiven AUKM werden von 715 Mio. EUR (2018) auf 1,1 Mrd. ab 2024 gesteigert, was die Umweltbilanz der GAP deutlich verbessern dürfte.

Das Szenario unterstellt eine hohe umweltpolitische Ambition bei der Ausgestaltung der Umweltinstrumente. Ein solches Szenario hängt vor allem vom Engagement der Bundesländer bei der Ausgestaltung der Programme für Ländliche Entwicklung, sowie der Bundesregierung über die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ab. Durch eine ambitionierte Ausgestaltung der AUKM kann der leichte Rückgang der Mittel für Eco-Schemes gegenüber dem Greening ausgeglichen werden. Von diesem Szenario kann man deutlich höhere Umweltleistungen erwarten, da für die AUKM in der 2. Säule mehr zielgerichtete Mittel zur Verfügung stehen. Mit einem solchen Szenario könnte die GAP so verbessert werden, dass auf nationaler Ebene auf einen separaten Klima- und Biodiversitätsfond für die Landwirtschaft ggf. verzichtet werden könnte.

4.3.2 Szenario 2: Rats-Position mit Business as Usual:

Das zweite Ratsszenario unterstellt, dass die finanzielle Ausgestaltung in der 2. Säule weitgehend unverändert fortgesetzt wird: 6 Prozent Umschichtung in die 2. Säule und 30 Prozent AUKM in der 2. Säule, so wie der minimale Anteil der Eco-Schemes in der 1. Säule. Insgesamt stehen 2023-2027 in Deutschland mit 1,37 Mrd. EUR deutlich weniger finanzielle Mittel für die Umweltinstrumente der GAP zur Verfügung.

Die Ausgaben für **Eco-Schemes** betragen jährlich 729 Mio. EUR, was gegenüber den Ausgaben für Greening von 1,4 Mrd. EUR deutlich weniger ist. Die Eco-Schemes haben in den Jahren 2023-27 nur noch 16 Prozent der Direktzahlungen, was eine Halbierung der Greening-Mittel (49,6 Prozent) bedeutet. Die Wirkung dieser Änderung hängt wie oben beschrieben von der inhaltlichen Ausgestaltung der Eco-Schemes ab.

Die **Agrarumweltprogramme** beziehen sich auf eine deutlich reduzierte 2. Säule und liegen mit 30 Prozent nur auf dem mindestens erforderlichen Anteil. Die Umverteilung gleicht dieses Defizit nicht aus. Die Ausgaben für AUKM gehen von 715 Mio. EUR in 2018 auf 642 Mio. EUR zurück. Hierbei tritt ein Sondereffekt ein, da in 2018 noch die geringere Umschichtung von 4,5 Prozent greift, während

ab in den Jahren 2023-27 6 Prozent der Direktzahlungen in die 2. Säule umgeschichtet werden. Die Umschichtung gewinnt in der nächsten Förderperiode auch aufgrund ihrer großen Hebelwirkung an Bedeutung.

Die **Gesamtausgaben** gehen von 2,18 Mrd. EUR deutlich auf jährlich 1,37 Mrd. EUR zurück. In den Jahren 2023-27 fehlen 37 Prozent des ursprünglichen Ausgabenniveaus von 2018. Die Umweltbilanz der GAP dürfte sich in diesem Szenario deutlich verschlechtern.

4.3.3 Szenario 3: Ratsposition ohne Umweltambition

Es ist im Rahmen der Ratsposition durchaus denkbar, dass sich die Ausgabensituation gegenüber der Referenzsituation 2018 noch weiter verschlechtert. Die Ratsposition sieht vor, dass 30 Prozent in der 2. Säule für AUKM und ANC ausgegeben werden. Die ersten beiden Szenarien behandeln beide Instrumente unabhängig voneinander, so dass die 30 Prozent in der 2. Säule von AUKM und ANC deutlich übertroffen werden. Im 3. Szenario wird nur das nötigste in der 2. Säule für AUKM (20 Prozent) und ANC (10 Prozent) ausgegeben, so dass beide Instrumente insgesamt auf 30 Prozent kommen.

In diesem Szenario gehen die **Gesamtausgaben** für Umweltinstrumente noch deutlicher zurück. Die Ausgaben für **Eco-Schemes** stimmen mit dem Szenario 2 überein. Für **AUKM** gehen die Ausgaben in Deutschland von jährlich 715 Mio. EUR (2018) auf 528 Mio. EUR (2023-27) zurück. Für die Umweltinstrumente stehen 2023-27 nur noch 1,26 Mrd. EUR, d.h. fast 0,93 Mrd. EUR weniger als in der Ausgangssituation 2018 zur Verfügung. Insgesamt fehlen in den Jahren 2023-2027 etwa 43 Prozent der Umweltausgaben in der GAP. Dieser Betrag stellt das Minimum an Umweltausgaben dar, sofern man davon ausgeht, dass Deutschland alle seine Mittel in 1. und 2. Säule abrufen.

Die Wirkung dieser Ausgabenkürzung auf die Umweltbilanz der GAP dürfte dramatisch ausfallen, weil eine Reihe von AUKM nicht mehr angeboten werden könnten und die Eco-Schemes diese Defizite in der 2. Säule nicht auffangen können. Bei fehlender Umweltambition werden die Ziele der EU-Strategien (Green Deal, Farm-to-Fork und Biodiversitätsstrategie) nicht erreicht. Des Weiteren können die nationalen Herausforderungen (Verbesserung der Klimabilanz und FFH-Umsetzung) nicht über die GAP angegangen werden.

Bewertung Ratsposition: Die ersten drei Szenarien zeigen eine enorme Spannweite von 1,25 bis 2,03 Mrd. EUR. Die Eco-Schemes können in diesem Szenario recht flexibel gestaltet werden, was jedoch keineswegs zu einer Verbesserung der Umweltbilanz führen muss. Auch die Bedeutung der effektiven AUKM fällt hier unterschiedlich aus. Die Bundesländer können zunächst den Anteil der Ausgaben für AUKM erhöhen, aber eine größere Hebelwirkung hat die Umschichtung in die 2. Säule. Sofern die Eco-Schemes nicht eine deutliche Verbesserung gegenüber den Greening-Maßnahmen erfahren, ist zu empfehlen, die Ausgaben für AUKM zu steigern, was in diesem Szenario möglich ist. Hierfür wäre vor allem eine höhere Umschichtung von 10-15 Prozent notwendig, um die Ausgaben auf einem vergleichbaren Niveau zu halten.

4.3.4 Szenario 4: Parlamentsvorschlag mit umweltpolitischem Engagement

Der Parlamentsvorschlag sieht höhere Mindestanforderungen für Eco-Schemes (30 Prozent) und die AUKM in der 2. Säule (35 Prozent) vor. Andererseits gibt es weniger Möglichkeiten, Gelder in die 2. Säule zu verschieben, weil der Parlamentsvorschlag vorsieht, dass 60 Prozent der 1. Säule für

Direktzahlungen und Umschichtung ausgegeben werden. Daher bleibt der Anteil der Umschichtung in die 2. Säule wie bisher bei 6 Prozent, da ohnehin nur 10 Prozent für Umschichtung möglich wären, dann jedoch keine Gelder z.B. für die Förderung von Junglandwirt*innen vorhanden wären. Aufgrund dieser fehlenden Flexibilität wird für die Parlamentsposition nur ein Szenario entwickelt.

Die Berechnung zeigt, dass mit den höheren Sätzen des Parlamentsszenarios die Umweltausgaben des Jahres 2018 mit 1,94 Mrd. EUR nicht erreicht werden.

Das Besondere dieses Szenarios ist, dass es keine Einführungsphase für die **Eco-Schemes** vorgesehen ist. Um das Szenario realistisch zu gestalten, wird jedoch von einem leicht niedrigeren Anteil 2023 (28 Prozent) und höheren Anteilen 24-27 (31 Prozent) ausgegangen. In diesem Szenario erreichen die Eco-Schemes mit 1,39 Mrd. EUR ein ähnliches Ausgabenvolumen wie das Greening (1,47 Mrd. EUR).

Problematisch erscheint dagegen, dass die **AUKM der 2. Säule** insgesamt deutlich verlieren und es wenig Spielraum gibt, diesen Verlust durch Umschichtung auszugleichen. Im Referenzjahr 2018 werden 715 Mio. EUR für AUKM ausgegeben, während die Ausgaben für AUKM 2023-27 auf jährlich 553 Mio. EUR fallen, was kaum besser ausfällt als in Szenario 3. Der relative Anteil der AUKM an den Umweltausgaben sinkt auf 28 Prozent, während er in den drei Szenarien der Ratsposition über 40 Prozent liegt.

Eine zielgerichtete und effiziente Umsetzung der Eco-Schemes wäre in einem solchen Szenario besonders wichtig, da hier die AUKM nur eine geringe Bedeutung haben. Es ist (wie oben beschrieben) unklar, welche Maßnahmen wirklich unter den Eco-Schemes gefördert werden, so dass auch hier hohe Mitnahmeeffekte und eine geringe Umweltwirksamkeit nicht auszuschließen sind. Wenn die Eco-Schemes keine bessere Effektivität aufweisen als das Greening, dann ist auch in diesem Szenario mit einer Verschlechterung der Umweltbilanz der GAP zurechnen.

Bewertung Parlamentsposition: Insgesamt könnte dieses Szenario zu einer Fortsetzung der ineffizienten Greening-Förderung und durch die geringere Mittelausstattung der AUKM zu einer insgesamt geringeren Wirksamkeit führen. Der hohe Anteil der Eco-Schemes in diesem Szenario zeigt, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Eco-Schemes in der nächsten Förderperiode wichtiger wird. Der Envelope der 60 Prozent für die Direktzahlungen und die Umschichtung vorsieht, erweist sich als besonders problematisch, weil er die Möglichkeiten reduziert, Mittel in die 2. Säule umzuschichten. Sollte sich die Parlamentsposition durchsetzen, würde die Flexibilität der GAP deutlich reduziert.

4.3.5 Szenario 5: Best-Case-Szenario mit hohem umweltpolitischem Engagement

Das Szenario nutzt alle möglichen Möglichkeiten, die Umweltinstrumente innerhalb der GAP finanziell zu stärken. Die finanziellen Anteile gehen deutlich über die Mindestanteile hinaus. Mit diesem Szenario wird der Anteil der Umweltausgaben von 2,2 auf knapp 3 Mrd. EUR gesteigert, so dass etwa 50 Prozent der GAP-Ausgaben für Umweltmaßnahmen ausgegeben würden. Die Eco-Schemes nehmen mit 35 Prozent ab 2024 einen hohen Anteil ab, so dass die Umweltausgaben von 1,4 Mrd. EUR (2018) auf 1,55 Mrd. EUR gesteigert. Auch der Ausgabenanteil der AUKM wird durch die hohen Anteile in der 2. Säule und die ambitionierte Umschichtung aus der 1. Säule von 715 auf insgesamt 1,4 Mrd. EUR erhöht.

In diesem Szenario müsste mit höheren Verwaltungskosten für Programmierung und Umsetzung von AUKM in den Bundesländern gerechnet werden. Des Weiteren müssten teilnehmende Landwirt*innen durch Beratung und Management begleitet werden, was jedoch gleichzeitig auch die Umweltwirkung der AUKM erhöhen könnte. Dieses Szenario stellt eine Best-Case Variante dar, die als Benchmark für Beschlüsse auf Bundes- und auf Länderebene zeigen, was bei vorhandenem politischem Willen möglich ist.

5 Schlussfolgerungen

Die Positionen von Parlament und Rat sind gegenüber dem Vorschlag der EU-Kommission aus umweltpolitischer Perspektive in vielen Details ein Rückschritt. Es erscheint sogar möglich, dass sich die Umweltbilanz der GAP bei Umsetzung dieser Positionen gegenüber dem Status Quo der Förderperiode 2014-2020 verschlechtert – von einer ambitionierteren Reform, wie sie von der EU-Kommission wie auch von Akteuren in Rat und Parlament angekündigt wurde, könnte dann keine Rede mehr sein. Doch es gäbe Möglichkeiten, die GAP im Rahmen des Trilogs und der nationalen Umsetzung so auszugestalten, dass sich die Umweltbilanz verbessert. Die vorliegende Studie zeigt hierzu inhaltliche und finanzielle Optionen auf. Insgesamt kann eine bessere Effektivität der GAP sowohl durch inhaltliche Änderungen als auch durch das Aufstocken der finanziellen Mittel für Umweltinstrumente erreicht werden.

5.1 Konditionalität

Es zeigt sich, dass die GLÖZ-Kriterien im Rahmen der Konditionalität an vielen Punkten abgeschwächt wurden. Die grundsätzliche Empfehlung geht dahin, bei den GLÖZ-Vorgaben gezielter vorzugehen. Es gibt bereits viele Prüfkriterien im Rahmen von Cross Compliance, die zwar wichtige Sachverhalte regeln, aber so unspezifisch formuliert sind, dass damit trotz erheblichen administrativen Aufwandes keine Verbesserung der Umweltbilanz erreicht wird. Die Rolle der Konditionalität besteht darin, Grundregeln für Umweltschutz und Tierhaltung zu formulieren, die für die gesamte EU gelten und einen Unterbietungswettbewerb verhindern. Dies bedeutet, dass die Umweltgesetzgebung über die Konditionalität gestärkt werden sollte.

Die Möglichkeiten, über die Konditionalität Umweltpolitik aktiv zu gestalten, sind dagegen begrenzt. Hier wäre eher das Förderrecht zu empfehlen. Im Falle einer drastischen Verschärfung der Konditionalität dürfte die Wirkung überschaubar sein, da Landwirt*innen keine besonderen Anreize für eine sinnvolle Umsetzung erhielten, sich dafür aber mit einem hohen bürokratischen Aufwand konfrontiert sähen. Des Weiteren kann auf inhaltliche oder regionale Herausforderungen nicht spezifisch reagiert werden.

Neben einer moderaten und eher gezielten Gestaltung der Konditionalität sollten die Direktzahlungen zu Gunsten von Umwelt-Förderinstrumenten abgebaut werden. Dies trifft insbesondere auf die westeuropäischen Mitgliedstaaten zu, in denen die landwirtschaftlichen Betriebe mutmaßlich nicht mehr so stark auf Einkommensstützung angewiesen sind. Hierbei sollten Übergangszeiträume vorgesehen werden, damit Betriebe sich auf ein niedrigeres Niveau bei den Direktzahlungen vorbereiten können.

Inhaltliche Handlungsoptionen in der Konditionalität:

- 1) Verbesserung der Wirksamkeit von GLÖZ 9, d.h. Erhöhung des Anteils nicht-produktiver Flächen und Ausschluss von Zwischenfrüchten und Leguminosen von GLÖZ 9.
- 2) Wirksamer Schutz und Instandsetzung von Moorflächen und Feuchtgebieten aus Gründen des Klimaschutzes (GLÖZ 2).
- 3) Wirksamer Schutz und Umbruchverbot von umweltsensiblen FFH-Grünland (GLÖZ 10).
- 4) Umbruchverbot von Grünland nach Stichtagregelung (GLÖZ 1).
- 5) Wieder Einführen eines Nährstoff-Tools (GLÖZ 5).

5.2 Eco-Schemes

Das Ergebnis der Diskussionen in Rat und Parlament ist eine Aufweitung der Ziele, die mit Hilfe dieses Instrumentes erreicht werden sollen. Die sogenannte Tinbergen-Regel besagt, dass bei effizienter Politikgestaltung möglichst für jedes Ziel ein Instrument vorzusehen ist. Die Positionen des Rates und vor allem des Parlamentes sehen für die Eco-Schemes diverse Ziele vor, so dass eine geringe Effizienz dieses Instrumentes fast zwangsläufig die Folge sein dürfte. Für Wettbewerbsfähigkeit, Einkommensstützung oder auch die Förderung des ländlichen Raumes gibt es bereits Instrumente im Rahmen der GAP. Insofern ist die dringende Empfehlung, diese Ziele im Kontext der Eco-Schemes zu streichen. Auch für das Tierwohl sollte ein separates Instrument vorgesehen werden, das adäquat auf die Erfordernisse ausgerichtet werden kann.

Für das finanzielle Volumen der Eco-Schemes ist vor allem der Übergang 2023/24 kritisch, weil hier in der Ratsposition die Verpflichtung entfällt, bereits die vollen 20 Prozent der Direktzahlungen als Eco-Schemes ausgeben zu müssen. Die Parlamentsposition sieht dies nicht zwingend vor, allerdings wird diese Option aktuell in den Trilog-Verhandlungen debattiert. Wenn die Eco-Schemes effektiv zu einer günstigeren Umweltbilanz der GAP beitragen sollen, ist es wichtig, bereits in den ersten Jahren viele Landwirte für eine Teilnahme zu gewinnen und einen möglichst hohen Anteil der vorgeschriebenen 20 Prozent bzw. 30 Prozent zu verausgaben. Ein früher und ambitionierter Einstieg in die Eco-Schemes nach 2023 könnte unnötigen Stillstand oder Rückschritte vermeiden. Auch hier sind die Bundesregierung und die Bundesländer gefordert, einen solchen Einstieg sicherzustellen.

Die Eco-Schemes selbst eignen sich insbesondere für Maßnahmen mit eher geringer bis mittlerer Eingriffstiefe (hellgrüne Maßnahmen). Gleichwohl sollten nur effektive Maßnahmen angeboten werden und es erscheint aus mehreren Gesichtspunkten sinnvoll, die Prämien kostenorientiert zu gewähren. Zum einen führt ein hoher Einkommensanteil bei den Prämien zu einer geringeren Effizienz – wie es beim Greening zu beobachten war. Andererseits hätte ein hoher Einkommensanteil zur Folge, dass AUKM im Vergleich zu den Eco-Schemes eher unattraktiv werden, weil hier der Einkommensanteil in der Regel nicht gewährt wird. Insofern könnte ein hoher Einkommensanteil bei den Eco-Schemes zu einer geringeren Teilnahme bei den AUKM führen.

Handlungsoptionen bei den Eco-Schemes

- 1) Deutliche Fokussierung der Ziele auf konkrete Umweltmaßnahmen.
- 2) Streichen der Einkommens- und Wettbewerbszielen für die Eco-Schemes. Schaffung eines separaten Instrumentes zur Förderung des Tierwohls.
- 3) Inhaltliche Ausrichtung auf effektive, aber eher einfache Maßnahmen, die jedoch deutlich über das Niveau der Konditionalität hinausgehen.
- 4) Eine kohärente Ausgestaltung von Eco-Schemes und AUKM der 2. Säule.
- 5) Wenn die Prämien Einkommenskomponenten enthalten sollten, dann sollte dies gleichermaßen für AUKM und Eco-Schemes angewandt werden.

5.3 AUKM, Umschichtung:

Die spezifische Förderung von Umweltzielen ist vor allem über die AUKM möglich. Eine wirksame Förderung von Maßnahmen, die zum Erreichen der Klima- oder Biodiversitätsziele beitragen sollen, erfordert längere Vertragslaufzeiten und inhaltlich spezifische Vorgaben. Inhaltlich gibt es zahlreiche

wissenschaftliche Publikationen, die Hinweise für eine bessere Ausgestaltung dieser Instrumente geben. Die Studie zeigt, dass hier vor allem die finanzielle Gestaltung in der nächsten Förderperiode wichtig ist.

Es gibt einige Argumente, warum mehr Mittel in die 2. Säule verschoben werden sollten. So wird gefordert, dass die Prämien der AUKM mit einem Gewinnaufschlag versehen werden. Des Weiteren gibt es steigenden Förderbedarf, etwa durch den Ausbau des Ökolandbaus bis 2030 oder durch eine bessere Umsetzung der FFH-Richtlinie, um die drohenden Strafzahlungen im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zu vermeiden. Wenn mehr Mittel für AUKM zur Verfügung gestellt werden sollen, stellt vor allem die Umschichtung eine sinnvolle Option dar, weil diese Mittel ohne nationale Ko-Finanzierung für AUKM eingesetzt werden können. In Szenario 1 und 5 wird gezeigt, dass mit einer höheren Umschichtung von 10 bis 20 Prozent bis 2026 das finanzielle Volumen deutlich ausgebaut werden kann und die Handlungsmöglichkeiten erweitert werden.

Handlungsoptionen bei AUKM:

1. **Der Mindestanteil der AUKM** in ELER sollte bei mindestens 32 Prozent liegen, sofern alle anderen finanziellen Bedingungen beibehalten werden. Für einen Ausbau sind auch Anteile von 35 oder 40 Prozent denkbar, sofern Verwaltung und Beratungskapazitäten ausgebaut werden.
2. **Der nationale Anteil der Ko-Finanzierung** liegt aktuell bei 38 Prozent, in der nächsten Förderperiode beträgt der Mindestanteil nationaler Mittel bei AUKM nur noch 20 Prozent. Dies kann einen Unterschied von bis zu 130 Mio. EUR ausmachen.
3. **Die Umschichtung in die 2. Säule** wurde in Deutschland 2019 von 4,5 Prozent auf 6 Prozent der Direktzahlungen erhöht. In den ersten beiden Jahren der Förderperiode stehen durch den Aufbaufonds mehr Mittel zur Verfügung, aber ab 2023 fallen die Mittel in ELER geringer aus als in der aktuellen Förderperiode. Die Umschichtung könnte dieses Defizit ausgleichen und eine starke finanzielle Hebelwirkung erzielen. Wenn die AUKM weiterhin 32 Prozent im ELER einnehmen und der nationale Anteil 20 Prozent beträgt, dann wären 7 Prozent erforderlich, um die Mittelausstattung der AUKM konstant zu halten. Dies basiert jedoch auf der Annahme, dass ANC in der 2. Säule zusätzlich zu den AUKM programmiert werden.

5.4 Die Zahlungen für benachteiligten Gebiete (ANC)

Die Zahlungen für benachteiligte Gebiete erzielen im Moment keine Umweltwirkungen. Insofern sollte dieses Einkommensinstrument entweder in die 1. Säule verschoben oder zusätzlich zum grünen Envelope in ELER gezahlt werden.

5.5 Koordination zwischen Konditionalität, Eco-Schemes und Umschichtung

Eine weitere zentrale Empfehlung besteht darin, Konditionalität, AUKM und Eco-Schemes sinnvoll miteinander zu kombinieren. Möglich wäre dies im Fall von GLÖZ 9: Es wäre denkbar, eine Mindestfläche für nicht-produktive Elemente (z.B. 5 Prozent) zu fordern und weitere 5 Prozent über die Eco-Schemes mit einer kostenorientierten Prämie zu fördern. Wenn Betriebe Branchen oder Streifenelemente (als nicht-produktives Element) durch eine langfristige Ausrichtung (z.B. als 5-7jährige Blühstreifen), durch hochwertiges Saatgut oder durch eine spezifische räumliche Ausrichtung verbessern, könnte im Rahmen der AUKM eine höhere Prämie gewährt werden.

5.6 Envelope für Direktzahlungen und Umverteilung

Szenario 4 zeigt, dass die Parlamentsposition eine ambitionierte Gestaltung der Umweltinstrumente der GAP weitgehend verhindert, weil mindestens 60 Prozent in der 1. Säule für Einkommenszwecke vorgesehen sind und neben der Basisprämie wenig Spielraum für die Umschichtung in die 2. Säule bleibt. Diese Parlamentsposition verhindert eine ambitionierte Gestaltung der Umweltinstrumente auf nationaler Ebene. Insofern sollte diese Vorgabe ersatzlos gestrichen werden.

6 Zusammenfassung der Beschlüsse

Die folgende Tabelle gibt eine komprimierte Auswahl aus den Positionen von Rat und Parlament:

	Position EU-Parlament	Position Ministerrat	Bewertung und Strategie
GLÖZ 1	Grünlandverhältnis 2018 auf nationaler Ebene konstant, 5% Abweichung möglich, d.h. GL-Umbruch nach Regeln 2014-20	Grünlandverhältnis 2015–18 auf nationaler oder regionaler Eben konstant → wie Regeln 2015–20	Grünlandschutz basierend auf einem Referenzdatum wird aus wiss. Sicht empfohlen.
GLÖZ 2	Effektiver Schutz von nassem Grünland und Beibehaltung von Torfflächen	Minimaler Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen ab 2025	Angemessener Schutz von nassem Grünland und Torfflächen war die stärkere Formulierung
GLÖZ 5	Gestrichen	Gestrichen	
GLÖZ 8	Fruchtfolge auf Ackerland mit Leguminosen, außer für Unter-Wasser-Kulturen.	Fruchtfolge oder vergleichbare Praktiken wie Anbau-diversifizierung.	Vergleichbare Praktiken streichen.
GLÖZ 9	Bezugnahme auf Greening 5% nicht produktive Flächen inklusive Zwischenfrüchte und Leguminosen Referenz Ackerland	Bezugnahme auf Greening 3% nicht produktive Fläche oder 5% mit Zwischenfrüchten und Leguminosen Referenz Ackerland	Erhöhen des Anteils nicht-produktiver Flächen Streichen ZF und Leg. Referenz lw. Nutzfläche
GLÖZ 10	Angemessener Grünlandschutz nach Managementplänen, Umbruch trotzdem möglich	Umbruchverbot in den umweltsensiblen FFH-Grünlandflächen, ansonsten Umbruch möglich	Striktes Umbruchverbot für FFH-Grünland.
2. Eco-Schemes	30% der Direktzahlungen ab 2023 mit sehr breiter Zielstellung	20% der Direktzahlungen ab 2025 mit der geringfügig geänderter Zielstellung 2-jährige Übergangsfrist 2023/24 ohne Verpflichtung	Die bereitere Zielstellung führt zu ineffizienteren Mittelverwendung.
3. AUKM	35% der Mittel der 2. Säule	30% der Mittel der 2. Säule	Hoher AUKM-Anteil notwendig, um Kürzungen in der 2. Säule zu kompensieren
4. ANC	Teil der 2.Säule	Teil der 2.Säule	Als Einkommenspolitik sinnvoller in der 1. Säule Schränkt die finanziellen Mittel für AUKM ein.
5. Envelope Direktzahlungen	60% der 1. Säule als DP, gek. Zahlungen und Umverteilung	Kein Ringfencing	Größte Einschränkung des finanz. Gestaltungsspielraum
6. Umschichtung zwischen Säulen	12% 1. → 2. Säule für AUKM 5% 2. → 1. Säule für Eco-Schemes; 12% 2. → 1.Säule in MS mit niedrigen Direktzahlungen	25% in beide Richtungen + 15% AUKM in 2. Säule, + 2% Junglandwirte, 30% in die 1. Säule, wenn DZ 90% des Durchschnitts	Transfer in 2. Säule wichtig, um die geringere Mittelausstattung in der 2. Säule zu kompensieren

Quelle: Eigene Darstellung. Disclaimer: Die hier dargestellten Kriterien sind vereinfacht und nur eine Auswahl der Positionen.

Literatur:

Alle Links wurden am 12.01.2021 geprüft.

- Batàry, P., L. Dicks, D. Kleijn, W.J. Sutherland 2015. The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management, *Conservation Biology*. 29, 1006-1016. doi: <https://doi.org/10.1111/cobi.12536>
- BLAG, 2020. Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 - Grüne Architektur- Eckpunktepapier der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft vom April 2020, url: <https://bit.ly/2Lexj4h>.
- BMEL, 2019. Agrarbericht der Bundesregierung 2019, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); Berlin.
- Brown, C., E.K. Kovacs, I. Herzon, S. Villamayor-Tomas, S., [...] & Y. Zinngrebe 2020. Simplistic understandings of farmer motivations could undermine the environmental potential of the Common Agricultural Policy, *Land-use policy* 101: Artikel Nr. 105136; doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105136>.
- Buckwell, A., A. Matthews, D. Baldock & E. Mathijs 2017. CAP - Thinking out of the Box Further modernization of the CAP – why, what and how? – Studie für die Rise Foundation; Brüssel. url: <https://bit.ly/39kwBKK>.
- Díaz, S., J. Settele, E. Brondízio, H.T. Ngo, [...] & C. Zayas 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services, Report of Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). url: <https://bit.ly/33Y70CI>.
- ECA, 2020. Biodiversity on farmland: CAP contribution has not halted the decline (Special Report 13/2020), European Court of Auditors (ECA); Luxembourg. url: <https://bit.ly/2Lkgm8g>.
- EU-Kommission, 2015. Direct payments post 2014 - Decisions taken by Member States by 1 August 2014 - State of play on 07.05.2015, Factsheet provided by the EU-Commission, url: <https://bit.ly/3oDGv0u>.
- EU-Kommission, 2016. Rural Development Programmes by Country; Factsheets and Country Files for the Member States, Factsheets bereitgestellt durch die EU-Kommission, Brüssel. url: <https://bit.ly/38yRumf>.
- EU-Kommission, 2017. Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2017) 713 final), EU-Kommission, Brüssel. url: <https://bit.ly/38ySoPF>
- EU-Kommission, 2018. Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP- Strategiepläne) COM(2018) 392 final, EU-Kommission, Brüssel.
- EU-Kommission, 2020a. Europäischer Aufbauplan, EU-Kommission, Brüssel. url: <https://bit.ly/3q4yXnu> .
- EU-Kommission, 2020b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben COM(2020) 380 final (20.5.2020), EU-Kommission, Brüssel..
- EU-Kommission, 2020c. Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal, EU-Kommission, Brüssel. url: <https://bit.ly/35x9N9n>.
- Fährmann, B. & R. Grajewski 2013. How expensive is the implementation of rural development programmes?, *European Review of Agricultural Economics* 40, 541-572. doi: <https://doi.org/10.1093/erae/jbs045>
- Fresco, L. O. & K.J. Poppe 2017. Towards a Common Agricultural and Food Policy; University of Wageningen, The Netherlands, url: <https://edepot.wur.nl/390280>.
- Hart, K. 2015. The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in J. Swinnen ed., *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy – an imperfect storm*. Centre of European Policy Studies (CEPS), Brüssel.
- Heinemann, F. & S. Weiss 2018. The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Studie für die Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh. url: <https://bit.ly/39IYCl3>.
- Jansson, T., I. Nordin, F. Wilhelmsson, P. Witzke, [...] & A. Gocht 2020. Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts, *Applied Economic Perspectives and Policy*, Oct. 2020; doi: <https://doi.org/10.1002/aep.13092>
- Keenleyside, C., G. Beaufoy, G. Tucker & G. Jones 2014. High Nature Value farming throughout EU-27 and its financial support under the CAP. Studie für die EU-Kommission, DG Environment, Brüssel. url: <https://bit.ly/2LFC6eH>
- Lakner, S & C. Holst 2015. Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: die ökonomischen Bestimmungsgründe, *Natur und Landschaft*. 90, 271-277.
- Lakner, S., N. Röder, S. Baum & A. Ackermann 2017. What we can learn from the German implementation of Greening: Effectiveness, Participation and Policy Integration with the Agri-environmental Programs. Konferenz-Papier zur 57. Jahrestagung der Gewisola in an der TU-München; Freising-Weihenstephan. url: <https://bit.ly/3i9FSOj>

- Leopoldina, 2020. Biodiversität und Management von Agrarlandschaften - Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig, Stellungnahme der Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle/Saale. url: <https://bit.ly/2LgnQte>
- Matthews, A., 2018. The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations, *Intereconomics*. 53, 306-311. doi: <https://doi.org/10.1007/s10272-018-0773-0>
- Matthews, A., 2020a. The CAP Transitional Regulation and Next Generation EU funds, Blogbeitrag auf capreform.eu am 17.12.2020; url: <https://bit.ly/2LK2KmA> .
- Matthews, A., 2020b. When the CAP budget pendulum finally stopped swinging, Blogbeitrag auf capreform.eu am 17.12.2020; url: <https://bit.ly/3nA8T1V>
- Pe'er, G., L.V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz [...] & A.V. Scott 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity, *Science*. 344, 1090-1092. doi: <https://doi.org/10.1126/science.1253425>.
- Pe'er, G., S. Lakner, R. Müller, G. Passoni, [...] & Y. Zinngrebe 2017a. Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment, Studie bei iDiv, Leipzig. url: <https://bit.ly/2Lfo7fZ>.
- Pe'er, G., Y. Zinngrebe, J. Hauck, S. Schindler [...] & S. Lakner 2017b. Adding some green to the greening: Improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers, *Conservation Letters*. 10, 517-530. doi: <https://doi.org/10.1111/conl.12333>.
- Pe'er, G., Y. Zinngrebe, F. Moreira, C. Sirami, [...] & S. Lakner 2019. A greener path for the EU Common Agricultural Policy, *Science*. 365, 449-451. Doi: <https://doi.org/10.1126/science.aax3146>.
- Pufahl, A., 2009. Empirische Wirkungsanalyse direkter Transferzahlungen - am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Dissertation am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung. Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen. url: <http://hdl.handle.net/11858/00-1735-0000-0006-B043-1>
- Tanneberger, F., Appulo, L., Ewert, S., Lakner, S., Brolcháin, N. Ó., Peters, J., Wichtmann, W., 2020. The Power of Nature-Based Solutions: How Peatlands Can Help Us to Achieve Key EU Sustainability Objectives, *Advanced Sustainable Systems* 2000146. Doi: <https://doi.org/10.1002/adsu.202000146>
- Umweltbundesamt, 2020. Treibhausgas-Emissionen in Deutschland -Emissionsentwicklung 1990 bis 2018. Umweltbundesamt, Dessau. url: <https://bit.ly/3i5RbCi>
- WBA, 2010. EU-Agrarpolitik nach 2013 - Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume; Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (WBA), Berlin. url: <https://bit.ly/2Lp09ih> .
- WBA, 2015. Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (WBA), Berlin. url: <https://bit.ly/3idJlH6>.
- WBAE, 2016. Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung, Stellungnahme Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE) und des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik, beide beim BMEL, Berlin. url: <https://bit.ly/2YoD8hp>.
- WBAE, 2018. Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020. Grundsatzfragen und Empfehlungen; Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE), Berlin. url: <https://bit.ly/3oEwQ9J>
- WBAE, 2019a. Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE), Berlin. url: <https://bit.ly/2LZX7B2>.
- WBAE, 2019b. Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE), Berlin. url: <https://bit.ly/2KKaAwj> .
- WBAE, 2020. Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE), Berlin. url: <https://bit.ly/3mlhPlo> .

Anhang:

Tabelle 3 Ausgaben für Umweltinstrumenten in den verschiedenen GAP- Szenarien (in Mio. EUR)

Szenarien Übersicht	Referenzjahr 2018	Ratsposition			Sz4: Parlamentsposition	Best case-Szenario
		Sz1: mit Ambition	Sz2: Business as Usual	Sz3: ohne Ambition		
AUKM aus EU-Mitteln	441	345	294	203	356	406
AUKM nationale Ko-Finanzierung	274	86	74	51	111	127
AUKM aus Umschichtung 2. Säule	226	639	274	274	274	868
AUKM insgesamt	715	1.071	642	528	553	1.401
Greening	1.470					
Eco-Schemes		957	729	729	1.389	1.553
Umweltinstrumente (ohne ANC)	2.184	2.028	1.371	1.257	1.943	2.954
Anteil an Umweltinstrumenten an den GAP-Ausgaben (%)	35,0%	35,1%	23,7%	21,7%	33,6%	51,1%

Quelle: eigene Berechnung