

**Gesetzentwurf zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber
landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen
der Gemeinsamen Agrarpolitik**

**Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
des Deutschen Bundestages
am 7. April 2014**

**Folkhard Isermeyer, Bernhard Forstner, Hiltrud Nieberg, Frank Offermann,
Bernhard Osterburg, Thomas Schmidt, Norbert Röder, Peter Weingarten**

Braunschweig, 31. März 2014

Vorbemerkung

In unserer Stellungnahme für den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des 17. Deutschen Bundestags zur GAP-Reform haben wir 2012 die damaligen Legislativvorschläge der Europäischen Kommission kritisch beurteilt, da sie nur sehr begrenzt zur Bewältigung der Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume beitragen können, und sie als Versuch angesehen, ein sachlich immer weniger gerechtfertigtes Instrument (Direktzahlungen) neu zu legitimieren (Isermeyer und Weingarten, 2012). Diese grundsätzliche Kritik üben wir auch an den zwischenzeitlich erfolgten Beschlüssen zur GAP-Reform und deren vorgesehener Umsetzung.

Unseres Erachtens führt das Greening der Direktzahlungen bei dessen wahrscheinlicher Ausgestaltung zwar zu marginalen positiven Auswirkungen auf die Biodiversität und den Klimaschutz. Bei gleichem Mitteleinsatz ließe sich mit gezielteren, auf die jeweiligen Bedingungen in den Mitgliedstaaten zugeschnittenen 2.-Säule-Maßnahmen aber ein deutliches Mehr an Umwelt- und Klimaschutzleistungen erzielen. Dass das Greening ein sehr teurer Weg des Umwelt- und Klimaschutzes ist, lässt sich an einem einfachen Zahlenbeispiel aufzeigen:

Die meisten der landwirtschaftlichen Betriebe halten bereits jetzt die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung ein und sind von dem Gebot der Grünlanderhaltung nicht über die jetzige Cross-Compliance-Regelung hinausgehend betroffen, so dass für diese Betriebe nur die Vorgabe, 5 % ihrer Fläche im Umweltinteresse zu nutzen (Ökologische Vorrangflächen) eine zusätzliche Restriktion darstellt. Hierfür erhalten sie zukünftig jährlich eine „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ (Ökologisierungskomponente) in Höhe von bundesdurchschnittlich ca. 85 Euro je Hektar ihrer gesamten beihilfefähigen Fläche. Bezieht man diese Zahlung nicht auf die gesamte Fläche, sondern auf die tatsächliche ökologische Vorrangfläche, errechnet sich für diese eine Zahlung in Höhe von 1.700 Euro je Hektar und Jahr, wenn die ökologischen Vorrangflächen tatsächlich 5 % der beihilfefähigen Fläche ausmachen. Dies ist eine Prämienhöhe, mit der man aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes deutlich anspruchsvollere Maßnahmen durchführen könnte. Die Legitimierung der Direktzahlungen gegenüber der Gesellschaft mit dem Argument der Ökologisierung der Agrarpolitik ist daher unseres Erachtens nicht überzeugend.

Wir schlagen vor,

- die Förderperiode 2014-2020 mit dem vorgesehenen Greening der Direktzahlungen als eine Übergangsperiode zu betrachten und für die Zeit nach 2020 einen Ausstieg aus einem flächendeckenden System der Direktzahlungen und damit auch des Greenings der Direktzahlungen anzustreben bei gleichzeitigem Ausbau zielgerichteter Maßnahmen (2. Säule der GAP),

- das Greening in Hinblick auf das Ziel der Grünlanderhaltung als Chance für einen langfristig wirksamen Grünlandschutz zu sehen, durch eine entsprechende Ausgestaltung kontraproduktive Ankündigungseffekte zu vermeiden und einen langfristig wirksamen Schutz anzustreben,
- die Zeit bis 2020 auch dafür zu nutzen, aus der Umsetzung des Greenings, die durch die Landwirte je nach standörtlichen und betrieblichen Bedingungen unterschiedlich ausfallen dürfte, möglichst viel über die Wechselwirkung zwischen Landbewirtschaftung und Biodiversität zu lernen und das Greening deshalb durch eine umfangreiche Begleitforschung untersuchen zu lassen.

Für eine ausführliche Stellungnahme zur GAP-Reform im Allgemeinen und zur Ausgestaltung der Direktzahlung und deren „Begrünung“ im Besonderen wird ergänzend auf folgende Arbeiten aus dem Thünen-Institut verwiesen. Diese können von der Homepage des Thünen-Instituts (www.ti.bund.de) im Pfad Aktuelles/Downloads kostenlos heruntergeladen werden:

- ISERMEYER, F., WEINGARTEN, P. (2012): GAP-Reform : Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012 von Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Prof. Dr. Peter Weingarten, Thünen-Institut. Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17/10(983)D-E.
- FORSTNER, B., DEBLITZ, C., KLEINHANß, W., NIEBERG, H., OFFERMANN, F., RÖDER, N., SALAMON, P., SANDERS, J., WEINGARTEN, P. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04*, Braunschweig, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn050475.pdf.
- ISERMEYER, F. (2012): Erst die Mittel, dann das Ziel? Wie sich die EU-Agrarpolitik in eine Sackgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann, in: LANGE, J. (Hrsg.): Die Begrün(d)ung der Gemeinsamen Agrarpolitik, *Loccumer Protokolle 5/12*, Rehburg-Loccum, S. 19-62.
- FREIBAUER, A., RÖDER, N., TIEMEYER, B. (2012): Ansätze für die Definition für Gebietskulissen für den GLÖZ-Standard 7: "Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots", Braunschweig: vTI, 15 Seiten, *Arbeitsberichte aus dem vTI-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung 2012/10*. . http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn050917.pdf
- SCHRAMEK, J., OSTERBURG, B., KASPERCZYK, N., NITSCH, H., WOLFF, A., WEIS, M., HÜLEMEYER, K. (2012): Vorschläge zur Ausgestaltung von Instrumenten für einen effektiven Schutz von Dauergrünland. Bonn: Bundesamt für Naturschutz. http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript_323.pdf
- RÖDER, N., OSTERBURG, B., KÄTSCH, S. (2013): Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 40 Seiten, Thünen Working Paper 11, http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Publikationen/Thuenen_Working_Paper/Thuenen_Working_Paper_11_Gesamt.pdf.
- SCHMIDT, T.G., RÖDER, N., DAUBER, J., KLIMEK, S., LAGGNER, A., WITTE, T. DE, OFFERMANN, F., OSTERBURG, B. (2014, im Druck): Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Working Paper 20.

Inhalt

Vorbemerkung	1
1. Dauergrünland ist nicht gleich Dauergrünland: Wie ist eine klare Definition möglich, wie lautet diese Definition?	5
___... und was muss getan werden, um Dauergrünland nachhaltig zu sichern?	5
2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind in den Agrarbetrieben durch die von der Bundesregierung aus ökologischen Gründen geplante Ausweisung von 100 Prozent des in Natura-2000-Gebieten vorhandenen Grünlandes als „umweltsensibles Grünland“ zu erwarten ...	7
___... und gibt es differenziertere Regelungen zur Ausweisung einer kleineren Gebietskulisse, die unbürokratisch umgesetzt werden können und die Erreichung der Schutzziele nicht gefährden?	8
3. Gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des EP und Rates vom 17.12.2013 müssen die Mitgliedstaaten in Natura 2000-Gebieten umweltsensibles Grünland ausweisen. Dieses darf nicht umgewandelt und gepflügt werden. Wie bewerten Sie die Vorschrift im Gesetzentwurf, die das gesamte Grünland in der Gebietskulisse von Natura 2000 zu umweltsensiblen Grünland erklärt?	12
4. Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Bundesregierung hinsichtlich des Schutzes von Grünlandflächen, des Biodiversitätsschutzes sowie des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und mineralischen Düngern auf ökologischen Vorrangflächen aus bäuerlicher Perspektive, angesichts der ursprünglich ambitionierten Greening-Pläne von EU-Seite?	12
5. Wie müssten die Spielräume, die die delegierten Rechtsakte bieten, genutzt werden, damit die ökologischen Flächen zu dem werden, was sie sein sollen: Orte für Umwelt und Artenvielfalt? Stichpunkte sind in diesem Zusammenhang die Schonung von Boden und Grundwasser und die Förderung der Eiweißpflanzen.	13
6. Wo sollte bei der Evaluierung 2017 nachgesteuert werden mit Blick auf Biodiversität, Klima und Ressourcenschutz?	17
___Wie kann das Greening wirkungsvoll als Einstieg in den Ausstieg aus den Direktzahlungen eingesetzt werden?	18
7. Die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen der Debatte gefordert, dass die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen nicht mit einer Stilllegung gleichzusetzen ist, sondern eine Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen ausdrücklich gefordert. Ist Ihrer Meinung nach diese Forderung umgesetzt worden?	18
8. Halten Sie den vollständigen Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen im Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform in der Bundesrepublik Deutschland, im Gegensatz zum Beispiel zu Frankreich, für sachgerecht oder wäre es sinnvoll, diese Option für besonders gefährdete Bereiche (wie z. B. die Haltung von Ziegen und Schafen oder andere extensive Landnutzungsformen) zu nutzen, insbesondere hinsichtlich ihrer sehr	

- wichtigen Funktionen bei der Sicherung öffentlicher Interessen im Naturschutz, bei der Kulturlandschaftspflege und beim Hochwasserschutz? 18
9. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung, Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (Kappung der Direktzahlungen) in Deutschland nicht anzuwenden, mit dem bei der Berechnung der Direktzahlungen pro Betrieb die vorhandenen Arbeitsplätze über die Lohnkosten hätten berücksichtigt werden können (Honorierung sozialer Leistungen), vor allem da die alternative Option der zusätzlichen Förderung der ersten 46 Hektare möglicherweise regionale Umverteilungswirkungen (insbesondere von Ost nach Süddeutschland) zur Folge haben könnte? 20
10. Wie schätzen Sie den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Reform ein? 22
11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher und der europäischen Bürger ein, auch langfristig, das heißt nach 2020, die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen und die bisherige Verteilung der Direktzahlungen an die Betriebe zu unterstützen bzw. was kann aus Ihrer Perspektive die Bundesregierung tun, um sich auf europäischer Ebene für eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen einzusetzen? 22
12. Wie stark nutzt Ihrer Ansicht nach die Bundesregierung angesichts des massiv voranschreitenden Agrarstrukturwandels die ihr im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gegebenen Möglichkeiten, eine bäuerliche Landwirtschaft zu fördern? 23

1. Dauergrünland ist nicht gleich Dauergrünland: Wie ist eine klare Definition möglich, wie lautet diese Definition?

Die Definition von Dauergrünland ist im EU-Recht festgelegt. Im Art. 4 (VO 1307/2013/EU) werden "Dauergrünland und Dauerweideland" (zusammen "Dauergrünland") als Flächen definiert, „die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind“.

In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass der Wechsel von Dauergrünland zu Ackerfutterbau mit Klee, Klee gras oder Feld gras keine Fruchtfolge im Sinne dieser Regelungen ist. Dadurch kann verhindert werden, dass nach Pflügen und Neueinsaat zur Erneuerung der Grünlandnarbe eine Umdeklarierung des Dauergrünlands zu Ackerland stattfindet. Im Gegenzug sollte bei mehr als fünfjähriger Nutzung von Ackerland mit Klee, Klee gras oder Feld gras dieses Ackerland nicht automatisch den Dauergrünlandstatus erhalten. Hierdurch soll vermieden werden, dass Landwirte diese Flächen nur deshalb umpflügen müssen, um den Ackerstatus aufrecht zu erhalten.

Extensive Grünlandflächen, Feuchtwiesen und Heiden sind durch eine hohe Biodiversität gekennzeichnet und auf eine Bewirtschaftung angewiesen. Allerdings fallen Seggenriede und Heiden bisher nicht unter die bisher verwendete Definition von Grünland, da Gräser und Kräuter auf diesen Flächen nicht vorherrschen. Hier sollte die neu bestehende Möglichkeit zur Erweiterung der Definition von „Dauergrünland“ genutzt werden. So sollten Heiden und genutzte Seggenriede in die förderfähige Kulisse einbezogen werden. Zur besseren Integration von anderen EU-Politikzielen in die GAP sollten prinzipiell zumindest alle Habitate der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und Lebensräume der Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, die zu ihrem Erhalt auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind, in die förderfähige Fläche einbezogen werden. Entsprechende Listen und Klassifikation sind z. B. vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) und der Europäischen Umweltagentur (EEA) erstellt worden.

... und was muss getan werden, um Dauergrünland nachhaltig zu sichern?

Bei der Sicherung des Dauergrünlands ist zwischen einem **Umbruchverbot** und einem **Umwandlungsverbot** und einem zu unterscheiden. Grünlandumbruch und Grünlandumwandlung sind in der vorliegenden Stellungnahme wie folgt definiert:

Grünlandumbruch: flächige Zerstörung der Grasnarbe mit anschließender Einsaat von Grünland (als Maßnahme der Grünlandunterhaltung und Narbenpflege)

Grünlandumwandlung: flächige Zerstörung der Grasnarbe und anschließender Nutzung der Fläche als Ackerland

Mit der Sicherung des Grünlands werden unterschiedliche umweltbezogene Ziele verfolgt. Zu nennen sind der Schutz der Biodiversität, Klima-, Wasser- und Bodenschutz, der Schutz vor Überschwemmungen und die Erhaltung des Landschaftsbildes. Der Wert des Grünlands und sein Beitrag zu den genannten Zielen sind vom Standort, der Qualität der Grünlandnarbe und der Bewirtschaftung abhängig. Daraus folgt, dass nicht jedes Grünland gleich schutzwürdig ist und dass die Sicherung des umweltpolitisch wertvollen Dauergrünlands in definierten Zielkulissen und bezogen auf die konkreten Einzelflächen erfolgen muss. Eine Sicherung des Dauergrünlands erfolgt durch ein Verbot der *Umwandlung* in andere Nutzungen, z. B. in Ackerland. Seit 2002 wird im Bundesnaturschutzgesetz §5 gefordert, dass auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist. Allerdings besteht für diese Vorgabe in vielen Bundesländern ein Umsetzungs- und Vollzugsdefizit.

Die Umsetzung der GAP ermöglicht es, die Vollzugsdefizite im Grünlandschutz zu beheben, da der Agrarpolitik jährliche, parzellenscharfe Informationen zur landwirtschaftlichen Flächennutzung zur Verfügung stehen. Die Erhaltung eines Grünlandanteils an der Landwirtschaftsfläche auf Bundeslandebene reicht allerdings nicht aus, um gezielt das umweltpolitisch wertvolle Dauergrünland zu schützen. Wird die Sicherung der Dauergrünlandflächen im Rahmen der Direktzahlungsregelung erst nach Verlust eines Anteils von bis zu 5 % wirksam, ist außerdem mit Ankündigungseffekten zu rechnen. Landwirte erhalten einen Anreiz, Grünlandflächen möglichst schnell umzuwandeln, bevor einzelbetriebliche Verbote greifen. Daher sollte das umweltpolitisch wertvolle Dauergrünland von Beginn der Reformumsetzung an durch einzelflächenbezogene Erhaltungsaufgaben vor Umwandlung geschützt werden.

"Alte Grünlandnarben" können nur durch ein Verbot des *Umbruchs* durch Pflügen, Fräsen oder den Einsatz von Totalherbiziden zur Neueinsaat der Grünlandnarbe erhalten werden. Das Umbruchverbot zur Grünlanderneuerung ist vor allem im Falle der an Wildpflanzenarten reichen Grünlandflächen wichtig, da diese Biodiversität durch Umbruch und Neueinsaat zerstört wird.

Viele dieser Grünlandbiotop sind als Habitate der FFH-Richtlinie nach Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen geschützt.

Grünlandbewirtschaftung auf ackerbaufähigen Standorten ist, insbesondere im Fall von Extensivgrünland, weniger wirtschaftlich als eine Ackernutzung. Daher wurde Dauergrünland in den vergangenen Jahren auf Standorten, die auch für eine ackerbauliche Nutzung geeignet sind, zunehmend in Ackerland umgewandelt. Auf der anderen Seite fallen ertragsschwache Dauergrünlandflächen vor allem in Mittelgebirgsregionen aus der Nutzung. Die dann einsetzende, natürliche Sukzession führt zu einer Verbuschung und Bewaldung und zu einem Verlust der an die Grünlandnutzung gebundenen Biodiversität.

Neben dem Schutz des Dauergrünlands vor Umwandlung und je nach Schutzziel auch vor Umbruch ist die Aufrechterhaltung der Nutzung bzw. eines Mindestmanagements Voraussetzung für die Sicherung des umweltpolitisch wertvollen Dauergrünlands. Die Fördermaßnahmen der 2. Säule der GAP bieten ein ausreichendes Instrumentarium für die Sicherstellung der Nutzung und Pflege, auf artenreichem Grünland z. B. über Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Da die Förderung nur zeitlich befristete Verpflichtungen beinhaltet, ist bei umweltpolitisch wertvollen Dauergrünlandflächen immer ein dauerhafter Schutz vor Umwandlung sowie bei Biotopgrünland zusätzlich vor Umbruch notwendig. Forschung und Entwicklung können dazu beitragen, die Grünlandbewirtschaftung wettbewerbsfähiger zu machen und dadurch mittelfristig den Abstand der relativen Vorzüglichkeit zwischen Acker- und Grünlandnutzung zu verringern. Kurz- bis mittelfristig wird sich der gegenwärtige Umfang der Grünlandfläche nur erhalten lassen, wenn die Umwandlung zu Ackerland rechtlich reguliert wird. Bei der Sicherung des Dauergrünlands ist zwischen einem **Umwandlungsverbot** (also keine Nachnutzung als Ackerland) und einem **Umbruchverbot** (damit wird z. B. auch das Pflügen mit Grünlandneuansaat untersagt) zu unterscheiden.

2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind in den Agrarbetrieben durch die von der Bundesregierung aus ökologischen Gründen geplante Ausweisung von 100 Prozent des in Natura-2000-Gebieten vorhandenen Grünlandes als „umweltsensibles Grünland“ zu erwarten ...

Für "umweltsensibles Grünland" gilt nach dem neuen EU-Recht ein parzellenscharfes Umwandlungs- und Umbruchverbot. Die Weiterführung der Grünlandnutzung wird vom Umwandlungsverbot nicht berührt. Bisher ist nicht das gesamte Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten vor Umwandlung geschützt, z. B. die Flächen, die nicht über Naturschutzgebietsverordnungen oder als naturschutzfachlich wertvolles Biotop gesichert sind. Für diese Flächen entfällt die Option, Dauergrünland in Ackerland umzuwandeln, wenn das gesamte Grünland in Natura-2000-Gebieten als umweltsensibles Grünland deklariert wird.

Das *Umbruchverbot* kann insbesondere bei produktivem Wirtschaftsgrünland auf organischen Böden und anderen feuchten Standorten zu einer langsamen Verschlechterung der Grünlandqualität führen, da keine Einebnung und Neuetablierung der Grünlandnarbe mehr möglich sind. Hier werden die Flächen im Laufe der Zeit durch Spurschäden sowie auf Moorböden zusätzlich durch Torfsackung und Torfschwund uneben und schwerer bewirtschaftbar, und die Futterqualität sinkt aufgrund von Verschmutzung. In diesen Fällen ist die Zerstörung der Narbe durch Pflügen oder Fräsen eine Voraussetzung für die anschließende Planierung der Fläche. Auch eine vollständige Erneuerung der Grünlandnarbe ist nach Umbruch leichter möglich. In Abhängigkeit vom betroffenen Flächenanteil je Landwirtschaftsbetrieb können mit der Verschlechterung der Bewirtschaftbarkeit und der Futterqualität relevante betriebswirtschaftliche Einbußen verbunden sein. Auf mineralischen Böden sind die wirtschaftlichen Auswirkungen des Umbruchverbots deutlich geringer, da eine Einebnung weniger wichtig ist und die regelmäßige Erneuerung der Grasnarbe durch Striegeln und Übersäen möglich ist. Dieses Verfahren ist insbesondere im süddeutschen Raum Stand der Technik für intensives Grünland.

Die Integration des *Umwandlungs-* und *Umbruchverbots* für Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten in die Direktzahlungsregelung hat darüber hinaus zur Folge, dass diese Auflagen nicht mehr über die Zahlung eines Erschwernisausgleichs ausgeglichen werden dürfen, da sonst eine Doppelförderung vorliegen würde. Ein solcher Erschwernisausgleich u. a. zur Kompensation eines Grünlandumwandlungs- und -umbruchverbots wird bisher in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen angeboten. Die Zahlung kann je nach Land 100 Euro pro Hektar oder mehr betragen. Wenn nach den Prämienkalkulationen der Länder bisher ein Anteil des Erschwernisausgleichs für die Einhaltung des Grünlandumwandlungs- und -umbruchverbots gezahlt wurde und dieser Teil künftig entfällt, führt dies in Betrieben, die bisher den Erschwernisausgleich für Grünland erhalten haben, zu Einbußen in der betrieblichen Förderung.

... und gibt es differenziertere Regelungen zur Ausweisung einer kleineren Gebietskulisse, die unbürokratisch umgesetzt werden können und die Erreichung der Schutzziele nicht gefährden?

In Abhängigkeit von den standortspezifischen Schutzziele ist zu differenzieren, wie restriktiv der Grünlandschutz sein muss, damit die jeweilige Umweltleistung erbracht werden kann. Bei der Umsetzung sind die folgenden Probleme zu berücksichtigen:

- Kulissen für „umweltsensibles Dauergrünland“ müssen nach EU-Recht flächenscharf im Maßstab 1 : 5.000 ausgewiesen werden. Solche genauen Karten liegen nicht für alle wertvollen Grünlandhabitate in Natura-2000-Gebieten vor und können auch nicht kurzfristig erstellt werden. Deshalb steht der Vorschlag im Raum, das gesamte Grünland in diesen Gebieten als umweltsensibel zu schützen.

- Die EU-Vorgaben für „umweltsensibles Dauergrünland“ erlauben keine Ausnahmen vom *Umbruchverbot*. Im Falle von intensiv bewirtschaftetem Grünland in Natura-2000-Gebieten ist das vollständige Umbruchverbot zur Einebnung und Grünlanderneuerung aber nicht immer begründet. Mindestens sollte jedoch ein *Umwandlungsverbot* bestehen. Soll Dauergrünland in den Natura-2000-Gebieten erhalten werden, ohne ein flächendeckendes Umbruchverbot zu erlassen, muss das Umwandlungsverbot durch eine andere Regelung als durch die Vorgabe als „umweltsensibles Dauergrünland“ umgesetzt werden. Eine Beschränkung des einzelflächenbezogenen Schutzes auf Teilflächen könnte die Erreichung und Absicherung der Schutzziele gefährden.
- Große Flächen von umweltsensiblen Grünland liegen in Deutschland außerhalb von Natura-2000-Gebieten. Etwa 50 % der Dauergrünlandflächen in Überschwemmungsgebieten liegen nicht in Natura-2000-Gebieten, im Fall von Moorböden sind es ca. 70 %. Auswertungen auf Landesebene zeigen, dass sich 80 bis 90 % des Dauergrünlands auf Moorböden und in erosionsgefährdeten Lagen außerhalb der Natura-2000-Gebiete befinden. Für Dauergrünland in diesen Gebietskulissen sollte zumindest ein *Umwandlungsverbot* bestehen.
- Eine Reihe von Bundesländern hat Landesgesetze zur Erhaltung des Dauergrünlands erlassen (z. B. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg). Die Bundesregelung zur Durchführung der Direktzahlungen sollte es diesen Ländern ermöglichen, die Umsetzung ihrer Grünlanderhaltungsgesetze zu unterstützen.
- Bundesländer, die bisher keine eigenen Regelungen zur Erhaltung des Dauergrünlands erlassen haben, sollten den Grünlandschutz im Rahmen der Umsetzung der Direktzahlungen gewährleisten. Dabei sollte mindestens für das Dauergrünland im Sinne von BNatSchG §5 ein *Umwandlungsverbot* innerhalb fachlich begründeter Gebietskulissen gelten.
- Betriebe, die nach den Regeln des ökologischen Landbaus wirtschaften, sowie kleine Betriebe, die von der Kleinerzeugerregelung Gebrauch machen, unterliegen keinen Greening-Auflagen, auch nicht zum „umweltsensiblen Dauergrünland“. Allein der ökologische Landbau bewirtschaftet in Deutschland etwa 500.000 Hektar Dauergrünland. Um Missbrauchs- und Umgehungstatbestände zu begrenzen, sollten in den deutschen Förderprogrammen der 2. Säule für den ökologischen Landbau und andere, flächenbezogene Agrarumweltprogramme mindestens die gleichen Auflagen zur Erhaltung des Dauergrünlands gelten wie im Greening. Die Bundespolitik kann dies z. B. durch Anpassung der Förderbedingungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ unterstützen.
- Die in den aktuellen delegierten Rechtsakten vorgeschlagenen Sanktionshöhen bei Verstoß gegen das Greening sollen erst ab dem Jahr 2017 angewendet und im Jahr 2018

noch einmal leicht erhöht werden. Bei Nichteinhaltung auf unter 3 % der für Greeningzahlungen berechtigten Fläche oder auf maximal 2 Hektar wird keine Sanktion angewendet, durch Prämienkürzung entfällt lediglich die Greeningzahlung für diese Flächen. Bei Verstößen auf höheren Flächenanteilen werden Kürzung und Sanktion zusammen maximal zwischen 130 und 190 Euro pro Hektar und Jahr liegen. Bei einer solchen Sanktion dürfte es in vielen Betrieben und Regionen schwierig werden, eine Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland zu verhindern oder eine Rückumwandlung durchzusetzen. Auch das Umbruchverbot für „umweltsensibles Dauergrünland“ dürfte angesichts der geringen Sanktionen nicht flächendeckend durchsetzbar sein. Die Verhinderung eines Rückgangs des Dauergrünlandflächenanteils von mehr als 5 % auf Landesebene und die Erhaltung umweltpolitisch wertvollen Dauergrünlands kann allein durch das Greening nicht abgesichert werden. Vor diesem Hintergrund sollte die Grünlanderhaltung durch die Umsetzung von ausreichend sanktionsbewehrten Landesgesetzen zur Erhaltung des Dauergrünlands abgesichert werden.

Eine Möglichkeit, die Schutzziele zu gewährleisten und die Landwirte möglichst wenig zu belasten, bietet folgender mehrstufiger Ansatz:

Kulisse 1 (Umweltsensibles Grünland i. S. v. Art. 45(1) (EU/1307/2013)): Ein Verbot des Grünlandumbruchs ist vor allem dann angezeigt, wenn durch einmalige Eingriffe schwer reversible Schäden entstehen. Da das Verbot jeglichen Umbruchs einen deutlichen Eingriff in die Bewirtschaftungsmöglichkeiten des Landwirtes darstellt, sollte dieser auf Standorte beschränkt bleiben, wo dieser zwingend notwendig ist. Dies ist insbesondere beim Schutz der Biodiversität der Fall, wenn wenig mobile und / oder hoch spezialisierte Arten erhalten werden sollen. Aus diesem Grund ist ein Umbruchverbot nach Art. 45(1) (EU/1307/2013) innerhalb von Naturschutzgebieten und FFH-Gebieten mit grünlandbezogenen Schutzzielen fachlich geboten. Grünland in Naturschutzgebieten und FFH-Gebieten umfasst insgesamt ca. 13 % des Grünlands in Deutschland (auf Basis topographischer Karten).

Kulisse 2 (flächenspezifisches Umwandlungsverbot für Dauergrünland): Vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Abnahme des Grünlandes in den letzten Jahrzehnten ist der Umfang des Grünlandes in einer weit größeren Kulisse zu erhalten, um nennenswerte Effekte hinsichtlich des Schutzes der mobileren Grünlandarten (viele Vögel), des Bodenkohlenstoffs, insbesondere auf Moorböden, des Erosions- und des Hochwasserschutzes zu erreichen. Innerhalb der betreffenden Kulissen sollte keine Grünlandumwandlung erlaubt sein. Die Umsetzung sollte über einzelbetriebliche Genehmigungspflichten für Grünlandumwandlung erfolgen, wobei klare und restriktive Vorgaben für Ausnahmegenehmigungen den bürokratischen Aufwand stark begrenzen können.

Kulisse 2 sollte das gesamte Grünland in folgenden Gebieten umfassen: Grünland

- a) das in Natura 2000 Gebieten liegt und nicht nach Art 45(1) geschützt ist,

- b) in Überschwemmungsgebieten gemäß WHG § 78,
- c) auf erosionsgefährdeten Flächen (analog zur bereits bestehenden Cross-Compliance-Regelung für Ackerland),
- d) auf kohlenstoffreichen Böden gemäß der Kulisse für die Klimaberichterstattung.

Gerade in den Gebieten, in denen der abiotische Ressourcenschutz (b-d) eine große Bedeutung hat, ist eine Grünlanderneuerung auf Einzelflächen dann aus der Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes noch akzeptabel, wenn es umgehend zu einer Neueinsaat kommt und der Boden nicht tiefgründig gestört wird. Für die Flächen unter b) und c) besteht aufgrund des kurzen Zeitraumes mit geringer Bodenbedeckung ein vertretbares Risiko eines Umweltschadens. Zu den Wirkungen des Grünlandumbruchs zur Erneuerungssaat auf kohlenstoffreichen Böden liegen derzeit noch keine ausreichend belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, um ein vollständiges *Umbruchverbot* zu begründen. Eine Umwandlung in Ackerland sollte dagegen im Sinne des Klimaschutzes in keinem Fall erlaubt sein.

Die Kulissen 1 und 2 umfassen zusammen ca. 32 % des Grünlands in Deutschland, mit erosionsgefährdeten Flächen sind es ca. 40 %. In der deutschen Umsetzung der Agrarreform sollten alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, einem Landwirt Zahlungen zu verweigern, wenn das in den Kulissen 1 und 2 liegende, umweltpolitisch wertvolle Dauergrünland gemäß Dauergrünlandkataster im Jahr 2015 oder später ohne Genehmigung umgewandelt worden ist. Eine Nutzung als Ackerland sollte unabhängig vom Antragsteller, der die Fläche umgewandelt hat, als Verstoß gegen die Greening-Auflagen gewertet werden. Die volle Förderfähigkeit sollte erst nach Wiedereinsaat von Dauergrünland wiedererlangt werden. Ohne eine solche Regelung drohen die Bemühungen zum Dauergrünlandschutz ins Leere zu laufen, da auslaufende Betriebe oder solche, die keinen Greening-Auflagen unterliegen, andernfalls regelmäßig die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland übernehmen könnten.

Kulisse 3 (Restliches Grünland): Diese Region beinhaltet alle Flächen, die nicht in die Kulissen 1 oder 2 fallen. Sie ist die zweite Subregion für den Erhalt des Grünlandanteils auf regionaler Ebene Art. 45(2) (EU/1307/2013). Hier ist unter Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten ein Rückgang des Grünlandanteils innerhalb bestimmter Grenzen am ehesten tolerabel.

3. Gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des EP und Rates vom 17.12.2013 müssen die Mitgliedstaaten in Natura 2000-Gebieten umweltsensibles Grünland ausweisen. Dieses darf nicht umgewandelt und gepflügt werden. Wie bewerten Sie die Vorschrift im Gesetzentwurf, die das gesamte Grünland in der Gebietskulisse von Natura 2000 zu umweltsensiblen Grünland erklärt?

Das *Umwandlungs*verbot in dieser Kulisse ist prinzipiell und uneingeschränkt zu unterstützen. Das *Umbruch*verbot ist dagegen nicht in der gesamten Natura-2000-Kulisse erforderlich.

Wir empfehlen daher den in der Antwort zu Frage 2 beschriebenen räumlich differenzierten Schutzansatz.

4. Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Bundesregierung hinsichtlich des Schutzes von Grünlandflächen, des Biodiversitätsschutzes sowie des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und mineralischen Düngern auf ökologischen Vorrangflächen aus bäuerlicher Perspektive, angesichts der ursprünglich ambitionierten Greening-Pläne von EU-Seite?

Im Zuge des Verhandlungsprozesses zur GAP zwischen Rat, Parlament und Kommission wurden die umweltpolitischen Anforderungen an die Agrarreform und insbesondere an das Greening im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission deutlich aufgeweicht. Die verabschiedete Verordnung bietet den Mitgliedsstaaten ein breites Portfolio an Umsetzungsoptionen an. Die konkrete Umsetzung durch einen Mitgliedstaat wird daher auch dessen Gewichtung unterschiedlicher Ziele (Biodiversitätsziele, Klimaschutzziel, Einkommenssicherung und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft etc.) und dessen Präferenz widerspiegeln, ob mit dem Greening in erster Linie der Status Quo gesichert oder dieser Status verbessert werden soll (vgl. Erwägungsgrund 44 der EU/1307/2013).

Die wichtigsten Umsetzungsoptionen für ökologische Vorrangflächen nach EU-Recht sind die folgenden:

- a. Ausschluss bestimmter Elemente von der Liste der anrechenbaren ÖVF,
- b. Berücksichtigung der Konversions- und Gewichtungskoeffizienten¹,
- c. Auflagen zur Ausgestaltung der ÖVF,
- d. Optionen zur räumlichen Koordinierung der ÖVF (regionale Erbringung).

¹ Mit Konversionsfaktoren werden punkt- und linienförmige Elemente in Flächenmaße umgerechnet. Beispiel: Konversionsfaktor Pufferstreifen = 6: jeder laufende Meter Pufferstreifen zählt als 6 m² ÖVF unabhängig von seiner realen Breite. Gewichtungsfaktoren rechnen die Flächenmaße bestimmter Flächennutzungen entsprechend ihrer ökologischen Wertigkeit in ÖVF um (z.B. Zwischenfrüchte = 0,3, Brache = 1,0, Hecken = 2,0).

Hinsichtlich der detaillierten Darstellung der Ausgestaltungsspielräume sei auf Frage 5 verwiesen.

Wird das Greening entsprechend des gegenwärtigen Diskussionsstandes umgesetzt, bestehen viele Freiheitsgrade für die Landwirte. Im Ackerbau wird die Anpassung an die neuen Greening-Anforderungen für die meisten Betriebe keine gravierenden ökonomischen Folgen haben.

Die Biodiversität wurde schon in der vergangenen Förderperiode über Cross-Compliance-Standards zum Erhalt der Strukturelemente und zur Humusbilanzierung befördert. Wird das Greening auf Basis des jetzigen Diskussionsstandes umgesetzt, wird es seitens der Landwirtschaft vor allem zu erhöhten Aufwendungen für die Registrierung und Sicherung bereits existierender Landschaftselemente als ökologische Vorrangflächen kommen, zu Kosten bzw. Nutzenentgang, wenn darüber hinaus ökologische Vorrangflächen nachzuweisen sind, sowie für die Betriebe, die ihr Anbaustruktur zur Einhaltung der Anbaudiversität anpassen müssen, auch zu einem geringen Mehraufwand für die Ausweitung der Fruchtartenvielfalt. Durch den erweiterten Schutz von Strukturelementen und umweltsensiblen Grünland bleibt der Biodiversitätsstatus erhalten. Eine Steigerung der biologischen Vielfalt ist in den nächsten Jahren im Vergleich zu heute dagegen kaum zu erwarten. Vielmehr dürfte die weitere Umwandlung von nicht als umweltsensibel deklariertem Grünland in intensiv genutztes Ackerland den negativen Trend der Biodiversitätsentwicklung in Deutschland auch in den nächsten Jahren fortführen. Die intensive Produktion von Leguminosen, inkl. Pflanzenschutz- und Mineraldünger-Anwendung, als ökologische Vorrangfläche kann zwar das Fruchtartenspektrum erweitern, jedoch wird der Biodiversitätseffekt wahrscheinlich marginal sein.

Hinsichtlich der Frage des Grünlandeschutzes sei auf Frage 3 verwiesen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die gegenwärtig vorgesehene Umsetzung des Greenings den Landwirten zwar nicht den nach EU-Recht maximal möglichen Anpassungsspielraum bietet, dass sie aber gleichzeitig für die Landwirte deutlich weniger restriktiv ist als sie sein könnte, wenn ein stärkeres Augenmerk auf die Erbringung von Umweltleistungen gelegt würde. Dies geht meist zu Lasten der mit dem Greening erzielbaren Umweltwirkungen.

5. Wie müssten die Spielräume, die die delegierten Rechtsakte bieten, genutzt werden, damit die ökologischen Flächen zu dem werden, was sie sein sollen: Orte für Umwelt und Artenvielfalt? Stichpunkte sind in diesem Zusammenhang die Schonung von Boden und Grundwasser und die Förderung der Eiweißpflanzen.

Will man die Nutzung der sich bietenden Gestaltungsspielräume bewerten, ist zuerst der Bewertungsrahmen zu klären. Hier spielen verschiedene Aspekte eine Rolle. Diese reichen von Bedeutung, die den Umwelt- bzw. den Einkommenseffekten des Greenings beigemessen wird über die Minimierung des Verwaltungsaufwands bis zur Sicherstellung des Mittelabflusses (keine

Veränderung der Nettozahlungsströme). Auch wenn die konkreten Regelungen zu den ökologischen Vorrangflächen nach wie vor nicht feststehen, ist davon auszugehen, dass bei dem vorgeschlagenen Umfang es nicht zu einer nennenswerten Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft kommen wird.

Bei den Umwelteffekten bestehen zum Teil Zielkonflikte zwischen Arten- und Biotopschutz, Klimaschutz, Wasserschutz und Bodenschutz. Wenn mit dem Greening in erster Linie umweltpolitische Ziele verfolgt werden, sollte man ambitionierte Maßnahmen umsetzen. Das in der Vorbemerkung (s. S. 2) dargestellte Rechenbeispiel hat verdeutlicht, dass für die Betriebe selbst dann ein erheblicher Anreiz zur Teilnahme am Greening besteht.

Wie in der Antwort zu Frage 4 dargelegt, bestehen auf nationaler Ebene prinzipiell vier Stellschrauben, die den möglichen Umwelteffekt ökologischer Vorrangflächen (ÖVF) beeinflussen.

a) Ausschluss bestimmter Elemente von der Liste der anrechenbaren ÖVF

Nach aktuellem Diskussionsstand will die Bundesregierung die Liste der nach EU-Recht möglichen ÖVF nicht in nennenswertem Umfang reduzieren.

b) Berücksichtigung der Konversions- und Gewichtungskoeffizienten

Ausgehend von der Verordnung EU/1307/2013 müssen in Deutschland ungefähr 550.000 ha ÖVF bereitgestellt werden. Tabelle 1 zeigt, in welchem Umfang verschiedene Typen aus der Liste der ÖVF durch die Betriebe bereits bereitgestellt werden bzw. in der Landschaft vorhanden sind. Die Anwendung der Gewichtungsfaktoren führt zu einer erheblichen Reduzierung der ÖVF-Verpflichtung. Die Anwendung der Gewichtungsfaktoren ist für Kurzumtriebsplantagen, Zwischenfrüchte, Leguminosen und genutzte Streifen an Waldrändern aufgrund der EU-Vorgaben obligat. Deutschland wird die Konversionsfaktoren voraussichtlich nicht anwenden und stattdessen diese Elemente mit ihrer realen Fläche berücksichtigen. Die Anwendung der Konversionsfaktoren würde die Bereitstellungsverpflichtung nochmals stark vermindern. Zieht man die bestehenden Ackerbrachen im Rahmen der betrieblichen Anrechnungsmöglichkeiten (max. im Umfang von 5% der jeweiligen Ackerfläche eines Betriebes) ab, so reduziert sich die zusätzlich zu erbringende ÖVF auf 443.000 ha. Die Anrechnung Anbaus von Leguminosen (im Rahmen der betrieblichen Notwendigkeiten zur Erfüllung des Greenings) entspricht bei einem Anbauumfang wie 2012 einer Reduzierung der Greeningverpflichtung um 72.000 ha. Geht man davon aus, dass in ganz Deutschland nach Raps bzw. Getreide und vor Sommerungen Zwischenfrüchte angebaut werden, so wäre es auf über 1,1 Mio. ha für die Betriebe möglich, ihre ÖVF-Verpflichtung durch den Anbau von Zwischenfrüchten zu reduzieren. Diese Größenordnung deckt sich sehr gut mit dem Umfang des Zwischenfruchtanbaus im Jahr 2012.

Tabelle 1: Bedarf und Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen

	Real (in 1.000 ha)	Nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren (in 1.000 ha)
ÖVF-Bedarf		553
Bestehende Brachen (bis max. 5%) ¹	110	110
Bestehender Leguminosenanbau (bis max. 17%) ¹	240	72
Potential Zwischenfruchtanbau (bis max. 17%) ¹	1.100	330
Bestehende Landschaftselemente	80-220	150-410

Anmerkung: ¹ In % der jeweils in den Betrieben vorhandenen Ackerfläche (höhere betriebliche Anteile werden nicht auf die ÖVF-Verpflichtung angerechnet).

Wir gehen daher davon aus, dass es nicht zur zusätzlichen Bereitstellung von ÖVF in nennenswertem Umfang kommen wird. Dies gilt v. a., wenn Leguminosen und insbesondere Zwischenfrüchte als ÖVF anerkannt werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Effekt des Greenings auf die biologische Vielfalt gering ausfällt und keinesfalls ausreicht, die biodiversitätspolitischen Ziele Deutschlands zu erreichen.

Mit den Vorgaben zu ÖVF soll sichergestellt werden, dass Teile der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Umweltinteresse genutzt werden. In grünlandgeprägten und in strukturreichen Landschaften mit extensiver Landbewirtschaftung werden die ÖVF kaum eine Rolle spielen, da hier durch die Anrechnung existierender Elemente keine landschaftlichen Veränderungen zu erwarten sind. Für intensiver ackerbaulich genutzte Landschaften ist insbesondere nur dann ein positiver Effekt zu erwarten, wenn neben den oben genannten Punkten durch die nationale Ausgestaltung die Umwandlung von Grünlandflächen in Ackerflächen und deren anschließende Nutzung als ÖVF ausgeschlossen wird.

c) Auflagen zur Ausgestaltung der ÖVF

Mit den ÖVF sollen insbesondere die Biodiversitätsleistungen der Landwirtschaft gesteigert werden. Hiermit ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln nur unter sehr restriktiven Bedingungen vereinbar, da durch den Ersatz einer intensiv geführten Kultur durch eine andere kein nennenswerter Biodiversitätseffekt zu erwarten ist. Um nennenswerte Biodiversitätseffekte zu erzielen, müssen die Bestände deutlich lockerer (weniger Pflanzen pro m² / weitere Reihenabstände) als konventionell geführte Pflanzenbestände sein. Daher ist von positiven Effekten auf die biologische Vielfalt insbesondere dann auszugehen, wenn auf Pflanzenschutz und Düngung weitestgehend verzichtet wird. Des Weiteren sollte es auf ÖVF eine weitgehende Nutzungsruhe während der Hauptreproduktionszeit der meisten Tierarten (Bodenbrüter und Niederwild) im Frühjahr geben. Diese Anforderung gilt auch für den Leguminosenanbau. Bei der Anerkennung von kleinkörnigen Leguminosen besteht die Gefahr, dass Grünland umgebrochen wird, um nach einer Zwischennutzung Klee(-gras) anzusäen. Der

Biodiversitätseffekt wäre in diesem Fall negativ. Bei Zwischenfrüchten ist ein früher Aussattermin (im August) wichtig, um die Blütenbildung zu gewährleisten.

d) Optionen zur räumlichen Koordinierung der ÖVF (regionale Erbringung)

Über die Option der regionalen Erbringung von ÖVF besteht die Möglichkeit, die Anlage von ÖVF räumlich zu steuern und so den Umwelteffekt bei gleichem Flächenanspruch zu erhöhen. Allerdings ist diese Option in der von der EU vorgeschlagenen Ausgestaltung mit einem sehr großen Verwaltungsaufwand verbunden. Vielversprechender erscheint eine zielgerichtete Verfolgung regionaler Umwelt- und Biodiversitätsziele über entsprechende Maßnahmen der 2. Säule (z. B. Agrarumweltmaßnahmen oder Vertragsnaturschutz) in Verknüpfung mit bestehenden Planwerken (Biotopverbundplanung, Landschaftspläne etc.).

Eiweißpflanzen

Da in der Frage die Förderung der Eiweißpflanzen explizit angesprochen ist, soll auf diesen Aspekt gesondert eingegangen werden. Unseres Erachtens krankt die „Eiweißstrategie“ vor allem daran, dass die Ziele nicht klar definiert sind. Eine Förderung bestimmter Pflanzen allein deshalb, weil die Ernteprodukte einen hohen Eiweißgehalt haben, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll. Ein sinnvolles Ziel könnte darin bestehen, eine langfristige Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Leguminosen anzustreben. Hintergrundziel wäre dann die Erhöhung der Nutzpflanzen-Biodiversität. Ein Einsatz von öffentlichen Mitteln für dieses Ziel kann geboten sein, da die Marktwirtschaft von selbst eher dazu tendiert, die Investitionen in der Pflanzenzüchtung auf wenige Leitkulturen zu konzentrieren, bei denen sich hohe Umsätze erzielen lassen. Wenn hier nicht mit öffentlichen Mitteln gegengesteuert wird, kann sich die Ertragsschere zwischen Leit- und Nischenkulturen immer weiter öffnen, mit der Folge einer weiter zunehmenden Verengung der Fruchtfolgen und eventuell auch einer erhöhten Anfälligkeit des Pflanzenbaues.

Sofern die Politik auf dieses Ziel fokussieren möchte, müsste bei der Wahl der Instrumente sehr sorgfältig geprüft werden, ob angesichts der Größe der Aufgabe und angesichts der globalen Problemstellung nicht von vornherein eine internationale Verbundstrategie angesteuert werden sollte. Ferner wäre zu prüfen, ob man sich nicht zunächst auf ein oder zwei Kulturarten konzentrieren sollte, denn der Versuch, durch Breitenförderung eine Vielzahl von Kulturarten in die Wettbewerbsfähigkeit zu führen, dürfte angesichts der Dimension des Problems von vornherein aussichtslos sein. Im nächsten Schritt müsste dann eine Auswahlentscheidung getroffen werden. Ein wichtiger Aspekt hierbei müsste die Frage sein, ob im Erfolgsfall eine Ausweitung des Kulturartenspektrums zu erwarten wäre. Dieser Aspekt spricht – zumindest auf der internationalen Ebene – nicht unbedingt dafür, die Sojabohne in den Mittelpunkt der Strategie zu setzen.

Von einer derartigen strategischen Ausrichtung ist die Förderung des Leguminosenanbaues, wie sie jetzt mit der Umsetzung der GAP-Reform betrieben wird, weit entfernt. Es ist daher kaum zu erwarten, dass von dieser Politik ein entscheidender Impuls für eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Körnerleguminosen ausgehen wird.

6. Wo sollte bei der Evaluierung 2017 nachgesteuert werden mit Blick auf Biodiversität, Klima und Ressourcenschutz?

Nach EU-Recht sind alle Maßnahmen der GAP u. a. in Hinblick auf das Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zu bewerten. Bisher ist verbindlich vorgesehen, dass diese Evaluierung von der Kommission zentral durchgeführt wird und nur auf einer Auswertung bestehender Daten fußt. Geht man von den Erfahrungen der letzten Förderperiode aus, so ist zu erwarten, dass diese Datenauswertung durch zeitlich eng befristete Studien im Auftrag der Kommission ergänzt wird.

Dieses Vorgehen ist unseres Erachtens aus mehreren Gründen unzureichend, um das Greening zu evaluieren. Die vorgesehenen Datenquellen sind nur beschränkt geeignet, Aussagen zu den Umweltwirkungen des Greenings zu machen. Die vorgesehenen Indikatoren reagieren z. T. erst mit erheblichem Zeitverzug auf das Greening bzw. sind z. T. nur beschränkt aussagekräftig. So ist vorgesehen, dass die Wirkung des Greenings auf die Biodiversität allein über den Feldvogelindikator evaluiert wird. Die räumliche und inhaltliche Auflösung bisheriger Daten bzw. Modelle ist so grob, dass der Greening-Effekt kaum von anderen Effekten getrennt werden kann (z. B. Witterung, konjunkturelle Schwankungen, geändertes Ordnungsrecht). Dies gilt insbesondere, wenn bei der Umsetzung der Agrarpolitik mit fachlich differenzierten Auflagen und Kulissen gearbeitet wird.

Dies verdeutlicht, dass ein erheblicher Bedarf sowohl an einer Verbesserung der Datengrundlage als auch an einer wissenschaftlich besseren Fundierung der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge besteht. Diesen Bedarf wird die von der EU-Kommission vorgesehene Evaluierung voraussichtlich nicht decken können.

Wir halten es für sinnvoll, dass in Deutschland eine umfassende Evaluierung und Begleitforschung des Greenings durchgeführt wird. Diese sollte im Sinne eines Monitoring ökologische Parameter auf Einzelflächen und auf Landschaftsebene erfassen und ermitteln, (a) wie groß die Auswirkungen der einzelnen Greening-Maßnahmen und des Gesamtpakets der Greening-Maßnahmen auf Klima- und Umweltschutzziele - insbesondere Biodiversität - tatsächlich sind, (b) zu welchen volkswirtschaftlichen Kosten diese Effekte jeweils erreicht werden und (c) welche Schlussfolgerungen daraus für künftige GAP-Reformen, aber auch für die Verzahnung von Agrarpolitik und biodiversitätsrelevanter Umweltpolitik abzuleiten sind. Um einen Vorher-Nachher-Vergleich zu ermöglichen, sollte diese Evaluierung und Begleitforschung möglichst schon

2014 beginnen. Für deren Finanzierung ist zu prüfen, ob hierfür nach Art. 6 VO 1306/2013/EU Mittel des Europäischen Garantiefonds Landwirtschaft (EGFL) verwendet werden können.

Wie kann das Greening wirkungsvoll als Einstieg in den Ausstieg aus den Direktzahlungen eingesetzt werden?

Mit dem Greening wird in der 1. Säule der GAP eine (allerdings ineffiziente) Agrarumweltpolitik betrieben, die zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Gleichzeitig dienen auch verschiedene Maßnahmen in der 2. Säule agrarumweltpolitischen Zielen. Diese Maßnahmen müssen dagegen vom Mitgliedstaat kofinanziert werden (es sei denn, sie werden aus Mitteln finanziert, die der Mitgliedstaat aus der 1. in die 2. Säule umgeschichtet hat).

Schon diese Unterschiede der Finanzierung, die nicht mit einem „europäischen Mehrwert“ der Maßnahmen zu begründen sind, zeigen die gravierende Inkonsistenz der EU-Politik. Wenn das Greening in der jetzigen Förderperiode als Anlass genommen wird, die Finanzarchitektur der GAP nach 2020 grundlegend zu überdenken und die „Versäulung“ der GAP zu überwinden, könnte dies ein wichtiger Einstieg in den Ausstieg aus den Direktzahlungen bedeuten.

7. Die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen der Debatte gefordert, dass die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen nicht mit einer Stilllegung gleichzusetzen ist, sondern eine Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen ausdrücklich gefordert. Ist Ihrer Meinung nach diese Forderung umgesetzt worden?

Ja. Eine landwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit besteht insbesondere in Form des Anbaus einer Hauptfrucht mit anschließendem Zwischenfruchtanbau oder im Anbau von Leguminosen. Allerdings fällt der Umweltnutzen auf diesen Flächen dann wohl meist deutlich geringer aus als auf Brachen.

8. Halten Sie den vollständigen Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen im Gesetzesentwurf zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform in der Bundesrepublik Deutschland, im Gegensatz zum Beispiel zu Frankreich, für sachgerecht oder wäre es sinnvoll, diese Option für besonders gefährdete Bereiche (wie z. B. die Haltung von Ziegen und Schafen oder andere extensive Landnutzungsformen) zu nutzen, insbesondere hinsichtlich ihrer sehr wichtigen Funktionen bei der Sicherung öffentlicher Interessen im Naturschutz, bei der Kulturlandschaftspflege und beim Hochwasserschutz?

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion war eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Umsetzung der GAP in Deutschland, die nicht in Frage gestellt

werden sollte. Eine gekoppelte Förderung in der ersten Säule der GAP würde immer auch die jeweils intensiveren Produktionsverfahren stützen, die es z. B. auch in der Schafhaltung gibt. Daher sollten nicht die Produktionsverfahren, sondern die flächengebundenen Pflege- und Managementleistungen gefördert werden. Dies sollte unabhängig davon erfolgen, mit welchen Techniken oder welcher Nutztierhaltung die jeweils erwünschten Leistungen erbracht werden.

Bei extensiven Weidesystemen gibt es erhebliche Probleme hinsichtlich der Förderung innerhalb der 1. Säule. Die Ursache hierfür sind insbesondere die fließenden Übergänge und Mosaik zwischen Weideflächen und Gehölzen, Gewässern, Rohbodenstandorten und anderen nicht prämienberechtigten Flächen. Diese z.T. dynamischen Strukturen lassen sich im Direktzahlungssystem mit seiner Logik der genauen und starren *Abgrenzung der beihilfefähigen Fläche* nur schwer verwalten. Dies gilt selbst bei einer möglichst weitgehenden Auslegung der Grünlanddefinition im Rahmen der Anwendung der „etablierten lokalen Praktiken“ nach Art. 4(h) EU/1307/2013.

Folgende Beispiele sollen die Problematik verdeutlichen: Im Augenblick ist aufgrund von mündlichen Aussagen der Kommission davon auszugehen, dass weiterhin Hecken oder Feldgehölze von der beihilfefähigen Fläche vollständig abgezogen werden müssen, wenn sie die im Rahmen von Cross Compliance definierten Maximalgrößen überschreiten bzw. wenn in Waldweiden der vorgeschriebene Maximalwert an Bäumen überschritten wird. Des Weiteren gibt es etliche hochgradig gefährdete prioritäre Lebensraumtypen wie Silbergrasfluren, bei denen ein guter naturschutzfachlicher Erhaltungszustand nur dann gegeben ist, wenn die Flächen zumindest gegen Ende der Vegetationsperiode einen erheblichen Rohbodenanteil aufweisen. Dieser Rohbodenanteil muss aber wohl auch in der neuen Förderperiode aus der beihilfefähigen Fläche herausgerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund wäre eine gekoppelte Zahlung für diese Systeme auf den ersten Blick eine sinnvolle Alternative. In diesen Systemen ist die Zahl der Weidetiere meist deutlich besser kontrollierbar als die Größe der prämienberechtigten Fläche. Allerdings ist zu bedenken, dass gekoppelte Zahlungen im Rahmen der ersten Säule nicht zu einem Anstieg der Produktion und zu einer Intensivierung führen dürfen. Ferner kann mit gekoppelten Zahlungen nicht gewährleistet werden, dass die gesamte verfügbare Fläche genutzt wird und nicht eine konzentrierte Haltung auf einer kleinen Fläche stattfindet. Die Fläche von fördertechnisch problematischen Weideflächen liegt in Deutschland wohl in der Größenordnung von maximal wenigen 100.000 ha. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine derartig geringe Fläche die Förderung gesamter Tiergruppen (Mutterkühe, Schafe, ...) rechtfertigt, von denen nur ein geringer Teil derartige Flächen nutzt.

Aus unserer Sicht ist ein anderer Weg zielführender. Erstens sollte eine möglichst weite Abgrenzung des Dauergrünlandes im Rahmen der etablierten Weidepraktiken vorgenommen werden. Zweitens sollte folgender Änderungsvorschlag EU-rechtlich geprüft werden: Es sollte für die Betriebe unschädlich sein, wenn die von ihnen in einem Flächenidentifikator (FLIK) (entspricht

je nach Bundesland einem Schlag, Feldstück, Flurstück oder Feldblock) bewirtschaftete beihilfefähige Fläche größer ist als die beantragte Fläche. Anforderungen zur Mindestbewirtschaftung sollten nur für den angegebenen Umfang der beihilfefähigen Fläche und innerhalb eines FLIK nicht flächenscharf gelten. Dies würde den Messaufwand deutlich reduzieren, da die Betriebe zur Sicherheit ihre beihilfefähige Fläche unterschätzen könnten. Drittens sollte eine direkte Förderung der Nutztierhaltung in begründeten Fällen innerhalb definierter Förderkulissen über Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule erfolgen. Dies könnte z. B. zur Förderung der Wanderschafhaltung erfolgen, die nur wenig eigene Flächen bewirtschaftet und oft auch nicht förderfähige, aber für den Naturschutz wertvolle Flächen pflegt. Dafür müsste die EU-Kommission aber ihre bisher angewendeten, strengen Notifizierungskriterien aufgeben, die eine solche Kopplung in der zweiten Säule trotz allenfalls marginaler Produktionseffekte bisher ausschließen.

Im Gegensatz zu den genannten strukturreichen und dynamischen Weidesystemen ist die Einbeziehung von Hochwasserdeichen und ähnlichen Flächen in die prämiensberechtigten Fläche problemlos möglich, so dass eine flächengebundene Förderung im Rahmen der ersten Säule erfolgen könnte.

9. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung, Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (Kappung der Direktzahlungen) in Deutschland nicht anzuwenden, mit dem bei der Berechnung der Direktzahlungen pro Betrieb die vorhandenen Arbeitsplätze über die Lohnkosten hätten berücksichtigt werden können (Honorierung sozialer Leistungen), vor allem da die alternative Option der zusätzlichen Förderung der ersten 46 Hektare möglicherweise regionale Umverteilungswirkungen (insbesondere von Ost nach Süddeutschland) zur Folge haben könnte?

In der EU-Verordnung 1307/2013 wird die größenabhängige Ausgestaltung der Direktzahlungen mit Effektivitäts- und Verteilungsaspekten vor dem Hintergrund des Ziels der Einkommensstützung begründet.² „Die Ausstattung eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Fläche und Zahlungsansprüchen ist jedoch kein sinnvoller Indikator für die Bedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Haushalts.“ (Forstner et al. 2012, S. iv). Auch das Ausmaß der ‚regionalen Umverteilung‘ ist kein geeignetes Kriterium für die Bewertung der Ausgestaltung der Einkommensstützung. Eine umfassende Bewertung des Versuchs, mit der größenabhängigen Ausgestaltung der Direktzahlungen eine „gerechtere“ Agrarpolitik zu ermöglichen, findet sich bei

² („Die [derzeitige] Verteilung der direkten Einkommensstützung auf die Betriebsinhaber ist durch die Bewilligung eines unverhältnismäßig hohen Anteils der Zahlungen an eine recht kleine Anzahl großer Begünstigter gekennzeichnet. Größere Begünstigte benötigen allerdings aufgrund ihrer Fähigkeit, Skaleneffekte zu nutzen, nicht denselben einheitsbezogenen Stützungsumfang, damit das Ziel der Einkommensstützung wirksam erreicht wird.“).

Isermeyer (2012). Diese Bewertung führt zu dem Ergebnis, dass die erzielbaren Verteilungswirkungen jenen Maßstäben, die unsere Gesellschaft üblicherweise bei sozial- und verteilungspolitischen Maßnahmen anlegt, in keiner Weise gerecht werden. Diese negative Bewertung gilt auch für die Degression und Kappung der Direktzahlungen sowie die Förderung der ersten Hektare.

Dass in der Frage 9 die Berücksichtigung der Lohnkosten bei der Bemessung der Direktzahlungen als eine „Honorierung sozialer Leistungen“ bezeichnet wird, bringt zum Ausdruck, wie weit sich die EU-Agrarpolitik mittlerweile von den in einer sozialen Marktwirtschaft üblichen Kategorien fortbewegt hat. In anderen Wirtschaftssektoren würde man schlicht von einer „Subventionierung eines Produktionsfaktors“ sprechen.

Von der Kappung bzw. Kürzung der Direktzahlungen nach Artikel 11 Absatz 1 wären in Deutschland nur sehr wenige Betriebe betroffen. Nach Berechnungen des Thünen-Instituts (Forstner et al. 2012) dürften 2014 etwa 2.500 Betriebe Direktzahlungen (ohne Ökologisierungsprämie) von mehr als 150.000 € je Betrieb erhalten. Unter Anrechnung der Lohnaufwendungen ergeben sich lediglich bei knapp 200 (Marktfrucht-)Betrieben Kürzungen im Umfang von durchschnittlich 1.500 € je betroffenem Betrieb bzw. für Deutschland insgesamt von etwa 300.000 €.“ (Forstner et al. 2012, S. vii). Dies entspricht weniger als 0,01 % der gesamten Direktzahlungen. Unter Berücksichtigung der zahlreichen Anpassungsmöglichkeiten potentiell betroffener Betriebe (z.B. Erhöhung der Löhne auf Kosten der Gewinnanteile bei juristischen Personen, Erledigung von Arbeiten durch eigene Arbeitskräfte statt durch Lohnunternehmer) fallen die Auswirkungen noch geringer aus. Den vernachlässigbaren Verteilungseffekten ständen unverhältnismäßig hohe Bürokratiekosten gegenüber, da für ca. 2.500 Betriebe die gezahlten Löhne ermittelt und um die Lohnkosten für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten bereinigt werden müssten. Da die bis 2013 geltende Modulationsregel entfällt, hätte eine Umsetzung dieses Vorschlages zudem die Ungleichverteilung der Direktzahlungen weiter erhöht.

Die im AMK-Beschluss vorgesehene zusätzliche Förderung der ‚ersten Hektare‘ umfasst ein Volumen von ca. 340 Mio. € pro Jahr. Da alle Betriebe für ihren jeweiligen ersten Hektare die zusätzliche Förderung erhalten, werden effektiv ca. 120 Mio. € (ca. 2,5 % der Direktzahlungen) umverteilt. Im Vergleich zu einer größenunabhängigen Ausgestaltung profitieren von dieser Regelung Betriebe bis zu einer prämienberechtigten Fläche von ca. 95 ha (bei der bis 2013 geltenden Modulationsregel lag diese Grenze bei ca. 80 ha). Analysen des Thünen-Instituts (Offermann et al., 2013) zeigen, dass die vorgesehene Förderung der ‚ersten Hektare‘ die relative Ungleichverteilung der Direktzahlungen pro Betrieb (nicht pro Hektar) im Vergleich zur Situation 2013 geringfügig reduziert. Die Ungleichverteilung der Einkommen bleibt bestehen.

10. Wie schätzen Sie den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Reform ein?

Die Reform wird einen erheblichen Mehraufwand für Verwaltung verursachen, das Ziel „Vereinfachung der GAP“ wird damit deutlich verfehlt. Eine Abschätzung der Größenordnung dieses Mehraufwandes ist derzeit noch kaum möglich. Eine große Unbekannte hierbei ist vor allem der Aufwand zur Prüfung des Kriteriums "Aktiver Landwirt". Daneben verursacht das Greening, und hier vor allem die ökologischen Vorrangflächen, höhere Verwaltungskosten. Insbesondere die Anerkennung von Zwischenfrüchten als ökologische Vorrangfläche wird voraussichtlich zu hohen Mehrkosten in der Verwaltung führen. Ursache für diese Kosten ist, dass wahrscheinlich ein vom Antrag auf Direktzahlungen getrenntes Antrags- und Kontrollverfahren notwendig ist. Um den Aufwand im Rahmen zu halten und insbesondere auch Kommunikationsprobleme mit den Landwirten zu vermeiden, sollte kritisch geprüft werden, ob alle Optionen zur Umsetzung von streifenförmigen Elementen genutzt werden sollen. Da sich diese Elemente hinsichtlich ihrer Anforderung an die Lage, die möglichen Nutzungsmöglichkeiten als auch die anrechenbaren Breiten unterscheiden, besteht hier ein erhebliches Sanktionsrisiko für die Landwirte. Wegen der eher geringen Wirkung des Greenings für Biodiversität und Klimaschutz und des relativ hohen Verwaltungsaufwandes ist sehr fraglich, ob dieser Aufwand gerechtfertigt ist.

11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher und der europäischen Bürger ein, auch langfristig, das heißt nach 2020, die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen und die bisherige Verteilung der Direktzahlungen an die Betriebe zu unterstützen bzw. was kann aus Ihrer Perspektive die Bundesregierung tun, um sich auf europäischer Ebene für eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen einzusetzen?

Die gesellschaftliche Akzeptanz für bestimmte intensive Produktionsmethoden nimmt unseres Erachtens seit einiger Zeit ab. Insbesondere bei der Geflügel- und Schweinehaltung klaffen gesellschaftliche Erwartungen im Bereich Tierwohl/Tierschutz und landwirtschaftliche Realität zunehmend auseinander, die Akzeptanz der bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen geht daher zurück.

Die Diskussionen der letzten Jahre über die GAP-Reform haben gezeigt, dass die ursprüngliche Legitimierung der Direktzahlungen immer schwächer wird. Die Begründung der Direktzahlungen ist daher als der Versuch einer Neulegitimierung eines überholten Instruments anzusehen. Das Greening der Direktzahlungen hat dazu geführt, dass das Direktzahlungssystem im Zuge der GAP-Reformdiskussionen nicht nur vom landwirtschaftlichen Berufsstand, sondern auch von Umweltverbänden und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen unterstützt wurde.

Das Greening führt unseres Erachtens gemessen an dem Finanzvolumen der gesamten Direktzahlungen, aber auch des auf die Ökologisierungskomponente entfallenden Anteils, nur zu

sehr geringen Umweltleistungen. Ob die Akzeptanz der Direktzahlungen seitens der Gesellschaft bzw. der Steuerzahler zurückgehen wird, hängt davon ab, ob Transparenz über die tatsächlichen Auswirkungen des Greenings geschaffen und wie darüber diskutiert wird.

Die GAP-Reform soll sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Landwirten eines Mitgliedstaates zu einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen führen. In Deutschland dürften die stärkere Förderung der „ersten Hektare“ und die Beschränkung der Zahlungen auf „aktive Landwirte“ bei vielen in der Gesellschaft auf Zustimmung stoßen. Den Prinzipien der Bedarfsgerechtigkeit oder der Leistungsgerechtigkeit kann das Direktzahlungssystem allerdings nach wie vor nicht genügen (Forstner et al., 2012, S. 3f).

Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Herausforderungen, vor denen Landwirtschaft und ländliche Räume stehen, klar herausgearbeitet werden und dass frühzeitig eine Diskussion in Gang gesetzt wird, mit welchen Instrumenten die Agrarpolitik hierauf zielgerichtet reagieren sollte. Die Diskussionen über die GAP nach 2020 sollten daher auf politischer Ebene bereits in den nächsten Jahren beginnen. Eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen („Public money for public goods.“) sollte mit einem schrittweisen Abbau wenig zielgerichteter Maßnahmen einhergehen. Die Bundesregierung sollte frühzeitig ein klares Signal für den langfristigen Ausstieg aus einem flächendeckenden System der Direktzahlungen bei gleichzeitigem Ausbau zielgerichteter Maßnahmen (2. Säule der GAP) geben und sich auch auf europäischer Ebene (Rat, Kommission, Parlament) hierfür einsetzen und Verbündete suchen. Ein solches Signal wäre auch aus Gründen der Erhöhung der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes für alle betroffenen Akteure wünschenswert.

12. Wie stark nutzt Ihrer Ansicht nach die Bundesregierung angesichts des massiv voranschreitenden Agrarstrukturwandels die ihr im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gegebenen Möglichkeiten, eine bäuerliche Landwirtschaft zu fördern?

In einer dynamischen Welt verändern sich Strukturen stetig. Dies gilt auch für die Landwirtschaft. Der Strukturwandel wird zum einen durch den technischen Fortschritt verursacht, der die Arbeitsproduktivität verändert, und zum anderen durch die Tatsache, dass die Landwirte untereinander im Wettbewerb stehen, insbesondere auf den Boden- und Pachtmärkten. Das „Einfrieren“ einer zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Agrarstruktur (Betriebsgrößenstruktur, Produktionsstruktur, Flächenstruktur, Anbaumethoden etc.) wäre daher kein sinnvolles Ziel.

Die Landwirtschaft hat in den letzten 50 Jahren einen sehr starken Strukturwandel erlebt: so hat sich beispielsweise seit 1990 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe pro Jahr um durchschnittlich 3 bis 4 % verringert, d.h. die Betriebszahl hat sich in den letzten 20 Jahren mehr als halbiert. In Teilbereichen hat es in den letzten Jahren einen besonders starken Strukturwandel

gegeben, so insbesondere im Bereich der Sauenhaltung infolge von gesetzlichen Vorgaben zur Gruppenhaltung, im Bereich erneuerbarer Energien durch die massive Förderung durch das EEG, aber auch regional im Bereich der Betriebsgrößenstruktur durch die wachsende Bedeutung einiger weniger nichtlandwirtschaftlicher und überregional aktiver Investoren in den neuen Bundesländern. Während die Entwicklungen in der Sauenhaltung und bei der Energieerzeugung im Wesentlichen auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind, resultiert das Engagement von „Großinvestoren“ vor allem aus günstigen Aussichten der Agrarproduktion, Unsicherheiten an den Finanz- und Kapitalmärkten sowie den politisch geschaffenen Renten im Bereich erneuerbarer Energien.

Durch die (Agrar-)Politik wurden und werden in vielen Bereichen Rahmenbedingungen gesetzt, die den Agrarstrukturwandel beeinflussen. Zusätzlich zu den oben genannten seien hier beispielhaft die Bereiche der Steuerpolitik, Bau- und Umweltrecht, Agrarsozialpolitik und Agrarinvestitionsförderung genannt, die begünstigende Regelungen für kleinere oder mittlere Betriebe oder höhere Auflagen für größere Betriebe beinhalten. Der sich trotzdem seit Jahrzehnten vollziehende Agrarstrukturwandel zeigt, dass dieser stark durch Faktoren beeinflusst wird, die dem Einfluss der Gemeinsamen Agrarpolitik weitgehend entzogen sind (z.B. außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten, technischer Fortschritt).

Wenn die Agrarpolitik (noch stärker) steuernd in den Agrarstrukturwandel eingreifen will, sollte sie unseres Erachtens hierzu zuerst eine Diskussion über ein (oder mehrere) agrarstrukturelle Leitbilder führen und dabei evidenzbasiert prüfen, wie die durch ein bestimmtes Leitbild verkörperte Agrarstruktur zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Zielen beiträgt. Um als Orientierungshilfe dienen zu können, sollte ein solches Leitbild differenzierter und stärker konkretisiert sein als der in der Fragestellung verwendete Begriff der „bäuerlichen Landwirtschaft“.

Bei der Umsetzung der Direktzahlungsregelungen existieren verschiedene Ausgestaltungsoptionen, mit denen bestimmte Agrarstrukturen finanziell gefördert werden können:

- Förderung von Junglandwirten: Hier wird der vorhandene Spielraum durch die nationale Umsetzung ausgeschöpft.
- Förderung der ersten Hektare: Hierfür werden in Deutschland voraussichtlich 7 % der nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen verwendet, möglich wären maximal 30 %. Die mögliche Degression und Kappung der Zahlungen für sehr große Betriebe wird nicht angewendet.
- Umschichtung von der 1. in die 2. Säule: Deutschland schichtet 4,5 % der Mittel aus der 1. in die 2. Säule um. Möglich wären bis zu 15 %.
- Förderung benachteiligter Gebiete durch die 1. Säule: Hiervon macht Deutschland keinen Gebrauch. Möglich wären maximal 5 % der nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen. Zu beachten ist allerdings, dass die diesbezügliche Förderung über die 1.

Säule bei der Bemessung der Ausgleichszulage in der 2. Säule berücksichtigt werden müsste.

- Klein(st)landwirteförderung (Kleinerzeugerregelung): Hier wird der vorhandene Spielraum durch die nationale Umsetzung nicht ausgeschöpft. Kleinerzeuger erhalten einen jährlichen Prämienanspruch in Höhe der Summe ihrer bestehenden Ansprüche für Basisprämie, Greeningprämie, Umverteilungsprämie, ggf. Junglandwirteprämie, begrenzt auf den maximal zulässigen Wert von 1.250 € je Betriebsinhaber. Nach EU-Recht wäre es auch möglich, jedem Kleinerzeuger pauschal 1.250 € zu gewähren, auch wenn die Summe seiner einzelnen Ansprüche darunter liegen sollte.
- Die Möglichkeit der Verordnung, gekoppelte Direktzahlungen zugunsten von bestimmten Produktbereichen und Regionen zu gewähren, wird in Deutschland nicht genutzt. Möglich wären maximal 8 % (+2 % für Leguminosenförderung) der nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen.

Welche Auswirkungen die Umsetzung bzw. Nichtumsetzung dieser spezifischen Maßnahmen genau auf den Agrarstrukturwandel hat, bedarf weiterer Untersuchungen. Die Auswirkungen dürften aber gering sein. Insgesamt ist davon auszugehen, dass man mit generellen flächenbezogenen Direktzahlungen den Agrarstrukturwandel in Richtung auf immer größere Betriebe kaum beeinflussen kann (Isermeyer 2012). Dieser Strukturwandel findet bei hohen wie bei niedrigen Direktzahlungen statt. Allerdings tragen die Zahlungen dazu bei, dass der Strukturwandel für die Betroffenen, die im Wettbewerb nicht mehr mithalten können, erträglicher wird, sofern sie über einen nennenswerten Anteil an Eigenflächen verfügen.

Sofern die Politik diesen Punkt, d. h. die soziale Abfederung des Strukturwandels, als wesentliches Handlungsmotiv für die Fortführung der 1. Säule ansieht, wäre es konsequent, von den flächenbezogenen auf personen- bzw. betriebsbezogene Zahlungen umzustellen. Diese Zahlungen müssten dann aber innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig abgebaut werden, da personenbezogene Zahlungen, die aufgrund historischer Tatbestände zustande gekommen sind, nicht dauerhaft zu legitimieren sind. In einem solchen Abbau-Szenario wären größenabhängige Modifikationen machbar, sofern dies von der Politik gewünscht wird (Isermeyer, 2012).

Die Fortführung der flächenbezogenen Zahlungen nimmt durch Überwälzungseffekte auf dem Bodenmarkt immer stärker den Charakter einer Grundeigentümer-Subventionierung an, was verteilungspolitisch fragwürdig ist.