

Kapitel 8

Skizzierung und Bewertung umweltpolitischer Strategien für eine zukünftige Agrar- und Umweltpolitik



8.1 Einführung und Überblick

8.1.1 Einführung

Nach der Formulierung eines Leitbilds (Kap. 6) und der Darstellung verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der einzelnen Bausteine der Agrarpolitik (Kap. 7) diskutiert dieses Kapitel die Optionen für eine zukunftsfähige Agrarpolitik, welche die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes wirksam integriert, aus einer stärker strategischen Perspektive. Angestrebt wird, verschiedene mögliche Entwicklungsrichtungen darzustellen, die von der derzeitigen Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union ausgehen und diese jeweils so verändern, dass die in Kap. 3 dargestellten negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Natur- und Umweltgüter vermindert und die positiven Natur- und Umweltleistungen der Landwirtschaft gestärkt werden.

Wir geben zunächst einen Überblick über die strategischen Alternativen, klären die gemeinsame Minimalbasis und heben diejenigen „Bausteine“ hervor, die alle Optionen flankieren müssen. Anschließend stellen wir die drei strategischen Optionen vor. Es folgt eine Abschätzung der Stärken und Schwächen der Optionen in Bezug auf die Verwirklichung des Leitbilds einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft.

8.1.2 Überblick: Strategische Entwicklungsrichtungen für eine zukünftige Agrar- und Umweltpolitik

Für die zukünftige Gestaltung der Agrar- und Umweltpolitik sind verschiedene Optionen vorstellbar. Im Folgenden werden drei Optionen dargestellt, die als mögliche strategische Entwicklungsrichtungen einer Agrarpolitik zu verstehen sind, die

sich am Leitbild einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft orientiert (vgl. Kap. 6). Die ersten zwei Optionen knüpfen an in der Vergangenheit begonnenen Entwicklungspfaden der Agrarpolitik an und setzen jeweils an einem der Elemente der derzeitigen agrarpolitischen Architektur an: der Ersten Säule mit den Direktzahlungen beziehungsweise der Zweiten Säule mit der Honorierung freiwilliger Agrarumwelleistungen. Die Optionen 1 und 2 stellen damit unterschiedliche Gewichtungen der eingesetzten politischen Instrumente dar (Anreize, Verordnungen und Gebote). Die dritte Option löst sich von der bisherigen Zwei-Säulen-Struktur der GAP und schlägt stattdessen ein Modell mit mehreren Ebenen vor, in denen zunehmend anspruchsvollere Umwelleistungen gestaffelt honoriert werden. Daraus ergeben sich die folgenden drei strategischen Entwicklungsrichtungen:

- Weiterentwicklung des Greenings der Ersten Säule;
- Stärkung der Zweiten Säule;
- Integriertes Modell jenseits der Zwei-Säulen-Struktur.

Eine vierte strategische Entwicklungsrichtung wäre die Umstellung der Regulierungslogik auf prinzipienbasierte Regulation. Dieser Ansatz kann grundsätzlich mit den vorigen drei Strategien kombiniert werden. Er wird als Exkurs in Abschn. 8.5 dargestellt.

Die Grundlogik der ausgewählten Optionen ist nachfolgend anhand wesentlicher Charakteristika, insbesondere der Instrumentierung, skizziert. Diese Grundlogik wird durch die Möglichkeiten der Einbindung der verschiedenen Bausteine flankiert (siehe Kap. 7). So sind beispielsweise Maßnahmen zur Verbesserung von Aus- und Fortbildung sowie Beratung (siehe Abschn. 7.7.1) in alle Optionen zu integrieren.

8.1.3 *Gemeinsamkeiten aller Optionen*

Mehrere wichtige Elemente sollten in allen Optionen enthalten sein.

1. **Mindeststandards:** Alle Optionen basieren auf den Grundanforderungen der Betriebsführung (GAB), deren Wirkungen auf den Natur- und Umweltschutz sich im Vergleich zur Ist-Situation dadurch verbessern, dass die Einhaltung gesetzlicher Normen konsequenter kontrolliert und sanktioniert wird (Verminderung des Vollzugsdefizites). Der gesetzliche Mindeststandard sollte überprüft und gegebenenfalls nachjustiert (wie z. B. in der aktuellen Novellierung der Düngeverordnung) und erweitert werden (z. B. Grünlandumbruchverbot, Schutz von Landschaftselementen). Über die gesetzlichen Mindeststandards können die Natur- und Umwelteffekte auch derjenigen landwirtschaftlichen Betriebe, die auf Direktzahlungen und die dafür notwendige ökologische Leistungserbringung verzichten, eingegrenzt werden.

2. Eine Reduzierung der bürokratischen Belastungen durch die Nutzung neuer digitaler Informationssysteme (z. B. Nutzung von Remote Sensing- und GIS-Daten) sollte angestrebt werden.

Bei allen Optionen sollten zudem die folgenden Elemente gestärkt werden:

1. Beratung und Unterstützung der Landwirte/Öffentlichkeitsarbeit:

- Um die Akzeptanz für Natur- und Umweltschutzbelange bei Landwirtinnen und Landwirten zu erhöhen und Programme zielorientierter und flexibler einzusetzen, könnten einzelbetriebliche Umweltberatungen und gesamtbetriebliche Beratungen angeboten werden. Diese Beratungsansätze würden darüber hinaus der Rückkopplung mit den Landwirtinnen und Landwirten über die Beratungsstellen dienen, um eventuelle Missstände des Bewertungssystems (siehe folgender Punkt 2) zu erkennen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.
- Die regelmäßige Teilnahme von Landwirtinnen und Landwirten an Fortbildungskursen und Tagungen sollte unterstützt werden, um aktuelle Leistungsbewertungen und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zu vermitteln. Die Teilnahme an solchen Veranstaltungen könnte beispielsweise über ein Top-up zu anderen Prämienelementen honoriert werden.
- Den Landwirtinnen und Landwirten sollten gut verständliche Informationsmedien, wie z. B. Filme, Handbücher und andere Publikationen, zur Verfügung gestellt werden.
- Den Landwirtinnen und Landwirten sollten regelmäßig Benchmarks zur Verfügung gestellt werden, um ihre einzelbetriebliche Situation im regionalen und überregionalen Kontext hinsichtlich verschiedener Kriterien zu vergleichen.

2. Monitoring und Evaluierung/Adaptives Management

- Das Monitoring der freiwilligen AUKM sollte nach Möglichkeit mit dem Monitoring der Maßnahmen, die an die Direktzahlungen geknüpft sind, gekoppelt werden, um den Kontrollaufwand für alle Beteiligten zu minimieren.
- Das Monitoring sollte so gestaltet werden, dass es ein adaptives Ressourcenmanagement auf Landschaftsebene ermöglicht, um gegebenenfalls Maßnahmen anzupassen, falls Ziele nicht erreicht werden, und um auf neue Erkenntnisse und unerwartete Entwicklungen reagieren zu können.

3. Zahlung zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebietskulissen

- Darüber hinaus könnten Landwirte Zahlungen für die Bewirtschaftung von Standorten erhalten, an denen andernfalls eine großflächige Aufgabe der Landbewirtschaftung eintreten könnte und dies nicht erwünscht ist. Die Höhe einer solche Zahlung sollte sich vorrangig am Ziel orientieren, die flächendeckende Landbewirtschaftung in Zielgebieten aufrecht zu erhalten. Angesichts der mittlerweile vorhandenen feinkaligen GIS-Systeme sollte angestrebt werden, im Sinne einer höheren Zielgenauigkeit diese Zahlungen von einer regionsbezogenen auf eine standörtliche Förderung umzustellen.

- Bei einer solchen Zahlung sollten ausschließlich standörtliche Indikatoren zur Ermittlung der Höhe der zur Fortsetzung der Bewirtschaftung notwendigen Unterstützung herangezogen werden. Regionale und soziale Indikatoren, wie bisher z. B. die Bevölkerungsentwicklung, würden nicht in eine solche Systematik passen.
- Die Höhe der Zahlungen sollte dabei gestaffelt werden und sich an den Opportunitätskosten der Bewirtschaftung des jeweiligen Standorts (im Vergleich zur nicht-landwirtschaftlichen Nutzung oder der Nicht-Bewirtschaftung) orientieren.

Alle Optionen können eine zeitliche Entwicklung aufweisen, in deren Verlauf das Anforderungsniveau ansteigen kann. In dem Maße, wie das Anforderungsniveau der Mindeststandards steigt, würden auch die Ansprüche an Maßnahmen oder Ergebnisse steigen, die darüber hinaus, etwa in AUKM, honoriert werden können (Additionalität, Vermeidung der Mehrfachentlohnung einer Leistung). Die Begründung für eine Erhöhung der Ansprüche im Zeitablauf ergibt sich zum einen aus dem agronomischen Fortschritt, zum anderen aus einer zu erwartenden zunehmenden Knappheit an Umweltgütern, die höhere Standards erfordern.

Wir kommen nun zur Darstellung und Diskussion der drei strategischen Entwicklungsoptionen der GAP.

8.2 Option 1 – Weiterentwicklung des Greenings der Ersten Säule

8.2.1 Zugrundeliegende Idee

Die Grundidee dieser Option ist, die flächendeckende Einbeziehung eines Großteils der landwirtschaftlichen Flächen und Betriebe in der derzeitigen Ersten Säule der GAP dazu zu nutzen, die Naturschutz- und Umweltleistungen in der EU flächendeckend zu verbessern. Dabei wird davon ausgegangen, dass die erheblichen Finanzmittel für die Erste Säule weiterhin in ähnlichem Maße zur Verfügung stehen. Der wichtigste Mechanismus zur Realisierung einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft ist die Erhöhung der Anforderungen zunächst im Greening und perspektivisch eventuell auch im GLÖZ. Abb. 8.1 stellt den Ansatz der Option dar.

Option 1 führt damit die grundlegende Architektur der momentanen Agrarpolitik weiter. Jedoch wird der Zahlungsanspruch verstärkt an eine tatsächliche Leistungserbringung gekoppelt und erhält zunehmend den Charakter einer Honorierung von Gemeinwohlleistungen. Im Zeitablauf könnten ggf. die Anforderungen, welche Voraussetzung für den Bezug von Basiszahlungen aus der Ersten Säule sind, schrittweise erhöht werden (z. B. aufgrund der Etablierung des technischen Fortschritts für umweltfreundliche Verfahren).

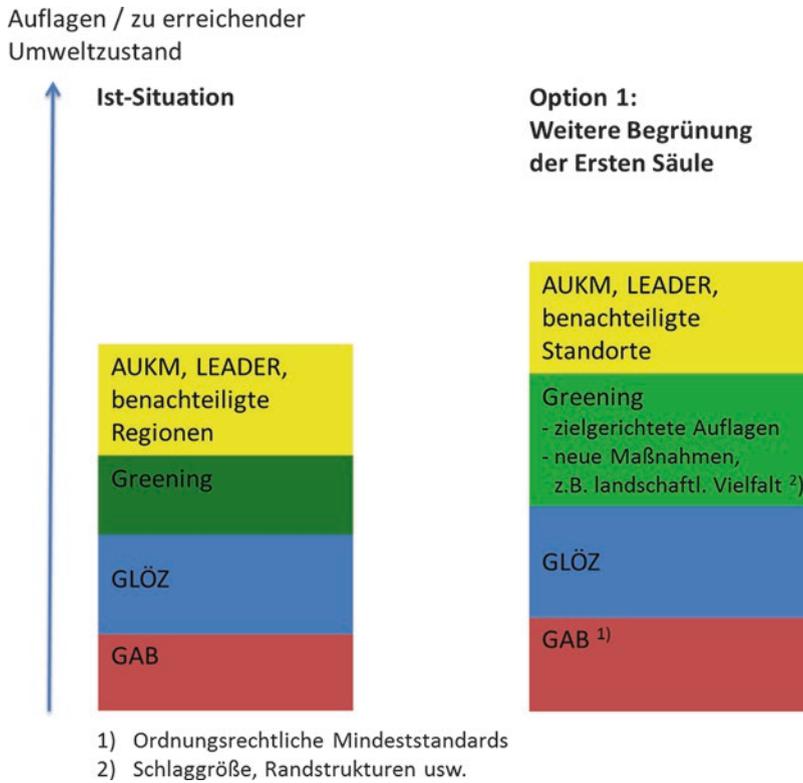


Abb. 8.1 Option 1 – Weiterentwicklung des Greenings der Ersten Säule (Quelle: Eigene Darstellung)

In diesem Modell setzen sich die Direktzahlungen aus zwei Komponenten zusammen:

- Eine Basisprämie zur Abgeltung regulationsbedingt höherer Kosten in der EU im Vergleich zu den internationalen Wettbewerbern auf wissenschaftlich gesicherter Basis. Hier ist zu diskutieren, ob dafür weiterhin ein Cross-Compliance-Mechanismus notwendig ist. Wenn ein Zusammenhang zwischen den Mehrkosten der höheren EU-Standards und der Höhe der Basisprämie bestehen soll, würde letztere deutlich unterhalb der ab 2019 gewährten Flächenprämie von 196/€ ha liegen.¹
- Eine pauschalierte Prämie für flächenbezogene betriebliche Leistungen im Natur- und Umweltschutz (oberhalb von GLÖZ). Als anspruchsvollere Form des Greenings würde der Bezug eines Teils der Direktzahlungen an einige relativ allgemein gehaltene Leistungen gekoppelt.

¹Direktzahlung von 281 €/ha abzüglich der Greening-Prämie von 85 €/ha = 196 €/ha.

Vorstellbar für die Umsetzung eines reformierten Greenings sind zwei Varianten:

Variante 1: Es werden Maßnahmen formuliert, die von jedem landwirtschaftlichen Betrieb zu erbringen sind, der an diesem System teilnehmen will. Dies entspricht dem heutigen Ansatz des Greenings. Dabei würden solche Maßnahmen definiert, die einen Mehrwert für den Natur- und Umweltschutz erbringen. In Bezug auf das heutige Greening könnte dies beispielsweise bedeuten:

- Reduzierung der Gestaltungsmöglichkeiten der Ökologischen Vorrangflächen mit geringem ökologischem Mehrwert (z. B. Anbau von Eiweißpflanzen, Erlaubnis der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln);
- Beschränkung der Hauptfrucht auf 50 %.

Auch können weitere sinnvolle Maßnahmen aufgenommen werden (siehe Abschn. 7.3.8).

Variante 2: Es wird ein „Baukasten“ an Maßnahmen angeboten, aus denen die Landwirte diejenigen wählen, die sie auf ihrem Betrieb umsetzen (siehe Abschn. 7.3.8). Mit der Maßnahmenumsetzung wäre eine Mindestanzahl an Punkten zu erreichen, um diese Prämienkomponente zu erhalten.

Die Finanzierung der Direktzahlungen könnte in dieser Option weiterhin zu 100 % aus dem EU-Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgen. Dies sollte auch dann gelten, falls die Variante gewählt wird, die Zuständigkeit für die Programmierung der Maßnahmen-Module für die Greening-Komponente der Direktzahlungen bei den Mitgliedstaaten (nach Vorgaben der EU und unter Kontrolle der EU-Kommission) anzusiedeln.

Gegebenenfalls könnte eine Prämie für die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in ausgewählten Gebietskulissen mit erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen hinzukommen (mit standörtlicher Abgrenzung im Gegensatz zu der heute angewendeten regionalen Abgrenzung, siehe oben).

Weiterhin könnten im Rahmen der Zweiten Säule weiterhin freiwillige, gezielte Maßnahmen auf spezifischen Flächen (Flächenbezug) gefördert werden, etwa bestimmte Bewirtschaftungsverfahren zur Sicherung der Biodiversität (z. B. Spätmahd von Orchideenwiesen, Bewirtschaftung von Natura 2000-Flächen).

Tab. 8.1 gibt einen Überblick über die Architektur der strategischen Option 1.

8.2.2 *Einbettung in die agrarpolitische Diskussion*

Mit dieser Option würde der in den beiden GAP-Reformen seit 2003 eingeschlagene Weg fortgesetzt, den Erhalt von Direktzahlungen mit der Einhaltung von Natur- und Umweltschutzaufgaben zu verknüpfen. Die Option geht mit einer Verschiebung der Begründung für die Gewährung von Direktzahlungen an die Landwirtschaft einher. Sie geht davon aus, dass diese immer weniger „mit den ursprünglichen Argumenten ‚Einkommensausgleich‘ und ‚Vertrauensschutz‘ zu begründen“ sind (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010). Stattdessen beruht Option 1 auf dem Argument, dass die Zahlungen an die Landwirtschaft der Bereitstellung öffentlicher

Tab. 8.1 Überblick über die Elemente der strategischen Option 1 (Weiterentwicklung des Greenings der Ersten Säule)

Element	Anforderung	Varianten
<ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsrechtliche Mindeststandards 	<ul style="list-style-type: none"> • GAB 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine
<ul style="list-style-type: none"> • Basisprämie 	<ul style="list-style-type: none"> • GLÖZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Mit oder ohne Cross Compliance-Mechanismus • Modulation (degressive Ausgestaltung) • Obergrenze (Capping)
<ul style="list-style-type: none"> • Greening-Prämie 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenbezogene, relativ allgemein gehaltene, aber höhere Leistungen • Eventuell höhere Anforderungen im Zeitablauf 	<ul style="list-style-type: none"> • Opt-In oder Opt-Out der Landwirte • EU-weite, nationale oder regionale Spezifizierung der Anforderungen • Art der Anforderungen • Ausnahmen von Modulation und Capping
<ul style="list-style-type: none"> • Zahlung für benachteiligte Standorte 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewirtschaftung eines benachteiligten Standorts. • Gestaffelte Höhe der Zahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Räumlicher Zuschnitt (Standort statt Region) und je nach Standortnachteil (Opportunitätskosten) gestaffelte Höhe der Zahlungen
<ul style="list-style-type: none"> • AUKM 	<ul style="list-style-type: none"> • Freiwillige vertragliche Opt-in-Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung der AUKM-Programme

Güter dienen sollen (SRU 2009, S. 5; Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011, S. 4), darunter insbesondere Natur- und Umweltschutzleistungen. Daher wird in dieser Option eine vermehrte Erbringung solcher Leistungen von zumindest denjenigen landwirtschaftlichen Betrieben eingefordert, die weiterhin Direktzahlungen erhalten wollen. Die im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Greenings bestehende Kritik der unzureichenden Zielerreichung führt dazu, dass über eine „Verschärfung“ der Greening-Auflagen nachgedacht wird. Aktuell ist ein Großteil der landwirtschaftlichen Flächen und Betriebe in die derzeitige Erste Säule der GAP eingebunden. Dies legt die Überlegung nahe, dass mit den Direktzahlungen verknüpfte Natur- und Umweltschutzauflagen flächendeckend zu Verbesserungen des Zustandes der Ressourcen des Naturschutzes in der EU führen könnten.

8.2.3 Instrumentelle Ausgestaltung

Basisprämie: Die Landwirte könnten weiterhin eine Basiszahlung pro Hektar bei Einhaltung der GLÖZ-Auflagen erhalten. Um dem Vorwurf zu begegnen, dass landwirtschaftliche Betriebe Zahlungen für die bloße Einhaltung von Gesetzen

und Anforderungen, die der guten fachlichen Praxis entsprechen, erhalten, könnten die Direktzahlungen an den wissenschaftlichen Nachweis geknüpft werden, dass regulationsbedingte Mehrkosten gegenüber Mitbewerbern von außerhalb der EU entstehen.

Anforderungen in der Greening-Komponente: Um zukünftig vermehrt Natur- und Umweltleistungen der Landwirtschaft zu realisieren, wäre eine effektivere Ausgestaltung der Greening-Auflagen denkbar. Hierfür wird z. B. vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen vermehrt auf den Biodiversitätsschutz auszurichten, d. h. aktuelle Möglichkeiten der ökologisch geringwertigen Nutzung von ÖVF einzuschränken (Hart et al. 2016) oder die Beschränkung des Anbaus einer Fruchtart auf maximal 50 % der Ackerfläche (Expertengespräche). Des Weiteren könnte über weitere Auflagen, wie eine Beschränkung des Stickstoffsaldos auf 50 kg N/ha LF und der Tierbesatzdichte auf max. 2,0 GV/ha LF (Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011, S. 7 ff.), die Begrenzung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (Hart et al. 2016) bzw. eine Fokussierung der Maßnahmen auf Kohlenstoff-, Nährstoff- und Biodiversitätsmanagement (Hart et al. 2016), nachgedacht werden. Auch könnte ein Ansatz zur Honorierung kleiner Schlag- bzw. Gewinngrößen und Randstrukturen integriert werden (Ansatz zur Honorierung von landschaftlicher Vielfalt). Durch die Reduktion von Ausnahmeregelungen könnte auch der bürokratische Aufwand reduziert werden (Hart et al. 2016).

Höhe der Zahlungen: Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahme der Landwirte an dem System der Direktzahlungen (und des Greenings) freiwillig ist und die hohe Teilnahmebereitschaft darauf beruht, dass die Zahlungen je Hektar so hoch sind, dass eine Teilnahme selbst auf sehr guten Standorten meist ökonomisch vorteilhaft ist (de Witte und Latacz-Lohmann 2014). Bisher verzichten ca. 7 % der Betriebe in Deutschland auf Direktzahlungen (BMELV 2013a; BMEL 2015d). Eine weiterhin hohe Teilnahme wird nur durch relativ hohe Direktzahlungen pro Hektar erreicht werden können. An weniger produktiven Standorten, wo die Opportunitätskosten des Greenings niedriger sind, ist jedoch mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen, so dass von einem wenig effizienten Einsatz von Steuergeldern auszugehen ist. Es ist jedoch zu fordern, dass die Instrumente der GAP „die angestrebten Ziele zu den geringsten oder doch jedenfalls vertretbaren volkswirtschaftlichen Kosten erreich(en)“ (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010). Bei sinkenden Hektarprämien im Verhältnis zu den Erzeugerpreisen könnten vor allem in intensiv genutzten Regionen, in denen die Betriebe durch die Auflagen wesentlich beeinflusst werden, viele Landwirtinnen und Landwirte aus dem System „aussteigen“.

Ausgestaltung als Opt-in oder Opt-out: Grundsätzlich ist bereits heute der Bezug von Direktzahlungen freiwillig. Die Teilnahme an den Direktzahlungsprogrammen insgesamt, wie insbesondere die Teilnahme am Greening, kann daher im Prinzip entweder als Opt-in- oder als Opt-out-Variante angeboten werden. Beide Varianten eröffnen den Landwirten die Möglichkeit, sich zwischen der Einhaltung der höheren Auflagen und dem Erhalt der Zahlungen einerseits bzw. dem Verzicht auf die Zahlungen bei Verpflichtung auf die niedrigeren Anforderungen der GAB zu entscheiden. Eine Ausgestaltung als Opt-out unterstützt jedoch die Kommunikation einer sozialen Norm, dass Landwirte normalerweise die höheren Natur- und Umweltleistungen

erbringen. Andererseits besteht dann bei Landwirten möglicherweise das Gefühl, das man ihnen ‚ihr‘ Geld wegnimmt, wenn es zu Sanktionen kommt. Daher kann eine Ausgestaltung von Direktzahlungen und Greening als Opt-in eine positive Einstellung der Landwirte gegenüber den zu erbringenden Leistungen fördern. In diesem Fall sollte der Akt des Opt-in aber sehr einfach ausgestaltet sein, um unnötige Barrieren zu vermeiden.

Natur- und Umweltschutzeffekt: Da die Auflagen, die mit dem Erhalt von Direktzahlungen verbunden sind, weitgehend undifferenziert für alle Betriebstypen und unabhängig von standörtlichen Gegebenheiten gelten, ist bisher auch ein geringer positiver Effekt für den Natur- und Umweltschutz festzustellen. Der WBA merkte 2010 daher an, dass eine flächendeckende Gewährung einzelbetrieblicher Zahlungen an alle Landwirte wenig erfolgsversprechend erscheint (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 29). Allerdings kann hierauf durch die Gestaltung der Auflagen wesentlich Einfluss genommen werden.

Prämien zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in Gebietskulissen mit erschweren Bewirtschaftungsbedingungen: Die Förderung benachteiligter Standorte könnte weiterhin in der Zweiten Säule und im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgen. Aufgrund der starken Streueffekte wäre aber eine Ausgestaltung als standortspezifische Prämie zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebietskulissen, wo dies gesellschaftlich erwünscht ist, zu bevorzugen.

AUKM und LEADER: Neben der Förderung der Landwirte über die Direktzahlungen aus der Ersten Säule würde bei dieser Politikoption die bestehende Förderung von freiwilligen, gezielten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) und LEADER-Projekten durch die Zweite Säule der GAP fortgeführt. Empfangsberechtigt wären jedoch nur solche Betriebe, die einen ökologischen Leistungsnachweis in der Ersten Säule erbringen. Die Maßnahmen der Zweiten Säule würden sich weiterhin auf spezifische Problemlagen und Flächen beziehen, etwa zur Förderung von gezielten Bewirtschaftungsverfahren (z. B. Spätmahd von Orchideenwiesen, Bewirtschaftung von Natura 2000-Flächen). Durch Erhöhung der Anforderungen im Greening könnte sich u. U. das Anforderungsniveau der Maßnahmen in der Zweiten Säule erhöhen. Hierdurch würden jedoch auch finanzielle Mittel für weitergehende Maßnahmen in der Zweiten Säule freigesetzt. Ansätze zur Optimierung der Zweiten Säule wie in Option 2 und Kap. 7 beschrieben, könnten auch in dieser Option umgesetzt werden.

Betriebsgrößenbezogene Elemente: Diese Option könnte weiterhin eine Kleinbetriebsregelung, eine Degression oder Kappung der Basiszahlungen oder eine Zusatzförderung für Junglandwirte vorsehen.

8.2.4 Diskussion und Bewertung

Insgesamt würde es sich bei Option 1 um eine inkrementelle Weiterentwicklung des bisherigen Entwicklungspfads der GAP handeln. Die politischen Instrumente sind im Wesentlichen etabliert, würden in dieser Option aber anspruchsvoller ausgestaltet

werden. Das setzt einen entsprechenden politischen Willen und Mehrheiten voraus. Dem Einwand, dass es Direktzahlungen allein für die Einhaltung der Gesetze gibt, würde dadurch begegnet, dass es diese erst für die Einhaltung der GLÖZ-Anforderungen und darüber hinaus gehende Leistungen gibt.

Entwicklung im Zeitablauf: Auch im Zeitablauf würde diese Option eine inkrementelle Weiterentwicklung des derzeitigen Pfads der GAP darstellen. Konsequenterweise fortgeführt, eröffnet diese Option die Perspektive eines kumulativen Paradigmenwechsels zu einer nachhaltigen, multifunktionalen Landwirtschaft. Ein Wechsel zu den Optionen 2 und 3 (siehe unten) wäre grundsätzlich möglich. So wäre als Variante eine Nationalisierung oder Regionalisierung der Anforderungen im Rahmen eines allgemeinen Systems denkbar, die notifiziert und von der EU-Kommission genehmigt werden müssten. Dies würde die Option 1 in Richtung Option 2 entwickeln.

Machbarkeit: Wegen der relativ geringen Neuheit der Instrumenten-Architektur ist dies vermutlich die am einfachsten zu implementierende der drei Optionen. Da die Förderungsstruktur an das bestehende System der Agrarverwaltung anknüpfen würde, erscheint ein derartiges Fördersystem praktisch möglich und würde durch die vermehrte Nutzung von Fernerkundung und GIS-Technologien perspektivisch Vereinfachungen in den Verwaltungsabläufen beinhalten.

Effektivität und Effizienz: Es ist plausibel, dass diese Option zu deutlichen Verbesserungen im Natur- und Umweltschutz beitragen könnte, wenn das Greening anspruchsvoller würde. Allerdings verspricht diese Option eine lediglich inkrementelle Verbesserung bei den Problemen der mangelnden Zielgenauigkeit und der Überkompensierung der derzeitigen Direktzahlungen.

Variante: Das Greening könnte auch als „Baukasten“ angeboten werden, wie er in Baustein 3 (Abschn. 7.3) skizziert wurde und dem Vorschlag des DVL entspricht. Dabei könnten die Betriebe Maßnahmen wählen, die sie umsetzen möchten. Um die Greening-Prämie zu erhalten, wäre dann eine Mindestpunktzahl durch die gewählten Maßnahmen zu erreichen. Bei dieser Variante würden nicht in allen Regionen die gleichen Maßnahmen umgesetzt werden. Allerdings wäre durch diese Variante eine höhere Akzeptanz bei den Landwirten zu erwarten.

Implikationen und mögliche Nebenwirkungen:

- Auch wenn bereits die Basisprämie in dieser Option an die Einhaltung der gegenüber den GAB höheren Anforderungen der GLÖZ geknüpft bliebe, würde sie auch Einkommensschwankungen an den Produktmärkten ausgleichen und damit der Einkommensversteigerung der landwirtschaftlichen Betriebe dienen, sofern nicht die Prämie durch Erhöhung der Pachtpreise an die Grundbesitzer „durchgereicht“ wird. Gleiches gilt für die Greening-Prämie, und zwar auch dann, wenn das Anforderungsniveau steigt. Sowohl die Basis- als auch die Greening-Prämie erhöhen damit die ökonomische Resilienz der Betriebe.
- Es besteht die Möglichkeit, dass Landwirte aus den Direktzahlungen aussteigen, wenn die Anforderungen höher werden. Dies könnte zu Verschlechterungen der Umweltsituation führen, v. a. wenn dieser Effekt in einzelnen Regionen flächendeckend auftritt.

- Durch den inkrementellen Ansatz verbleibt diese Option im Rahmen des derzeitigen agrarpolitischen Pfads. Das könnte einerseits dazu führen, dass die Impulse für technische und agronomische Innovationen im Natur- und Umweltschutz relativ begrenzt bleiben. Andererseits würden die politischen und ökonomischen Ungewissheiten für die Landwirte begrenzt.
- Akteurskoalitionen: Es ist plausibel, dass sich hinter einer solchen Option eine moderate Reformkoalition bilden könnte. Das würde allerdings von den perzierten Alternativen abhängen. Der Umstand, dass die Standards und Anforderungen sichtbar und für alle landwirtschaftlichen Betriebe, die weiterhin Direktzahlungen erhalten wollen, erhöht werden, ohne dass es zu höheren Zahlungen kommt, könnte zu Widerständen aus der Landwirtschaft führen.

8.3 Option 2 – Stärkung der Zweiten Säule

8.3.1 Zugrundeliegende Idee

Während Option 1 Verbesserungen im Natur- und Umweltschutz vorwiegend dadurch zu erreichen sucht, dass die bestehenden Direktzahlungen an zunehmend höhere Anforderungen in der Ersten Säule geknüpft werden, setzt Option 2 auf eine Verlagerung der finanziellen Mittel in die Zweite Säule.

Option 2 sieht ein Abschmelzen der Direktzahlungen in der Ersten Säule und eine Umschichtung der dadurch frei werdenden Mittel in Haushaltstitel vor, aus denen gezielte AUK-Maßnahmen oder Zahlungen für benachteiligte Standorte finanziert werden. Auf diese Weise wird angestrebt, zum einen die flächenbezogenen Zahlungen zielgenauer auf diejenigen Gebiete zu konzentrieren, in denen diese zur Aufrechterhaltung einer natur- und umweltgerechten Landwirtschaft notwendig sind. Vor allem aber würden mehr Mittel für standortrelevante Natur-, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen bereitstehen, die dadurch anspruchsvoller ausgestaltet werden können. Die folgende Abb. 8.2 stellt Option 2 im Vergleich zur Ist-Situation dar.

8.3.2 Einbettung in die agrarpolitische Diskussion

Option 2 knüpft an der erheblichen Kritik an, die seit langem an den Direktzahlungen der Ersten Säule geübt wird. Die Option nimmt den Einwand ernst, dass die relativ pauschalen Auflagen, wie sie derzeit im Allgemeinen in der Ersten Säule zur Voraussetzung zum Erhalt von Direktzahlungen gemacht werden, nur sehr basale Natur- und Umweltschutzeffekte erzielen können. Des Weiteren wird kritisiert, dass die Direktzahlungen in der Ersten Säule der GAP für einen Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe und Flächen eine Überkompensation der Opportunitätskosten darstellen, welche sich aus den Grundanforderungen der Betriebsführung und darüber hinausgehenden GLÖZ- und Greening-Anforderungen ergeben. Sie verstoßen daher

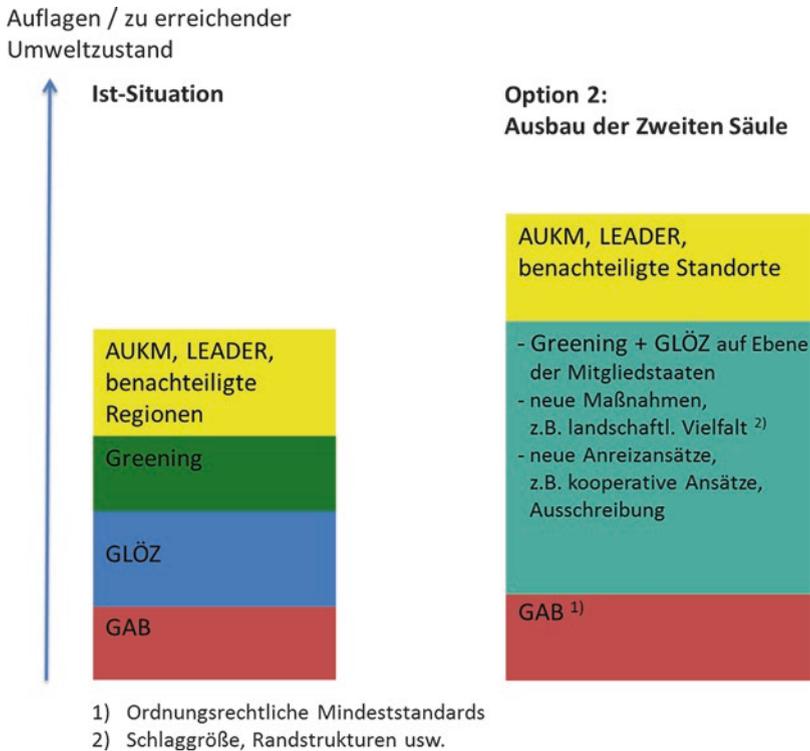


Abb. 8.2 Option 2 – Eine starke Zweite Säule. (Quelle: Eigene Darstellung)

nach verbreiteter wissenschaftlicher und politischer Kritik in ihrer heutigen Ausgestaltung gegen das Prinzip der effizienten Mittelverwendung. Auch als Instrument der Einkommensstützung für landwirtschaftliche Erzeuger gelten die Direktzahlungen in ihrer heutigen Ausgestaltung im Allgemeinen als nicht effizient, da es keine systematische Verknüpfung mit der Bedürftigkeit der Empfänger gibt und es offenbar in Regionen mit hohem Pachtanteil zu erheblichen Überwälzungseffekten kommt. Direktzahlungen, „die nicht auf die ländlichen Problemregionen fokussiert sind“ und zudem häufig an die Grundeigentümer überwälzt werden (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 27), sind daher als Instrument zur Förderung einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft weder effektiv noch effizient. Eine Kürzung des finanziellen Volumens der Ersten Säule wird etwa vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2010) schon lange gefordert.

Durch die Einführung der Greening-Auflagen in der Ersten Säule war ursprünglich angestrebt worden, das Ausgangsniveau für AUK-Maßnahmen in der Zweiten Säule zu erhöhen, so dass – selbst bei stagnierendem Finanzvolumen der Zweiten Säule, mit den AUK-Maßnahmen vermehrt ambitioniertere Ziele verfolgt werden können und – wegen des Doppelförderungsverbots – müssen (Hart et al. 2016).

Diese Hoffnung des Natur- und Umweltschutzes erfüllte sich angesichts einer relativ anspruchslosen Ausgestaltung der Greening-Anforderungen in vielen Mitgliedstaaten nicht; zudem wurden die für AUK-Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel vielerorts reduziert (Hart et al. 2016). Im Rahmen der freiwilligen Modulation haben die Mitgliedstaaten bereits heute die Möglichkeit, Finanzmittel von der Ersten in die Zweite Säule zu verlagern. In Deutschland wurden im Jahr 2015 4,5 % der Mittel umgeschichtet, bis 2018 könnte sich dieser Anteil bis auf 15 % erhöhen (BMEL 2015h).

8.3.3 Grundlegende Struktur

In der Grundstruktur entsprechen die Elemente der Option 2 (siehe Tab. 8.2) zunächst denen der Option 1. Durch die Verlagerung der finanziellen Mittel würden jedoch die Basisprämie und das Greening an Bedeutung verlieren. Angesichts des Abschmelzens der Basisprämie wäre es schwer zu vermitteln, die GLÖZ-Standards zu erhöhen. Das Greening (und GLÖZ) könnte in dieser Option nationalisiert oder regionalisiert werden (was nicht zwangsläufig mit einer Umstellung von Voll- auf Ko-Finanzierung einhergehen müsste, siehe unten). Da für die Ausgestaltung der Zahlungen für benachteiligte Standorte und vor allem für AUK-Maßnahmen mehr Geld bereit stehen würde, wäre hier eine differenziertere und anspruchsvollere Ausgestaltung, auch mit neuen Instrumenten, möglich (siehe Abschn. 8.4 zu Option 3).

Tab. 8.2 Abgrenzung der strategischen Option 2 (Starke Zweite Säule) von Option 1

Element	Anforderung	Unterschied zu Option 1
<ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsrechtliche Mindeststandards 	<ul style="list-style-type: none"> • GAB 	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkte Bedeutung für die flächendeckende Durchsetzung der Mindeststandards, falls Direktzahlungen langfristig ganz abgeschmolzen werden
<ul style="list-style-type: none"> • Basisprämie 	<ul style="list-style-type: none"> • GLÖZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuell Nationalisierung oder Regionalisierung im Zeitablauf
<ul style="list-style-type: none"> • Greening-Prämie 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenbezogene, relativ allgemein gehaltene Leistungen; • höhere Anforderungen im Zeitablauf 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationalisierung oder Regionalisierung im Zeitablauf
<ul style="list-style-type: none"> • Zahlung für benachteiligte Standorte 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewirtschaftung eines benachteiligten Standorts; gestaffelte Höhe der Zahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuell mehr Finanzmittel, Priorität liegt aber bei AUKM
<ul style="list-style-type: none"> • AUKM 	<ul style="list-style-type: none"> • Freiwillige Opt-in-Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Finanzmittel erlauben anspruchsvollere Ausgestaltung der AUKM-Programme

8.3.4 *Instrumentelle Ausgestaltung*

In Option 2 würde das finanzielle Volumen der Ersten Säule stark gekürzt. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sollte dies sowohl die Basisprämie als auch die Greening-Prämie betreffen (Hart et al. 2016). In der Diskussion ist eine Basisprämie in Höhe von ca. 20 bis 50 €/ha (Plankl et al. 2010; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL 2015) bei Einhaltung von GAB und GLÖZ, die mit den Kostennachteilen durch höhere gesetzlichen Mindeststandards gegenüber den Wettbewerbern auf dem Weltmarkt gerechtfertigt werden könnte. Die freiwerdenden Mittel würden in die Zweite Säule umgeschichtet und stünden für Zahlungen für benachteiligte Standorte und AUKM zur Verfügung.

Die Ausgestaltung der Greening-Auflagen könnte nationalisiert oder regionalisiert werden. Die Mitgliedstaaten hätten dann einen flächendeckenden Greening-Ansatz umzusetzen. Von der Systemlogik könnte ein solches nationalisiertes oder regionalisiertes Greening sowohl als nationale Differenzierung innerhalb der Ersten Säule wie auch als verpflichtende Komponente der ländlichen Entwicklungsprogramme in der Zweiten Säule verankert werden. Das Finanzvolumen dieser Komponente könnte sich an der Fläche der jeweiligen Region orientieren. Die Mittel der derzeitigen Greening-Komponente der betrieblichen Direktzahlungen würden dann beispielsweise in einen „Regionstopf“ fließen. Den Mitgliedstaaten stünde es dann frei, ob und in welchem Maße sie bei der Ausgestaltung der nationalen oder regionalen Greening-Programme Umverteilungen in Kauf nehmen wollen. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes wäre jedoch anzustreben, dass die Greening-Maßnahmen anspruchsvoller werden, was zur Folge haben würde, dass einige Betriebe „ausstiegen“ und damit mehr Geld für anspruchsvollere Maßnahmen zur Verfügung stünde – entweder bei den im Greening verbleibenden Betrieben oder in den AUK-Maßnahmen. Die erste Variante würde eine entsprechende Ausgestaltung und Programmierung des Greenings erfordern, die letztere Variante würde einen entsprechenden Modulationsmechanismus voraussetzen.

Je nach Instrumentierung (Opt-in- oder Opt-out-Architektur) könnte der freiwillige Charakter des Greenings mehr oder weniger hervorgehoben werden.

Durch eine Verlagerung in den Bereich der Integrierten Ländlichen Entwicklungsprogramme würden die Greening-Maßnahmen nicht nur deutlicher als freiwillige Opt-in-Maßnahmen konstituiert, es könnten gegebenenfalls auch mehrjährige Maßnahmen einbezogen werden. Dies könnte aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes anspruchsvollere Maßnahmen und unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus eine geringere Frequenz von Antragstellung und Kontrollen ermöglichen.

Eine regionale Zahlungsdifferenzierung für die Teilnahme an Greening-Maßnahmen könnte durch Einbeziehung z. B. der Bodengüte (und den sich damit ergebenden Preisen, Pachten etc.) verwirklicht werden. Dies könnte es ermöglichen, die Teilnahmebereitschaft auch bei intensiv wirtschaftenden Betrieben zu erhöhen.

Eine Überarbeitung der Berechnungsbasis der Maßnahmen in der Zweiten Säule könnte geboten sein. Vor allem die Transaktionskosten der Landwirte wären stärker zu berücksichtigen bzw. könnte die Koordinierung von überbetrieblichen Maßnahmen gefördert werden. Auch die Wiedereinführung einer Anreizkomponente erscheint sinnvoll (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 23; Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt 2011, S. 12), um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen. Die Ausgestaltung müsste aber dabei die Grenzen des WTO-Rechts beachten, Überkompensierung vermeiden und Mitnahmeeffekte minimieren.

Bei der Ausgestaltung der nun besser ausgestatteten AUKM könnte die Anwendung weiterer Mechanismen, wie z. B. Ausschreibungen, in Erwägung gezogen werden (siehe Abschn. 4.3.4). Eine Verringerung der Transaktionskosten der Landwirte könnte auch durch die Nutzung neuer Technologien (z. B. Internet-Applikationen, Kartierungstools, Remote Sensing) unterstützt werden. Bei Einbeziehung von mehrjährigen Maßnahmen sowie durch verstärkten Einsatz GIS-gestützter Datenerfassung und digitaler Datenverarbeitung könnte der bürokratische Aufwand reduziert werden. Zudem würden nur jeweils diejenigen Maßnahmen kontrolliert, zu denen ein Betrieb sich verpflichtet hat.

Zur Finanzierung der Zweiten Säule würden weiterhin EU-Mittel dienen, die – je nach Art der Maßnahmen – zumindest teils durch Bund und Länder ko-finanziert würden. Umgeschichtete Mittel müssten nicht unbedingt ko-finanziert werden. Je nach Regionalisierungsgrad der Maßnahmen könnte auch eine Beteiligung unterer Verwaltungsebenen (z. B. Bezirk, Landkreis) ermöglicht werden, die besonders anspruchsvolle Maßnahmen ermöglichen wollen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 26). Die Finanzierung aus Mitteln der EU, des Bundes und der Länder sollte im Zusammenspiel mit den Mindeststandards geeignet sein, überall einen befriedigenden bis guten Zustand der Umweltressourcen sicherzustellen.

Im weiteren Kontext könnten die sechs Prioritäten der ländlichen Entwicklungsprogramme beibehalten werden (Dies sind: 1. Wissenstransfer und Innovation, 2. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, 3. Förderung einer Organisation der Wertschöpfungskette und eines Risikomanagements, 4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Ökosysteme, 5. Förderung der Ressourceneffizienz, 6. Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung). Dabei sind die Maßnahmen aus den Prioritäten 2 und 6 auf ihre Umweltverträglichkeit zu überprüfen oder in eine Innovationsförderung zu überführen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010). Auch könnte eine Anhebung der Mindest- und der Obergrenze für das Budget der umwelt- und klimabezogenen Maßnahmen (derzeit ca. 30 %) diskutiert werden. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes ist anzustreben, dass ein möglichst großer Teil der aus der Ersten Säule umgeschichteten Mittel dem Agrar-Umwelt-Bereich zur Verfügung steht.

Im Bereich der AUKM sollte ein begrenztes Portfolio an einfachen, relativ unspezifischen und aktionsorientierten Maßnahmen weiterhin angeboten werden. Dieses

könnte regional differenziert werden und zur Senkung der Einstiegshürden in die komplexeren Maßnahmen dienen (Mante 2010). Der Einsatz eines Agglomerationsbonus wäre zu erwägen. Die Förderung gesamtbetrieblicher Ansätze („whole-farm-approaches“) wie in Form des Ökolandbaus sollte flächendeckend erhalten bleiben.² Eine ergebnisorientierte Honorierung könnte eingesetzt werden, wenn ausreichend aussagekräftige, einfach zu erhebende Indikatoren zur Verfügung stehen, beispielsweise eine Verbesserung der Fruchtartenvielfalt und -folge in Intensivgebieten. Insgesamt wären die AUKM effektiver zu gestalten, z. B. durch eine räumliche Allokation auf Landschaftsebene (z. B. Prioritätsregionen in Biotopvernetzungsplan integrieren) und – soweit möglich – eine evidenzbasierte Programmierung der Maßnahmen. Auch könnten die AUKM so gestaltet werden, dass sie Möglichkeiten der Nutzung von Synergieeffekten bieten (z. B. Schaffung von Nahrungs- und Nisthabitaten mit gleichzeitiger Vernetzungs- und Erosionsschutzfunktion).

Die Einführung kooperativer Ansätze wäre zu prüfen. Dabei wäre zwischen zwei Varianten abzuwägen. Entweder könnten die Agrarumweltmaßnahmen nach dem Vorbild der Niederlande konsequent in regionalen Umweltkooperativen organisiert werden, oder es wird die Bildung von freiwilligen Kooperativen unterstützt, etwa durch Anschubhilfen oder Unterstützung für die Moderation und Koordination. Es kann dann gemeinsam mit der Kooperative ein regionales Programm ausgearbeitet werden, für dessen Umsetzung die Kooperative als Ganzes verantwortlich ist. Die Bildung und Förderung von Umweltkooperativen könnte langfristig ebenfalls zu einer Minderung des bürokratischen Aufwandes und zur Steigerung von Effizienz und Effektivität beitragen, jedenfalls wenn die AUKM vollständig auf der Ebene solcher Kooperativen organisiert würden und damit die einzelbetriebliche Kontrolle dieser Maßnahmen weitgehend durch geeignete Mechanismen innerhalb der Kooperativen ersetzt würde.

Eine periodische Evaluierung und Neuprogrammierung der AUKM im Sinne eines adaptiven Managements etwa nach dem Vorbild der Wasserrahmenrichtlinie kann sinnvoll sein. Durch partizipative und kooperative Prozesse können die beteiligten Akteure ein gemeinsames Verständnis der verschiedenen lokalen und regionalen Prioritäten und Probleme gewinnen (sowohl der Umweltbelange als auch der sozio-ökonomischen Gegebenheiten). Auf dieser Basis können gemeinsam Maßnahmen erarbeitet werden, die einen effektiven Natur- und Umweltschutz für alle akzeptabel gestalten und die sozio-ökonomischen Hintergründe der Landwirte und Regionen berücksichtigen.

8.3.5 Diskussion und Bewertung

Die Verbesserungen der Naturschutz- und Umweltqualität werden in Option 2 im Wesentlichen durch zusätzliche und anspruchsvollere freiwillige Leistungen im Rahmen von AUK-Maßnahmen erbracht, für die mehr Mittel zur Verfügung stehen

²Hier sind auch andere Ansätze denkbar, siehe z. B. Hope Farm in Großbritannien.

würden. Weiterhin würden mehr Mittel für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von benachteiligten Standorten aufgewendet. Hinzu käme ein möglicher Naturschutz- und Umwelt-Mehrwert der Greening-Maßnahmen, wenn diese national oder regional und damit angepasster programmiert würden.

Wie stark diese strategische Option zur Verwirklichung des Leitbilds einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft beiträgt, hängt wesentlich von der instrumentellen Ausgestaltung und finanziellen Ausstattung der verschiedenen Komponenten ab.

Eine erste Frage ist, ob eine Nationalisierung und Regionalisierung der Greening-Maßnahmen tatsächlich den Effekt hätte, dass diese mit erhöhten Umwelt-Anforderungen verknüpft würden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Ausgestaltung der nationalen Spielräume im Greening zeigen eine Neigung der Akteure in vielen Mitgliedstaaten, das Greening zu „verwässern“, also weniger anspruchsvoll zu gestalten. Um einen solchen Effekt zu verhindern, wäre zum einen sicherzustellen, dass fachliche Belange des Natur- und Umweltschutzes eine starke Rolle bei der Ausgestaltung erhalten. Zum anderen müssten die Rahmenvorgaben der EU eine anspruchsvolle Ausgestaltung abfordern, die dann im Notifizierungsverfahren zu überprüfen wären. Auch hier wäre den fachlichen Gesichtspunkten des Natur- und Umweltschutzes eine wichtige Rolle einzuräumen.

Eine zweite Frage ist, in welchem Umfang die Mittel, die durch eine eventuelle Reduktion der Direktzahlungen frei würden, auch tatsächlich in erheblichem Umfang in AUKM fließen. Eine pauschale Überführung solcher Mittel in die Zweite Säule könnte zur Folge haben, dass eine Aufteilung auf die verschiedenen Programmlinien erfolgt. Dies kann auch sinnvoll sein, wenn etwa die Investitionsförderung systematisch mit einer Nachhaltigkeitsausrichtung verknüpft wird. Hier würden bei dieser strategischen Option aber erhebliche Spielräume und Ungewissheiten im Programmierungsprozess bestehen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich drittens fragen, ob es zweckmäßiger wäre, die finanziell stärker ausgestatteten AUKM außerhalb oder weiterhin im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik, also der Zweiten Säule der GAP, anzusiedeln. Eine Ansiedlung innerhalb der bestehenden Strukturen der ländlichen Entwicklung hätte den Vorteil, dass die bestehenden Verwaltungsstrukturen und -erfahrungen genutzt werden können. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes könnte sich jedoch ein Einwand daraus ergeben, dass diese Strukturen historisch aus einer vorrangig produktionsorientierten Landwirtschaftspolitik erwachsen sind, die aus ökologischer Sicht eher Teil des Problems als Teil der Lösung war. Es gibt daher im Natur- und Umweltschutzbereich die Überlegung, einen aus der GAP ausgelagerten eigenen Fonds zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene zu fordern.

Ein vierte Frage bei dieser Option ergibt sich daraus, dass die Umsetzung von Natur- und Umweltschutzmaßnahmen vom politischen Willen und von den finanziellen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten und der Regionen abhängig wäre (Schulz 2010), wenn diese AUK-Maßnahmen kofinanziert werden müssen. Eine mögliche Lösung könnte darin liegen, Maßnahmen, die zur Erfüllung von

EU-Anforderungen dienen, vollständig durch die EU zu finanzieren (SRU 2009; Schulz 2010). Grundsätzlich ist die Frage einer Mittelverlagerung – von den Direktzahlungen der Ersten Säule hin zu natur- und umweltbezogenen Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik – logisch zu trennen von der Frage der Ko-Finanzierung.

Fünftens könnten die regionale und lokale Programmierung zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeuten. Eine Abhilfe könnte hier darin bestehen, nur Maßnahmen, die nationale und regionale Anforderungen erfüllen, auf den entsprechenden Ebenen zu programmieren. Grundsätzlich kann die Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Ebenen es erschweren, zentrale Lösungsstrategien umzusetzen, die für einige Herausforderungen notwendig wären (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 29).

Eine sechste Frage hängt mit der Wahl der Instrumente im dezentralen Programmierungsprozess zusammen. Die Erfahrung zeigt, dass häufig einfache, bekannte Maßnahmen programmiert werden, die einen planmäßigen Mittelabfluss und ein geringes Anlastungsrisiko gewährleisten (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 29), jedoch nur geringe zusätzliche positive Effekte für den Natur- und Umweltschutz realisieren („hellgrüne Maßnahmen“). Bei einem verstärkten Mittelzufluss in die AUKM könnte es daher geboten sein, die Instrumente und die Programmierung darauf hin zu überprüfen, ob sie den Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes gerecht werden. In diesem Zusammenhang könnte es auch angezeigt sein, die anderen Förderbereiche der Zweiten Säule zu überarbeiten (vgl. Abschn. 7.4 und 7.7).

Ein grundsätzlicher Einwand könnte sein, dass bei einer erhöhten Sichtbarkeit der Freiwilligkeit der Greening-Maßnahmen und bei stärkerer instrumenteller Entkopplung von der Basisprämie die Erbringung der entsprechenden Leistungen weniger gesichert sein könnte, als dies bei der aktuellen Überkompensation der Auflagen in der Ersten Säule der Fall ist. Hier wäre sicherzustellen, dass durch Gewährung entsprechender Prämien auch bei einer Verankerung des Greenings in der Zweiten Säule die Teilnahmebereitschaft gesichert wird.

Insgesamt besteht bei der strategischen Option 2 eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Betriebe mit hohen Opportunitätskosten für Agrar- und Umweltleistungen aus allen freiwilligen Elementen des agrarpolitischen Systems aussteigen und sich daher auch von GLÖZ und Greening „verabschieden“. Daher kommt in dieser Option einer wirksamen Ausgestaltung und Implementation der Mindeststandards des Natur- und Umweltschutzes im ordnungsrechtlichen Rahmen eine besondere Bedeutung zu.

Insgesamt handelt es sich bei dieser Option zunächst zwar um eine Weiterentwicklung der bisherigen GAP, die Rückführung von den Direktzahlungen und das hohe Gewicht national und regional programmierter Maßnahmen stellen jedoch erhebliche Veränderungen gegenüber dem Status quo dar.

Machbarkeit: Die Option knüpft an bestehende Instrumente und Mechanismen der GAP an, entwickelt diese aber weiter. Aufgrund der erhöhten dezentralen

Diskretion bei der Ausgestaltung der Maßnahmen wird den Implementationsprozessen große Bedeutung zukommen. Hier besteht die Gefahr einer „Verwässerung“ der Ansätze aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes.

Effektivität und Effizienz: Grundsätzlich hat die Option das Potenzial, die Wirksamkeit und Effizienz der Politik im Vergleich zum derzeitigen System zu erhöhen. Insbesondere könnten bessere Koordinierungsmöglichkeiten geschaffen und der Aspekt der Leistungserbringung in Intensivregionen besser adressiert werden. Ob dieses Potenzial realisiert wird, würde aber von einer Vielzahl dezentraler Entscheidungen im Implementationsprozess abhängen.

Implikationen und mögliche Nebenwirkungen:

- Wegen der Verminderung der Direktzahlungen besteht die Möglichkeit, dass viele Landwirte keine Maßnahmen mehr umsetzen, die durch das heutige GLÖZ und Greening gefordert werden, wenn sie keine Möglichkeit erhalten, an attraktiven natur- und umweltbezogenen Maßnahmen teilzunehmen.
- Die Nationalisierung und Regionalisierung der Greening-Maßnahmen könnte zu Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn es keinen wirksamen europäischen Koordinations- und Notifizierungsmechanismus gibt.
- Es könnte zu einer bloßen Verschiebung von Geldern aus der Ersten Säule in Zahlungen für weniger ertragsstarke Standorte kommen, wenn nicht auch für intensiv genutzte Regionen attraktive Maßnahmen angeboten werden.
- Die zunehmende Verknüpfung der Direktzahlungen an nachweisbare Leistungen der Landbewirtschaftung könnte auf Pachtflächen zu einer geringeren Überwälzung der Zahlungen an die Landbesitzer führen.
- Eine Umschichtung der finanziellen Mittel der Greening-Maßnahmen von der Ersten in die Zweite Säule wäre gleichbedeutend mit einer Nationalisierung oder Regionalisierung der Ausgestaltung der Greening-Anforderungen. Dann könnte sich die Frage stellen, ob nicht auch die Ausgestaltung der GLÖZ-Anforderungen nationalisiert oder regionalisiert werden könnte. In letzter Konsequenz könnte eine solche Entwicklung auf ein weitgehendes oder gar vollständiges Phasing-Out der EU-weiten Direktzahlungen der Ersten Säule hinauslaufen. Denn wenn, wie in der vorigen Option diskutiert, der Erhalt der Direktzahlungen letztlich an die Einhaltung der GLÖZ-Auflagen geknüpft würde, die Ausgestaltung der GLÖZ-Auflagen aber nationalisiert oder regionalisiert würde, dann wäre das Ergebnis eine an bestimmte Natur- und Umweltschutzauflagen geknüpfte, flächenbezogene Zahlung, wie sie im Rahmen der AUKM in der Zweiten Säule bereits heute für Flächen bezahlt werden, auf denen bestimmte Bewirtschaftungsformen angewandt werden.
- Nach Nationalisierung der Greening-Komponente wäre ein Überstieg in Option 3 schwierig.
- Akteurskoalitionen: Die erhöhten nationalen und regionalen Gestaltungsspielräume könnten für viele Akteure attraktiv sein. Sie werden auch von vielen Umweltverbänden sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gefordert.

8.4 Option 3 – Integriertes Modell

8.4.1 Zugrundeliegende Idee

Option 3 geht von der Annahme aus, dass der mit Etablierung von Cross Compliance begonnene Weg der instrumentellen und argumentativen Verknüpfung von Erster und Zweiter Säule sowie Ordnungsrecht nun zu einem integrierten strategischen Aufbau der verschiedenen Elemente führen könnte. Die dritte Option löst sich daher konzeptionell von der derzeitigen vertikalen Zwei-Säulen-Architektur und entwickelt ein aufeinander aufbauendes System der Honorierung von Natur- und Umweltschutzleistungen.

Hinsichtlich der Finanzierungsmodi können dabei weiterhin Maßnahmen mit einem vorrangig EU-weiten Bezug vollfinanziert und Maßnahmen mit vorrangig nationalem oder regionalem Bezug kofinanziert werden. Die konzeptionelle, programmatische und administrative Trennung der zwei Säulen wird aufgegeben und ein integriertes System der Honorierung von Natur- und Umweltschutzleistungen aufgebaut (vgl. Abb. 8.3). Damit wird angestrebt, mehr Raum für Instrumente zu schaffen, die dem systemischen Umweltzusammenhang der landwirtschaftlichen Produktionssysteme besser gerecht werden.

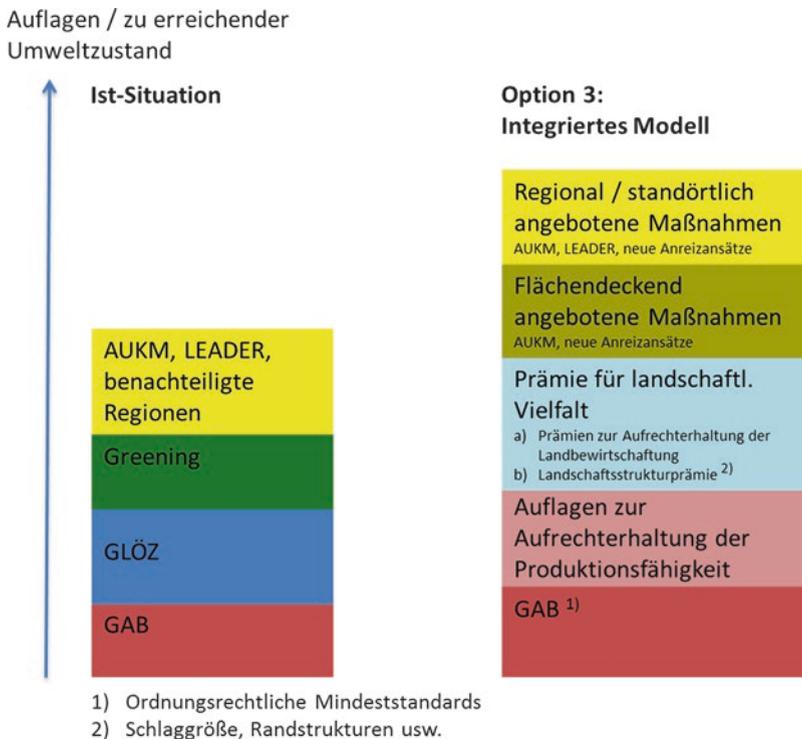


Abb. 8.3 Option 3 – Integriertes Modell (Quelle: Eigene Darstellung)

8.4.2 *Einbettung in die agrarpolitische Diskussion*

Der mögliche Übergang von der historisch gewachsenen Zwei-Säulen-Architektur der GAP zu einem stärker konzeptionell integrierten System der Prämienzahlungen an den Agrarsektor wird vielfach diskutiert. Ein integriertes System der Honorierung von Natur- und Umweltleistungen wird beispielsweise Hart et al. (2016) vorgeschlagen.

Der Übergang von der Zwei-Säulen-Struktur zu einem integrierten Ansatz würde auch die relativ starre Kopplung von Finanzierungsmodus und Instrumentierung lösen. Es würde ermöglichen, „die Frage der Ko-Finanzierung von der Frage der optimalen Ausgestaltung der Maßnahmen“ getrennt zu behandeln (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010, S. 6).

Auch die EU-Strategie „Grüne Infrastruktur“ (European Commission 2013) enthält das Programm eines stärker integrierten Ansatzes zur Sicherstellung der ökosystemischen Dienstleistungen. Die integrierte Option 3 könnte hier die Anknüpfungsmöglichkeiten für eine integrierte Berücksichtigung dieser Anliegen verbessern.

8.4.3 *Grundlegende Struktur*

Das Integrierte Modell besteht aus drei aufeinander aufbauenden Schichten:

1. **Basisanforderungen:** Diese sollten aus den bisherigen Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie Auflagen zur Aufrechterhaltung der Produktionsfähigkeit der Standorte bestehen. Letztere würden einige Maßnahmen übernehmen, die bisher in GLÖZ und Greening enthalten waren. Die Auflagen sollten dann von allen Betrieben auf allen (bzw. ggf. den betroffenen) Standorten eingehalten werden. Ein „Ausstieg“ wie aus den heutigen GLÖZ- und Greening-Anforderungen wäre jedoch nicht möglich. Damit wären diese Basisanforderungen langfristig als gesetzlicher Mindeststandard anzusehen.
2. **Prämien für landschaftliche Vielfalt:**
 - a. Prämie zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebietskulissen zum Erhalt der Landschaftsvielfalt (vgl. Abschn. 7.3.4): Für die Bewirtschaftung benachteiligter Standorte sowie von strukturreichen Flächen (z. B. kleine Schläge, Randstreifen entlang von Waldrändern, Streuobstflächen, vgl. Baustein 3) könnte ein entsprechender standortbezogener Ausgleich gewährt werden. Hierbei würde der Mehraufwand honoriert, der durch die Bewirtschaftung von Flächen entsteht, deren fortgesetzte landwirtschaftliche Nutzung aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes besonders (z. B. Biodiversität, Landschaftsbild) wertvoll wäre, deren Bewirtschaftung aber unter den gegebenen Rahmenbedingungen häufig nicht rentabel ist. Die Prämie könnte EU-weit programmiert und gewährt werden. Alternativ wäre eine nationale Programmierung mit Notifikation bei der EU-Kommission denkbar.

- b. Eine Landschaftsstrukturprämie für relativ strukturreiche Standorte (vgl. Abschn. 7.3.5) könnte unabhängig von Gebietskulissen und Betriebsgrößen gewährt werden. Sie könnte z. B. kleinstrukturierte Landschaften, Randstreifen entlang von Strukturelementen oder Flächen mit Landschaftselementen wie z. B. Streuobstwiesen belohnen. Die Prämienhöhe könnte flächenbezogen auf Basis von Fernerkundungsdaten berechnet werden und nach Dichte und ökologischer Wertigkeit der Strukturelemente gestaffelt werden.

3. Freiwillige Maßnahmen:

- a. Flächendeckend angebotene freiwillige Maßnahmen (vgl. Abschn. 7.3.4): Dieses Element könnte Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung unabhängig von regionalen und standörtlichen Bedingungen positive Wirkungen auf Natur und Umwelt erwarten lassen. Diese Maßnahmen werden auf EU- oder Mitgliedstaaten-Ebene programmiert und finanziert. Die Landwirte können sich freiwillig für die Teilnahme an den angebotenen Maßnahmen entscheiden (Opt-in). Die mehrjährige Konstruktion vermindert den Bürokratieaufwand.
- b. Regional/standörtliche freiwillige Maßnahmen (vgl. Abschn. 7.4): Diese Maßnahmen könnten nach dem Prinzip der heutigen AUKM der Zweiten Säule auf subnationaler Ebene programmiert und ko-finanziert werden. Es könnten vermehrt Freiräume für kooperative und partizipative Ansätze ermöglicht werden. Auch für die Teilnahme an diesen Maßnahmen können die Landwirtinnen und Landwirte sich freiwillig entscheiden (Opt-in). Eine mehrjährige Konstruktion könnte den Bürokratieaufwand vermindern.

Diese aufeinander aufbauenden Elemente könnten flankiert werden durch Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung, Beratung und Wissenstransfer, die Förderung von Innovationen und ländlicher Infrastruktur, Maßnahmen im LEADER-Programm, Europäische Innovationspartnerschaften (EIP-AGRI) o. Ä. (vgl. Abschn. 7.7). Die anderen Elemente der ländlichen Entwicklungspolitik könnten ebenfalls weiterhin bestehen.

Darüber hinaus bestünde in dieser Option weiterhin Raum für höhere private Standards des nachgelagerten Bereichs, die durch entsprechende staatliche Ko-Regulierung anspruchsvoller gestaltet werden könnten (siehe Abschn. 7.5).

8.4.4 Instrumentelle Ausgestaltung

Basisanforderungen: Die Basisanforderungen könnten aus den heutigen Grundanforderungen für die Betriebsführung und weiteren Auflagen zur Aufrechterhaltung der Produktionsfähigkeit bestehen. Dabei wäre hinsichtlich der Grundanforderungen an die Betriebsführung zu prüfen, ob die derzeitigen Anforderungen hinreichend sind oder der Anpassung bedürfen. Die verpflichtenden Anforderungen zur Aufrechterhaltung der Produktivität könnten den Humuserhalt, den Erosionsschutz, den Dauergrünlanderhalt, die Bereitstellung von ökologischer Vorrangfläche beinhalten.

Die Auflagen zur Aufrechterhaltung der Produktivität können als gute fachliche Praxis angesehen werden, die dazu dient, die Produktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Standorte langfristig zu sichern. Diese Anforderungen könnten als gesetzlicher Mindeststandard festgelegt werden. Es wird angestrebt, das Vollzugsdefizit zu minimieren (siehe hierzu auch die Abschn. 7.1 und 7.6).

Anders als in Option 2 ist in Option 3 grundsätzlich keine Basisprämie vorgesehen. Sollte sich jedoch wissenschaftlich belegen lassen, dass tatsächlich in der EU Mehrkosten durch höhere Mindeststandards im Vergleich zu den Wettbewerbern entstehen, könnte eine flächendeckende Prämie zu deren Abgeltung legitim sein. Wie oben diskutiert, reichen Schätzungen der derzeitigen regulatorischen Mehrkosten der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU im Vergleich zur Importkonkurrenz von ca. 20 €/ha (Plankl et al. 2010) bis über 50 €/ha (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV 2010).

Die **Prämien für Landschaftsvielfalt** würden zwei Aspekte berücksichtigen. Zum einen würde auf Flächen eine Prämie gezahlt werden, die aufgrund ihrer natürlichen Eigenschaften (z. B. Höhenlage, Hangneigung, Klima) Grenzertragsstandorte darstellen, deren Bewirtschaftung am Markt nicht mehr wirtschaftlich ist, auf denen die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung aber nicht wünschenswert wäre (siehe Abschn. 7.3.4). Zum anderen würde die strukturelle Vielfalt in der Landschaft honoriert (siehe Abschn. 7.3.5 und 7.6.3). Letztere Prämie könnte nach einem EU-weit einheitlichen Schlüssel gewährt und mithilfe von GIS-gestützten Fernerkundungsdaten überwacht und administriert werden. Voraussetzung wäre eine Einigung auf einen fachlich belastbaren Satz mit nachvollziehbaren, gewichteten Faktoren, die in die Berechnung der Höhe der Prämie eingehen. Bei EU-weiter Gewährung wäre eine Vollfinanzierung aus EU-Mitteln systematisch konsequent, aber möglicherweise mit Umverteilungseffekten zwischen den Mitgliedstaaten verbunden.

Im Bereich der „hellgrünen“ Maßnahmen würde das derzeitige Greening durch einen „Baukasten“ flächendeckend angebotener Maßnahmen ersetzt, die freiwillig sind und differenziert honoriert werden (siehe Abschn. 7.3.8). Eine Honorierung in Abhängigkeit vom ökologischen Wert der Maßnahme und der Bodenkriterien am jeweiligen Standort könnte dabei auch in Intensivregionen die Bereitschaft zur Teilnahme erhöhen.

Darauf aufbauend würden regional und standörtlich programmierte **freiwillige Maßnahmen** die heutigen AUKM weiterentwickeln. Diese würden sich an den heutigen „dunkelgrünen“ Maßnahmen und den Vertragsnaturschutzprogrammen der heutigen Zweiten Säule orientieren. Beim Design dieser Maßnahmen könnten neue verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt werden, z. B. die Nutzung von Selbstverpflichtungs- und Feedback-Mechanismen. Weiterhin würde in Option 3 mehr Raum für systemische, kooperative und partizipative Ansätze eines integrierten Ressourcen- und Landschaftsmanagements geschaffen werden.

Flankiert würde dieses Stufensystem durch weitere Maßnahmen. Zum einen würden unterstützende Beratungs-, Aus- und Fortbildungsangebote intensiviert werden (vgl. Abschn. 7.7.1). Des Weiteren könnte ein „Sicherheitsnetz“ für die Landwirtschaft entwickelt werden, um extreme Preisschwankungen abzufedern. Dabei wäre zu überprüfen, ob aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes Versicherungslösungen

(Meuwissen et al. 2003) oder Preis-Ausgleichszahlungen (Thomas et al. 2016) sinnvoller wären. Bei letzteren wäre zu verhindern, dass letztlich ein produktionsstimulierender Mindestpreis für Erzeuger mit negativen Auswirkungen auf die Ziele des Natur- und Umweltschutzes eingeführt würde.

In Option 3 würde schließlich ein konsequentes System von Kennzeichnungen für die Natur- und Umweltleistungen der Landwirtschaft etabliert werden. Durch die glaubwürdige Ankündigung staatlicher Label-Aktivitäten im Falle mangelnder privater Initiativen sowie durch staatliche Moderations- und Koordinierungsleistungen könnten Aktivitäten der Verarbeiter und des Handels stimuliert und flankiert werden.

8.4.5 Diskussion und Bewertung

Insgesamt enthält Option 3 eine strategische Entwicklungsrichtung, die eine Überwindung der historisch gewachsenen Zwei-Säulen-Architektur der GAP ermöglichen könnte. Andererseits ließe sich diese Option auch innerhalb des Zwei-Säulen-Modells etablieren.

Die einzelnen Elemente des integrierten Modells können im Zeitablauf im Lichte neuer Problemlagen und Erkenntnisse weiterentwickelt werden.

Die Option zielt auf eine Abkehr vom „Gießkannensystem“, dass durch den Ansatz einer leistungsbezogenen Honorierung der einzelbetrieblich erbrachten ökologischen Leistungen ersetzt würde („Mehr Leistung, mehr Zahlung“). Damit würde ein Anreiz geschaffen, zusätzliche Gemeinwohlleistungen zu erbringen. Allerdings würden mit diesem Ansatz nicht mehr von allen Betrieben in allen Regionen die gleichen Leistungen erbracht und in intensiv genutzten Regionen würden Betriebe eventuell nicht an den freiwilligen Maßnahmen teilnehmen. Zwar ist das derzeitige Greening de facto auch freiwillig, aber unter Landwirten gilt die Teilnahme als die „normale“ Option. Für die Sicherung eines Mindeststandards an Natur- und Umweltschutz auch in intensiv bewirtschafteten Regionen käme in Option 3 daher dem Ordnungsrecht und effektiven Kontroll- und Sanktionsmechanismen verstärkte Bedeutung zu. Innerhalb der Agrarpolitik würde sich der Kontrollaufwand hingegen auf die freiwillig eingegangenen Verpflichtungen sowie die fernerkundungsgestützte Administration der Prämien für landschaftliche Vielfalt beschränken. Bei vielen dieser Maßnahmen könnte ein Antragszeitraum von fünf Jahren geeignet sein, den bürokratischen Aufwand auf Betriebs- und Verwaltungsseite zu reduzieren.

Machbarkeit: Da die Förderungsstruktur an das bestehende System der Agrarverwaltung anknüpft, erscheint ein derartiges Fördersystem praktikabel. Durch die vermehrte Nutzung von Fernerkundung und GIS-Technologien könnten möglicherweise erhebliche Vereinfachungen in den Verwaltungsabläufen sowie eine Verminderung der Transaktionskosten auf Seiten der Verwaltung und der Landwirte erreicht werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der Option wäre eine wissenschaftliche Begründung der Algorithmen für die EU-weite Kompensierung von Standortnachteilen. Angesichts der umfangreichen Daten wären eventuelle Datenschutz-Probleme proaktiv zu identifizieren und zu regeln.

Effektivität und Effizienz: Grundsätzlich könnte diese Option die Zielgenauigkeit der GAP und ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Natur- und Umweltschutzes erhöhen. Allerdings ist noch durch Machbarkeitsstudien zu zeigen, dass eine digitale Bewertung von Standortnachteilen und ggf. auch von flächenbezogenen Maßnahmen, wie der Erhalt von Landschaftselementen, tatsächlich weniger Bürokratie bedeutet. Weiterhin ist noch zu zeigen dass die notwendigen Daten tatsächlich vorhanden sind bzw. mit vertretbarem Aufwand gewonnen werden können. Beispielsweise sind die Landschaftselemente bereits erhoben. Aufbauend auf diesen Daten können Updates aufgrund von Luftbilddaten vorgenommen werden.

Implikationen und mögliche Nebenwirkungen:

- Die Finanzierung der Zahlungen für flächendeckende Maßnahmen könnte weiterhin zu 100 % aus dem EU-Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgen. Dies könnte damit begründet werden, dass die umgesetzten Maßnahmen unabhängig von standörtlichen Gegebenheiten in allen Regionen und Betrieben positive Effekte auf den Natur- und Umweltschutz erwarten lassen.
- Durch Integration einiger Maßnahmen in flächendeckende, freiwillige Programme, die bisher in der Zweiten Säule umgesetzt werden (z. B. Verzicht auf mineralische Dünger und Pflanzenschutzmittel), erhöht sich indirekt auch das Anforderungsniveau in den freiwilligen regionalen/standörtlichen Maßnahmen, die kofinanziert werden. Hierdurch könnten diese finanziellen Mittel für anspruchsvollere Maßnahmen eingesetzt werden.
- Im Vergleich zum gegenwärtigen Cross-Compliance-System könnte diese Option einen verminderten Bürokratieaufwand ermöglichen (siehe dazu die in Abschn. 7.6 dargestellten Monitoring-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen).
- Indem diese Option in Bezug auf einige Elemente (z. B. Prämie zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebietskulissen zum Erhalt der Landschaftsvielfalt und Prämie zur Landschaftsvielfalt) relativ stark auf die Verarbeitung GIS-gestützter Daten setzt, könnte sie einen Trend zur Digitalisierung der Agrarwirtschaft verstärken, der in seinen strukturpolitischen, organisationssoziologischen und arbeitstechnischen Implikationen nicht neutral wäre. Da die digitale Technik aber nicht von den Landwirten vorgehalten werden muss, verstärkt dieser Ansatz nicht notwendigerweise den Strukturwandel. Hier besteht allerdings Forschungsbedarf.
- Durch das Abschmelzen der bestehenden Direktzahlungen könnte die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in Regionen mit erhöhten Produktionskosten in Frage gestellt sein. Daher müssten die Zahlungen zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebietskulissen hinreichend finanziell ausgestattet sein, um einen solchen unerwünschten Effekt zu vermeiden. Dies wiederum könnte regionale Umverteilungseffekte mit sich bringen, die weitere finanzielle Ausgleichsmaßnahmen erfordern könnten, um politisch akzeptabel zu sein. Allerdings deuten die Expertengespräche an, dass eine stärkere Förderung von Standorten, an denen eine großflächige Aufgabe der Landbewirtschaftung droht, durchaus Zustimmung finden könnte.
- Im Vergleich zum Status quo könnten die Elemente und Maßnahmen dieser Option deutlicher zeigen, was die gesellschaftlichen Erwartungen und Leistungen sind.

- Verteilungswirkungen zwischen Mitgliedstaaten: Aus politischer Sicht könnten die Verteilungsimplicationen der Umstellung vom bestehenden auf das neue Prämiensystem kritisch sein. Um die Unsicherheit über die Umverteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu begrenzen, könnte beispielsweise eine Beibehaltung der nationalen finanziellen Envelopes vereinbart werden. Aus einem solchen Arrangement könnten sich aber Spannungen mit der angestrebten klaren Systematik dieser Option ergeben.
- Verteilungswirkungen zwischen den Regionen: Durch die Prämien für Landschaftsvielfalt würden Regionen, in denen viele öffentliche Leistungen erbracht werden, gegenüber Regionen, die vorwiegend der intensiven landwirtschaftlichen Produktion dienen, begünstigt. Die nach Regionen differenzierte Prämienhöhe für die „Basismaßnahmen“ würde den gegenteiligen Effekt haben. Der Gesamteffekt auf die regionale Verteilung würde von der finanziellen Ausstattung der einzelnen Elemente sowie der Ausgestaltung der verteilungsrelevanten Komponenten abhängen.
- Akteurskoalition: Diese Option könnte eine breite Koalition für die Förderung der benachteiligten Standorte und Regionen hinter sich versammeln. Für landwirtschaftliche Betriebe könnte die geringere Bürokratielast attraktiv sein. Viele landwirtschaftliche Betriebe könnten sich aber durch den Verlust des jetzigen Systems der Direktzahlungen in einer ungewissen Situation sehen. In Regionen mit starker Hypothekenbelastung der landwirtschaftlichen Betriebe könnte es bei negativen Umverteilungswirkungen zu Folgeproblemen bei einigen Finanzinstituten kommen, die stark in kreditfinanzierte Investitionen im Sektor engagiert sind.

Insgesamt könnte ein gleitender Übergang vom derzeitigen System der GAP zur Option 3 bis beispielsweise 2027 geeignet sein, ohne größere Strukturbrüche einen Übergang in eine Agrarpolitik zu gestalten, die systematisch an der Erbringung von Gemeinwohlleistungen und an der Sicherung der öffentlichen Güter des Natur- und Ressourcenschutzes ausgerichtet ist.

8.5 Exkurs: Umstellung der Regulierungslogik auf „prinzipienbasierte Regulation“

8.5.1 Einleitung – Ein prinzipienbasierter „Neuer Ansatz“ für die GAP

Die Anpassung an die fortschreitende Integration des Binnenmarktes und damit an den Erfolg der EU sind keine Herausforderungen, denen sich nur die GAP zu stellen hat. Dichte Regulierung, hohe bürokratische Anforderungen, das Primat nationalstaatlicher Begehrlichkeiten sowie vertikale Regelungen einzelner Produkte anstatt horizontaler Regulierung des Marktes sind Problemlagen, die in vielen Wirtschaftssektoren bekannt sind. Andere Bereiche des Binnenmarktes, insbesondere das EU-Produktsicherheitsrecht, haben sich bereits erfolgreich diesen Herausforderungen

gestellt. Insbesondere diejenigen Produkte, die heute im „Neuen Ansatz“³ geregelt sind, sowie das Lebensmittelsicherheitsrecht und das Chemikalienrecht standen vor der Neuorientierung ihrer Regulierung vor ähnlichen Problemen (Purnhagen 2013a). Es bietet sich daher an, die dort gefundenen regulativen Lösungen auf ihre Übertragbarkeit auch für die GAP und die sich hier stellenden Problemlagen zu untersuchen. Eine solche Übertragung kann selbstverständlich nicht pars pro toto erfolgen. Eine mögliche Übertragung der in anderen Bereichen gefundenen Lösungen müsste die GAP-spezifischen Besonderheiten der Regulierung und Finanzierung (beispielsweise die Unterteilung in Erste und Zweite Säule und deren unterschiedliche Finanzierung) sowie die Besonderheiten landwirtschaftlicher Märkte (wie endogene Preisschwankungen, extreme exogene Schocks durch wetter- und klimabedingte Risiken, Ernährungssicherheit) einbeziehen.

Die im EU-Produktsicherheitsrecht durchgeführten Reformen können als ein Mix der Regulierungsstrategien umschrieben werden, die allesamt auf der sogenannten prinzipienbasierten Regulierung aufbauen. Prinzipienbasierte Regulierung folgt drei grundsätzlichen Zielen (Black et al. 2007, S. 191):

1. Weit formulierte Ziele als rechtlich verbindliche Standards anstatt verbindlicher detaillierter Regeln;
2. Fokussierung auf das Ergebnis (Output) des regulativen Eingriffs;
3. Stärkung der individuellen Verantwortlichkeit der Adressaten bei der Zielerreichung.

Der letzte Punkt (Eigen-Verantwortlichkeit der Adressaten) kann, wie im „Neuen Ansatz“ geschehen, als Anreizmechanismus ausgestaltet werden, sich bestimmten freiwilligen, aber im Gegensatz zu den Zielen unter Punkt 1 detaillierten Regeln zu unterwerfen. Tun die Adressaten dies, so können sie beispielsweise in den Genuss einer Beweislastumkehr kommen, welche die Verantwortlichkeit für die tatsächliche Erreichung der Ziele ein Stück weit wieder von ihnen nimmt. Im Bereich der GAP wäre eine solche Option ein großer Gewinn für Landwirtinnen und Landwirte, da hierdurch insbesondere die Haftungsrisiken, die derzeit beispielsweise mit der verschuldensunabhängigen Haftung nach der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG⁴ verbunden sind, deutlich vermindert würden. Grundsätzlich haben es allerdings weiterhin die Regelungsadressaten in der Hand, wie sie ihre Verantwortlichkeit ausgestalten und damit am Markt agieren wollen.

Ausgehend von den im EU-Produktsicherheitsrecht gemachten positiven Erfahrungen und der damit verbundenen relativen Rechtssicherheit wäre eine Option denkbar, die auf diesen Regulierungsstrategien fußt, aber an die Besonderheiten der GAP und der Agrarmärkte anknüpft. Ein solches Regelungsregime würde existierende rechtliche Mindestvorgaben, die in der Form von europäischen Prinzipien

³Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, ABI C 136, 04.06.1985, S. 1–9.

⁴Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABI L 143, 30.04.2004, S. 56–75.

ausgestaltet sind, mit einem am Ergebnis orientierten freiwilligen „Baukastensystem“ für die Auswahl der Instrumente zur Zielerreichung kombinieren. Die Anwendung dieses „Baukastensystems“ könnte an ein Anreizsystem nach dem Vorbild des „Neuen Ansatzes“ geknüpft werden. Ein solches System hätte mehrere Vorteile:

1. Es gleicht die GAP an die Veränderungen des Binnenmarktrechtes an, welche die GAP mehr und mehr als integralen Bestandteil denn als Sonderrecht behandelt.
2. Es sorgt durch Ergebnisorientierung für einen effizienteren Einsatz der finanziellen Mittel der GAP.
3. Es entlastet Landwirte von dem hohen bürokratischen Aufwand.
4. Es gibt Landwirten mehr Flexibilität.

8.5.2 Ausgangspunkt: Der „Neue Ansatz“ im EU-Produktsicherheitsrecht

Die Regulierung technischer Produktsicherheitsstandards gehört seit dem Beginn des EU-Produktsicherheitsrechts zum Kern des Rechts des Binnenmarkts in der EU. Mehr als 30 Jahre lang erfolgte dies in der EU durch klassische Regulierung, mit genauen Vorgaben für bestimmte Produkte (sogenannte vertikale Regulierung) und genauer Adressierung an bestimmte Industriezweige (Tricker 2000; Hey et al. 2007). Für viele Produkte gab es verbindliche, detaillierte, produkt-spezifische und europaweit gültige Vorgaben für den gesamten Produktlebenszyklus (Joerges et al. 1988, S. 252ff.). Ob diese Vorgaben tatsächlich das Ziel erreichten und ob sie auch den technischen Entwicklungen standhalten konnten, war dabei durchaus fraglich. Diese Regulierungstechnik war zwar durch das Europarecht, damals Art. 100 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsunion (heute Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) vorgesehen, jedoch führte es zu etlichen Problemen. Die Produktstandards regelten punktuell immer nur einige wenige Aspekte der entsprechenden Produktsektoren (Joerges et al. 1988, S. 273 ff.). Sie waren zu statisch,⁵ konnten nicht mit der technischen Entwicklung mithalten, berücksichtigten auch nicht die unterschiedlichen Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmer in den Mitgliedstaaten im Binnenmarkt und waren mit der Zeit zu einem Berg an Vorschriften angewachsen, der nur noch schwer zu bewältigen war (McGee und Weatherill 1990, S. 582). Insbesondere war diese Art der Regulierung nicht geeignet, die angestrebten Ziele (Sicherheit der Produkte, Binnenmarktverwirklichung) angesichts der mit der fortlaufenden Technisierung einhergehenden Zunahme von Risiken dauerhaft zu gewährleisten (Hanson 2005, S. 37; Trubek und Trubek 2006, S. 539 ff.).

⁵Dynamisierende Formeln wie „Stand der Technik“ wurden erst im Zuge der Einführung des „Neuen Ansatzes“ wirksam mit europäischen Institutionen unterfüttert.

8.5.2.1 Der „Neue Ansatz“ als Alternative

Auf der Suche nach einer Alternative für ein regulatorisches Design wurde man in der Niederspannungsrichtlinie 73/23/EWG fündig,⁶ deren Regulierungsdesign zu jener Zeit eine große und hoch umstrittene Ausnahme bildete. In der Niederspannungsrichtlinie wurde das generelle und abstrakte Ziel der Verbrauchersicherheit formuliert, deren konkrete Ausgestaltung in Form von Produktsicherheitsstandards beließ sie jedoch bei privaten Standardisierungsorganisationen. Wenn sich Produzenten an diese Standards hielten, so wurde die Sicherheit des Produktes vermutet (Art. 5 (1) NiederspannungsRL). Rechtlich war nur das Ziel der Verbrauchersicherheit bindend. Wenn Produzenten diese Sicherheit auf eine andere Weise als durch die Einhaltung der Standards gewährleisten konnten, so stand ihnen dieser Weg offen. Heute würden wir dies als prinzipienbasierten Ansatz beschreiben, da hauptsächlich auf die Erreichung der vorgenannten drei Ziele der prinzipienbasierten Regulierung abgestellt wird.

Der wesentliche Grund dafür, dass dieser Ansatz ausschließlich in der Niederspannungsrichtlinie Verwendung fand, waren Unsicherheiten über ihre Vereinbarkeit mit dem Europarecht. Die Kommission und Repräsentanten der Mitgliedstaaten sahen die prinzipienbasierte Regulierung in der Niederspannungsrichtlinie ohnehin lediglich als eine nicht-repräsentative Ausnahme, die nicht zur Regulierung anderer Bereiche des Binnenmarktes wiederholt werden sollte (Joerges et al. 1988, S. 326). In der Tat war die Regulierung in der Niederspannungsrichtlinie so verschieden von dem generellen Harmonisierungskonzept der Art. 30, 36 und 100 EWG (heute Art. 30, 36, 114 AEUV), dass eine rechtliche Neukonzeption der Harmonisierung notwendig geworden war, um eine solche Neuausrichtung zu unterstützen. Gleichzeitig bot der Europäische Gerichtshof mit seinen bahnbrechenden Urteilen „Dassonville“⁷ und „Cassis de Dijon“⁸ eine solche Neukonzeption an. Die weite Auslegung des Begriffs „Maßnahmen gleicher Wirkung“ als jede auch nur potenziell den Binnenmarkt beeinträchtigende Maßnahme und die korrespondierende weite Auslegung der Rechtfertigungsgründe bildeten die Basis für eine Neukonzeption der Binnenmarktharmonisierung (Maduro 1998, S. 61 ff.). Produzenten konnten nach dieser neuen Sichtweise nur dann in den Genuss des Rechts auf freie Zirkulation von Produkten in der EU kommen, wenn diese nachweisbar keine Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit von Verbrauchern darstellten (Joerges et al. 1988, S. 294). Harmonisierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene mussten diese Neuausrichtung berücksichtigen, und zwar durch die Bereitstellung entsprechender Sicherungsmaßnahmen, um auf diese Art den Verbraucherschutz gewährleisten zu können.

⁶Richtlinie 73/23/EWG des Rates vom 19. Februar 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen. ABl. L 77 vom 26.03.1973, S. 29.

⁷Rs. 8/74, Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1974, Procureur du Roi v Dassonville, [1974] ECR, 837.

⁸Rs. 120/78 Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649.

Im Produktsicherheitsrecht führte diese Notwendigkeit zu einer Ausweitung des Regulierungsansatzes der Niederspannungsrichtlinie auf andere Produktgruppen und machte damit die Ausnahme zur Regel. Dieser horizontale Ansatz zur Regulierung von Produkten löste fortan als „Neuer Ansatz“⁹ den alten vertikalen Ansatz in der EU ab (Burrows 1990; McGee und Weatherill 1990; Egan 2001, S. 118 ff.): Produkte im „Neuen Ansatz“ müssen lediglich ein bestimmtes, abstrakt definiertes Ziel erreichen. Private Standards, welche durch europäische Normungsorganisationen entwickelt werden, helfen Produzenten dabei, die Schutzziele der Regulierung zu erreichen. Die Einhaltung der Standards ist meistens freiwillig. Werden diese Standards eingehalten, so können Produkte die „CE“ (= Communauté Européenne, Comunidad Europea, Comunidade Europeia und Comunità Europea)-Signatur erhalten, welche sodann eine Eintrittskarte für den gesamten Binnenmarkt darstellt.

Sollte ein Mitgliedstaat Bedenken hinsichtlich der Sicherheit eines Produkts haben, so kann er innerhalb einer bestimmten Frist temporäre Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit einleiten, wenn er die Kommission darüber informiert.

Zusammenfassend besteht der „Neue Ansatz“ aus sieben Schritten:

- Die EU entwirft Rahmenrichtlinien für bestimmte Produktkategorien, welche nur ein abstraktes Ziel setzen, das von den Produzenten erreicht werden muss.
- Europäische Standardisierungsorganisationen (z. B. European Committee for Standardization, European Committee for Electrotechnical Standardization, European Telecommunications Standards Institute) bekommen in dieser Richtlinie das Recht, das abstrakte Regulierungsziel im Rahmen der Entwicklung von Standards weiter zu konkretisieren. Ihre Vorschläge sind von den nationalen Standardisierungsorganisationen zu akzeptieren und werden in den Mitgliedstaaten in den entsprechenden Journalen publiziert.
- Die Einhaltung dieser Standards ist freiwillig.
- Die Einhaltung der allgemeinen Prinzipien der Rahmenrichtlinie wird vermutet, wenn der Produzent die von den Standardisierungsorganisationen entwickelten Standards einhält.
- Eine Sicherungsklausel erlaubt Mitgliedstaaten und der Kommission, auch in Fällen einzuschreiten, in denen trotz Konformität mit dem Standard das Produkt nicht sicher ist.
- Der Produzent darf die Konformität seines Produkts mit dem Standard durch ein CE-Kennzeichen deutlich machen. Üblicherweise muss dann das Produkt allerdings einen Konformitätstest der nationalen Behörde bestehen.

Vorangegangen waren nicht nur eine Unzufriedenheit mit der Effektivität der alten, punktuellen Regulierung, sondern auch ein geändertes Verständnis im Recht des Binnenmarktes. Die EuGH-Urteile „Dassonville“¹⁰ und „Cassis de Dijon“¹¹ führten

⁹Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, Abl. C 136, 04.06.1985, S. 1–9.

¹⁰Rs. 8/74, Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1974, *Procureur du Roi v Dassonville*, [1974] ECR, 837.

¹¹Rs. 120/78 Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649.

eine Logik ins Binnenmarktrecht ein, die eine freie Zirkulation von Produkten in der EU nur dann zuließ, wenn diese nachweisbar keine Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit von Verbrauchern darstellten (Joerges et al. 1988, S. 294). Dadurch wurde ein Umdenken eingeleitet: Während die Marktfreiheiten bislang nur eine de-regulierende Funktion hatten, ermöglichten die beiden EuGH-Urteile ein re-regulierendes Vorgehen auf EU-Ebene. Darüber hinaus machten sie auch den Weg für die EU frei, ganze Marktbereiche horizontal zu regulieren, anstatt nur punktuell bestimmte Produkte oder Produktgruppen. Die EU konnte nunmehr wählen, welche Regulierungsart sie für geeignet hielt, um die entsprechenden Ziele des Binnenmarktes zu verwirklichen.

Zusammenfassend wurde der „Neue Ansatz“ entwickelt, um auf die entsprechenden Bedürfnisse der damaligen Zeit zu reagieren:

- Die alte Regulierung hatte zu überbordender Bürokratie geführt, war zu kostspielig und wenig zielführend.
- Das rechtliche Verständnis des Binnenmarktes hatte sich von einer De-Regulierungs- zu einer Re-Regulierungsaufgabe geändert.
- Die Vielfalt des Marktes in der EU und die unterschiedlichen Bedürfnisse in den Mitgliedstaaten wurden nicht hinreichend berücksichtigt.
- Die bestehenden Regulierungen waren zu unflexibel, um auf technologischen Fortschritt oder unterschiedliche Bedürfnisse der Marktteilnehmer reagieren zu können.

8.5.2.2 Haftungsregeln als Sicherheitsnetz

Der „Neue Ansatz“ wird flankiert von Haftungsregeln, die der Konformitätsvermutung zur vollen Wirksamkeit verholfen haben. Neben dem „Neuen Ansatz“ wurde die Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EEG¹² eingeführt, welche eine verschuldensunabhängige Produzentenhaftung für den Hersteller defekter Produkte einführte. Dies ging Hand in Hand mit dem „Neuen Ansatz“. Hielt sich ein Produzent nämlich an die entsprechenden Standards, so wurde vermutet, dass das Produkt „sicher“ ist. Damit wurde den Produzenten auch die Beweisführung im Rahmen der Produkthaftungsrichtlinie erleichtert und ihnen damit ein erhebliches Haftungsrisiko abgenommen. Zusätzlich wurde im Jahr 1992 durch die Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit¹³ (Art. 3) die Verpflichtung der Hersteller, nur sichere Produkte herzustellen, horizontal, also für alle Produkte, verbindlich festgeschrieben. Damit wurde die

¹²Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, Abl. L 210 vom 07.08.1985, S. 29–33.

¹³Richtlinie 92/59/EWG des Rates vom 29. Juni 1992 über die allgemeine Produktsicherheit, Abl. L 228, 11.8.1992, S. 24–32. Aktuell gültige Richtlinie: Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, Abl. L 11 vom 15.01.2002, S. 4–17.

Einhaltung der im „Neuen Ansatz“ geregelten Standards noch einmal attraktiver, da die damit verbundene Beweislastumkehr die einzige Möglichkeit darstellte, um die mit der Verpflichtung zur Produktsicherheit verbundenen Haftungsrisiken zu minimieren.

8.5.3 Übertragbarkeit aufgrund ähnlicher Voraussetzungen

Die Parallelen zur Bestandsaufnahme im Rahmen der GAP sind deutlich. Versteht man die GAP als eine im Wesentlichen landwirtschaftliche Erzeugung flankierende Politik, so geht es auch hier, wie im „Neuen Ansatz“, darum, unionsrechtliche Rahmenbedingungen für qualitativ hochwertige und europäischen Standards entsprechende landwirtschaftliche Erzeugnisse zu schaffen. Diese Erzeugnisse müssen, vergleichbar mit den Zielvorgaben im „Neuen Ansatz“, nicht nur dem maßgeblich im europäischen Lebensmittelrecht geregelten Verbraucherschutz entsprechen, sondern auch den den Landwirt verpflichtenden und freiwilligen europäischen Umwelt-, Verbraucher- und sonstigen Standards. Das bisherige System der GAP, die dies den Landwirten eigentlich ermöglichen soll, ist allerdings gekennzeichnet durch überbordende Bürokratie, komplexe und kostenträchtige Einzelfallregulierung und zu geringe Zielerreichung. Gleichzeitig verändern sich die Bedingungen im Binnenmarkt: Der Agrarsektor wird zunehmend vom Recht wie ein „normaler“ Bereich des Binnenmarkts behandelt. Das Verbraucher- und Umweltschutzrecht reguliert mehr und mehr auch die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte und zwingt dabei Landwirte, sich auch an der Logik dieser Regulierungsbereiche zu orientieren. Landwirtschaft wird in diesem Sinne regulierungsstrategisch „produktiviert“.

Der Vorteil dieser Entwicklung liegt darin, dass auch Landwirte ein Interesse daran haben, qualitativ hochwertige, marktfähige Produkte zu erzeugen, die nach außen hin, ähnlich dem CE-Siegel, für hohe Qualität bürgen. Dies hat der Landwirtschaftssektor mit den Produzenten im „Neuen Ansatz“ gemein. Unterschiedlich sind jedoch die Verknüpfung des ordnungsrechtlichen Kontrollsystems mit den einkommenspolitisch begründeten Direktzahlungen, die national und regional programmierten Möglichkeiten zur Finanzierung betrieblicher Maßnahmen zum Natur- und Umweltschutz, die nach wie vor wichtige Sonderstellung der Landwirtschaft als Primärversorger sowie die Bedeutung der Landwirtschaft für die Landschaftspflege und die ländliche Entwicklung. Eine mögliche Übertragung der Logik des „Neuen Ansatzes“ muss daher diese Aspekte mit in Betracht ziehen.

8.5.4 Vorschlag der Übertragung des prinzipienbasierten „Neuen Ansatzes“ auf die GAP

Eine mögliche Übertragung der prinzipienbasierten Regulierung im „Neuen Ansatz“, modifiziert für die Bedürfnisse des Landwirtschaftssektors, auf die GAP könnte folgendermaßen aussehen:

8.5.4.1 Rechtlich verbindliche Rahmenverordnung

Ein rechtlich verbindlicher Rahmen in Form einer Verordnung (Rahmenverordnung oder Basisverordnung)¹⁴ regelt die allgemein gültigen Prinzipien, die für jede Tätigkeit als Landwirtin oder Landwirt in der EU sowie für jedes Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Produkten in der EU gelten. Diese Prinzipien gelten sodann auch für Importeure. Daneben regelt die Rahmenverordnung auch den institutionellen Rahmen, der die Einhaltung der in dieser Rahmenverordnung festgelegten Prinzipien überwacht. Jeder in der EU gewerblich als Landwirtin oder Landwirt tätige Person muss diese Prinzipien erfüllen. Tun sie dies nicht, so verlieren sie als Ultima Ratio ihre Marktfähigkeit in der EU und dürfen nicht mehr am Markt tätig sein.¹⁵

8.5.4.2 Gesetzliche Minimalvorgaben und freiwilliges Baukastensystem unterschiedlicher Standards

Für alle landwirtschaftlichen Betriebe gelten rechtliche Mindeststandards, die einzuhalten sind. Dazu gehören mindestens die Anforderungen, die derzeit unter Cross Compliance zusammengefasst werden.

Den Betrieben wird ein „Baukastensystem“ von Standards zur Verfügung gestellt. Diese werden in zwei Gruppen differenziert. Die Standards der ersten Gruppe helfen den Betrieben bei der Erreichung der in der Verordnung festgelegten Minimalziele. Ihre Einhaltung begründet die Vermutung, dass die Minimalvorgaben erreicht werden. Die Standards der zweiten Gruppe gehen über die Minimalanforderungen hinaus. Ihre Einhaltung ist freiwillig, wie etwa derzeit bei den Standards für ökologischen Landbau.

Jeder Betrieb muss so ausgerichtet werden, dass die in der Rahmenverordnung festgelegten abstrakten Minimalziele erreicht werden. Dafür gibt es im System der prinzipienbasierten Regulierung zwei Möglichkeiten. Entweder die Landwirtin oder der Landwirt entwickeln eigene innovative Methoden, um diese Ziele zu erreichen. Dabei wird rechtlich vermutet, dass sie sich den in der Rahmenverordnung festgelegten Zielen entsprechend verhalten. Allerdings haften sie bei eventueller Nicht-Erreichung der Ziele (also z. B. mangelnde Sicherheit der Erzeugnisse, Verletzungen des Tierwohls oder Umweltschäden). Die andere Möglichkeit ist, dass die Betriebe nachweislich die Standards erfüllen, die typischerweise zur Einhaltung der Minimalziele hinreichen. Dann kommen sie in den Genuss der Beweislastumkehr.

¹⁴ „Rahmen-“ oder „Basisverordnung“ beschreibt Gesetze auch auf europäischer Ebene, die die rechtlichen Grundlagen für einen bestimmten Marktbereich schaffen, die sodann nach und nach produkt- oder problemspezifisch mit einzelnen anderen Verordnungen verdichtet werden. Ein Beispiel ist die Lebensmittelbasisverordnung (EG) Nr. 178/2002, die beispielsweise in Art. 8 fest schreibt, dass es ein Ziel des Lebensmittelrechts ist, Verbrauchern „eine sachkundige Wahl“ zu ermöglichen. Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 (Health Claims) bestimmt dann für den Bereich der Gesundheitsinformationen genauer, wie dies im Detail umgesetzt werden soll.

¹⁵ Das System basiert auf einer Registrierungspflicht. Deren formale Ausgestaltung ist Sache der Mitgliedstaaten. In Deutschland dient dem ein Gewerbeschein.

Erfüllt ein Betrieb nachweislich darüber hinaus gehende Standards aus dem „Baukastensystem“, kann er eine entsprechende Qualitätskennzeichnung führen. Ein Modell dafür wäre wiederum das EU-Bio-Siegel: Orientiert sich ein Betrieb an den Standards für ökologischen Landbau, so kann er ein entsprechendes EU-Siegel für ökologische Produktion verwenden. Gehobene Standards könnten entweder für einzelne Ziele des Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutzes sowie des Tierwohls entwickelt werden oder für Zielbündel (z. B. „biodiversitätsfreundlich“) oder Betriebskonzepte (z. B. „nachhaltig“, „ökologisch“).¹⁶ In jedem Fall müssen die Standards operationalisiert und nachprüfbar sein.

Um zu gewährleisten, dass das „Baukastensystem“ sowohl den fachlichen Standards wie den Bedürfnissen des Marktes entspricht, soll es nach dem Vorbild von Standardisierungsorganisationen mit fachkundigen Vertretern der einschlägigen europäischen Gruppen (Bauernverbände, Umweltschutzorganisationen etc.) sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in einem paritätisch besetzten Gremium unter der Leitung und auf Vorschlag der Kommission entworfen werden. Bei der Ausgestaltung der Standards sollte auch auf bereits existierende Marktstandards (z. B. GlobalG.A.P. oder UTZ) zurückgegriffen werden. So kann gewährleistet werden, dass die Erzeugnisse der europäischen Landwirtschaft international marktfähig sind, die EU-Standards anschlussfähig bleiben, das Wissen der Standardisierungsorganisationen in den Prozess mit eingebunden wird und auch Abwanderungs- und Leakage-Effekte durch „Outsourcing“ ins außereuropäische Ausland minimiert werden.

8.5.4.3 Mögliche Verknüpfung mit dem System der Agrarzahlungen

Die über die ordnungsrechtlichen Mindeststandards hinausgehenden, freiwilligen Standards des „Baukastensystems“ könnten mit dem landwirtschaftlichen Förder-system verknüpft werden, so wie dies bereits bei den vielerorts gewährten Prämien für Betriebe des ökologischen Landbaus der Fall ist. Die Knüpfung der Zahlungen an die Erfüllung von Standards, die von fachlich kompetenten Standardisierungsausschüssen erarbeitet wurden, könnte dazu beitragen, die Effektivität des Mitteleinsatzes zu erhöhen.

Im Bereich der Mindeststandards könnten die nachgewiesenen Mehrkosten für Anforderungen oberhalb der Weltmarktstandards durch finanzielle Zuwendungen ausgeglichen werden. Dafür könnten die Mittel, die derzeit in der Ersten Säule der GAP verausgabt werden, eingesetzt werden. Diese Überlegung knüpft an die Beobachtung an, dass die derzeitigen Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe u. a. als Ausgleich für die höheren Standards gegenüber der Konkurrenz von außerhalb der EU begründet werden.

Graphisch lässt sich das hier vorgeschlagene neue System wie in Abb. 8.4 darstellen.

¹⁶Ein Beispiel im Bereich Tierwohl wäre das Beter Leven Kenmerk, das von der niederländischen Tierschutzorganisation Dierenbescherming entwickelt wurde.

Prinzipien

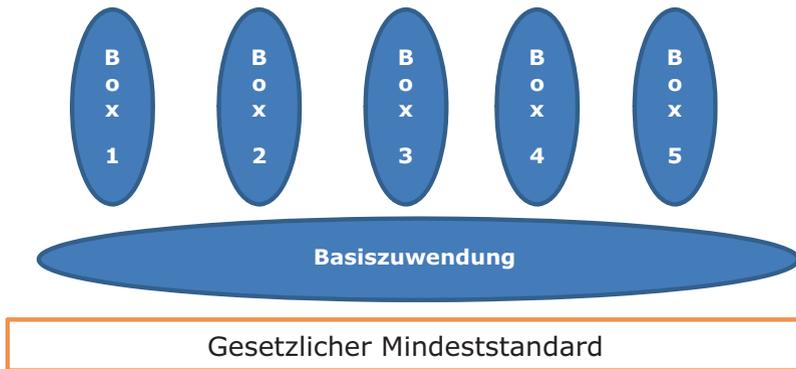


Abb. 8.4 Mögliche Struktur einer prinzipienbasierten Regulierung für den Agrarsektor. (Quelle: Eigene Darstellung)

In der rechtlichen Umsetzung könnte dieses Prinzip wie folgt ausgestaltet sein:

1) Rahmenverordnung:

Die Rahmenverordnung stellt den Grundsatz der Gebundenheit der Landwirte an die in dieser Verordnung dargelegten Pflichten in Form von Prinzipien auf. Daneben enthält sie die Vermutung der Einhaltung der Prinzipien, wenn Landwirte ihren Betrieb an den Standards des Baukastensystems ausrichten. Darüber hinaus enthält die Rahmenverordnung eine institutionelle Einbettung, die die Einhaltung der in der Rahmenverordnung festgelegten Prinzipien überwacht.

a. Grundsatz und Prinzipien

Grundsatz: Landwirte dürfen nur in der EU tätig werden, wenn sie die folgenden Prinzipien bei all ihren Tätigkeiten nachweislich erfüllen. In Anlehnung an die Regulierung von gefährlichen Stoffen auf EU-Ebene (REACH) kann eine solche Einhaltung von Prinzipien an eine Registrierungspflicht geknüpft sein. Damit ist sogleich ein Durchsetzungsmechanismus integriert, da die Registrierung bei Nicht-Einhaltung der Prinzipien entzogen werden kann.

Eine Beispielformulierung wäre:

Art. 1 Registrierungspflicht

Jeder landwirtschaftliche Betrieb in der EU muss registriert sein. Die Registrierung ermächtigt den Betrieb zu gewerblichen landwirtschaftlichen Tätigkeiten in der EU.

Art. 2 Inhalt der Registrierungspflicht

Die Registrierung wird geknüpft an die Erfüllung der nachfolgenden Prinzipien. Erfüllt der landwirtschaftliche Betrieb diese Prinzipien nicht, erlischt seine Registrierung.

Prinzipien: Die Prinzipien werden dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der europarechtlichen Rechtsprechung, den einschlägigen Sekundärrechtsakten und dem WTO-Recht entnommen. Die Prinzipien im AEUV und EUV sind nur an Mitgliedstaaten und Organe der EU gerichtet. Die Rahmenverordnung soll diese Ziele als Prinzipien für die Tätigkeit der Landwirte anwendbar fortschreiben. Im Einzelnen sind dies insbesondere folgende Prinzipien:

- die in Art. 39 AEUV genannten;
- hohes Umwelt-, Verbraucherschutz- und Gesundheitsniveau;
- freier Warenverkehr;
- Vorsorgeprinzip;
- Verursacherprinzip;
- Wissenschaftlichkeitsprinzip;
- Tierwohl;
- Nachhaltigkeit.

Eine Beispielformulierung für ein Prinzip ist:

Art. 4 Hohes Umweltschutzniveau

Jeder in der EU tätige landwirtschaftliche Betrieb muss sicherstellen, dass er bei all seinen Tätigkeiten ein hohes Umweltschutzniveau erreicht.

b. Konformitätsvermutung

Grundsätzlich steht es landwirtschaftlichen Betrieben frei, auf welche Weise sie diese Ziele erreichen. Die relative Unbestimmtheit der Prinzipien und deren Zielkonflikte untereinander lassen dem Landwirt zwar einen erheblichen schöpferischen Spielraum, der von besonders unternehmerfreudigen Landwirten und oder Landwirten, deren Geschäft nur wenig risikobehaftet ist, genutzt werden kann. Allerdings belässt dieses System Landwirte auch mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Um einerseits den Raum für unternehmerische Freiheit (und Verantwortung) nicht zu beschneiden und um andererseits Rechtssicherheit zu bieten, enthält die Verordnung eine Klausel, die unter bestimmten Bedingungen die Vereinbarkeit der Tätigkeit des Landwirts mit diesen Prinzipien vermutet.

Eine Beispielformulierung wäre:

Art. 10 Konformitätsvermutung

Das Sicherstellen mit den oben genannten Prinzipien wird vermutet, wenn der Landwirt seine Tätigkeit an dem in Verordnung (EU) XXX/XXX festgelegten System ausrichtet.

c. Verordnung über das „Baukastensystem“

Eine Verordnung legt das „Baukastensystem“, die entsprechenden Standards und wie sie entwickelt werden sowie die Bedingungen für die Vergabe von Kennzeichnungen fest. Das „Baukastensystem“ orientiert sich an den Berufsbildern am Markt und entwirft entsprechende Standards für diese Berufsbilder.

Eine Beispielformulierung wäre:

Art. 7 Berufsbilder

(1) Nachhaltig wirtschaftender Betrieb

Als „Nachhaltig wirtschaftender Betrieb“ darf sich bezeichnen, wer die Standards EN346, EN568 und EN789 aus dem „Baukastensystem“ erfüllt.

(2) Ökologisch wirtschaftender Betrieb

Als „Ökologisch wirtschaftender Betrieb“ darf sich bezeichnen, wer zusätzlich die Standards EN347, EN569 und EN790 aus dem „Baukastensystem“ erfüllt.

Die Standards selbst werden durch zu bildende Standardisierungsausschüsse¹⁷ entwickelt, deren Zusammensetzung sich nach EU-Recht richtet und Vertreter der betroffenen Marktbereiche umfasst. Die von diesen Ausschüssen entwickelten Standards werden im Anhang zur Verordnung veröffentlicht.

Die Qualitätssiegel sollen von der EU unter Zuhilfenahme verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse entworfen und in der Verordnung festgelegt werden.

d. Einbettung in ein Haftungssystem

Der hier vorgeschlagene „Neue Ansatz“ der GAP kann, ähnlich den Regelungen des „Neuen Ansatzes“ im Produktsicherheitsrecht, in ein Haftungssystem eingebettet werden. Im Unterschied zum „Neuen Ansatz“ enthält das hier vorgeschlagene System jedoch eine Registrierungspflicht. Dadurch ist bereits ein Durchsetzungselement mit eingebaut. Darüber hinaus besteht auf EU-Ebene schon heute ein verschuldensunabhängiges Haftungssystem für Agrarprodukte, welches zum einen durch die Umwelthaftungsrichtlinie und zum anderen durch die Produktsicherheitsrichtlinie¹⁸ gewährleistet ist, ohne jedoch, wie im Produktsicherheitsrecht, Landwirten eine Beweislastumkehr durch einen „Neuen Ansatz“ zu ermöglichen. Der hier vorgeschlagene Weg würde dieses Versäumnis wett machen und somit das

¹⁷ Diese könnten beispielsweise nach dem Vorbild des TÜV organisiert werden. Die Zusammensetzung sollte staatlich geregelt sein, um eine breite Einbindung der relevanten Expertise sicherzustellen. Eine staatliche Finanzierung wäre gerechtfertigt, da die Standardisierungsausschüsse die effektive Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben unterstützen sollen.

¹⁸ Richtlinie 1999/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 1999 zur Änderung der Richtlinie 85/374/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABIL 141 vom 04.06.1999, S. 20–21, hat die Haftung der ProdukthaftungsRL ausdrücklich auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse erweitert.

Haftungsrisiko von Landwirten, welche die geprüften Standards erfüllen, deutlich verringern. Die entsprechenden Richtlinien müssten sodann an den „Neuen Ansatz“ angepasst werden.

e. Institutionelle Einbettung

Eine europäische Behörde wird mit der Verwaltung der Registrierung der Landwirte sowie der Administration und Weiterentwicklung des „Baukastensystems“ betraut. Diese Verwaltung kann entweder an eine existierende Behörde angegliedert (bspw. EFSA in Parma) oder durch eine neu zu gründende Agentur übernommen werden. Die Kontrolle und Implementation erfolgt weiterhin durch nationale Behörden. Zusätzlich sind privilegierte Klagebefugnisse für Mitbewerber oder Verbände denkbar, um die Einhaltung der Mindeststandards durch gerichtliche Kontrolle zu flankieren.

8.5.5 Kompetenzgrundlage

Rechtlich kann ein solcher Ansatz auf der Kompetenznorm des Art. 114 AEUV gestützt werden. Die aufgrund von Art. 114 AEUV erlassenen Akte müssen unter anderem der Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV dienen. Demnach müssen die Maßnahmen gem. Art. 26 Abs. 2 AEUV vor allem die Grundfreiheiten verwirklichen. Im Vergleich zum „Neuen Ansatz“ besteht bei der hier vorgeschlagenen Lösung die Besonderheit, dass nicht nur Produkte und damit „Waren“ im Sinne der Warenverkehrsfreiheit, sondern auch Dienstleistungen der Landwirte, also beispielsweise Umweltschutzdienstleistungen, im Sinne der Dienstleistungsfreiheit geregelt werden. Ist der Anwendungsbereich mehrerer Grundfreiheiten berührt, so sind diese Grundfreiheiten grundsätzlich nebeneinander anwendbar. Lässt sich indes aus der Verletzungshandlung der Grundfreiheit und der Zielrichtung der Maßnahme des Verpflichteten im Schwerpunkt die Verletzung einer Grundfreiheit zuordnen, so ist der Anwendungsbereich der anderen Grundfreiheit erst gar nicht eröffnet (Purnhagen 2011, S. 225 f.). Wo der Schwerpunkt der Regelung bei den hier vorgeschlagenen Verordnungen liegt, ist nicht ohne Weiteres zu bestimmen. Sollte der Schwerpunkt auf der Regelung der Produkte liegen, so kann ohne Weiteres die Rechtsprechung zum „Neuen Ansatz“ zu Art. 114 AEUV auf die hier vorliegenden Rechtsakte übertragen werden. Sollte der Schwerpunkt auf Dienstleistungen liegen, ist fraglich, ob die Rechtsprechung zum „Neuen Ansatz“ auch hierauf bezogen werden kann. Grundsätzlich ist hier wohl eher davon auszugehen, dass die Anwendungsbereiche mehrerer Grundfreiheiten berührt sind und daher beide nebeneinander anzuwenden sind.

8.5.6 Schlussfolgerung und Ausblick

Ein „Neuer Ansatz“ zur Regulierung in der GAP könnte geeignet sein, die Haftungsrisiken für Landwirte und die mit dem derzeitigen System einhergehende Bürokratie zu verringern und die GAP an die veränderten Gegebenheiten im Binnenmarktrecht

anzugleichen. Die parallele Entwicklung der privaten Standardisierung könnte in das System integriert werden, indem beispielsweise private Standards durch die Standardisierungsausschüsse anerkannt werden. Das „Baukastensystem“ könnte es den Landwirtinnen und Landwirten erleichtern, sich durch klar definierte Qualitätssiegel auf dem Markt als Qualitätsbetrieb international zu positionieren. Sie bekämen mehr Freiraum in der Gestaltung ihrer betrieblichen Abläufe bei gleichzeitiger Möglichkeit zur Spezialisierung und Haftungsbeschränkung. Das System von Standardisierungsausschüssen, Registrierungspflicht und Zertifizierungsmöglichkeit für landwirtschaftliche Tätigkeiten würde eine angemessene Partizipation der Marktteilnehmer bei der Standardisierung erlauben. Für die genauere Ausgestaltung des „Baukastensystems“ könnte die EU auf die Erfahrung der Mitglieder der neu zu schaffenden Standardisierungsorganisationen zurückgreifen, die mit Vertretern der jeweiligen fachkundigen Kreise besetzt sein sollten.

Eine Umstellung der Regulierungsregimes des Agrarsektors auf prinzipienbasierte Regulierung könnte auch das Versprechen einlösen, dass die Direktzahlungen der Ersten Säule der GAP dabei helfen, in der EU ein höheres Niveau des Umwelt- und Verbraucherschutzes im Vergleich zu den Wettbewerbern von außerhalb der EU zu ermöglichen. Die von den Standardisierungsausschüssen erarbeiteten Standards lassen sich direkter mit Schätzungen des typischen betrieblichen Aufwands verknüpfen als etwa ein Umweltzustandsindikator. Insofern ließen sich auch die eventuellen Mehrkosten der ordnungsrechtlich festgeschriebenen Minimalstandards im Vergleich zur Importkonkurrenz von außerhalb der EU, die gegebenenfalls eine pauschale Basisprämie für alle landwirtschaftlichen Betriebe rechtfertigen könnten, vergleichsweise systematisch und transparent ableiten. In jedem Fall wäre eine solche pauschale Basisprämie bei prinzipienbasierter Regulierung mindestens so systematisch mit den regulatorischen Anforderungen verknüpft wie im derzeitigen Cross-Compliance-System. Dessen maßnahmenorientierter Ansatz und hoher administrativer Aufwand würden jedoch durch ein erfolgs- und haftungsorientiertes System ersetzt.

Insgesamt könnte die Umstellung auf das System einer prinzipienbasierten Regulierung für den Agrarsektor also zu einer erheblichen Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Natur-, Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzes bei gleichzeitiger Verminderung der administrativen Komplexität führen. Eine weitere Ausarbeitung des Ansatzes erscheint vielversprechend.

8.6 Bewertung der Optionen

Die Optionen 1 bis 3 zeigen alternative strategische Entwicklungsrichtungen der Agrarpolitik auf, die dazu beitragen könnten, dass sich die deutsche Agrarwirtschaft dem Leitbild einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft annähert. In Option 1 dienen die betrieblichen Direktzahlungen als Hebel, die Naturschutz- und Umweltleistungen in der EU flächendeckend zu verbessern. Der wichtigste Mechanismus ist hier die Erhöhung der Anforderungen zunächst im Greening

und perspektivisch eventuell auch im GLÖZ. In Option 2 werden Verbesserungen der Naturschutz- und Umweltqualität vor allem durch zusätzliche und anspruchsvollere freiwillige Leistungen im Rahmen von AUK-Maßnahmen erbracht, für die durch Reduktion der Direktzahlungen mehr Mittel zur Verfügung stehen. Hinzu kommt ein möglicher Naturschutz- und Umwelt-Mehrwert der Greening-Maßnahmen, wenn diese national oder regional und damit angepasster programmiert würden. Option 3 integriert das System von Direktzahlungen, freiwilligen Maßnahmen und Ordnungsrecht zu einem aufeinander aufbauenden Stufensystem. Verbesserte Naturschutz- und Umweltleistungen werden hier angestrebt durch die Kombination verpflichtender Auflagen, flächendeckender Zahlungen zur Honorierung von landschaftlicher Vielfalt, standortbezogener Zahlungen zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in von großflächiger Aufgabe bedrohten Gebietskulissen, flächendeckender freiwilliger „hellgrüner“ Maßnahmen sowie regional/standörtlich angebotener freiwilliger „dunkelgrüner“ AUK-Maßnahmen.

Eine vergleichende Bewertung kann an dieser Stelle lediglich abschätzenden Charakter haben. Denn sowohl die politische Zustimmungsfähigkeit wie die tatsächlichen Effekte der strategischen Optionen hängen von ihrer Ausgestaltung im Detail ab. An dieser Stelle werden die oben dargestellten Befunde im Hinblick auf die Machbarkeit, die Effektivität hinsichtlich der Erreichung von Natur- und Umweltschutzziele sowie die Implikationen und Akteurskoalitionen in vergleichender Absicht verdichtet.

8.6.1 Machbarkeit

Option 1 stellt eine inkrementelle Weiterentwicklung des bisherigen Entwicklungspfad der GAP dar, bei dem die etablierten politischen Instrumente im Zeitablauf anspruchsvoller ausgestaltet werden. Konsequenter fortgeführt, eröffnet sie die Perspektive eines kumulativen Paradigmenwechsels zu einer nachhaltigen, multifunktionalen Landwirtschaft.

Bei Option 2 handelt es sich zunächst zwar ebenfalls um eine Weiterentwicklung der bisherigen GAP, die Rückführung der Direktzahlungen und das hohe Gewicht national und regional programmierter Maßnahmen stellen jedoch erhebliche Veränderungen dar. Die starke Dezentralisierung der Ausgestaltung der Maßnahmen erfordert, dass in den nationalen und regionalen Implementationsprozessen die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in eine starke Position gebracht werden. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der Greening-Maßnahmen zeigen, dass hier Vorkehrungen zu treffen wären, um einer möglichen „Verwässerung“ entgegenzuwirken sowie der Präferenz der Verwaltungen für einfache, bekannte Maßnahmen mit planmäßigem Mittelabfluss und geringem Anlastungsrisiko Rechnung zu tragen. Dabei käme den Notifizierungsverfahren eine wesentliche Bedeutung zu. Ein Erfolg dieser Strategie setzt außerdem voraus, dass die durch den Abbau der Direktzahlungen frei werdenden Mittel in erheblichem Umfang in natur- und umweltorientierte Maßnahmen und Programme fließen. Der Sicherung der dafür

zur Verfügung stehenden Mittel kommt bei dieser Option erhebliche Bedeutung zu, insbesondere auch dann, wenn die AUK-Maßnahmen kofinanziert werden müssten. Die regionale und ggf. lokale Programmierung kann zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeuten.

Option 3 läuft auf eine Überwindung der historisch kontingenten Zwei-Säulen-Architektur der GAP hinaus. Sie ersetzt das „Gießkannensystem“ durch ein mehrstufiges System leistungsbezogener Honorierung der einzelbetrieblich erbrachten ökologischen Leistungen. Die Förderungsstruktur knüpft am bestehenden System der Agrarverwaltung an, nutzt aber konsequent Fernerkundung und GIS-Technologien zur Verwaltungsvereinfachung. Dies setzt aber eine wissenschaftliche Begründung der Algorithmen für die EU-weite Kompensierung von Standortnachteilen und Honorierung landschaftlicher Vielfalt sowie eine proaktive Regelung eventueller Datenschutz-Probleme voraus. Die Option erfordert also eine intensive konzeptionelle Vorbereitung.

8.6.2 Effektivität und Effizienz

Es ist plausibel, dass Option 1 zu deutlichen Verbesserungen im Natur- und Umweltschutz beiträgt, wenn das Greening anspruchsvoller wird. Allerdings verspricht diese Option eine lediglich inkrementelle Verbesserung der Probleme der mangelnden Zielgenauigkeit und der Überkompensierung der derzeitigen Direktzahlungen.

Option 2 hat ein großes Potenzial, durch Verschiebung der Finanzmittel von den Direktzahlungen zu stärker zielorientierten Maßnahmen die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Allerdings besteht die Gefahr, dass Betriebe mit hohen Opportunitätskosten für Agrar- und Umweltleistungen aus allen freiwilligen Programmen, inklusive GLÖZ und Greening, aussteigen. Daher kommt in dieser Option einer wirksamen Ausgestaltung und Implementation der Mindeststandards des Natur- und Umweltschutzes im ordnungsrechtlichen Rahmen eine besondere Bedeutung zu. Dennoch könnte es in dieser Option zu Verschlechterungen des Natur- und Umweltzustands vor allem in hoch produktiven Regionen kommen, wenn hier nicht attraktive Alternativen angeboten werden. Bei entsprechender Mittelausstattung kann in dieser Option aber der Aspekt der Leistungserbringung in Intensivregionen besser adressiert werden als bisher. Außerdem könnten die Koordinierungsmöglichkeiten verbessert werden. Letztlich hängt die Realisierung des Effektivitäts- und Effizienzpotenzials der Option 2 von einer Vielzahl dezentraler Entscheidungen im Implementationsprozess ab.

Option 3 könnte bei guter Vorbereitung und systematischer Umsetzung das höchste Potenzial zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz im Sinne der Ziele des Natur- und Umweltschutzes haben. Das aufeinander aufbauende System von verpflichtenden Anforderungen sowie allgemeinen und regionspezifischen freiwilligen Maßnahmen (mit gestaffelter finanzieller Kompensation) ermöglicht eine zielgenaue Programmierung. Die neuartigen Prämien zum Erhalt der Landschaftsvielfalt würden direkt an einem wesentlichen Ziel der Politik für den ländlichen Raum

ansetzen und zugleich die Voraussetzungen für den Schutz der biologischen Vielfalt flächendeckend verbessern.

Im Ergebnis sind Differenzierungen der von den Betrieben erbrachten Leistungen innerhalb einer Region sowie die Nicht-Teilnahme von Betrieben in intensiv genutzten Regionen an freiwilligen Maßnahmen wahrscheinlich. Daher kommt auch hier den gesetzlichen Mindeststandards und ihrer Durchsetzung große Bedeutung zu. Vorbehaltlich der Ergebnisse von Machbarkeitsstudien ist anzunehmen, dass der Kontroll- und Verwaltungsaufwand deutlich geringer sein könnte als in Option 2, vor allem wenn freiwillige Maßnahmen grundsätzlich über einen mehrjährigen Zeitraum vereinbart würden.

8.6.3 Akteurskoalitionen

Option 1 verbleibt durch den inkrementellen Ansatz im Rahmen des derzeitigen agrarpolitischen Pfads. Dies begrenzt die Ungewissheit für alle Beteiligten, insbesondere die landwirtschaftlichen Betriebe und die mit der Implementierung betrauten Verwaltungsapparate. Hinter dieser Option könnte sich daher eine moderate Reformkoalition bilden, wenn die Nutznießer der Direktzahlungen den Eindruck gewinnen, dass erhöhte Gegenleistungen notwendig sind, um deren Fortführung gesellschaftlich zu legitimieren.

Option 2 folgt mit dem Ansatz, die Zweite Säule der Agrarpolitik auf Kosten der Ersten Säule zu stärken, einer langjährigen Forderung vieler Vertreter des Natur- und Umweltschutzes. Von dieser Seite wird allerdings auch die Bedeutung der Direktzahlungen betont, um eine Aufrechterhaltung der Landwirtschaft an Marginalstandorten und – über Cross Compliance und Greening – Verbesserungen in den Intensivregionen zu erreichen. Option 2 sieht für beide Ziele Ansätze vor, die zielgenauer und effizienter sein könnten. Die erhöhten nationalen und regionalen Gestaltungsspielräume könnten für viele Akteure in den Mitgliedstaaten attraktiv sein. Sie werden auch von vielen Umweltverbänden sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gefordert. Die Unsicherheiten über die Instrumentierung und die Verteilungswirkungen sowie die konsequentere Kopplung von Zahlungen an nachweisbare Gegenleistungen könnten zu Widerständen aus den Reihen der Agrarwirtschaft führen.

Option 3 würde die deutlichste Transformation der bisherigen Agrarpolitik darstellen. Sie könnte für eine Koalition aus Agrarwirtschaft einerseits und Natur- und Umweltschutz andererseits attraktiv sein, wenn es gelingt, überzeugend glaubhaft zu machen, dass die angestrebten Vereinfachungen der Verwaltungsabläufe tatsächlich erreicht und die Bewertung einer Reihe von Umweltleistungen über GIS-gestützte Daten fachlich begründet werden können. Solange die Verteilungswirkungen dieser Option nicht klar sind, ist jedoch mit erheblichen politischen Widerständen zu rechnen. Eine detaillierte Operationalisierung der konzeptionellen Grundlagen, Studien zur Machbarkeit und den Effekten sowie ggf. begleitende Instrumente zur Kanalisierung der Verteilungseffekte zwischen Mitgliedstaaten und Regionen dürften daher wesentlich sein, um die notwendige politische Unterstützung zu gewinnen, diese Option auf die Reformagenda zu setzen.

8.7 Fazit

Die Formulierung von drei strategischen Entwicklungsoptionen für die Agrarpolitik diente dazu, den möglichen Handlungsraum für die weitere Entwicklung der Agrarpolitik in verdichteter Weise zu beschreiben. Eine frühere Fassung der drei Optionen wurde der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe Ende Juli 2016 vorgelegt. Die Priorisierung einer dieser Optionen stellte eine politische Aufgabe dar. Die wissenschaftliche Analyse der Voraussetzungen und Implikationen kann dabei zwar die Wissensgrundlagen einer solchen Entscheidung verbessern, diese aber nicht in die Sphäre einer wertfreien Expertenhandlung transferieren. Daher war es im Ablauf des Projekts von großer Bedeutung, dass die Auswahl derjenigen Option, die der Formulierung der Politikpapiere zugrunde gelegt werden sollte, durch die Auftraggeber vorgenommen wird.

Nach ausgiebiger Diskussion votierte die Projektbegleitende Arbeitsgruppe im September 2016 dafür, die Option 3 zur Grundlage des Policy-Papers (Kap. 2) zu machen. Im Verlauf der Erarbeitung dieser Papiere wurde die ausgewählte Option weiter kondensiert und verdichtet. Die „neue Architektur“ für die Agrarpolitik, die im Policy-Paper vorgeschlagen wird, basiert daher auf Option 3, ist aber zugleich eine Weiterentwicklung und stärker politikorientierte Profilierung.

Mit der Formulierung der strategischen Handlungsoptionen und der Politikpapiere waren die Aufgaben des Projekts abgeschlossen. Die folgende Schlussbetrachtung reflektiert den Verlauf und die Ergebnisse des Projekts und formuliert Desiderata für die weitere Forschung.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

