

Zahlungen für Landwirte an gesellschaftliche Leistungen koppeln! - Ein Kommentar zum aktuellen Stand der EU-Agrarreform

Lakner, S., C. Holst, B. Brümmer, S. von Cramon-Taubadel,
L. Theuvsen, O. Mußhoff und T. Tschardtke

Datum: 06. Mai 2013

Die Verhandlungen über eine neue Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) gehen aktuell in ihre entscheidende Phase. Nachdem die Kommission unter Federführung von Agrarkommissar Dacian Cioloş einen Reformvorschlag vorgelegt hatte (Europäische Kommission 2011a), haben das EU-Parlament am 13. März 2013 und der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) am 18./19. März 2013 Änderungsvorschläge verabschiedet. Vertreter aller drei Institutionen werden von April bis Juni im sog. „Trilog“ eine finale Fassung der Reform verhandeln. Da der EU-Gipfel am 7./8. Februar 2013 auch einen EU-Haushalt für den Zeitraum 2014-2020 verabschiedet hat, sind die wichtigsten Grundzüge der anstehenden GAP-Reform absehbar. Es stellt sich die Frage, ob die jährlichen Ausgaben für die GAP von rund 55 Mrd. € (42% des EU-Haushalts 2012) weiterhin hauptsächlich der Einkommensstützung von Landwirten dienen oder auch an gesellschaftliche Leistungen, insbesondere an zusätzliche Umweltleistungen, gekoppelt werden.

Im Januar 2012 haben Göttinger und Witzenhäuser Wissenschaftler eine ausführliche gemeinsame Bewertung der Reformvorschläge der Europäischen Kommission abgegeben (Lakner et al. 2012a). Im Zuge des Besuchs des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Göttingen am 6. Mai 2013 erscheint der Zeitpunkt günstig, den aktuellen Fortgang der Reform erneut zu bewerten und erste Schlussfolgerungen für die ggf. vorgesehene Zwischenevaluierung der Reform (voraussichtlich 2018)¹ sowie für die nächste Reform 2020 zu ziehen. Bei dieser Bewertung gehen wir von 4 Thesen aus:

1.) Das Greening der Direktzahlungen wird kaum Umweltwirkung entfalten.

Die Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation von Interventionspreissenkungen war ursprünglich eine wichtige Voraussetzung für die fundamentalen Reformen der GAP seit 1992, auch um Bestandsschutz für die im Vertrauen auf das politische Versprechen hoher Agrarpreise getätigten Investitionen in der Landwirtschaft zu gewährleisten. Dieses Argument ist 20 Jahre nach der ersten Reform nicht mehr überzeugend, insbesondere angesichts der hohen Agrarpreise in den letzten fünf Jahren und der Überwälzung der Direktzahlungen an die Bodeneigentümer. Mit dem Konzept des Greenings verfolgt die Kommission das Ziel, 30% der Direktzahlungen als Gegenleistung für die Einhaltung konkreter Umweltauflagen zu

¹ Sowohl EU-Parlament als auch Ministerrat haben eine Evaluierung der Reform in 2018 vorgeschlagen.

gewähren. Nach dem Willen der Kommission soll deshalb nunmehr das Konzept des „Greenings“ als Begründung für die Fortführung des Systems der Direktzahlungen dienen.

Als Elemente des Greenings sind im Reformentwurf die Maßnahmen *Anbaudiversifizierung* (Art. 30), *Erhalt von Dauergrünland* (Art. 31) und *Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen* (Art. 32)² vorgesehen. Bereits aus der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission (2011b) geht hervor, dass nur bei einem geringen Teil der Betriebe Anpassungsbedarf besteht, um die Kriterien *Anbaudiversifizierung* und *Erhalt von Dauergrünland* einzuhalten (Europäische Kommission 2011b)³. Allerdings wird die Bereitstellung von 7% *ökologischer Vorrangflächen* je Betrieb zu Veränderungen führen: Die Europäische Kommission (2011b) geht davon aus, dass annähernd die Hälfte aller europäischen Betriebe von dieser Maßnahme mit Kosten betroffen sein wird. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen andere Berechnungen für Deutschland (Heinrich 2012, Lakner et al. 2012b). Viele der von der Kommission vorgeschlagenen Greening-Maßnahmen werden durch die Beschlüsse von Parlament und Ministerrat abgeschwächt (siehe Tabelle im Anhang).

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von 2011, 7% ökologisch wertvolle Lebensräume (wie z. B. Hecken, Brachland und ungenutzte Ackerrandstreifen) in jedem Betrieb zu erhalten bzw. zu schaffen, wäre eine europaweit wirksame Maßnahme gegen das Aussterben typischer Arten unserer Kulturlandschaften gewesen – auch im Sinne etwa der EU-Biodiversitätsstrategie von 2012, der deutschen Biodiversitätsstrategie und des Bundesnaturschutzgesetzes. Allerdings ist auch darauf aufmerksam gemacht worden, dass Greening-Maßnahmen in der 1. Säule zwar als effektiv, jedoch nicht unbedingt als effizient zu beurteilen sind (Heinrich et al. 2013). Zwar ist den Vorschlägen der Kommission ein gewisses Potenzial einer Umweltwirkung⁴ (bei weiterem Konkretisierungsbedarf) attestiert worden (KLU 2012, SRU 2013, Bureau 2013)⁵, doch wird von vielen Experten ein eher geringer Nettoeffekt durch die Greening-Maßnahmen insgesamt erwartet (z. B. Westhoek et al. 2012), weil die Greening-Maßnahmen keineswegs vollständig auf die Herausforderungen im Umweltbereich ausgerichtet sind (Lakner et al. 2012a) und es zu deutlichen Mitnahmeeffekten durch Betriebe in der 1. Säule kommen kann (Matzdorf 2011, Heinrich et al. 2013). Von einigen Autoren und Fachverbänden wird daher schon länger eine Stärkung der 2. Säule gefordert (DLV 2010,

² Die Artikel beziehen sich auf den Kommissionsvorschlag für eine Verordnung mit Vorschriften über die Direktzahlungen (Europäische Kommission 2011a).

³ Die Kommission geht davon aus, dass für 92% der Betriebe in der EU durch die *Anbaudiversifizierung* keine Kosten entstehen. Ebenso wird die Maßnahme *Erhalt von Dauergrünland* für 84,4% der Betriebe in der EU keine finanziellen Folgen haben (Europäische Kommission 2011b: S. 9 u. 17).

⁴ v.a. durch die Maßnahme der ökologischen Vorrangfläche

⁵ Bureau (2013) weist auf Erfahrungen mit den sog. „ökologischen Ausgleichsflächen“ hin, die in der Schweiz bereits seit 1988 als Begründung von Direktzahlungen dienen. Die ökologischen Ausgleichsflächen in der Schweiz enthalten jedoch auch Grünland. Teilweise dürften diese eine ähnliche Wirkung wie die geplanten ökologischen Vorrangflächen der EU haben. Allerdings ist die Wirkung dieser Maßnahme auf die Artenvielfalt gemischt, denn seltene Arten profitieren eher wenig von diesen Ausgleichsflächen (Herzog et al. 2005). Daneben wirken sich verschiedene Biotoptypen unterschiedlich auf die Artenvielfalt aus (Bureau 2013).

Grajewski et al. 2011, Isermeyer 2012, Isermeyer & Weingarten 2012, Lakner et al. 2012b, Heinrich et al. 2013).

Schließlich haben sich einige Fachverbände aktuell sehr kritisch zu den Beschlüssen von EU-Parlament und Ministerrat geäußert und erwarten von einem „*abgeschwächten Greening*“ kaum noch Effekte (Society for Conservation Biology 2013, Birdlife International 2013). Wenn laut Parlamentsbeschluss als Einstieg nur 3% ökologische Vorrangfläche (mit vielen Ausnahmen, vgl. Tabelle im Anhang) vorgesehen sind, die zudem auch noch unter bestimmten Bedingungen der Produktion dienen können, droht die Chance vertan zu werden, dem steten Verlust an Artenvielfalt im ländlichen Raum entgegen zu wirken. Die Fachliteratur zeigt, dass Biodiversitätsschutz großräumig angelegt werden sollte, um Lebensräume zu vernetzen und um die regional sehr unterschiedlichen Lebensgemeinschaften erhalten zu können (Tschardt et al. 2012). Wir vermuten daher, dass vom Greening insgesamt kaum zusätzliche positive Umwelteffekte ausgehen werden. Mit den Beschlüssen von EU-Parlament und Ministerrat wird die Chance vertan, über die ökologische Vorrangfläche effektiv dem steten Verlust an Artenvielfalt im ländlichen Raum entgegen zu wirken.

Es ist damit auch mehr als fraglich, ob das Konzept des Greenings als überzeugende Begründung für eine Fortführung der Direktzahlung über 2013 hinaus dienen kann.

2.) Der eingeschlagene Pfad der Liberalisierung seit 1992 wird nicht fortgeführt.

Bis 1992 war es das oberste Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, den Landwirten Mindestpreise für ihre Produkte zu garantieren, die deutlich über den internationalen Preisen liegen (Tangermann & von Cramon-Taubadel 2013). Diese stimulierten die Produktion und führten zu hohen Überschüssen. Butterberge und Milchseen bleiben als Stichwörter in Erinnerung und konnten nur mit Hilfe massiver Exportsubventionen auf den Weltmärkten abgesetzt werden. Ernste ökonomische Verzerrungen und Konflikte mit Handelspartnern waren die unvermeidliche Konsequenz.

Durch eine Reihe agrarpolitischer Reformen ab 1992 wurde die Preisstützung in der EU substantiell abgebaut. Als Kompensation für die Absenkung der politisch gesetzten Inlandspreise erhielten landwirtschaftliche Betriebe fortan Direktzahlungen, die tendenziell weniger volkswirtschaftlichen Schaden anrichten als das Preisstützungssystem der Jahrzehnte zuvor. Die meisten Direktzahlungen sind dabei seit Umsetzung der sog. „Fischler-Reform“ (2005) von der Produktionsmenge entkoppelt; d. h. Landwirte müssen nicht produzieren, um sie zu erhalten. Dadurch sind ihre Produktionsentscheidungen weniger verzerrt und die EU kann Agrarprodukte überwiegend ohne Subventionen exportieren.

Die Einführung von Direktzahlungen mit dem Hauptziel der Kompensation war eine zentrale Voraussetzung für die Preissenkungen der „MacSharry-Reform“ (1992). Die Kompensation für eine Preissenkung in 1992 ist heute als Argument für Direktzahlungen jedoch nicht mehr überzeugend. Wie oben dargelegt, stellen die Greening-Maßnahmen in der aktuell diskutier-

ten Form ebenfalls keine überzeugende Begründung für Direktzahlungen dar, weil hierdurch nur geringe zusätzliche Umweltwirkungen zu erwarten sind. Eine logische Fortsetzung des 1992 eingeschlagenen Reformpfades wäre demnach eine graduelle Absenkung und letztlich ein Auslaufen der Direktzahlungen während des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020.

Anstatt dem Pfad der letzten Reformen zu folgen, hat die EU-Kommission jedoch Vorschläge unterbreitet, die im Wesentlichen auf eine Konservierung der Höhe und Struktur des GAP-Budgets abzielen. Des Weiteren beinhalten diese Vorschläge sogar Elemente, die gemessen an den früheren Reformen als Rückschritte bezeichnet werden können. So sollen die Mitgliedstaaten etwa Teile ihrer jährlichen nationalen Obergrenzen weiterhin an die Produktion koppeln können. Vieles deutet zudem darauf hin, dass der Trilog zwischen Kommission, Ministerrat und Parlament zu weiteren Rückschritten führen wird. So wird z. B. die für 2015 geplante Abschaffung der Zuckerquote derzeit in Frage gestellt; der Ministerrat schlägt eine Verlängerung dieser Marktordnung bis 2017, das EU-Parlament sogar bis 2020 vor.

3.) Viele Details sollen nach der Reform durch die EU-Mitgliedsstaaten geregelt werden. Dieser Verweis an die Nationalstaaten erfolgt aus sachfremden Argumenten und dient hauptsächlich der Vermeidung von Interessenskonflikten bei der Kompromissfindung.

Bei genauer Analyse der Änderungsvorschläge von EU-Parlament und Ministerrat fällt auf, dass in vielen Details auf die Regelungskompetenz der EU-Mitgliedstaaten verwiesen wird. Diese Entwicklung hatte sich bereits im Juni 2012 mit dem sog. „Menü-Papier“ des Minister Rates angedeutet, in dem zahlreiche Wahlmöglichkeiten für die nationalen Regierungen bei Greening-Maßnahmen vorgeschlagen wurden. Nach den Beschlüssen von EU-Parlament und Ministerrat können die Nationalstaaten z. B. Betriebe vom Greening ausnehmen, die nach einem nationalen Umweltzertifizierungssystem geprüft wurden (Hart & Menadue 2013). Die Anwendung der Kappung der Direktzahlungen und die Kopplung von bis zu 10% der Direktzahlungen⁶ sollen von den nationalen Regierungen entschieden werden. Auch die Modulation von Geldern von der 1. Säule in die 2. Säule oder umgekehrt kann von den EU-Mitgliedsstaaten gestaltet werden.

Der häufige Verweis auf die nationalen Regelungskompetenzen deutet zunächst darauf hin, dass sich die Beteiligten in Parlament und Rat nicht auf einheitliche Standards z. B. bei den Greening-Maßnahmen oder bei der Kappung einigen konnten. Die Wirkung dieser Beschlüsse trägt jedoch nicht zu einem Gelingen der Reform bei. Im schlimmsten Fall könnten die nationalen Agrarministerien die Spielräume beim Greening nutzen, um für den nationalen Agrarsektor möglichst niedrige Umwelanforderungen vorzuschreiben. Es würde somit ein Wettbewerb um die geringsten Greening-Erfordernisse auf nationaler Ebene entstehen, was die Wirkung der Reform insgesamt weiter verwässern könnte. Auf ähnliche Weise könnten natio-

⁶ Im Vorschlag von Parlament und Rat variieren die Kopplungssätze von 7% bis 18%, siehe Tabelle im Anhang.

nale Regierungen dem eigenen Agrarsektor durch gezielte Kopplung Wettbewerbsvorteile verschaffen, was dem Prinzip der Entkopplung entgegenwirken würde.

Der Verweis auf die Regelungskompetenz der Mitgliedsstaaten weist auf ein grundsätzliches Problem hin, nämlich auf welcher Ebene über Agrarpolitik entschieden werden *soll*. Es wäre im Sinne der Subsidiarität durchaus denkbar, dass Teile der Agrarpolitik von den nationalen Regierungen beschlossen werden und ein weitaus geringerer Teil der Agrarpolitik in Brüssel entschieden wird. Dies könnte evtl. sinnvoll sein, weil die Präferenzen der Bevölkerung in den Nationalstaaten z. B. hinsichtlich des gesellschaftlich gewünschten Stützungslevels der Landwirtschaft sowie hinsichtlich der Einkommensverteilung unterschiedlich sind.

Ein wichtiges Argument für die nationalen Regierungen, das Stützungslevel für die Landwirtschaft EU-weit so beizubehalten, ist typischerweise die Nettoempfängerposition vieler Länder⁷. Wenn durch eine Reform im Agrarhaushalt gekürzt würde, würden viele EU-Staaten netto weniger (Agrar-) Zahlungen durch die EU empfangen, was tendenziell zum Erhalt des Status Quo beiträgt. Würde z. B. ein Teil der Einkommenstransfers an die Landwirtschaft auf nationaler Ebene entschieden, so würde dieses (sachfremde) Argument wegfallen und man könnte sich evtl. an den tatsächlichen Präferenzen der Bevölkerung orientieren.

Andererseits könnte eine stärkere Renationalisierung von Agrarpolitiken zu einem „Subventionswettbewerb“ zwischen den EU-Ländern führen, was evtl. die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben in einem Land mit hohen Einkommenstransfers (selbst bei entkoppelten Transfers) erhöhen könnte. Diese Bedenken werden daher zu Recht als Hauptargument für eine EU-weit einheitliche Agrarpolitik angeführt, auch wenn dieses Szenario in Zeiten der Schuldenkrise nicht so wahrscheinlich erscheint. Daneben würde eine Renationalisierung dem GAP-Prinzip der „finanziellen Solidarität“ widersprechen und evtl. die Einheitlichkeit bei den Wettbewerbsbedingungen in Frage stellen.

Ein Argument für eine Entscheidung auf europäischer Ebene könnte der sog. „Europäische Mehrwert“ sein. So ließe sich z.B. die Gemeinsame Agrarpolitik in Zukunft über den Europäischen Mehrwert begründen, der zusätzliche öffentliche Güter schafft, die bei einer reinen Addition der nationalen Agrarpolitiken nicht entstehen würden. In diesem Sinne könnten agrarpolitische Maßnahmen auf EU-Ebene entschieden werden, deren Wirkungen überregional sind und die in irgendeiner Form „Europäischen Charakter“ haben. Es gibt einige Beispiele für solche Politiken wie die europaweit einheitliche Definition des Ökolandbaus, die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (Europäische Kommission 2000) und die Fauna-Flora-Habitat (FFH-) Richtlinie (Europäische Kommission 1992).⁸

⁷ Für die Gemeinsame Agrarpolitik wurde über die Jahre ein hochkomplexes System von Zahlungsströmen und Rabatten zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union entwickelt, das am Ende zu Brutto- und Netto-Zahler-Positionen einzelner Länder führt und für den Bürger weitgehend intransparent ist.

⁸ Tatsächlich nimmt die Kommission in ihrem Reform-Entwurf auch Bezug auf die FFH- und die WRRL, allerdings gibt es z. B. in Deutschland im Bereich FFH Umsetzungsdefizite (Kreiser 2012).

Das Verhandlungsergebnis deutet darauf hin, dass zumindest die nationalen Präferenzen stark voneinander abweichen und es wäre eine Überlegung wert, zumindest die Entscheidung über die Einkommenstransfers der 1. Säule auf die nationale Ebene zu übertragen, da auf nationaler Ebene die Einkommen und die Vermögen in der Landwirtschaft sowie auch die von Bürgern und Steuerzahlern als „gerecht“ wahrgenommenen Einkommensverteilungen den Politikern eher bekannt sein dürften. Diese Argumente sprechen durchaus für einen nationalen Anteil an Einkommenstransfers an die Landwirtschaft.

Insgesamt hätte eine Renationalisierung sowohl Vor- als auch Nachteile und es soll an dieser Stelle keineswegs einseitig für eine Renationalisierung plädiert werden. Auch eine gezielte Flexibilisierung im Rahmen der GAP kann durchaus sinnvoll sein. Die aktuelle Reform zeigt jedoch die unterschiedlichen nationalen Präferenzen im Bereich der Agrarpolitik, die eine überzeugende Reform im Moment erschweren. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die vorgesehenen Flexibilisierungen von EU-Parlament und Ministerrat gezielt eingesetzt werden und sich sachlogisch begründen lassen. Der Verweis an die Regelungskompetenz der Nationalstaaten erfolgt hauptsächlich, um Konflikte zwischen nationalen Interessen auszuklammern und so eine Einigung zu erzielen. Eine überzeugendere GAP-Reform hin zu einer effizienten und an öffentlichen Gütern orientierten europäischen Agrarpolitik wird 2020 nur gelingen, wenn die Akteure von Kommission, Ministerrat und EU-Parlament sich über die wichtigen Grundfragen auf der Basis von Sachargumenten einigen und nicht jedes Detail aus sachfremden Gründen an die Nationalstaaten delegieren.

4. Bund und Länder sollten durch die Nutzung nationaler Spielräume eine stärker zielorientierte Agrarpolitik in Deutschland verfolgen.

Die Beschlüsse von EU-Parlament und Ministerrat zu mehr Flexibilisierung bedeuten allerdings auch größere Spielräume für Bund und Länder. Bund und Länder können somit durch die zusätzliche Flexibilität die nationale Regelungskompetenz nutzen, um die Agrarpolitik zumindest in Deutschland effizient umzusetzen. Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

⇒ Finanzieller Ausbau und Reform der 2. Säule

Die sich abzeichnenden Möglichkeiten zur Umschichtung von Geldern zwischen den Säulen bieten die Gelegenheit (Ribbe 2012, Baldock & Hart 2013), die Umsetzung der Reform im Sinne der oben diskutierten Gesichtspunkte hin zu gezielten Maßnahmen zu orientieren, die anstelle eines eher diffusen Einkommenstransfers zu Landwirten und Bodeneigentümern tatsächlich einen gesellschaftlichen Zielbeitrag leisten. Die Programme der ländlichen Entwicklung (2. Säule) bieten grundsätzlich die Möglichkeit einer zielorientierten und effizienten Politik. Gleichwohl sollen hier die altbekannten Probleme der 2. Säule nicht ausgeblendet werden (siehe z. B. das Gutachten des Europäischen Rechnungshofes 2011). Sicher wäre es nicht wünschenswert, die 2. Säule nur um ihrer selbst willen auszubauen, ohne dabei auf die Sinnhaftigkeit der in ihr verankerten Programme Rücksicht zu nehmen. Daher bietet die Neuauf-

lage der Richtlinie für ländliche Entwicklung (ELER) 2014-2020 die Chance für eine Reform der 2. Säule, bei der die in den Evaluationsberichten (Tiez 2007, Grajewski et al. 2010) dokumentierten Schwächen der 2. Säule bearbeitet werden und die Programme in Richtung von mehr Effizienz und Effektivität weiterentwickelt werden.

Es erscheint auch wichtig, wissenschaftliche Erfolgskontrollen der Umweltmaßnahmen für den Schutz der Artenvielfalt im Ländlichen Raum durchzuführen (Kleijn & Sutherland 2003), die grundsätzlich in ackerbaulich geprägten, strukturarmen Landschaften sehr viel effizienter erfolgen können (einen höheren Zusatznutzen bringen) als in strukturreichen Landschaften (Tschardt et al., 2005).

⇒ **Keine zusätzliche Degression durch die neue „Umverteilungszahlung“**

Die Möglichkeit, auf den ersten Hektaren eines jeden landwirtschaftlichen Betriebs eine höhere Summe pro ha zu zahlen, ist von Parlament und Ministerrat vorgeschlagen worden. Nach Vorschlag des Parlaments könnten für eine Fläche von bis zu 50 ha ein Zuschlag auf die Direktzahlung gewährt werden. Hierfür stünden auf Ebene des Mitgliedsstaaten höchstens 30% der nationalen Obergrenze zur Verfügung. Die Nutzung dieser Möglichkeit hätte eine stark degressive Wirkung, die aber immer noch weder einem effizienten Einkommenstransfer bei Bedürftigkeit noch einem wirksamen Anreiz zur Bereitstellung öffentlicher Güter gleichzusetzen ist. Vielmehr steht zu befürchten, dass damit vordergründig die Einkommensstützung als Rechtfertigung an Bedeutung gewinnt und damit mittelfristig das Auslaufen der Direktzahlungen noch weiter erschwert wird.

⇒ **Keine Re-Kopplung**

Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Flexibilität im Bereich der erneuten Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion sollte bewusst nicht genutzt werden. Eine solche würde ohne Frage zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten in Deutschland führen.

⇒ **Ende der Exportsubvention**

Ein Bereich, zu welchem die Brüsseler Institutionen im Zuge der Reform der GAP beredt schweigen, ist der Bereich der Agrarhandelspolitik. Dies ist wenigstens teilweise in der traditionellen Vorgehensweise begründet, nämlich generelle Agrarhandelsfragen nur im Zuge der WTO-Verhandlungen anzugehen. Dies mag in der Vergangenheit sinnvoll gewesen sein, ist es derzeit, im Lichte des Stillstands der WTO-Verhandlungen, aber eher nicht.

Literatur:

- Baldock, D. & K. Hart (2013): A greener CAP: Still within reach?, Kurzpapier des Institute for European Environmental Policy (IEEP), url: http://www.ieep.eu/assets/1183/Trilogue_Paper_-_April_2013_Final.pdf, letzter Zugriff 30.04.2013
- Birdlife International (2013): European Parliament vote falls short of real CAP reform, Pressemitteilung am 13.03.2013, url: http://www.birdlife.org/eu/pdfs/20130313PS_EPvoteCAPreform.pdf
- Bureau, J.-C. (2013): The biodiversity consequences of killing Ecological Focus Areas, <http://capreform.eu/the-biodiversity-consequences-of-the-killing-of-the-ecological-focus-area-measure-by-the-council-and-the-comagri/>, letzter Zugriff 30.04.2013

- Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2010): Entwicklung vielfältiger Kulturlandschaften - eine zentrale Aufgabe, Standpunkt des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege, Mai 2010, url: http://www.lpv.de/uploads/media/DVL-Pos_GAP_2013.pdf, letzter Zugriff 30.04.2013,
- Europäische Kommission (1992): Richtlinie 92/43/Europäische Wirtschaftsgemeinschaft des Rates vom 21. Mai 1992, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinien), Amtsblatt der EU L 206, 22.7.1992, S. 7
- Europäische Kommission (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt der EU L 327, 22.12.2000
- Europäische Kommission (2011a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(2011) 625 endgültig/2), url: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf, letzter Zugriff 06.01.2012
- Europäische Kommission (2011b): Impact assessment - Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 2D: Greening – Results of partial analysis on impact on farm income using FADN, Commission Staff working paper, Brussels, 20.10.2011 SEC(2011) 1153 final/2, url: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index_en.htm, letzter Zugriff 30.04.2013
- Europäische Rechnungshof (2011): Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen, Sonderbericht Nr.7/2011, Luxemburg, (doi:10.2865/41173) <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8772748.PDF>, letzter Zugriff am 06.01.2012
- Grajewski, R., B. Forstner, K. Bormann & T. Horlitz (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 – 2013, Evaluation im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Dez. 2010.
- Grajewski, R., M. Bathke, A. Bergschmidt, K. Bormann, W. Eberhardt, H. Ebers, B. Fährmann, B. Fengler, A. Fitschen-Lischewski, B. Forstner, W. Kleinhanss, H. Nitsch, B. Osterburg, R. Plankl, P. Raue, K. Reiter, N. Röder, A. Sander, T. Schmidt, A. Tietz, & P. Weingarten (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Okt. 2011, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 08/2011, Braunschweig, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn049621.pdf, letzter Zugriff 30.04.2013
- Hart K. & H. Menadue (2013) Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy (CAP), Institute for European Environmental Policy, UK, url: http://www.ieep.eu/assets/1181/Equivalence_mechanisms_for_greening_-_IEEP_report_to_EEB.pdf, letzter Zugriff 01.05.2013
- Heinrich, B. (2012): Calculating the Greening Effect – A case study approach to predict the gross margin losses in different farm types in Germany due to the reform of the CAP, Diskussionspapier Nr. 1205, des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August Universität Göttingen, März 2012, <http://purl.umn.edu/122840>, letzter Zugriff 26.04.2013
- Heinrich, B., C. Holst & S. Lakner (2013): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter? In: GAIA 22/1 (2013): S. 20-24, url: http://www.oekom.de/fileadmin/zeitschriften/gaia_leseproben/GAIA_1_2013_Heinrich.pdf, letzter Zugriff 30.04.2013
- Herzog, F., S. Birrer, J. Derron, P. Duelli, S. Pearson, L. Pfiffner & T. Walter (2005): Artenvielfalt im Kulturland: Welchen Beitrag leisten ökologische Ausgleichsflächen?, Hotspot (Zeitschrift des Forum Biodiversität Schweiz) Nr. 11, April 2005, url: http://www.biodiversity.ch/downloads/11_05_d.pdf, letzter Zugriff 30.04.2013
- Isermeyer, F. & P. Weingarten (2012): Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a10/anhoerungen/2012_10_22_GAP-Reform/Stellungnahmen/A-Drs_983-D-E_v_Th_nen_Institut.pdf
- Isermeyer, F. (2012): Erst die Mittel, dann das Ziel? - Wie sich die EU-Agrarpolitik in eine Sackgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann, S. 19-62 in Lange, J. (Hrsg.)(2012): Die Begründung der Gemeinsamen Agrarpolitik? Die kommende Reform der GAP, Rehbürg-Loccum 2012

- Kleijn, D. & W.J. Sutherland (2003) How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, 947-969.
- Kommission für Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) (2012): Die Legislativ-Vorschläge zur GAP-Reform – Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut genug, Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU), August 2012, url: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4217.pdf>, 30.04.2013
- Lakner, S. B. Brümmer, S. von Cramon-Taubadel, J. Heß, J. Isselstein, U. Liebe, R. Marggraf, O. Mußhoff, L. Theuvsen, T. Tschardtke, C. Westphal & G. Wiese (2012a): Der Kommissionsvorschlag zur GAP-Reform 2013 – aus Sicht von Göttinger und Witzenhäuser Agrarwissenschaftler(inne)n Diskussionsbeitrag 2012 des Göttinger Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, <http://purl.umn.edu/125284>, letzter Zugriff 30.04.2013
- Lakner, S., C. Holst & B. Heinrich (2012b): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU 2014 - mögliche Folgen des Greenings, In: Neues Archiv Niedersachsen 2012, Heft 2, S. 28-49, url: <http://purl.umn.edu/143508>, letzter Zugriff 30.04.2013
- Matthews, A. (2013): Implications of the European Council MFF agreement for the agricultural environment, <http://capreform.eu/implications-of-the-european-council-mff-agreement-for-the-agricultural-environment/>, letzter Zugriff 25.03.2013
- Kreiser, K. (2012): Auf dem Weg der Besserung?, Fortschritte und Hindernisse bei der Umsetzung der EU-2020- Strategie für die biologische Vielfalt – Periode 2010 bis 2012, Studie für den Naturschutzbund, url: <http://www.nabu.de/downloads/eu-biodivbericht2012.pdf>, letzter Zugriff 29.04.2013
- Ribbe, L. (2012): GAP Reform - Möglichkeiten der Direktzahlungsverordnung für mehr Umwelt- und Naturschutz in der 1. Säule, Hintergrundpapier von EuroNatur und BUND, nicht veröffentlicht.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2013): Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen, Kommentar zur Umweltpolitik Januar 2013 Nr. 11, SRU, Berlin, url: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_KzU_GAP.pdf;jsessionid=2A61BB627F605FEDBA5A16857EB642F0.1_cid325?_blob=publicationFile, letzter Zugriff 30.04.2013
- Society for Conservation Biology (2013): Recent rejection of necessary radical CAP farm subsidy reforms, Offener Brief an die Mitglieder von EU-Parlamentes und die Kommissare für Landwirtschaft und Umwelt, D. Ciołoş und J. Ptočnik, 03.April 2013, url: <http://euroconbio.blogspot.de/2013/04/recent-rejection-of-necessary-radical.html>, letzter Zugriff 30.04.2013
- Tangermann, S. & S. von Cramon-Taubadel (2013): Agricultural Policy in the European Union - An Overview, Diskussionspapier Nr. 1302, des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August Universität Göttingen,
- Tiez, A. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen, Landbauforschung Völknerode 315
- Tschardtke, T., A.-M. Klein, A. Kruess, I. Steffan-Dewenter & C. Thies (2005): Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity - ecosystem service management. *Ecology Letters* 8, 857–874.
- Tschardtke, T., J.M. Tylianakis, T.A. Rand, R.K. Didham, L. Fahrig, P. Batáry, J. Bengtsson, Y. Clough, T.O. Crist, C.F. Dormann, R.W. Ewers, J. Fründ, R.D. Holt, A. Holzschuh, A.M. Klein, D. Kleijn, C. Kremen, D.A. Landis, W. Laurance, D. Lindenmayer, C. Scherber, N. Sodhi, I. Steffan-Dewenter, C. Thies, W.H. van der Putten, C. Westphal (2012): Landscape moderation of biodiversity patterns and processes - eight hypotheses. *Biological Reviews* 87: 661–685.
- Westhoek, H., H. van Zeijts, M. Witmer, M. van den Berg, K. Overmars, S. van der Esch & W. van der Bilt (2012): An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020, Study of the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), url: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl2012-greening-the-cap-500136007.pdf>, letzter Zugriff 30.04.2013

Anhang: Vergleich der Positionen von Kommission, EU-Parlament und Ministerrat

Element	Kommission	EU-Parlament	Ministerrat
Greening Artikel 29 Bzw. Erwägung 26	30% der Direktzahlungen über Greening. Betriebe müssen Umweltauflagen einhalten: - Anbaudiversifizierung (ab 3 ha Ackerfläche) - Grünlanderhalt - Ökologische Vorrangfläche Art. 29, Abs. 4: Ökobetriebe sind ausgenommen	- Ökobetriebe sind ausgenommen - Ausnahmen bei besonderen geografischen Bedingungen und für Betriebe mit hohem Grünlandanteil sowie geringer Ackerfläche - Position zu Umwelt-Zertifizierungssysteme unklar. (Tendenz Nein).	- Nationalstaaten können „gleichwertige Maßnahmen“ für Greening definieren, z. B. äquivalente Agrarumweltmaßnahmen und Umweltzertifizierungssysteme - Ökobetriebe sind ausgenommen - Ausnahmen für Betriebe mit hohem Grünlandanteil
Kürzung bei Verstoß	30% der DZ (Greening-Komponente)	30% der DZ (Greening-Komponente)	30% der DZ (Greening-Komponente) + 7,5 % der DZ
Ökologische Vorrangfläche (EFA)	Kommission wird ermächtigt, nähere Details festzulegen, welche Art der Nutzung im Sinne des Umweltinteresses möglich ist	Flächennutzung im Umweltinteresse zur Idw. Erzeugung ohne Verwendung und Einsatz von Pestiziden oder Dünger möglich	Produktion auf Greening-Flächen möglich, „keine ungerechtfertigten Einkommensrückgänge durch Greening“
	Artikel 32: 7% der beihilfeberechtigten Betriebsfläche (außer Dauergrünland) als Ökologische Vorrangfläche (EFA)	- EFA erst ab 10 ha beihilfeberechtigten Betriebsfläche (außer Dauergrünland) - zunächst 3%, ab 2016 5%, nach Evaluierung 2017 evtl. Erhöhung auf 7%. - Flächen die im Zuge von Flurbereinigungsverfahren an die Öffentliche Hand veräußert wurden und zurückgepachtet wurden, werden für die Vorrangflächen anerkannt - Nationalstaaten können eine „regionale Umsetzung“ beschließen	- EFA erst ab 15 ha beihilfeberechtigten Betriebsfläche (außer Dauergrünland) - 5% ab 2015 und nach Evaluierung 2017 evtl. Anhebung auf 7% - Ausnahmen z. B. bei hohem Grünlandanteil, Waldflächen oder extensiven Sonderkulturen - Gemeinsame Umsetzung mit Nachbarbetrieben möglich, teilweise auch auf regionaler Ebene
Grünland-Erhalt	Artikel 31: Erhalt auf Betriebsebene, Umwandlung von 5% der Grünlandfläche möglich.	Erhalt des Grünlandanteils auf nationaler oder regionaler Ebene, Umwandlung von 5%, unter bestimmten Voraussetzungen sogar bis zu 7% der Grünlandfläche möglich	Erhalt des Grünlandes grundsätzlich auf einzelbetrieblicher Ebene (bis zu 5% Umwandlung möglich), Mitgliedstaaten können sich regionale Regelungen
Anbau-Diversität	Artikel 30: Ab 3 ha 3 Kulturen mit Hauptkultur nicht mehr als 70% und keine Kultur unter 5%.	Betriebsgrößen-spezifisch 10-30 ha Betriebsfläche mind. 2 Kulturen, keine mehr als 80% der Ackerfläche ab 30 ha mind. 3 Kulturen mit 1. Kultur max. 75% und die zwei wichtigsten Kulturen max. 95%	Betriebsgrößen-spezifisch 10-30 ha Betriebsfläche: 2 Kulturen, keine mehr als 75% der Ackerfläche Ab 30 ha: mind. 3 Kulturen, 1. Kultur max. 75%, die zwei wichtigsten Kulturen max. 95% Spezielle Ausnahmen, u. a. für Betriebe mit hohem Dauergrünlandanteil oder Flächentausch
Modulation (Flexibilität zwischen den Säulen)	Artikel 14: 10 % der festgesetzten nationalen Obergrenze können von der 1. in die 2. Säule verschoben werden, bestimmte Länder können 5 % der Finanzmittel der 2. Säule in die 1. Säule verschieben	15 % der festgesetzten nationalen Obergrenze können von der 1. in die 2. Säule verschoben werden, bestimmte Länder können 10 % der Finanzmittel der 2. Säule in die 1. Säule verschieben	15 % der festgesetzten nationalen Obergrenze können von der 1. in die 2. Säule verschoben werden (nicht kofinanzierungspflichtig), bestimmte Länder können 15 % der Finanzmittel der 2. Säule in die 1. Säule verschieben
Gekoppelte Direktzahlungen	Artikel 39: Für problematische Märkte können bis zu 5% der Zahlungen gekoppelt bleiben. Unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 10%	Bis zu 15% der nationalen DZ können gekoppelt werden; wenn 3% für Eiweißpflanzen verwendet werden, können bis zu 18% gekoppelt werden.	Bis zu 7% der DZ können gekoppelt bleiben, unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 12 %, falls bereits bisher auf das Instrument der gekoppelten Beihilfe zurückgegriffen wurde, in begründeten Einzelfällen sogar auch darüber hinaus

Quelle: eigene Darstellung