

Fit, fair und nachhaltig

Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik



Eine Studie im Auftrag des NABU-Bundesverbands

erstellt durch das

Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)

Dr. Rainer Oppermann, Anselm Fried, Natascha Lepp, Tobias Lepp

in Zusammenarbeit mit dem

Ingenieurbüro für Naturschutz und Agrarökonomie, Göttingen

Dr. Sebastian Lakner

November 2016



Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)



**Ingenieurbüro für Naturschutz
und Agrarökonomie, Göttingen**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung / Executive summary	3
1. Einführung.....	9
2. Landwirtschaft und Umwelt - Aktuelle Situation und Entwicklung in Deutschland	11
2.1. Wasser-, Boden- und Klimaschutz – Immissionen und Emissionen der Landwirtschaft...12	
2.2. Biodiversität in der Agrarlandschaft:	13
2.3. Grünland und nachwachsende Rohstoffe.....	15
2.4. Zwischenfazit: Landwirtschaft und Umwelt heute	16
3. Instrumente und Mechanismen der Agrar- und Umweltpolitik.....	18
3.1. Faktoren, die das Betriebseinkommen beeinflussen.....	18
3.2. Staatliche Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente auf Ebene von EU, Bund und Ländern.	18
3.3. Bewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik heute	20
3.4. Erkenntnisse aus den ersten „Greening-Jahren“	25
4. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik ab 2021	27
4.1. Grundlagen und Annahmen	27
4.2. Förderarchitektur	28
4.3. Die Förderelemente im Einzelnen	31
4.4. Erfolgsfaktoren für das GAP-Reformmodell-2021	36
5. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf die Landwirtschaft in Deutschland	38
5.1. Auswirkung des Reformmodells auf zwei modellhafte Betriebe (Ackerbaubetrieb und Grünlandbetrieb).....	38
5.2. Auswirkungen auf regionaltypische Betriebe in Deutschland.....	44
5.2.1. Ausgewählte Betriebstypen und Regionen	44
5.2.2. Definition Reformszenario und vier Anpassungsvarianten.....	47
5.2.3. Ergebnisse der Simulationsrechnung	49
5.3. Auswirkung des GAP-Reformmodells-2021 auf die Finanzen von EU, Bund und Ländern	51
5.3.1. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf EU- und Bundesebene	52
5.3.2. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf Landesebene	54
6. Ausblick und Weiterentwicklung	57
7. Quellenverzeichnis	58
8. Anhang 1: Anhangtabellen	67
9. Anhang 2: Berechnungsmethoden	76

Zusammenfassung / Executive summary

In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben sich zahlreiche Probleme im Natur- und Umweltschutz verschärft. Dies betrifft z.B. den Umbruch und die Intensivierung der Bewirtschaftung von Grünland, den anhaltend hohen Nährstoffeintrag in Gewässer, den steigenden Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Nutzungsintensivierung durch Bioenergie sowie einen Verlust an naturnahen Rückzugsräumen in der Agrarlandschaft. Gleichzeitig nimmt die biologische Vielfalt der Agrarlandschaft weiter ab, viele Vogel- und andere Tierarten sowie Pflanzenarten sind weiter im Rückgang begriffen.

Dies sind nicht nur Probleme des Naturschutzes, sondern sie erstrecken sich quer über alle Ressourcenschutzbereiche (Schutz von Boden und Wasser, Klima, Flora und Fauna, Kulturlandschaft). An diesen Problemen hat das seit 2015 eingeführte Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nichts geändert. Nach nahezu zwei „Greening-Jahren“ (2015 und 2016) und ersten Erfahrungen mit der aktuellen Förderperiode der GAP 2014-2020 kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die EU-Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament haben gemeinsam wenig anspruchsvolle Rahmenvorgaben für das Greening beschlossen. Die einzelnen Mitgliedsstaaten haben i.d.R. wenig Gebrauch von anspruchsvolleren Greening-Regelungen gemacht.
- Landwirte setzen aus betriebswirtschaftlichen Gründen folgerichtig meist die für sie einfachsten Greening-Lösungen um.
- Insgesamt gibt es nach wie vor nur einen sehr geringen Flächenumfang von ökologisch wertvollen Maßnahmenflächen, obwohl das Greening-Budget in etwa ein Drittel des gesamten Direktzahlungsbudgets ausmacht.

In Anbetracht der gegebenen Handlungsmöglichkeiten der Politik und des großen Umfangs des Agrarbudgets muss umgehend eine entsprechende Umsteuerung angegangen werden. Eine solche Umsteuerung muss in erster Linie über die landwirtschaftliche Förderpolitik erfolgen, indem entsprechend attraktive Maßnahmen für Landwirte angeboten werden und die Förderung so ausgerichtet wird, dass es sich für Landwirte wirklich lohnt, in größerem Umfang Natur- und Umweltleistungen zu erbringen. Wer viel leistet, soll dafür be- und entlohnt werden, d.h. nur diejenigen Betriebe sollen in Zukunft mehr Geld erhalten, die in der Fläche effektiven und umfassenden Natur- und Umweltschutz leisten. Es muss sich für die Betriebe lohnen, ihren Betrieb auf die ökologischen Leistungen und ein Standbein „Ökologie/ Naturfreundliche Bewirtschaftung von Flächen“ auszurichten und dies in ihr Betriebsdenken einbeziehen.

Mit einem konkreten Modell wird hier aufgezeigt, wie eine solche Agrarförderung aussehen kann. Kernelemente sind die Aufhebung der bisherigen Zweisäulenstruktur der GAP und die Einführung einer gestaffelten EU-Förderung für verschiedene Maßnahmen, die leistungs- und anreizorientiert kalkuliert werden.

Im Einzelnen basiert das hier vorgeschlagene Fördermodell auf drei Bereichen:

- **Bereich Nachhaltigkeit:** Eine betriebsbezogene Nachhaltigkeitsprämie (NaP) ersetzt die bisherige Basisprämie und Teile der Greening-Prämie, sie ist an die Erfüllung verschiedener Kriterien (Mindestanteil ökologisch hochwertiger Flächen jeweils im Ackerland und im Grünland, Begrenzung des Viehbesatzes u.a.) geknüpft und kann im Weiteren nach landschaftlichen Kriterien (z.B. hoher Anteil Landschaftselemente, steile Lage, Gewässer) sowie nach Kriterien des Tierschutzes / Tierwohls und des Klimaschutzes gestaffelt werden.
- **Bereich Agrar-Natur:** Dies ist der wichtigste Bereich im Modell und erhält eine hohe EU-Kofinanzierung. Mit einer **Agrar-Natur-Prämie (ANP)** werden ökologisch hochwertige Maßnahmen für die Landwirte angeboten; sie werden sehr attraktiv mit einer hohen Anreizkomponente entlohnt, sodass es sich für die Landwirte rechnet, einen großen

Umfang solcher Maßnahmen umzusetzen. EU-weit werden zehn hocheffektive, prioritäre Maßnahmen für die Erbringung von Biodiversitäts- und Umweltleistungen angeboten, die Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländer können die für sie passenden ANP-Maßnahmen auswählen, diese modifizieren und ergänzen. Wenn Landwirte einen hohen Anteil solcher ANP-Maßnahmen umsetzen und dabei unter Einbindung einer Beratung die Maßnahmen zielgerichtet einsetzen, können sie zusätzlich eine betriebsbezogene **Natur-Management-Prämie (NMP)** in Anspruch nehmen. Im Weiteren fallen in den Bereich **Agrar-Natur Prämien für die Natur-Entwicklung (NEP)**. Konkret werden damit diejenigen Maßnahmen gefördert, die in besonderem Maße der Biodiversität dienen, also insbesondere Vertragsnaturschutzprogramme, aber auch andere Naturschutzmaßnahmen z.B. entlang von Gewässern, im Wald und bei der Moorrenaturierung.

- **Bereich Ländliche Entwicklung:** Des Weiteren gibt es Förderbereiche der bisherigen Ländlichen Entwicklung wie z.B. die weiteren **AgrarUmwelt- und Klima- Maßnahmen (AUKM)**, **Ökolandbau-Maßnahmen (ÖLM)** und weitere **Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (LEM)**.

Statt der bisherigen „Gießkanne“ der ersten Säule-Förderung sollen künftig alle Maßnahmen und Förderbereiche in Bezug auf gesellschaftliche Leistungen programmiert und kofinanziert werden. Mit Hilfe von gestaffelten Fördersätzen und einer Bonusgewährung für eine Umsetzung von öko-logisch besonders effektiven Maßnahmen wird das Fördermodell für die Mitgliedsstaaten attraktiv (mehr Mitgestaltung und bei entsprechender Programmierung ohne Mehrkosten). Parallel zu der Förderpolitik muss das Ordnungsrecht gestärkt werden, das für alle Betriebe gilt und dessen Ein-haltung nicht von finanziellen Leistungen abhängt.

Die vorliegende Studie führt **ökonomische Berechnungen** dieses Fördermodells für landwirtschaftliche Betriebe durch und betrachtet die Auswirkungen eines solchen Fördermodells auf die GAP-Haushalte von EU, Bund und Ländern. Mit Modellrechnungen wird gezeigt, dass sich das Modell sowohl einzelbetrieblich für die Mehrheit der Landwirte lohnt, als auch für die öffentliche Hand, für die Agrarförderung nicht mehr kostet als bisher, jedoch ein Mehrfaches an Nutzen er-bringt. Damit kann allen Umweltbereichen gleichzeitig Rechnung getragen und öffentliches Geld sinnvoll investiert werden.

Die wichtigsten Ergebnisse der Berechnungen sind folgende:

- Es wurden jeweils Modellszenarien der Förderung für vier verschiedene Typen von Ackerbau- und Grünlandbetrieben erstellt, die auf konkreten regionalisierten Daten für verschiedene Regionen aufbauen. Es zeigt sich, dass Betriebe, die in Zukunft mindestens 10 % ihres Ackerlands und 20 % ihres Grünlands als ökologisch hochwertige Flächen bewirtschaften und diese gezielt anlegen, finanziell mindestens genauso gut oder besser gestellt sein werden als bisher (unter Berücksichtigung von Ertragseinbußen), nämlich mit einem Plus von 5-10 % im Gesamtbetriebsergebnis, z.T. auch darüber. Für Betriebe mit geringeren Anteilen an ökologisch hochwertigen Flächen würden sich gegenüber heute ökonomische Nachteile ergeben (je nach Wahl der Variante meist minus 5 – 30 %). Durch diese Umstellung wird die Agrarförderung gegenüber der bisherigen Praxis wesentlich gerechter und gegenüber dem Steuerzahler weitaus fairer.
- Aufgrund der positiven ökonomischen Bilanz dieses GAP-Reformmodells-2021 wird angenommen, dass sich Betriebe in großem Umfang an der Umsetzung der ökologisch hochwertigen Maßnahmen beteiligen: insgesamt würden so die Nachhaltigkeitsprämien für 75 % der landwirtschaftlichen Fläche gezahlt werden. Auf 10 % der Ackerfläche sowie auf 20 % der Grünlandfläche würden in Deutschland ökologisch hochwertige Maßnahmen umgesetzt.
- Finanziell würde dieser Umfang für die EU, Bund und Länder nicht teurer sein als bisher (hier nur am Beispiel der Agrarpolitik in Deutschland berechnet); die bisherigen Budgets würden ausreichen, damit aber ein weitaus größerer Umfang an ökologisch hochwertigen Maßnahmen umgesetzt, sodass damit perspektivisch die Biodiversitätsziele sowie weitere Umweltziele (Gewässerschutz, Klimaschutz, Tierschutz) erreicht werden können.

- Für die EU-Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländer ergeben sich durch das vorgeschlagene Fördermodell weitaus größere Gestaltungsmöglichkeiten und Verantwortung: Bezüglich des Budgets wären insbesondere im Bereich Agrar-Natur und Agrar-Umwelt-Klima insgesamt sechsmal so viele Mittel für die Umsetzung der flächenspezifischen und zielgenauen Maßnahmen verfügbar als bisher. In Zahlen: während bislang für den Bereich der Agrar-Umwelt-Klima-Maßnahmen jährlich rund 468 Mio. € zur Verfügung stehen, wären dies nach dem GAP-Fördermodell-2021 inklusive der maßgeblichen ANP jährlich rund 2,9 Mrd. €. Diese Mittel sind allerdings an eine anspruchsvolle Programmierung und Umsetzung zu binden, damit es nicht zu einer „Verwässerung“ der Anforderungen kommt. Die Umweltverwaltung von der EU-Ebene bis zu den Ländern muss dabei maßgeblich die Instrumente für die Biodiversitäts- und Umweltförderung vorgeben.
- Beantragung, Verwaltung und Kontrolle der Fördermittel müssen wesentlich einfacher gestaltet werden als dies bisher der Fall ist. Zur Verfolgung und Unterstützung der Zielerreichung soll ein kontinuierliches Monitoring durchgeführt werden; mittel- bis langfristig soll die Finanzmittelbereitstellung seitens der EU-Ebene an eine erfolgreiche Zielerreichung gebunden werden (u. a. zur Sicherung und Wiederherstellung der Biodiversität).

Im Hinblick auf die Unwägbarkeiten des künftigen EU-Agrarhaushalts gilt: je kleiner das Budget für die GAP, desto größer muss der Anteil der anspruchsvollen, gezielten Fördermaßnahmen für Umwelt und Gemeinwohl sein, wenn die gesellschaftlichen Ziele erreicht werden sollen.

Mit dem hier vorgestellten Fördermodell ist es möglich, die Gemeinsame Agrarpolitik ...

- **fit** für die Zukunft und die gesellschaftlichen Anforderungen,
- **fair** gegenüber den naturförderlich wirtschaftenden Landwirten und den Steuerzahlern,
- **und nachhaltig** für Biodiversität, Klima, Wasser und Boden, aber auch für die bäuerlichen Strukturen zu machen.

Dabei ist diese Agrarpolitik nicht teurer als bisher und verschafft den Mitgliedsstaaten zusätzliche Gestaltungs-, aber auch Verantwortungsbereiche.

Die Analyse bezieht sich auf die Situation in Deutschland, kann aber auch auf EU-Ebene übertragen werden. Dazu sollten die Effekte im politischen, sozioökonomischen und ökologischen Kontext anderer EU-Mitgliedsstaaten untersucht werden.

Fit, fair and sustainable: Proposals for a new EU Common Agricultural Policy

**A study commissioned by NABU (BirdLife Germany) and carried out
by Dr. Rainer Oppermann (IFAB Mannheim)
and Dr. Sebastian Lakner (INA Göttingen)**

November 2016

Executive summary

Recent decades have seen a worsening of numerous environmental problems in European farmland. These include the conversion or use intensification of grassland, the run-off of excess nutrients into water bodies, the increasing use of pesticides, land use intensification to produce bioenergy crops, as well as the continuing loss of semi-natural habitats in agricultural landscapes. Farmland biodiversity continues to decline, and many bird species as well as other animals and plants are becoming increasingly rare.

These problems are not confined to nature conservation, but affect all natural resources, including soil and water, climate, flora and fauna and the cultural values of landscapes. The greening measures introduced in 2015 to improve the environmental performance of the Common Agricultural Policy (CAP) have done very little to reverse this trend. After almost two years of greening (2015 and 2016), and with the experience gained so far in the current CAP programming period 2014-2020, we can draw the following conclusions:

- The EU member states and the European Parliament together agreed on greening regulations that required very little change in farming practices in most regions. The individual member states made very little or no use of the more ambitious options.
- Quite logically, farmers generally select the greening options that are easiest for them to implement and not those that have the greatest ecological benefit.
- Overall, the area of farmland under measures of high ecological value is minimal and more or less unchanged compared to the pre-greening period, despite the fact that the greening budget makes up around a third of the total of direct payments.

Given the upcoming opportunity to reform and reshape the CAP after 2020 and the sheer size of the EU agricultural budget, it is critical that we act now to improve this situation. This action must first and foremost be taken via the policy of agricultural support payments. Farmers must be offered agri-environment programmes that are financially attractive, with payments so designed that it is worthwhile for them to make a significant difference for nature and the environment. Those who provide a service for nature should be rewarded for doing so, and only those farms that provide effective and comprehensive environmental and nature protection should receive payments. It should make economic sense for a farm to invest in their ecological performance, integrating ecologically sensitive or nature-friendly farming practices into the core of their business.

This study presents a CAP 2021 reform model outlining how such a system of EU agricultural payments could be structured. The core elements of this model are the abolition of the current two-pillar system, and the introduction of graduated EU funding for different measures that are remunerated based on both performance and the need for financial incentive.

The CAP 2021 reform model proposed here consists of three main modules:

- **Sustainability:** the current basic payment and parts of the greening payment are replaced here by a farm Sustainability Payment (SuP). The SuP is tied to various requirements on the individual holding (such as a minimum proportion of ecologically highly valuable areas in both arable and grassland, and an upper limit on livestock density) and payments can be graduated according to landscape (e.g., the proportion of landscape elements, steep slopes or water bodies on the farm area), animal welfare and climate protection criteria.
- **Agri-Nature:** this is the most important module of the proposed funding model and is accordingly linked to a high rate of EU cofinancing. Agri-Nature Payments (ANP) compensate farmers for measures of high ecological value. They include a considerable economic incentive so that it is attractive for farmers to implement these measures over a significant proportion of their land. Ten highly effective priority measures benefitting biodiversity and the natural environment will be offered across the EU, whereby each member state or region can choose the most appropriate ANP measures for their region, and if necessary modify or extend them.
If farmers implement ANP measures over at least on 10% of their agricultural area and ensure that these are applied effectively and in a targeted manner by involving nature advisory services, they can receive an additional farm-specific Nature Management Payment (NMP).
The Agri-Nature module also includes a sub-module of Nature Development Payments (NDP). These support measures that are particularly beneficial for biodiversity, i.e. those that are targeted at certain species or habitats, e.g. alongside watercourses, in woodland or mires.
- **Rural development:** this module includes priorities covered in the current EU rural development strategy, such as further Agri-Environment-Climate Measures (AECM), Organic Agriculture Measures (OAM), and other Rural Development Measures (RDM).

In contrast to the “sprinkler” approach of the current first pillar funding system, the model proposed here is based on the concept that all measures and funding priorities should in future be designed and cofinanced considering their societal benefits. Graduated payment levels and a bonus payment for implementing measures of high ecological value ensure effectiveness of payments, and greater flexibility without added costs for the authorities make this funding model particularly attractive for member states. To ensure environmental standards do not decline in holdings outside the payment scheme, the regulatory system should be strengthened and applied to all farms independently of any payments they receive.

This study presents economic calculations for several types of farm holdings in Germany based on the proposed payment model, and considers the effects of this model on the CAP budget at EU, German and federal state level. The results of the models show that the proposed system is financially attractive for the majority of farm holdings and for the public authorities as well; its costs do not exceed those of the current agricultural policy but bring significantly greater benefits. It simultaneously addresses several environmental priorities and, in contrast to the current system, it provides a meaningful use of public money.

The most important results of the calculations can be summarised as follows:

- Model scenarios were developed for payments to four types of arable and livestock holdings based on existing regionalised data from a number of different regions. The calculations showed that holdings that implement targeted conservation measures on 10 % of their arable area and 20 % of their grassland area were 5-10 % better off financially compared to the current system, even when taking reduced yield into account. Thereby the reduced yield has been considered. Holdings with smaller proportions of ecologically valuable area would have to face income reductions (depending on the

options chose generally 5 - 30 %). These changes would make the agricultural payments system much more accountable and fairer to taxpayers.

- Based on the positive economic outcome of this CAP 2021 reform model for farmers, it is likely that under this system a large number of farms would devote significant areas to highly ecologically effective measures. The sustainability payments would thus be able to cover 75 % of the agricultural area, and the target of ecologically effective measures implemented on 10 % of the arable area and 20 % of the grassland area in Germany would be achieved.
- The proposed model of agricultural payments is calculated to come at the same cost as the current system at EU, national and regional levels (calculated here using the example of Germany). The current budget would be sufficient; however, it would deliver a much greater area of ecologically valuable measures, allowing the achievement of biodiversity objectives and further environmental goals (water, climate and animal welfare protection). The reform proposal provides much greater flexibility and responsibility at the national and regional levels. In the areas of Agri-Nature and Agri-Environment-Climate there would be six times as much funding available for the implementation of spatially targeted and species-specific measures. Currently, around €468 million are available for Agri-Environment-Climate Measures in Germany: under the proposed CAP 2021 reform model this segment, including the significant Agri-Nature Payments, would receive €2.9 billion. However, this funding must be subject to ambitious programming and implementation, so that its effect is not diluted. The environmental authorities from the EU down to the regional level must have a leading role in designing the instrument for the funding of biodiversity and environmental measures.
- The application, administration and inspection processes must be made much simpler than under the current system. A systematic and continuous monitoring system should be set up to track progress and support the achievement of goals; In the mid- to long-term, the funding from the EU level should be linked to the achievement of goals, including the conservation and restoration of biodiversity.
- Considering the unpredictability of the future EU agricultural budget, we should assume that the smaller the CAP budget, the larger the proportion of ambitious targeted measures for the environment and public goods must be if the same societal goals are to be achieved.

The proposed 2021 reform model will allow the Common Agricultural Policy to be

- **fit** for the future and to address societal demands,
- **fair** to farmers who respect the natural environment and to taxpayers,
- **and sustainable** with regard to biodiversity, climate, water and soil, but also to rural communities.

At the same time, this model is constructed to cost the same as the current system but provides member states with additional flexibility as well as responsibility.

This analysis is based on the situation in Germany; however, the proposed model is expected to also be applicable at the EU level. Similar studies should therefore be carried out to investigate its effects in the political, socio-economic and ecological contexts of other EU member states.

1. Einführung

Die Landwirtschaft in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird stark von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU geprägt. In mehreren Reformen hat man in den letzten Jahrzehnten versucht, diese den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen anzupassen. Insbesondere die Umweltbilanz der GAP stand zunehmend im Fokus der Kritik. Mit der Förderperiode 2014-2020 wurde daher unter anderem das sogenannte „Greening“ eingeführt, um die Umweltleistungen der Landwirtschaft zu verbessern und die in großem Umfang getätigten Subventionen zu rechtfertigen. Gleichzeitig wurde den Mitgliedstaaten eine Umschichtung von bis zu 15 % der Finanzmittel aus der „ersten Säule“ (Direktzahlungen) in die zweite (Förderung von Maßnahmen für die ländliche Entwicklung) ermöglicht (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, Artikel 14), um eine stärkere Entlohnung gerade von Umweltleistungen zu ermöglichen. Deutschland hat sich entschieden, die Umschichtung zunächst auf 4,5 % zu begrenzen.

Insgesamt werden von der EU jährlich durchschnittlich 58 Mrd. € für die GAP aufgebracht (AbIEU Nr. L69 v. 11.03.2015), davon stehen von 2014 bis 2020 jährlich rund 6,2 Mrd. € für die Agrarförderung in Deutschland zur Verfügung. Diese Mittel verteilen sich dabei mit rund 4,85 Mrd. € auf die erste und mit rund 1,35 Mrd. € auf die zweite Säule (BMEL 2015a).

Nach wie vor zu hohe Nitratwerte in Grund- und Oberflächenwasser und eine inzwischen sehr klar dokumentierte Abnahme der biologischen Vielfalt auf allen Ebenen zeigen jedoch, dass die Landwirtschaft in ihrer Gesamtheit bislang nicht nachhaltig mit den Umweltressourcen umgeht. Die Zwischenbilanz der EU-Biodiversitätsstrategie für 2020 (EU-KOM 2015) sowie die jüngsten Berichte zur Lage der Natur in Deutschland (BMUB 2014) und der EU (EU-KOM 2015b) zeigen, dass das Ziel einer Trendwende beim Artenschwund bislang in weiter Ferne liegt, und die Landwirtschaft der wesentliche Faktor hierfür ist.

In Anbetracht der negativen Umweltbilanz, aber auch anderer ungelöster Probleme wie im Bereich Tierschutz sowie der unfairen wirtschaftlichen Situation von naturfreundlich wirtschaftenden Betrieben im Vergleich zu wenig naturfreundlich wirtschaftenden Betrieben ergibt sich dringender Reformbedarf. Nur so können die enormen Finanzmittel, die bisher knapp 40 % des EU-Haushalts ausmachen, und der Einsatz von weiteren Mitteln die vom Bund und den Ländern in die Agrarpolitik fließen, künftig gegenüber den Steuerzahlern gerechtfertigt werden.

Die vorliegende Studie im Auftrag des NABU-Bundesverbandes schlägt nach einer kurzen einführenden Betrachtung der Umweltsituation und einer Analyse der bisherigen Agrarpolitik ein neues Fördermodell für die GAP vor, mit dem es gelingen könnte, eine naturverträgliche Landwirtschaft ökonomisch so attraktiv zu machen, dass wesentlich mehr Landwirte diesen Weg einschlagen – und dies ohne Mehrausgaben für den Steuerzahler.

Im Folgenden einige wichtige Vorbemerkungen:

- Das vorgeschlagene Modell beschränkt sich auf die Grundzüge der Förderpolitik. Es wird in der Studie weder auf Fragen der Marktordnung oder des Welthandels noch des Ordnungsrechts eingegangen. Gerade letzteres ist jedoch von großer Bedeutung – denn nur mit ambitionierten, von allen Betrieben in der EU verbindlich einzuhaltenden Standards kann sichergestellt werden, dass die Landwirtschaft auf ganzer Fläche nachhaltig wird. Mit einem reinen Fördermodell ist es nicht möglich, sämtliche Betriebe zu einer naturverträglichen Wirtschaftsweise zu bewegen.
- In der vorliegenden Studie wird der Einfachheit halber als Rechengrundlage der gegenwärtige GAP-Haushalt und der entsprechende Anteil Deutschland verwendet. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich der GAP-Haushalt insgesamt verringern wird, sei es auf Grund wegfallender oder reduzierter Einzahlungen Großbritanniens in den EU-Haushalt, des politischen Drucks, existierende Mittel für andere EU-Prioritäten zu verwenden oder einer weiteren Reduzierung der Leistungen der Nettozahlerstaaten in das Gemeinschaftsbudget. Daher sind je nach Entwicklung der Verhandlungen zum künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR 2021-2027) Anpassungen im

Modell vorzunehmen. Generell soll eine Kofinanzierung aller EU-Zahlungen durch die Mitgliedstaaten erfolgen, um hier eine stärkere Mitverantwortung zu erreichen (gegenwärtig gibt es keine Kofinanzierung der Mitgliedsstaaten für das Budget der ersten Säule). Grundsätzlich gilt: je kleiner das Budget für die GAP, desto größer muss der Anteil der anspruchsvollen, gezielten Fördermaßnahmen für Umwelt und Gemeinwohl sein, wenn die gleichen Ziele erreicht werden sollen.

- Die vorliegende Studie beschränkt sich auf die Situation in Deutschland, vor allem was die Abschätzung von Einkommenseffekten angeht. Prinzipiell ist die Studie jedoch auf andere EU-Länder übertragbar; eine detaillierte Berücksichtigung der politischen, sozio-ökonomischen wie ökologischen Situation aller EU Mitgliedstaaten bedarf jedoch weiterer Untersuchungen in anderen Regionen der EU.
- In jüngster Zeit haben das Bundesumweltministerium (BMUB 2015), Vertreter der Länder sowie die Umweltverbände (NABU, BBN, BUND, DNR, WWF 2016, sowie BBN 2016) die Einführung eines eigenständigen EU-Naturschutzfonds gefordert. Dieser Fonds soll je nach Ausstattung und Ausgestaltung die bisher zumindest theoretisch über die zweite Säule (ELER) sowie weitere EU-Fonds (EFRE, EMFF, ESF) erfolgende Naturschutzförderung bündeln und effizienter und effektiver machen. Verbände und das Bundesumweltministerium sprechen von einer Größenordnung, die etwa einem Drittel der gegenwärtigen Ersten Säule und damit den Greening-Zahlungen entspricht – ca. 12-15 Mrd. € jährlich EU weit.
In der vorliegenden Studie wird dagegen vom derzeitigen Ansatz einer in die existierenden Fonds integrierten Naturschutzförderung ausgegangen. Es scheint jedoch ebenso denkbar, die hier vorgestellten gezielten Fördermaßnahmen über einen EU-Naturschutzfonds abzuwickeln, und das GAP-Budget entsprechend zu verkleinern und auf eine eher breiter gestreute Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft zu konzentrieren. Für den einzelnen Landwirt sollte sich dadurch finanziell nichts ändern.

In die beginnende Diskussion über eine künftige Neuausrichtung der GAP wurden bereits verschiedene Vorschläge eingebracht, insbesondere für eine Neuausrichtung der bisherigen de facto bedingungslosen Direktzahlungen. Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) schlägt ein Bewertungsverfahren für die Gemeinwohlleistungen in den Bereichen Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz eines Betriebes vor, das mittels eines Punktesystems die flächenspezifischen Zahlungen definiert (Dierking et al. 2016). Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL et al. 2013) möchte zudem weitere Faktoren wie die Betriebsgröße berücksichtigt sehen und schlägt ein Modell vor, dass die Differenz zwischen Marktpreis und theoretischen Kosten ausgleicht.

Die vorliegende Studie will die Diskussion über eine Umgestaltung der Direktzahlungen weiterführen, liefert zusätzlich Vorschläge für die Ausgestaltung von gezielter Agrarumweltförderung und schätzt anhand verschiedener Betriebstypen in Deutschland die Einkommenseffekte dieses Modells ab. Dabei wird gezeigt, wie eine Umsteuerung der bisher in puncto Biodiversität und Umwelt weitgehend erfolglosen Agrarpolitik hin zu einer erfolgreichen Agrarpolitik erfolgen kann.

Mannheim / Göttingen, 20. Okt. 2016

Dr. Rainer Oppermann und Dr. Sebastian Lakner

2. Landwirtschaft und Umwelt - Aktuelle Situation und Entwicklung in Deutschland

Über die Hälfte der Gesamtfläche Deutschlands ist Landwirtschaftsfläche (52 %), davon nehmen ackerbauliche Flächen den größten Anteil ein (71 %), 28 % werden als Grünland bewirtschaftet. Mehrere Entwicklungen in der Landbewirtschaftung haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten als besondere Probleme für den Natur- und Ressourcenschutz herauskristallisiert und zu einem erheblichen Rückgang der Vielfalt der Pflanzen- und Tierwelt geführt. Hierzu gehören insbesondere der Rückgang des Grünlands wie auch seine sinkende ökologische Qualität, die zunehmende Intensivierung der Landnutzung, die damit einhergehende Nährstoff- und Pestizidbelastung des Grund- und Oberflächenwassers und der Wandel in der Kulturlandschaft v. a. durch den starken Ausbau von nachwachsenden Rohstoffen. Diese unterschiedlichen Bereiche werden im Folgenden nur schlaglichtartig mit Fokus auf die Wirkungen für Wasser-, Boden- und Klimaschutz, Biodiversität und Grünland betrachtet. Die nachstehende Darstellung stellt keine umfassende Darstellung der Umweltsituation der Landwirtschaft dar – hierzu sind in der jüngeren Vergangenheit bereits eine Vielzahl von Untersuchungen publiziert worden und weitere sind zu erwarten.

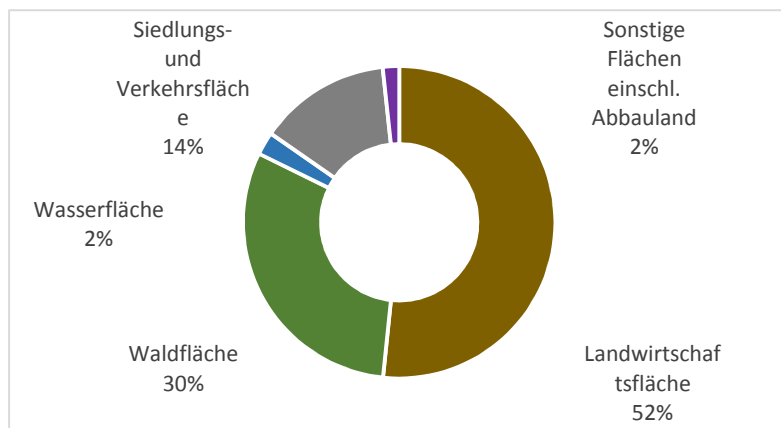


Abb. 1: Flächennutzung in Deutschland (Quelle: Statistisches Bundesamt 2016a, eigene Darstellung)

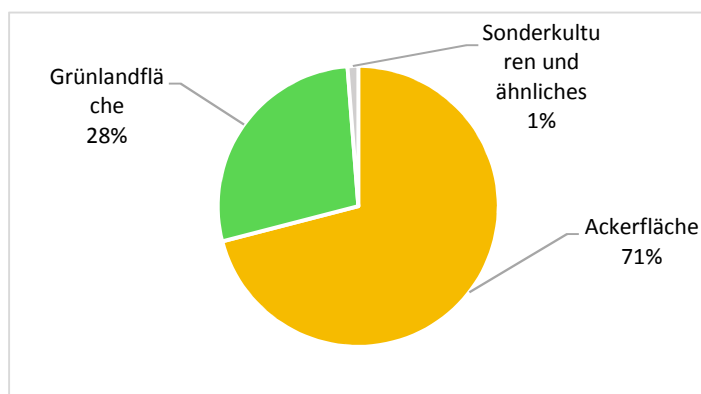


Abb. 2: Verteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland (Quelle: Statistisches Bundesamt 2016b, eigene Darstellung)

2.1. Wasser-, Boden- und Klimaschutz – Immissionen und Emissionen der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft leistet bei einer angepassten Bewirtschaftung wichtige Beiträge zum Wasser-, Boden- und Klimaschutz. Es gibt jedoch eine Reihe von Bereichen, in denen diese Leistungen nicht oder nur unzureichend erzielt werden:

- **Düngung:** Noch immer ist die Landwirtschaft mit intensiver Tierproduktion und einem ebenso intensiven Pflanzenbau Hauptquelle für diffuse Nährstoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer; so stammen mehr als 70% der Einträge aus der Landwirtschaft (Umweltbundesamt 2015c u. 2015d). Obwohl die Effizienz der Stickstoffnutzung in der Landwirtschaft verbessert werden konnte, wurde das Ziel die Stickstoffüberschüsse bis 2010 auf 80 kg/ha pro Jahr zu vermindern, bisher nicht erreicht (Abb. 3) (Umweltbundesamt 2015c). Der Überschuss lag im Jahr 2013 bei 95 kg/ha (Abb. 3) (Umweltbundesamt 2015c).
- **Pflanzenschutzmittel (PSM):** In den vergangenen Jahren ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln erheblich angestiegen (Abb. 4), so hat der Inlandabsatz von PSM in den letzten 5 Jahren um rund 19 % zugenommen (Umweltbundesamt 2016b). Allein im Jahr 2014 wurden mehr als 46.000 t Wirkstoff abgesetzt (Abb. 4), wovon die Gruppe der Herbizide mit rund 39 % den größten Anteil ausmacht (Umweltbundesamt 2016b). Pflanzenschutzmittel werden im zunehmenden Maße im Grundwasser, aber auch in Nahrungsmitteln nachgewiesen. Die Verwendung von Breitbandherbiziden gilt als eine der wesentlichen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität und ist an der Zerstörung der Nahrungsnetze z.B. von Agrarvögeln beteiligt (Umweltbundesamt 2016a). Dabei ist Glyphosat das am meisten eingesetzte Herbizid. PSM werden zudem zunehmend im Grundwasser, aber auch in Nahrungsmitteln nachgewiesen.
- **Klimagasemissionen:** Die fortwährende Entwässerung von Feuchtgebieten und Moorstandorten (ackerbauliche Nutzung auf organischen Böden) führt zu einem Verlust an spezialisierten Arten und ist die Hauptquelle für klimaschädliche Emissionen der Landwirtschaft. Nach dem BfN (o.J.a) sind 90 % der ehemaligen Moore in Deutschland entwässert, abgetorft oder landwirtschaftlich genutzt. Dies hat zur Folge, dass 2,5 % bis 5 % der deutschen Klimagasemissionen aus diesen Flächen stammen (WBAE et al. 2016).

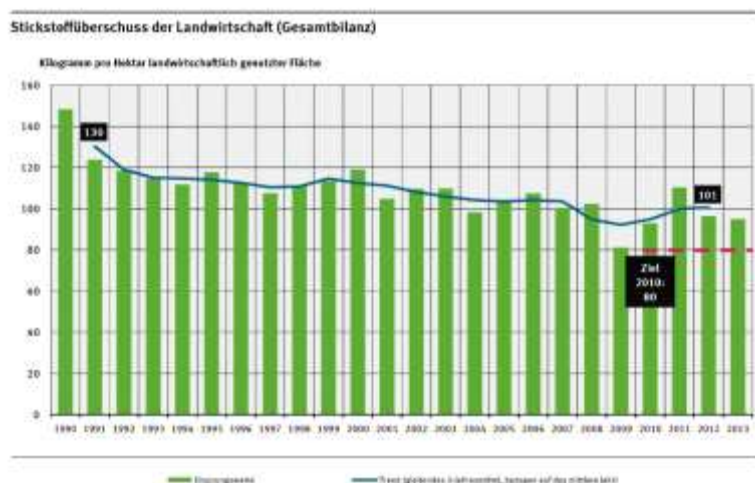


Abb. 3: Entwicklung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft in Deutschland (Gesamtbilanz). Die Einträge aus der Landwirtschaft konnten noch nicht auf den Zielwert von 80 kg N/ha*a reduziert werden. So liegt der Überschuss von 95 kg N im Jahr 2013 noch mit rd. 19 % über dem Zielwert (Quelle: Umweltbundesamt 2015c, nach Institut für Pflanzenbau und Bodenkunde/ Julius Kühn Institut JKI Braunschweig und Institut für Landschaftsökologie und Ressourcenmanagement ILR/ Universität Gießen 2014).

Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln

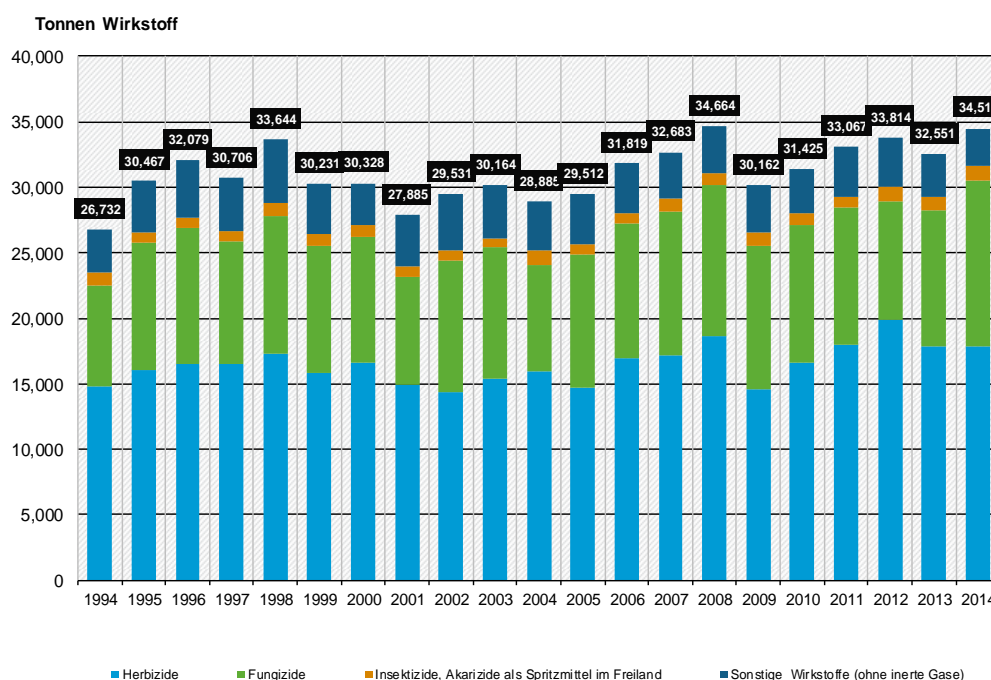


Abb. 4: Inlandsabsatz von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland. Nach niedrigeren Werten von 1994 – 2005 liegt der Absatz von Pflanzenschutzmitteln von 2006 bis 2014 deutlich höher (Quelle: Umweltbundesamt 2016b, nach Industrieverband Agrar e.V. o.J.; BMELV 2012-2014)

2.2. Biodiversität in der Agrarlandschaft:

Die Landwirtschaft hat über Jahrhunderte hinweg entscheidend zur Entstehung einer großen Vielfalt von Lebensräumen in Mitteleuropa beigetragen und damit die Artenvielfalt stark erhöht. Eine multifunktionale, naturverträgliche Landwirtschaft kann neben der Produktion von Nahrungsmitteln zudem wichtige Ökosystemleistungen erbringen, von Bestäubungsleistungen über Hochwasser- und Klimaschutz bis hin zu Erholung und Gesundheit. In den letzten Jahrzehnten hat sich das Spektrum der Leistungen der Landwirtschaft wegen der durch technische Fortschritte ermöglichten Rationalisierung, aber auch durch verschiedenste Anreize zur intensiven Produktion (Subventionen, Preise, Exportorientierung) deutlich verschoben. Damit einher gehen auch Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (Vereinheitlichung der Flächennutzung) und die Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten (DBV 2015).

Am Beispiel der Bestandsentwicklung der Agrarvögel lassen sich die Folgen dieser Entwicklung ableiten: So ist die Entwicklung des Indikatorwerts der Nationalen Biodiversitätsstrategie für das Agrarland in den letzten 20 Jahren rückläufig und ist mit nur 61% des Sollwerts weit vom Zielwert entfernt (Abb. 6; Wahl et al. 2015). Auch anhand der rückläufigen Jagdstrecken von Niederwild (z.B. Feldhasenstrecke in Baden-Württemberg Abb. 7) zeigen sich Strukturveränderungen und die fortschreitende Intensivierung des Ackerbaus (Wildtierschutz Deutschland e.V. 2015). Ähnlich gravierende Entwicklungen konnten auch für Insekten nachgewiesen werden (Sorg et al. 2013).

Zusammenfassend kann die Landwirtschaft als hauptverantwortlich für den Artenschwund sowie den Verlust an Habitaten betrachtet werden (EEA 2015). Eine positive Trendumkehr für die biologische Vielfalt ist im Rahmen der heutigen Agrarpolitik nicht zu erwarten.



Abb. 5: Die Ackerbau­landschaften sind in Deutschland und vielen Teile Europas über­wiegend durch dichtwüchsige artenarme Bestände geprägt

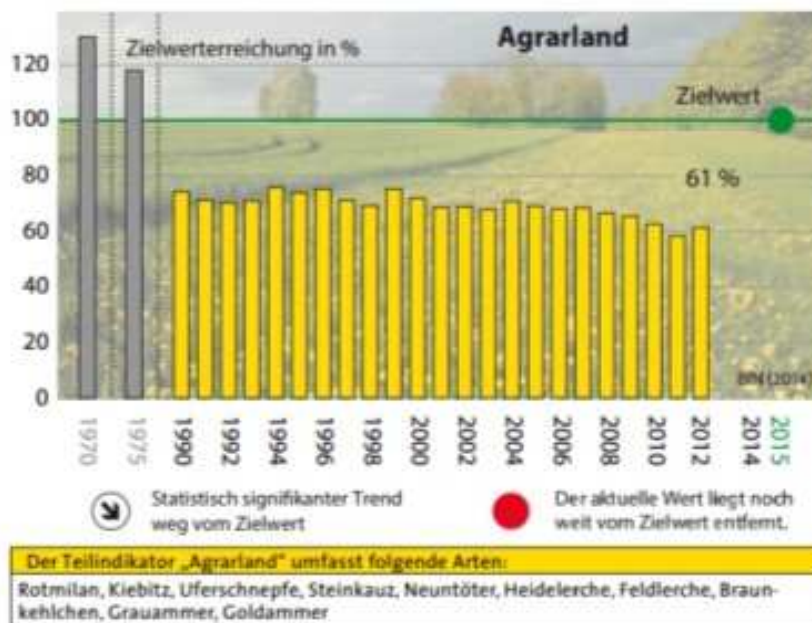


Abb. 6: Entwicklung des Teilindikators Agrarland (Quelle: Wahl et al. 2015)



Abb. 7: Die Entwicklung des Feldhasenbestandes in Baden-Württemberg ist, wie auch in anderen Teilen Deutschlands, stark rückläufig (Quelle: Wildtierschutz Deutschland e.V. 2015)

2.3. Grünland und nachwachsende Rohstoffe

Durch die Grünlandbewirtschaftung können mehrere Ressourcen- und Klimaschutzziele gleichzeitig verwirklicht werden. Der Anteil von Dauergrünland ist jedoch im Rückgang begriffen: Zwischen 1991 und 2014 ist die Grünlandfläche in Deutschland um 11,3% zurückgegangen (Umweltbundesamt 2015a).

Die ökologischen Funktionen des Dauergrünlands wurden neben dem Umbruch ganz besonders durch Qualitätsverschlechterung in Folge von z.B. durch hohe Düngergaben, der Steigerung der Schnitthäufigkeit oder der Beweidungsintensität und der umbruchlosen Grünlanderneuerung beeinträchtigt. Dabei spielt auch die rückläufige Nachfrage nach Raufutter eine entscheidende Rolle: diese führt zu massiven Strukturänderungen in grünlandreichen Agrarlandschaften (BfN 2014; Schöne 2009).

Der Rückgang der Dauergrünlandfläche und die ökologische Qualitätsverschlechterung haben gravierende Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und bewirken Arten- und Lebensraumverluste z.B. bei Schmetterlingen, Heuschrecken oder anderen Artgruppen. Auf Wiesenlebensräume angewiesene Vogelarten wie etwa Braunkehlchen, Kiebitz oder Großer Brachvogel weisen starke Bestandsverluste auf (Gedeon et al. 2014), sodass fast alle typischen Wiesenvogelarten auf der Roten Liste der bedrohten Tierarten geführt sind.

Während die Grünlandfläche in den letzten Jahren um 11,3 % zurückgegangen ist, wird inzwischen fast ein Fünftel der Ackerfläche (rund 13,5 % der landwirtschaftlichen Fläche) in Deutschland für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen beansprucht. Im Jahr 2015 waren dies rund 2,5 Mio. ha, wovon 84 % mit Energiepflanzen bestellt waren (FNR 2015; Poschlod 2015). Der Ausbau von nachwachsenden Rohstoffen führt zu Flächennutzungskonflikten etwa durch Umbruch von Grünland, die Intensivierung von Ackerbau (Maisanbau), die Aufgabe von ehemaligen Stilllegungs- und Brachflächen sowie die Intensivierung von extensiv bewirtschaftetem Grünland oder sonstigen wenig ertragreichen Flächen.



Abb. 8: Grünland wird oftmals sehr intensiv genutzt und bietet kaum Lebensraum für Blumen, Schmetterlinge und andere Tiere.

2.4. Zwischenfazit: Landwirtschaft und Umwelt heute

Die heutige Art der Landbewirtschaftung belastet in vielerlei Weise Natur und Umwelt und gefährdet wesentliche Umweltdienstleistungen:

- *Pflanzenschutzmitteleinsatz*: In den letzten Jahren ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln erheblich angestiegen. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln beeinträchtigt maßgeblich die biologische Vielfalt, sowie Boden- und Grundwasser.
- *Düngereinsatz*: Der Absatz von Düngemitteln zeigt in Deutschland einen steigenden Trend. Überdüngung ist ein wesentlicher Faktor für den Rückgang der Artenvielfalt und belastet Wasser, Luft und Klima.
- *Grundwasserqualität*: Trotz gesteigerter Effizienz der Stickstoffnutzung in der Landwirtschaft ist diese noch Hauptquelle für Nährstoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer.
- *Ackerbau*: Der Ackerbau in Deutschland wird in einer hohen Intensität betrieben, welcher Folgen auf die Strukturvielfalt und die biologische Diversität in der Agrarlandschaft hat. Der Intensität des Anbaus landwirtschaftlicher Kulturen ist insbesondere durch hohen Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz bedingt (siehe oben), aber auch der Strukturwandel durch größere Schläge und weniger Kulturen auf den Feldern ist für die Vielfalt der Agrarlandschaft abträglich. Daneben sorgt die Nutzung organischer Böden für den größten Anteil klimaschädlicher Emissionen in der Landwirtschaft, indem durch die Belüftung der organischen Böden große Mengen CO₂ freigesetzt werden (Röder und Grützmacher 2012, Röder et al. 2014).

- **Grünland:** Einige Ressourcenschutzziele werden im Grünland verwirklicht, vor allem aber gibt es eine besorgniserregende Entwicklung der naturschutzfachlichen Qualität (Artenreichtum) der Grünlandbestände.

Stellt man die Problembereiche übergreifend zusammen, so zeigt sich, dass es in vielen Bereichen Überschneidungen gibt (Tab. 1): Ein hoher Düngereintrag bereitet dem Boden- und Wasserschutz genauso Probleme wie dem Klimaschutz und der Erhaltung von Biodiversität und Landschaft. In Tab. 1 sind alle Problembereiche zusammengestellt.

Es zeigt sich, dass die Landwirtschaft viele der von ihr zu erbringenden Leistungen im Sinne eines Natur- und Ressourcenschutzes nicht oder nur unvollständig erbringt und ursächlich verantwortlich für eine Reihe von Problemen ist.

Tab. 1: Tabellarische Übersicht über Problembereiche.

	Problemfaktoren der landwirtschaftlichen Nutzung für den Natur- und Ressourcenschutz	Boden u. Wasser	Klima u. Energie	Biodiversität u. Landschaft	Gesamt
1	Fehlende Extensivnutzung in Ackerbau- und Intensivgrünland-Regionen	x		xx	xx
2	Vereinheitlichung der Nutzung (Monokulturen auf Großschlägen)	x		x	x
3	Ackerbau und Intensivgrünland im Randbereich von Gewässern	xx		xx	xx
4	Hoher Düngemittleinsatz	xx	x	xx	xx
5	Hoher Pflanzenschutzmitteleinsatz	xx		xx	xx
6	Bodenerosion	x			x
7	Bodenverdichtung	x		x	x
8	Grünlandumbruch	xx	xx	xx	xx
9	Intensivnutzung Grünland (Häufige Nutzung, starke Düngung)	x	x	xx	xx
10	Isolation von Populationen durch großflächige Grünland- und Ackerbewirtschaftung			xx	xx
11	Entwässerung und intensive Nutzung von Moorkörpern	xx	xx	x	xx

3. Instrumente und Mechanismen der Agrar- und Umweltpolitik

3.1. Faktoren, die das Betriebseinkommen beeinflussen

Die Landwirtschaft ist wie viele andere Wirtschaftsbereiche von der zunehmend globalisierten Marktsituation und dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage abhängig. Am Markt produziert sie derzeit vor allem Nahrungsmittel und nachwachsende Rohstoffe. Im Weiteren erzielt sie eine Wertschöpfung aus Veredelung und Direktvermarktung sowie in geringerem Maße aus Dienstleistungen für öffentliche Güter auf kommunaler und regionaler Ebene (z.B. Kommunalarbeiten wie Wegereinigung und Schneeräumung). Leistungen oder auch Schäden, die an öffentlichen Gütern wie Boden, Wasser, Klima und Biodiversität erzielt bzw. verursacht werden, werden durch die Marktpreise in der Regel jedoch kaum widerspiegelt.

Neben ihrer Abhängigkeit von den Erzeugerpreisen ist die Landwirtschaft in starkem Maße von der EU-Agrarförderung abhängig und wird durch sie geprägt. So machen Direktzahlungen und Zuschüsse im Durchschnitt 39,8 % des Betriebseinkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland aus (BMEL 2015a) (vgl. Anhang Tabelle A 1).

Tab. 2: Übersicht der Bestimmungsfaktoren/ Rahmenbedingungen.

Faktoren	Bestimmungsfaktoren/ Rahmenbedingungen
Produkterlöse	a) Getreidepreise, Milch- und Fleischpreise etc. – marktabhängig b) Bioenergie/ Einspeisevergütung – gesichert über EEG
Betriebliche Aufwendungen	Preise für Pacht, Saatgut, Düngemittel, Pflanzenschutz, Maschinen, Löhne etc. Aufwand für Erfüllung von Cross-Compliance- und Greening-Auflagen sowie Aufwand / Mindereinnahmen zur Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und anderen Maßnahmen
Direktzahlungen (DZ)	Höhe der DZ
Förderung für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (ELER) und andere Prämien / Zuschüsse	Angebot und Prämienhöhe von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und anderen geförderten Maßnahmen (z.B. Natura-2000-Prämie, Ökolandbauförderung)
Steuern und Abgaben	Ausgestaltung und Höhe von Steuern und Abgaben (u.a. auch auf Stickstoff und Pestizide)

3.2. Staatliche Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente auf Ebene von EU, Bund und Ländern.

Der Staat nimmt über die Gemeinsame Agrarpolitik, wozu die Direktzahlungen sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und weitere Förderung sowie Marktordnungsinstrumente zählen, sowie durch das Ordnungsrecht ganz wesentlich Einfluss auf die Bewirtschaftung der ländlichen Räume.

Um einen Überblick über die verschiedenen Instrumente zu geben, werden nachfolgend die Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente auf Ebene von EU, Bund und Ländern kurz umrissen.

Im Folgenden behandelt die vorliegende Studie jedoch ausschließlich den Bereich der Förderung und Subventionen durch die Gemeinsame Agrarpolitik von EU, Bund und Ländern, soweit sie auch von direkter Relevanz für die Landwirte in Deutschland sind. Marktordnungsinstrumente auf EU-Ebene sind hier nicht dargestellt.

1. Förderung und Subventionen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP)

Die GAP-Förderung an die Landwirtschaft macht knapp 40 % des EU-Budgets aus (knapp 56 Mrd. € pro Jahr¹). Die deutsche Landwirtschaft erhält davon jährlich rund 4,85 Mrd. € an Direktzahlungen aus der Ersten Säule der GAP, d. h. für jeden Hektar bewirtschaftete Fläche fließen öffentliche Gelder im Umfang von durchschnittlich rund 290 €, welche sich bis 2019 auf durchschnittlich rund 283 € pro Hektar verringern (BMEL 2015a). Gut 30 % der Direktzahlungen sind an sogenannte Greening-Auflagen gekoppelt. Diese Greening-Auflagen können von Bund und Ländern in einem gewissen Umfang ausgewählt, verschärft oder abgeschwächt werden.

Neben den Direktzahlungen erhält Deutschland jährlich rund 1,35 Mrd. € an Mitteln über die sogenannte Zweite Säule (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ELER). Über den ELER werden eine Vielzahl von Maßnahmen gefördert, unter anderem Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aber auch verschiedene Investitionen in den ländlichen Raum (Infrastruktur, Dorferneuerung, Naturschutz, ...). In 13 verschiedenen Entwicklungsprogrammen für den Ländlichen Raum (EPLR) gestalten die deutschen Bundesländer die ELER-Förderung selbst, mit unterschiedlichem Aufwand für den Naturschutz (DVS o.J., vgl. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/eler-2014-2020/>).

2. Ordnungsrecht

Betriebseinkommen und Wirtschaftsweise der landwirtschaftlichen Betriebe wird wesentlich über die zu erfüllenden gesetzlichen Auflagen bestimmt, unter anderem im Umweltbereich. Das Wasser- und Naturschutzrecht (z.B. die EU-Wasserrahmen-Richtlinie, die EU-Vogelschutz- und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) gibt hier bereits einen effektiven und effizienten Rahmen auf EU-Ebene vor. In anderen Bereichen wird das EU-Umweltrecht vielfach als noch unzureichend oder lückenhaft kritisiert, zum Beispiel im Bereich Nitrat-Emissionen oder Bodenschutz.

3. Bioenergiepolitik / Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Die Bioenergiepolitik wird in Deutschland maßgeblich durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bestimmt (Im Jahr 2000 eingeführt, letzte Novelle vom 2. September 2016). Während die Erzeugung regenerativer Energien grundsätzlich positiv zu bewerten ist, gestaltet sich die Umsetzung im Bereich der landwirtschaftlichen Flächennutzung als negativ und ineffektiv. So sind die Treibhausgasvermeidungskosten hier im Vergleich zu anderen Alternativen sehr hoch und durch das EEG kam es zu einem starken Intensivierungsschub in der Landwirtschaft (vgl. Kapitel 2.3).

4. Steuer- und Abgabenpolitik

Weitere Steuerungsinstrumente des Staates können Steuern und Abgaben sein, die z.B. auf Stickstoffdünger oder auf Pestizide erhoben werden. In einigen Ländern Europas sind solche Abgaben eingeführt (z.B. in Dänemark). Das jüngste Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte des Bundeslandwirtschaftsministeriums für Agrar- und Waldpolitik fordert beispielsweise die Einführung einer Stickstoffabgabe, sollte die ebenfalls geforderte Verschärfung des Düngerechts ergebnislos bleiben (WBAE 2016).

¹ Eine Grafik mit den EU-Ausgaben mit Stand Juli 2015 findet sich unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilderstreifen/Mediathek/Infografiken/infografik-europa-haushalt.html;jsessionid=02086E32D304EB0E211B0D8985C9D11F?notFirst=true&docId=63502#photogallery>

5. Weitere Maßnahmen

Neben diesen Instrumenten können begleitend eine Reihe weiterer Maßnahmen ergriffen werden, so z.B. Kommunikationskampagnen um die öffentliche Wertschätzung und das Bewusstsein von Verbrauchern für regionale und naturverträgliche Produkte zu stärken, die Förderung von Ausbildung und Beratung von Landwirten im Bereich Natur- und Ressourcenschutz, sowie ein systematisches Monitoring der Schutzgüter und der sie betreffenden landwirtschaftlichen Maßnahmen, wie auch Forschung und Entwicklung im weitesten Sinne.

3.3. Bewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik heute

Bislang hat das wichtigste Steuerungsinstrument für die Landwirtschaft – die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und ihre Verflechtung mit der Agrarpolitik von Bund und Ländern – trotz wiederholter Reformversuche keine Lösung der Umweltprobleme herbeigeführt.

Der größte Teil des Agrarbudgets der Europäischen Union entfällt auf die Direktzahlungen. Das **Hauptargument** für die Einführung der Direktzahlungen in der MacSharry-Reform 1992 war ein Einkommensausgleich für die Absenkung der Richtpreise für Getreide. Dieses Argument hat auch nach der GAP-Reform 2013 Bestand, obwohl die Absenkung der wichtigsten EU-Preise teilweise mehr als 20 Jahre zurückliegt. Noch immer werden 70% der EU-Direktzahlungen an Landwirte mit dem Argument des Einkommensausgleichs gezahlt. Ein Gutachten des europäischen Rechnungshofes 2016 stellt dazu fest, dass keine ausreichenden statistischen Daten von der EU-Kommission erhoben werden, um das Einkommensziel der GAP zu begründen und ob das Einkommensziel erreicht wird (EU-Rechnungshof 2016). Auch von Seiten der Wissenschaft wird die Beibehaltung des Einkommensziels ohne ausreichenden Beleg der Benachteiligung kritisiert (Lakner et al. 2013, Heinrich et al. 2013, Koester & Loy 2016).

Die Einführung des Greenings durch die GAP-Reform 2013 soll die Direktzahlungen zusätzlich durch Umweltleistungen begründen. Im Folgenden sollen die besonderen Instrumente, die zum Schutz und zur Förderung der Biodiversität in der GAP vorgesehen sind, kurz beleuchtet und bewertet werden. Dies sind im Bereich der ersten Säule das Greening und insbesondere die Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF), im Bereich der zweiten Säule ist dies der Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und hier insbesondere die ökologisch hochwertigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.

1. Bewertung des Greening

Seit dem Jahr 2015 erhalten Landwirte ca. 30 % ihrer Direktzahlungen als sogenannte Greening-Prämie, das sind für Deutschland derzeit 1,5 Mrd. € pro Jahr bzw. im Jahr 2015 rund 87 € pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche (BMEL 2015a). Die Einführung des Greening sollte gewährleisten, dass die Landwirtschaft in der ganzen EU mit 28 Mitgliedsstaaten zusätzliche Umweltleistungen erbringt. Das Greening umfasst dabei drei grundlegende Pfeiler: Anbaudiversifizierung, Erhaltung des Dauergrünlands und ökologische Vorrangflächen (ÖVF, Flächennutzung im Umweltinteresse). Gegenüber der ursprünglichen Intention des Greenings mit anspruchsvolleren Regelungen ist es im Rahmen der europäischen Beschlussfassung zu zahlreichen Ausnahmen und Verwässerungen der Greening-Anforderungen gekommen (siehe unten).

Zwei Jahre nach Einführung des Greening kann folgende Einschätzung des neuen Instruments gegeben werden:

Positive Wirkungen:

- Mit der Einführung des Greenings hat die EU-Kommission den **Grundsatz** eingeführt, dass die Direktzahlungen an die Landwirte zu einem Teil gegen eine gesellschaftliche Leistung gezahlt werden. In der ganzen EU und in vielen landwirtschaftlichen Betrieben ist es mehr oder weniger akzeptiert, dass das Greening und damit „gewisse“ Umweltleistungen umgesetzt werden müssen, wenn man Agrarzahungen der EU in Anspruch nehmen möchte.
- Europaweit hat die *Anbaudiversifizierung* in einigen Betrieben zu Anpassungsmaßnahmen geführt und das Bewusstsein, mehrere Kulturen anzubauen, ist etwas gewachsen. So musste auf ungefähr 8% der Ackerfläche der EU die Kulturartenzusammensetzung geändert werden. Dies betraf insbesondere den Mittelmeerraum sowie die Kulturen (Hart-)Weizen, Mais und Gerste (EU-KOM, 2016).
- Aufgrund der nationalen Umsetzung beim Dauergrünlanderhalt ist es in Deutschland zu einem Stopp des Grünland-Rückgangs gekommen. Allerdings kann in den meisten europäischen Regionen der Grünlandanteil um bis zu 5 % zurückgehen, bevor von den Landwirten Maßnahmen ergriffen werden müssen.
- Mit dem Instrument der ökologischen Vorrangflächen wurden Maßnahmen (Brache, Streifenelemente, Landschaftselemente) eingeführt, die die Erhaltung der Biodiversität fördern und auch andere Umweltleistungen erbringen.
- Die ÖVF wurden nach den geltenden Regelungen in ausreichendem Umfang umgesetzt und der Anteil der ökologisch hochwertigen Flächen (Brachen, Pufferstreifen, Landschaftselemente) ist gegenüber den Vorjahren gestiegen, auf nunmehr rund 2,3 % der Ackerfläche (Abb. 9). Dieser Anteil liegt jedoch weit unter den notwendigen 10 % ökologisch hochwertigen Ackerflächen. Zudem handelt es sich hierbei vor allem um Flächen auf, die schon vor der Einführung des Greening vorhanden waren (Landschaftselemente, Stilllegungsflächen) und kaum um Flächen, die neu angelegt wurden (z.B. Blühflächen).
- Zu einem geringen Anteil werden in einigen Bundesländern auch ökologisch hochwertige *ökologische Vorrangflächen* umgesetzt; dies ist besonders dort gelungen, wo die Bundesländer zusätzlich die Möglichkeit geschaffen haben, diese Flächen gleichzeitig als Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu fördern.

Unbefriedigende Wirkungen:

Ein Teil der landwirtschaftlichen Flächen und Betriebe ist durch Untergrenzen und Ausnahmetatbestände von den Greening-Maßnahmen ausgenommen, was aus wissenschaftlicher Sicht bereits kritisiert wurde (Pe'er et al. 2014): So sind etwa 28 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU und 64 % aller Betriebe von keiner der drei Greening-Maßnahmen betroffen. Einige der Ausnahmen sind agrarpolitisch durchaus sinnvoll, allerdings wird dann das Prinzip der Einheitlichkeit, das als Vorteil angeführt wurde, nicht mehr eingehalten. Bei den ökologischen Vorrangflächen sind nur 26,9 % der Maßnahmen auf EU-Ebene ökologisch hochwirksame Maßnahmen (EU-Kommission 2016).

Das Grundprinzip des Greenings führt zu Mitnahmeeffekten bei den Betrieben in nicht unerheblichem Maße. Von den Direktzahlungen sind 30 % als Greening-Prämie vorgesehen,

das sind bis zu 1.740 €/ha², um z.B. das Kriterium der ökologischen Vorrangfläche einzuhalten. Berechnungen von Lakner & Bosse (2016) zeigen, dass mögliche Mitnahmeeffekte der ökologischen Vorrangfläche in der Magdeburger Börde zwischen 60% und 80% liegen. Bei vergleichbaren Agrarumweltprogrammen werden die Prämien streng kostenorientiert berechnet. Das Grundprinzip des Greenings bedeutet somit einen ineffizienten Einsatz von Steuermitteln (so auch Heinrich et al. 2013).

Im Einzelnen sind folgende weitere Wirkungen kritisch zu betrachten:

- *Anbaudiversifizierung:* Eine Umstellung des Anbaus hin zu einer Vielzahl von Feldfrüchten ist kaum erfolgt. Von dem Instrument Anbaudiversifizierung sind deutschlandweit nur wenige Betriebe betroffen, da die Anforderungen in diesem Bereich sehr gering sind. Laut EU-Kommission (2016) müssen nur 9% der deutschen Betriebe überhaupt Anpassungen vornehmen. Eine Schätzung von Lakner & Holst (2015) zeigt, dass 82 % der Betriebe mit Anpassung als Hauptkultur Mais anbauen und bei vielen dieser Betriebe vermuten die Autoren das Vorhandensein einer Biogas-Anlage. Der regionale Schwerpunkt der Betriebe mit Anpassung liegt ganz klar in Westdeutschland. Lediglich 6 % der Betriebe mit Anpassungsbedarf liegt in Ostdeutschland (Lakner & Holst 2015). Überspitzt gesagt gleicht die Anbaudiversifizierung nur Teile der Fehlentwicklungen („Vermaisung der Landschaft“) aus, die durch die Überförderung der Biogasanlagen im Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) entstanden sind. EU-weit müssen nur etwa 8 % der Betriebe ihr Anbauprogramm anpassen (EU-Kommission 2016).
- *Grünlanderhaltung:* Die Qualität des Grünlandes konnte durch das neue Instrument im Greening nicht sichergestellt werden, da weiterhin Grünland intensiviert werden kann. So betrifft in Deutschland ein absolutes Grünlandumbruchverbot für ökologisch sensibles Grünland nur 12 % der Grünlandfläche, obwohl ein solcher Schutz auf fast einem Drittel des Grünlandes sinnvoll wäre (Röder et al, 2014). In Deutschland sind beispielsweise EU-Vogelschutzgebiete oder Moorböden nicht Teil der geschützten Kulisse. EU-weit wird die Kulisse in vielen Staaten noch restriktiver gehandhabt, d.h. selbst auf ökologisch sensiblem Grünland kann Umbruch stattfinden.
- *Ökologische Vorrangflächen:* ÖVF sind das zentrale Instrument des Greening, mit dem die Biodiversität der Agrarlandschaft gefördert werden sollte. Auch wenn es im geringen Umfang positive Erfahrungen mit dem Instrument gibt (siehe oben), so sind die Erfolge insgesamt weitgehend unbefriedigend:
 - Der Umfang von ökologisch hochwertigen Flächen ist viel zu gering (Abb. 9).
 - Es gibt keinerlei Anreize für Landwirte, einen großen Umfang an ÖVF oder hocheffektiven ÖVF anzulegen. Die Landwirte müssen nur die Mindestanforderung im Greening erfüllen und können dies mit der für sie einfachsten und mit der betrieblich am besten passendsten Form tun, was oftmals nicht mit den biodiversitätseffektivsten Maßnahmen gekoppelt ist.
 - Als anrechenbare ÖVF ist der Anbau von Zwischenfrüchten möglich und dies wird in sehr vielen landwirtschaftlichen Betrieben genutzt. Dies bedeutet, dass auf diesen ÖVF in der Hauptvegetations- und -brutperiode hochintensive Ackerbewirtschaftung durchgeführt werden kann und nur kurzzeitig im Herbst/Winter Zwischenfrüchte auf der Fläche stehen.

² Betriebe erhalten rund 87 €/ha für die Erfüllung der Greening-Anforderungen (BMEL 2016). Wenn ein 100-Hektar Betrieb 8.700 € Greening-Prämie erhält und diese 8.700 € auf 5 ha Ökologische Vorrangfläche aufteilt, so ergibt sich eine „Prämie“ von 1.740 €/ha ökologische Vorrangfläche.

- Gewichtungsfaktoren von >1 führen zu einer Minderung der effektiven wirksamen ökologischen Fläche (bei einem Gewichtungsfaktor von 2 müssen z.B. nur 2,5 % der Ackerfläche als ÖVF angelegt werden).
- Es dürfen teilweise Düngung und Pflanzenschutzmitteleinsatz auf ÖVF erfolgen.
- Die Auswahl und Anlage der Flächen ist bei vielen Betrieben sehr einseitig (nur 1-2 Maßnahmen auf wenigen Flächen), was u. a. eine Folge der komplexen Regelungen und der Einschätzung der Kontrollrisiken durch den Landwirt begründet ist.
- Im Bereich des Grünlands gibt es keine Verpflichtung zur Bewirtschaftung von ÖVF.

Insgesamt zeichnet sich also ab, dass das Instrument des Greenings, von einigen positiven Ansätzen ausgenommen, weitgehend versagt.

Die öffentlichen Zahlungen für das Greening stehen dabei in keinem zu rechtfertigenden Verhältnis zu den Kosten des Landwirtes und den erbrachten Umweltleistungen. Rechnet man für einen 100 ha Ackerbaubetrieb, der praxisüblich z.B. mit den Fruchtfolgegliedern Winterweizen, Wintergerste und Winterraps wirtschaftet, die Greeningprämie von 87 €/ha auf die 5 % zu erbringender ÖVF um (Anbaudiversifizierung und Grünlanderhaltung sind hier nicht relevant), so erhält der Landwirt für 5 ha ÖVF 8.700 €, d. h. 1.740 €/ha. Mit diesem Geld ließen sich weitaus anspruchsvollere Maßnahmen durchführen.

Berechnungen von Lakner & Bosse (2016) zeigen, dass mögliche Mitnahmeeffekte der ökologischen Vorrangfläche in der Magdeburger Börde zwischen 60% und 80% liegen. Bei vergleichbare Agrarumweltprogrammen werden die Prämien streng kostenorientiert berechnet, so dass die Mitnahmeeffekte niedriger sind. Das Grundprinzip des Greenings bedeutet somit ein ineffizienter Einsatz von Steuermitteln (so auch Heinrich et al. 2013).

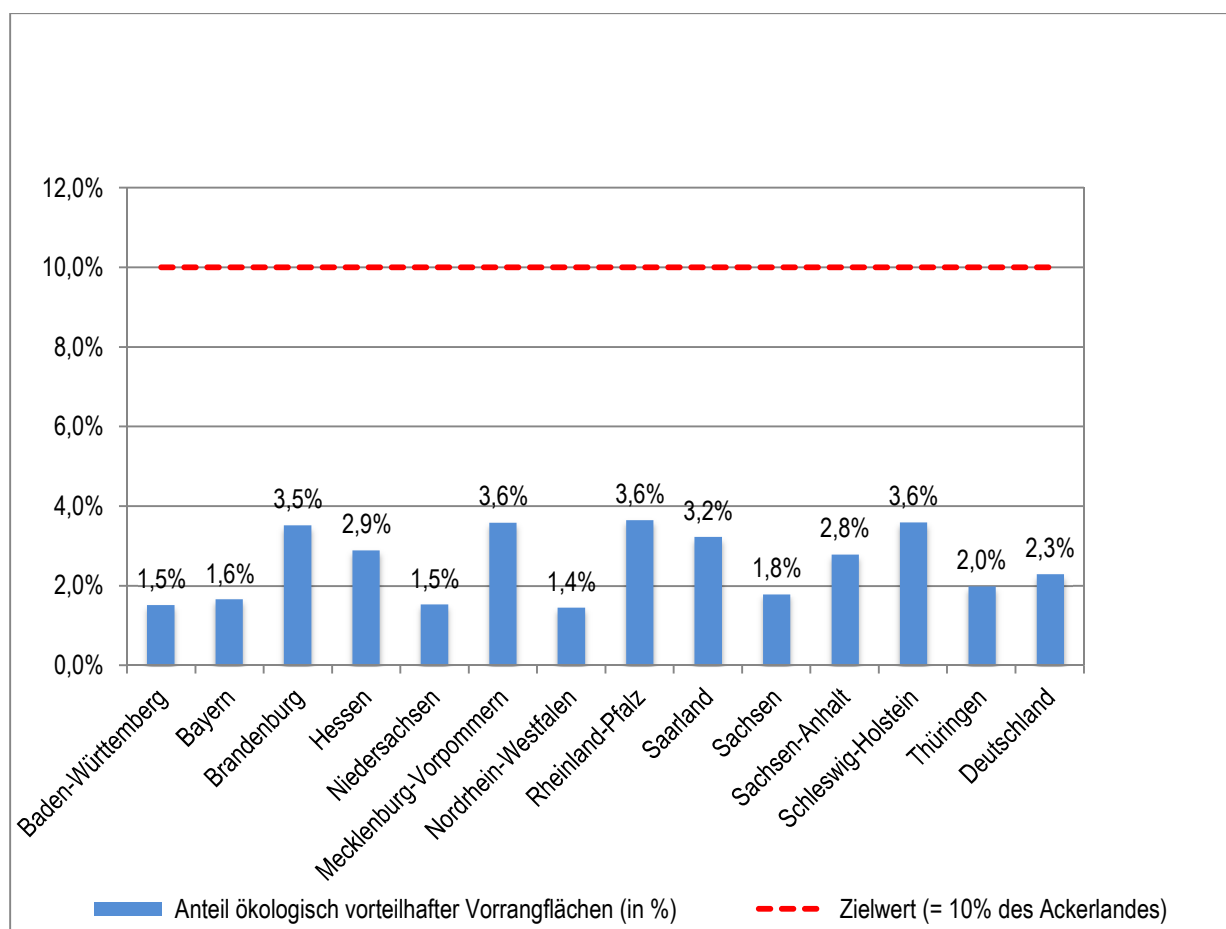


Abb. 9: Anteil der ökologisch hochwertigen ÖVF an der Ackerfläche in Deutschland im Jahr 2015 (als ökologisch hochwertig werden hier gerechnet: Landschaftselemente, Feldrand- und Pufferstreifen, Brachflächen und Blühflächen; nicht angerechnet werden Leguminosen- und Zwischenfruchtanbau). Quelle: Röder et al. (2016)

2. Bewertung der Biodiversitäts-relevanten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“

Als „ökologisch hochwertige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“ (z. T. auch „dunkelgrüne AUKM“ genannt) werden diejenigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) bezeichnet, die direkt auf das Schutzgut Biodiversität ausgerichtet und ökologisch besonders effektiv sind (NABU 2013). Meist werden mit diesen ökologisch hochwertigen AUKM viele andere Ressourcenschutzziele erreicht: Wasser-, Boden-, Erosionsschutz und die Förderung einer vielfältigen Kulturlandschaft. Hingegen gibt es eine Vielzahl von AUKM, von denen keine oder nur eine geringe biodiversitätsfördernde Wirkung ausgeht, so z.B. von Maßnahmen wie Winterbegrünung, Fruchtartendiversifizierung oder Gülleschleppschlauch-Verfahren; dies bedeutet nicht, dass diese AUKM nicht sinnvoll sind, sie dienen jedoch nicht der Biodiversitätsförderung.

Aus Abb. 10 und den zugrundeliegenden Datenanalysen von Oppermann et al. (2013) wird deutlich, dass im Jahr 2009 nur rund 7,6 % der Agrarförderung auf Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und nur 2,3 % auf für die Biodiversität hochwirksame Maßnahmen entfielen. Die AUKM dienen also bisher nur in sehr geringem Umfang der Förderung der Biodiversität.

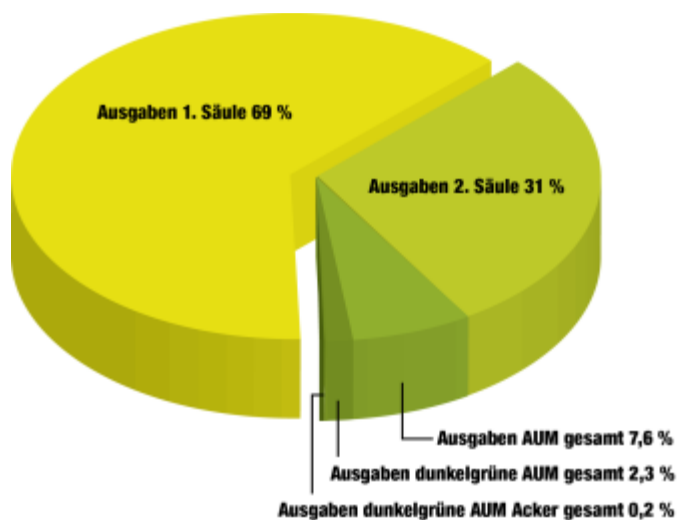


Abb. 10: Von der gesamten Agrarförderung in Deutschland im Jahr 2009 wurden für die Biodiversität hochwirksame Maßnahmen („dunkelgrüne AUKM“) in den Bundesländern nur 2,3 % der Mittel ausgegeben, im Ackerbereich sogar nur 0,2 % (!). Hingegen entfielen 69 % der Mittel auf die 1. Säule, 31 % auf die 2. Säule, und 7,6 % auf AUKM insgesamt (Quelle: Oppermann et al. 2013 nach Daten aus den Halbzeitevaluierungsberichten 2009 von 12 deutschen Bundesländern).

3.4. Erkenntnisse aus den ersten „Greening-Jahren“

Nach nahezu zwei „Greening-Jahren“ (2015 und 2016) und ersten Erfahrungen mit der aktuellen Förderperiode der GAP 2014-2020 kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die EU-Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament haben gemeinsam wenig anspruchsvolle Rahmenvorgaben für das Greening beschlossen.
- Die einzelnen Mitgliedsstaaten haben i.d.R. wenig Gebrauch von anspruchsvolleren Greening-Regelungen gemacht:
 - es wurden nicht primär die ökologisch wertvollen ÖVF bevorzugt;
 - es wurden kaum anspruchsvollere Regelungen eingeführt;
 - die landwirtschaftliche Beratung hat z.T. von anspruchsvolleren Maßnahmen abgeraten (z.B. von Streifenmaßnahmen im Hinblick auf das Kontrollrisiko).
- Landwirte setzen v. a. aus betriebswirtschaftlichen Gründen folgerichtig meist die für sie einfachsten Greening-Lösungen um; das bedeutet:
 - es werden meist möglichst wenig die Produktion einschränkende Maßnahmen (Zwischenfrüchte, Leguminosen) umgesetzt;
 - wenn möglich, werden (Start-)Düngung und Pflanzenschutz auf den Flächen eingesetzt;
 - Die bürokratischen Regeln für die Umsetzung von Rand- und Pufferstreifen (z.B. Flächenbemessung) sowie die damit verbundenen Kontrollrisiken führen zu einem Ausweichen auf andere, einfach umzusetzende Maßnahmen,
 - es gibt konkurrierende Einkommensmöglichkeiten durch entsprechende landwirtschaftliche Nutzung der ÖVF (z.B. intensiver Ackerbau mit kurzem Zwischenfruchtanbau als ÖVF, dann im Folgejahr wieder intensiver Ackerbau),
 - es werden meist nur wenige Flächentypen und wenige Flächen als ÖVF angemeldet.

Ergo ergeben sich daraus:

- ein i.d.R. geringer Flächenumfang von ökologisch wertvollen Maßnahmenflächen;
 - die Umsetzung von nur wenigen (Teil-)Flächen (Parzellen) und wenigen Flächentypen;
 - nur wenig Pufferstreifen und Feldränder (geringe Flächenverteilung, geringe Wirkung in der Fläche) werden umgesetzt.
-
- Wenn zusätzliche AUKM auf den ÖVF angeboten werden, dann wird dies von den Landwirten z.T. sehr gut angenommen (z.B. Baden-Württemberg: Verdreifachung des Umfangs der Blühflächen aufgrund der Prämien und der Anrechenbarkeit als ÖVF). Allerdings ist der Flächenumfang dieser Maßnahmen oftmals gedeckelt.

 - Die Programmierung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen hat in der Förderperiode 2014-2020 kaum eine Ausrichtung in Richtung der Biodiversitätsstrategie der EU erfahren, d.h. meist sind keine oder nur wenige anspruchsvolle, der Biodiversität gezielt förderliche AUKM in den Programmen der Länder enthalten (bzgl. Flächenumfang) und es gibt kaum Kooperationsstrategien von Greening und AUKM-Programmierung; hierzu fehlen in der Agrarverwaltung oftmals Wissen, Verständnis und Bereitschaft (NABU 2015).

Die Biodiversitäts-Situation in Deutschland und in der EU verschlechtert sich weiterhin! Trotz des riesigen Budgets von allein in Deutschland rund 1,45 Mrd. € /Jahr für das Greening und rund 0,47 Mrd. € für Agrar-Umwelt- und Klima-Maßnahmen (AUKM) ist es nicht gelungen, den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. Dies liegt nicht an dem Budget, sondern an der Fehlprogrammierung, die nicht die richtigen Weichen stellt.

Das Versagen der bisherigen Instrumente der Direktzahlungen und des Greenings im Hinblick auf die Umweltaspekte der GAP legen nahe, dass ein grundlegender Umbau der GAP erforderlich ist. Nicht nur in der laufenden Förderperiode haben die Instrumente der GAP zur Lösung der landwirtschaftlich bedingten Umweltprobleme weitgehend versagt, sondern bereits in den letzten 20 Jahren. Dies zeigt, dass die Umweltinstrumente der GAP bislang viel zu schwach ausgebildet sind und die Agrarzahungen nicht an die Umsetzung effektiver Umweltmaßnahmen gebunden sind. Alle zaghaften Versuche einer systemintegrierten Ökologisierung im Rahmen der Direktzahlungen (Cross Compliance, Greening) waren zum Scheitern verurteilt. Mit Placebo-Maßnahmen kann die Situation nicht geändert werden.

Im folgenden Kapitel werden Vorschläge für die künftige GAP nach 2020 unterbreitet, bei denen dargelegt wird, wie eine Umorientierung der Agrarpolitik hin zur effektiven Erbringung von Umweltleistungen gestaltet werden könnte.

4. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik ab 2021

Auf Grundlage der Analyse der bisherigen Instrumente der GAP inklusive des in 2015 eingeführten Greenings ergibt sich die Notwendigkeit einer Umsteuerung der Agrarpolitik, damit die Umwelt- und Biodiversitätsziele erreicht werden können, zu denen sich die EU und Deutschland verpflichtet haben.

4.1. Grundlagen und Annahmen

Grundlage und Annahmen für die Förderarchitektur und die umfassenden Berechnungen des GAP-Reformmodells-2021 sind folgende Punkte:

- (1) Für eine nachhaltige Landwirtschaft ist ein ambitioniertes Ordnungsrecht, das für alle Betriebe gilt und dessen Einhaltung nicht von finanziellen Leistungen abhängt, unverzichtbar.
- (2) Die reine Einkommensunterstützung darf nicht mehr das Ziel der Agrarpolitik sein. Stattdessen soll öffentliches Geld nur noch für klar definierte Leistungen an die Gesellschaft gezahlt werden.
- (3) Die Landwirtschaft soll auf ganzer Fläche nachhaltig und naturverträglich werden. Insgesamt sollen in Deutschland in Zukunft aber mindestens 10 % des Ackerlands und 20 % des Grünlands³ als ökologisch besonders hochwertige Flächen bewirtschaftet werden.
- (4) Landwirtschaftliche Betriebe, die in Zukunft mindestens 10 % ihres Ackerlands und 20 % ihres Grünlands als ökologisch hochwertige Flächen bewirtschaften, sollen unter Berücksichtigung etwaiger Ertragseinbußen finanziell mindestens genauso gut oder besser gestellt sein als bisher – unter der Annahme, dass das Gesamtbudget der in Deutschland gleich bleibt (die Agrarausgaben in den Haushalten von EU, Bund und Ländern sollen nicht höher sein als derzeit – de facto ist eher mit einer Reduzierung zu rechnen).
- (5) Ökologisch hochwirksame Maßnahmen sollen für Landwirte durch hohe Prämien attraktiv gemacht werden; für die Mitgliedstaaten bzw. die Regionen soll die Programmierung von hochwertigen Biodiversitäts- und Umwelt-Fördermaßnahmen durch einen hohen EU-Anteil an der Finanzierung und einen Bonus für die Umsetzung eines hohen Umfangs attraktiv gemacht werden.
- (6) Die Trennung zwischen Erster und Zweiter Säule soll aufgehoben und die Finanzierung zusammengeführt werden: alle Zahlungen der EU sollen auf nationaler Seite kofinanziert werden. Die pauschalen Direktzahlungen der Ersten Säule (anspruchlos in Hinblick z.B. auf die Biodiversitätsziele) sollen durch eine leistungsbezogene Förderung von Umwelt- und anderen gesellschaftlichen Leistungen (z.B. Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität, Klimaschutz, Erhalt der Sortenvielfalt, Landschaftsschutz, Tierschutz, u.a.) ersetzt werden.
- (7) Es muss ein ausreichend großes und ausschließlich für die Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft verwendetes Budget bereitgestellt werden, um notwendige

³ Die Zahlenwerte von mindestens 10 % im Ackerland und mindestens 20 % im Grünland sind Faustzahlen, die auf verschiedenen wissenschaftlichen Studien und langjährigen Untersuchungen beruhen, - dazu siehe u.a. Hoffmann et al. (2012), Hoffmann, J. u. Wittchen, U. (2013), Holzgang et al. (2005), Jenny (2011), Meichtry-Stier et al. (2014), Nefo (2012), Oppermann et al. (2013), Westphal, C. & Tschardtke, T. (2011); die Zahlen variieren von 8 % bis über 12 % im Ackerland und bis zu über 50 % im Grünland.

Maßnahmen umzusetzen, sowie Beratung und Monitoring voranzubringen. Die Umweltverwaltung, von der EU-Ebene bis zu den Ländern muss dabei maßgeblich die Instrumente für die Biodiversitäts- und Umwelt-Förderung vorgeben⁴.

- (8) Beantragung, Auszahlung, Verwaltung und Kontrolle der Fördermittel müssen wesentlich einfacher gestaltet werden als dies bisher der Fall ist.
- (9) Zur Verfolgung und Unterstützung der Zielerreichung soll auch ein kontinuierliches Monitoring durchgeführt werden; mittel- bis langfristig soll die Finanzmittelbereitstellung seitens der EU-Ebene an eine erfolgreiche Zielerreichung gebunden werden (u.a. Sicherung und Wiederherstellung der Biodiversität).
- (10) Die Verantwortung für die Ausgestaltung der zentralen für Nachhaltigkeit und Biodiversität relevanten Förderprogramme sowie der Umweltaspekte der Agrarpolitik muss bei der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission sowie bei den Umweltverwaltungen der Länder) liegen.

Basierend auf diesen Grundsätzen wird im Folgenden ein Fördermodell für eine neue Gemeinsame Agrarpolitik der EU entworfen, nach den Grundsätzen „**fit, fair und nachhaltig**“:

- **Fit** für die Herausforderungen der Zukunft,
- **fair** gegenüber Landwirten, Gesellschaft und Umwelt sowie
- **nachhaltig** im Sinne der Erreichung der Biodiversitätsziele und der globalen Sustainable Development Goals (SDGs).

Im Folgenden wird dieses Fördermodell der Einfachheit halber „**GAP-Reformmodell-2021**“ genannt. Im vorliegenden Kapitel werden die Förderarchitektur und die Erfolgsfaktoren dargestellt, im Folgekapitel 5 wird das GAP-Reformmodell-2021 am Beispiel von landwirtschaftlichen Betrieben, regionalen Betriebstypen und für die Länder-/EU-Ebene kalkuliert.

4.2. Förderarchitektur

Nach den Erfahrungen der bisherigen GAP wird ein grundlegender Umbau der Förderarchitektur vorgeschlagen. Dabei spielt das Prinzip „Öffentliches Geld (nur) für öffentliche Leistungen“ eine zentrale Rolle. Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und wichtiger Ökosystemleistungen sind dabei wesentliche öffentliche Leistungen, die das System honoriert.

Für die Landwirte besteht das vorgeschlagene Fördersystem aus folgenden Grundelementen:

- Eine flächenbezogene **Nachhaltigkeitsprämie (NaP)**. Die Gewährung der NaP ist an die Erfüllung bestimmter Gemeinwohl-Kriterien gebunden; sie kann zudem nach den betriebsspezifisch gegebenen Kriterien wie Umfang an Landschaftselementen, Kleinteiligkeit der Landschaft etc. ausgerichtet werden (vgl. z.B. das Punktemodell des DVL – siehe Dierking & Neumann 2016); die Förderung weiterer gesellschaftlicher Ziele wie z.B. von Tierschutz-/Tierwohl- und Klimamaßnahmen oder ggf. auch von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben und Neueinsteigern kann in das System der Nachhaltigkeitsprämie integriert werden, deren Gesamtsumme dadurch jedoch im Rahmen des Modells nicht steigen darf.

⁴ Diese Förderung könnte ggf. auch als eigener Naturschutzfonds außerhalb der GAP organisiert werden.

- Auf der NaP aufbauend werden EU-weit zehn hocheffektive prioritäre Maßnahmen für die Erbringung von Biodiversitäts- und Umweltleistungen angeboten, sogenannte **Agrar-Natur-Prämien (ANP)**; aus dem EU-weit vorgegebenen Katalog können die Mitgliedsstaaten bzw. Bundesländer die für sie passenden Maßnahmen auswählen und diese weiter spezifizieren. Für diese Maßnahmen gibt es aus dem EU-Haushalt eine attraktive Förderung (mit starker Anreizkomponente) - und einen bis zu 90% EU-Anteil an den Kosten; auch regionsspezifische Maßnahmen, die auf die Erbringung von Biodiversitäts- und Umweltleistungen ausgerichtet sind und bestimmte Mindeststandards erfüllen (nicht schwächer ausgebildet als die EU-weiten Maßnahmen), können so finanziert werden.
Wenn Landwirte einen hohen Anteil solcher hochwertiger prioritärer Maßnahmen umsetzen und dabei unter Einbindung einer Beratung die Maßnahmen zielgerichtet einsetzen, können sie zusätzlich eine betriebsbezogene **Natur-Management-Prämie (NMP)** in Anspruch nehmen.
- Zusätzlich können weitere **AgrarUmwelt- und Klima-Maßnahmen (AUKM)** und **Ökolandbau-Maßnahmen (ÖLM)** auf Länderebene programmiert und von den Landwirten durchgeführt werden; sie können eine große Bandbreite verschiedener Maßnahmen und Module enthalten wie z.B. „erweiterte Fruchtfolge“, „Pheromoneinsatz im Weinbau“ oder „Einführung von Gülleschleppschlauchverfahren“.

Des Weiteren gibt es weitere Förderbereiche der bisherigen Ländlichen Entwicklung wie z.B. die Investitionsförderung oder die Naturparkförderung – jedoch mit ausschließlicher Konzentration auf gesellschaftliche Leistungen, insbesondere zur Förderung von Investitionen, die für die Umstellung auf eine nachhaltige Bewirtschaftung notwendig sind, wie zum Beispiel für tierschutzgerechten Stallumbau.

Bezüglich der Kofinanzierung und der Prämiengestaltung unterscheidet sich das GAP-Reformmodell-2021 vom bisherigen Fördersystem durch folgende Punkte:

- Das von pauschalen Direktzahlungen dominierte System wird durch eine deutlich geringer bemessene und an Nachhaltigkeitskriterien geknüpfte Prämie ersetzt, und durch attraktiv honorierte Agrar-Natur-Maßnahmen mit starker Anreizkomponente ergänzt; diese stellen für die Landwirte eine attraktive und wirtschaftlich interessante Perspektive dar, und sie sind gesellschaftlich günstiger und steuerungstechnisch effektiver als die derzeitigen Greening-Prämien. Dadurch sind sie sowohl für die Landwirte als auch für die Gesellschaft vorteilhaft.
- alle Maßnahmen und Förderbereiche müssen von den Mitgliedsstaaten (und Bundesländern) kofinanziert werden; unterschiedliche Kofinanzierungssätze berücksichtigen die EU-Priorität bestimmter Maßnahmen sowie ggf. die Wirtschaftskraft der Regionen. Damit die Programmierung und Umsetzung eines hohen Anteils Natur-fördernder trotz des zu erbringenden Eigenanteils für die Mitgliedsstaaten attraktiv wird, verringert sich die erforderliche Eigenbeteiligung der Länder in Abhängigkeit vom Umfang umgesetzter EU-prioritärer Agrar-Natur-Maßnahmen durch einen speziellen Bonus für diese Maßnahmen - je nach Programmierung und Umsetzung müssen die Länder so nicht mehr Eigenmittel aufbringen als bisher.

In Abb. 11 ist der Aufbau des vorgeschlagenen Systems der Agrarförderung schematisch dargestellt – das aktuelle Säulenmodell (linke Grafik) wird durch ein durchgängiges integriertes Modell (rechte Grafik) ersetzt. In den folgenden Kapiteln werden die Elemente der Förderung im Einzelnen dargestellt.

In Tab. 3 ist die Förderarchitektur tabellarisch dargestellt.

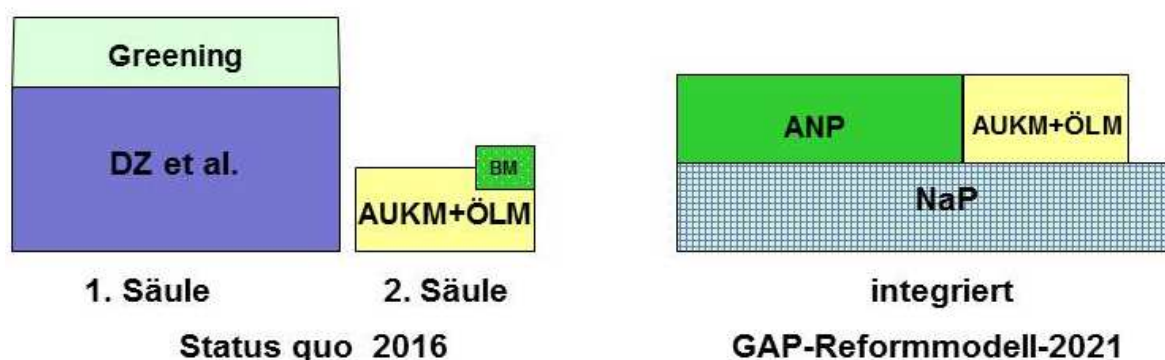


Abb. 11: Aufbau der Förderung der GAP, links im aktuellen Zustand, rechts im GAP-Reformmodell-2021, - beides vereinfacht und nur bezüglich derjenigen Hauptkomponenten dargestellt, die für die Landwirte am relevantesten sind. Eine weitere Komponente sind die anderen Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (hier nicht dargestellt).

Das heutige System ist durch einen sehr großen Anteil von (100 % EU-finanzierten) bedingungsarmen Direktzahlungen sowie einem inhaltlich schwach ausgeprägten Greening-Anteil geprägt. In der zweiten Säule (die von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden muss) wird nur ein sehr kleiner Anteil an ökologisch hochwertigen Biodiversitäts-Maßnahmen (BM) umgesetzt (Teilmenge der Agrar-Umwelt-Klima und Öko-Landbau-Maßnahmen (AUKM+ÖLM)). - Der Effekt für die ökologisch hocheffektiven Maßnahmen lässt sich am Umfang der kräftig grünen Prämienboxen ablesen: er ist im Status quo sehr gering (BM), während im GAP-Reformmodell-2021 den ökologisch hocheffektiven Maßnahmen mit Hilfe der ANP ein sehr viel größerer Teil des Gesamtbudgets zukommt. Ferner ist die betriebsbezogene Nachhaltigkeitsprämie (NaP) in Gänze an bestimmte Leistungen bzw. Kriterien geknüpft.

Tab. 3: Übersicht über die Förderarchitektur und die Förderelemente im GAP-Reformmodell-2021. Da die Förderung EU-weit so erfolgen soll, sind hier die englischen Bezeichnungen mit angegeben.

Bereiche / Maßnahmen	Abkürz	Englischer Name	Abbrev.	EU-Ko-finanzierung
Bereich Nachhaltigkeit		Sector Sustainability		
Nachhaltigkeitsprämie*	NaP	Sustainability Premium	SuP	70 %
Bereich Agrar-Natur**		Sector Agri-Nature		
Agrar-Natur-Prämie	ANP	Agri Nature Premium	ANP	90 %
Natur-Management Prämie	NMP	Nature-Management Premium	NMP	90 %
Natur-Entwicklungs-Prämie	NEP	Nature Development Premium	NDP	90 %
Bereich Ländliche Entwicklung		Sector Rural Development		
Agrar-Umwelt-Klima-Maßnahme	AUKM	Agri-Environment-Climate-Measure	AECM	50-70%
Ökolandbau-Maßnahme	ÖLM	Organic Agriculture Measure	OAM	50-70%
Ländliche Entwicklung - Maßnahme	LEM	Rural Development Measure	RDM	50 %

* In die NaP können individuelle Leistungen der Betriebe nach DVL-Modell integriert werden.

** Zusätzlich zu den 90 % EU-Anteil wird ein Bonus von 25 % für Abwicklung und Monitoring an die Länder gezahlt (interne Verrechnung).

Auf EU-Ebene soll die Umweltverwaltung (GD Umwelt) maßgeblich und federführend für die Erstellung der Agrar-Natur-Maßnahmen (ANP, NMP, NEP) sowie die Nachhaltigkeitsprämie (NaP) sein, während die Landwirtschaftsverwaltung (GD Landwirtschaft) die Programmierung der übrigen Maßnahmen federführend betreut und für Umsetzung und Kontrolle der Maßnahmen in der Fläche verantwortlich ist. Analog soll es in den Mitgliedsstaaten (MS) gehandhabt werden, wobei sämtliche Zahlungen programmiert werden. Insofern ist das Budget für die Gemeinsame Agrarpolitik in Sinne partnerschaftlich von GD Umwelt und GD Landwirtschaft zu verwalten bzw. den entsprechenden Verwaltungen in den Mitgliedsstaaten der EU.

Tab. 4: Organisation, Finanzierung und Zuständigkeit der künftigen Agrarförderung: Alle Förderbereiche sind kofinanziert (EU und Mitgliedsstaaten MS). Die Zuständigkeiten für Programmierung und Umsetzung teilen sich Landwirtschaft (La) und Umwelt (U) in unterschiedlicher Federführung (jeweils erstgenannt und **fett** dargestellt).

Programmmodule	NaP	ANP	NMP	NEP	AUKM	ÖLM	LEM
EU-Finanzierung	70 %	90 %	90 %	90 %	50-70 %	50-70 %	50 %
MS-Finanzierung	30 %	10 %	10 %	10 %	30-50 %	30-50 %	50 %
Programmierung	EU/MS	EU/MS	EU/MS	EU/MS	Land	Land	Land
Programm-EU-Zuständigkeit	U+La	U+La	U+La	U+La	La+U	La+U	La+U
Programm-MS-Zuständigkeit	U+La	U+La	U+La	U+La	La+U	La+U	La+U
Umsetzung-Zuständigkeit	La+U	La+U	La+U	La+U	La+U	La+U	La+U

4.3. Die Förderelemente im Einzelnen

Bereich Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeitsprämie (NaP)

Die Nachhaltigkeitsprämie (NaP) ist eine betriebsbezogene Prämie und ersetzt die bisherige Basisprämie und Teile der Greening-Prämie. Sie wird flächenbezogen gesamtbetrieblich an diejenigen Betriebe gezahlt, die folgende Anforderungen erfüllen:

- Einhaltung der bisherigen Cross-Compliance-Vorgaben;
- Erhaltung des Dauergrünlands;
- Maximaler Viehbesatz 1,6 GVE/ha;
- Bereitstellung von mindestens 5 % ökologisch hochwertiger ÖVF im ersten Jahr der Reform (2021), schrittweiser Anstieg auf 10 % hochwertige ÖVF bis zum Jahr 2025⁵, jeweils auf Ackerland und auf Grünland; abhängig von der Art der dort praktizierten Maßnahmen von Brache bis hin zu Blühflächen und artenreichem Grünland gibt es auf diesen Flächen attraktive Agrar-Natur-Prämien, siehe unten;

⁵ Als ÖVF werden in Zukunft Zwischenfrucht- und Leguminosen-Anbau nicht anerkannt. Gewichtungsfaktoren werden nicht berechnet.

Auf Grundlage dieser Prämissen werden hier im ersten Jahr der Reform nur 5 % ökologisch hochwertiger ÖVF gefordert, wenngleich insgesamt ein Umfang und Anteil von bundes- / EU-weit mindestens 10 % ökologisch hochwertiger ÖVF angestrebt wird. Dies soll in dem vorliegenden Modell durch attraktive Fördermodule erreicht werden, ferner soll schrittweise ein Anstieg auf 10 % ökologisch hochwertiger ÖVF bis 2025 erreicht werden. So soll ein allmählicher Umstieg für die Landwirte erreicht werden.

Mindestvoraussetzungen für diese 10 ANP sind Rahmenvorgaben, die essentiell für eine gute und effektive Wirkung der Maßnahmen sind.

- Keine Anwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln.
- Keine Anwendung von mineralischer Düngung.
- Die Maßnahme muss während des größten Teils der Vegetationsperiode ökologisch wirksam sein, das heißt in der Regel mind. von der Einsaat (spätestens März bis Mai) bis in den Spätherbst.
- Nachgewiesene deutliche Positiveffekte für die Biodiversität.
- Indikatoren für die Kontrolle müssen gegeben sein.

In Tab. 5 findet sich eine Liste mit 10 Maßnahmen auf EU-Ebene, die entsprechend regional spezifiziert und angepasst, aber nicht abgeschwächt werden dürfen.

Die ANP wird hochattraktiv gefördert (in dem vorliegenden Modell mit durchschnittlich 1.350 €/ha⁶ für Ackerland (z.B. für Blühflächen) und durchschnittlich 700 €/ha für Grünland (z.B. für artenreiches Grünland).

Tab. 5: Vorschlag für 10 Maßnahmen für die Agrar-Natur-Prämie (ANP)

Landwirtschaftliche Flächentypen	ANP	Spezifizierung der Anforderungen*
Ackerland	Extensivgetreide	Kein PSM-Einsatz, erweiterter Reihenabstand (> 25 cm)
	Blühfläche	Einsaat Blühmischung
	Brache	Keine Bewirtschaftung von April bis September, Teilfläche darf im Herbst gemäht oder gemulcht werden
	Pufferstreifen	Extensive Nutzung entlang von Gewässern, Hecken und Waldrändern
Grünland	Artenreiches Grünland	Nachweis Artenvielfalt über Kennarten
	Extensivwiese Mahd	Artenreiches Grünland oder Mahd nach bestimmtem Termin (z.B. nach 30.06.)
	Extensivweide	Extensive Beweidung (Stand- oder Huteweide)
Rebland	Artenreiches Rebland	Artenreiches Rebland oder Einsaat Blühmischung in den Rebgassen
Obstkulturen	Streuobstfläche	Streuobstbestand auf der Fläche
Olivenkulturen	Extensive Olivenkultur	Olivenbestand extensive Bewirtschaftung

* Seitens der EU erfolgen Rahmenvorgaben; auf nationaler / regionaler Ebene erfolgen Spezifizierungen, z.B. hinsichtlich von Bewirtschaftungsterminen.

Zusätzlich können diese Maßnahmen in nationaler bzw. regionaler Verantwortung weiter qualifiziert (z.B. regionale ANP für bestimmte Arten und Lebensraumtypen) oder durch weitere ANP -Maßnahmen ergänzt werden. Die Förderquote der EU liegt bei bis zu 90% für „prioritäre“ Maßnahmen).

Die Prämie wird bewusst sehr attraktiv für Landwirte gestaltet, sodass die Maßnahmen mit großem Umfang umgesetzt werden. Allerdings muss hier eine Obergrenze vorgesehen werden, damit auch produktive Landwirtschaft betrieben wird. Es wird eine Obergrenze von 20 % ökologisch hochwertiger Maßnahmen im Ackerland und von 50 % im Grünland vorgeschlagen (Ausnahme: spezielle Anforderungen z.B. in Natura-2000-Gebieten, die einen

⁶ Die Prämien könnten ggf. nach Bodengüte gestaffelt werden wie schon bisher in einigen Bundesländern.

höheren Maßnahmenumfang erfordern, ggf. dann mit degressiver Prämienhöhe bei sehr großem Maßnahmenumfang).



Abb. 13 a-d: Mit Agrar-Natur-Prämien (ANP) sollen gezielt ökologisch prioritäre Maßnahmen gefördert werden, so insbesondere die Erhaltung und Anlage von Blühstreifen, artenreichen Ackerflächen, artenreichen Grünlandflächen und Streuobstwiesen.

Natur-Management-Prämie (NMP)

Eine ökologisch adäquate Umsetzung von ANP (und anderen AUKM) erfordert Spezialwissen. Es soll daher zusätzlich zu den oben genannten ANP und den weiteren AUKM ein Angebot für alle Landwirte geben, sich entsprechend für eine ökologisch adäquate Umsetzung der Maßnahmen beraten zu lassen.

Betriebe, die mindestens 10 % ihrer Flächen mit ANP bewirtschaften, können zusätzlich eine NMP in Höhe von 50 €/ha gesamtbetrieblich in Anspruch nehmen, wenn sie sich beraten lassen, und die Beratungsergebnisse umsetzen (z.B. gezielte Anlage von Pufferstreifen, Umsetzung von verschiedenartigen Maßnahmen). Dadurch wird der höhere Aufwand für Planung, Natur-Management und Kontrolle der Maßnahmen seitens der Betriebe abgegolten.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Gruppenberatung und -umsetzung von Maßnahmen denkbar und könnte vorteilhaft sein (z.B. könnten sich mehrere Landwirte zusammenschließen und ein Landwirt dieses Zusammenschlusses setzt die Maßnahmen für alle



Abb. 14: Mit Beratung und einem darauf basierenden Natur-Management können Aufwertungsflächen zielgenau und effektiv angelegt werden.

Natur-Entwicklung -Maßnahme (NEP)

In diese Kategorie fallen alle diejenigen Maßnahmen eines Landes, die in besonderem Maße der Förderung der Biodiversität dienen, also insbesondere die Maßnahmen der Vertragsnaturschutzprogramme, aber auch Maßnahmen des Biodiversitätsschutzes entlang von Fließ- und Stillgewässern und im Wald, investive Kosten wie z.B. im Bereich der Feuchtgebiets- und Moorrenaturierung (hier zusätzlicher Bezug zum Klimaschutz) sowie die Anlage von Landschaftselementen und Pufferflächen in Zusammenarbeit mit den Kommunen und Verbänden. Aber auch andere Maßnahmen des ländlichen Raums mit starkem Biodiversitätsbezug fallen in diese Kategorie und werden entsprechend attraktiv gefördert.

Bereich Ländliche Entwicklung

Viele Maßnahmen zur Förderung des Ländlichen Raums haben sich bewährt und sollen auch in Zukunft fortgeführt werden.

Für die Landwirtschaft besonders relevant sind die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und die Ökolandbau-Maßnahmen (ÖLM).

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)

Neben den ANP-Maßnahmen gibt es durchaus weitere AUKM, die sinnvoll sind und weitergeführt werden können oder sollen, so z.B. die Maßnahmen zur Förderung einer vielfältigen Fruchtfolge oder zur biologischen Schädlingsbekämpfung im Obst- und Weinbau.

Ökolandbau-Förderung (ÖLM)

Der Ökolandbau soll weiterhin gefördert werden; um den Ökolandbau auszudehnen und wegen der systemimmanenten Leistungen ggf. stärker fördern zu können, wird eine Anhebung des Budget für den Ökolandbau um 40 % vorgeschlagen.

Ländliche Entwicklung Maßnahme (LEM)

Weitere Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung sollen wie bisher landesspezifisch programmiert und eine 50 % EU-Förderung erfahren.

4.4. Erfolgsfaktoren für das GAP-Reformmodell-2021

Das GAP-Reformmodell-2021 baut auf mehrere Erfolgsfaktoren, um die gesteckten Ziele zu erreichen:

➤ *Attraktivität der Prämiensätze:*

Im Gegensatz zur aktuellen GAP sind hier hohe Prämiensätze für die ANP vorgesehen sowie für das Management (NMP), die es für die Landwirte attraktiv macht, mit hohen Flächenanteilen an ökologisch hochwertigen Maßnahmen teilzunehmen und sich auch adäquat beraten zu lassen. Hingegen führt ein geringer Anteil an ANP zu einer starken Abnahme der Fördersumme.

Unseres Erachtens ist es trotz der handelspolitischen Vorgaben der WTO durchaus möglich, das bisherige Rechenprinzip des Einkommensverlusts („income foregone“) für die Biodiversitätsförderung durch eine „Anreizkomponente“ zu ersetzen, da die Förderung so insgesamt effizienter ist (und günstiger im Vergleich zu den Greening-Zahlungen)⁷ und im europäischen Raum durchaus bereits höhere Beträge gezahlt werden⁸.

➤ *Einfache Kontrollverfahren für die Umsetzung der Maßnahmen:*

Bislang führen Probleme bei der Abwicklung und Kontrolle von Agrarfördermaßnahmen zu sehr viel Frust unter den Landwirten und zur Verhinderung von positiven Maßnahmen. Die aktuellen Prüfschemata sind nicht adäquat, insbesondere bei der Umsetzung von streifenförmigen Maßnahmen (hier können schon wenige Dezimeter Abweichung zu Anlastungen führen).

Daher werden im GAP-Reformmodell-2021 bei streifenförmigen Maßnahmen weit flexiblere Toleranzgrenzen für Abweichungen von der angegebenen Breite von Streifen eingeführt (z.B. bei Streifen von bis zu 30 m Breite werden Toleranzgrenzen von bis zu 3 m Breite vorgeschlagen). Dies ist erforderlich, um die ökologisch besonders gut wirksamen Streifen entlang von Gewässer- und Waldrändern stärker umsetzen zu können, da Landwirte aufgrund der derzeit geltenden Kontrollbedingungen diese Maßnahmen nicht umsetzen (es werden Anlastungsrisiken befürchtet).

Die Regelungen zur Abwicklung und Kontrolle der naturfördernden Maßnahmen werden naturverträglich ausgestaltet:

- Messgrenzen: Die Messgrenzen für die Agrarförderung werden so umgestellt, dass auch Streifenmaßnahmen leicht ohne Anlastungsrisiko umzusetzen sind;
- Antragstellung: Die elektronische Antragstellung wird stark vereinfacht;
- Berater-Zertifizierung: Es erfolgt eine Berater-Zertifizierung dergestalt, dass Berater die Antragstellung zusammen mit dem Landwirt vornehmen können und die Berater geprüft werden.

➤ *Bonuszahlungen und ergebnisorientierte Maßnahmen*

Im Rahmen der Programmierung und im Kontext der höheren und attraktiven Prämien ist es durchaus möglich und erwünscht, Bonus- und „Top-up“-Förderungen zu

⁷ Die aktuelle Greeningzahlung von ca. 87 €/ha fördert 5 % ökologische Vorrangflächen auf einem Ackerbaubetrieb mit umgerechnet bis zu 1.740 €/ha; bei Anbau von Zwischenfrüchten ist damit keine Ertragseinbuße verbunden. Insofern erscheint es mehr als gerechtfertigt, ökologisch hochwirksame Maßnahmen mit Beträgen von z. B. für Blühstreifen oder speziell gemanagte Bracheflächen 1.350 €/ha zu fördern.

⁸ In der Schweiz werden als Biodiversitätsbeiträge vielfach Kosten zwischen umgerechnet 1.000,- und 3.000,- €/ha gezahlt (auch die Schweiz ist den WTO-Regelungen unterworfen).

programmieren sowie ergebnisorientierte Förderungen verstärkt umzusetzen. Daher soll die künftige Agrarförderung explizit verschiedene Komponenten der Förderung auf derselben Fläche ermöglichen und begünstigen, um so die gewünschten und erforderlichen Umwelteffekte zu erzielen. Mit einem entsprechenden Anreiz können neue Energien für die Zielerreichung in Gang freigesetzt werden. Im Gegensatz dazu war es bisher schwierig, risikobehaftete Maßnahmen ohne Anreizkomponente so attraktiv zu gestalten, dass sie von Landwirten angenommen werden und diese das Risiko in Kauf nehmen.

- *Indikatoren zur Zielerreichung und Monitoring auf EU- und nationaler Ebene:*
Ganz grundlegend ist für die Zukunft, dass das Naturwert-Budget in Verbindung mit einer Zielerreichung gebracht wird: das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten /-regionen nachweisen müssen, dass sie mit den Maßnahmen die gesteckten Biodiversitäts- und Umweltziele erreichen und sich die die Natur-/Umweltsituation grundlegend bessert bzw. bei einem guten Zustand dieser Zustand so gehalten wird. Dies wird erreicht, indem die EU einen Zuschuss in Höhe von 25 % für die Umsetzung der Naturwert-Maßnahmen gewährt und diesen an ein Monitoring und mittelfristig an eine Zielerreichung bindet.

Nachfolgend werden die hier abstrakt vorgestellten Module an Hand von betrieblichen und landesbezogenen Rechnungen in ihrer Wirkung auf das Einkommen von Landwirten und das Budget von EU, Bund und Ländern vorgestellt.

5. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf die Landwirtschaft in Deutschland

Das GAP-Reformmodells-2021 wird schrittweise in seinen Auswirkungen dargestellt: zunächst an Hand von zwei modellhaften Beispielbetriebe (Kap. 5.1). In einem zweiten Schritt werden dann die Auswirkungen der Reform für zwanzig empirische Modellbetriebe mit verschiedenen Spezialisierungen und in verschiedenen Regionen Deutschlands berechnet (Kap. 5.2), und schließlich werden die Auswirkungen auf EU, Bund und Länder dargestellt (Kap. 5.3).

5.1. Auswirkung des Reformmodells auf zwei modellhafte Betriebe (Ackerbaubetrieb und Grünlandbetrieb)

Das Grundprinzip des Reformmodells soll in einem ersten Schritt an Hand von zwei einfachen Modellrechnungen erläutert werden. Die einfache Modellrechnung klammert einige wichtige Faktoren⁹ aus, um zunächst die Wirkungsweise einfacher darzustellen. Daher fallen die Gewinne/Verluste in der einfachen Rechnung deutlicher aus und stimmen nicht 1:1 mit den Ergebnissen der empirischen Betriebe überein.

Für die einfache Modellrechnung unterstellen wir, dass in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 eine einfache AUKM mit einer Prämie von 150 €/ha und eine ökologisch anspruchsvollere AUKM mit einer Prämie von 270 €/ha gefördert wird. Nach der Reform würden die Prämien für die anspruchsvollen ANP sehr deutlich angehoben werden. Für eine einfache AUKM im Grünland wird weiterhin 150 €/ha und für eine anspruchsvolle ANP wird 700 €/ha gezahlt. Hierbei wird aus den oben dargelegten Gründen das income-forgone-Prinzip, nach dem sich Prämien eng an den Opportunitätskosten der extensiven Bewirtschaftung orientieren müssen, aufgegeben, um so effizienter, naturfördernder und im Vergleich zur aktuellen GAP kostengünstiger das Ziel der Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität erreichen zu können.

Mit zwei einfachen Beispielrechnungen wird zunächst schematisch dargestellt, welche Konsequenzen eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2021 für einen Ackerbau- und einen Grünlandbetrieb hätte.

Beispiel 1: Ackerbaubetrieb

Wir gehen in Beispiel 1 aus Gründen der Einfachheit zunächst von einem Ackerbaubetrieb mit der Größe von 100 Hektar Ackerfläche aus. Dieser Betrieb nimmt vor der Reform in geringem Umfang an ökologisch hochwertigen AUKM teil (1%, z.B. mit Blühflächen). Dies entspricht in der Größenordnung vermutlich dem tatsächlichen Umfang von ökologisch hochwertigen AUKM im Ackerland (ohne Berücksichtigung von Brachflächen): Eine Studie von Oppermann et al. (2012) zeigt, dass nur etwa 0,3 % des Ackerlandes und 11 % des Grünlandes mit ökologisch hochwertigen AUKM bewirtschaftet werden (Tabelle A 5 im Anhang).

Im Folgenden sind vier Reaktions-Varianten auf die Reform berechnet: Der Betrieb steigt entweder aus der Förderung aus (Variante 1), der Betrieb nimmt zwar deutlich stärker, aber im Umfang von nur 5 % an ANP-Maßnahmen teil (2), oder der Betrieb baut sein Engagement in

⁹ Der Betriebszweig Ackerbau wird bei tierhaltenden Betrieben nicht dargestellt und die Zahlungen für Acker- und Grünlandbewirtschaftungen entsprechen den nicht unten verwendeten Deckungsbeiträgen. Auch die Gemeinkosten werden ausgeklammert.

den ANP-Maßnahmen sehr stark aus (3 und 4). Der Anteil der ANP-Maßnahmen im Ackerland beträgt nach der Reform in den vier Varianten 0 ha, 5 ha, 10 ha oder 20 ha bezogen jeweils auf 100 ha Ackerland (vgl. Tab. 6):

Tab. 6: Betriebstypen im Ackerbau sowie Programmteilnahme für die einfache Modellierung der Reform

Betriebsbeschreibung und Anpassungsverhalten	Umfang ökol. hochwert. Maßnahmen ¹	
	vor der Reform	nach der Reform
Variante 1: Ausstieg aus der Förderung Keine Direktzahlungen und keine AUKM ¹ nach der Reform		–
Variante 2: Geringe Teilnahme ANP-Maßnahmen Geringfügiger Ausbau der Programmteilnahme an ANP-Maßnahmen ¹ -Maßnahmen in geringem Umfang vor und nach der Reform	1%	5%
Variante 3: Moderater Ausbau ANP-Maßnahmen Moderater Ausbau der ANP-Maßnahmen nach der Reform		10%
Variante 4: Starker Ausbau ANP-Maßnahmen Stärkere Teilnahme an ANP-Maßnahmen nach der Reform		20%

Quelle: eigene Darstellung; 1: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (hier nur ökologisch hochwertige AUKM mit deutlichen Biodiversitätseffekten)

Es wird davon ausgegangen, dass der Ackerbaubetrieb im Durchschnitt einen Deckungsbeitrag je Hektar von ca. 550 €/ha erwirtschaftet. Typische Prämien für Blühstreifen in den Bundesländern liegen bei rund 350 €/ha (bei Anerkennung der Blühfläche im Rahmen von Greening) und rund 700 €/ha (ohne die Anerkennung im Rahmen von Greening). Es gibt hierbei starke Unterschiede in den Bundesländern (vgl. Tabelle A 3 im Anhang). Daher ist als Ansatz für die ANP-Maßnahmen ein Wert von 450 €/ha angesetzt, der zwischen den Sätzen für Blühflächen mit und ohne Greening liegt.

Im GAP-Reformmodell-2021 werden die aktuellen Direktzahlungen (280 €/ha) durch eine Nachhaltigkeitsprämie (NaP - 150 €/ha) ersetzt. Wenn ein Betrieb mehr als 10% seiner Fläche mit ANP bewirtschaftet, werden gesamtbetrieblich zusätzlich 50 €/ha als Natur-Management-Prämie (NMP) gezahlt (d. h. bei Betrieb C und D). Die ANP für Blühstreifen /Blühflächen liegt nach der Reform bei 1.350 €/ha.

Die folgende Tab. 7 zeigt schematisch die Auswirkungen des **GAP-Reformmodells-2021** am Beispiel eines 100 ha Ackerbaubetriebes:

Tab. 7: Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf 4 Ackerbaubetriebe mit unterschiedlichem Umfang von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (in EUR)

Art der Förderung	Prämie (EUR/ha)	Status quo	Prämie (EUR/ha)	GAP-Reformmodell-2021			
				Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Direktzahlung inkl. Greening	280	28.000					
Nachhaltigkeitsprämie (NaP)			150	entfällt	15.000	15.000	15.000
Natur-Management-Prämie (NMP)			50			5.000	5.000
1. Ausstieg Förderung 0 ha ANP-Maßnahmen							
2. Geringe Teilnahme ANP-Maßnahmen vor der Reform 1 ha, nach der Reform 5 ha ANP-Maßnahmen	450 ²	450 ²	1.350		6.750		
3. Moderater Ausbau ANP-Maßnahmen 10 ha ANP-Maßnahmen			1.350			13.500	
4. Starker Ausbau ANP-Maßnahmen 20 ha ANP-Maßnahmen			1.350				27.000
Summe öffentliche Gelder		28.450		entfällt	21.750	33.500	47.000
Deckungsbeitrag	550	54.450	550	55.000	52.250	49.500	44.000
Summe Betriebsergebnis¹		82.900		55.000	74.000	83.000	91.000
Saldo Zukunft - Status quo				- 27.900	- 8.900	100	8.100

Quelle: eigene Berechnung

Die NaP wird im GAP-Reformmodell-2021 nur bei mindestens 5 % ökologisch hochwertiger ÖVF gezahlt, die NMP nur bei mindestens 10 % ÖVF und der Inanspruchnahme und Umsetzung einer ökologischen Beratung.

1: Lt. Agrarbericht der Bundesregierung (BMEL 2015: S.95) betrug der durchschnittliche Gewinn eines Ackerbaubetriebs im Wirtschaftsjahr 2013/14 insgesamt 89.651 €. Der Durchschnitt der Jahre 2009-2013 liegt bei 79.480 €/Unternehmen. Das Betriebsergebnis liegt also in einer realistischen Höhe. Die Berechnungsmethode ist jedoch stark vereinfacht und unterscheidet sich deutlich von der steuerlichen Gewinn-/Verlustrechnung, die den Ergebnissen des Agrarberichts zu Grunde liegt.

2: In diesem Beispiel deckt die AUKM-Prämie von 450 €/ha im Status quo scheinbar nicht den Verlust des Deckungsbeitrags (DB) in Höhe von 550 €/ha. Da es sich jedoch bei dem DB um einen Durchschnittswert handelt, ist der Verlust einzelfallbezogen i.d.R. geringer (z.B. weil es sich um eine weit entfernte Fläche oder eine Fläche mit schlechtem Boden handelt). Daher macht es aus einzelbetrieblicher Sicht durchaus Sinn, im Status quo mit 1 ha Fläche an den AUKM teilzunehmen.

Die schematische Berechnung zeigt, dass der Betrieb in den zwei Varianten, in denen er nach einer Reform das Engagement bei den ANP-Maßnahmen sehr stark ausbaut (10 % und 20 % der Ackerfläche), in der Gesamtbilanz günstiger abschneidet. In Variante 3 beträgt das Betriebsergebnis 83.000 € gegenüber 82.900 € im Status quo, in Variante 4 beträgt es 91.000 €. Bei Beibehaltung des bisherigen geringen Umfangs an ökologisch hochwertigen AUKM entstehen durch die Reduktion der Direktzahlungen Verluste, bei einem Ausstieg sogar deutliche Verluste.

In einem zweiten Rechenmodell (hier nicht dargestellt) wurden für die ANP-Maßnahmen nur 850 €/ha (statt 1.350 €/ha) angesetzt, um die Prämien stärker an den Opportunitätskosten zu orientieren (alle anderen Ansätze sind gleich). Dabei kommt es bei allen Varianten, bedingt durch die Abschaffung der Direktzahlungen und die niedrigere NaP, zu Verlusten in der Gesamtbilanz. Doch auch hier sind die Betriebe mit hohen Anteilen von ANP-Maßnahmen besser gestellt, d.h. die Verluste fallen bei den Varianten 3 und 4 geringer aus. Basierend auf den Prämissen, dass die Landwirte mit positiver und anspruchsvoller Umsetzung eines großen Anteils ökologisch hochwertiger Maßnahmen nicht schlechter gestellt sein sollen als heute und dass die öffentlichen Mittel effektiver und zielgerichteter eingesetzt werden sollen als die heutigen Direktzahlungs- und Greening-Mittel, wurde dieses Modell nicht weiterverfolgt.

Um das GAP-Reformmodell-2021 aus Landwirts-Perspektive noch anschaulicher zu machen, sind in Abb. 15 die Förderbeträge im Status quo 2016 denjenigen der Variante 3 des GAP-Reformmodells-2021 gegenübergestellt. Dargestellt sind die Fördermitteleinnahmen eines 100 ha Marktfruchtbetriebs im Status quo mit 1 ha Blühfläche (BM = 1 % seiner Ackerfläche) mit den Einnahmen und Verlusten dieses Betriebs in Variante 3 des GAP-Reformmodells-2021. Unberücksichtigt bleiben in dieser Darstellung Zahlungen für erste Hektare, Junglandwirte-Prämien und eine Quantifizierung der AUKM.

Im GAP-Reformmodell-2021 bewirtschaftet der Betrieb 10 ha = 10 % seines Ackerlands als ökologisch hochwertige Flächen und bekommt dafür eine ANP in Höhe von durchschnittlich 1.350 €/ha; zusätzlich legt er die ökologisch hochwertigen Flächen auf Grundlage einer Beratung gezielt an (z.B. spezielle Streifenmaßnahmen entlang von Gewässern, Hecken und Waldrändern, flächige Maßnahmen in besonders geeigneten Bereichen) und er bekommt so zusätzlich eine NMP in Höhe von 5.000 € für den Gesamtbetrieb. Insgesamt bekommt der Betrieb ca. 5.000 € mehr an Fördermitteln, er hat aber andererseits Ernteeinbußen von knapp 5.000 €.

Der Betrieb setzt nun 10 % ökologisch hochwertige Maßnahmen um und diese werden zielgerichtet angelegt und gemanagt, und so steht er in der Bilanzierung der Fördermittel inkl. Berücksichtigung von Ernteeinbußen nach der Reform mindestens genauso gut da wie vorher.



Abb. 15: Fördermittel für den Landwirt eines fiktiven 100 ha Marktfruchtbetriebs; in der hier dargestellten Variante 3 des GAP-Reformmodells-2021 steht der Landwirt nach Reform finanziell etwas besser da als vor der Reform. Die Natur profitiert noch viel stärker – statt 1 % ökologisch hochwertiger Maßnahmen sind hier 10 % bzw. 10-mal so viel ökologisch hochwertige Maßnahmen verwirklicht. Abkürzungen vgl. Abb. 11 und Tab. 3.

Beispiel 2: Grünlandbetrieb

Bei einem Grünlandbetrieb von 100 ha würde sich die Reform ähnlich auswirken, was die folgende schematische Berechnung zeigt. Auch hier gehen wir vor der Reform von einer geringen Teilnahme an ökologisch hochwertigen AUKM aus (d.h. Status quo mit 95% wenig anspruchsvollen AUKM und 5 % mit ökologisch anspruchsvollen AUKM). Wir unterscheiden nach der Reform auch hier zwischen vier Varianten der Teilnahme an ANP-Maßnahmen (Tab. 8):

Tab. 8: Betriebstypen im Grünland sowie Programmteilnahme für die einfache Modellierung der Reform

Betriebsbeschreibung und Anpassungsverhalten	Programmteilnahme ANP und AUKM ¹	
	vor der Reform	nach der Reform
Variante 1: Ausstieg aus der Förderung Keine Direktzahlungen und keine ANP und AUKM ¹ nach der Reform		Keine Teilnahme
Variante 2: Geringe Teilnahme ANP-Maßnahmen geringe Programmteilnahme an ANP-Maßnahmen	95% einfache AUKM* 5% anspruchsvolle AUKM	95% AUKM* 5% ANP-Maßnahmen
Variante 3: Moderater Ausbau ANP-Maßnahmen Moderater Ausbau der ANP-Maßnahmen		80% AUKM* 20% ANP-Maßnahmen
Variante 4: Starker Ausbau ANP-Maßnahmen Starker Ausbau der ANP-Maßnahmen		50% AUKM* 50% ANP-Maßnahmen

Quelle: eigene Darstellung;

1: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.

* Viele „einfache AUKM“ im Grünlandsektor sind gesamtbetriebliche Programme (z.B. Viehbestand 0,3-1,4 RGV /ha, keine mineralische Düngung);

werden zusätzlich ANP in Anspruch genommen, so wird die höhere Prämie gezahlt – daher ergänzen sich hier die Prozentsätze zu 100 %.

Wir gehen vereinfachend von einem Deckungsbeitrag je Hektar für Futterbaubetriebe von 300 €/ha aus. Der Ertrag geht bei einfachen AUKM um 150 €/ha zurück und bei den anspruchsvolleren ANP-Maßnahmen um 250 €/ha. Tab. 9 zeigt die Auswirkungen an Hand einer schematischen Überschlagsrechnung.

Tab. 9: Auswirkungen des GAP-Reformmodell-2021 auf 4 Grünlandbetriebe mit unterschiedlicher Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

	Prämie ² (EUR/ha)	Status quo	Prämie ³ (EUR/ha)	GAP-Reformmodell-2021			
				Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Direktzahlung (280 €/ha) inkl. Greening	280	28.000		-	-	-	-
NaP (150 €/ha)		-	150	entfällt	15.000	15.000	15.000
Natur-Management-Prämie NMP (50 €/ha)		-	50			5.000	5.000
1: Ausstieg Förderung kein Teilnahme an Förderprogrammen				-			
2: Moderate Teilnahme ANP-Maßnahmen 95% AUKM ⁶ u. 5% ANP-Maßnahmen	150 270	14.250 1.350	150 700		14.250 3.500		
3: Leichter Ausbau ANP-Maßnahmen 80% AUKM ⁶ u. 20 % ANP-Maßnahmen			150 700			12.000 14.000	
4: Deutlicher Ausbau ANP-Maßnahmen 50% AUKM ⁶ u. 50 % ANP-Maßnahmen			150 700				7.500 35.000
Summe öffentliche Gelder		43.600		entfällt	32.750	46.000	62.500
Deckungsbeitrag bei intensiver Bewirtschaftung bei extensiver Bewirtschaftung ⁴	300 150/50	14.500	300 150/50	30.000	14.500	13.000	10.000
Summe Betriebsergebnis⁵		58.100		30.000	47.250	59.000	72.500
Differenz Zukunft - Status quo				- 28.100	- 10.850	900	14.400

Quelle: eigene Berechnung

Die NaP wird im GAP-Reformmodell-2021 nur bei mindestens 5 % ökologisch hochwertiger ÖVF gezahlt, die NMP nur bei mindestens 10 % ÖVF und der Inanspruchnahme und Umsetzung einer ökologischen Beratung.

1: Betriebliche Natur-Management-Prämie für gezielte Anlage von ≥ 10 % ANP.

2: Die Prämienhöhe der aktuellen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen orientiert sich an den Agrarumweltprogramme der Länder sowie den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK).

3: Im Reformszenario wird die Prämie für die ANP um 430 €/ha auf 700 €/ha erhöht.

4: Der Deckungsbeitrag in Höhe von 300 €/ha reduziert sich bei einfachen AUKM um 150 €/ha und bei einer ANP-Maßnahme um 250 €/ha.

5: Lt. Agrarbericht der Bundesregierung (BMEL 2015: S.95) betrug der durchschnittliche Gewinn eines Milchviehbetriebs im Wirtschaftsjahr 2013/14 insgesamt 63.883 €/Unternehmen. Der Durchschnitt der Jahre 2009-2013 liegt bei 52.749 €/Unternehmen. Das Betriebsergebnis bewegt sich auch hier in einer realistischen Höhe. Die Berechnungsmethode ist jedoch stark vereinfacht und unterscheidet sich deutlich von der steuerlichen Gewinn/Verlustrechnung, die den Ergebnissen des Agrarberichts zu Grunde liegt.

6: Viele „einfachen“ AUKM im Grünlandsektor sind gesamtbetriebliche Programme (z.B. Viehbestand 0,3 – 1,4 RGV /ha, keine mineralische Düngung); werden zusätzlich ANP-Maßnahmen in Anspruch genommen, so wird die höhere Prämie gezahlt – daher ergänzen sich hier die Prozentsätze zu 100 %.

Es zeigt sich auch hier, dass der Betrieb bei einem Ausstieg aus der Förderung deutlich verlieren würde und auch bei Fortsetzung der bisherigen Bewirtschaftung (5% hochwertige

AUKM) leicht verliert. Bei einem Ausbau der Teilnahme an ANP-Maßnahmen kann der Betrieb den Verlust der Direktzahlungen kompensieren und sogar moderat gewinnen. In Variante 3 beträgt das Betriebsergebnis 59.000 € gegenüber 58.100 € im Status quo, in Variante 4 beträgt es 72.500 €. Eine anspruchsvolle Agrarpolitik lässt sich somit auch mit Einkommensüberlegungen kombinieren.

In einem zweiten Rechenmodell (hier nicht dargestellt) wurden für die ANP-Maßnahmen im Grünland nur 500 €/ha (statt 700 €/ha) angesetzt, um die Prämien stärker an den Opportunitätskosten zu orientieren (alle anderen Ansätze sind gleich). Hier erzielen die Grünlandbetriebe in den Varianten eins bis drei Verluste gegenüber dem Status quo und nur in der Variante vier (50 % ökologisch hochwertige Maßnahmenfläche) können die durch den Wegfall der Direktzahlungen bedingten Verluste gegenüber dem Status quo ausgeglichen werden. Doch auch hier werden Betriebe mit hohem Anteil an ANP-Maßnahmen gegenüber anderen Betrieben besser gestellt.

Die Berechnung zeigt auch, dass es für eine anspruchsvolle Agrarumweltpolitik und einen gleichzeitigen Einkommensausgleich notwendig ist, bei der Kalkulation der Prämien den bisherigen income-forgone-Grundsatz der Kostenorientierung von AUKM-Prämien durch eine ziel- und leistungsorientierte Kostenorientierung der Programme zu ersetzen.

5.2. Auswirkungen auf regionaltypische Betriebe in Deutschland

5.2.1. Ausgewählte Betriebstypen und Regionen

Das Ziel der folgenden Berechnung ist es, herauszuarbeiten, wie sich die Reformvorschläge auf ‚typische Betriebe‘ in den unterschiedlichen Regionen innerhalb Deutschlands mit den unterschiedlichen Produktionsbedingungen und Spezialisierung auswirken. Die Simulationsrechnungen basieren daher auf dem Konzept der „regionaltypischen Betriebe“, die sich hinsichtlich Anbauprogramm, Flächenausstattung, Tierbesatz, Ertragspotenzial und Kostenstruktur und Engagement in Agrarumweltprogrammen unterscheiden. Das Politikscenario, das im vorherigen Abschnitt nur skizziert wurde, wird in allen Details so übernommen.

Die möglichen regionalen Auswirkungen werden mit Hilfe verschiedenen Betriebstypen in verschiedenen Regionen Deutschlands sichtbar gemacht. Die Betriebsstruktur der „typischen Betriebe“ ist aus den Datensätzen des Farm Accounting Data Network (F.A.D.N.) der EU-Kommission (2015) aus dem Jahr 2009 abgeleitet und sie entsprechen daher der regionaltypischen Agrarstruktur. Es werden jeweils Betriebe verschiedener Betriebstypen¹⁰ aus mehreren Landkreisen ausgewählt. Die Produktionsstruktur der Betriebe ist leicht angepasst und vereinfacht, die gewählten Betriebe sind zwar regionstypisch, aber statistisch nicht repräsentativ. Es werden sowohl Ackerbaubetriebe als auch tierhaltende Betriebe auf unterschiedlichen regionalen Standorten dargestellt. Ein gewisser Schwerpunkt liegt allerdings auf Betrieben auf guten und sehr guten Standorten (sieben Modellbetriebe), da hier die größten ökologischen Defizite in der Biotopstruktur festzustellen sind und gezeigt werden soll, dass das vorgeschlagene **GAP-Reformmodell-2021** auch auf guten Standorten funktioniert. Die folgende Abb. 16 zeigt die regionale Verortung der Betriebe sowie der gewählten Betriebstypen:

¹⁰ Als Betriebstypen werden vor allem Ackerbau- (MF) und Futterbaubetriebe mit Milchvieh (FB) sowie Verbundbetriebe mit Tierhaltung (VB) untersucht (= klassischer Mischbetrieb mit Ackerbau + Viehhaltung). Ein Mutterkuh- und Veredelungsbetrieb (VE) wurde ebenfalls in die Analyse einbezogen.

In den ausgewählten Regionen für die Modellbetriebe sind unterschiedliche Bodenqualitäten und Ertragspotenziale anzutreffen. Die Intensität der Bewirtschaftung gemessen an der Viehbesatzdichte der Betriebe, aber auch Umweltindikatoren wie der Anteil der Betriebe, die an AUKM teilnehmen, oder der regionale Anteil der ökologischen Landwirtschaft variieren stark.

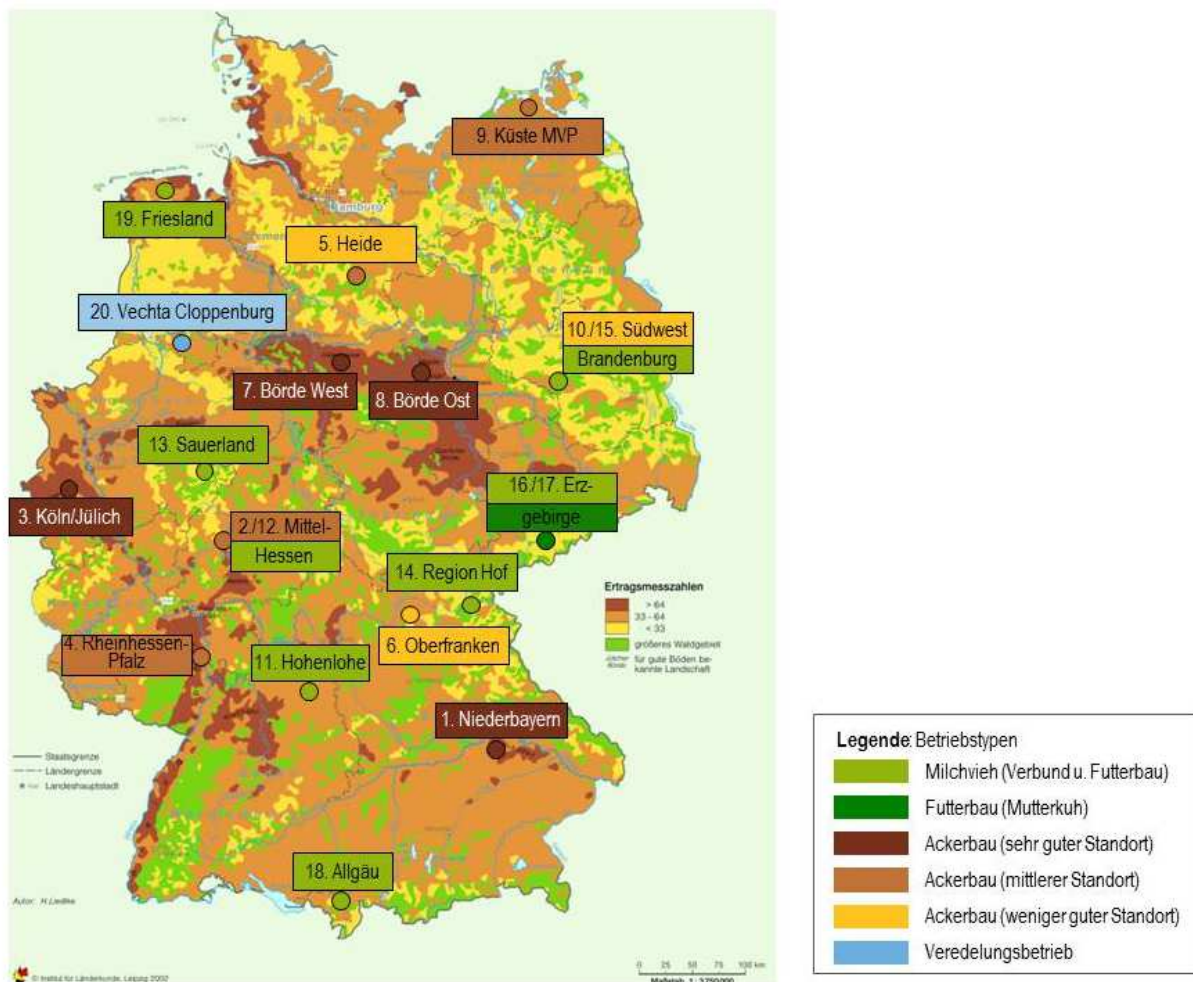


Abb. 16: Regionale Verteilung der Modellbetriebe

Die folgende Tab. 10 zeigt unterschiedliche regionale Indikatoren:

Tab. 10: Regionale Parameter für Ertrag, Viehbesatzdichte, Teilnahme an Agrarumweltprogrammen und Anteil Ökolandbau in den Regionen der gewählten Beispielbetriebe

Landkreis	BL	Betriebe ¹	Weizenertrag (dt/ha)	Viehbesatzdichte (GVE/ha) ³	Teilnehmer II. Säule (%)	Zahlungen I. Säule 2017 (€/ha)	Zahlungen AUKM (€/ha) ²	Anteil Ökolandbau (% der LF)
Marktfruchtbetriebe								
1. Niederbayern	BY	21	76,51	0,99	33,3%	306,13	55,16	3,06%
2. Mittelhessen	HE	14	79,41	0,25	28,6%	268,84	– ⁶	14,94%
3. Kölner Bucht/Jülich	NW	46	82,59	0,32	10,9%	295,08	61,12	1,23%
4. Rheinland-Pfalz	RP	28	58,23	– ⁴	10,7%	270,82	– ⁶	3,84%
5. Region Heide	NI	53	76,70	0,06	26,4%	284,44	44,06	5,23%
6. Rg. Oberfranken	BY	19	65,34	0,25	57,9%	298,83	100,04	5,55%
7. Börde West	NI	48	88,41	0,14	20,8%	292,26	39,60	2,37%
8. Börde Ost	ST	16	69,35	0,19	25,0%	274,25	– ⁶	2,26%
9. Küste MVP	MP	31	77,44	0,24	25,8%	264,90	36,51	7,73%
10. SW Brandenburg	BB	18	56,61	0,29	33,3%	255,10	63,64	5,68%
Futterbau- und Gemischtbetriebe								
11. Hohenlohe (FB)	BW	53	64,57	1,33	98,1%	302,09	91,76	6,17%
12. Mittelhessen (FB)	HE	25	48,20	1,05	44,7%	268,84	65,31	14,94%
13. Sauerland (FB + VB)	NW	33	56,29	1,53	72,7%	305,70	45,82	13,79%
14. Region Hof (FB + VB)	BY	50	59,92	1,24	66,0%	303,13	65,65	7,15%
15. Brandenburg (VB + FB)	BB	32	56,51	0,72	37,5%	252,67	40,26	5,68%
16. Erzgebirge (VB + FB)								
17. Erzgebirge (Mutterkuh)	SN	48	56,17	0,97	60,9%	279,28	62,93	6,05%
18. Allgäu (FB)	BY	101	49,12	1,56	83,2%	320,13	163,66	12,07%
19. Ostfriesland (FB)	NI	85	67,15	1,85	14,1%	296,81	51,85	2,72%
20. Vechta-Cloppenburg (VE)	NI	38	75,31	6,10	15,8%	318,73	59,72	1,31%

Quelle: Auswertung des Datensatzes des F.A.D.N. 2009

1: Anzahl von F.A.D.N.-Datensätzen, die in den Regionen ausgewertet wurden und die die regionale Agrarstruktur repräsentieren.

2: Mittelwert der AUKM-Zahlungen pro ha landwirtschaftlicher Fläche von denjenigen Betrieben, die in der Region an Agrarumweltprogrammen (AUKM) teilnehmen;

3: Viehbesatzdichte in Großvieheinheiten /ha (GVE/ha) der Betriebe mit Tierhaltung. Dies können auch Marktfruchtbetriebe sein, da diese im Einzelfall auch Tiere halten.

4: Keine Marktfruchtbetriebe mit Tierhaltung

5: FB = Futterbau, VB = Verbundbetriebe mit Tierhaltung, VE = Veredelungsbetrieb

6: Die Werte in Börde Ost, Mittelhessen und Rhein-Pfalz basieren auf einer geringen Zahl von Beobachtungen.

Bei den **Marktfruchtbetrieben** zeigt sich zunächst, dass es eine Reihe Betriebe gibt, die auf recht günstigen Standorten wirtschaften und entsprechende Weizenerträge haben (70-90 dt/ha). Lediglich die Betriebe in Südwest Brandenburg (4) und in der Region Rhein-Pfalz (8) haben moderate bzw. unterdurchschnittliche Weizenerträge. Interessanterweise korrespondieren die hohen Erträge nicht überall mit einer niedrigen Teilnahme an Agrarumweltprogrammen.

- Besonders hohe **Teilnahmeraten** sind in Franken, im Donauried und in Brandenburg zu beobachten. Die Ursache ist nicht nur in den Standortnachteilen, sondern auch in den angebotenen Agrarumweltprogrammen zu sehen. In Bayern werden sehr breitenwirksame Programme mit attraktiven Prämien angeboten. In Brandenburg dürften dagegen eher die weniger guten Produktionsbedingungen eine Rolle spielen, da die Prämien im Agrarumweltprogramm in der Periode 2007-2013 teilweise recht niedrig lagen.
- Vergleichsweise **niedrige Teilnahmeraten** sind in den Regionen Köln/Jülich und in Rhein-Pfalz zu beobachten. An diesen Standorten dürften eher die guten Wettbewerbsbedingungen für Marktfruchtanbau entscheidend sein.

Bei den **Futterbau-, Verbund- und Veredelungsbetrieben** ist die Teilnehmerate an AUKM insgesamt höher als bei den Marktfruchtbetrieben. Vor allem in den Regionen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen sind sehr hohe Teilnahmeraten bei AUKM zu beobachten. Niedrige Teilnahmeraten und ein sehr geringer Teil Ökolandbau sind dagegen vor allem in den Regionen Vechta Cloppenburg und Ostfriesland zu beobachten, in denen intensive Tierhaltung (gemessen an hohen Viehbesatzdichten) betrieben wird.

5.2.2. Definition Reformszenario und vier Anpassungsvarianten

Für die oben genannten Betriebe wird zunächst ein Referenzszenario definiert. Es wird davon ausgegangen, dass die Betriebe in geringem Umfang an ökologisch anspruchsvollen AUKM teilnehmen. Bei Marktfruchtbetrieben liegt der Anteil der ökologisch anspruchsvollen AUKM im Status Quo bei moderaten 1% der Ackerfläche, was in etwa dem Durchschnitt der Bundesländer entspricht (Oppermann 2012, vgl. Tabelle A 5 im Anhang). Bei tierhaltenden Betrieben liegt der Anteil von ökologisch anspruchsvollen AUKM bei 5% im Grünland und bei 1% im Ackerland. Die Anpassung der Betriebe nach Durchführung des **GAP-Reformmodells-2021** wird analog zu den oben beschriebenen 4 Varianten berechnet:

- **Variante 1 („Ausstieg aus der Förderung“):** Der Betrieb steigt nach einer Reform aus der Förderung aus und erhält keine NaP mehr.
- **Variante 2 („Geringe Teilnahme an ANP-Maßnahmen“):** Es wird berechnet, wie sich die Wirtschaftlichkeit ändert, wenn der Betrieb weiterhin in geringem Umfang an Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen teilnimmt. Auf Marktfruchtbetrieben liegt der Anteil an ANP-Maßnahmen bei 5%. Bei tierhaltenden Betrieben gehen wir davon aus, dass die Betriebe 5% ANP-Maßnahmen und 95% AUKM-Maßnahmen im Grünland durchführen (und im Ackerland 5% ANP-Maßnahmen). Die AUKM-Zahlungen werden folglich um 5% gekürzt, da hier ANP-Maßnahmen durchgeführt werden.
- **Variante 3 („Moderater Ausbau der ANP-Maßnahmen“):** Es wird berechnet, wie sich das Gesamtergebnis ändert, wenn der Betrieb mehr Fläche mit ökologisch effektiven ANP-Maßnahmen bewirtschaftet. Im Fall von Marktfruchtbetrieben sind dies einheitlich 10% der Betriebsfläche. Bei den tierhaltenden Betrieben liegt der Anteil von ANP-Maßnahmen bei 20% des Grünlands, ferner werden 80% des Grünlandes mit einfachen AUKM bewirtschaftet (z.B. extensive Grünlandnutzung mit der Hauptbeschränkung Viehbesatz 0,3-1,4 RGV/ha).
- **Variante 4 („Starker Ausbau der ANP-Maßnahmen“):** Schließlich wird angenommen, dass der Betrieb in größerem Umfang Flächen extensiviert und an ANP-Maßnahmen teilnimmt. Bei den Marktfruchtbetrieben sind dies 20 % der

Betriebsfläche. Im Fall von tierhaltenden Betrieben liegt der Anteil der einfachen AUKM und der ANP-Maßnahmen im Grünland bei jeweils 50 %. Die AUKM werden um 50 % gekürzt, da hier ANP-Maßnahmen durchgeführt werden.

Bei der Berechnung wird mit der Methode der Standard-Deckungsbeitragsrechnung gearbeitet, d. h. es wird das Betriebsergebnis vor und nach der Reform verglichen. Die Details der Berechnungsmethoden sind im **Anhang 2** dargestellt. Für die Simulation des **GAP-Reformmodells-2021** kalkulieren wir analog zu den oben dargestellten Szenarien mit deutlich erhöhten Prämien für die ANP-Maßnahmen, während die Prämien für einfache AUKM nicht erhöht werden. Die wichtigsten Eckpunkte für das Szenario der GAP-Reformmodells-2021 sind in der folgenden Tab. 11 dargestellt:

Tab. 11: Wichtigste Eckpunkte des Reformszenarios und der vier Anpassungsvarianten

	Status Quo	„GAP-Reformmodell-2021“	
Gesamtbetriebliche Zahlung	I. Säule Basisprämie: 161-186 €/ha landwirtschaftliche Nutzfläche (Tabelle A 2 im Anhang). Greening-Prämie: 87 €/ha Erste Hektare: 50 €/ha für die ersten 30 ha 30 €/ha für die nächsten 16 ha	Nachhaltigkeitsprämie: durchschnittl. 150 €/ha Management- und Beratungsprämie: 50 €/ha für Betriebe die mindestens 10% der Fläche mit ANP bewirtschaften, d. h. die Natur-Management-Prämie wird in Var. 3 und 4 gezahlt.	
Flächenmäßige sowie Zahlungen	Marktfuchtbetriebe: Die Modellbetrieben bekommen bisher Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zwischen 20 €/ha und 100 €/ha basierend auf betriebsspezifische Daten nach F.A.D.N., siehe Tabelle A 6 im Anhang. Wir gehen davon aus, dass diese Zahlungen weitgehend für einfache AUKM erfolgen.	Marktfuchtbetriebe Var. 1: Ausstieg aus der Förderung Var. 2: Geringe Teilnahme ANP-Maßnahmen 5 % ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL) Var. 3: Moderater Ausbau ANP-Maßnahmen 10% ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL) Var. 4: Starker Ausbau ANP-Maßnahmen 20% ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL)	
	Tierhaltende Betriebe: Die Modellbetrieben bekommen bisher Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zwischen 20 €/ha und 100 €/ha basierend auf betriebsspezifische Daten nach F.A.D.N., siehe Tabelle A 6 im Anhang. Wir gehen davon aus, dass diese Zahlungen weitgehend für „einfache“ AUKM erfolgen.	Tierhaltende Betriebe Var. 1: Ausstieg aus der Förderung Var. 2: Geringe Teilnahme ANP-Maßnahmen 5 % ANP-Maßnahmen auf Grünland (GL) 5% ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL) Var. 3: Moderater Ausbau ANP-Maßnahmen 20 % ANP-Maßnahmen auf Grünland (GL) 5% ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL) Var. 4: Starker Ausbau ANP-Maßnahmen 50% ANP-Maßnahmen auf Grünland (GL) 5% ANP-Maßnahmen auf Ackerland (AL)	
Prämien	Zahlungen für einfache AUKM im Ackerbau variierend zwischen 20 €/ha und 100 €/ha	Kürzung der bisherigen Zahlungen für einfache AUKM wegen des flächenmäßigen Ersatzes durch ANP im Ackerbau und Grünland: Var. 1: keine Zahlungen Var. 2: - 5% der bisherigen Zahlungen Var. 3: - 20% der bisherigen Zahlungen Var. 4: - 50% der bisherigen Zahlungen	
	Zahlungen für einfache AUKM im Grünland variierend zwischen 40 €/ha und 132 €/ha		
			ANP -Maßnahme Ackerland
		ANP -Maßnahme Grünland	700 €/ha

Quelle: eigene Darstellung

5.2.3 Ergebnisse der Simulationsrechnung

Die folgenden Abb. 17 und Abb. 18 stellen die Änderung des Betriebsergebnisses der Modellbetriebe nach Anwendung des GAP-Reformmodells-2021 dar:

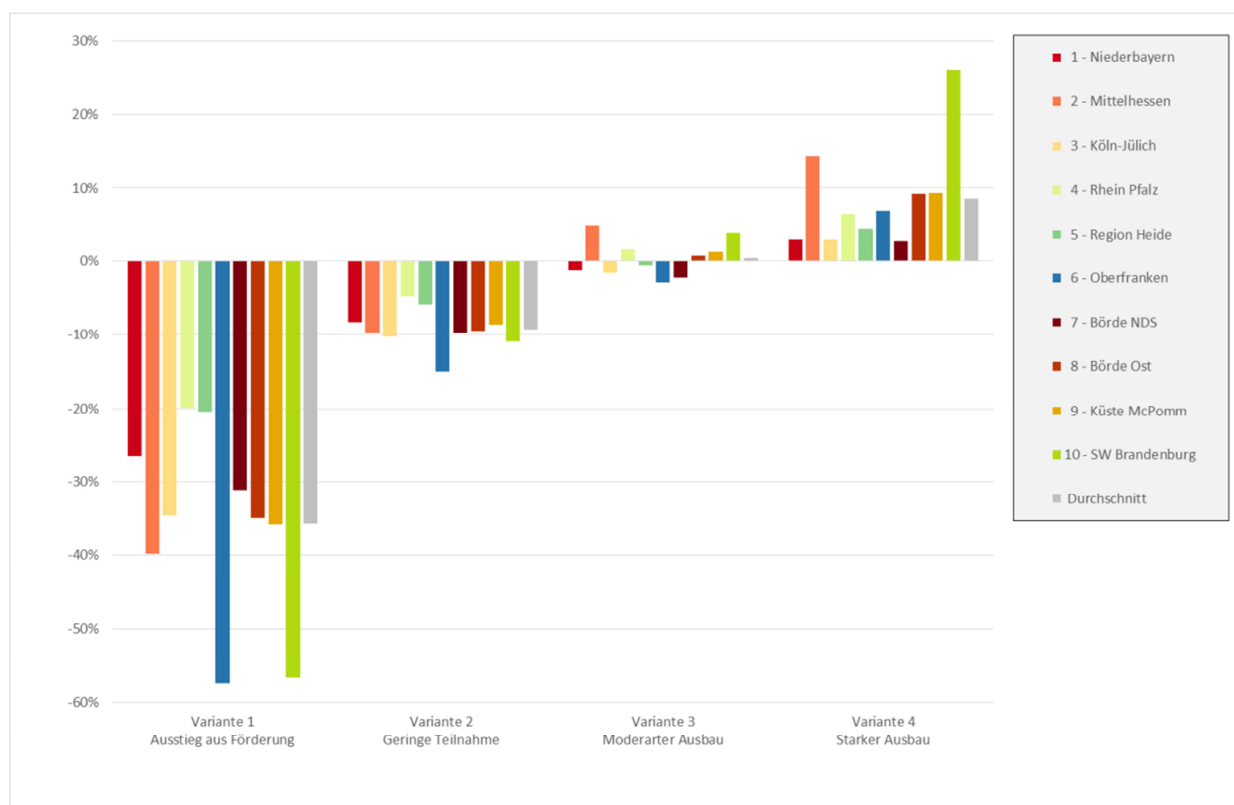


Abb. 17: Änderung des Betriebsergebnisses für die Marktfruchtbetriebe durch die Umsetzung des GAP-Reformmodells-2021 (in % der Referenzsituation 2017 – hierfür sind u.a. die mittleren Fördersätze der GAP-Förderperiode 2014-2020 zugrunde gelegt). Die Farbwahl bezeichnet nur die verschiedenen Betriebstypen aus verschiedenen Regionen, sie hat keine inhaltliche Bedeutung.

Quelle: eigene Berechnung

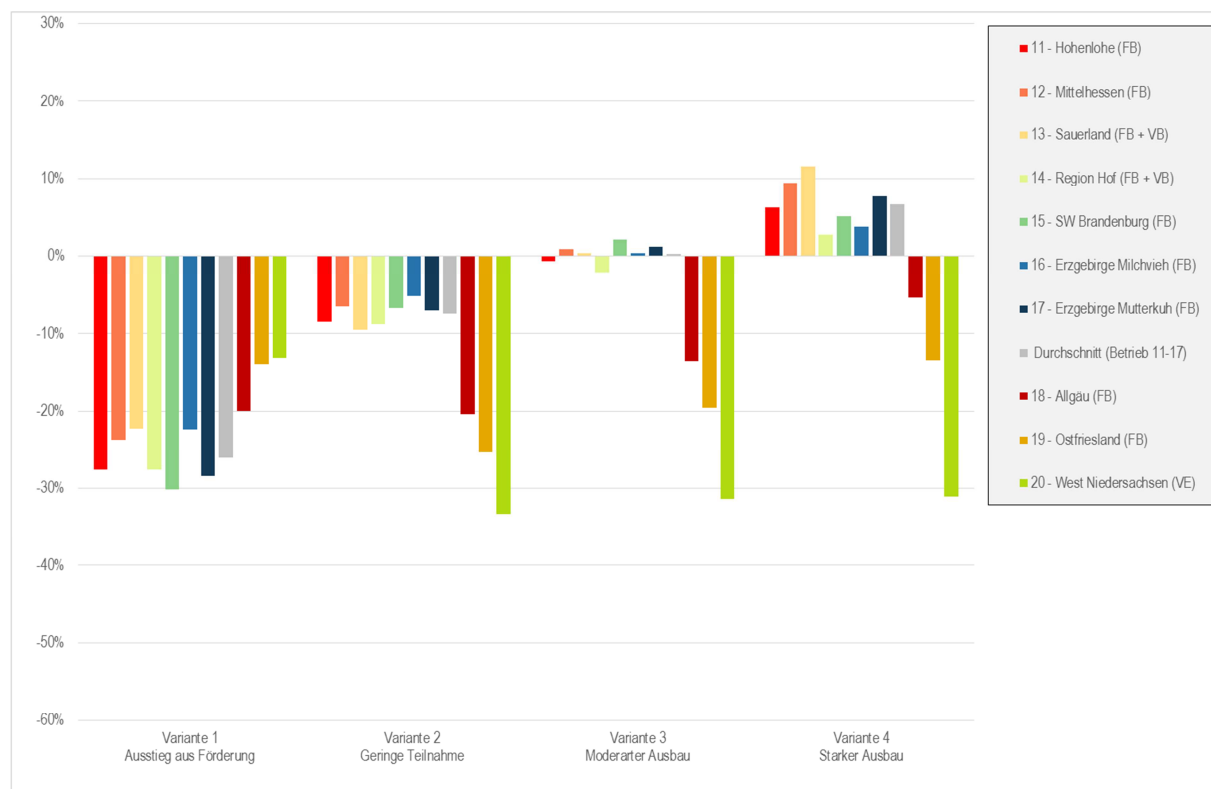


Abb. 18: Änderung des Betriebsergebnisses für die tierhaltenden Grünlandbetriebe durch die Umsetzung des GAP-Reformmodells-2021 (in % der Referenzsituation 2017 – hierfür sind u.a. die mittleren Fördersätze der GAP-Förderperiode 2014-2020 zugrunde gelegt). Die Farbwahl bezeichnet nur die verschiedenen Betriebstypen aus verschiedenen Regionen, sie hat keine inhaltliche Bedeutung.
Quelle: eigene Berechnung,

Es zeigt sich, dass die meisten Betriebe bei Variante 1 ein deutlich geringeres Betriebsergebnis gegenüber dem Status Quo 2017 erzielen (Verluste meist in der Größenordnung zwischen 20 und 30 %, mit Abweichungen nach oben und unten) und in Variante 2 ein leicht geringeres Betriebsergebnis (Verluste meist in der Größenordnung zwischen 5 und 10 %, mit Abweichungen nach oben). Dieses Ergebnis ist die logische Konsequenz der Streichung der bedingungsarmen Direktzahlungen. Es zeigt sich, dass für die meisten Betriebe eine geringe Teilnahme an ANP-Maßnahmen (**Var. 2**) gegenüber einem vollständigen Ausstieg aus der Förderung (**Var. 1**) günstiger ausfällt. Das bisherige Niveau des Betriebsergebnisses würde jedoch nicht gehalten werden: Sowohl Marktfruchtbetriebe als auch tierhaltende Betriebe erzielen in Variante 2 im Durchschnitt nur noch 91 % bzw. 87 % des Betriebseinkommens gegenüber dem Status Quo.

Die NaP ist an Auflagen wie z.B. eine maximale Viehbesatzdichte von 1,6 GV/ha gebunden. Daher müssten drei der Betriebe (Betrieb 18 Allgäu, 19 Ostfriesland und 20 West Niedersachsen) den Viehbesatz leicht bis deutlich abstocken, wenn sie weiterhin eine Förderung erhalten wollen. Dies zeigt sich im deutlich schlechteren Abschneiden der Betriebe 18 bis 20 (vgl. auch Tabelle A 6, Tabelle A 7 und Tabelle A 8 im Anhang).

In **Variante 3** („Moderater Ausbau ANP“) erzielen die meisten Betriebe in etwa ein ähnliches Ergebnis wie vor der Reform (+/- 5 % im Vergleich zum Status quo); in **Variante 4** („Starker

Ausbau ANP-Maßnahmen“) können einige Betriebe ihr Betriebsergebnis um bis zu über 10 % verbessern (maximal 26 %), obwohl die Produktion vom Grünland oder Ackerland mit ANP-Maßnahmen jetzt geringer ist. Nur die Intensivtierhaltungsbetriebe würden aufgrund der Abstockung des Bestands auch in Variante 4 Verluste hinnehmen müssen.

Es zeigt sich, dass für bei den tierhaltenden Betrieben mit hohem Viehbesatz die Variante 1 („Ausstieg“) geringere Einbußen nach sich zieht als die für eine weitere Teilnahme im Fördersystem notwendige Abstockung der Tierbestände (Betrieb 19 u. 20) . Es ist bei Betrieb 19 und 20 vermutlich damit zu rechnen, dass diese Betriebe aus der Förderung aussteigen. Betrieb 18 (Allgäu) muss lediglich eine geringfügige Abstockung durchführen. Hier erscheint ein Ausstieg ungünstiger als das Beibehalten der geringen Teilnahme an AUKM. Allerdings kann der Betrieb 18 in Varianten 3 und 4 aufgrund der Kosten der Abstockung nicht das Einkommensniveau wie vor der Reform erreichen und muss insgesamt wie Betrieb 19 und 20 Einkommenseinbußen hinnehmen. Dieses Ergebnis stimmt mit Modellberechnungen von Warnecke (2001) überein, die unterschiedliche Szenarien für Milchvieh- und Rindermastbetriebe modelliert. Auch in Simulationsrechnungen von Warnecke 2001 war die Abstockung häufig die teuerste Variante. Bei Betrieb 19 und 20 ist mit einem Ausstieg aus der Förderung zu rechnen, bei Betrieb 18 wird die Frage, ob der Ausstieg gewählt wird oder ob weiterhin ANP durchgeführt werden, eine Frage der Einstellung zu Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sein.

Klammert man diese drei tierhaltenden Betriebstypen mit Abstockung aus, so schwanken die Betriebsergebnisse in Variante 3 zwischen 97% und 105% des Ergebnisses von vor der Reform. Im Durchschnitt erzielen die Marktfrucht- und Futterbaubetriebe in Variante 3 nach einer Reform 100,4% des Betriebseinkommens. In Variante 4 erzielen Marktfruchtbetrieben 109% des bisherigen Ergebnisses und Futterbaubetrieben 107%. Selbst bei einer geringen Teilnahme an ANP-Maßnahmen in Variante 2 beträgt für viele Betriebe der Verlust weniger als 15 %.

Im Hinblick auf die Abstockung der Viehbestände kann überlegt werden, ob bestimmte Übergangsfristen in einem Modell eingebaut werden können, sodass einzelbetriebliche Anpassungsmöglichkeiten erarbeitet werden können.

Das Ziel, Betriebe mit einem starken Engagement in naturfördernden Maßnahmen durch eine Reform bei den Einkommen nicht zu benachteiligen, lässt sich somit mit dem Reformmodell erreichen. Durch den hohen Prämiensatz für die ANP-Maßnahmen wird ein deutlicher Anreiz für eine Teilnahme geschaffen. Dies stellt einen deutlichen Unterschied zum Status Quo dar, in dem Prämien von Agrarumweltprogrammen bei wettbewerbsfähigen Betrieben die Kosten der Teilnahme an AUKM bei weitem nicht decken und somit keine hinreichenden Anreize zur Teilnahme schaffen. Dieses Problem wird mit dem GAP-Reformmodell-2021 gelöst.

5.3. Auswirkung des GAP-Reformmodells-2021 auf die Finanzen von EU, Bund und Ländern

Für die Umsetzung eines GAP-Reformmodells ist es nicht nur wichtig, ob und welche Naturleistungen der Landwirtschaft damit erreicht werden können und wie sich die Agrarzahungen für die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken, sondern auch, wie sie sich ein Modell auf die Haushalte von EU, Bund und Ländern auswirkt. Es ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage in der EU künftig nicht mehr, sondern allenfalls gleich viel, vermutlich jedoch weniger Geld im Agraretat zur Verfügung steht. Auch

auf nationaler und regionaler Ebene wird wohl in der kommenden Agrarreform kaum mehr Geld zur Verfügung stehen.

Für die Berechnungen sind wir in dem Modell davon ausgegangen, dass ungefähr die gleiche Summe Geld für die zukünftige zur Verfügung steht. Damit lässt sich ein Zukunftsszenario am besten mit dem Status quo vergleichen. Abschließend werden wir jedoch noch einige Hinweise geben, welche Steuerungsmöglichkeiten u. E. bei einem knapper beschnittenen Budget gewählt werden sollten, um dennoch das bestmögliche Ergebnis zu erreichen.

5.3.1. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf EU- und Bundesebene

Für die Kalkulation der budgetären Auswirkungen haben wir folgende Annahmen getroffen und diese in unserem Modell für Deutschland berechnet:

- Insgesamt nehmen Landwirte mit einem Umfang von 75 % der Landwirtschaftlichen Fläche (LF) an der Agrarförderung der Zukunft teil und erhalten die NaP. Die anderen Landwirte steigen aus der Förderung aus oder beteiligen sich nur mit einzelnen AUKM an der GAP.
- Es werden 10 % der Ackerfläche und 20 % der Grünlandfläche mit ANP-Maßnahmen angemeldet und bewirtschaftet; im Schnitt wird von den Betrieben ein moderater Ausbaupfad der ANP gewählt (Var. 3).
- Von den mit 75 % der landwirtschaftlichen Fläche teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieben, die die NaP in Anspruch nehmen, erfolgt für die Hälfte eine gesamtbetriebliche Beratung, d. h. für gesamt 37,5 % der landwirtschaftlichen Fläche. Hier wird zusätzlich zur NaP die NMP gezahlt.
- Die bisherigen AUKM werden um 20 % zurückgefahren, da bereits auf 10 % der Ackerfläche und 20 % der Grünlandfläche ökologisch hochwertige ANP-Maßnahmen durchgeführt werden.
- Die Ökolandbauprämie ÖLM steigt um 30 %, um damit einen Teil der Verluste (bedingt durch die Reduktion der Direktzahlungen) für die besonders naturschonende Bewirtschaftung zu kompensieren.
- Die bisherigen Programme und Maßnahmen im Ländlichen Raum bleiben im Gesamtbudget gleich; allerdings wird auch hier zwischen EU-prioritären Maßnahmen (90 %-Förderung; angesetzt wird ein Anteil von 1/4 des Gesamtvolumens der aktuellen Mittel ländliche Entwicklung) unterschieden und dem klassischen Teil der Ländliche Raum Förderung (dies ist relevant für die Kofinanzierungsmittel).
- Die Prämien für ANP-Maßnahmen und die Management-Prämie sind dieselben wie in Kap. 4 dargelegt (1.350 €/ha im Ackerland und 700 €/ha im Grünland; die Variante B wird hier nicht gerechnet);
- Es werden unterschiedliche Kofinanzierungsätze in der Rechnung genutzt;
- Die Bundesländer erhalten für die Umsetzung und das Monitoring der Maßnahmen im Bereich Agrar-Natur (ANP, NMP, NEP) einen Verrechnungsbonus in Höhe von 25 % dieses Maßnahmenbudgets; dies übersteigt somit den Eigenanteil, den die Länder für die Umsetzung dieser Maßnahmen aufbringen müssen und ist somit attraktiv für die Bund und Länder. Allerdings sind Bund und Länder auch für die Abwicklung dieser Maßnahmen und ein kontinuierliches und anspruchsvolles Monitoring verantwortlich.

In Tab. 12 ist das Ergebnis der Berechnungen dargestellt. Es zeigt sich, dass unter dem vorgestellten Rechenszenario die Agrarreform weder auf EU-Ebene noch auf Bundesebene teurer ist als die Status-quo-GAP. Im Einzelnen:

- Das Budget der GAP beträgt derzeit rund 7,3 Mrd €/Jahr, wovon 6,2 Mrd € von der EU und rund 1,1 Mrd. € von Bund und Ländern getragen werden.

- Während der größte Teil des Budgets bisher im Bereich der Direktzahlungen und des Greening ausgegeben wird, werden im GAP-Reformmodell-2021 die meisten Ausgaben im Bereich Agrar-Natur getätigt. Dadurch gelingt es anders als beim Greening, zielgerichtet die adäquaten ökologisch wertvollen Maßnahmen auf einer Fläche umzusetzen, die die Erreichung der Biodiversitäts- und anderer Umwelt- und Klimaziele realistisch erscheinen lässt.
- Der Bereich Ländliche Entwicklung scheint auf den ersten Blick im GAP-Reformmodell-2021 finanziell geschwächt zu sein, de facto ist es aber so, dass der ganze Bereich Agrar-Natur auch den Bereich der jetzigen Ländlichen Entwicklung betrifft. Daher finden sich Teilbereiche der bisherigen Ländlichen Entwicklung im Bereich Agrar-Natur wieder. Insgesamt steht für die beiden Bereiche mit 4,8 Mrd. € ein doppelt so großes Budget zur Verfügung wie in der bisherigen 2. Säule (2,4 Mrd. €).
- Obwohl im GAP-Reformmodell-2021 für alle Förderbereiche Kofinanzierungen der Mitgliedsstaaten kalkuliert sind, wenden Bund und Länder nach dem vorliegenden Modell netto nicht mehr Mittel für die GAP auf; das liegt an dem hier vorgeschlagenen Umsetzungsbonus in Höhe von 25 % des Budgets des Bereichs Agrar-Natur. Wenn durch eine entsprechende Programmierung und Umsetzung viel in diesem Bereich erreicht wird, ergibt sich daraus ein großer Verrechnungsbonus.

Bezüglich des Outputs können mit diesem im GAP-Reformmodell-2021 ein Mehrfaches der Acker- und Grünlandfläche in naturfördernde Bewirtschaftung gebracht werden (ca. 4 x so viele Ackerflächen und 2 x so viele Grünlandflächen) sowie weitere Ziele wie Gewässer- und Klimaschutz- und Tierschutzziele erreicht werden.

Tab. 12: Ergebnis der Modellrechnung auf Bundesebene im Vergleich der Zahlungspositionen. Die Quellen für die hier genannten Zahlen sind in den nachfolgenden Tabellen 13 und 14 zu finden, die detailliert die verschiedenen Zahlungen benennen.

Kostenvergleich auf Bundesebene zwischen Status quo und GAP-Reformmodell-2021					
Status Quo	Kofin.	Summe	GAP-Reformmodell-2021	Kofin.	Summe
	EU (%)	in Mio €/a		EU (%)	in Mio €/a
1. Säule			1. Nachhaltigkeit		
Basisprämie Direktzahlungen	100%	3.007,5	NaP Nachhaltigkeitsprämie	70%	1.879,2
Greening	100%	1.451,2			
Junglandwirte	100%	49,0	2. Agrar-Natur		
Erste Hektare	100%	351,0	ANP Acker- u. Grünland	90%	2.251,0
Summe 1. Säule	100%	4.858,6	NMP Natur-Management-Prämie	90%	313,2
			NEP Natur -Entwicklung -Prämie	90%	562,7
2. Säule ELER					
AUKM Agrarumwelt- u. Klima-Maßnahmen		468,4	3. Ländliche Entwicklung		
ÖLM Ökolandbau-Maßnahmen		231,0	AUKM Agrarumwelt- u. Klima-Maßnahmen	70%	374,7
Summe AUKM+ÖLM		699,4	ÖLM Ökolandbau	70%	323,4
Sonstige ELER-Maßnahmen		1.711,5	LEM Ländliche Entwicklung -Maßnahmen	50%	1.540,4
Summe 2. Säule	39-78%	2.410,9			
Gesamtkosten GAP Status Quo		7.269,5	Gesamtkosten GAP-Reformmodell-2021		7.244,6
davon Mittel der EU		6.193,2	davon Mittel der EU*		6.170,2
Mittel von Bund + Ländern		1.076,3	Mittel von Bund + Ländern*		1.074,3
			*unter Berücksichtigung eines Verrechnungsbonus		

5.3.2. Auswirkungen des GAP-Reformmodells-2021 auf Landesebene

Um das GAP-Reformmodell-2021 auch für die Bundesländer transparent zu machen, haben wir in einer detaillierten Kalkulation unter Zugrundelegung derselben Maßnahmen wie im vorstehenden Kapitel 5.3.1 die entsprechenden Kostenpositionen für alle Bundesländer berechnet (Tab. 13 und 14 – Agrarförderung im Status quo und im GAP Reformmodell-2021).

Im Gesamtergebnis zeigt sich auch hier, dass die Agrarreform nicht teurer ist als die derzeitige GAP. Allerdings ist bei statischem Rechnen mit den hier angegebenen Kofinanzierungssätzen eine Diskrepanz im Bilanzvergleich der Bundesländer: während die westlichen Bundesländer mit der Reform sogar mehr Geld zur Verfügung haben als ohne die Reform, ist dies bei den neuen Bundesländern nicht der Fall. Dies beruht auf der Gegebenheit, dass die neuen Bundesländer von den aktuell höheren EU-Kofinanzierungssätzen bei den ELER-Maßnahmen profitieren, während die alten Bundesländer niedrigere EU-Kofinanzierungssätze erhalten. Die hier durch die statische Berechnungsmethodik aufgezeigte Diskrepanz ließe sich jedoch zwischen Bund, Ländern und EU lösen.

Tab. 13: Kosten der aktuellen Agrarförderung (Zeitraum 2014-2020; Bezugswahlen variieren, siehe unten)

Spaltennummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Bundesland	Ackerfläche	Grünlandfläche	Sonstige landw. Fläche	Summe landw. Fläche	Basisprämie	Greening	Erste Hektare	Junglandwirte	Summe 1. Säule	AUKM (M10)	Öko-LW (M11)	Sonstige ELER	Summe 2. Säule	EU-Kosten	Bund & Länder-Kosten	Summe EU, Bund & Länder
	ha	ha	ha	ha	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Baden-Württemberg	829.272	531.692	49.024	1.409.988	235,4	121,9	43,0	5,0	405,3	76,3	23,5	160,8	260,6	506,6	159,3	665,9
Bayern	2.052.183	1.070.618	14.042	3.136.843	587,2	274,3	111,0	16,0	988,5	147,8	58,9	301,6	508,3	1.202,8	294,0	1.496,8
Brandenburg + BE	1.033.360	287.630	4.883	1.325.873	217,7	113,4	7,0	1,0	339,1	13,6	25,4	153,3	192,3	489,1	42,3	531,4
Hessen	476.737	283.666	6.034	766.437	128,9	68,0	21,0	3,0	220,9	2,6	17,1	72,7	92,5	266,5	46,9	313,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.083.257	264.468	3.157	1.350.882	230,4	113,5	7,0	1,0	351,9	22,4	23,8	124,9	171,1	485,7	37,3	523,0
Niedersachsen + HB	1.865.457	699.683	20.129	2.585.269	492,0	227,4	61,0	8,0	788,4	40,5	13,8	274,2	328,5	948,4	168,5	1.116,9
Nordrhein-Westfalen	1.052.326	396.792	13.969	1.463.087	281,6	131,8	46,0	7,0	466,4	46,7	19,0	103,3	169,0	554,7	80,7	635,4
Rheinland-Pfalz	401.788	233.327	70.108	705.223	113,6	60,5	16,0	2,0	192,1	22,3	17,4	54,9	94,6	234,9	51,8	286,7
Saarland	37.252	40.251	378	77.881	12,8	6,8	2,0	-	21,6	1,4	1,3	5,6	8,3	26,4	3,5	29,9
Sachsen	720.739	186.622	5.381	912.742	164,9	77,3	7,0	1,0	250,3	25,7	6,6	130,4	162,7	375,7	37,3	412,9
Sachsen-Anhalt	1.001.470	168.570	3.045	1.173.085	212,1	99,6	6,0	1,0	318,8	22,9	10,1	137,4	170,3	429,9	59,2	489,1
Schleswig-Holstein + HH	679.897	320.618	9.456	1.009.971	191,2	89,6	20,0	3,0	303,8	12,5	8,6	103,2	124,4	363,7	64,5	428,2
Thüringen	612.929	170.754	3.079	786.762	139,7	66,9	4,0	1,0	211,6	33,7	5,4	89,2	128,4	308,8	31,2	340,0
Summe	11.846.667	4.654.691	202.685	16.704.043	3.007,5	1.451,2	351,0	49,0	4.858,6	468,4	231,0	1.711,5	2.410,9	6.193,2	1.076,3	7.269,5

Spalte	Erläuterung Status quo
1 - 3	Ackerfläche, Grünlandfläche und Sonstige landwirtschaftliche Fläche; Quelle: Statistisches Bundesamt (2010): Landwirtschaftszählung 2010, genesis-online.de, Daten für 2010, url: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online , letzter Zugriff 14.08.2016
4	Summe landwirtschaftlich genutzte Fläche: Ackerfläche (1) + Grünlandfläche (2) + Sonstige landwirtschaftliche Fläche (3).
5 - 8	Basisprämie, Greening-Komponente, Prämie für Erste Hektare und Junglandwirte-Prämie: Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft (2013): Direktzahlungen in der EU-Förderperiode 2014 - 2020, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Freising-Weißenstephan http://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/informationen/lfl_information_eu_foerderperiode_2014-2010.pdf , letzter Zugriff 14.08.2016
9	Summe 1. Säule: Basisprämie (5) + Greening-Komponente (6) + Erste Hektare (7) + Junglandwirte (8).
10 - 11	AUKM: Agrarumwelt-Klima-Maßnahmen (Code M 10) und Öko-LW: Ökologische Landwirtschaft (Code M 11). Jährliche Kosten Durchschnitt der Jahre 2014-2020. Quelle: EU Kommission (2015): Factsheets ELER sowie Pläne ländliche Entwicklungen für div. Bundesländer, url: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/de_en.htm , letzter Zugriff: 14.08.2016
12	Sonstige ELER-Kosten: Gesamtkosten ELER (jährl. Kosten Durchschnitt Jahre 2014-2020) abzüglich (10) und (11). Quelle: EU Komm.(2015), vgl. Spalte 10-11
13	Summe Kosten 2. Säule: Agrarumwelt-Klima-Maßnahmen (10) + Ökologische Landwirtschaft (11) + sonstige ELER-Kosten (12).
14	Summe EU-Kosten: Gesamtkosten für Direktzahlungen 1. Säule (9) und EU-Anteil ELER 2. Säule nach Quelle: EU Kommission (2015), vgl. Spalte 10-11.
15	Bund & Länder-Kosten ELER. Jährliche Kosten Durchschnitt der Jahre 2014-2020. Quelle: EU Kommission (2015), vgl. Spalte 10-11.
16	Summe EU, Bund & Länder: Gesamtkosten für Direktzahlungen 1. Säule und ELER 2. Säule von EU- (14) und Bund & Länder-Kosten (15)

Tab. 14: Kosten der Agrarförderung im GAP-Reformmodell ab 2021

Spaltennummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Bundesland	Ackerfläche	Grünlandfläche	Sonstige landw. Fläche	Summe landw. Fläche	NaP	ANP 10 % AL	ANP 20 % GL	NMP	NEP	Summe	AUKM	ÖLM	LEM	Länderbonus z.Verre.	EU-Kosten	Bund & Länder Kosten	Summe EU, Bund & Länder
	ha	ha	ha	ha	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
EU-Kofinanzierungssatz					70%	90%	90%	90%	90%	90%	70%	70%	50%				
Baden-Württemberg	829.272	531.692	49.024	1.409.988	158,6	112,0	74,4	26,4	46,6	259,4	61,0	32,9	144,7	64,9	547,5	109,2	656,7
Bayern	2.052.183	1.070.618	14.042	3.136.843	352,9	277,0	149,9	58,8	106,7	592,5	118,3	82,4	271,4	148,1	1.204,6	212,9	1.417,5
Brandenburg + BE	1.033.360	287.630	4.883	1.325.873	149,2	139,5	40,3	24,9	44,9	249,6	10,9	35,6	138,0	62,4	492,9	90,2	583,1
Hessen	476.737	283.666	6.034	766.437	86,2	64,4	39,7	14,4	26,0	144,5	2,1	24,0	65,5	36,1	277,5	44,7	322,2
Mecklenburg-Vorpommern	1.083.257	264.468	3.157	1.350.882	152,0	146,2	37,0	25,3	45,8	254,4	17,9	33,3	112,4	63,6	491,0	79,0	570,1
Niedersachsen + HB	1.865.457	699.683	20.129	2.585.269	290,8	251,8	98,0	48,5	87,4	485,7	32,4	19,3	246,7	121,4	921,8	153,3	1.075,1
Nordrhein-Westfalen	1.052.326	396.792	13.969	1.463.087	164,6	142,1	55,6	27,4	49,4	274,5	37,4	26,6	93,0	68,6	522,1	73,9	596,0
Rheinland-Pfalz	401.788	233.327	70.108	705.223	79,3	54,2	32,7	13,2	21,7	121,9	17,8	24,4	49,4	30,5	249,9	42,9	292,8
Saarland	37.252	40.251	378	77.881	8,8	5,0	5,6	1,5	2,7	14,8	1,1	1,8	5,0	3,7	27,7	3,8	31,5
Sachsen	720.739	186.622	5.381	912.742	102,7	97,3	26,1	17,1	30,9	171,4	20,5	9,3	117,3	42,8	348,5	72,7	421,3
Sachsen-Anhalt	1.001.470	168.570	3.045	1.173.085	132,0	135,2	23,6	22,0	39,7	220,5	18,3	14,1	123,6	55,1	430,5	78,1	508,5
Schleswig-Holstein + HH	679.897	320.618	9.456	1.009.971	113,6	91,8	44,9	18,9	34,2	189,8	10,0	12,1	92,9	47,4	359,7	58,7	418,4
Thüringen	612.929	170.754	3.079	786.762	88,5	82,7	23,9	14,8	26,7	148,1	27,0	7,6	80,3	37,0	296,6	54,9	351,5
Summe	11.846.667	4.654.691	202.685	16.704.043	1.879,2	1.599,3	651,7	313,2	562,7	3.126,9	374,7	323,4	1.540,4	781,7	6.170,2	1.074,3	7.244,6

Spalte	Erläuterung Szenario
1	Ackerfläche - aus Status quo Tabelle (Spalte 1)
2	Grünlandfläche - aus Status quo Tabelle (Spalte 2)
3	Sonstige landwirtschaftlich genutzte Fläche - aus Status quo Tabelle (Spalte 3)
4	Summe landwirtschaftlich genutzte Fläche - aus Status quo Tabelle (Spalte 4)
5	NaP= Nachhaltigkeitsprämie: Annahme: 75 % der landwirtschaftl. Fläche (Status quo (4)) mit je 150 €/ha
6	ANP = Agrar-Natur-Prämie - Maßnahmen auf 10 % der Ackerfläche (Spalte 1) mit je 1.350 €/ha
7	ANP = Agrar-Natur-Prämie - Maßnahmen auf 20 % der Grünlandfläche (Spalte 2) mit je 700 €/ha
8	NMP = Natur-Managementprämie betriebsbezogen auf 50 % der landwirtschaftlichen Fläche (Spalte 4) mit je 50 €/ha
9	NEP = Natur-Entwicklung-Prämie = 25 % der Summe ANP Acker- und Grünland (25 % von Spalte 6 u. 7)
10	Summe: ANP 10 % Ackerland (6) + ANP 20 % Grünland (7) + NMP (8) + NEP (9)
11	AUKM im Umfang von 80 % der bisherigen AUKM (Status quo Tabelle Spalte 10)
12	ÖLM = Ökolandbauförderung wie Status quo (11) + 40 % Mehrkosten für Flächenausdehnung und Prämienhöhung
13	LEM = Ländliche Entwicklung -Maßnahmen = 90 % des bisherigen "Sonstige ELER-Maßnahmen" -Budgets (Status quo Tabelle Spalte 12)
14	Bonusprämien-Zuschlag für Umsetzung und Monitoring ANP + NMP + PNM: = 25 % der Kosten Spalte 10 zur Verrechnung zwischen EU u. Ländern
15	EU-Kosten: Summe aus 90 % von (10), 70% von (5), (11) und (12), 50 % von (13) und Bonuszahlung für Länder (14) (100%)
16	Bund+Länder-Kosten: Summe aus 10 % von (10), 30% von (5), (11) und (12), 50 % von (13) abzüglich der EU-Bonuszahlung für Länder (14) (100%)
17	Gesamtkosten: Summe aus (15) und (16)

6. Ausblick und Weiterentwicklung

Die vorliegende Studie hat mit detaillierten Berechnungen gezeigt, wie ein Fördermodell funktionieren könnte, das als „fit, fair und nachhaltig“ für Biodiversität und Umwelt, Gesellschaft und Steuerzahler sowie für Landwirte und Landbewirtschafter sein könnte. Es konnten im Rahmen der Studie auf eine Reihe weitergehender Punkte nicht eingegangen werden. Hierzu sollen weitere Untersuchungen angeregt werden:

- Wie lässt sich das Modell auf andere Länder Europas übertragen? Im Grundsatz ist dargestellt, dass das bisherige Budget auf Ebene Deutschlands ausreicht, um mit anspruchsvollen Maßnahmen die Förderung ökologisch effektiver Maßnahmen voranzubringen, - eine entsprechende Übertragung auf andere europäische Länder wäre wichtig, um auch dort zu klären, wie die Prämien beschaffen sein müssten.
- Wie müsste der der Mehrjährige Finanzrahmen (MFF) für das europäische Agrarbudget beschaffen sein und welche Vorgaben müssen zu einer Umsteuerung der GAP enthalten sein, damit darauf basierend die Planung und Programmierung der GAP erfolgen kann?
- Wie können die europäischen Rahmenregelungen für die prioritären ANP-Maßnahmen gestaltet werden, dass einerseits wirklich nur die ökologisch effektiven Maßnahmen hiermit gefördert werden können und andererseits genügend Spielraum für die Mitgliedsstaaten der EU zur regionstypischen Anpassung / Modifizierung der Vorgaben bleibt. Wichtig ist, dass es wie beim Greening einen gemeinsamen Rahmen und einen festen Katalog an Maßnahmen gibt, andererseits aber bedarf es der Möglichkeiten der Feinsteuerung.
- Nach welchen Kriterien erfolgen die Detailabgrenzungen zwischen ANP und AUKM sowie zwischen NEP und LEM (90 % EU-Förderung versus 70 % EU-Förderung) und den weiteren Fördermaßnahmen? Wie sollte ein Beratungsrahmen für die Natur-Management-Prämie aussehen und dieser umgesetzt werden?
- Wie kann die Kontrolle der künftigen GAP-Maßnahmen vereinfacht werden, ohne den Erfolg der Maßnahmen zu gefährden bzw. Missbrauch zu ermöglichen. Bislang ist dies noch ein offensichtliches (unverständliches) Problem, denn die zum Teil geforderte Genauigkeit in der Flächengenauigkeit von beantragten Flächen und Streifen steht im Missverhältnis zum gesellschaftlichen Nutzen der Direktzahlungen.
- Verschiedene Varianten der Prämienberechnung sollten miteinander bezüglich ihrer Wirkung und ihres Aufwands verglichen werden, insbesondere im Hinblick auf eine adäquate Steuerung der Nachhaltigkeitsprämie (vgl. Punktemodell des DVL), aber auch zur Steuerung der Prämiensätze für die ANP in Börderegionen versus Extensivregionen (sowie im europäischen Vergleich). Wie kann eine gerechte Umsetzung des Förderrahmens in Deutschland mit den verschiedenen Kompetenzen und Budgets in Bund und Ländern gestaltet werden?
- Wie kann ein einfaches jährliche Monitoring auf europäischer Ebene erfolgen, mit dem sich die realen Fortschritte in der Förderung der Biodiversität und in der Erreichung weiterer Umweltziele messen lassen?

Bei diesen Fragestellungen handelt es sich um wichtige Details, die sich im Austausch mit kompetenten Kollegen / Kolleginnen in Europa (betreffend die europäische Dimension) bzw. in Deutschland (betreffend Details der regionalen Ausgestaltung) gelöst werden können.

7. Quellenverzeichnis

Das vorliegende Literaturverzeichnis enthält neben den zitierten Quellen auch weitere Quellen, die im Kontext der Fragestellungen dieser Studie relevant sind.

- AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft & EuroNatur Stiftung (2013): Eine andere Agrarpolitik ist möglich Deutschland muss die großen Möglichkeiten der EU-Agrarreform nutzen für eine bäuerliche, umwelt- und tierschutzfördernde Landwirtschaft Gemeinsame Forderungen zur Umsetzung der EU-Agrarreform. Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. August 2013. - [http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Agrarpolitik/Plattform-Papier-2013-08 - Umsetzung EU-Agrarreform in DE 01.pdf](http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Agrarpolitik/Plattform-Papier-2013-08_-_Umsetzung_EU-Agrarreform_in_DE_01.pdf) (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2016)
- Agrarzeitung online (2015): Wissenschaftler analysieren Einsatz von Glyphosat. – <http://www.agrarzeitung.de/nachrichten/specials/wissenschaftler-analysieren-einsatz-von-glyphosat-58167.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 07.09.2015).
- Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 69, 58. Jahrgang vom 11.03.2015 unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:069:FULL> (Zugriff: 29.03.2016) (Stand: 18.09.2015).
- BBN – Bundesverband Beruflicher Naturschutz (2016): „Magdeburger Erklärung“ des 33. Deutschen Naturschutztages 2016 in Magdeburg vom 16. September 2016 – Naturschutz und Landnutzung – Analysen, Diskussionen, zeitgemäße Lösungen. - http://www.deutscher-naturschutztag.de/fileadmin/user_upload/DNT_2016/Downloads/Pressemeldungen/Abchlusserklaerung_DNT_2016_09-15-2016_fin.pdf (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 16.09.2016).
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2009): Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch. Hintergrundpapier und Empfehlungen des BfN, Bonn, Bad Godesberg.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2014): Grünland-Report: Alles im Grünen Bereich? https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 30.06.2014).
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (o.J.a): Moore - Entstehung, Zustand, Biodiversität – https://www.bfn.de/0311_moore-entstehung-zustand.html (Zugriff: 22.03.2016) (Stand: o.J.).
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (o.J.b): Ökosystemleistungen der Moore. – http://www.bfn.de/0311_moore-oekosystemleistungen.html (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: o.J.).
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014): Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014. – http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachwachsende-Rohstoffe/Bioenergie/_texte/EEG2014.html (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 01.08.2014).
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015a): Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland – http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-NationaleUmsetzung.html (Zugriff: 29.03.2016) (Stand: 05.01.2015).

- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015b): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2015. – <http://www.bmel-statistik.de/statistik-im-ueberblick/tabellen-kapitel-a-b-und-hi-des-statistischen-jahrbuchs/> (Zugriff: 09.03.2016) (Stand: 2015).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): Faire Wettbewerbsbedingungen: Aus für Exportsubventionen. - <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Markt-Handel-Export/Texte/Agrarexport.html?notFirst=true&docId=2510288> (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2016)
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015c): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Bonn.
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.a): FAQ zur Agrarreform und der nationalen Umsetzung. <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/Texte/GAP-FAQs.html#doc4121226bodyText1> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: o.J.).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.b): EU-Agrarpolitik. – http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/agrarpolitik_node.html;jsessionid=E A3BB9178052E486D234C1D5111D3B28.2_cid367 (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: o.J.).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.c): Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Ökologischer Landbau und Tierschutzmaßnahmen. – http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/AgrarUmweltmassnahmen/agrar-umweltmassnahmen_node.html (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: o.J.).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.d): Düngen nach guter fachlicher Praxis. – https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/_Texte/Duengung.html (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: o.J.).
- BMEL (2015): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin.
- BMEL (2016): Bekanntmachung bestimmter Werte der Zahlungsansprüche für die Basisprämie, des Zahlungsbetrags für die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden für das Jahr 2015, des Betrags der Zahlung für Junglandwirte, sowie des Betrags der Umverteilungsprämie für das Jahr 2015 vom 20. November 2015, Bundesanzeiger vom 07.12.2015 B1, S.1-2.
- BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): EU-Biodiversitätsstrategie. EU-Biodiversitätsziele für 2020 und 2050. – <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/eu-biodiversitaetsstrategie/> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 26.08.2014).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Naturschutz-Offensive 2020 – Für biologische Vielfalt! - http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/naturschutz-offensive_2020_broschuere_bf.pdf (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2015)
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2013): Glyphosat - Hintergrundpapier. – http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/gentechnik/130612_gentechnik_bund_glyphosat_urin_hintergrund.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Zugriff: 11.11.2013).

- DBV – Deutscher Bauernverband (2014): Situationsbericht 2014/15. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Berlin.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2015): Situationsbericht 2015/16. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Berlin.
- Dierking, U. & H. Neumann (2016): Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe gezielt honorieren – ein Vorschlag zur Neuausrichtung flächengebundener Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (Hrsg.). - http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Neuausrichtung_GAP_Diskussionspapier_DV_L.PDF (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2016).
- Dieterich, M. & N. Kannenwischer (2012): Defizitanalyse Natura 2000. Situation von artenreichem Grünland im süddeutschen Raum. NABU - Naturschutzverband Deutschland (Hrsg.). – https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/gruenland/nabu_gr__nl_andstudie.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2012).
- DO-G - Deutsche Ornithologen-Gesellschaft e.V. (2015): Positionspaper zur Ausgestaltung der Ökologischen Vorrangflächen aus Sicht des Vogelschutzes in der Agrarlandschaft. – http://www.do-g.de/fileadmin/do-g_dokumente/Positionspaper_DO-G_Oekol_Vorrangflaeche_Sept_2015.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 14.09.2015).
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (o.J.): ELER in Deutschland Übersicht über die Nationale Rahmenregelung und die Programme der Länder Programmübersicht 2014-2020.- https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/L%C3%A4nderprogramm%C3%BCbersicht_kurz_005.pdf (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2016).
- EEA – European Environment Agency (2015): State of nature in the EU Results from reporting under the nature directives 2007–2012. EEA Technical report No 2/2015. - Zugriff: 27.09.2016 (Stand: 2015)
- Elbe-Havel-Natur (2015): Erfassung der Brutvögel auf Anbauflächen mit Folienspargel im SPA Mittlere Havelniederung 2013. Präsentation.
- EU Kommission (2015): The concept of the Farm Accounting Data Network (F.A.D.N.), Website der EU Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Räume, Brüssel url: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/concept_en.cfm. letzter Zugriff 27.08.2016
- Europäische Kommission (2011): Die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020. – http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_de.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2011).
- Europäische Kommission (2015): Report from the Commission to the European Parliament and the Council: The Mid-Term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020 {SWD(2015) 187 final}.- <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-478-EN-F1-1.PDF> (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2015)
- Europäische Kommission (2015b): Der Zustand der Natur in der EU: Berichterstattung gemäß der Habitat- und der Vogelschutz-Richtlinie 2007-2012. - <http://bookshop.europa.eu/en/the-state-of-nature-in-the-eu-pbKH0115312/> (Zugriff 1.10.2016)

- Europäische Kommission. (2016) Review of greening after one year, Commission Staff Working Document of 22.6.2016 SWD(2016) 218 final, PART 3/6 (Annex II). Europäische Kommission, Brüssel.
- Europäische Union (2013): Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, Amtsblatt der Europäischen Union Nr.347.
- Europäischer Rechnungshof (2016): Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?, Sonderbericht des Rechnungshofes Nr. 01/2016, Luxemburg. <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=35782>
- FNR – Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (2015): Basisdaten Bioenergie, Deutschland 2015. Festbrennstoffe, Biokraftstoffe, Biogas. – http://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Broschuere_Basisdaten_Bioenergie_2015_Web.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2015).
- Gedeon, K., Grüneberg, C., Mitschke, A., Sudfeldt, C., Eikhorst, W., Fischer, S., Flade, M., Frick, S., Geiersberger, I., Koop, B., Kramer, M., Krüger, T., Roth, N., Ryslavý, T., Stübing, S., Sudmann, S.R., Steffens, R., Vökler, F. & K. Witt (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. SVD -Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und DDA - Dachverband Deutscher Avifaunisten (Hrsg), Münster. Heinrich, B., C. Holst, S. Lakner (2013): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter? GAIA 22/1, S. 20-24
- Heinrich-Böll-Stiftung & BUND - Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (2016): Fleischatlas 2016 - Deutschland Regional. Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. – https://www.boell.de/sites/default/files/2016_fleischatlas_regional.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2016).
- Hoffmann, J., Berger, G., Wiegand, U., Wittchen, H., Pfeffer, H., Kiesel, J. & Ehlert, F. (2012): Bewertung und Verbesserung der Biodiversität leistungsfähiger Nutzungssysteme in Ackerbaugebieten unter Nutzung von Indikatorvogelarten. Berichte aus dem Julius-Kühn-Institut 163: 1-214.
- Hoffmann, J., Wittchen, H. (2013): Landwirtschaftlich basiertes Vogelmonitoring mit Ergebnissen für Indikatorvogelarten. Workshop „Farmland birds – ecological basis for the evaluation of biodiversity targets in agricultural lands“, 01.-02. March 2013, Kleinmachnow. Julius-Kühn-Archiv 442 | 2013: 33 – 49. Download: <http://pub.jki.bund.de/index.php/JKA/article/view/2762/2997> (Zugriff 18.10.2016)
- Holzgang, O., Heynen, D. & Kéry, M. (2005): Rückkehr des Feldhasen dank ökologischem Ausgleich? Schriftenreihe der FAL, 56: 150-160.
- Jenny, M. (2011): Wie viele ökologische Ausgleichsflächen braucht es zur Erhaltung und Förderung typischer Arten des Kulturlands? Vortrag im Rahmen des Internationalen Expertenworkshops „Perspektiven für die Biodiversität in der europäischen Agrarlandschaft ab 2014“, am 28./29.11.2011 in Ladenburg.
- Kehres, B. (2010): Humusversorgung von Ackerböden nimmt ab. In: BGK – Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V. (Hrsg.), Informationsdienst Humuswirtschaft & Kompost aktuell 7/8 10, S. 3-7.
- Koester, U. und J.-P. Loy (2016): Vorgehensweise der EU-Kommission bei der Bewertung von Direktzahlungen, IAMO Policy Brief Nr. 26, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO); Halle/Saale, url: https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief26_en.pdf

- KTBL (2016): Datenbank Standarddeckungsbeiträge 2016, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL); Darmstadt, url: <http://daten.ktbl.de/sdb/welcome.do>, letzter Zugriff 24.08.2016.
- Lakner, S. & A. Bosse (2016): Mühsames Abwägen (Zur ökologische Vorrangfläche in Sachsen-Anhalt), Bauernzeitung 10/2016, S.50-51.
- Lakner, S. & C. Holst (2015): Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: Die ökonomischen Bestimmungsgründe, Natur und Landschaft 06/2015: S. 271-277.
- Lakner, S., C. Holst, B. Brümmer, S. von Cramon-Taubadel, L. Theuvsen, O. Mußhoff und T. Tschardt (2013): Zahlungen für Landwirte an gesellschaftliche Leistungen koppeln! - Ein Kommentar zum aktuellen Stand der EU-Agrarreform, Diskussionsbeitrag Nr. 1304 am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August-Universität Göttingen, ; url: <http://www.unigoettingen.de/de/document/download/3c72a48939c642fe42013ed0834638e5.pdf/Diskussionsbeitrag%20GAP-Reform%202013%20vor%20Trilog.pdf>
- Lakner, S., J. Schmitt, S. Schüler und Y. Zinngrebe (2016): Naturschutzpolitik in der Landwirtschaft: Erfahrungen aus der Umsetzung von Greening und der ökologischen Vorrangfläche 2015, Konferenzbeitrag der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (Gewisola) 2016, 28-30. September 2016, an der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Landwirtschaftsverlag, url: <http://purl.umn.edu/244768>.
- Meichtry-Stier, K., Jenny, M., Zellweger-Fischer, J., Birrer, S. (2014): Impact of landscape improvement by agri-environment scheme options on densities of characteristic farmland bird species and brown hare (*Lepus europaeus*). Agriculture, Ecosystems and Environment 189: 101–109.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2014): Vollzugsdefizite und Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot bei FFH-Lebensraumtypen auf Grünlandstandorten in Deutschland. Beschwerde des NABU an die Europäische Kommission wegen Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts. – https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/gruenland/140403-nabu-beschwerde_ffh-gr__nland.pdf (Zugriff: 09.03.2016) (Stand: 02.04.2014).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2016): Biomasse – Naturverträglicher Anbau und effizientere Nutzung ist nötig. - <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/landnutzung/landwirtschaft/biomasse/> (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: 2016).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2013): Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme – Maßnahmen zur effektiven Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft bis 2020. – Broschüre, herausgegeben vom NABU-Bundesverband, Berlin, 2. Auflage 2013, 34 Seiten, Download unter: http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/naturschutz/130605-nabu-broschuere-agrarumweltma_nahmen.pdf
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (Hrsg., 2015): Leitfaden zur Naturschutzfinanzierung in der EU-Förderperiode 2014–2020, erarbeitet von U. Langendorf. NABU -https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/europa/150317-nabu-leitfaden-naturschutzfinanzierung-2014-2020_1.pdf (Zugriff: 27.09.2016).

- NABU, BBN, BUND, DNR, WWF (2016): Offensive zur vollständigen Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien: Forderungen an Länder, Bund und die EU. Download unter: <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/europa/160914-verbaende-forderung-eu-naturschutzrichtlinien.pdf>
- Network-forum for Biodiversity Research Germany / Nefo (2012): Scientific Arguments for a biodiversity richer Common Agriculture Policy (CAP). Fact Sheet June 2012.
- Oppermann, R., J. Gelhausen, B. Matzdorf, M. Reutter R. Luick und S. Stein (2012): Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014: Perspektiven für mehr Biodiversitäts- und Umweltleistungen der Landwirtschaft?, Studie des Das F&E Projekt „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele“
- Oppermann, R., Kasperczyk, N., Matzdorf, B., Reutter, M., Meyer, C., Luick, R., Stein, S., Ameskamp, K., Gelhausen, J., Bleil, R. (2013): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele. Naturschutz und Biologische Vielfalt 135, Bonn -Bad Godesberg, 218 Seiten. Pe'er, G., L.V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T. G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R. D. Gregory, F. Hartig, K. Henle, P. R. Hobson, D. Kleijn, R. K. Neumann, T. Robijns, J. Schmidt, A. Schwartz, W. J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf, A. V. Scott (2014). EU agricultural reform fails on biodiversity, Science (6 Juni 2014) Vol. 344 (Issue 6188): S. 1090-1092.
- Poschlod, P. (2015): Geschichte der Kulturlandschaft. Entstehungsursachen und Steuerungsfaktoren der Entwicklung der Kulturlandschaft, Lebensraum- und Artenvielfalt in Mitteleuropa, Ulmer Verlag, Stuttgart.
- Röder N, Grützmaker F (2012): Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Mooren - Vermeidungskosten und Anpassungsbedarf. Natur und Landschaft 87(2):56-61.
- Röder N, Osterburg B, Liebersbach H, Bormann K (2014): Faktencheck Agrarpolitik : Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz – Möglichkeiten und Grenzen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 58 p, Thünen Working Paper 24, DOI:10.3220/WP_24_2014
- Röder, N., H. Nitsch & S. Lakner (2016): Greening Umsetzung in Deutschland, Vortrag auf der Loccum Expertentagung „Greening zwischen Ordnungsrecht und Agrarumweltprogrammen“, 6.-8. April 2016, Loccum.
- Röder, N., Meyer-Borstel, H., Laggner, B., Orthen, N., Schmidt, T., Osterburg, B. (2014): Flächenkulissen zur Umsetzung des Grünlandsschutzes nach Art. 45 (EU/1307/2013). Braunschweig. S 21.
- Schöne, F. (2009): NABU-Positionspaper Grünlandsschutz. NABU Naturschutzbund Deutschland (Hrsg.). – https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/gruenland/nabu-position-gruenlandsschutz_0306.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2009).
- Sorg, M., Schwan, H., Stenmans, W. & A. Müller (2013): Ermittlung der Biomassen flugaktiver Insekten im Naturschutzgebiet Orbroicher Bruch mit Malaise Fallen in den Jahren 1989 und 2013.- Mitteilungen aus dem Entomologischen Verein Krefeld Vol.1 (2012), S 1-5.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2012): Statistische Berichte. C IV – LZ 2010, Teil 1 Bodennutzung. Bodennutzung in Hamburg und Schleswig-Holstein 2010. Entgeltige Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010. – http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/landwirtschaft/C_IV_LZ_S%3F/C_IV_LZ2010_Teil%201_Korr.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 27.09.2012).

- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015): Statistische Berichte. C IV – ASE 2013, Teil 1 Bodennutzung. Die Bodennutzung in Hamburg 2013. – http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/landwirtschaft/C_IV_ASE/C_IV_ASE2013_Teil1_HH.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 01.06.2015).
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2016): Statistische Berichte. C IV – ASE 2013, Teil 1 Bodennutzung SH. Die Bodennutzung in Schleswig-Holstein 2013). – http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/landwirtschaft/C_IV_ASE_j_SH/C_IV_ASE2013_Teil_1_SH_korr.pdf (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 19.01.2016).
- Statistisches Bundesamt (2012): Landwirtschaftlich genutzte Flächen rückläufig, Erntemengen legen zu. Pressemitteilung Nr. 360 vom 15.10.2012. – https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_360_412.html (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 15.10.2012).
- Statistisches Bundesamt (2013a): Erhebungen zum Gemüseanbau in Deutschland neu konzipiert. – https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/LandForstwirtschaft/GemueseAnbauDeutschland_82013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 22.03.2016) (Stand: 2013).
- Statistisches Bundesamt (2013b): Immer mehr Flächen im Ausland für Erzeugung deutscher Ernährungsgüter genutzt. Pressemitteilung vom 19.08.2017 – 272/13. – https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/08/PD13_272_85pdf.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 19.08.2013).
- Statistisches Bundesamt (2014): 87. Ackerland nach Hauptgruppen des Anbaus. – <http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-3070500-0000.pdf> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 02.03.15).
- Statistisches Bundesamt (2015): Fachserie 3 Reihe 2. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung. – https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Bodennutzung/BodennutzungErzeugung2030300147004.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 26.08.2015).
- Statistisches Bundesamt (2016a): Flächennutzung. Bodenfläche nach Nutzungsarten. – <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/Tabellen/Bodenflaeche.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2016).
- Statistisches Bundesamt (2016b): Landwirtschaftliche Betriebe. Landwirtschaftlich genutzte Fläche nach ausgewählten Hauptnutzungsarten. – <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/LandwirtschaftlicheBetriebe/Tabellen/LandwirtschaftlicheBetriebeFlaechenHauptnutzungsarten.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2016).
- Statistisches Bundesamt (2016c): Feldfrüchte und Grünland. Ackerland nach Hauptfruchtgruppen und Fruchtarten. – <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/FeldfruechteGruenland/Tabellen/AckerlandHauptfruchtgruppenFruchtarten.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 2016).

- Transparenz Gentechnik (2015): Sojabohnen aus Deutschland: Heimischer Anbau statt Importe? – <http://www.transgen.de/lebensmittel/599.sojabohnen-deutschland-anbau-importe.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 18.08.2015).
- Umweltbundesamt (2014): Einträge von Nähr- und Schadstoffen in die Oberflächengewässer. – <http://www.umweltbundesamt.de/daten/gewaesserbelastung/fliessgewaesser/eintraege-von-naehr-schadstoffen-in-die> (Zugriff: 02.03.2016) (26.09.2014).
- Umweltbundesamt (2015a), nach BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Dauergrünlandflächenanteil und Veränderung in den Bundesländern. – http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/3_tab_dauergruenflaechenanteil_2015-10-14_0.png (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 15.12.2015).
- Umweltbundesamt (2015b): Grünlandumbruch. – <http://www.umweltbundesamt.de/daten/landforstwirtschaft/landwirtschaft/gruenlandumbruch> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 15.12.2015).
- Umweltbundesamt (2015c): Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft und Stickstoffüberschuss. – <http://www.umweltbundesamt.de/daten/landforstwirtschaft/landwirtschaft/naehrstoffeintraege-aus-der-landwirtschaft> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 29.10.2015).
- Umweltbundesamt (2015d): Stickstoff. – <http://www.umweltbundesamt.de/themen/bodenlandwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 03.03.2015).
- Umweltbundesamt (2016a): Glyphosat. – www.umweltbundesamt.de/themen/chemikalien/pflanzenschutzmittel/glyphosat (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 05.02.2016).
- Umweltbundesamt (2016b): Pflanzenschutzmitteleinsatz in der Landwirtschaft. – <http://www.umweltbundesamt.de/daten/landforstwirtschaft/landwirtschaft/pflanzenschutzmitteleinsatz-in-der-landwirtschaft> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 02.03.2016).
- Wahl, J., Dröschmeister, R., Gerlach, B., Grüneberg, C., Langgemach, T., Trautmann, S. und C. Sudfeldt (2015): Vögel in Deutschland. – DDA, BfN, LAG VSW, Münster.
- Warnecke, A. (2001): Der Ökologische Landbau im Dienste von Großschutzgebieten, Doktorarbeit an der Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen, Cuvillier Verlag.
- Westphal, C. & Tschardt, T. (2011): Die Bedeutung von Landschaftsstrukturen für die Artenvielfalt von Bestäubern. Vortrag im Rahmen des Internationalen Expertenworkshops „Perspektiven für die Biodiversität in der europäischen Agrarlandschaft ab 2014“, am 28./29.11.2011 in Ladenburg.
- Wildtierschutz Deutschland e.V. (2015): Hasenbestände gehen dramatisch zurück. – <http://www.wildtierschutz-deutschland.de/2015/03/hasenbestaende-gehen-dramatisch-zurueck.html> (Zugriff: 02.03.2016) (Stand: 28.03.2015).

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten. Berlin. -

http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: September 2016)

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE), Wissenschaftlicher Beirat für für Waldpolitik (WBW) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2016): Mehr Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung ist nötig und möglich! - Pressemitteilung, Berlin, 2. September 2016. -

http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/GemPM-Klimaschutzgutachten.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 27.09.2016) (Stand: September 2016)

8. Anhang 1: Anhangtabellen

Tabelle A 1: Unternehmensbezogene Direktzahlungen und Zuschüsse in landwirtschaftlichen Haupteinzelbetrieben nach Gebietskategorien 2013/14 (aus BMEL 2015): Die Direktzahlungen machen im Durchschnitt 22.818 € / Betrieb und 39,8 % des Einkommens aus.

	Benachteiligte Gebiete				Nicht benachteiligtes Gebiet	Insgesamt
	Betriebe ohne Ausgleichszulage	Betriebe mit Ausgleichszulage				
		Berggebiete	sonstige Gebiete	zusammen		
Strukturdaten						
Betriebe Anteil %	12,6	3,5	32,5	36,0	51,4	100,0
Betriebsgröße SO 1 000 €	265,3	93,1	158,3	152,0	250,9	217,1
Ldw. genutzte Fläche (LF) ha	82,5	38,7	74,0	70,6	75,6	74,6
Arbeitskräfte (AK)	2,2	1,6	1,7	1,7	2,4	2,1
€/Unternehmen						
EU-Direktzahlungen	25 673	12 504	22 116	21 188	23 261	22 818
Zins- und Investitionszuschüsse	754	1 393	1 594	1 575	445	890
Agrardieselvergütung	2 409	876	2 054	1 940	2 198	2 132
Ausgleichszulage	0	4 120	3 172	3 264	0	1 175
Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen ¹	1 518	5 636	4 387	4 507	1 749	2 713
sonstige Zahlungen	1 229	782	814	811	1 017	969
Zahlungen insgesamt						
€/Unternehmen	31 584	25 311	34 136	33 284	28 669	30 697
€/ha LF	383	654	461	472	379	411
€/AK	14 593	15 605	19 663	19 295	12 041	14 497
in % der betrieblichen Erträge	7,9	16,3	14,0	14,1	7,6	9,3
Einkommen (Gewinn plus Personalaufwand) €/AK	37 062	29 000	33 356	32 960	37 980	36 390
Anteil der Zahlungen insgesamt am Einkommen in %	39,4	53,8	59,0	58,5	31,7	39,8

¹ Maßnahmen von Bund und Ländern.

Quelle: BMEL 2015, Agrarpolitischer Bericht, Tabelle 14 auf S. 104.

Tabelle A 2: Schätzwert des regionalen Zahlungsanspruchs und der Greening-Prämie für das Jahr 2017 (ohne Greening-Prämie und die Zahlung für die ersten 46 Hektare).

für die Region	Basisprämie	Greening-Prämie	Basis- und Greening-Prämie
	(EUR/ha)		
Baden-Württemberg	166,09	86,0	252,09
Bayern	184,13		270,13
Brandenburg und Berlin	165,02		251,02
Hessen	163,04		249,04
Mecklenburg-Vorpommern	174,50		260,50
Niedersachsen und Bremen	186,06		272,06
Nordrhein-Westfalen	183,70		269,70
Rheinland-Pfalz	161,53		247,53
Saarland	161,56		247,56
Sachsen	183,38		269,38
Sachsen-Anhalt	183,17		269,17
Schleswig-Holstein und Hamburg	183,44		269,44
Thüringen	179,50		265,50

Quelle: BMEL 2016, S.35 und 100

Tabelle A 3: Prämiensätze für einjährige Blüh- oder Schonstreifen auf Ackerland in den Bundesländern gültig ab 2015

Bundesland	Prämie (in EUR je Hektar)		Maßnahme im jeweiligen Agrarumwelt und Klimaschutzprogramm
	<i>ohne Anrechnung auf Greening</i>	<i>mit Anrechnung auf Greening</i>	
Baden-Württemberg	710	330	E 2.1/2.2 Brachebegrünung mit Blühmischungen (ohne ÖVF-Anrechnung)
Bayern	600	–	B48 – Blühflächen an Waldrändern und in der Feldflur (+15 €/ha für 100 EMZ)
Brandenburg	–	–	kein Angebot
Hessen	600-750	–	C.3.1 Einjährige Blühstreifen / -flächen (Prämie abhängig vom Umbruchzeitpunkt Sept oder Jan)
Mecklenburg-Vorpommern	680	300	4. Förderung der Bereitstellung von Strukturelementen auf dem Ackerland (S.9)
Niedersachsen	700	320	BS 1.1 Einjährige Blühstreifen (Grundförderung)
Nordrhein-Westfalen	1200	820	D) Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Nummer 10)
Rheinland-Pfalz	750-1000	370-620	Saum- und Bandstrukturen im Ackerbau bei Neueinsaat einjähriger Begrünungsmischungen
Saarland	600	–	8.3 Blühflächen als Integration naturbetonter Strukturelemente in der Feldflur
Sachsen	747-831	–	AL.5a – Selbstbegrünte einjährige Brache (jährlich) AL.5d – Einjährige Blühflächen (jährlich)
Sachsen-Anhalt	680	300	5.5 Besondere Förderverpflichtungen für Blühstreifen (jährlich)
Schleswig-Holstein	750	368	Vertragsnaturschutz: "Ackerlebensräume - Gezielte Begrünung durch Ansaat"
Thüringen	720	340	A411 u V411 Blühstreifen (einjährig)
Mittelwert	680	397	<i>(Die Prämienspannen in RP, HE, SN wurden nicht berücksichtigt)</i>
Median	700	330	
Näherungswert	700	340	

Quelle: nach Lakner et al. 2016

Tabelle A 4: Prämiensätze für typische Grünlandprogramme im Status quo

Bundesland	Einfache AUKM		Gezielt Biodiversität-fördernde AUKM z.B. Spätschnittnutzung oder Ergebnisorientierte Honorierung	
	€/ha	Maßnahme	€/ha	Maßnahme
Baden-Württemberg	150	B1.2 Extensive Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen ohne Stickstoffdüngung in Betrieben ab 0,3 RGV/ha DGL	260	B3.2 Bewirtschaftung von artenreichem Grünland
Bayern	150		320	2.3 Ergebnisorientierte Grünlandnutzung – H30
Brandenburg	190	D1.2 Extensiver Grünlandbewirtschaftung (ohne Düngung)	284	D2.2 Spätschnittnutzung a.) nach 15.Juni
Hessen	190	D1 Grünlandextensivierung	280	D3 Kennartennachweis (6 Kennarten)
Mecklenburg-Vorpommern	105	Variante 1	220	Variante 2
Niedersachsen	170	GL 1.1. Grundförderung	280	GL 1.2 bei 10 Punkten (Mahd nach 25.05.GL1)
Nordrhein-Westfalen	150	8 - B) Extensive Grünlandnutzung	330-380	Grünlandextensivierung ohne zeitliche Bewirtschaftungseinschränkung – Aushagerung
Rheinland-Pfalz	110	Extensive Bewirtschaftung der gesamten Dauergrünlandflächen	300	Kennarten Artenreiches Grünland
Saarland	105	8.4.1 extensive Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen (Düngungsverzicht)	186	8.4.3 umweltgerechte Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen (Biotope) mit Zusatzpaketen
Sachsen			289	GL.1 Artenreiches Grünland Ergebnisorientierte Honorierung (6 Kennarten)
Sachsen-Anhalt	150	C 3.1 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen durch Verzicht auf mineralische Stickstoffdüngung	220	C 3.2 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Schonflächen
Schleswig-Holstein			300	Weidewirtschaft mit Mahd ab 21.06
Thüringen	180	GL 12 4 Kennarten	240	GL 11 Artenreiches Grünland, 6 Kennarten
GAK	130	1. Extensive Grünlandnutzung	230	2.0 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen
Mittelwert	148		262	
Median	150		280	
Näherungswert	150		270	

Quelle: eigene Recherche aus den Agrarumweltprogrammen der Bundesländer

Tabelle A 5: Übersicht über den Flächenumfang der effektiv für die Biodiversität förderlichen AUKM auf Acker- und Grünlandflächen in zehn deutschen Bundesländern (acht Flächenländer und zwei Stadtstaaten).

Bundesländer	Biodiversitäts-effektive Maßnahmen in %	
	Bezug: jeweils Acker- bzw. Grünlandfläche	
	Ackerland	Grünland
Baden-Württemberg	0,01%	13,26%
Bayern	0,35%	10,27%
Brandenburg mit Berlin	0,02%	10,90%
Hessen	0,05%	8,64%
Niedersachsen mit Bremen	0,82%	9,24%
Sachsen	0,31%	12,98%
Schleswig-Holstein	0,05%	5,46%
Thüringen	0,15%	31,19%
Durchschnitt der Länder	0,32%	11,16%

Quelle: Oppermann et al. 2012 (Die Zahlen der Tabellen entstammen einer Auswertung der Halbzeit-Evaluierungsberichte von 10 Bundesländern aus dem Jahr 2010/2011 mit Daten aus dem Jahr 2009.)

Tabelle A 6: Gewinne/Verluste der Betriebseinkommen der Modellbetrieben bei unterschiedlichem Engagement für ANP gegenüber 2017
(Dargestellt ist die Änderung des Betriebseinkommens gegenüber dem Status Quo 2017)

	Variante 1	Varianten mit ANP-Teilnahme		
	„Ausstieg aus Förderung“	Variante 2 „Geringe Teilnahme“	Variante 3 „Moderater Ausbau“	Variante 4 „Starker Ausbau“
	in Prozent des Betriebseinkommen gegenüber dem Status Quo 2017			
Marktfruchtbetriebe				
1 – Niederbayern	73,6%	91,7%	98,7%	103,0%
2 – Mittelhessen	60,2%	90,3%	104,9%	114,5%
3 – Köln-Jülich	65,4%	89,7%	98,4%	103,0%
4 – Rhein-Pfalz	80,1%	95,2%	101,8%	106,4%
5 – Region Heide	79,6%	94,1%	99,5%	104,5%
6 – Oberfranken	42,5%	85,0%	97,1%	106,9%
7 – Börde NDS	68,8%	90,2%	97,7%	102,8%
8 – Börde Ost	65,1%	90,5%	100,7%	109,2%
9 – Küste Mecklenburg-Vorpommern	64,1%	91,4%	101,4%	109,3%
10 – SW Brandenburg	43,3%	89,1%	103,9%	126,1%
Durchschnitt Marktfrucht (1-10)	64,3%	90,7%	100,4%	108,6%
Tierhaltende Betriebe ohne Abstockung (11-17)				
11 – Hohenlohe (FB)	72,4%	91,5%	99,3%	106,2%
12 – Mittelhessen (FB)	76,4%	93,5%	100,9%	109,5%
13 – Sauerland (FB + VB)	77,8%	90,5%	100,3%	111,6%
14 – Region Hof (FB + VB)	72,4%	91,2%	97,9%	102,7%
15 – SW Brandenburg (FB)	69,9%	93,3%	102,1%	105,1%
16 – Erzgebirge (FB)	77,6%	94,9%	100,3%	103,7%
17 – Erzgebirge (Mutterkuh)	71,6%	92,9%	101,2%	107,7%
Durchschnitt 11-17	74,0%	92,6%	100,3%	106,7%
Tierhaltende Betriebe mit Abstockung (18-20)				
18 – Allgäu (FB)	80,0%	79,6%	86,5%	94,6%
19 – Ostfriesland (FB)	86,0%	74,7%	80,4%	86,6%
20 – West Niedersachsen (VE)	86,9%	66,6%	68,6%	68,9%
Durchschnitt 18-20	84,3%	73,7%	78,5%	83,4%
Durchschnitt alle tierhaltenden Betriebe	77,1%	86,9%	93,8%	99,7%

Quelle: eigene Berechnung

Tabelle A 7: Betriebseinkommen je Hektar im Referenzszenario 2017

Landkreis Betriebstyp ⁸	Status Quo 2017 vor der Reform					
	GDB ¹	Direkt- zahlungen ³	AUKM ⁴	Gemein- kosten	Betriebs- einkomme n ⁵	Anteil Zahlunge n
	<i>(Ergebnis in Euro je Hektar)</i>					
A. Marktfruchtbetriebe						
1 – Niederbayern	1.461,4	306,1	55,2	- 484,85	1.337,8	27,0%
2 – Mittelhessen	683,5	265,5	20,0	- 260,35	708,7	40,3%
3 – Köln-Jülich	1.036,1	295,1	61,1	- 374,12	1.018,2	35,0%
4 – Rhein-Pfalz	1.775,0	270,8	20,0	- 617,77	1.448,1	20,1%
5 – Region Heide	1.851,7	284,4	44,1	- 614,33	1.565,8	21,0%
6 – Oberfranken	511,5	300,6	100,0	- 227,52	684,5	58,5%
7 – Börde NDS	1.105,7	292,3	39,6	- 385,27	1.052,3	31,5%
8 – Börde Ost	814,2	274,2	20,0	- 265,88	842,5	34,9%
9 – Küste McPomm	785,1	264,4	36,5	- 258,47	827,5	36,4%
10 – SW Brandenburg	392,1	255,1	63,6	- 156,03	554,8	57,4%
B. Futterbau-, Verbund- und Veredelungsbetriebe⁸						
11 – Hohenlohe FB	1.314,6	291,7	91,8	- 538,06	1.160,0	33,1%
12 – Mittelhessen (FB)	1.298,7	268,8	65,3	- 485,98	1.146,9	29,1%
13 – Sauerland (FB + VB)	1.325,1	305,7	45,0	- 484,95	1.190,9	29,4%
14 – Region Hof (FB + VB)	1.270,8	303,1	63,0	- 467,75	1.169,2	31,3%
15 – SW Brandenburg (FB)	926,8	252,7	40,3	- 323,22	896,5	32,7%
16 – Erzgebirge (FB)	1.528,0	272,9	62,9	- 529,44	1.334,4	25,2%
17 – Erzgebirge Mutterkuh	1.053,1	272,4	59,7	- 386,05	999,2	33,2%
18 – Allgäu (FB)	1.963,6	320,1	132,0	- 680,92	1.734,8	26,1%
19 – Ostfriesland (FB)	2.170,3	296,8	51,9	- 591,45	1.927,5	18,1%
20 – West Niedersachsen (VE)	3.034,3	317,1	59,7	- 651,13	2.759,9	13,7%

Quelle: Eigene Berechnungen basierende auf Betrieb-Strukturen des F.A.D.N. 2009 und Standarddeckungsbeiträge der Jahre 2008/09 bis 2014/15

1: GDP = Gesamtdeckungsbeitrag;

2: „GAP-Reformmodell-2021“= Annahmen: Nachhaltigkeitsprämie NaP von 150 €/ha für Marktfrucht- und tierhaltende Betriebe; 50 €/ha Natur-Management-Prämie für Betriebe mit ≥ 10 % ANP-Teilnahme und Beratung. Es wird angenommen, dass die Betriebe stärker ANP in Anspruch nehmen (**Variante 3**), d.h. 10% ANP bei Marktfruchtbetrieben und 20% ANP auf tierhaltenden Betrieben; Es werden ANP in Höhe von 1.350 €/ha im Ackerland und von 700 €/ha im Grünland angesetzt. Die klassischen AUKM werden um 20% gekürzt.

3: Direktzahlungen = Regionale Direktzahlungen Stand 2017, inklusive Greening-Prämie u. erste Hektare;

4: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, meist mit geringen Auflagen basierend auf Durchschnittszahlen des F.A.D.N.-Datensatzes;

5: Betriebseinkommen = Betriebsergebnis nach Abzug von einem regionstypischen Gemeinkostenanteil;

6: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen;

7: NMP = Natur-Management-Prämie;

8: FB = Futterbau, VB = Verbundbetriebe mit Tierhaltung, VE = Veredelungsbetrieb;

Tabelle A 8: Betriebseinkommen je Hektar nach Anwendung des GAP-Reformmodell-2021 (Variante 3)

Betriebsnummer und Region	„GAP-Reformmodell-2021“ ²						
	Var. 3 „Moderater Ausbau ökologisch effektive Maßnahmen (ANP)“						
	GDB	AUKM ⁴	NaP	ANP ⁶ u. NMP ⁷	Gemein- kosten	Betriebs- einkomme n ⁵	Änderung des Einkommens gegenüber 2017
	(Ergebnis in Euro je Hektar)						(In %)
A. Marktfruchtbetriebe							
1 – Niederbayern	1.426,4	44,1	150,0	185,0	-484,9	1.320,6	98,71%
2 – Mittelhessen	652,9	16,0	150,0	185,0	-260,3	743,6	104,92%
3 – Köln-Jülich	991,9	48,9	150,0	185,0	-374,1	1.001,7	98,38%
4 – Rhein-Pfalz	1.740,4	16,0	150,0	185,0	-617,8	1.473,7	101,77%
5 – Region Heide	1.801,4	35,2	150,0	185,0	-614,3	1.557,3	99,45%
6 – Oberfranken	477,5	80,0	150,0	185,0	-227,5	665,0	97,15%
7 – Börde NDS	1.046,9	31,7	150,0	185,0	-385,3	1.028,3	97,72%
8 – Börde Ost	763,3	16,0	150,0	185,0	-265,9	848,4	100,69%
9 – Küste McPomm	733,0	29,2	150,0	185,0	-258,5	838,8	101,37%
10 – SW Brandenburg	346,5	50,9	150,0	185,0	-156,0	576,4	103,89%
B. Futterbau-, Verbund- und Veredelungsbetriebe⁸							
11 – Hohenlohe FB	1.305,6	73,4	150,0	161,0	-538,1	1.152,0	99,3%
12 – Mittelhessen (FB)	1.279,8	52,2	150,0	161,0	-486,0	1.157,0	100,9%
13 – Sauerland (FB + VB)	1.316,9	36,0	150,0	176,8	-485,0	1.194,8	100,3%
14 – Region Hof (FB + VB)	1.264,6	50,4	150,0	147,7	-467,8	1.144,9	97,9%
15 – SW Brandenburg (FB)	923,5	32,2	150,0	133,2	-323,2	915,7	102,1%
16 – Erzgebirge (FB)	1.524,4	50,3	150,0	143,4	-529,4	1.338,7	100,3%
17 – Erzgebirge Mutterkuh	1.048,4	47,8	150,0	151,0	-386,0	1.011,1	101,2%
18 – Allgäu (FB)	1.736,6	105,6	150,0	190,0	-680,9	1.501,2	86,5%
19 – Ostfriesland (FB)	1.778,2	41,5	150,0	171,9	-591,4	1.550,1	80,4%
20 – West Niedersachsen (VE)	2.218,4	47,8	150,0	128,4	-651,1	1.893,4	68,6%

Quelle: Eigene Berechnungen basierende auf Betrieb-Strukturen des F.A.D.N. 2009 und Standarddeckungsbeiträge der Jahre 2008/09 bis 2014/15

1: GDP = Gesamtdeckungsbeitrag;

2: „GAP-Reformmodell-2021“= Annahmen: Basisprämie 150 €/ha für Marktfrucht- und tierhaltende Betriebe; 50 €/ha Natur-Management-Prämie für Betriebe mit ≥ 10 % ANP-Teilnahme und Beratung. Es wird angenommen, dass die Betriebe stärker ANP in Anspruch nehmen (**Variante 3**), d.h. 10% ANP bei Marktfruchtbetrieben und 20% ANP auf tierhaltenden Betrieben; Es werden ANP in Höhe von 1.350 €/ha im Ackerland und von 700 €/ha im Grünland angesetzt. Die klassischen AUKM werden um 20% gekürzt.

3: Direktzahlungen = Regionale Direktzahlungen Stand 2017, inklusive Greening-Prämie u. erste Hektare;

4: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen mit geringen Auflagen basierend auf Durchschnittszahlen des F.A.D.N.-Datensatzes;

5: Betriebseinkommen = Betriebsergebnis nach Abzug von einem regionstypischen Gemeinkostenanteil;

6: AUKM = Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen;

7: NMP = Natur-Management-Prämie;

8: FB = Futterbau, VB = Verbundbetriebe mit Tierhaltung, VE = Veredelungsbetrieb;

9. Anhang 2: Berechnungsmethoden

Für die Berechnung der Auswirkungen der Reform wird als Methode die Deckungsbeitragsrechnung verwendet. Dieses Instrument der Planungsrechnung stellt die wirtschaftliche Vorzüglichkeit von verschiedenen Marktfrüchten und Tierhaltungsverfahren dar. Vom Gesamtdeckungsbeitrag (GDB) nach Standardsätzen des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) wird ein regionstypischer Gemeinkostenanteil abgezogen, daher entspricht dies in etwa dem Betriebseinkommen oder Gewinn (KTBL 2016). Da dies jedoch eine theoretische Planungsrechnung ist und sonstigen betriebliche Aktivitäten nicht berücksichtigt sind, weichen berechnete und empirisch feststellbare Gewinne teilweise deutlich voneinander ab.

Es werden Durchschnittswerte Standarddeckungsbeiträgen der Wirtschaftsjahre 2008/09 bis 2014/15 verwendet, um den Effekt von Preis- und Ertragsschwankungen mit zu berücksichtigen. Um die Wirkungen eines „**GAP-Reformmodells-2021**“ abzubilden, wird zunächst der Status Quo 2015 in einem „Referenzszenario“ modelliert. Die folgende **Box 1** stellt die Berechnung des Gesamtdeckungsbeitrags 2015 dar:

Box 1: Berechnungsmethode des Betriebseinkommens im Status-Quo 2017

1: Die Direktzahlungen unterscheiden sich in den Bundesländern und liegen zwischen 161-186 €/ha, siehe Tabelle A1 im Anhang, hinzu kommen der Aufschlag für die ersten Hektare.

Referenzszenario 2017

Regionaltypische Betriebsstruktur (F.A.D.N.)

- + Berechnung Gesamtdeckungsbeitrag 2008-2014 (nach KTBL)
- + Direktzahlungen (ca. 161-186 €/ha)¹ + Greening-Prämie (86 €/ha) + Ersten Hektare
- + Durchschnittliche Zahlungen aus den Agrarumweltprogrammen nach F.A.D.N.-Datensatz
- Durchschnittlicher Gemeinkostenanteil (regionstypische Werte nach F.A.D.N.-Datensatz)
- = **Betriebseinkommen Referenzszenario 2017**

Die Reform besteht wie oben skizziert aus mehreren Elementen: Es wird eine Nachhaltigkeitsprämie NaP von 150 €/ha bei Marktfrucht- und bei tierhaltenden Betrieben eingeführt, die die Direktzahlungen (161-186 €/ha) sowie die Greening-Prämie (86 €/ha) und die Zahlung für die ersten 46 Hektare ablöst. Wenn ein Betrieb mit mindestens 10% der Fläche an ANP-Maßnahmen teilnimmt, wird auch eine **Natur-Management-Prämie** von 50 €/ha gezahlt, die den Aufwand für Beratung und Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu honorieren. Es werden dann die oben dargestellten Szenarien modelliert, um zu zeigen, wie Betriebe möglicherweise auf die Reform reagieren. Die folgende **Box 2** verdeutlicht die Berechnungsmethoden des Reform-Szenarios 2021:

Box 2: Berechnungsmethoden des Betriebseinkommens nach der GAP-Reform 2021

Szenario „GAP-Reformmodell-2021“

- + Berechnung Gesamtdeckungsbeitrag (GDP)
- + Nachhaltigkeitsprämie (150 €/ha) sowie Natur-Management-Prämie (50 €/ha)
- + Unterschiedliche Teilnahme an ANP (siehe oben)
- + Anpassung der Bewirtschaftung von Ackerland und Grünland mit entsprechender Ertragsreduktion
- Durchschnittlicher Gemeinkostenanteil (regionstypische Werte nach F.A.D.N.-Datensatz)
- = **Betriebseinkommen nach der Reform 2020**