

# Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik

beim Bundesministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Gutachten

## EU-Agrarpolitik nach 2013

Plädoyer für eine neue Politik für  
Ernährung, Landwirtschaft und  
ländliche Räume



Mai 2010

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Kleine Kurskorrekturen oder grundlegende Reform? .....	1
2	Bisherige Entwicklung und künftige Rahmenbedingungen der GAP .....	2
3	Wo liegen die Herausforderungen, was leistet die derzeitige GAP? .....	4
3.1	Qualitativ hochwertige, sichere Lebensmittel und gesunde Ernährung .....	4
3.2	Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrar- und Ernährungssektors .....	7
a)	Liberalisierung, Direktzahlungen und Wettbewerbsfähigkeit .....	7
b)	Gestaltung einer auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Politik .....	10
c)	Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken .....	11
3.3	Ressourcenschutz, öffentliche Güter, ländliche Räume .....	14
a)	Klimawandel .....	15
b)	Erhaltung der biologischen Vielfalt .....	20
c)	Entwicklung ländlicher Räume .....	23
4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	27

Das Gutachten kann im Internet unter [www.bmelv.de/beirat\\_agrarpolitik\\_gutachten](http://www.bmelv.de/beirat_agrarpolitik_gutachten) heruntergeladen werden.

## 1 Einleitung: Kleine Kurskorrekturen oder grundlegende Reform?

1. Die Diskussion zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 ist in vollem Gange. Aus Wissenschaft und Politik sowie von Interessengruppen wurden inzwischen zahlreiche Politikvorschläge präsentiert. Im Zentrum der Debatte stehen dabei die Direktzahlungen, die bisher mit knapp 40 Mrd. € pro Jahr in der Europäischen Union (EU) und ca. 5,7 Mrd. € in Deutschland den weitaus größten Anteil des agrarpolitischen Mitteleinsatzes ausmachen. Die bisher vorgelegten Reformvorschläge unterscheiden sich bezüglich der Zukunft der Direktzahlungen sehr stark, wobei im Wesentlichen drei Grundmuster zu erkennen sind:

- (1) Fortführung des etablierten Systems der Direktzahlungen mit nur geringen Änderungen, weit gehende Beibehaltung des hohen Mittelvolumens insgesamt, gegebenenfalls Anpassung der Mittelverteilung.
- (2) Beibehaltung eines flächendeckenden Systems von Direktzahlungen mit weiterhin hohem Finanzvolumen, aber erheblicher Umbau des bisherigen Systems, indem die Flächenprämien nach Maßgabe verschiedener Kriterien (z. B. Region, Betriebsgröße, Produktionsprogramm, Grünlandanteil) erhöht oder gesenkt werden.
- (3) Schrittweise Abschaffung des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen bis 2020, im Gegenzug finanzielle Aufstockung oder Neukonzipierung von Politikmaßnahmen, mit denen der Agrarsektor und die ländlichen Räume möglichst zielgerichtet auf künftige Herausforderungen vorbereitet werden sollen.

2. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV hat in den letzten Jahren in mehreren Stellungnahmen Eckpunkte für die Weiterentwicklung der GAP aufgezeigt. Bezüglich der Direktzahlungen hat er sich im Grundsatz stets für den unter (3) dargestellten Politikpfad ausgesprochen.

3. Mit dem vorliegenden Gutachten bekräftigt der Beirat diese Empfehlung. Er wird darlegen, dass es der Agrarpolitik mit dem gegenwärtigen System der Direktzahlungen nicht gelingen wird, die großen Herausforderungen bezüglich der Landwirtschaft und der ländlichen Räume effektiv und effizient zu bewältigen. Aus diesem Grunde empfiehlt er, nach den wegweisenden und sinnvollen GAP-Reformen der Jahre 1992, 1999 und 2003 zum nächstmöglichen Zeitpunkt abermals einen grundlegenden Reformschritt vorzunehmen.

4. Dass eine weit reichende Reform, wie sie der Beirat für fachlich geboten hält, bereits ab 2014 in Kraft treten kann, ist kaum zu erwarten. Zum einen ist schon viel Zeit verstrichen, sodass der verbleibende Zeitraum bis zur Entscheidung über die Agrarpolitik nach 2013 sehr eng ist, zum anderen haben Regierungen und Parteien in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU ihre Verhandlungspositionen bereits weit gehend abgesteckt, sodass ihre Offenheit für grundlegend andere Politikoptionen begrenzt ist. Andererseits wäre es nach Überzeugung des Beirats unverantwortlich, die gegenwärtige Politik nun für weitere sieben Jahre fortzuschreiben.

5. Das System der Direktzahlungen wurde ursprünglich mit dem Ziel etabliert, die Folgen eines Politikwechsels (Abbau der Marktpreisstützungen) für die Landwirte abzumildern. Dieser Politikwechsel wurde mit der MacSharry-Reform vor knapp 20 Jahren eingeleitet. Je länger dieses Ereignis zurückliegt, desto schwieriger wird es, die Direktzahlungen mit den ursprünglichen Argumenten „Einkommensausgleich“ und „Vertrauensschutz“ zu begründen. Deshalb sind einige Interessengruppen und Politiker bestrebt, die Direktzahlungen mit neuen, „zeitlosen“ Begründungen zu unterfüttern. Andere Interessengruppen und Politiker versuchen hingegen, die Direktzahlungen in ein umweltpolitisches Politikinstrument zu verwandeln, indem neue Auflagen an die Zahlungen geknüpft werden. Die nachstehenden Argumentationen zeigen jedoch, dass sich die gesellschaftlichen Ziele bezüglich Landwirtschaft und ländlichen Räumen auf diese Weise nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Finanzmitteleinsatz erreichen lassen.

6. Nach Auffassung des Beirats sollte diese Debatte vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Wenn die ursprüngliche Notwendigkeit für die Direktzahlungen im Laufe der Zeit entfällt, sollte nicht nach neuen Begründungen oder Modifikationen für den alten Politikansatz gesucht werden. Vielmehr gilt es zu prüfen, ob die Finanzmittel bei den Steuerzahlern verbleiben sollen oder ob es notwendig ist, sie zur Verstärkung anderer Politikfelder einzusetzen. Der Mittel- und Instrumenteneinsatz in allen Politikfeldern sollte ausschließlich zielorientiert nach Maßgabe der jeweiligen Herausforderungen erfolgen.

7. Im vorliegenden Gutachten werden zunächst die bisherigen Entwicklungen der GAP und die Rahmenbedingungen für künftige Reformschritte kurz skizziert. Anschließend wird auf die künftigen Herausforderungen für unsere Agrarwirtschaft eingegangen. Für jede dieser Herausforderungen wird der Frage nachgegangen, welchen Lösungsbeitrag die derzeitige Agrarpolitik leistet, und es werden Grundzüge einer optimierten Politik skizziert. Im letzten Teil des Gutachtens werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst, und es wird dargelegt, welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Gestaltung der Politikperiode 2014 bis 2020 ergeben.

## **2 Bisherige Entwicklung und künftige Rahmenbedingungen der GAP**

8. Die GAP ist seit ihrer Einführung vor mehr als 40 Jahren immer wieder geändert und auch grundlegend umgebaut worden. In den ersten Jahrzehnten stand die Errichtung gemeinsamer Marktordnungen für die wichtigsten Agrarmärkte im Vordergrund. Umfangreiche staatliche Mechanismen zur Stützung der Agrarpreise führten zu einer starken Zunahme der Agrarproduktion und schon bald zu hohen Interventionsbeständen und Exportsubventionen. Nachdem sich in den 1980er-Jahren herausstellte, dass man die Überschussprobleme mit Produktionsquoten und Flächenstilllegungen nicht in den Griff bekommen konnte, wurde zu Beginn der 1990er-Jahre der Abbau der Marktpreisstützung eingeleitet. Zum Ausgleich für diesen Politikwechsel wurden den Landwirten Direktzahlungen gewährt. Diese Zahlungen waren zunächst an die Produktion gekoppelt, doch im zurückliegenden Jahrzehnt erfolgte eine weit gehende Entkopplung der Zahlungen von der Agrarproduktion. Neben dieser Rückführung der Markt- und Preispolitik wurden in der GAP andere Politikfelder wie die

Agrarstruktur- und die Agrarumweltpolitik ausgebaut, die heute in der sogenannten 2. Säule der GAP zur Politik für ländliche Räume zusammengefasst werden.

9. Die Umgestaltung der GAP fand vor dem Hintergrund starker internationaler Kritik an der EU-Agrarpolitik und der Forderung nach einer Liberalisierung statt. Heute sind viele wichtige Agrarmärkte wie z. B. für Getreide, Ölsaaten oder Schweinefleisch bereits weit gehend liberalisiert, während einige Märkte (vor allem für Zucker, Milch, Rindfleisch) noch durch hohe Importzölle und zum Teil auch noch durch Exporterstattungen geschützt werden. In der laufenden WTO-Runde geht es insbesondere um den weiteren Abbau des Importschutzes. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Exportsubventionen schon in absehbarer Zeit vollständig abgeschafft werden.

10. Die Direktzahlungen der 1. Säule stellen heute das finanziell wichtigste Element der GAP dar und beanspruchen knapp 40 Mrd. € des jährlichen EU-Haushalts. Die Zahlungen belaufen sich im Durchschnitt aller Agrarflächen Deutschlands auf ca. 340 € pro Hektar. Die flächenbezogenen Zahlungen fallen zwischen den Bundesländern in Deutschland unterschiedlich hoch aus, und auch zwischen den Mitgliedstaaten in der EU gibt es beträchtliche Unterschiede in der Höhe der Zahlungen. Die Direktzahlungen werden vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert, während die Maßnahmen der 2. Säule durch nationale Mittel kofinanziert werden müssen. Die EU bindet die Direktzahlungen mit der sogenannten Cross Compliance-Regelung an die Voraussetzung, dass die Empfänger bestimmte Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts sowie einige zusätzliche Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion einhalten.

11. Die Agrarstrukturen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert. Der Strukturwandel hat einerseits zur Aufgabe und andererseits zu einer Vergrößerung und Spezialisierung von Betrieben geführt, aber auch zu einer Spezialisierung in der Agrarproduktion einzelner Regionen. Diese Entwicklung fand trotz einer im Kern auf den Schutz des Agrarsektors ausgerichteten GAP statt. Wichtige Determinanten des Strukturwandels sind technische Entwicklungen, aber auch weltweite Veränderungen des Konsums, der Ressourcenverfügbarkeit, der Handelsmöglichkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese Einflussfaktoren erfordern in ihrer Gesamtheit eine ständige Anpassung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Vor diesem Hintergrund sind die Wettbewerbsfähigkeit und die Integration in die internationalen Agrarmärkte zentrale Fragen für die europäische Agrarwirtschaft.

12. Weltweit sind die Agrarpreise im Vergleich zur allgemeinen Preisentwicklung über Jahrzehnte hinweg gefallen. Für die Zukunft wird jedoch erwartet, dass sich dieser Preistrend nicht weiter fortsetzt, sondern dass die Agrarpreise tendenziell eher steigen werden. Ursachen sind zum einen die erwarteten Nachfragezuwächse (Bevölkerungswachstum, Kaufkraftwachstum, verstärkte Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Energiegewinnung und als Industriegrundstoffe), zum anderen die zunehmende Verknappung der landwirtschaftlichen Fläche und der Rückgang des Produktivitätswachstums im globalen Maßstab. Um diesen erwarteten Trend der Agrarpreisentwicklung kann es natürlich aufgrund kurzfristig wirksamer Faktoren (Wettereinflüsse, Lagerhaltung, Konjunktur, Spekulation) immer wieder zu ausgeprägten Preisschwankungen kommen. Diese globalen Preistendenzen werden auch in der

EU wirksam, denn der EU-Agrarsektor wirtschaftet infolge der bisherigen und weiteren Liberalisierung der GAP immer stärker zu Weltmarktkonditionen.

13. Technische Fortschritte und Agrarstrukturwandel haben für die Verbraucher eine kostengünstige Versorgung mit hochwertigen Lebensmitteln ermöglicht. Gleichzeitig wird der Produkt- und Prozessqualität in der Agrarproduktion eine besonders hohe gesellschaftliche Bedeutung zugemessen, und Teile der Bevölkerung sehen bestimmte Ausprägungen der modernen Landwirtschaft kritisch. Diese Kritik bezieht sich beispielsweise auf Emissionen aus der Landwirtschaft (z. B. Stickstoffverbindungen), auf den Rückgang der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften, eine unzureichende Berücksichtigung des Tierschutzanliegens in der Nutztierhaltung (z. B. Tiergesundheitsstörungen) oder auf unerwünschte Veränderungen des Landschaftsbildes.

14. Über die genannten gesellschaftlichen Anforderungen hinaus kommen auf den Agrarsektor und die Agrarpolitik weitere große Herausforderungen zu. So ist absehbar, dass die weltweit geführte Debatte um die globale Begrenzung der Treibhausgasemissionen den Agrarsektor nicht ausklammern wird. Auch die Entwicklung der Energiepreise, die Expansion erneuerbarer Energien, die Automatisierung der Produktionsprozesse und die Entwicklung der Biotechnologie werden die künftigen Rahmenbedingungen für den Agrarsektor wesentlich verändern.

15. Bei dieser Ausgangslage wird es immer wichtiger, Agrarpolitik nicht länger als Schutz- oder Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor zu konzipieren, sondern als gestaltende Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft in übergreifende Politikfelder wie Naturschutzpolitik, Klimapolitik, Energiepolitik, Technologiepolitik, Tierschutzpolitik, Verbraucherpolitik, Welternährungspolitik sowie in eine neu zu gestaltende Politik für ländliche Räume einzubetten.

### **3 Wo liegen die Herausforderungen, was leistet die derzeitige GAP?**

16. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats sollte sich eine moderne Agrarpolitik grundsätzlich an folgenden Zielen ausrichten:

- Effiziente Bereitstellung qualitativ hochwertiger, sicherer Lebensmittel und Rohstoffe
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrar- und Ernährungssektors
- Ressourcenschutz, Erzeugung öffentlicher Güter, Entwicklung ländlicher Räume

#### **3.1 Qualitativ hochwertige, sichere Lebensmittel und gesunde Ernährung**

17. Die globale Landwirtschaft steht vor der großen Herausforderung, eine ausreichende Menge an Nahrungsmitteln für eine weiter wachsende Weltbevölkerung bereitzustellen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Ressourcenknappheit erfordert die Welternährungssicherung eine nachhaltige Verbesserung der agrarischen Produktivität und der Effizienz des Ressourceneinsatzes. In diesem Zusammenhang kommt Europa eine besondere internatio-

nale Verantwortung zu. Nach Auffassung des Beirats wäre es angebracht, dass die EU einen größeren Teil ihres agrarpolitischen Engagements auf das Ziel ausrichtet, den Hunger in der Welt zu beseitigen. Diese Zielsetzung beinhaltet zwar auch die Frage, wie viele Nahrungsmittel innerhalb der EU produziert, exportiert bzw. importiert werden, sie reicht aber weit darüber hinaus. Besondere Bedeutung kommt der Entwicklung standortgerechter Problemlösungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu. Hier könnte die Agrarforschung der EU einen wesentlich größeren Beitrag leisten, wenn sie entsprechend ausgerichtet und ausgestattet würde. Zudem sollten die inhaltlichen und finanziellen Beiträge der EU für die internationale Agrarforschung deutlich aufgestockt werden. Weder die derzeitige EU-Agrarmarktpolitik noch die entkoppelten Direktzahlungen an europäische Landwirte tragen zum Ziel der Welternährungssicherung bei.

18. Bei der Versorgung der europäischen Verbraucher steht weniger die Nahrungsmittelmenge, sondern eher die Qualität und die Sicherheit von Lebensmitteln und Rohstoffen im Vordergrund. Um auf der Stufe der Endverbraucher hohe Produktqualität und -sicherheit zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass die Wirtschaft über die Wertschöpfungskette hinweg leistungsfähige Qualitätssicherungssysteme betreibt. Der Staat muss diese privatwirtschaftlichen Aktivitäten durch ausreichende Kontroll- und Sanktionsmechanismen flankieren, damit eine ausreichende Lebensmittelsicherheit gewährleistet ist, eine Mindestqualität eingehalten wird und die Verbraucher vor irreführenden Informationen geschützt werden.

19. Da die Lebensmittelwirtschaft international verflochten ist und als „global sourcer“ agiert, muss der Verbraucherschutz grundsätzlich „von den Verbrauchern rückwärts“ konzipiert werden. Das heißt, die Sicherungs- und Kontrollsysteme sollten gleichermaßen auf Lieferungen aus Deutschland, aus Mitgliedstaaten der EU und aus Drittländern ausgerichtet sein, und sie sollten qualitätsrelevante Vorgänge auf dem Acker, im Gewächshaus, im Warenlager des Handels und auch in den Verarbeitungsstätten der Ernährungsindustrie umfassend im Blick haben.

20. Der Informationsaustausch zwischen den einzelnen Gliedern der Lebensmittelkette hat sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt. Gleichwohl gibt es diesbezüglich immer noch sehr viel zu tun. Die Vision eines intensiven, lückenlosen Informationsaustausches zwischen den einzelnen Gliedern der Lebensmittelkette ist zwar inzwischen allgegenwärtig, doch in der Praxis sind insbesondere viele kleinere Betriebe noch weit von einer ausreichenden Dokumentation ihrer Produktionsabläufe und Warenströme entfernt. Auch in der Rückkopplung der Informationen an die Vorlieferanten gibt es noch Defizite; beispielhaft sei hier auf die Empfehlungen für das Gesundheitsmonitoring und die Weitergabe von Informationen von den Schlachthöfen an die Tierhalter verwiesen, die der Beirat in seinem Gutachten zur Zukunft der Nutztierhaltung gegeben hat.

21. Das weltweit zunehmende und in Europa manifeste Problem einer ungesunden Ernährung und des zunehmenden Übergewichts ist mit klassischen agrarpolitischen Instrumenten nicht zu adressieren. Ernährungswissenschaftliche Forschungsergebnisse zeigen, dass die in den letzten Jahren im Vordergrund stehenden informationspolitischen Maßnahmen für die besonders betroffenen Problemzielgruppen (weniger gebildete, sozial schwächere Verbraucher) allein nicht geeignet sind. Vielmehr hält der Beirat eine verbesserte Ernährungsinfra-

struktur in der Gemeinschaftsverpflegung – z. B. in Hinblick auf eine gesunde Kindergarten- und Schulverpflegung – mit einer Förderung sozial schwacher Zielgruppen für sinnvoll. Angesichts der ausgeprägten Habitualisierung des menschlichen Ernährungsverhaltens sollten Finanzmittel besonders auf die Kinderernährung fokussiert werden.

22. Die entkoppelten Direktzahlungen der GAP leisten für die hier angesprochenen Politikziele geringe Beiträge. Bestimmte Auflagen via Cross Compliance noch einmal besonders zu sanktionieren, erscheint wenig sinnvoll. Zudem ist das Sanktionssystem der Cross Compliance nicht zielgerichtet auf die Anforderungen der Lebensmittelsicherheit ausgerichtet, denn die Direktzahlungen richten sich nur an die Lieferanten aus der EU (nicht aus Drittländern) und hier auch nur an eine Teilmenge (viele Gartenbaubetriebe und Betriebe der Ernährungswirtschaft erhalten keine Zahlungen). Auch zur Qualitätsverbesserung der Nahrungsmittel können die entkoppelten Direktzahlungen kaum beitragen, da sie den Landwirten unabhängig von der Qualität der verkauften Produkte gewährt werden.

23. Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Lebensmittelkette waren bisher überwiegend in der 2. Säule der GAP (Schwerpunkt 1) angesiedelt. In der letzten GAP-Reform wurde mithilfe des Artikels 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 die Möglichkeit eröffnet, in einem eng umgrenzten Finanzrahmen bestimmte Maßnahmen auch durch die 1. Säule der GAP zu fördern. Hier ist keine Kofinanzierung erforderlich. Die Mitgliedstaaten machen hiervon bisher kaum Gebrauch.

24. In der laufenden Reformdebatte wird erneut problematisiert, dass die Ansiedlung der angesprochenen Maßnahmen in der 1. Säule der GAP nicht systemkonform ist, weil (a) diese Maßnahmen den Charakter eines zielgerichteten 2. Säule-Instruments tragen und (b) eine parallele Ansiedlung ähnlicher Maßnahmen in der 1. und der 2. Säule vermieden werden sollte. Daraus könnte die Empfehlung abgeleitet werden, alle Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Lebensmittelkette in der 2. Säule der GAP zusammenzuführen. Eine alternative Empfehlung könnte aber auch lauten, Maßnahmen zur Stärkung der Lebensmittelkette nicht länger als „Stiefkinder“ der 1. Säule zu behandeln, sondern alle Maßnahmen in dieser Säule zu bündeln und auf diese Weise auch die 1. Säule als vollwertiges Element einer zielorientierten Agrarpolitik auszubauen.

25. Nach Auffassung des Beirats greift die Debatte „Bündelung in der 1. oder 2. Säule“ zu kurz. Er regt zunächst an, die Frage der Kofinanzierung von der Frage der optimalen Ausgestaltung der Maßnahmen zu trennen. Zur Frage der Kofinanzierung nimmt er in Kapitel 4 Stellung. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung regt der Beirat an, stufenübergreifende Konzepte zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelqualität zu etablieren. Bei der Konzipierung der entsprechenden Politikmaßnahmen sollte nicht die Perspektive „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Wertschöpfungsketten“ im Vordergrund stehen (hierum wird es im nachfolgenden Kapitel gehen), sondern die Verbesserung von Lebensmittelsicherheit und -qualität im gesamten Sektor. Hier sind also die Importe ebenso einzubeziehen wie die Inlandsproduktion. Ein wesentliches Augenmerk ist auf die Verbesserung des Zusammenspiels zwischen privaten und staatlichen Aktivitäten zu legen. Die hier erforderlichen Maßnahmen tragen eher den Charakter von „stufenübergreifenden Aktionsplänen“, die von der Verbraucherstufe rückwärts zu konzipieren sind, beispielsweise



mit dem Ziel einer Vermeidung bestimmter Krankheitserreger. Die bisher dominierende Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen im Verarbeitungsbereich tritt demgegenüber in den Hintergrund.

### **3.2 Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrar- und Ernährungssektors**

#### **a) Liberalisierung, Direktzahlungen und Wettbewerbsfähigkeit**

26. Durch die Reformen der EU-Agrarpolitik sind weite Teile des europäischen Agrarsektors in den vergangenen zwei Jahrzehnten in einen unmittelbaren Wettbewerb mit der Drittland-Konkurrenz entlassen worden. Dabei hat sich gezeigt, dass die europäische Landwirtschaft im Großen und Ganzen international wettbewerbsfähig ist, wenngleich mit Produktionsmethoden die von Teilen der Bevölkerung kritisiert werden. Jene Branchen des EU-Agrarsektors, die seit geraumer Zeit relativ ungeschützt dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind (z. B. Schweinefleisch, Ölsaaten, Weizen mit einem Zollschutz zwischen 0 und 20 %), haben sich in der EU nicht schlechter behauptet als andere, stärker geschützte Branchen und sind keineswegs in ihrer Existenz gefährdet.

27. Der Beirat empfiehlt, den eingeschlagenen Kurs fortzusetzen und die noch verbliebenen Reste der „alten“ protektionistischen Markt- und Preispolitik schrittweise abzubauen. Dabei sollten Verfahren und Zeitablauf transparent sein und kommuniziert werden, sodass der Agrarsektor die notwendigen Anpassungsprozesse rechtzeitig vornehmen kann.

28. Mit der MacSharry-Reform im Jahr 1992 sind Direktzahlungen als neues Element in die GAP eingeführt worden, um die durch Preissenkungen verursachten Einkommensausfälle zu kompensieren und den Anpassungsprozess an den Politikwechsel zu erleichtern. Mit der Agrarreform des Jahres 2003 (Mid-Term Review) wurde dieser Prozess weiter ausgebaut, und die Direktzahlungen wurden weit gehend von der Produktion entkoppelt.

29. Diese Entkopplung ist allerdings noch nicht in allen Teilmärkten des Agrarsektors vollständig umgesetzt worden, und zahlreiche Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit genutzt, auf einzelnen Märkten nur eine Teilentkopplung vorzunehmen. Dieser Entwicklungsstand steht nach Auffassung des Beirats nicht im Einklang mit den Grundprinzipien des einheitlichen europäischen Binnenmarkts. Der Beirat empfiehlt daher, den im sogenannten Health Check vorgezeichneten Weg konsequent zu verfolgen und EU-weit eine vollständige Entkopplung aller Direktzahlungen durchzusetzen.

30. Setzt man die Direktzahlungen in Relation zu den Gewinnen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass allein die entkoppelten Direktzahlungen etwa die Hälfte der betrieblichen Gewinne ausmachen. Daraus wird oft die Einschätzung abgeleitet, dass die deutsche Landwirtschaft ohne die Direktzahlungen kein ausreichendes Einkommen erzielen könnte, also in weiten Teilen nicht wettbewerbsfähig wäre und aufgeben müsste. Diese Schlussfolgerung ist nicht korrekt. Sie vernachlässigt, dass (a) ein erheblicher Teil der Direktzahlungen auf die Pachtpreise überwälzt wird, d. h. an die Grundeigentümer abfließt und bei den aktiven Landwirten in Form erhöhter Landkosten

zu Buche schlägt, (b) die Pachtpreise infolge zunehmender Nachfrage nach Bioenergie tendenziell weiter steigen, (c) der Strukturwandel insbesondere in der pflanzlichen Produktion noch erhebliche Kostensenkungen ermöglicht und (d) für jene Regionen, in denen ohne Direktzahlungen tatsächlich keine rentable Landnutzung möglich sein sollte, in der 2. Säule der GAP die Ausgleichzulage bereitsteht.

- (a) Der Pachtflächenanteil in der deutschen Landwirtschaft liegt inzwischen bei 61 % und nimmt im Laufe des Strukturwandels tendenziell zu. Ein immer größerer Teil der Direktzahlungen wird deshalb für die „aktiven Landwirte“ zu einem durchlaufenden Posten, der bei den Verpächtern einkommenswirksam wird. Sinkende Direktzahlungen würden im Laufe der Zeit, sofern die übrigen Rahmenbedingungen konstant bleiben, zu sinkenden Pachtpreisen und damit zu Kostentlastungen in den Betrieben führen.
- (b) In Deutschland führt die Förderung der Biogasanlagen durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) dazu, dass sich allein aus der Maiserzeugung (ohne Anrechnung der Direktzahlungen) in vielen Regionen Grundrenten in einer Größenordnung von 800 bis 1.000 € je Hektar erwirtschaften lassen. International wird, nicht zuletzt infolge der zunehmenden Nachfrage nach Bioenergie, mit zunehmender Flächenknappheit gerechnet, sodass auch von dieser Seite eher Impulse für Pachtpreissteigerungen kommen.
- (c) Sollte es in bestimmten Regionen bei einem Wegfall der Direktzahlungen doch zu einem Absinken der Pachtpreise auf null und somit einem vorübergehenden Brachfallen von Flächen kommen, so würde dies für die in der Produktion verbleibenden Betriebe bedeuten, dass sich ihr betriebswirtschaftliches Problem der Flächenknappheit entschärft. In aller Regel können sie dann durch die Nutzung von Skaleneffekten ihre Produktionskosten senken, sodass sich durch den Strukturwandel ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Dieser Mechanismus unterstützt vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der Pflanzenproduktion; in der Tierproduktion kommt er nicht oder nur eingeschränkt zum Tragen, weil hier die aufgegebenen Produktionsstätten nicht ohne weiteres durch Neuinvestitionen in der Region kompensiert werden.
- (d) In einigen benachteiligten Regionen wird es trotz der betrieblichen Anpassungsmaßnahmen sehr schwierig werden, ohne staatliche Förderung die Landbewirtschaftung rentabel fortzusetzen. Sofern die Gesellschaft eine Fortführung der Landbewirtschaftung an solchen Standorten wünscht, ist es grundsätzlich gerechtfertigt, öffentliche Mittel für die Offenhaltung der Flächen und die Erhaltung der agrarischen Produktionsbereitschaft zu zahlen. Hierfür steht jedoch bereits gegenwärtig in der 2. Säule der GAP das Instrument der Ausgleichszulage zur Verfügung; dieses könnte hinsichtlich der Gebietskulisse und der Förderbedingungen angepasst werden. Die dauerhafte Fortsetzung der derzeitigen gehandhabten, parallelen Förderung mit Direktzahlungen und Ausgleichszulage ist nach Auffassung des Beirats weder nötig noch sinnvoll.

31. Bei dieser Konstellation ist für den größten Teil der Ackerflächen in Deutschland nicht davon auszugehen, dass eine Abschaffung der Direktzahlungen zu einem Absinken der Grundrenten auf null und damit zu einem Brachfallen führen würde.

32. Vollkommen ausgeklammert wurde bei dieser Analyse zunächst das oft gebrauchte Argument, die deutsche bzw. europäische Landwirtschaft habe infolge der höheren rechtli-

chen Auflagen mit höheren Kosten, also Wettbewerbsnachteilen, zu kämpfen und müsse daher einen pauschalen finanziellen Nachteilsausgleich in Gestalt der Direktzahlungen erhalten.

33. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass im Vergleich zu zahlreichen Agrarstandorten insbesondere außerhalb Europas tatsächlich erhöhte rechtliche Auflagen bestehen. Dieses ist jedoch kein Nachteil, der nur den Agrarsektor trifft. Vergleichbare Zusatzbelastungen sind praktisch in allen Wirtschaftszweigen Deutschlands und Europas festzustellen, ohne dass daraus ein Anspruch auf staatlichen Ausgleich abgeleitet wird.

34. Man könnte zu argumentieren versuchen, dass die Landwirtschaft durch solche politikbedingten Nachteile besonders hart getroffen sei, da sie als standortgebundener Wirtschaftszweig die Produktion weniger leicht ins Ausland verlagern könne. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lässt sich aber auch eine gegenteilige Argumentation entwickeln: Wenn, wie dargestellt, große Teile der hiesigen Landwirtschaft trotz der nachteiligen Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb mithalten können, so führen höhere (niedrigere) Direktzahlungen auf diesen Flächen „nur“ zu höheren (niedrigeren) Grundrenten. Ursache hierfür ist die Tatsache, dass die deutsche Agrarfläche unvermehrbar ist. Flächenbezogene, entkoppelte „Ausgleichszahlungen“ (zur Kompensation schärferer Auflagen) führen also in der Landwirtschaft nicht zu einer Ausdehnung der Produktion und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, während entsprechende Zahlungen in anderen Wirtschaftszweigen, die nicht mit der begrenzten Flächenverfügbarkeit zu kämpfen haben, positive Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzeffekte auslösen würden und somit sinnvoller wären.

35. Aber auch dann, wenn man diese intersektoralen Vergleiche ausblendet und das Thema ausschließlich intrasektoral analysiert, ist die Argumentationsbasis für die Forderung „Hektarbezogene Direktzahlungen als Ausgleich für Wettbewerbsnachteile“ ausgesprochen fragil. International vergleichende Analysen zeigen, dass die durch erhöhte Auflagen verursachten Kostennachteile im Ackerbau normalerweise in einer Größenordnung von unter 50 €/ha liegen, also weit niedriger als das derzeitige Niveau der Direktzahlungen. In Einzelfällen können die Nachteile jedoch weitaus höher liegen, wenn beispielsweise das Verbot der Beseitigung von Landschaftselementen eine Flächenzusammenlegung unmöglich macht. In vielen Regionen Deutschlands ist die Fortexistenz kleiner „Handtuchflächen“ allerdings nicht auf Landschaftselemente zurückzuführen. Eine andere Ausnahmesituation existiert für einzelne Verfahren der Tierhaltung (v. a. Eierproduktion außerhalb des Frischei-Segments), bei denen die internationale Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls durch erhöhte Auflagen beeinträchtigt wird. Für beide Ausnahmesituationen (Landschaftselemente; Eierproduktion) gilt, dass die möglicherweise entstehenden Wettbewerbsprobleme mit einheitlichen Hektarprämien nicht zu lösen sind. Das Instrument ist viel zu unspezifisch, um einen auch nur halbwegs adäquaten „Ausgleich“ der politikbedingten Wettbewerbsnachteile bewirken zu können.

36. Fazit: Für das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft“ ist es nicht notwendig und nicht effizient, das System der flächendeckenden Direktzahlungen dauerhaft fortzusetzen. Die Beibehaltung eines Instruments zur Stützung der Landwirtschaft in benachteiligten Regionen (Ausgleichszulage) kann hingegen sinnvoll sein. Die gegenwärtigen Direktzahlungen bewirken wesentlich und in zunehmendem Maße die Stützung der Ein-

kommen der Grundeigentümer. Nach Auffassung des Beirats ist es aus verteilungspolitischer Sicht fragwürdig, hierfür Milliardenbeträge der öffentlichen Haushalte einzusetzen.

## **b) Gestaltung einer auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Politik**

37. Die hier vorgetragene Kritik des Beirats bezieht sich keineswegs auf das Politikziel „Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors“, sondern ausschließlich auf das Instrument flächenbezogene Direktzahlungen. Der Beirat sieht zahlreiche andere Instrumente, mit denen die Politik wirksame Beiträge für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors leisten könnte. Deshalb empfiehlt er auch nicht die Abschaffung der Agrarpolitik, sondern ihren zielorientierten Umbau.

38. Wenn die Agrarpolitik stärker auf das Kernziel „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ ausgerichtet werden soll, so müssten anstelle der Direktzahlungen einige der bisher unterentwickelten Politikbereiche in den Mittelpunkt rücken, insbesondere die Förderung leistungsfähiger Wertschöpfungsketten und die Innovationsförderung im Agrarbereich. Außerdem müsste das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit verstärkt als „wichtige Nebenbedingung“ in anderen Politikfeldern verankert werden, beispielsweise in der Umwelt- und der Tierschutzpolitik.

39. Zur Förderung leistungsfähiger Wertschöpfungsketten: Um eine möglichst hohe Wertschöpfung zu erzielen, sollten die nationalen Agrar- und Ernährungssektoren der EU in die Lage versetzt werden, sich bestmöglich auf die unterschiedlichen Wünsche der diversen Verbrauchertypen im In- und Ausland auszurichten. Da es eine große Vielfalt von Verbrauchertypen gibt, besteht die Herausforderung darin, eine Koexistenz mehrerer leistungsfähiger Wertschöpfungsketten zu etablieren. Die aus den verschiedenen Produktionsprozessen und -ketten hervorgehenden Produkte müssen unterscheidbar sein, damit die Verbraucher gezielt jene auswählen können, die ihre Präferenzen am besten erfüllen. Je besser es gelingt, z. B. für Erzeugnisse des deutschen Agrarsektors einen hohen Qualitätsstandard zu etablieren und nachweisbar zu dokumentieren, desto größer sind die Erfolgchancen dieses Sektors im internationalen Wettbewerb um die Gunst der Verbraucher.

40. Für dieses Ziel ist es erforderlich, einen hohen Professionalisierungsgrad (a) bei der Datenerfassung und -dokumentation auf allen Stufen der Wertschöpfungsketten sowie (b) bei der stufenübergreifenden Rückverfolgbarkeit zu erreichen. Hier gibt es in einigen Branchen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft noch erheblichen Nachholbedarf, also ein wichtiges Betätigungsfeld für eine Agrar- und Ernährungspolitik, die auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sein soll.

41. In dieses Politikfeld fällt außerdem die Exportförderung. Vorrangige Aufgabe der EU und der Mitgliedstaaten ist es, für einen fairen und gleichberechtigten Marktzugang in Drittländern zu sorgen und hier in gewissem Maße als „Türöffner“ zu wirken. Hierzu gehört auch, nicht-tarifäre Handelshemmnisse in Zielländern zu identifizieren und Lösungsmöglichkeiten für die erkannten Probleme zu erarbeiten. Außerdem ist es eine ständige Herausforderung, auf ein möglichst gutes Image des Erzeugungsstandorts Europa bzw. Deutschland hinzuwirken.

Kein sinnvolles Instrument der Exportförderung sind dagegen Exportsubventionen. Diese sollten, wie von der EU vorgesehen, in absehbarer Zeit vollständig abgeschafft werden.

42. Zur Innovationsförderung: Die Geschwindigkeit, mit der ein Wirtschaftssektor Erfolg versprechende neue Konzepte und Technologien nutzt, ist für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors von entscheidender Bedeutung. Dies gilt für alle Wirtschaftszweige, auch für den Agrarsektor. Technologischer Wandel geht jedoch immer auch mit einem Wandel der Produktions- und Betriebsstrukturen einher. Vor diesem Hintergrund steht die Agrarpolitik vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits ist es wichtig, technologischen Fortschritt und Strukturwandel grundsätzlich zu unterstützen, andererseits müssen die Entwicklungen aber auch so gestaltet werden, dass positive externe Effekte der Landwirtschaft (auf Umwelt, Tiergesundheit etc.) zur Wirkung kommen. Nach Wahrnehmung des Beirats wird die derzeitige agrarpolitische Debatte dieser doppelten Herausforderung nicht immer gerecht.

43. Die öffentlich finanzierte Agrarforschung kann einen wichtigen Beitrag leisten, um neue Konzepte und Technologien rasch, umfassend und zuverlässig zu bewerten und ggf. so weiterzuentwickeln, dass sie mit den gesellschaftlichen Herausforderungen an die Agrarwirtschaft im Einklang stehen. Eine auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Agrarpolitik sollte sich deshalb mit hoher Priorität den Defiziten in der angewandten Agrarforschung zuwenden, die im vergangenen Jahrzehnt von zahlreichen berufsständischen und forschungspolitischen Gremien beklagt worden sind. Hierbei geht es zum einen um Strukturen und Anreizmechanismen in der Forschung, zum anderen um die Innovationsförderung in der landwirtschaftlichen Praxis.

44. Die klassische agrarsektorale Investitionsförderung, wie sie bisher in der 2. Säule der GAP betrieben wird, ist nach Auffassung des Beirats nur in Ausnahme- und Übergangsphasen sinnvoll. Demgegenüber kann eine praxisorientierte Innovationsförderung in einem Wirtschaftszweig, der durch klein- und mittelbetriebliche Strukturen gekennzeichnet ist, auch längerfristig sinnvoll sein. Das gilt insbesondere bezüglich der nicht-produktgebundenen Innovationen, also beispielsweise der Entwicklung verbesserter Produktionsmethoden im Pflanzenbau und in der Tierhaltung. Um hierbei einen sinnvollen Mitteleinsatz zu gewährleisten, sollten Förderprogramme eine enge Verzahnung von Praxisinvestitionen und Begleitforschungsmaßnahmen vorsehen. Außerdem sollten solche Maßnahmen bevorzugt auf nationalem Niveau angesiedelt sein, und wo immer dies möglich und sinnvoll ist, auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorsehen. Die Programmierung solcher Aktivitäten auf der Ebene der einzelnen Bundesländer ist nur in wenigen Spezialfällen sinnvoll; in den meisten Fällen besteht die Gefahr, dass die notwendige kritische Masse nicht erreicht wird und dass unkoordinierte Parallelstrukturen geschaffen werden.

### **c) Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken**

45. Die Liberalisierung der Agrarmärkte in der EU und der globale Klimawandel werden künftig zu höheren Preisschwankungen auf den europäischen Agrarmärkten führen, wie die Entwicklung in den letzten Jahren bereits angedeutet hat. Die erwartete höhere Preisvolatilität stellt neue Herausforderungen für die Marktteilnehmer, und insbesondere für die Produ-

zenten dar. Grundsätzlich ist der Beirat der Meinung, dass die Absicherung von Risiken primär durch privatwirtschaftliche Aktivitäten erfolgen sollte und dass dies künftig für alle Bereiche der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu einer zentralen unternehmerischen Aufgabe wird.

46. Die Möglichkeiten der Politik in offenen Märkten mithilfe staatlicher Markteingriffe (Interventionskäufe, staatliche Lagerhaltung etc.) zu einer Stabilisierung der Agrarpreise beizutragen, sind äußerst begrenzt. Die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Rohstoffabkommen haben gezeigt, dass staatliche Lagerhaltung und Marktintervention nicht als geeignete Instrumente einer Marktstabilisierung betrachtet werden können. Theoretisch hätte die EU die Möglichkeit, zur früheren Abschottung ihrer Agrarmärkte gegenüber dem Weltmarkt zurückzukehren, doch dürfte diese Option in Anbetracht der obwaltenden handelspolitischen Rahmenbedingungen und Interessen keine praktische Relevanz haben. Sie wäre unter anderem auch mit dem Makel behaftet, dass die Stabilisierung des EU-Binnenmarktes nur auf Kosten einer umso größeren Destabilisierung der Weltmärkte erreicht würde.

47. Der Umgang mit den unvermeidlichen Preisschwankungen gehört in einem marktwirtschaftlichen System grundsätzlich zu den Kernaufgaben der Unternehmen. Die Erfahrung zeigt, dass dies grundsätzlich auch in der Landwirtschaft funktioniert. So bewegen sich beispielsweise in den Segmenten Schweinefleisch, Eier oder Kartoffeln die Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette seit vielen Jahren erfolgreich in einem Umfeld stark schwankender Marktpreise, und auch die deutschen Verbraucher haben bisher keine gravierenden Probleme gehabt, mit den zuweilen erheblichen Preisschwankungen in diesen Produktsegmenten zurechtzukommen.

48. Die Direktzahlungen der GAP haben grundsätzlich das Potenzial, auf der Produzenten- seite die Einkommenswirkungen der Preisschwankungen abzumildern. Da die Direktzahlungen aber zu einem immer größeren Teil auf die Pachtpreise überwälzt werden und die Pachtpreise in aller Regel nicht an kurzfristige Preisschwankungen angepasst werden, ist der einkommensstabilisierende Effekt der Direktzahlungen auf der Produzentenseite gering – mit im Zeitablauf weiter abnehmender Tendenz.

49. Um einschätzen zu können, wie wichtig es ist, die Direktzahlungen zur Stabilisierung (nicht: Stützung) der landwirtschaftlichen Einkommen aufrechtzuerhalten, müssen auch die alternativen Instrumente zur betrieblichen Absicherung gegen kurzfristige Preisschwankungen in Betracht gezogen werden. Hierzu ist festzustellen, dass sich mittlerweile auch im Agrarsektor Warenterminmärkte und ähnliche privatwirtschaftlich betriebene Instrumente etabliert haben. Diese könnten bei Bedarf weiter ausgebaut werden, und sie werden sich tendenziell umso stärker entwickeln, je weniger die Politik durch Direktzahlungen interveniert.

50. Die Frage, ob der Staat die Landwirte bei der Bewältigung der voraussichtlich zunehmenden Ertragsschwankungen unterstützen sollte, ist schwieriger zu beantworten. Grundsätzlich lassen sich solche Risiken ebenfalls privatwirtschaftlich absichern, wie das seit langem etablierte System der Hagelversicherung zeigt. Für die immer wichtiger werdenden Trockenheitsschäden haben sich jedoch vergleichbare Versicherungssysteme in Deutschland

bisher nicht etablieren können, in anderen Ländern sind sie nur mit staatlicher Hilfe etabliert worden. Zur Erklärung dieses Befundes gibt es unterschiedliche Sichtweisen. Auf der einen Seite wird argumentiert, die hier liegenden Risiken seien so groß, dass sie durch die private Versicherungswirtschaft nicht zu vertretbaren Konditionen (sprich: hinreichend niedrigen Prämien) abgedeckt werden können. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Verbände der Versicherungswirtschaft grundsätzlich in der Lage wären, Schäden auch in den hier zu erwartenden Größenordnungen abzudecken. Wenn in Deutschland keine privatwirtschaftliche Lösung zustande käme, läge das daran, dass die Landwirte entweder das hier liegende Risiko als relativ gering einschätzen oder dass sie andere Lösungsoptionen hätten, die für sie kostengünstiger wären (z. B. Bildung finanzieller Rücklagen in relativ guten Zeiten). Zur Aufklärung dieser Zusammenhänge ist weitere Forschungsarbeit erforderlich. Hierbei ist auch zu analysieren, welchen Einfluss die steuerliche Belastung der Versicherungen hat. Diesbezüglich gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede.

51. Die hier anstehende Fragestellung ist auch deshalb schwierig zu beantworten, weil es kaum möglich sein wird, staatliche und privatwirtschaftliche Lösungsoptionen parallel zueinander zu implementieren. Das liegt daran, dass die privatwirtschaftliche Option (Versicherungslösung) grundsätzlich umso schlechter funktioniert, je stärker der Staat interveniert. Landwirte werden umso weniger Geld für private Versicherungen ausgeben, je mehr sie davon ausgehen können, dass der Staat ihnen in einem Dürrejahr finanziell unter die Arme greift. Deshalb wird die Politik wohl nicht umhin kommen, in dieser Frage früher oder später eine Grundsatzentscheidung herbeizuführen.

52. Die gegenwärtigen Direktzahlungen sind nur sehr begrenzt dazu geeignet, als Substitut für eine Versicherung gegen Dürreschäden zu funktionieren. Das liegt zum einen daran, dass ein Großteil dieser Zahlungen – wie dargestellt – auf die Grundeigentümer überwältigt wird und somit den aktiven Landwirten gar nicht mehr zur Verfügung steht, wenn tatsächlich einmal eine regionale Dürreperiode eintreten sollte. Zum anderen sind die Direktzahlungen nicht hinreichend auf das Spezialproblem „Trockenheit“ ausgerichtet: Es gibt keine regionale Differenzierung nach Maßgabe des regionalen Trockenheitsrisikos, und es wird mit dem Instrument der Direktzahlungen keine Solidargemeinschaft etabliert, in der viele (in aller Regel nicht geschädigte) Einzahler den wenigen (nur selten betroffenen) Empfängern die im konkreten Schadensfall großen Summen zugutekommen lassen.

53. Ein Teil der Finanzmittel, die derzeit in die Direktzahlungen fließen, kann bereits jetzt genutzt werden, um Maßnahmen zum Ausgleich von Ertragsausfällen zu finanzieren. Die hierzu in der EU angewandte Maßnahme ist derzeit die Subventionierung von Versicherungsbeiträgen der Landwirte. Der Beirat hält auch andere Maßnahmen für denkbar, z. B. die Übernahme eines Schadensrisikos oberhalb einer bestimmten Deckungssumme durch den Staat, um auf diese Weise die Versicherungsprämien der Landwirte in engen Grenzen zu halten oder die Etablierung eines staatlichen Dürrefonds ohne Beteiligung der Versicherungswirtschaft.

54. Zur Frage, ob der Staat in diesem Politikfeld überhaupt zusätzliche Aktivitäten entwickeln sollte, wie unterschiedliche Eingriffe auf Versicherungsmärkten in einem gemeinsamen

Binnenmarkt zu bewerten sind und welche Handlungsoptionen ggf. zu empfehlen wären, wird sich der Beirat im Laufe des Jahres in einer separaten Stellungnahme äußern.

### **3.3 Ressourcenschutz, öffentliche Güter, ländliche Räume**

55. Landwirtschaftliche Produktion findet in der belebten Natur statt. Insofern ist es unvermeidlich, dass sie natürliche Ressourcen beansprucht (Fläche, Lebensraum), auf den Zustand natürlicher Ressourcen einwirkt (z. B. durch Emissionen oder Wasserverbrauch) und die Gestalt der ländlichen Räume maßgeblich prägt (z. B. das Landschaftsbild). Um die vielfältigen externen Effekte der Landwirtschaft in eine für die Gesellschaft möglichst günstige Richtung zu lenken, hat der Staat den Agrarsektor in einen umfassenden Katalog von Regelungen eingebunden (Ge- und Verbote). Darüber hinaus unterstützt er gesellschaftlich erwünschte Tätigkeiten der Landwirtschaft, die allein durch die Marktprozesse und den ordnungspolitischen Rahmen nicht in ausreichendem Maße hervorgebracht werden, durch gezielte Fördermaßnahmen. Dies geschieht unter anderem mithilfe der Agrarumweltprogramme, die in der 2. Säule der GAP angesiedelt sind.

56. Nach Auffassung des Beirats haben die vielfältigen Regelungen und Programme, die in den vergangenen Jahrzehnten für dieses Politikfeld auf den Weg gebracht worden sind, die europäische Landwirtschaft stärker in Einklang mit den gesellschaftlichen Anforderungen gebracht. Allerdings sieht der Beirat mit Sorge, dass in anderen Bereichen eine im Detail überbordende Regelungsdichte heranwächst, die die Handlungsspielräume der Landwirte unnötig einengt, während die Politik in anderen Bereichen nicht genügend tut, um die Potenziale für eine tiergerechte und umweltverträgliche Landwirtschaft und für die Entwicklung ländlicher Räume zu erschließen.

57. Im Folgenden greift der Beirat exemplarisch drei Politikfelder heraus (Klimawandel, biologische Vielfalt, ländliche Räume), in denen seines Erachtens großer Reformbedarf besteht. Er wird jeweils skizzieren, wie eine Politik, die auf effektive und effiziente Problemlösung ausgerichtet ist, gestaltet werden müsste und weshalb den Direktzahlungen hierbei keine Bedeutung zukommt.

58. Mit diesen Ausführungen möchte der Beirat deutlich machen, dass der bloße Abbau der Instrumente der traditionellen Agrarpolitik für sich genommen keine zielführende Politik ist, mit der die Gesellschaft die Herausforderungen im Bereich „Landwirtschaft und ländliche Räume“ bewältigen kann. Er spricht sich deshalb nicht für eine Abschaffung, sondern für einen Umbau der Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume aus. Dieser Umbau darf sich allerdings nicht auf eine Modifikation des Systems der Direktzahlungen beschränken, sondern er muss grundsätzlicher sein und insbesondere die Frage einschließen, welche politischen Verantwortlichkeiten auf welcher Ebene (EU, Bund, Land) anzusiedeln sind. Mit einer „Umetikettierung“ des Systems der Direktzahlungen, verbunden mit ein paar zusätzlichen Anforderungen, die an solche Zahlungen geknüpft werden, lassen sich die künftigen Herausforderungen nicht bewältigen.



## a) Klimawandel

59. Der Klimawandel kann erhebliche Auswirkungen auf die künftige Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft haben. Für Europa wird erwartet, dass die Agrarsektoren im südlichen Teil der EU tendenziell negativ betroffen sein werden, im nördlichen Teil tendenziell positiv. Wahrscheinlich ändern sich die klimatischen Verhältnisse in Deutschland weniger stark als in vielen anderen Ländern der Welt. Da die erwarteten Änderungen für die globale Agrarproduktion überwiegend negativ sind, könnte dies bedeuten, dass sich der Klimawandel für die deutsche Landwirtschaft per saldo stärker in Gestalt steigender Agrarpreise bemerkbar machen wird als in Gestalt ungünstigerer Ertragsbedingungen vor Ort.

60. Der Landwirtschaft stehen grundsätzlich zahlreiche Handlungsoptionen zur Verfügung, mit denen sie sich an veränderte Klimabedingungen, Veränderungen des Schädlings- und Pathogenregimes sowie veränderte Preisrelationen anpassen kann. In aller Regel können die Unternehmen vor Ort unter dem Eindruck der standörtlichen Rahmenbedingungen am besten entscheiden, wo und wann welche Anpassungsoption vorteilhaft ist. Insofern sind die staatlichen Aufgaben in diesem Bereich begrenzt. Sie betreffen vor allem (a) die Schaffung einer guten wissenschaftlichen Entscheidungsbasis sowie Infrastruktur für die Prognose der Klima- und Wetterverhältnisse, (b) den Ausbau effektiver Einfuhrkontrollen in Bezug auf Schädlinge, Pathogene sowie andere gebietsfremde Organismen, (c) die Förderung von produktionstechnischen Entwicklungen, mit denen sich die Unternehmen an veränderte Bedingungen anpassen können, (d) die Förderung überbetrieblicher Investitionsmaßnahmen, beispielsweise im Bereich der Wasserspeicherung, und eventuell auch (e) eine Anschubhilfe zur Etablierung von Versicherungslösungen, mit denen sich die Unternehmen auf zunehmende Wetterrisiken einstellen können.

61. Die Forstwirtschaft hat aufgrund ihrer langen Produktionszyklen naturgemäß wesentlich größere Schwierigkeiten, auf Änderungen der natürlichen Rahmenbedingungen zu reagieren. Insofern besteht hier ein wesentlich dringenderer Handlungsbedarf als in der Landwirtschaft. Staatliche Maßnahmen zur Unterstützung privatwirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen sollten deshalb zunächst verstärkt in diesen Wirtschaftszweig gelenkt werden.

62. Zum Klimaschutz: In welchem Maße Land- und Forstwirtschaft von den internationalen Klimaschutzabkommen betroffen sein werden, lässt sich derzeit noch nicht verlässlich abschätzen. Erstens ist nach dem Ausgang der Kopenhagen-Konferenz unklar, ob und wann sich die Staatengemeinschaft überhaupt auf sanktionierte Minderungsziele für die anthropogenen Treibhausgas(THG)-Emissionen einigen wird, wie ambitioniert diese Ziele formuliert werden und wie ambitioniert die EU ggf. ihre Klimaschutzstrategie auch unilateral fortsetzen würde. Zweitens ist unklar, zu welchem Zeitpunkt welche „agrarbürtigen“ Emissionen in die THG-Minderungsverpflichtungen einbezogen werden können und in welchem Umfang nationale Regierungen hiervon Gebrauch machen werden. Und drittens lässt sich derzeit noch nicht abschätzen, wie die nationalen Regierungen ihre nationalen THG-Minderungsziele dann auf die einzelnen Emissionsquellen bzw. Sektoren aufteilen werden. Im Hinblick auf die aus dem Kyoto-Protokoll resultierenden THG-Minderungsverpflichtungen der EU bzw. Deutschlands werden bisher nur die drei direkten Emissionsquellen angerechnet: Fermentation bei der Verdauung (CH<sub>4</sub>), Wirtschaftsdüngermanagement (CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O) und landwirt-

schaftliche Böden (N<sub>2</sub>O aus der Düngung). Änderungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die aus landwirtschaftlich genutzten Moorböden oder durch Umwandlung von Grünland in Ackerland freigesetzt werden, sind in Deutschland nicht auf THG-Minderungsverpflichtungen anrechenbar. Von Bedeutung für die Landwirtschaft können aber auch jene THG-Minderungsziele sein, die von den Regierungen für andere Wirtschaftssektoren festgelegt werden, beispielsweise für den Energiesektor (mehr oder weniger große Anreize für Bioenergie) oder den Forstsektor (mehr oder weniger starke Flächenkonkurrenz). Zahlreiche Staaten haben ehrgeizige Ziele für den Bioenergie-Sektor formuliert und Agrarumwelt- bzw. Innovationsprogramme auf den Weg gebracht, in denen der Klimaschutz im Agrarsektor eine wichtige Rolle spielt. Es hat den Anschein, dass viele Staaten diesen Weg fortzusetzen gewillt sind, auch wenn sie hierzu nicht durch internationale Klimaschutzabkommen verpflichtet werden sollten.

63. Die Klimaschutzdebatte wird die Landwirtschaft aber nicht nur über vermehrte politische Aktivitäten erreichen, sondern auch über Aktivitäten, die von der Lebensmittelwirtschaft ausgehen. So hat die gesellschaftliche Debatte um den Klimaschutz bereits gegenwärtig zahlreiche Unternehmen veranlasst, die THG-Emissionen ihrer Produktionsketten zu analysieren, Minderungsstrategien zu entwickeln und diese werbewirksam zu kommunizieren. Diese Unternehmen weichen entweder auf Rohstoffe und Produktionsverfahren aus, die relativ wenige THG-Emissionen verursachen, oder versuchen ihre THG-Emissionen zu „kompensieren“, beispielsweise durch Aufforstungsmaßnahmen oder durch den Kauf bzw. die Stilllegung von Emissionslizenzen im Rahmen des europäischen Emissionshandels.

64. Der Beirat sieht einerseits die positiven Effekte dieser umfassenden Berücksichtigung des Klimaschutzes in Politik und Wirtschaft, zugleich hält er es jedoch für erforderlich, auf zwei gravierende Risiken dieser Entwicklung hinzuweisen: Erstens finden sich unter den dezentral und unkoordiniert ablaufenden Klimaschutzaktivitäten viele, die unnötig viele Ressourcen verbrauchen und dadurch der Volkswirtschaft die Kraft nehmen, durch eine ausreichend dimensionierte first-best-Aktivität wirksamen Klimaschutz zu verfolgen. Und zweitens wird bei den dezentralen Aktivitäten oft nicht bedacht, dass diese zu marktwirtschaftlichen Anpassungen führen, welche an anderer Stelle im In- und Ausland vermehrte Emissionen auslösen und dadurch den Klimaschutzeffekt konterkarieren können (sog. Leakage-Effekte).

65. Solche Fehlentwicklungen lassen sich grundsätzlich am besten vermeiden, wenn Klimaschutzpolitik (a) im internationalen Verbund betrieben, aber standortgerecht umgesetzt wird und (b) dort ansetzt, wo sich das angestrebte Minderungsziel mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreichen lässt. In diesem Zusammenhang verweist der Beirat auf sein Gutachten zur Bioenergie-Politik aus dem Jahr 2007. Er hat dort dargelegt, dass einige der derzeit stark geförderten Bioenergie-Linien CO<sub>2eq</sub>-Vermeidungskosten von über 200 €/t aufweisen, während die Volkswirtschaft die angestrebte Emissionsminderung an anderer Stelle mit einem Zehntel dieser Kosten erreichen könnte. Diese Kritik ist nach wie vor gültig.

66. Die Operationalisierung der genannten Grundsätze für den Agrarbereich ist jedoch nicht immer leicht. Zum einen können sich die Minderungskosten infolge unterschiedlicher Standortbedingungen bereits kleinräumig stark voneinander unterscheiden, zum anderen kann die Forderung nach einer weltweit abgestimmten Politik ins Leere laufen, wenn sich verbindliche Einigungen auf dieser Ebene nicht erzielen lassen. Vor diesem Hintergrund kommt der EU-

Ebene eine besondere Verantwortung für die Einbeziehung der Landwirtschaft in eine umfassende und konsistente Klimaschutzpolitik zu.

67. In den folgenden Absätzen werden, getrennt nach den drei wichtigsten Treibhausgasen, mögliche Ansatzstellen für eine agrarbezogene Klimaschutzpolitik kurz skizziert. Zur Einordnung: Im Jahr 2008 betragen – einschließlich landwirtschaftliche Landnutzung und Landnutzungswandel, also ohne Forst (LULUC) – die Methanemissionen der deutschen Landwirtschaft ca. 25 Mio. t CO<sub>2eq</sub>, die Lachgasemissionen ca. 41 Mio. t CO<sub>2eq</sub> und die Kohlendioxid-Emissionen ca. 47 Mio. t CO<sub>2eq</sub>. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von ca. 12 % aller in Deutschland emittierten Treibhausgase, wobei die von der Landwirtschaft indirekt verursachten Emissionen (z. B. bei der Herstellung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln) den Sektoren Energie und Industrie angelastet werden. Andererseits kommt die Substitution fossiler Energieträger durch landwirtschaftlich erzeugte Bioenergie in der Treibhausgasberichterstattung nicht dem Agrarsektor zugute, sondern dem Energiesektor.

68. Methan: Die CH<sub>4</sub>-Emissionen des Agrarsektors sind in Deutschland und Europa in erster Linie (ca. 80 %) auf die Emissionen der Wiederkäuer, vor allem der Rinder, und in geringerem Maße (ca. 20 %) auch auf Emissionen aus dem Wirtschaftsdünger zurückzuführen. Die Haltung von Wiederkäuern darf unter Klimaschutz-Aspekten allerdings nicht nur monokausal gesehen werden, denn es ist auch zu beachten, dass ein Großteil dieser Tiere Grünlandflächen verwertet, die ansonsten einer anderen Nutzung zugeführt werden müssten. Die Politik könnte eine Verringerung des Wiederkäuerbestandes erreichen, indem sie die Haltung der Wiederkäuer besteuert. Der Beirat empfiehlt dies jedoch nicht. Diese Maßnahme würde dazu führen, dass ein erheblicher Teil des hier reduzierten Rinderbestandes lediglich an außereuropäische Standorte verlagert wird. Nach Auffassung des Beirats wäre die Politik – sofern sie hier überhaupt Einfluss nehmen möchte – besser beraten, auf den Verbrauch von Produkten aus der Rinderhaltung Einfluss zu nehmen, beispielsweise durch Verbrauchssteuern oder Verbraucherinformation. Die Folgen für die globalen Treibhausgasemissionen wären bei Produktions- und Verbrauchssteuern identisch, doch hätten beide Ansätze unterschiedliche Auswirkungen auf die internationale Arbeitsteilung in der Rinderhaltung. Ein weiterer Ansatzpunkt für die Politik könnte darin bestehen, die Forschung über emissionsarme Produktionsverfahren der Tierhaltung zu fördern. Die beiden zuletzt genannten Ansätze, sowohl die verbrauchsinduzierte als auch die prozessorientierte Emissionsminderung, wären in der internationalen THG-Politik nur teilweise „berichtsfähig“: die verbraucherinduzierte nur in dem Maße, in dem sie zu einer Reduzierung des inländischen Rinderbestandes führt, die prozessorientierte in dem Maße, in dem wissenschaftliche Nachweise über die Wirkungen emissionsreduzierender Innovationen vorliegen und die Verbreitung dieser Innovationen in der Praxis erfasst werden. Der derzeit vollständig „berichtsfähige“ Politikansatz (Reduzierung des inländischen Rinderbestandes) erbringt zu großen Teilen nur eine rechnerische, aber keine tatsächliche Problemlösung. Diese Ausführungen zeigen, wie eine zu einfach konzipierte Klimaschutzpolitik zu Fehlsteuerungen führen kann und wie wichtig es ist, mehr Ressourcen in die Entwicklung effizienter politischer Steuerungsmechanismen zu lenken.

69. Lachgas: Ein geringer Teil der Stickstoffverbindungen, die in den Agrarökosystemen vorhanden sind, wird in Form von N<sub>2</sub>O emittiert. Dieses Emissionsgeschehen weist eine große

räumliche und zeitliche Variabilität auf, da die zugrunde liegenden Umwandlungsprozesse erheblich von den Ausgangssubstraten und den jeweiligen Standortbedingungen (Boden, Wasser, Temperatur) beeinflusst werden. Die Politik sollte die Landwirte noch stärker als bisher dazu anhalten, mithilfe einer sorgfältigen betriebs- und flächenbezogenen Nährstoff-Bilanzierung und einer hohen Nährstoffausnutzung das Risiko umweltschädlicher Nährstoffüberschüsse zu minimieren. Die neu gefasste Düngeverordnung (DüV) enthält hierzu zwar zahlreiche Vorschriften. Da der durchschnittliche nationale N-Gesamtbilanzüberschuss der deutschen Landwirtschaft aber immer noch weit oberhalb des Zielwertes (80 kg N/ha) der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie liegt, ist es nach Auffassung des Beirats angezeigt, eine Evaluierung der DüV vorzunehmen, in deren Verlauf auch eine flächendeckende Auswertung der im Rahmen der DüV erhobenen Daten vorgesehen werden sollte. Da die N<sub>2</sub>O-Emissionen ceteris paribus umso niedriger ausfallen, je geringer die regionalen N-Überschüsse sind, ist auch die Verringerung von strukturell bedingten, regionalen N-Überschüssen ein sinnvolles strukturpolitisches Ziel. Die Politik sollte deshalb durch geeignete Sanktions- und Anreizmechanismen auf eine gleichmäßigere regionale Verteilung der Viehhaltung hinwirken.

70. Kohlendioxid: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft werden zum größten Teil durch die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursacht. Diese Flächen wurden oft schon vor langer Zeit entwässert. Der mächtige Kohlenstoffspeicher ist jedoch erst teilweise aufgezehrt worden, und die Umwandlung von Kohlenstoff zu CO<sub>2</sub> wird sich in den kommenden Jahrzehnten unvermindert fortsetzen, sofern keine Wiedervernässung vorgenommen wird. Maßnahmen zur Wiedervernässung müssten jedoch nach Maßgabe der örtlichen Bedingungen sorgfältig konzipiert und durchgeführt werden, denn eine unsachgemäß durchgeführte Wiedervernässung von Flächen kann zu massiven CH<sub>4</sub>-Emissionen führen und somit klimapolitisch kontraproduktiv wirken. Bei der Konzipierung solcher Maßnahmen ist auch zu prüfen, wie die Flächenumwandlung so gestaltet werden kann, dass die künftige Nutzung möglichst positive Beiträge zu gesellschaftlichen Zielen erbringen kann (z. B. Naturschutz oder Bioenergie-Erzeugung), welche CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten zu erwarten sind und ob diese Flächennutzungen langfristig gesichert werden können. Unter den derzeit geltenden Bedingungen werden THG-Minderungen aus der Erhaltung oder Renaturierung von Mooren nicht auf die deutschen Klimaschutzziele gemäß Kyoto-Protokoll angerechnet. Der Beirat regt an zu prüfen, ob die landwirtschaftliche Landnutzung und der Landnutzungswandel gemäß der Option des Kyoto-Protokolls in die deutsche Klimaberichterstattung einbezogen werden sollte.

71. Im Hinblick auf das Ziel „Minderung der agrarbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen“ könnte die Politik noch zwei weitere Stellschrauben nutzen, die das Emissionsgeschehen erheblich beeinflussen würden. Die eine Stellschraube betrifft den Grünlandumbruch, die zweite betrifft die Inanspruchnahme von Landflächen (für Siedlung und Verkehr, Naturschutz, Bioenergie etc.) und die dadurch mitverursachte Expansion der Landwirtschaft an Überseestandorten, die dort zu teilweise erheblichen CO<sub>2</sub>-Emissionen führt (Waldrodung, Grünlandumbruch). Zur ersten Stellschraube: Eine schärfere Sanktionierung des Grünlandumbruchs hierzulande würde tendenziell zu einer Vermeidung erhöhter CO<sub>2</sub>-Emissionen der deutschen Landwirtschaft führen, andererseits aber die Haltung von Wiederkäuern begünstigen (mit der Folge weiterhin hoher CH<sub>4</sub>-Emissionen) und außerdem zur globalen Knappheit von Ackerflächen beitragen. Entsprechende Politikansätze müssten also noch genauer spezifiziert werden,

beispielsweise durch besondere Schutzmaßnahmen für Feuchtgrünland auf organischen Böden (im Unterschied zu Grünland auf mineralischen Böden). Bezüglich der zweiten Stellschraube (Inanspruchnahme von Landflächen) sollte die Politik vor allem folgende Maßnahmen näher in Betracht ziehen: Höhere Hürden für die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen, höhere Hürden für die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für Ausgleichsmaßnahmen des Naturschutzes, stärkere Berücksichtigung der negativen indirekten Wirkungen bei der Ausrichtung und Dimensionierung der Bioenergie-Förderung.

72. Wenn es darum geht, die verfügbare Landfläche möglichst sinnvoll für den Klimaschutz einzusetzen, ist eine Verengung der Perspektive auf die landwirtschaftliche Flächenbasis unangebracht. Entwaldung stellt weltweit gesehen eine der Hauptquellen für anthropogene THG-Emissionen dar. Aufforstung gehört national wie international zu den Erfolg versprechendsten Maßnahmen, um Kohlenstoff zumindest vorübergehend festzulegen und um regenerative Energieträger zu erzeugen. Die Forst- und Holzwirtschaft verfügt über große Möglichkeiten, durch Produktivitätssteigerung und Substitution fossiler Brennstoffe oder anderer Materialien (z. B. Stahl oder Beton) Beiträge zum Klimaschutz zu leisten, und viele dieser Möglichkeiten sind für die Volkswirtschaft kostengünstiger als beispielsweise die Erzeugung von Biokraftstoffen oder Biogas aus Ackerfrüchten. Flächengebundene Klimaschutzstrategien sollten deshalb grundsätzlich die Gesamtheit der land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Fläche und ihrer Nutzungsformen in den Blick nehmen und die verfügbaren Finanzmittel dort einsetzen, wo sie den größten Beitrag zum Klimaschutz erbringen können. Das ist kein Plädoyer dafür, künftig öffentliche Mittel für eine flächendeckende Honorierung der Waldflächen einzusetzen. Im Gegenteil: Die öffentlichen Mittel sollten weder in der Landwirtschaft noch in der Forstwirtschaft dafür verwendet werden, möglichst vielen Unternehmen die fortgesetzte Aufrechterhaltung des Status Quo zu „entgelten“, sondern sie sollten – sofern die Politik hier überhaupt eingreifen möchte – gezielt so eingesetzt werden, dass Unternehmer ihre Produktionsprozesse anpassen und durch diese Anpassungen einen möglichst großen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Die Problematik, dass sich durch den vermehrten Einsatz von Bioenergie Nutzungskonkurrenzen verschärfen können, ist bei Entscheidungen über den richtigen Mix der regenerativen Energieträger stets zu berücksichtigen.

73. Im Hinblick auf die Gemeinsame Agrarpolitik lässt sich aus diesen Ausführungen folgendes Fazit ziehen: Der Klimawandel und die Verpflichtung zur Verringerung der THG-Emissionen stellen gravierende neue Herausforderungen für die Land- und Forstwirtschaft dar. Die hier tätigen Unternehmen haben im Prinzip zahlreiche Möglichkeiten, um auf diese neuen Herausforderungen wirksam zu reagieren, und die Politik hat zahlreiche Möglichkeiten, sinnvolle Anpassungsmaßnahmen anzuregen bzw. zu unterstützen. Das gilt sowohl für die Anpassung an den Klimawandel als auch für die THG-Minderung. Die landwirtschaftlichen Direktzahlungen der GAP bringen hier keine oder allenfalls marginale Lösungsbeiträge, beanspruchen aber große Summen, die für wirksame Lösungen sinnvoll eingesetzt werden könnten und hier bisher fehlen.

74. Im Hinblick auf die Ziele „Anpassung an den Klimawandel“ und „Beitrag zum Klimaschutz“ ist daher zu empfehlen, für den europäischen Agrarsektor ein schlüssiges Gesamt-

konzept „Land- und Forstwirtschaft im Klimawandel“ zu entwickeln und einen wesentlichen Teil der bisher für die Direktzahlungen eingesetzten Mittel dafür zu verwenden, dieses Gesamtkonzept schrittweise umzusetzen. Dabei geht es nicht um eine erneute Umverteilung der flächengebundenen Direktzahlungen nach Maßgabe bestimmter betrieblicher Strukturmerkmale, sondern um die Finanzierung zielgerichteter Politikmaßnahmen (z. B. Wiedervernässung von Mooren oder Maßnahmen zur Verringerung von N-Überschüssen).

## **b) Erhaltung der biologischen Vielfalt**

75. Neben dem Klimawandel stellt die Erhaltung der biologischen Vielfalt eine zweite wichtige umweltpolitische Herausforderung dar, die durch internationale Abkommen bereits adressiert worden ist und für den Agrarsektor unter Umständen erhebliche Anpassungserfordernisse mit sich bringen kann. Es ist unbestritten, dass die biologische Vielfalt national wie international stark rückläufig ist und dass dies zu einem erheblichen Teil durch Veränderungen verursacht wurde, die der globale Agrarsektor in den vergangenen 50 Jahren durchlaufen hat. Welche konkreten Verpflichtungen sich künftig aus diesem Befund für die deutsche bzw. die internationale Agrarumweltpolitik ableiten werden und wie sich dies eventuell in Anpassungsnotwendigkeiten für die Land- und Forstwirtschaft niederschlagen könnte, lässt sich allerdings derzeit noch nicht abschätzen.

76. Gegenwärtig wird das Biodiversitätsziel im Agrarsektor im Wesentlichen durch ordnungsrechtliche Vorgaben der Naturschutzpolitik verfolgt. Darin wird beispielsweise die Beseitigung ökologisch wertvoller Landschaftselemente verboten oder an bestimmte Ausgleichverpflichtungen geknüpft. Die Regelungen der 1. Säule der GAP (z. B. Cross Compliance-Verpflichtung), der 2. Säule der GAP (z. B. Förderung des Ökologischen Landbaues; Vertragsnaturschutz) sowie die staatlichen Aktivitäten im Bereich „Genbanken“ haben eher einen ergänzenden Charakter. In der Summe haben all diese Politikmaßnahmen bisher nicht dazu geführt, den Verlust an biologischer Vielfalt zu stoppen.

77. Für die Analyse politischer Handlungsoptionen ist es sinnvoll, den Gesamtkomplex „Gefährdung der biologischen Vielfalt“ in zwei Teilprobleme zu untergliedern. Das erste Teilproblem betrifft die fortschreitende Einengung des in der Landwirtschaft eingesetzten Nutzpflanzenarten- und Tierrassenspektrums. Das zweite Teilproblem betrifft den Beitrag der Landwirtschaft zum Biodiversitätsverlust bei wild lebenden Arten. Wichtige Ursachen für dieses Teilproblem sind (a) die Ausdehnung der Landwirtschaft auf bisher ungenutzte Flächen, (b) Intensivierungsmaßnahmen auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen (z. B. intensiver Pflanzenschutz, einseitige Fruchtfolgen, Umwandlung von Grünland in Ackerland, Aufgabe traditioneller, extensiver landwirtschaftlicher Nutzungsformen) sowie (c) die flächenhafte Eutrophierung von Landschaften durch Nährstoffeinträge (auch aus der Landwirtschaft).

78. Das erste Teilproblem ist in einem arbeitsteilig und marktwirtschaftlich betriebenen Agrarsektor systemimmanent, und es kann sich bei fortschreitender Globalisierung und technologischer Entwicklung noch beschleunigen. Jene Nutzpflanzenarten und Tierrassen, die bereits einen hohen Verbreitungsgrad haben, bieten tendenziell eine größere Wahr-

scheinlichkeit dafür, dass sich hier eingesetzte Züchtungs-Investitionen amortisieren. Ursache hierfür ist der größere Multiplikator (Flächen, Tierzahlen) der aktiviert wird, wenn die Ergebnisse des Züchterfolgs als verkaufsfähige Produkte in den Markt gelangen. Dies führt dazu, dass sich der Kapitaleinsatz der Zuchtunternehmen immer stärker auf die besonders lukrativen „Leitarten bzw. -rassen“ konzentriert, sodass die hier erzielten Leistungsfortschritte sich immer stärker von den Leistungsfortschritten bei den sonstigen Arten bzw. Rassen, die sich in der Vergangenheit ebenfalls etablieren konnten, abheben. Letztere finden sich dann, wenn überhaupt, nur noch in hochpreisigen Nischen- und Spezialsegmenten während das Gros der Lebensmittelversorgung von wenigen Arten bzw. Rassen dominiert wird. Unter dem Aspekt der Fehleranfälligkeit beinhaltet dieses Szenario gewisse Risiken, denen mit Genbanken und „Arche Noah“-Höfen nicht hinreichend begegnet werden kann. Der Beirat hält es deshalb für geboten, dass eine auf Vorsorge und Nachhaltigkeit ausgerichtete Agrarpolitik nach Wegen sucht, der hier geschilderten Problematik entgegenzuwirken.

79. Es ist offenkundig, dass die Direktzahlungen der GAP keinen wirksamen Beitrag zur Problemlösung leisten können. Man könnte zwar versuchen durch verschärfte Cross Compliance-Regelungen einer allzu starken Einengung des Fruchtartenspektrums entgegenzuwirken, doch würde sich auch dann nur eine Handvoll von Leitkulturen in der Pflanzenproduktion durchsetzen, und für die Tierhaltung wäre gar nichts erreicht. Etwas günstigere Möglichkeiten bietet die 2. Säule der GAP; dort könnten beispielsweise die gezielte Förderung seltener Arten bzw. Rassen stärker als bisher gefördert bzw. entsprechende Programme neu etabliert werden. In der gegenwärtigen Handhabung der 2. Säule bei der die Programmierung der Maßnahmen letztlich durch die Mitgliedstaaten (bzw. in Deutschland die Bundesländer) erfolgt, greift jedoch auch dieser Ansatz zu kurz, da er zu einer Vielzahl von unkoordinierten und in ihrer Gesamtheit wahrscheinlich unterfinanzierten Aktivitäten führt.

80. Um dem hier diskutierten, ersten Teilproblem der biologischen Vielfalt wirksam und effizient zu begegnen, wird es also erforderlich sein, eine international abgestimmte Strategie zur Förderung eines möglichst breit gefächerten Spektrums von Nutzpflanzen und -rassen zu erarbeiten und die daraus abzuleitenden Maßnahmen verbindlich zu vereinbaren. Dies könnte durchaus in Anlehnung an die Agrarumweltprogramme geschehen, die bisher in der 2. Säule der GAP praktiziert werden, jedoch müsste die Programmierung nicht auf der Ebene der Bundesländer erfolgen, sondern auf EU-Ebene – möglichst eingebunden in weltweit abgestimmte Biodiversitätsstrategien. Zur Finanzierung solcher Maßnahmen können erhebliche Finanzmittel aus dem EU-Haushalt erforderlich werden. Wichtigste Voraussetzung wäre aber zunächst einmal die Entwicklung und Optimierung von Konzepten, in denen Ziele, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen benannt werden. Hier besteht großer Forschungsbedarf.

81. Zum zweiten Teilproblem, dem Biodiversitätsverlust bei wild lebenden Arten: Hier besteht die wesentliche Herausforderung darin, Lebensräume, die für den Fortbestand einheimischer Arten von Bedeutung sind, zu erhalten, zu erweitern oder neu einzurichten. Um hierfür eine wirksame und effiziente Politik etablieren zu können, wäre es von größter Bedeutung, möglichst präzise Einschätzungen (a) über die ökologische Bewertung bestimmter Zielzustände

sowie (b) über das optimale Design von Politikmaßnahmen und institutionellen Arrangements zu gewinnen.

82. Hier klaffen derzeit allerdings noch große Wissenslücken, insofern unterscheidet sich die landschaftsbezogene Biodiversitätspolitik grundlegend von der Klimaschutzpolitik. Die Klimaschutzpolitik ist relativ einfach zu optimieren, da jede Tonne nicht-emittiertes CO<sub>2eq</sub> den gleichen ökologischen Nutzen hat und insoweit die Klimaschutzpolitik konsequent an den CO<sub>2eq</sub>-Minderungskosten der verschiedenen Handlungsoptionen ausgerichtet werden kann. Bei der landschaftsbezogenen Biodiversitätspolitik fehlt eine entsprechende Richtschnur, was die Ausrichtung einer zielgerichteten Politik erheblich erschwert. Folgende Fragen, die sich derzeit nicht verlässlich beantworten lassen, veranschaulichen dies exemplarisch: Wie viele Flächen müssten „ökologisiert“ werden, um den „agrarbedingten“ Artenrückgang in Deutschland zu stoppen, und in welcher räumlichen Verteilung und Vernetzung? Welche Arten sind unter Nachhaltigkeitsaspekten besonders wichtig und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die thematische Schwerpunktlegung in der Biodiversitätspolitik Deutschlands? Wo sollte mehr und wo sollte weniger Geld für die Sicherung von Biotopflächen „investiert“ werden (national, international)? Mit welchen Politikmaßnahmen lassen sich die konkretisierten Ziele effizient erreichen?

83. Die Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung gibt hier zwar Teilantworten, die auch die landwirtschaftliche Flächennutzung betreffen, und eindeutige Verpflichtungen resultieren auch aus der Erhaltung von Natura2000-Gebieten, in denen Landwirtschaftsflächen eine wichtige Rolle spielen und deren Erhalt aus Mitteln der 2. Säule gefördert werden kann. Insgesamt spricht aber vieles dafür, zunächst einmal einen nicht unerheblichen Teil der für die Biodiversität vorgesehenen Finanzmittel für eine nachhaltige Verbesserung der wissenschaftlichen Grundlagen zu nutzen, auf denen dann später eine möglichst zielgerichtete Politik aufgebaut werden soll. Hier geht es

- erstens um die Etablierung langfristiger Monitoringsysteme (analog zur Bodenzustandserhebung, Klimagasberichterstattung etc.), um die Entwicklung der Biodiversität im Zeitablauf verlässlich zu erfassen,
- zweitens um ein langlebiges Forschungsprogramm, mit dem der Einfluss bestimmter Biodiversitäts-Strategien auf die biologische Vielfalt und den ökologischen Gesamtwert der Landschaften möglichst systematisch erforscht wird,
- drittens um Forschungsprogramme, mit deren Hilfe die Funktion der Biodiversität und damit der gesellschaftliche Nutzen verschiedener Zielzustände der Biodiversität zumindest in ungefähren Größenordnungen quantifiziert werden kann und effiziente Maßnahmen und institutionelle Arrangements zur Umsetzung von Biodiversitätsstrategien untersucht werden.

84. Da entsprechende Grundlagen derzeit noch weitgehend fehlen, zugleich aber die Bedrohungslage als gravierend eingeschätzt wird, hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) jüngst vorgeschlagen, in der kommenden GAP-Reform die Direktzahlungen an deutlich verschärfte Cross Compliance-Vorschriften zu binden. Mit dieser Maßnahme sollen bis zu 10 % der Agrarflächen zu ökologischen Vorrangflächen entwickelt werden. Auf Einzel-



heiten des Vorschlags und damit verbundene noch offene Fragen soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Grundsätzlich ist jedoch nach Auffassung des Beirats zu kritisieren, dass der Vorschlag des SRU den unterschiedlichen Werten der Agrarflächen nicht ausreichend Rechnung trägt. Nach Auffassung des Beirats ist es nicht sinnvoll, auf landwirtschaftlichen Gunststandorten ebenso viel Fläche zu „ökologisieren“ wie auf weniger fruchtbaren Standorten. Bei der Auswahl der Flächen sollte eine regionale Differenzierung nach Maßgabe der naturschutzfachlichen und der agrarwirtschaftlichen Bedeutung vorgenommen werden.

85. Der Beirat hielte es für besser, für die landschaftsbezogene Biodiversitätspolitik grundsätzlich den Politikansatz beizubehalten, der sich in den vergangenen Jahrzehnten im Vertragsnaturschutz bewährt hat. Das Politikfeld müsste allerdings finanziell wesentlich besser ausgestattet werden, um in effizienter Weise zusätzliche Flächen zugunsten der Biodiversitätsziele zu mobilisieren und die bereits bestehenden Aktivitäten auszubauen und inhaltlich weiterzuentwickeln. Hier geht es vor allem um Maßnahmen zum Erhalt und zur Pflege extensiver Flächen und Landschaften, um die Biotopvernetzung (u. a. Pflege und Erhalt der Natura2000-Flächen) und um die Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes und der Agrarumweltprogramme. Bezüglich einiger Biodiversitätsziele ist zu prüfen, wie der ökologische Nutzen und die Effizienz der Maßnahmen durch eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Ebenen (von der Kommune bis zur EU) erhöht werden kann.

86. Für die verbesserte finanzielle Ausstattung könnte ein Teil der Mittel, die derzeit in die Direktzahlungen fließen, herangezogen werden. Die für die Biodiversität verantwortlichen Gremien müssten dann nach Maßgabe (a) des ökologischen Nutzens und (b) der jeweiligen Opportunitätskosten entscheiden, welche Flächen sie für welche Maßnahmen unter Vertrag nehmen. Um eine hinreichende Akzeptanz bei Landwirten zu erreichen, ist – anders als es derzeit bei den Agrarumweltprogrammen in der 2. Säule gehandhabt wird – eine Anreizkomponente unbedingt erforderlich. Dies könnte auch erreicht werden, indem verstärkt auf das Instrument der Ausschreibungen zurückgegriffen würde.

87. Diese umweltpolitische Stoßrichtung hat im Vergleich zum SRU-Vorschlag den Vorteil, dass fallweise Nutzen und Kosten der Optionen gegeneinander abgewogen werden und jene Flächen, die für die landwirtschaftliche Produktion besonders wertvoll sind, vermutlich nur in gut begründeten Ausnahmefällen aus der Produktion genommen werden. Ein zweiter Vorteil dieses Konzepts: Die zuständigen Gremien können die konkreten Maßnahmen vor Ort so ausgestalten, dass ein möglichst gut vernetztes Biotopverbundsystem entsteht. Dieses Ergebnis dürfte aus ökologischer Sicht zielführender sein als wenn jeder Landwirt einen bestimmten Anteil seiner Betriebsfläche „ökologisieren“ müsste und über die Auswahl dieser Flächen selbst entscheiden könnte.

### **c) Entwicklung ländlicher Räume**

88. Es gibt in Deutschland und in der EU viele ländliche Regionen, die sich in den vergangenen Jahrzehnten ausgesprochen positiv entwickelt haben und um deren Zukunft sich die

Politik keine allzu großen Sorgen machen muss. Auf der anderen Seite gibt es aber auch zahlreiche ländliche Regionen, deren wirtschaftliche und soziale Zukunft akut gefährdet ist.

89. Diese ländlichen Problemregionen sind oftmals durch ein Geburtendefizit und durch Abwanderung insbesondere junger, häufig überdurchschnittlich qualifizierter Einwohner gekennzeichnet. In vielen dieser Regionen ist zu erwarten, dass sich die Probleme im Zuge des demografischen Wandels zum Teil dramatisch verschärfen werden. In einer Abwärts-spirale, bei der die Verringerung der regionalen Wirtschaftskraft zu einer Verschlechterung der regionalen Lebensbedingungen führt, die dann wiederum eine weitere Abwanderung von Leistungsträgern auslöst mit weiteren negativen Folgen für die regionale Wirtschaftskraft, lässt sich eine Trendwende nur äußerst schwierig herbeiführen.

90. Die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ist gegenwärtig der einzige Politikbereich, der die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen führt. Zwar haben auch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen Auswirkungen auf ländliche Räume, die möglicherweise sogar größer sind als die der 2. Säule der GAP, doch gibt es in jenen anderen Politikbereichen keinen Ansatz, der eine umfassende Strategiebildung für die ländliche Entwicklung beinhaltet.

91. Dass die 2. Säule der GAP in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung als Politik zur Entwicklung ländlicher Räume bezeichnet wird, ist insofern irreführend, als die hier verankerten Politikmaßnahmen sich schwerpunktmäßig nur auf einen einzigen Wirtschaftssektor der ländlichen Räume beziehen, nämlich den Agrarsektor. Die 2. Säule enthält derzeit Maßnahmen zur spezifischen Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors (Agrarstrukturpolitik; Schwerpunkt 1 der Programme zur ländlichen Entwicklung), Maßnahmen zur Förderung öffentlicher Güter, insbesondere Leistungen beim Umwelt- und Ressourcenschutz (Agrarumweltpolitik; Schwerpunkt 2) sowie über den Agrarsektor hinausgehende, regional ausgerichtete Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (Politik für die ländlichen Räume im eigentlichen Sinne; Schwerpunkt 3).

92. Zum ersten Schwerpunkt (Agrarstrukturpolitik) stellt der Beirat fest, dass eine flächen-deckend angebotene, sektorspezifisch ausgerichtete Strukturpolitik, wie sie bisher in diesem Politikbereich betrieben wird, allenfalls befristet zur Unterstützung besonderer Übergangs- und Anpassungsprozesse sinnvoll ist. Anstelle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sollte eine Innovationsförderung etabliert werden (vgl. Kapitel 3.2). Diese Maßnahme sollte auf Ebene der Mitgliedstaaten programmiert werden und nicht, wie es derzeit in Deutschland bei der Investitionsförderung der Fall ist, auf Ebene der Bundesländer. Die Auswahl der teilnehmenden Betriebe sollte unter dem Aspekt des erwarteten Erkenntniszuwachses bezüglich der geplanten Innovation erfolgen und nicht unter dem Aspekt der einzelbetrieblichen Entwicklung des Antragstellers. Daher sollte die Maßnahme auch nicht der ländlichen Entwicklungspolitik zugerechnet werden, sondern der (gewandelten) sektoralen Strukturpolitik. Eine ganz andere Empfehlung ergibt sich für die Flurbereinigung. Diese Maßnahme gehört grundsätzlich in den Katalog der Förderungsoptionen der ländlichen Entwicklungspolitik. Ob diese Maßnahme allerdings im konkreten Fall realisiert werden soll oder nicht, sollten die für die ländliche Entwicklung zuständigen Entscheidungsträger vor Ort entscheiden. Sie sollten dabei ihre verfügbaren Handlungsoptionen zur ländlichen Entwicklung sektorübergreifend

bewerten, sodass die Flurbereinigung faktisch in einen intraregionalen, aber sektorübergreifenden Wettbewerb um die knappen Mittel der ländlichen Entwicklungspolitik gestellt würde.

93. Der zweite Schwerpunkt (Maßnahmen zur Förderung öffentlicher Güter und Leistungen beim Umwelt- und Ressourcenschutz) beinhaltet staatliche Aufgaben, die von Dauer sind. Allerdings haben die obigen Ausführungen zum Klimawandel und zur biologischen Vielfalt gezeigt, dass die hier liegenden Herausforderungen mit einer 2. Säule-Politik in der gegenwärtigen Form nur teilweise bewältigt werden können. Teilweise sind international abgestimmte Handlungskonzepte erforderlich, sodass ein Politikansatz, bei dem sich die Bundesländer aus einem breiten Spektrum „angebotener“ Maßnahmen ihre jeweiligen Favoriten herauspicken, nicht zu einem konsistenten Lösungskonzept für das Biodiversitäts- oder das Klimaschutzproblem führen wird. Zumindest in diesen Fällen ist es nicht gerechtfertigt, die Maßnahmen als Teil der ländlichen Entwicklungspolitik zu bezeichnen und zu programmieren. Es handelt sich hier faktisch um umweltpolitische Maßnahmen, bei denen die Entscheidungsträger zu prüfen haben, wie sie bei gegebenem Budget eine möglichst große Menge an „öffentlichen Gütern“ erwerben, d. h. das angestrebte Umweltziel bestmöglich erreichen können. Die Ausgleichszulage ist in der derzeitigen Förderperiode ebenfalls ein finanziell wichtiges Instrument in diesem Schwerpunkt. Der Beirat hält dieses Instrument für grundsätzlich sinnvoll, um die Offenhaltung bestimmter benachteiligter Gebiete sicherzustellen (vgl. Tz. 29).

94. Die gesellschaftliche Bedeutung des dritten Schwerpunkts (Politik für den ländlichen Raum im eigentlichen Sinne) wird nach Einschätzung des Beirates zukünftig zunehmen. Ob es jedoch für die Entwicklung der ländlichen Problemregionen ausreichend wäre, die gegenwärtigen Politikstrukturen beizubehalten und nur die finanzielle Ausstattung dieses dritten Schwerpunktes der 2. Säule massiv aufzustocken, ist nach Auffassung des Beirates zweifelhaft.

95. Um zu einer vollwertigen Politik für ländliche Problemregionen werden zu können, müsste die Grundstruktur des Politikansatzes verändert werden. Die für die ländliche Entwicklung verantwortlichen politischen Entscheidungsträger müssen die Möglichkeit haben, den Mitteleinsatz (a) räumlich zu fokussieren und (b) inhaltlich frei zu gestalten, damit sie die Mittel bestmöglich zur Beseitigung der erkannten Schwachstellen einsetzen können. Beides ist unter den Bedingungen der ELER-Verordnung nur eingeschränkt möglich. In Deutschland kommt hinzu, dass von den bereits bestehenden Möglichkeiten zur Fokussierung auf ländliche Problemregionen und zur sektorübergreifenden Ausrichtung nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht wird.

96. Ein weiteres gravierendes Hindernis für eine erfolgreiche ländliche Entwicklungspolitik besteht nach Auffassung des Beirates in der Mehrebenenverflechtung. Politiker und Behörden auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind hier gleichermaßen aktiv, und auf all diesen Ebenen sind verschiedene Ressorts (Raumordnung, Landwirtschaft, Wirtschaft, Verkehr usw.) eingebunden. Im Endeffekt führt diese Konstellation zu unklaren Verantwortlichkeiten und Reibungsverlusten. Das begrenzt die Möglichkeiten, Strategien „aus einem Guss“ zu entwickeln, und es führt dazu, dass bei ausbleibendem Erfolg alle Beteiligten ihre Verant-

wortung „kleinreden“ können; im Zweifel wird der Fehler bei der anderen Politikebene oder beim anderen Ressort gesucht.

97. In Anbetracht dieser gravierenden Konstruktionsmängel hat der Beirat bereits in seiner Stellungnahme „Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume“ im Jahre 2006 vorgeschlagen, die Politik für die ländlichen Räume nach 2013 grundlegend zu reformieren. Er bekräftigt seinen damals vorgelegten Reformvorschlag und weist noch einmal auf folgende Eckpunkte hin:

- Abbau der Mehrebenenverflechtung und Stärkung dezentraler Entscheidungsstrukturen, dementsprechende Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der unteren Ebenen
- Verpflichtung der Bundesländer zur Vorlage von schlüssigen und nachprüfbaren Konzepten der Regionalentwicklung, die grundsätzlich sektorübergreifend zu gestalten sind
- Einbeziehung der Belange der ländlichen Entwicklung in die interregionalen Finanzausgleiche
- Beschränkung der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz der EU auf übergeordnete und globale bzw. supranationale Problemstellungen (z. B. Kohäsion, Wettbewerbsaufsicht, Klimapolitik, NATURA 2000)
- Fokussierung der Bundesaufgaben auf den Finanzausgleich, auf das Monitoring der Entwicklung ländlicher Räume und auf bestimmte Evaluierungsaufgaben
- Beendigung der Gemeinschaftsaufgaben Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) und regionale Wirtschaftsförderung (GRW) in der bisherigen Form
- Etablierung einer Programmförderung des Bundes für regionale Entwicklungsprojekte, dabei Mittelvergabe nach Maßgabe (a) der Erreichung von Kohärenzziele innerhalb der jeweiligen Bundesländer und (b) der Qualität der vorgeschlagenen regionalen Projekte.

98. Der dritte Schwerpunkt der 2. Säule der GAP ist derzeit offenkundig nicht in der Lage, einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der großen Entwicklungsprobleme in den ländlichen Problemregionen zu leisten. Befürworter der 1. Säule weisen deshalb darauf hin, dass von den Direktzahlungen möglicherweise größere Impulse für die wirtschaftliche Konsolidierung der ländlichen Regionen ausgehen, insbesondere da diese Zahlungen an Unternehmer fließen, die in den ländlichen Räumen bereits etabliert sind und die Standortbedingungen vor Ort gut kennen. Ein solcher Einkommenstransfer führe möglicherweise zu erfolgreicherem Investitionen und somit zu einer nachhaltigeren Schaffung von Arbeitsplätzen, als das derzeit in vielen 2. Säule-Projekten der Fall sei. Hinzu komme, dass bei der Administration einer großen Zahl von relativ kleinen 2. Säule-Projekten ein hoher Verwaltungsaufwand entstehe. Dieser binde Ressourcen, die ansonsten produktiver für die Entwicklung der 2. Säule eingesetzt werden könnten.

99. Nach Auffassung des Beirats ist diese Argumentation nicht überzeugend. Zwar ist es gerechtfertigt, auf Schwachstellen einiger 2. Säule-Politiken hinzuweisen. Dass jedoch unspezifische und entkoppelte Direktzahlungen, die an alle Landwirte Deutschlands ausbezahlt werden, höhere Arbeitsplatzeffekte in den ländlichen Problemregionen auslösen als

gezielte, regional zugespitzte Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung, erscheint sehr unwahrscheinlich. Der Beirat erinnert daran, dass

- die Direktzahlungen nicht auf die ländlichen Problemregionen fokussiert sind, sondern nach dem Gießkannenprinzip über alle ländlichen (und auch städtischen) Regionen verteilt werden,
- die meisten Unternehmen auch in den ländlichen Problemregionen in nicht-landwirtschaftlichen Sektoren tätig sind,
- die Direktzahlungen zu einem wachsenden Anteil an Grundeigentümer überwältigt werden, von denen viele nicht mehr in ländlichen Regionen wohnen,
- die Lebensqualität in den Problemregionen nicht nur von erhaltenen oder geschaffenen Arbeitsplätzen abhängt, sondern auch von technischen und sozialen Infrastrukturen, und dass die Direktzahlungen hierzu kaum Beiträge leisten.

100. Der Beirat bekräftigt deshalb noch einmal seine Einschätzung, dass ein sektoral ausgerichteter Politikansatz nicht geeignet ist, um die Probleme ländlicher Regionen nachhaltig zu lösen. Er plädiert dafür, territorial ausgerichtete, problemorientierte Strategien zu verfolgen. Diesbezügliche Verantwortlichkeiten sollten neu festgelegt werden. Dies erfordert nach Ansicht des Beirats eine Neukonzipierung der Politik für ländliche Räume.

#### **4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

101. Zwei Jahrzehnte nach der MacSharry-Reform, mit der die Abkehr von der klassischen Markt- und Preispolitik der EU eingeleitet wurde, befindet sich die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) erneut an einem Scheideweg. Im Mittelpunkt der Debatte steht die 1. Säule der GAP, die den größten Teil der Finanzmittel beansprucht. Hier geht es zum einen um die Frage, ob die Liberalisierung der Marktordnungen fortgesetzt werden soll, und zum anderen um die Zukunft der entkoppelten Direktzahlungen: Sollen sie beibehalten, abgebaut, umgebaut oder zur Verstärkung der 2. Säule der GAP verwendet werden?

102. Rückblickend kommt der Beirat zu der Einschätzung, dass die GAP-Reformen der vergangenen zwei Jahrzehnte grundsätzlich positiv zu beurteilen sind. Viele Fehlentwicklungen der zuvor betriebenen Markt- und Preispolitik gehören inzwischen der Vergangenheit an, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors wurde verbessert, und mit der Einführung einer 2. Säule wurden zielgerichtete Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlich erwünschter Aktivitäten etabliert.

103. Unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise wird derzeit weltweit darüber diskutiert, wie man die globalisierte Marktwirtschaft wirksam und effizient regulieren kann. Diese Diskussion ist nach Auffassung des Beirats wichtig, denn ein marktwirtschaftliches System benötigt Leitplanken, die erforderlichenfalls neuen Erkenntnissen anzupassen sind. Die jüngst gewonnenen Erfahrungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise rechtfertigen aber keine Renaissance der früheren Marktregulierungen der GAP oder vergleichbarer Eingriffe des Staates in einzelne Produktmärkte. Im Gegenteil: Für die relativ schnelle Überwindung der

Krise war es sehr hilfreich, dass es – anders als in den 1920er-Jahren – nur in Ausnahmefällen zu protektionistischen Anpassungsmaßnahmen einzelner Staaten gekommen ist.

104. Der Beirat empfiehlt, den marktorientierten Kurs der EU-Agrarpolitik auch in der Zukunft grundsätzlich beizubehalten. Für die anstehende GAP-Reform ist insbesondere zu fordern, dass die Direktzahlungen vollständig von der Produktion entkoppelt werden, d. h. auch bei jenen Produkten und in jenen Mitgliedstaaten, wo dies bisher noch nicht der Fall ist. Außerdem sollten die noch verbliebenen Produktionsquoten schrittweise abgeschafft werden.

105. Die anfangs „Preisausgleichszahlungen“ genannten Zahlungen der 1. Säule der GAP wurden ursprünglich eingeführt, um die negativen Einkommenswirkungen des fundamentalen Politikwechsels in den 1990er-Jahren auszugleichen. Da das Argument „Ausgleich für Politikwechsel“ nicht geeignet ist, um Zahlungen zugunsten einer bestimmten Personengruppe auf Dauer zu legitimieren, wurden im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte verschiedene neue Begründungen für die Direktzahlungen formuliert. Im Zuge dieser Entwicklung wurde auch Cross Compliance eingeführt, wodurch die Zahlungen an die Einhaltung bestimmter Regelungen des Fachrechts (z. B. im Umweltbereich) und einiger weniger darüber hinausgehender Auflagen geknüpft wurden.

106. Wie das vorliegende Gutachten zeigt, stehen die so entstandenen Direktzahlungen argumentativ auf einem brüchigen Fundament:

- Das Argument, die Zahlungen seien für die dauerhafte Aufrechterhaltung einer rentablen Landwirtschaft erforderlich, ist nicht überzeugend. In den meisten Regionen würde die Landwirtschaft auch bei einem schrittweisen Rückbau der Direktzahlungen fortgeführt werden, und für Regionen, in denen dies nicht der Fall wäre, steht in der 2. Säule der GAP die Ausgleichszulage zur Verfügung, die ggf. aufgestockt werden könnte.
- Das Argument, die Zahlungen seien ein notwendiges Entgelt für die öffentlichen Güter, welche von der Landwirtschaft erzeugt werden, ist ebenfalls nicht überzeugend. Zwar ist unstrittig, dass die Landwirtschaft viele öffentliche Güter erzeugt. Diese müssten von der Gesellschaft jedoch nur dann „honoriert“ werden, wenn sie knapp wären, d. h. ansonsten nicht hervorgebracht würden. Zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich Landwirtschaft und ländliche Räume leisten die Zahlungen derzeit kaum Zielbeiträge.

107. An dieser Stelle setzt das Gutachten an, indem es die Frage nach den Herausforderungen für die Agrarpolitik vertieft. Exemplarisch werden dabei folgende Themen angesprochen: Welternährung, Lebensmittelsicherheit, Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Agrarwirtschaft, Minderung der Treibhausgase, Anpassung an den Klimawandel, Sicherung der biologischen Vielfalt, Entwicklungsperspektiven für ländliche Problemregionen.

108. Die hierzu erwogenen Argumente führen zu folgenden Ergebnissen und Einschätzungen:

- Bei den genannten Themen bzw. Politikfeldern handelt es sich nach Auffassung des Beirats keineswegs um „Luxusthemen“ oder um „Alibi-Argumente“, mit denen die Fortexis-

tenz einer protektionistischen Agrarpolitik in anderem Gewand herbeigeredet werden soll, sondern sie betreffen wichtige Zukunftsfragen der Menschheit.

- Das Kernproblem der derzeitigen Diskussion über die Zukunft der GAP besteht darin, dass die genannten Themen von vielen nur als Stichworte genutzt werden, um die Bedeutung der Agrarpolitik zu legitimieren, dass aber die politischen Instrumente, für die die EU-Agrarfinanzmittel dann konkret verwendet werden sollen, nur sehr begrenzt geeignet sind, um die großen Herausforderungen auch tatsächlich bewältigen zu können.
- Die Kritik an den Direktzahlungen ist berechtigt. Doch muss ebenso klar festgestellt werden, dass ein Abbau der Direktzahlungen – für sich genommen – keine Zielbeiträge für die Bewältigung der Herausforderungen leistet, sondern zunächst einmal nur zur Freistellung einer Finanzmasse führt, die zielgerichteter eingesetzt werden könnte.
- Für solche zielgerichteten Maßnahmen wurde in den 1990er-Jahren die 2. Säule der GAP geschaffen. Eine nähere Analyse zeigt allerdings, dass ein einfacher Mitteltransfer von der 1. in die 2. Säule nur für Teilprobleme sinnvoll wäre, aber insgesamt zu keiner zufriedenstellenden Lösung führen würde. Dieses enttäuschende Ergebnis hat mehrere Ursachen:
  - o Erstens erfordern einige der Herausforderungen zentrale Lösungsstrategien, sodass der heute praktizierte dezentrale Politikansatz der 2. Säule in diesen Fällen nicht geeignet ist.
  - o Zweitens hat sich bei der Handhabung der 2. Säule in Deutschland gezeigt, dass auch dort, wo eine bundeseinheitliche Strategie sachlich geboten wäre, dies durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erschwert wird.
  - o Drittens wird die Wirksamkeit der Politikmaßnahmen für die über den Agrarsektor hinausgehende Entwicklung ländlicher Räume dadurch behindert, dass in vielen Teilen der 2. Säule eine andere Zielsetzung besteht und daher eine Fokussierung auf agrarsektorale Maßnahmen vorherrscht. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ländlicher Räume erfordert dagegen sektorübergreifende Konzepte.
  - o Viertens hat sich in der Praxis gezeigt, dass das Prinzip der Kofinanzierung neben den bekannten Vorteilen auch gravierende Nachteile mit sich bringt: Zum einen setzt die anteilige EU-Finanzierung Anreize zur Programmierung von (bekannten) Maßnahmen, die einen planmäßigen „Mittelabfluss“ gewährleisten und das Anlastungsrisiko gering hält. Dies geht zulasten innovativer Maßnahmen. Zum anderen stößt die anteilige nationale Finanzierung zum Teil an Grenzen der Finanzierbarkeit in den nationalen Budgets, sodass insbesondere in den besonders bedürftigen Regionen der Aufbau nachhaltiger Entwicklungskonzepte schwierig ist.
- Vor diesem Hintergrund wird nun bisweilen der Vorschlag unterbreitet, die derzeitigen und künftigen Herausforderungen durch einen modifizierten 1. Säule-Ansatz anzusteuern. Dieser Weg ist jedoch nicht Erfolg versprechend, solange die 1. Säule nach dem Grundsatz „flächendeckende Gewährung einzelbetrieblicher Zahlungen an alle Landwirte“ konzipiert wird. Das System der Direktzahlungen wurde für einen ganz speziellen Zweck etabliert (Abfederung eines Politikwechsels), und es ist – selbst mit größeren

Umbaumaßnahmen – nur sehr begrenzt geeignet, um damit nun eine Vielzahl ganz anderer Probleme zu lösen.

109. Die stichwortartige Zusammenfassung der im vorliegenden Gutachten angesprochenen Herausforderungen und der jeweils geeigneten agrarpolitischen Ansatzstellen (siehe Kasten) zeigt noch einmal die große Vielfalt der erforderlichen Maßnahmen. Viele dieser Maßnahmen lassen sich nicht in das Schema „Politik offeriert Fördermöglichkeiten, Unternehmen und Kommunen entscheiden über Mitwirkung“ der 2. Säule einpassen, sondern erfordern Aktionspläne, die je nach Politikfeld auf unterschiedlichen Politikebenen (EU, Bund, Land, Kommunen) anzusiedeln wären. Ein Gutteil der Maßnahmen ist nicht der Agrarpolitik im engeren Sinne zuzuordnen, sodass hier noch näher zu prüfen ist, in welcher (ggf. übergreifenden) Ressortzuständigkeit sie angesiedelt werden müssen.

110. Als Fazit aus diesen Überlegungen ist festzuhalten: Es wird nicht ausreichen, sich mit kleineren Modifikationen der EU-Agrarpolitik zu begnügen, Finanzmittel zwischen den beiden Säulen der GAP hin- und herzuschieben und/oder über eine Zusammenlegung der Säulen (oder Teilen davon) nachzudenken. Es ist vielmehr erforderlich, eine grundlegend andere Architektur der Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume zu entwickeln.

111. Diese Veränderung muss mit einem neuen Leitbild beginnen. Nach Auffassung des Beirats sollte sich eine moderne Agrarpolitik nicht länger als Schutz- oder Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor verstehen, sondern als gestaltende Politik für eine wettbewerbsfähige Land- und Ernährungswirtschaft, welche in übergreifende Politikfelder wie Naturschutzpolitik, Klimapolitik, Energiepolitik, Technologiepolitik, Tierschutzpolitik, Verbraucherpolitik, Welternährungspolitik sowie in eine neu zu gestaltende Politik für ländliche Räume einzubetten ist.

112. Wie hoch der Mittelbedarf für eine derartige moderne Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume sein wird, lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht bestimmen, denn dies setzt voraus, dass zunächst Ziele, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen vereinbart werden. Es ist durchaus möglich, dass mehr Finanzmittel benötigt werden als derzeit in der GAP eingesetzt werden, denn es handelt sich um öffentliche Güter von hoher gesellschaftlicher Bedeutung. Auch diese Betrachtung zeigt: Die derzeit stattfindende Politikdebatte darüber, wie hoch die Direktzahlungen für die Landwirte sein sollen bzw. welche Kürzung der Direktzahlungen ihnen zugemutet werden kann, geht an den eigentlichen Herausforderungen im Politikfeld Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume völlig vorbei.



## **Politische Herausforderungen und vorgeschlagene Maßnahmen (Auswahl)**

### **Sicherung der Welternährung**

- Nachhaltige Steigerung der agrarischen Produktivität und Effizienz
- Entwicklung standortgerechter Lösungen vor allem in und für Entwicklungsländer
- Verstärktes entwicklungspolitisches Engagement der EU-Agrarforschung

### **Ernährung, Lebensmittelsicherheit und -qualität**

- Initiativen für gesunde Ernährung
- Förderung der Qualitätsproduktion
- Stufenübergreifender Informationsaustausch in der Lebensmittelkette
- Verbesserung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen

### **Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrar- und Ernährungssektors**

- Datendokumentation und stufenübergreifende Rückverfolgbarkeit
- Förderung der Qualitätsproduktion
- Verbesserte Exportförderung (aber keine Exportsubventionen)
- Beseitigung der Defizite in der angewandten Agrarforschung
- Ersatz der Investitionsförderung durch Innovationsförderung

### **Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken**

- Konzepte für eine verstärkte Nutzung von Warenterminmärkten
- Prüfung verschiedener Möglichkeiten zur Abfederung von Dürreschäden

### **Anpassung an den Klimawandel**

- Verbesserung der Prognosesysteme
- Förderung produktionstechnischer Anpassungen
- Förderung überbetrieblicher Investitionsmaßnahmen
- evtl. Unterstützung von Versicherungslösungen.

### **Verringerung der Emissionen aus der Landwirtschaft**

- Entwicklung und Erprobung emissionsarmer Produktionstechniken und -konzepte
- Evaluierung der Düngeverordnung mit dem Ziel, N-Überschüsse wirksamer zu begrenzen
- Strukturpolitische Maßnahmen zur Verringerung regionaler N-Überschüsse
- Emissionsreduzierende Nutzungskonzepte für landwirtschaftlich genutzte Moorflächen
- Besondere Schutzmaßnahmen für Feuchtgrünland auf organischen Böden

### **Erhaltung der biologischen Vielfalt**

- International abgestimmtes Programm für die Nutzarten- und -rassenvielfalt
- Monitoring- und Forschungskonzepte zur Biodiversität in Agrarlandschaften
- Ausbau des Vertragsnaturschutzes zur Etablierung eines Biotopverbunds,
- Erhalt und Pflege des Extensivgrünlandes
- Reduzierung der flächenhaften Eutrophierung durch Nährstoffeinträge

### **Entwicklung ländlicher Räume**

- Eindeutige Verantwortlichkeit und gestärkte Mittelausstattung der Bundesländer
- Fokus von Bund und EU auf Finanzausgleich, Monitoring, Evaluierung
- Ergänzende Programmförderung des Bundes (sektorübergreifend, kompetitiv)

113. Eine Umschichtung von EU-Finanzmitteln aus dem hier diskutierten Politikbereich „Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“ in andere Politikbereiche kann nicht sinnvoll mit dem Argument begründet werden, der (relativ hohe) Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt stehe in keinem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des (relativ kleinen) Agrarsektors. Diese Argumentation verkennt nämlich, dass die jetzige Ausgabenstruktur des EU-Haushalts in erster Linie ein Spiegelbild des Grades der „Vergemeinschaftung“ von Politikbereichen in der EU ist. Die Agrarausgaben (im weiteren Sinne, einschließlich Ernährung und ländliche Räume) haben vor allem deshalb einen so hohen Anteil am EU-Haushalt, weil die Agrarpolitik primär durch die EU finanziert wird, während die Finanzierung vieler anderer Politikbereiche auf der Ebene der Mitgliedstaaten belassen wurde. Eine Umschichtung von EU-Agrarausgaben zugunsten anderer EU-Politikbereiche (z. B. Forschungspolitik) lässt sich also mit dieser Argumentation nicht rechtfertigen. Im Übrigen wäre es nach Auffassung des Beirats durchaus angebracht, die Effizienz der anderen EU-Politikbereiche und die Frage, auf welcher Ebene (EU, Bund, Land) diese sachgerecht angesiedelt werden sollten, einer ebenso kritischen Analyse zu unterziehen wie dies der Beirat hier für die Agrarpolitik vorgenommen hat. Gegebenenfalls würde dies zu der Empfehlung führen, die Finanzausstattung der EU-Ebene insgesamt abzusenken und die dadurch eingesparten Beiträge den Mitgliedstaaten bzw. ihren Bürgern zu belassen.

114. Es wäre unrealistisch, eine derartig tief greifende Neukonzipierung der Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, wie sie der Beirat mit diesem Gutachten anstoßen möchte, in nur zwei Jahren beschließen und in die Tat umsetzen zu wollen. Die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse in der EU erfordern einen deutlich größeren zeitlichen Vorlauf. Welche Schlussfolgerung lassen sich daraus im Hinblick auf die bevorstehenden Entscheidungen für die Politikperiode 2014 bis 2020 ziehen?

- Die kommende Politikperiode sollte als Übergangsperiode auf dem Weg von einer primär schutzorientierten zu einer primär gestaltungsorientierten Agrarpolitik konzipiert werden. Im Zuge der anstehenden Reformbeschlüsse sollten die Schwächen des Instruments „Direktzahlungen“, aber auch die Notwendigkeit von Übergangszeiträumen bis zur Implementierung einer modernen Politik offensiv angesprochen werden.
- Die EU-Kommission sollte beauftragt werden, ein umfassendes Konzept für eine grundlegende Neuregelung des gesamten Politikfelds zu erarbeiten. Diese Neuregelung sollte beginnen mit einer Halbzeitbewertung 2017/2018 und spätestens 2020 in Kraft treten. Hierbei geht es zum einen darum, für die politischen Ziele und Instrumente eine überzeugende Interventionslogik zu etablieren (welche Ziele sollen erreicht werden, welche Mittel sind dafür am besten geeignet?), zum anderen ist grundlegend zu überprüfen, welches Politikfeld auf welcher politischen Ebene (EU, Mitgliedstaaten, Regionen) anzusiedeln ist. Mehrfachzuständigkeiten sowie ineffiziente Mehrebenenverflechtungen sollten dabei so weit wie möglich beseitigt werden.
- Für den Planungszeitraum 2014 bis 2020 sollte eine schrittweise Reduzierung der Direktzahlungen beschlossen werden, und im Gegenzug sollte eine finanzielle Aufstockung oder Neukonzipierung von Politikmaßnahmen erfolgen, mit denen der Agrar- und Ernährungssektor und die ländlichen Räume zielgerichtet auf künftige Herausforderungen vorbereitet werden.

- In der Mitte der nächsten Politikperiode sollte geprüft werden, ob der beschlossene Abbaupfad unverändert beibehalten wird oder im Lichte der bis dahin eventuell eingetretenen Änderungen wichtiger Rahmenbedingungen (z. B. Agrarmarktentwicklungen) anzupassen ist. Grundsätzlich sollten die Reduktionsziele bis 2020 aber bereits jetzt festgelegt werden. Wenn die Höhe der Direktzahlungen nur bis zur Mitte der nächsten Politikperiode festgesetzt würde, ginge hiervon ein falsches Signal an die Landwirte und die Bodeneigentümer aus, was langfristiges Planen erschwert.
- Da sich die interregionalen Unterschiede in der Höhe der Direktzahlungen im Zeitablauf immer weniger rechtfertigen lassen, sollte die Politik eine schrittweise Angleichung der flächenbezogenen Zahlungen ins Auge fassen. Dies wird insbesondere dann unausweichlich, wenn die Politik diese Zahlungen – entgegen des Beiratsvotums – längerfristig aufrechterhalten will.
- Die Direktzahlungen sollten in allen Mitgliedstaaten der EU und bei allen Marktordnungsprodukten vollständig von der Produktion entkoppelt werden.
- Es sollte den Mitgliedstaaten freigestellt sein, die Verteilung der entkoppelten Direktzahlungen nachzujustieren, um z. B. den Übergang von historisch bedingten zu landesweit einheitlichen Zahlungsansprüchen zu vollziehen.
- Mit dem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen würde die Cross Compliance-Regelung zunehmend obsolet. Vollzugsdefiziten bei den unter Cross Compliance fallenden fachrechtlichen Regelungen sollten durch eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Fachrecht und der Kontrollen entgegengewirkt werden.
- Sofern finanzielle Kürzungen in der kommenden Politikperiode unvermeidbar sind, sollten diese zulasten der 1. Säule und nicht zulasten der 2. Säule gehen. In der 2. Säule der GAP sollten die Mitgliedstaaten noch freier als bisher entscheiden können, welchen Teil der Mittel sie welchen Maßnahmen zuordnen wollen. Vorgaben der EU für eine Mindestausstattung der einzelnen Schwerpunkte sollten entfallen. Sie sind fachlich nicht sinnvoll, solange sie nicht mit inhaltlich fundierten Top-down-Strategien verknüpft werden, wie sie der Beirat einfordert.
- Es sollte der Versuch unternommen werden, bereits für die kommende Übergangsperiode die Kofinanzierung neu zu regeln. Die derzeitige Regelung führt dazu, dass die Agrarminister eine hohe politische Präferenz für die 1. Säule der GAP entwickeln, weil sie hier die EU-Mittel erhalten, ohne zusätzliche Mittel aus ihren nationalen Budgets beisteuern zu müssen. Diese Verzerrung zugunsten der 1. Säule behindert die Entwicklung einer stärker zielorientierten, gestalterisch ausgerichteten Agrarpolitik. Je stärker die Direktzahlungen der 1. Säule mit der Honorierung gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft begründet werden, desto fragwürdiger wird die derzeitige Unterscheidung zwischen einer nicht-kofinanzierten 1. Säule und einer kofinanzierten 2. Säule.
- Bezüglich der Angleichung der Kofinanzierung wäre zu erwägen, eine verpflichtende Kofinanzierung der 1. Säule einzuführen. Diese Option erscheint allerdings angesichts des zu erwartenden Widerstands vieler Mitgliedstaaten unrealistisch. Eine zweite Option wäre, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, in einem weitaus größeren Rahmen Zuschläge zu den Direktzahlungen aus nationalen Haushalten zu geben. Dies

wird derzeit in der Mehrzahl der neuen Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang praktiziert. Eine dritte Option bestünde darin, auch die 2. Säule aus dem EU-Haushalt zu finanzieren mit der Möglichkeit, diese Mittel durch die Mitgliedstaaten zu ergänzen. Der Beirat sieht jedoch bei dieser Option das Risiko, dass durch den Wegfall der nationalen Kofinanzierungsmittel insgesamt weniger Mittel für Maßnahmen der 2. Säule zur Verfügung stehen.

115. Es ist zu erwarten, dass diese zuletzt angesprochenen Diskussionspunkte (Direktzahlungen, 2. Säule, Kofinanzierung) in der politischen Debatte über die GAP nach 2013 dominieren werden, während der Kern des Beiratsvorschlags (grundlegende Neukonzipierung des gesamten Politikbereichs) wieder in Vergessenheit gerät. Deshalb weist der Beirat abschließend noch einmal darauf hin, dass mit dem Hin- und Herschieben von Finanzmitteln zwischen Säulen und Schwerpunkten die großen Herausforderungen, denen sich Landwirtschaft und ländliche Räume ausgesetzt sehen, nicht bewältigt werden können. Die Politikperiode 2014 bis 2020 sollte genutzt werden, um ein neues Leitbild der Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume zu verankern und schrittweise eine dazu passende Verantwortungs-, Maßnahmen- und Finanzarchitektur zu installieren.

## Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik beim BMELV

Berufungsperiode 2009 – 2012

Prof. Prof. Dr. Folkhard **Isermeyer**

(Vorsitzender)

Präsident des Johann Heinrich von Thünen-Instituts

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI)

Prof. Dr. Dr. Annette **Otte**

(stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Landschaftsökologie und Landschaftsplanung

an der Universität Gießen

Prof. Dr. Jürgen **Bauhus**

Waldbau-Institut an der Universität Gießen

Prof. Dr. Olaf **Christen**

Institut für Acker- und Pflanzenbau

an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Stephan **Dabbert**

Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Hohenheim

Prof. Dr. Dr. Matthias **Gauly**

Institut für Tierzucht und Haustiergenetik an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Dr. h.c. Alois **Heißenhuber**

Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus an der Technische Universität

München

Prof. Dr. Jürgen **Heß**

Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften an der Universität Kassel

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter **Kirschke**

Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Agrarpolitik

an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Uwe **Latacz-Lohmann**

Institut für Agrarökonomie an der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Martin **Qaim**

Department for Agricultural Economics and Rural Development

an der Universität Göttingen

Prof. Peter Michael **Schmitz**

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung an der Universität Gießen

Prof. Achim **Spiller**

Institut für Agrarökonomie an der Universität Göttingen

Prof. Albert **Sundrum**

Fachgebiet Tierernährung/Tiergesundheit an der Universität Kassel

Prof. Dr. Peter **Weingarten**

Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen – Instituts

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI)

Geschäftsstelle des Beirats

BMELV, Referat 522

Tel: (0)30 18 529 3206

E-Mail: [522@bmelv.bund.de](mailto:522@bmelv.bund.de)

## **Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik (seit 2003)**

- Vorbereitung auf den "GAP-Gesundheitscheck"  
Stellungnahme, März 2008.
- Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik  
Gutachten, November 2007.
- Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume  
Stellungnahme, Oktober 2006.
- Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts  
November 2005.
- Gutachten zur Zukunft der Nutztierhaltung  
Januar 2005.
- Stellungnahme zum Vorschlag für die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) KOM(2004)490  
Januar 2005.
- Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)  
Juni 2003.