

# Aspekte der Agrarpolitik 2018

Jana Demoustier

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale)

Thomas Herzfeld

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) und  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale)

## 1 Einleitung

Aus dem Blickwinkel des Agrarsektors war das zurückliegende Jahr unter anderem durch die Niederschlagssituation im Frühsommer und Sommer, die Auseinandersetzung über Zölle zwischen den großen Volkswirtschaften und die Diskussion über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) nach 2020 geprägt. Eine Zusammenfassung der Debatten, Ereignisse und dadurch ausgelöster Aktionen im Bereich der Agrarpolitik stellt eine besondere Herausforderung dar. In diesem Beitrag werden daher nur ausgewählte Aspekte vorgestellt und zusammengefasst. Nach einem kurzen Rückblick auf die Entwicklung der globalen Agrarpreise werden Aspekte der internationalen Handelspolitik vor allem aus Sicht der EU präsentiert. Der dritte Abschnitt befasst sich mit den Maßnahmen, die in einigen EU-Mitgliedstaaten als Folge der Dürresituation eingeführt wurden. Die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine GAP nach 2020 werden im vierten Abschnitt

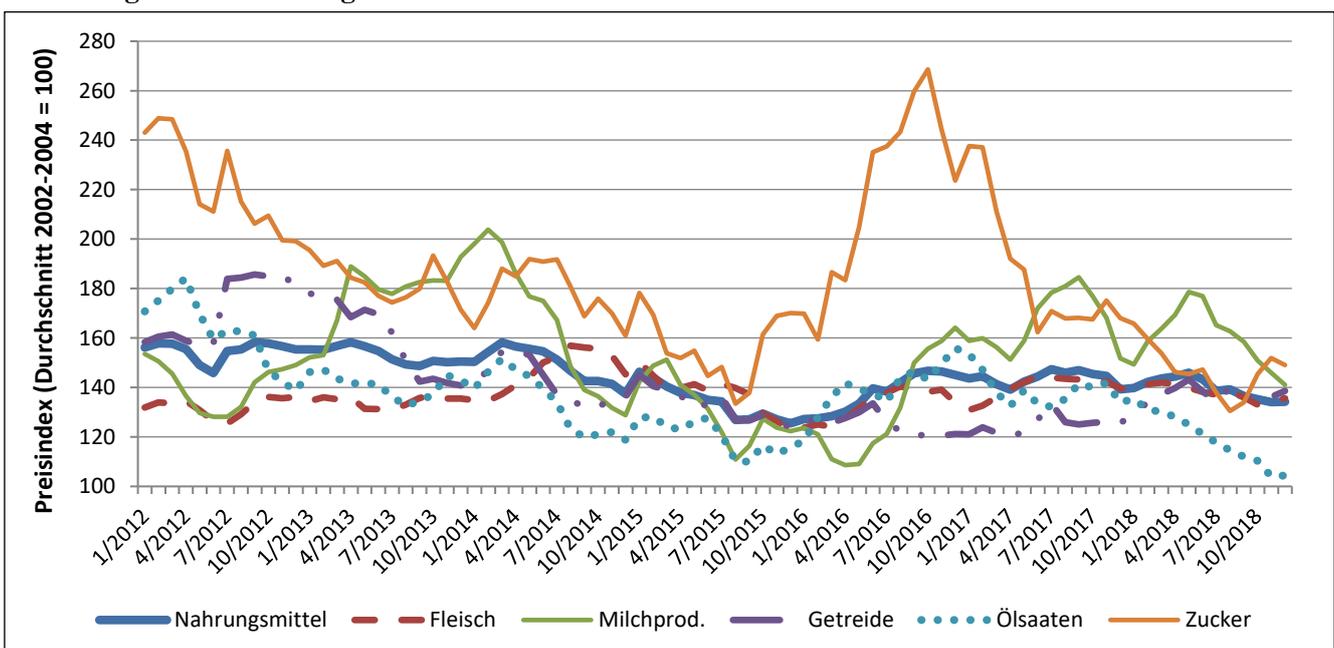
vorgestellt und in Bezug auf einzelne Aspekte vertieft diskutiert.

## 2 Globale Entwicklungen

### 2.1 Entwicklung der internationalen Agrarpreise

Im Vergleich zum Jahresdurchschnitt des Vorjahres sind die Preise für Nahrungsmittel mit Ausnahme der Getreidepreise 2018 gefallen. Gemessen am FAO Food Price Index (FFPI) sind die Preise für Ölsaaten mit 30 Punkten zwischen Dezember 2017 und Dezember 2018 am stärksten gesunken. Damit erreicht der Index seinen niedrigsten Stand seit 2007. Bei den Mittelwerten für die Kalenderjahre ist der Index für Zucker mit 40 Punkten am stärksten gefallen. Der Rückgang der Indizes für Fleisch und Milchprodukte fiel mit 2 bzw. 6 Punkten im Vergleich zum Vorjahr moderater aus (siehe Abbildung 1). Dagegen ist der Index für Getreide im Vergleich der Jahresmittelwerte um 11 Punkte gestiegen.

Abbildung 1. Entwicklung des FAO Food Price Index 2012-2018



Quelle: FAO (2019)

## 2.2 Liberalisierungsbemühungen und Handelskonflikte

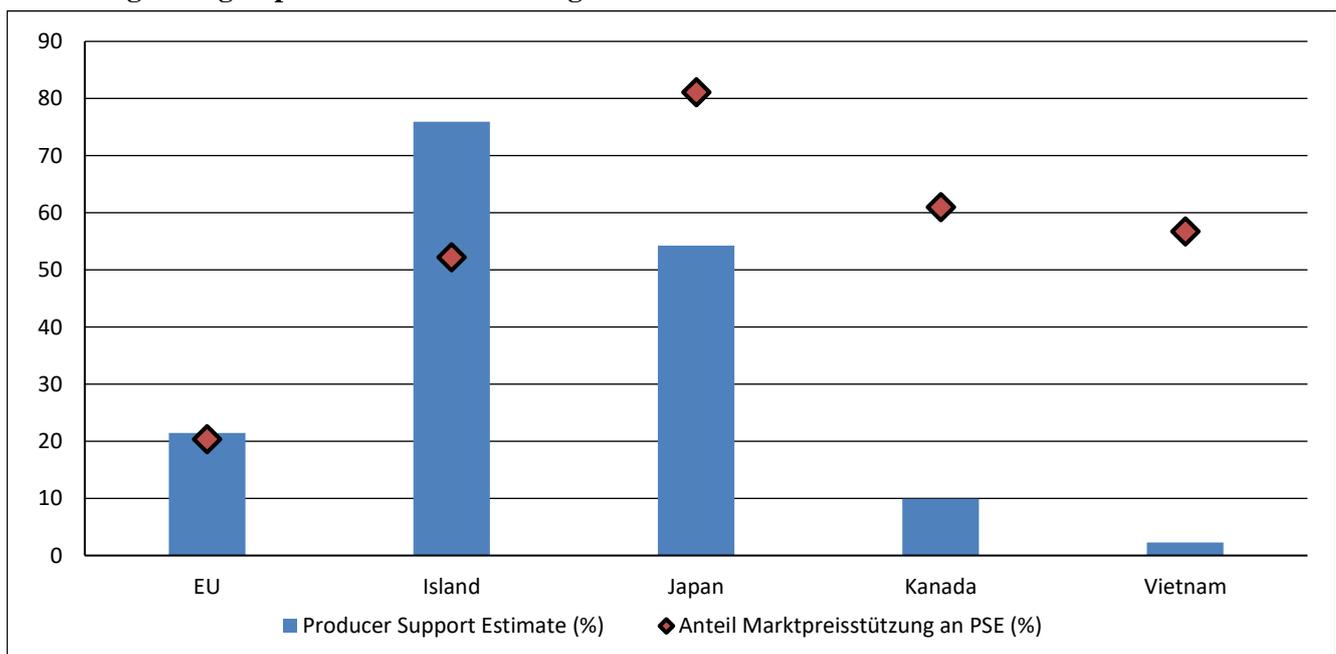
Die Europäische Kommission setzt ihre Strategie der Vereinbarung bilateraler Freihandelsverträge fort. Bedingt durch teilweise lange Verhandlungs-, Zustimmung- und Ratifizierungsverfahren klaffen Zeitpunkte der öffentlichen Wahrnehmung und der tatsächlichen Umsetzung von Vereinbarungen zum Teil weit auseinander. So traten im zurückliegenden Jahr ein Freihandelsabkommen mit Island (Mai 2018) sowie ein Economic Partnership Agreement (Februar 2018) mit sechs Ländern der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) in Kraft (EUROPÄISCHE KOMMISSION, hiernach KOMMISSION, 2018a). Das Freihandelsabkommen mit Japan wurde im Dezember 2018 ratifiziert und wird voraussichtlich im Frühjahr 2019 in Kraft treten (AGRA-EUROPE, 2018a). Das öffentlich stark diskutierte Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) befindet sich immer noch im Ratifizierungsprozess, wird aber seit September 2017 teilweise umgesetzt. Des Weiteren wurde im Juli 2018 eine Einigung über ein Freihandelsabkommen mit Vietnam (EVFTA) erzielt, das aber noch die Zustimmung von Europäischem Rat und Europäischem Parlament vor einer Unterzeichnung erfordert (EP, 2018a).

Trotz einer umfassenden Zollsenkung bzw. der Erhöhung bestehender Einfuhrkontingente auch im Agrarbereich wird in allen Abkommen eine begrenzte Anzahl von sensitiven Produkten definiert, die teilweise oder ganz von Zollsenkungen ausgenommen

sind. So bestehen Ausnahmen im Beispiel Islands für fermentierte Milchprodukte, Eis, bestimmte Joghurtsorten und Fertignahrungsmittel (DEVUYST, 2018a). Insbesondere in Bezug auf Staaten, die ihre Agrarmärkte durch Zölle und Einfuhrkontingente schützen, erhofft sich die EU Vorteile für ihre Agrarausfuhren. Während die Agrarpolitik in Kanada und Vietnam, gemessen am Producer Support Estimate (PSE), einen vergleichsweise kleinen Anteil am Wert der Agrarproduktion ausmacht, liegt der Anteil der Instrumente, die durch die OECD als marktpreisstützend klassifiziert werden, bei über 50 % (siehe Abbildung 2). Im Falle Japans werden sogar rund 80 % des PSE durch marktpreisstützende Instrumente erklärt.

Im ersten Halbjahr 2018 begann die US-Administration, gegenüber verschiedenen Handelspartnern Zölle auf unter anderem Stahl, Aluminium und Autos einzuführen oder deren Einführung anzudrohen. Diese hätten nur über den Umweg der Vorleistungen Auswirkungen auf den Agrarsektor gehabt. Im Gegenzug führte die chinesische Regierung Vergeltungsmaßnahmen mit Zollerhöhung auf unter anderem Soja und andere Agrarprodukte aus den USA ein. Diese Maßnahme resultierte in einer deutlichen Umleitung von Handelsströmen aus Brasilien nach China und US-amerikanischem Soja in die EU. Während in den zurückliegenden Jahren die Exportpreise für Sojabohnen aus Brasilien und den USA stark korrelierten, zeigen die Preisreihen seit Juni 2018 ein divergierendes Verhalten. So sind die Preise für US-Soja relativ stark

Abbildung 2. Agrarpolitische Unterstützung der Landwirtschaft



Quelle: OECD (2018)

gefallen und lagen zum Teil rund ein Fünftel unter dem Preis für Soja aus Brasilien (U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2018).

Eine erste quantitative Abschätzung von TAHERIPOUR UND TYNER (2018) zeigt, dass die Fortsetzung dieses Handelskonfliktes über einen längeren Zeitraum erhebliche finanzielle Konsequenzen für den US-Agrarhandel haben kann. Je nach unterstellten Handelselastizitäten können die Sojaimporte Chinas aus den USA um 48 % bis 91 % zurückgehen. Die Handelsumlenkung durch zunehmende Importe anderer Staaten wird diesen Rückgang nicht ausgleichen und so schätzen die Autoren, dass die Gesamtausfuhren von Soja der USA um ein Viertel sinken können. Dagegen wird nach diesen Schätzungen Brasilien die Exporte nach China stark ausweiten.

### 3 Dürrejahr 2018

Die anhaltende Trockenheit im Frühjahr und Sommer 2018 hat in Deutschland und weiteren EU-Ländern zu geringem Grünlandwachstum und erheblichen Einbußen bei der Getreideernte geführt. Infolgedessen kam es in der Tierhaltung zu Engpässen bei der Versorgung mit Futtermitteln und in einigen Mitgliedstaaten zu vorzeitigen Schlachtungen (KOMMISSION, 2018b).

Auf Forderungen von Mitgliedstaaten und Landwirtschaftsverbänden nach Unterstützung reagierte die EU-Kommission im August (1 und 2) und September (3) mit der Aktivierung folgender Ausnahmeregelungen:

1. Anhebung der Grenzen für Vorauszahlung von Direktzahlungen (von 50 % auf 70 %) und Beihilfen im Rahmen der nationalen bzw. regionalen ELER-Programme (von 75 % auf 85 %) vor dem regulär frühesten Auszahlungszeitpunkt im Oktober;
2. Ausnahmeerlaubnis zur Nutzung von Zwischenfrüchten und Brachflächen, welche im Rahmen Ökologischer Vorrangflächen (ÖFV) bewirtschaftet werden, zur Viehfutternutzung;
3. Weitere Ausnahmen von den geltenden Ökologisierungsanforderungen: Nutzung von Winterkulturen als Zwischenfrüchte, Aussaat von Zwischenfrüchten als Reinkulturen, Verkürzung der Achtwochenfrist für Zwischenfrüchte.

Die Kommission wies darauf hin, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen der geltenden Vorschriften für staatliche Beihilfen sowie im Rahmen ihrer nationalen Programme für die ländliche Entwicklung weitere Möglichkeiten zur Entlastung und Kompensation von

durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung stehen (KOMMISSION, 2018c).

Tabelle 1 listet Kennzahlen zu den Auswirkungen der Dürre auf die Getreideernte und das Grünlandwachstum in den von der Dürre am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten auf. Sie bietet außerdem einen groben Überblick über die Maßnahmen und Instrumente, mit denen Landwirte in den jeweiligen Mitgliedstaaten unterstützt wurden. Aus der Tabelle gehen deutliche Unterschiede in den Risiko- und Krisenmanagementstrategien der Mitgliedstaaten hervor. Im Folgenden werden insbesondere die Ad-hoc-Krisenmaßnahmen verglichen, sodann wird mit Fokus auf Deutschland die Debatte zur Zukunft des Risiko- und Krisenmanagements im Kontext der zunehmenden Häufigkeit von Extremwetterlagen zusammengefasst.

#### 3.1 Krisenmaßnahmen in den betroffenen EU-Mitgliedstaaten

Innerhalb der Gruppe der EU15-Staaten waren Deutschland, Dänemark, Schweden und Finnland durch die extreme Trockenheit im Frühjahr und Sommer 2018 besonders stark betroffen. Den Forderungen der landwirtschaftlichen Interessenvertreter nach staatlicher Unterstützung kamen die jeweiligen Regierungen in unterschiedlichem Maße nach. Umfassende staatliche Ad-hoc-Hilfen wurden in Deutschland und Schweden bereitgestellt. In **Deutschland** entschied das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im August, dass es die Dürre 2018 als Ereignis nationalen Ausmaßes betrachtet, und stellte 170 Mio. Euro für ein Bund-Länder-Programm bereit unter der Bedingung, dass die Bundesländer weitere 170 Mio. Euro beisteuern. Im Rahmen dieses Programmes konnten kleine und mittlere Betriebe<sup>1</sup> einen Zuschuss zur Deckung von bis zu 50 % der durch die Dürre entstandenen Schäden, maximal 500.000 Euro pro Betrieb, beantragen. Die Voraussetzung dafür ist, dass ihr Naturalertrag mindestens 30 % unter dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre liegt und nachweislich der Betrieb in seiner Existenz gefährdet ist. Landwirte konnten darüber hinaus weitere Unterstützung beantragen:

<sup>1</sup> Entsprechend Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 definiert als Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft.

**Tabelle 1. Dürre 2018 – Auswirkungen, Risiko- und Krisenmanagementmaßnahmen in den betroffenen EU-Mitgliedstaaten**

	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Groß-britannien	Irland	Lettland	Litauen	Polen	Schweden	Tschechien
<b>Kennzahlen zu den Auswirkungen</b>												
Getreideernte in t per ha	6,70	6,69	3,33	3,19	7,05	8,00	9,88	3,62	3,82	4,27	5,87	5,26
Abweichung zum Vorjahr	-13,0	-16,0	-13,0	-20,0	0,9	-2,4	0,0	-16,0	-18,0	-8,7	-12,0	-14,0
Abweichung zum mehrjäh-rigen Durchschnitt	-19,0	-13,0	-21,0	-23,0	-2,7	-2,0	-2,8	-24,0	-21,0	-13,0	-16,0	-7,3
Relativer Index der Grünlandproduktivität	< -1,5	< -1,5	0,5 bis <-1,5	(-0,5 bis -1,5)*	(<-1,5)*	-0,5 bis <-1,5	-0,5 bis <-1,5	0,5 bis <-1,5	0,5 bis <-1,5	1,5 bis -1,5*	< -0,5	< -0,5*
Bei diesen Kennzahlen handelt es sich um Prognosen vom 27. August 2018. Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION, JRC MARS Bulletin 26 (8).												
<b>Risikomanagement-Instr.</b>												
Versicherungen, die extreme Trockenheit abdecken	nein	nein	(ja)**	ja	ja	nein	NA	ja	ja	ja	ja	ja
Staatliche Förderung von Versicherungsprämien	ja	nein	ja	nein	ja	nein	nein	ja	ja	ja	nein	ja
Fonds auf Gegenseitigkeit, Ackerbau	ja	nein	nein	nein	ja, mittelbar	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Fonds auf Gegenseitigkeit, Tierhaltung	ja, mittelbar	ja, unmittel-bar sanitär	nein	nein	ja, mittelbar	nein	ja, unmittel-bar sanitär	nein	nein	nein	nein	nein
Staatliche Förderung von Fondsbeiträgen	nein	ja	nein	nein	ja	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Quellen: ECORYS und WAGENINGEN ECONOMIC RESEARCH (2017); BMEL (2018a)												
<b>Krisenhilfen</b>												
Vorauszahlung von Direktzahlungen	nein	nein	(ja)***	ja	ja	ja (Nordirland)	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ausnahmen von Ökologisierungsanforderungen	ja	ja	ja	ja	ja	ja (England und Schottland)	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Staatliche Beihilfen über der De-minimis-Grenze	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	ja	nein
Weitere nationale Maßnahmen	ja	ja	ja	NA	ja	NA	ja	ja	ja	ja	ja	NA
*Gilt in Finnland nur für Südfinnland, in Frankreich nur für die Regionen Champagne-Ardenne, Picardie, Elsass. Werte von -0,5 bis -1,5 in Polen nur in wenigen Regionen. **Derzeit werden nur Versicherungen für die Tierhaltung angeboten, ab 2019 auch für den Pflanzenbau. ***Durch Ausrufung eines Notstands sind Beihilfeempfänger, die gegen EU-Auflagen verstoßen, von Sanktionen freigestellt. Quellen: Durchführungsentscheidungen der Kommission, Websites der nationalen Agrarministerien, AGRA-EUROPE (2018b), AGRA-EUROPE (2018g)												

Zahlungsaufschub von Sozialbeiträgen, Stundung von Pachtzahlungen sowie in mehreren Bundesländern Steuererleichterungen, Steuerstundungen und den Erlass von Stundungszinsen. Die Bayerische sowie die Brandenburgische Landesregierung legten zusätzlich ein Futterzukaufprogramm auf (AGRA-EUROPE, 2018b; BMEL, 2018b; BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, 2018).

In **Schweden** konzentrierten sich Ad-hoc-Hilfen auf Betriebe in der Milchkuh-, Rinder- und Schafhaltung. Diesen Betrieben wurden für Futterankäufe Beihilfen in einer Gesamthöhe von 39 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Anders als in Deutschland wurde für die Auszahlung keine Existenzgefährdung des Betriebes vorausgesetzt. Die schwedische Regierung stellte außerdem 6 Mio. Euro für Schlachthäuser in Form einer Reduktion von Inspektionsgebühren sowie weitere 74 Mio. Euro für Maßnahmen im Jahr 2019 bereit, welche in Abstimmung mit Vertretern des landwirtschaftlichen Sektors genauer definiert werden. In Schweden wurde zudem anders als in Deutschland von den erweiterten Möglichkeiten zur Vorauszahlung von EU-Beihilfen Gebrauch gemacht (MINISTRY OF ENTERPRISE AND INNOVATION, 2018).

Diese Option wurde auch in **Dänemark** und **Finnland** genutzt. Die Regierungen dieser Länder zeigten sich im Hinblick auf zusätzliche staatliche Hilfen jedoch zurückhaltend. Die finnische Regierung stellte keine weiteren Beihilfen zur Verfügung. Die dänische Regierung verabschiedete im Oktober ein Maßnahmenpaket im Wert von 51 Mio. Euro, das, anders als die deutschen und schwedischen Hilfspakete, primär auf die Vermeidung weiterer Dürreschäden ausgerichtet ist. Es umfasst steuerliche Erleichterungen und unbürokratische Genehmigungsverfahren für Bewässerungstechnik, vereinfachte Regeln für Transaktionen auf dem Bodenmarkt sowie die Einsetzung einer Expertengruppe zur Etablierung einer krisenfesteren Landwirtschaft. Die dänische Regierung kündigte an, dass nach einer umfassenden Evaluation der Dürreschäden im Frühjahr 2019 über die Notwendigkeit weiterer Hilfsmaßnahmen entschieden wird (AGRA-EUROPE, 2018c).

In **Frankreich** lag die Getreideernte 2018 zwar über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre, ein verringertes Graswachstum insbesondere in den nordöstlichen Regionen führte jedoch zu Futterengpässen in der Tierhaltung (KOMMISSION, 2018b). Betroffene Landwirte wurden durch staatliche Beihilfen für Heutransporte, durch Steuererleichterungen sowie durch

die Stundung von Sozialbeiträgen unterstützt. Sie erhielten darüber hinaus Krisenhilfen durch staatlich bezuschusste Versicherungen und Fonds auf Gegenseitigkeit (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, 2018). In **Irland** unterstützte die Regierung im Rahmen der De-minimis-Grenze Kooperativen und registrierte Importeure bei der Einfuhr sowie beim Transport von Futtermitteln sowie entwickelte ein Anreizsystem für Ackerbaubetriebe zur Produktion von Futtermitteln (DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND THE MARINE, 2018).

In der Gruppe der EU13-Staaten waren die baltischen Staaten, Polen und Tschechien von der Dürre besonders stark betroffen. Diese fünf Länder fördern im Rahmen der zweiten Säule bereits die Versicherung von landwirtschaftlichen Betrieben gegen wetterbedingte Schäden, in den baltischen Staaten ist die Beteiligung von Landwirten an diesen Programmen jedoch bisher gering. Umfassende Ad-hoc-Maßnahmen in Reaktion auf die Dürre 2018 erfolgten in **Polen**, wo die Regierung im Juli ein Hilfspaket in Höhe von umgerechnet 186 Mio. Euro verabschiedete, das im September auf 348 Mio. Euro aufgestockt wurde. Landwirte, deren Ernteertrag im Jahr 2018 30 bis 70 % unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre lag, konnten bis zu rund 160 Euro per Hektar (bei Ernteerträgen von weniger als 70 % des Durchschnitts bis zu 233 Euro per Hektar) beantragen. Um den vollen Betrag zu erhalten, mussten Antragsteller nachweisen, dass mindestens 50 % ihrer Fläche gegen Ernteschäden versichert sind. Weiterhin konnten Landwirte vergünstigte Liquiditätskredite oder staatliche Garantien, Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen, bei Pachtung von staatlichem Land die Stundung von Pachten sowie in einigen Gemeinden Steuererleichterungen beantragen (AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA, 2018).

In **Litauen** und **Lettland** riefen die Regierungen im Juni bzw. Juli einen nationalen Notstand aus. Während des geltenden Notstands sind Landwirte, die EU-Beihilfen erhalten und gegen damit verbundene Auflagen verstoßen, von Sanktionen freigestellt. Zudem wird Landwirten der Zugang zu Krediten erleichtert. In Estland stellte die Regierung 20 Mio. Euro für Umlaufkredite und Kreditgarantien bereit (D'AGOSTINO, 2018; THE BALTIC TIMES, 2018).

In **Tschechien** nutzte die Regierung die Ausnahmeregelung zur Vorauszahlung von Direktzahlungen. Landwirte erhielten darüber hinaus im Rahmen des bestehenden Versicherungsförderungsprogramms (PGRLF) Unterstützung. Aus Sicht der landwirt-

schaftlichen Interessenvertreter ist diese Unterstützung nicht ausreichend. Sie hoffen auf Kompensationszahlungen (Stand: 19.10.2018, MCENCHROE, 2018). Im April 2018 hatte die Regierung Kompensationszahlungen in Höhe von rd. 80 Mio. Euro für im Jahr 2017 entstandene Dürreschäden gewährt (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ, 2018a). Das Agrarministerium arbeitet an einem „Fonds für schwer versicherbare Risiken“ (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ, 2018b).

### 3.2 Deutsche Debatte zum Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft

Die Debatte zur staatlichen Dürrehilfe zeichnete sich in Deutschland durch einen weitreichenden Konsens darüber aus, dass existenzgefährdeten Betrieben geholfen werden müsse, dass angesichts der steigenden Wahrscheinlichkeit von Extremwetterereignissen jedoch eine Stärkung des privaten Risikomanagements notwendig sei (AGRA-EUROPE, 2018b). Umstritten ist, inwiefern und in welcher Form der Staat eine private Risikovorsorge fördern sollte sowie unter welchen Bedingungen Ad-hoc-Hilfen sinnvoll sind.

Derzeit unterstützt Deutschland ein privates Risikomanagement insbesondere durch einen stark ermäßigten Steuersatz für Mehrgefahrenversicherungen. Diese Ermäßigung gilt bisher jedoch nicht für Versicherungen gegen extreme Trockenheit oder Dürre und auch nicht für Tierversicherungen. Tierbesitzer werden von der staatlich bezuschussten Tierseuchenkasse für Tierverluste entschädigt, die aufgrund von anzeigepflichtigen Tierseuchen oder staatlich angeordneten Maßnahmen<sup>2</sup> aufgetreten sind. Die Option zur Subvention von Versicherungen, Fonds auf Gegenseitigkeit oder eines allgemeinen Einkommensstabilisierungsinstrumentes im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) wird in Deutschland derzeit nicht angewandt. Bund und Länder fördern hingegen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Investitionen in betriebliche oder überbetriebliche Präventivmaßnahmen, wie z.B. die feste Installation von Hagelschutznetzen, von Bewässerungs- oder Hochwasserschutzanlagen. Zudem wurde 2016 eine Änderung des Einkommenssteuergesetzes beschlossen, die eine steuerliche Begünstigung von Risikoausgleichsrücklagen sowie eine Tarifglättung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft

vorsieht. Diese Neuregelung ist bisher noch nicht in Kraft getreten, da deren beihilferechtliche Prüfung durch die EU-Kommission noch andauert. Die Bundesregierung setzt sich für einen alsbaldigen Abschluss des Verfahrens ein und hebt hervor, dass der Kommissionsvorschlag für die GAP nach 2020 (COM(2018)392, Art.133) bereits eine Rechtsgrundlage für die künftige beihilferechtliche Befreiung nationaler steuerlicher Maßnahmen vorsieht (BMEL, 2018a).

Ist eine Anpassung und/oder Ergänzung dieser Maßnahmen notwendig, um der Zunahme von Wetter-, Klima- und Preisrisiken gerecht zu werden? Diese Frage wird zwischen Wissenschaftlern, Interessenvertretern der Land- und Versicherungswirtschaft sowie politischen Entscheidungsträgern kontrovers diskutiert. Im Fokus stehen dabei drei Maßnahmen (BMEL, 2018a; HIRSCHAUER und MUBHOFF, 2018): die Subventionierung von Versicherungsprämien, die steuerliche Gewinnglättung und die steuerliche Risikorücklage. Nachteile und Vorteile dieser sowie weiterer Maßnahmen sind in OFFERMANN et al. (2017) zusammengestellt. Umweltverbände betonen darüber hinaus die Bedeutung einer diversifizierten und umweltschonenden Bewirtschaftung von Agrarflächen für die Resilienz landwirtschaftlich genutzter Ökosysteme. Sie weisen darauf hin, dass landwirtschaftliche Betriebe nicht nur Betroffene, sondern auch (Mit-)Verursacher der Zunahme von Wetter- und Klimarisiken sind (AGRA-EUROPE, 2018b).

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) bekräftigte im April 2018 seinen Standpunkt, dass Risikomanagement „primär eine unternehmerische Aufgabe“ ist (WBAE, 2018: Abs. 78; siehe auch WBA, 2011: Abs. 48). Er weist in seinem aktuellen Gutachten auf den Bedarf hin, „die Konsequenzen von sich ändernden Rahmenbedingungen für Risikomanagement in der Landwirtschaft stärker als bisher in einer längerfristigen strategischen Perspektive zu beurteilen, um notwendige Anpassungen zu fördern, statt sie zu verhindern“ (WBAE, 2018: Abs. 78). Der Beirat betont die Notwendigkeit, die Wissensvermittlung im Bereich des Risikomanagements stärker zu fördern. Auf diese Notwendigkeit hatte er bereits 2011 in seiner Stellungnahme zum Risiko- und Krisenmanagement hingewiesen. Damals bewertete er zudem die Option einer zeitlich degressiv gestaffelten sowie zeitlich begrenzten Prämiensubventionierung oder alternativ die Option einer staatlichen Beteiligung am privat geführten Rückversicherungsgeschäft für typisch systematische Risiken mit bislang unbe-

<sup>2</sup> behördlich angeordnete Tötungen, Impfungen oder Untersuchungen

kanter Wahrscheinlichkeitsverteilung (Trockenheit und Überschwemmung) positiv (WBA, 2011). In seinem aktuellen Gutachten rät er von einer staatlichen Subventionierung von Versicherungsprämien und/oder ähnlichen Risikomanagementinstrumenten gänzlich ab. Er warnt davor, gegen das vermehrte Auftreten eines Extremwetterereignisses „anzusubventionieren“ (WBAE, 2018: Abs. 77). Dies sei wenig erfolgversprechend und berge die Risiken einer Zurückdrängung von privaten Risikomanagementmaßnahmen sowie der Förderung von potenziell risikoreichen Anbausystemen.

Während der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) eine Subventionierung von Versicherungsprämien fordert, lehnt der Deutsche Bauernverband (DBV) eine Subventionierung von Versicherungen im Ackerbau ab, befürwortet jedoch eine staatliche Förderung von Versicherungen im Sonderkulturbereich. Einheitlich befürworten die Verbände eine Steuerermäßigung von Versicherungen für das Risiko Trockenheit. Mehrere landwirtschaftliche Verbände fordern darüber hinaus die Einführung einer Risikoausgleichsrücklage. Die im Einkommenssteuergesetz vorgesehene steuerliche Gewinnglättung sei zwar „ein erster Schritt in die richtige Richtung“, aber „nicht ausreichend“ (BMEL, 2018a: 61). Die Bundesregierung hatte sich 2016 für die Einführung der Tarifglättung und gegen die Einführung einer steuerlichen Risikoausgleichsrücklage entschieden. Grundlage für diese Entscheidung bildete eine Studie der Universität Hohenheim (BAHRS, 2011), wonach die Anreizwirkung einer steuerlichen Begünstigung von Risikorücklagen gering und die Einkommen vieler Betriebe zu niedrig sind, um eine ausreichende Rücklagenbildung zu ermöglichen. Weiterhin hat eine Risikoausgleichsrücklage nach BAHRS (2011) anders als die Tarifglättung negative Auswirkungen auf die Liquidität und Dispositionsfreiheit der Betriebe. Sie ist außerdem mit einem höheren Kontrollaufwand verbunden. Eine aktuelle Untersuchung des BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass die steuerliche Gewinnglättung - wäre sie bereits in Kraft - nur eine geringe Wirkung hätte, hingegen zu erheblichen administrativen Kosten führen würde (BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF, 2018: Abs. 43). Nach HIRSCHAUER und MUßHOFF (2018) ist die steuerliche Gewinnglättung im Hinblick auf das Risikomanagement kontraproduktiv, da sie den natürlichen Ausgleich („Hedge“) der Besteuerung konter-

kariere. Die beiden Agrarökonom argumentieren zugunsten einer steuerlichen Risikoausgleichsrücklage, bezweifeln jedoch, dass ein steuerlicher Anreiz ausreicht, um Landwirte zur Bildung einer nennenswerten Rücklage zu bewegen. Sie schlagen daher eine Regelung vor, die Landwirte bei Überschreitung eines definierten Einkommensniveaus dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihrer Direktzahlungen oder ihres über dem definierten Niveau liegenden Einkommens in die Rücklage einzuzahlen. Des Weiteren empfehlen sie 1) eine klare und einfache Regelung zur Auflösung der Rücklage in Notlagen, 2) wirksame, aber einfach zu vermeidende Sanktionen gegen unzulässige Auflösungen der Rücklage sowie 3) eine unbürokratische Verknüpfung mit Ad-hoc-Krisenhilfen. Sie schlagen vor, Ad-hoc-Hilfen für einzelne Betriebe nur in Form eines Darlehens an die Risikoausgleichsrücklage zu gewähren. Bei Neubildung der Rücklage in den Folgejahren müsste dieses Darlehen zunächst zurückgezahlt werden.

Das BMEL und die Länder stellten im September einen Bericht zum Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft vor (BMEL, 2018a), in dem sie sowohl die Ergebnisse von Stakeholderkonsultationen zusammenfassen als auch ihre Standpunkte erläutern. Darin spricht sich die Mehrheit der Länder für einen „moderaten Einstieg in die Förderung von Risikoinstrumenten für bestimmte Sektoren und Risiken aus, bei denen ansonsten kein Versicherungsangebot zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten besteht“. Handlungsbedarf wird insbesondere in den Bereichen der Sonderkulturen und Zierpflanzen sowie bei Baumschulen gesehen. Die Länder fordern eine finanzielle Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK. Der Bund verweist allerdings auf die Zuständigkeit der Länder und forderte sie auf, die Finanzierungsmöglichkeiten, die im Rahmen der ersten (in Bezug auf Sektorprogramme für Obst, Gemüse und Wein) sowie zweiten Säule der GAP bestehen, „verstärkt“ zu nutzen. Bund und Länder sprechen sich einstimmig gegen den Kommissionsvorschlag für die GAP nach 2020 aus, der eine obligatorische Aufnahme der Förderung von Instrumenten zum Risikomanagement in die nationalen Strategiepläne vorsieht. Für eine steuerliche Begünstigung von Versicherungen für das Risiko Trockenheit zeigen sie sich aufgeschlossen. Die Länder kündigen zudem an, eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage sowie eine Ausweitung der Förderung von präventiven Investitionen zu „diskutieren“ (BMEL, 2018a: 6-7).

## 4 Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Im ersten Halbjahr 2018 hat die Kommission Legislativvorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2028 sowie für die GAP nach 2020 vorgelegt. Das vorgeschlagene GAP-Reformpaket besteht aus drei Verordnungen (COM(2018)392 bis 394). Im Folgenden werden die Inhalte dieser Legislativvorschläge zusammengefasst. Wichtige Kritik- und Streitpunkte werden herausgearbeitet. Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Verlauf der Verhandlungen sowohl zum MFR als auch zur GAP nach 2020 aufgrund der anstehenden Europawahlen höchst ungewiss ist. Der Europäische Rat hat angekündigt, eine Entscheidung zum MFR erst im Herbst 2019 nach Neukonstitution des EP anzustreben. Die MFR-Verhandlungen sollen einzelne Elemente der GAP, nämlich Degression und Kappung, einschließen. Über das gesamte GAP-Reformpaket kann somit erst nach Abschluss der MFR-Verhandlungen entschieden werden. AGRA-EUROPE (2018d) berichtet, dass für den Fall der Ernennung eines neuen Agrarkommissars nach der Europawahl die Vorlage eines „deutlich abgeänderten oder völlig neuen“ GAP-Vorschlags „in Brüssel“ nicht ausgeschlossen wird. Dementsprechend werden die Kommissionsvorschläge vielschichtig diskutiert. Diskussionsbeiträge reichen von Vorschlägen zu Detailänderungen am Gesetzestext bis hin zu Vorschlägen für eine grundlegende Umstrukturierung der GAP.

Derweil wurden die Trilogverhandlungen über einen weiteren Baustein der zukünftigen GAP, die Richtlinie gegen unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette, im Dezember 2018 abgeschlossen. Der Gesetzestext muss nun noch formell durch den Rat und das EP gebilligt werden. Die Richtlinie zielt auf einen Schutz der Lebensmittelproduzenten vor Handelspraktiken des Lebensmitteleinzelhandels ab und enthält eine Liste von Praktiken, die in Zukunft verboten oder nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt sein sollen. Sie gilt für Lebensmittelproduzenten mit einem Jahresumsatz von maximal 350 Mio. Euro (im ursprünglichen Vorschlag der Kommission 50 Mio. Euro). Den Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eingeräumt, eine höhere Obergrenze festzulegen und/oder über die Richtlinie hinausgehende Maßnahmen zu ergreifen. Während Landwirtschaftsverbände die Entscheidung begrüßen, wird sie vom Handelsverband Deutschland kritisiert (AGRA-EUROPE, 2018e). Das Tilburg Law and Economics Centre (TILEC) hat zur Regulierung von unlauteren

Handelspraktiken in der EU ein Diskussionspapier veröffentlicht (DASKALOVA, 2018). Darin wird der gewählte Regulierungsansatz kritisiert. Es wird darauf hingewiesen, dass das Grundproblem asymmetrischer Marktmacht durch die Richtlinie nicht behoben wird. Das Risiko einer Umgehung von sehr konkreten Verboten wird als hoch eingeschätzt. Eine konsequente Umsetzung des EU-Wettbewerbsrechts im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels wird als das überlegene Politikinstrument bewertet.

### 4.1 Kommissionsvorschlag zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2028

Der im Mai 2018 präsentierte Kommissionsvorschlag für den MFR 2021 bis 2028 geht davon aus, dass Großbritannien die EU im März 2019 verlassen wird. Der Wegfall der britischen Nettobeiträge zum EU-Haushalt ist somit eine von zwei Herausforderungen, die im MFR berücksichtigt werden müssen. Die zweite Herausforderung besteht in der Bereitstellung von Mitteln für neue Politikbereiche (siehe Aspekte der Agrarpolitik 2017). Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sieht der MFR-Vorschlag der Kommission (COM(2018)322) sowohl die Mobilisierung neuer Eigenmittel als auch Ausgabenkürzungen in der GAP sowie der Kohäsionspolitik vor. Tabelle 2 vergleicht die von der Kommission vorgeschlagenen Obergrenzen für die EU-Gesamtausgaben, für die GAP-Ausgaben sowie für Ausgaben in den Teilbereichen der GAP mit den Ausgaben im MFR 2014 bis 2020.<sup>3</sup> Unter Annahme einer jährlichen Inflationsrate von 2 % ergibt sich für den Gesamthaushalt ein Anstieg in konstanten Preisen um 5 %, für den GAP-Haushalt eine Kürzung um 15 %. Innerhalb der GAP sieht der Kommissionsvorschlag eine deutlich stärkere Kürzung in der zweiten Säule als in der ersten Säule vor. Die Kommission regt an, diese Kürzung durch eine Anhebung der nationalen Kofinanzierungssätze auszugleichen.

In Reaktion auf diesen Vorschlag forderten die Agrarminister von Frankreich, Finnland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien in einem gemeinsamen Memorandum eine Beibehaltung des Agrarbudgets. Diese Forderung wird von acht weiteren Mitgliedstaaten sowie durch eine Mehrheit der Abgeordneten im EP unterstützt (MATTHEWS, 2018a). In

<sup>3</sup> Wird die Ausgabenplanung für das Endjahr des laufenden MFR, 2020, multipliziert mit der Dauer des MFR als Referenzwert gewählt, ergeben sich für die prozentualen Änderungen andere Werte (siehe dazu EURH, 2018: Abs. 24; MATTHEWS, 2018a).

**Tabelle 2. MFR-Obergrenzen (Verpflichtungen in Millionen EUR, in konstanten Preisen von 2018\*)**

	MFR 2014-2020 + EEF (EU27)	Kommissionsvorschlag für den MFR 2021-27 (EU27)		EP Vorschlag für den MFR 2021-27 (EU27)	
			Änderungen in %		Änderungen in %
<b>MFR**</b>	1.082.320	1.134.583	5 %	1.324.089	22 %
<b>GAP</b>	328.855	324.284	-15 %	383.255	0 %
<b>EGFL</b>	286.143	254.247	-11 %	-	-
<b>ELER</b>	96.712	70.037	-28 %	-	-
<b>Anteil der GAP am MFR</b>	35,3%	28,5%	-	28,9 %	-

\*Annahme einer jährlichen Inflationsrate von 2 % wie in Art. 5(2) des Kommissionsvorschlags für die MFR-Verordnung 2021-2027 vorgesehen.

\*\*MFR-Summen beinhalten die Obergrenzen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Quelle: MATTHEWS (2018a)

seiner Stellungnahme zum MFR (EP, 2018b) nennt das EP keine Zahlen zu den Unterkapiteln der GAP, betont im Text (Absatz 4) jedoch, dass es insbesondere für die Beibehaltung des ELER-Budgets eintritt. Unter der Annahme eines Brexit und bei Beibehaltung der Mittelansätze für neue Aufgaben ist eine Anhebung des GAP-Budgets allerdings nicht ohne eine Erhöhung der Beitragssätze für Mitgliedstaaten möglich. Diese lehnen Deutschland, die Niederlande, Dänemark, Österreich und Schweden bisher ab (siehe dazu BREHON, 2018).

Im Zusammenhang mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU ergeben sich viele Unsicherheiten, die auch die MFR-Planung betreffen. Ende des Jahres 2018 ist weitgehend unklar, ob, wie und wann Großbritannien die EU verlassen wird.<sup>4</sup> Im britischen Unterhaus ist die Situation festgefahren: Für das Ausstiegsabkommen, auf das sich die Verhandlungsführer von EU und Großbritannien im November einigten, scheint keine Mehrheit zu existieren, gleichzeitig wird ein „No Deal“ von einer Mehrheit der Parlamentarier abgelehnt. Einzelne Abgeordnete fordern ein zweites Referendum. Der EuGH hat bereits entschieden, dass ein Rücktritt Großbritanniens vom Austritt möglich ist (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR BUNDES- UND EUROPAANGELEGENHEITEN UND REGIONALE ENTWICKLUNG, 2018). Sollte Großbritannien doch in der EU verbleiben, ergeben sich neue finanzielle Handlungsspielräume. Sollte Großbritannien die EU ohne Abkommen verlassen, ist mit Verwerfungen zu rechnen,<sup>5</sup> die im derzeitigen Haushaltsplan nicht berücksichtigt werden.

<sup>4</sup> Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Artikels wird vermutlich in dieser Hinsicht mehr Klarheit bestehen.

<sup>5</sup> In Aspekten der Agrarpolitik 2017 wurden die Ergebnisse von wissenschaftlichen Studien zu den Auswirkungen

## 4.2 Kommissionsvorschlag für die GAP nach 2020

Am 1. Juni 2018 hat die Kommission ihren Vorschlag für ein GAP-Reformpaket veröffentlicht. Wie bereits aus dem MFR-Vorschlag hervorgeht, plant die Kommission eine Beibehaltung des Zweisäulenmodells. Ihr GAP-Vorschlag sieht insgesamt nur geringfügige Änderungen an den Politikinstrumenten der GAP, jedoch eine umfassende Überarbeitung des Planungs- und Umsetzungsmodells sowie der Begrünungsarchitektur vor. Im Folgenden wird zunächst der Vorschlag der Kommission für ein neues Planungs- und Umsetzungsmodell skizziert, sodann werden die von ihr vorgeschlagenen Änderungen an den GAP-Interventionen, insbesondere an den Begrünungsmaßnahmen, zusammengefasst. Eine Diskussion der Vorschläge folgt im Absatz 4.3.

### Das neue Planungs- und Umsetzungsmodell

Der naturräumliche und sozio-ökonomische Kontext der landwirtschaftlichen Produktion variiert erheblich zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Eine stärkere Ergebnisorientierung setzt daher nach Auffassung der Kommission eine bessere Anpassung der GAP-Instrumente an nationale und regionale Bedürfnisse voraus. Aus diesem Grund schlägt die Kommission eine deutliche Reduktion von Auflagen auf EU-Ebene vor. Die Ausgestaltung der GAP-Maßnahmen sowohl in der ersten, als auch in der zweiten Säule soll weitgehend den Mitgliedstaaten übertragen werden (siehe Absatz

gen verschiedener Brexit-Szenarien insbesondere auf den Agrarsektor zusammengefasst. Das Thünen-Institut hat 2018 eine aktualisierte Studie zu den Auswirkungen auf den deutschen Agrarsektor veröffentlicht (BANSE UND FREUND, 2018).

zu GAP-Interventionen). Gleichzeitig soll der gemeinsame Charakter der GAP durch die Definition von gemeinsamen Zielen sowie die Vorgabe von groben Interventionskategorien erhalten bleiben. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten anstelle der bisherigen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes je einen nationalen GAP-Strategieplan erstellen, der sich auf beide Säulen der GAP bezieht. Die Kommission schlägt neun spezifische Ziele sowie ein horizontales Ziel vor (Tabelle 3). Diese Ziele müssen dem Vorschlag nach in den nationalen Strategieplänen unter Berücksichtigung nationaler Bedürfnisse operationalisiert werden. Für diesen Zweck ist dem Kommissionsvorschlag ein Annex mit Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren beigefügt. Anhand dieser Indikatoren müssen die Mitgliedstaaten für alle spezifischen Ziele nationale Zielwerte und Meilensteine festsetzen. Sie müssen zudem erläutern, mit welchen Maßnahmen und finanziellen Mitteln sie ihre Zielwerte erreichen wollen. Hinsichtlich der Auswahl von Maßnahmen und Mittelzuweisungen sind die Staaten innerhalb des Rahmens der EU-Vorgaben (siehe Tabelle 4) frei. Die nationalen Strategiepläne werden von der Kommission geprüft und genehmigt.

Das derzeitige Verwaltungssystem, bestehend aus Zahlstellen, nationalen Koordinationsstellen, zertifizierenden Stellen und bescheinigenden Stellen, wird weitgehend beibehalten. Allerdings wird die Anzahl

an Zahlstellen reduziert. Die Prüfung und Kontrolle der getätigten Ausgaben erfolgt weiterhin nach dem System der einheitlichen Prüfung. In den Fokus der Bewertung rückt jedoch eine im Kommissionsvorschlag neu eingeführte Leistungsprüfung. Dem Vorschlag nach müssen die nationalen Koordinationsstellen neben dem Rechnungsabschluss jährlich einen Leistungsbericht vorlegen. In diesem müssen sie qualitativ und quantitativ darlegen, inwiefern die nationalen operativen Ziele mit den im vergangenen Haushaltsjahr eingesetzten Mitteln erreicht wurden. Probleme in der Zielumsetzung müssen gegebenenfalls erläutert und analysiert werden. Stellt die Kommission nach Prüfung eines Leistungsberichts fest, dass die nationalen Zielwerte nur unzureichend erreicht wurden, kann sie den betreffenden Mitgliedstaat per Durchführungsakt zu Abhilfemaßnahmen auffordern und gegebenenfalls Zahlungen aussetzen oder kürzen. Neben diesen Sanktionen schlägt die Kommission eine Belohnung für gute Leistungen in Bezug auf die nationalen Umwelt- und Klimaziele vor. Erreicht ein Mitgliedstaat seine individuellen Umwelt- und Klimaziele bis 2025 zu mindestens 90 %, wird ihm ein Bonus von 5 % seiner ELER-Zuweisungen ausgezahlt. Die Prüfung der Kommission über die rechts- und ordnungsmäßige Auszahlung von Fördergeldern durch die nationalen Behörden (Konformitätsverfahren) wird beibehalten. Sie wird sich dem Kommissionsvorschlag nach jedoch nur auf EU-Förderfähigkeits-

**Tabelle 3. Generelle und spezifische Ziele der GAP nach Kommissionsvorschlag COM(2018)392**

<b>Generelle Ziele (Art. 5)</b>		
Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet	Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz, Beitrag zu den Umwelt- und Klimazielen der Union	Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten
<b>Übergreifendes Ziel (Art. 5)</b>		
Modernisierung des Sektors durch Förderung und Weitergabe von Wissen, Innovation und Digitalisierung		
<b>Spezifische Ziele (Art. 6)</b>		
Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit	Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie	Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten
Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung	Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft	Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft
Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette	Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften	Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit (...) gerecht wird

Quelle: Darstellung basierend auf COM(2018)392, Art. 5 und 6, und ERJAVEC et al. (2018: Tabelle 1)

kriterien beziehen, nicht auf jene Kriterien, welche die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen GAP-Strategieplänen festlegen.

### Die Interventionen der GAP

Tabelle 4 bietet einen Überblick über die von der Kommission vorgesehenen Interventionen und wesentlichen Änderungen im Vergleich zur bestehenden GAP (für einen detaillierteren Vergleich der Legisla-

tivtexte siehe MASSOT UND NEGRE, 2018; für eine knappe Darstellung aller Maßnahmen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen JONGENEEL, 2018). Im Wesentlichen entsprechen die vorgesehenen Interventionskategorien jenen der derzeitigen GAP. Die Mitgliedstaaten erhalten mehr Flexibilität in der Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente. Dies betrifft vor allem die Definition von Cross-Compliance-Anforderungen sowie die Definition von weiteren

**Tabelle 4. Politikinstrumente der GAP nach 2020 entsprechend den Vorschlägen der Kommission**

<b>Entkoppelte Direktzahlungen</b>	
Einkommensgrundstütze (~ Basisprämie)	Obligatorische Förderung, zahlbar als einheitlicher Betrag per Hektar (Differenzierung nach verschiedenen Gruppen von Gebieten mit ähnlichen sozioökonomischen und agronomischen Bedingungen möglich) oder als individueller Zahlungsanspruch (weitreichende Angleichung der Werte von Zahlungsansprüchen bis 2026 angestrebt).
Definition „echter Betriebsinhaber“	Ersetzt den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ und wird durch die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Strategieplänen definiert (Negativliste auf EU-Ebene entfällt). Weiterhin werden die Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „landwirtschaftliche Fläche“, „förderfähiger Betriebsinhaber“, „Junglandwirt“ und „Kleinerzeuger“ in den nationalen Strategieplänen definiert (reduzierte EU-Auflagen).
Degressivität und Kappung	Obligatorische Degressivität ab 65.000 Euro und Kappung bei 100.000 Euro (Summe aus Einkommensgrundstütze, gekoppelter Einkommensstütze und Öko-Regelung) nach Abzug von Arbeitskosten
Umverteilungseinkommensstütze (~ Umverteilungsprämie)	Obligatorische Förderung von kleinen und mittleren Erzeugern; Mitgliedstaaten bestimmen individuell den Hektarbetrag und die Anzahl von maximal förderfähigen Hektaren.
Einkommensstütze Junglandwirte (~ Junglandwirteprämie)	Mitgliedstaaten müssen 2 % der ihnen zugewiesenen Mittel für Direktzahlungen zur Förderung von Junglandwirten einsetzen. Diese Mittel können sie in Form einer Prämie per Hektar auszahlen oder in die zweite Säule transferieren und für die Junglandwirteförderung in M5 nutzen.
Öko-Regelung (NEU)	Mitgliedstaaten müssen ein Öko-Programm entwickeln, an dem Landwirte freiwillig teilnehmen können. Die Teilnehmer müssen von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Umweltmaßnahmen (diese müssen über die Maßnahmen im erweiterten Cross-Compliance hinausgehen und sich von den Umwelt- und Klimamaßnahmen in der zweiten Säule unterscheiden) umsetzen. Ihre Teilnahme wird entweder durch ein Top-up zur Einkommensgrundstütze per Hektar oder als Kompensation für zusätzliche Kosten und Einkommensverluste belohnt.
Pauschale für Kleinerzeuger (~ Kleinerzeugerregelung)	Die Ausgestaltung bleibt weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen; keine Obergrenze (bisher 10 % der nationalen Zuweisung für Direktzahlungen).
<b>Gekoppelte Direktzahlungen</b>	
Gekoppelte Einkommensstütze	Optionale Zahlungen, welche weitgehend den derzeitigen gekoppelten Zahlungen entsprechen. Die Liste an förderfähigen Sektoren wird erweitert, u.a. um Biomasse- und Biokraftstoffpflanzen. Die Obergrenze der zu verwendenden Direktzahlungen wird auf 10 % (+ 2 % für Eiweißpflanzen) abgesenkt.
Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle	Bleibt für Bulgarien, Griechenland, Portugal und Spanien verpflichtend; Verringerung des Hektarbetrags.
<b>Sektorale Interventionen</b>	
Die bisherigen Programme werden weitgehend unverändert beibehalten, müssen jedoch in die nationalen Strategiepläne eingebunden werden. Dabei haben die Mitgliedstaaten erweiterte Möglichkeiten in Hinblick auf die Definition von Förderzielen. Umweltziele gewinnen an Bedeutung (z.B. Art. 44(7), 54(4)). Die Mitgliedstaaten können neue Interventionen in weiteren Sektoren (außer für Tabak) einführen (Art. 59 bis 63) und dazu bis zu 3 % ihrer Zuweisung für Direktzahlungen nutzen. Diese Interventionen müssen (wie im Obst- und Gemüsektor) über Produzentenorganisationen umgesetzt werden. Beihilfeprogramme für den Bienensektor werden obligatorisch, ihre Finanzierung wird angehoben (Art. 48-50).	

**Tabelle 4. Politikinstrumente der GAP nach 2020 entsprechend den Vorschlägen der Kommission (Forts.)**

<b>Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung</b>	
Auf EU-Ebene sind acht Kategorien von Maßnahmen vorgesehen, welche im Wesentlichen die Maßnahmen aus dem derzeitigen Programm neu gruppieren. Die Kommission verzichtet weitgehend auf eine detaillierte Spezifizierung der Maßnahmen. Diese soll in den nationalen GAP-Strategieplänen erfolgen. Die ELER-Unterstützung kann in Form von Finanzierungsinstrumenten genutzt werden oder mit einer zusätzlichen InvestEU-Förderung kombiniert werden.	
Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (M1)	Den Mitgliedstaaten wird ein weiter Freiraum bezüglich der Definition von konkreten Maßnahmen eingeräumt. Für Agrarumweltmaßnahmen müssen mindestens 30 % der ELER-Zuweisungen genutzt werden.
naturbedingte oder andere gebiets-spezifische Benachteiligungen (M2)	entspricht weitgehend den bestehenden Maßnahmen; ELER-Kofinanzierungsrate wird angehoben (65 %)
Gebietsspezifische Nachteile, welche sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (M3)	bezieht sich auf die Natura 2000 (92/43/EEC) und Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EC), zudem (neu) auf die Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EC)
Investitionen (M4)	Deckt weniger Investitionsbereiche als die derzeitige ELER-Investitionsförderung ab. Für produktive Investitionen wird eine einheitliche Förderrate von 75 % festgelegt. Eine Negativliste von nicht-förderfähigen Kosten kann durch die Mitgliedstaaten erweitert werden.
Niederlassung von Junglandwirten und Existenzgründungen im ländlichen Raum (M5)	Vereinfachte Förderfähigkeitsbedingungen auf EU-Ebene, jedoch neue Bedingungen in Hinblick auf Qualifikation und Weiterbildung. Anhebung der Obergrenze für die pauschale Niederlassungsprämie (100.000 Euro), erweiterte Möglichkeit zur Nutzung von Finanzinstrumenten.
Risikomanagementinstrumente (M6)	Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, Risikomanagementinstrumente wie die Förderung von Versicherungsprämien oder Fonds auf Gegenseitigkeit für Einkommens- und Produktionsrisiken einzuführen. Das derzeitige Einkommensstabilisierungsinstrument findet keine Erwähnung.
Zusammenarbeit (M7)	weiter Spielraum zur Definition von Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit zwischen Produzenten von primären Agrarprodukten sowie auch anderen Akteuren in der Nahrungsmittelversorgungskette; einschließlich LEADER-Kooperationen (für diese müssen mindestens 5 % der ELER-Zuweisungen aufgewandt werden, Anhebung der ELER-Kofinanzierungsrate auf 80 %)
Wissensaustausch und Information (M8)	Entspricht weitgehend bestehenden Maßnahmen, kann zur Entwicklung des Systems der landwirtschaftlichen Betriebsberatung genutzt werden.
Technische Hilfe	Maximal 4 % der ELER-Zuweisung kann zur Finanzierung technischer Hilfe auf Initiative der Mitgliedstaaten genutzt werden (6 % bei einer ELER-Zuweisung bis zu 90 Mio. Euro).
<b>Erweitertes Cross-Compliance</b>	
Grundanforderungen an die Betriebsführung	16 obligatorische Standards, an die aktuelle Rechtslage angepasst (Rahmenrichtlinie zur Erreichung einer nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln, 2009/128/EC wurde hinzugefügt).
Verpflichtungen zur Erhaltung des Landes in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand	10 Standards, die in den nationalen GAP-Plänen näher definiert werden müssen und die derzeitigen Begrünungsanforderungen zum Bodenmanagement einschließen (Nährstoffmanagement, Fruchtwechsel, Schutz von Mooren und Feuchtgebieten).
<b>Transfer zwischen den Säulen</b>	
Mitgliedstaaten können 15 % ihrer zugewiesenen Mittel von der ersten in die zweite Säule verschieben und umgekehrt. Zusätzliche 15 % (2 %) können aus der ersten in die zweite Säule verschoben werden, wenn diese für spezifische umwelt- und klimabezogene Maßnahmen (für die Junglandwirteförderung in M5) genutzt werden. Eine nationale Kofinanzierung ist für die transferierten Mittel nicht obligatorisch.	
<b>Landwirtschaftliche Betriebsberatung</b>	
Die landwirtschaftliche Betriebsberatung muss in den nationalen GAP-Strategieplan aufgenommen werden und ein erweitertes Spektrum an GAP-Elementen abdecken. Es wird Teil des Systems für Wissen und Innovation (AKIS) und wird durch die Europäische Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP) unterstützt.	
<b>Krisenreserve</b>	
Die EU-Krisenreserve wird zu Beginn eines Haushaltsjahres mit 400 Mio. Euro ausgestattet. Die Bedingungen für eine Aktivierung werden gelockert. Bleiben Mittel in einem Haushaltsjahr ungenutzt, werden sie auf das folgende Jahr übertragen.	

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MASSOT und NEGRE (2018)

Förderbedingungen in der ersten sowie zweiten Säule (z.B. Definition der Begriffe „echter Betriebsinhaber“ und „Junglandwirt“). In den speziellen Programmen der ersten Säule sollen die Obergrenzen hinsichtlich der Anzahl an förderfähigen Hektaren sowie die Fest-

legung von Fördersätzen national individuell geregelt werden. Mitgliedstaaten sollen sowohl gekoppelte Direktzahlungen als auch sektorale Interventionen in weiteren Sektoren anwenden können. In der zweiten Säule werden ihnen nur grobe Maßnahmenkategorien

vorgegeben, in deren Rahmen sie nationale Programme entwickeln können. Gleichzeitig macht der Kommissionsvorschlag relativ stringente Auflagen insofern, dass einige Interventionskategorien verpflichtend sind (Einkommensgrund- und Umverteilungsstütze, einzelne sektorale Interventionen, Öko-Programm und Risikomanagement, LEADER). Während die Vorgabe von Mindest- und Höchstallokationen für bestimmte Interventionsziele (Junglandwirteförderung, Umwelt- und Klimaziele bzw. sektorspezifische Förderung, technische Hilfe) die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten einschränkt, wird diese durch die Möglichkeit von Transfers in Höhe von bis zu 15 bzw. 30 % zwischen den Säulen erweitert.

In Hinblick auf die **Begrünungsarchitektur** der GAP schlägt die Kommission wesentliche Änderungen vor. Die derzeitige Begrünungsprämie in der ersten Säule wird gestrichen. Drei Begrünungsanforderungen, welche die Bodenbewirtschaftung betreffen, werden in den Katalog der obligatorischen Cross-Compliance-Anforderungen aufgenommen. Mitgliedstaaten haben die Option, weitere Umwelanforderungen in ihr individuelles „erweitertes Cross-Compliance“ aufzunehmen. Zudem sind sie dazu verpflichtet, im Rahmen der ersten Säule ein Öko-Programm zu entwickeln, das Umweltmaßnahmen enthält, welche über die Cross-Compliance-Anforderungen hinausgehen und sich von den Umwelt- und Klimamaßnahmen in der zweiten Säule unterscheiden (für einen Vergleich von Öko-Programmen und Umwelt- und Klimamaßnahmen siehe JONGENEEL, 2018: Tabelle 1). Die Teilnahme am Öko-Programm soll anders als die Teilnahme am derzeitigen Begrünungsprogramm für Landwirte freiwillig sein. Sowohl in Hinblick auf die Ausgestaltung des Öko-Programms als auch der Umwelt- und Klimamaßnahmen in der zweiten Säule verzichtet die Kommission auf detaillierte Vorgaben. Dem Vorschlag nach werden die nationalen Kofinanzierungsraten für Umwelt- und Klimamaßnahmen in der zweiten Säule abgesenkt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, 30 % ihrer ELER-Zuweisungen für umwelt- und klimabezogene Ziele einzusetzen. Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele wird durch einen Leistungsbonus belohnt (siehe oben). Insgesamt strebt die Kommission an, 40 % der gesamten GAP-Mittel in den Klimaschutz zu investieren.

Die **Junglandwirteförderung** in der ersten Säule wird optional. Mitgliedstaaten werden verpflichtet, 2 % ihrer Direktzahlungen zur Junglandwirteförderung einzusetzen. Sie müssen dies jedoch nicht in Form einer Prämie per Hektar tun. Alternativ können sie die entsprechenden Mittel in die zweite Säule

transferieren und dort zur Förderung der „Niederlassung von Junglandwirten und Existenzgründung im ländlichen Raum“ einsetzen. Im Rahmen der Maßnahme „Kooperation“ können außerdem Kooperationen zwischen Landwirten und Hofnachfolgern unterstützt werden.

Die Kommission strebt eine Stärkung des **Risikomanagements** an. Dazu sieht ihr Legislativvorschlag eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Versicherungsprämien oder Fonds auf Gegenseitigkeit für das Management von Einkommens- und Produktionsrisiken im Rahmen der ELER-Förderung vor. Die EU-Krisenreserve wird durch den Vorschlag jedoch nur marginal aufgewertet.

Um eine gerechtere **Verteilung von Direktzahlungen** zu erreichen, strebt die Kommission sowohl eine weitreichende Angleichung von Hektarbeträgen bzw. Zahlungsansprüchen innerhalb der Mitgliedstaaten als auch eine Angleichung der Hektarzahlen zwischen den Mitgliedstaaten an. Sie schlägt außerdem eine obligatorische Degression und Kappung der Direktzahlungen, jedoch erst nach Abzug von Arbeitskosten, vor.

#### 4.3 Diskussion der Kommissionsvorschläge

Wie bereits einleitend erwähnt, werden die Kommissionsvorschläge vielschichtig diskutiert. In Reaktion auf deren Veröffentlichung warf der Vorsitzende des WBAE, Harald Grethe, der Kommission einen Mangel an Mut vor (AGRA-EUROPE, 2018f). Im April hatte der WBAE eine Stellungnahme veröffentlicht, in der er eine grundlegende Neustrukturierung der GAP, insbesondere den Ausstieg aus der pauschalen Flächenförderung, forderte (WBAE, 2018). Langfristig sollten nach Ansicht des Beirats nur noch die Marktordnung sowie Teile des Klima- und Biodiversitätsschutzes ausschließlich durch EU-Mittel finanziert werden. Neben dieser grundsätzlichen Kritik werden verschiedene Aspekte des Kommissionsvorschlags teilweise sehr detailliert diskutiert. Der Vorschlag zur obligatorischen Kappung und Degressivität wird nachdrücklich kritisiert. Mehrere Analysen (z.B. JONGENEEL, 2018; MATTHEWS, 2018b) weisen darauf hin, dass dieser mit einem hohen Verwaltungsaufwand und gleichzeitig geringen Umverteilungseffekten verbunden ist. Nach JONGENEEL (2018) sind mehrere von der Kommission vorgeschlagene Interventionen in Hinblick auf den Grundsatz gleicher Wettbewerbsbedingungen sowie auf WTO-Vereinbarungen bedenklich (die gekoppelte Einkommensstütze, die sektoralen Interventionen, die Öko-Regelung, die

Junglandwirte- sowie die Investitionsförderung). MATTHEWS (2018c) merkt an, dass ELER-Beihilfen dem europäischen Beihilferecht unterliegen und die derzeitigen Ausnahmeregelungen für Agrarbeihilfen (GVO-Landwirtschaft) sehr detaillierte Vorgaben enthalten, welche sich an der derzeitigen ELER-Verordnung orientieren. Die von der Kommission vorgeschlagene Flexibilisierung ist mit den derzeitigen Regeln nicht vereinbar. Die Beihilferegeln müssten entsprechend so angepasst werden, dass sie mit der neuen Flexibilität vereinbar sind und gleichzeitig ein Mindestmaß an einheitlichen Wettbewerbsbedingungen garantieren.

Im Folgenden wird vertieft diskutiert, ob die Vorschläge der Kommission zu einer administrativen Vereinfachung und stärkeren Ergebnisorientierung, insbesondere in Hinblick auf Umwelt- und Klimaziele, beitragen.

### **Stärkere Ergebnisorientierung und administrative Vereinfachung**

In ihrer im Auftrag des EP erstellten Studie heben ERJAVEC et al. (2018) hervor, dass das neue Umsetzungsmodell auf den theoretischen Konzepten des Politikzyklus und des „evidenzbasierten Politikdesigns“ beruht. Ziel des Modells ist eine effektive Umsetzung politischer Ziele auf Grundlage eines rationalen und faktenbasierten Planungsprozesses. Unvollständige Informationen, komplexe und nicht vollständig kontrollierbare Kontexte, Interessens- und Zielkonflikte, Zeitbeschränkungen und administrative Routinen sowie kognitive und emotionale Zwänge führen in der Realität jedoch dazu, dass Planungsprozesse selten rein rational erfolgen. Dass dies durch den Kommissionsvorschlag nur unzureichend berücksichtigt wird, spiegelt sich nach ERJAVEC et al. (2018) in den zurückhaltenden Reaktionen von verschiedenen Stakeholdern wider. Zwar kommt die Studie auf Grundlage von Experteninterviews sowie der Durchsicht einer Vielzahl von politischen Stellungnahmen zu dem Schluss, dass das von der Kommission vorgeschlagene Umsetzmodell das Potenzial hat, die Effektivität und Legitimität der GAP zu steigern, dass der Vorschlag jedoch noch erhebliche Schwächen aufweist, welche korrigiert werden sollten.

Im Folgenden werden die bedeutsamsten Kritikpunkte von ERJAVEC et al. (2018) und weiteren Autoren aufgelistet:

- Eine ambitionierte Agrarpolitik mit gemeinschaftlichem Charakter setzt eine Definition von operationalen Zielen auf europäischer Ebene voraus. Diese fehlen im Vorschlag der Kommission. Die Kohärenz sowie der Kontroll- und Rechnungs-

legungsrahmen der GAP werden zudem durch eine unzureichende Verknüpfung der neun spezifischen Ziele mit bereits gesetzlich verankerten Zielen (und Zielwerten) insbesondere im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes geschwächt (ERJAVEC et al., 2018; EURH, 2018; EEB et al., 2018; HART et al., 2018). Nach Ansicht des EuRH ist außerdem erstens die Verknüpfung zwischen Zielen und Interventionskategorien unklar. Zweitens ist die Verknüpfung zwischen Output-, Ergebnis- sowie Wirkungsindikatoren und Zielen unzureichend (EURH, 2018).

- Die Anreize für Mitgliedstaaten zur Definition von ambitionierten nationalen Zielen sind unzureichend. Der von der Kommission vorgeschlagene Leistungsbonus birgt das Risiko, dass Mitgliedstaaten ihre Ziele von vornherein zurückhaltend definieren (ERJAVEC et al., 2018). Matthews (zitiert in ERJAVEC et al., 2018: 28) schlägt vor, einen Teil der Direktzahlungen für einen separaten Fonds zu verwenden, dessen Mittel den Mitgliedstaaten durch einen quasi-kompetitiven Mechanismus zugewiesen werden.
- Der evidenzbasierte Ansatz wird durch die Definition eines rigiden Sets von teilweise obligatorischen Interventionen vor Vorliegen der nationalen Bedarfsanalysen unterlaufen (ERJAVEC et al., 2018). Diese Kritik betrifft insbesondere die Direktzahlungen, die mit Ausnahme von Zahlungen im Rahmen der Öko-Regelung ohne klare Zielausrichtung bleiben. Der Bedarf für eine generelle Einkommensstützung für Landwirte sowie die Effektivität von Hektarzahlungen als Einkommensstützung ist weiterhin umstritten (EURH, 2018; WBAE, 2018: Kap. 2.3).
- Das neue Umsetzungsmodell verlagert die Verantwortung für die Ausgestaltung und Legitimierung spezifischer Politikmaßnahmen von der EU-Ebene auf die Ebene der Mitgliedstaaten. Dadurch ergeben sich hohe Anforderungen an die nationalen Verwaltungen. Diese betreffen erstens die Ausstattung mit Personal und technischem Wissen und zweitens den Aufbau von Beteiligungsstrukturen. Eine ausgewogene Bedarfsanalyse ist nur unter Beteiligung verschiedener Interessengruppen möglich. Dem Verordnungsentwurf folgend müssen Mitgliedstaaten Stakeholderkonsultationen durchführen. Diese erfolgen derzeit bereits im Rahmen der Planung von nationalen/regionalen Programmen zur ländlichen Entwicklung. Matthews (zitiert in ERJAVEC et al., 2018: 28) weist jedoch darauf hin, dass sich die nationalen

GAP-Programme auf ein deutlich höheres Budget beziehen werden. Sie bergen daher ein deutlich höheres Konfliktpotenzial. Die Strukturen zum Management derartiger Konflikte sowie die Erfahrungen der Verantwortungsträger im Konfliktmanagement unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist zu erwarten, dass sich Unterschiede in den administrativen Kapazitäten der Mitgliedstaaten in einer unterschiedlichen Qualität der GAP-Umsetzung widerspiegeln werden. ERJAVEC et al. (2018: 36-37) befürchten, dass dies zu einer Vertiefung des Ost-West- sowie des Nord-Süd-Gefälles in der agrarwirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten führen wird. Allerdings fürchten auch stärker entwickelte Mitgliedstaaten steigende Verwaltungskosten. ERJAVEC et al. (2018) fordern eine stärkere (und obligatorische) finanzielle und technische Unterstützung für die Entwicklung von administrativen Kapazitäten (insbesondere für Datenerhebung und IT-Infrastruktur) und mehr verpflichtende Auflagen in Bezug auf Beteiligungsprozesse.

- Für Deutschland ergibt sich die besondere Herausforderung, dass die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse der Bundesländer in einem nationalen Strategieplan gebündelt werden müssen. Das BMEL (2018c) fordert daher einen ausreichenden Spielraum für regionalisierte Elemente in den nationalen Strategieplänen.
- Eine administrative Vereinfachung für Beihilfempfeänger ist laut Kommission eine der Hauptmotivationen für die Einführung des neuen Umsetzungsmodells. Die Kommission gibt die Verantwortung dafür jedoch ebenfalls an die Mitgliedstaaten ab. Landwirtschaftsverbände und Mitgliedstaaten bezweifeln, dass sich eine deutliche Verringerung des administrativen Aufwands für Beihilfempfeänger im Rahmen des Kommissionsvorschlags auf nationaler Ebene realisieren lässt. Möglicherweise wird sich der Aufwand stark zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden, was zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen führen kann (ERJAVEC et al., 2018).
- Während der Planungsaufwand für die Kommission sinkt, ergeben sich für die Kommission neue Anforderungen im Hinblick auf die Prüfung und Genehmigung der nationalen Strategiepläne. Der Genehmigungsprozess muss zügig erfolgen und gleichzeitig eine zielgerichtete Verwendung von EU-Geldern gewährleisten. Dabei birgt die Genehmigung der nationalen GAP-Programme auch auf EU-Ebene ein höheres Konfliktpotenzial als

die derzeitige Genehmigung von nationalen ELER-Programmen. Die Kommission wird gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten glaubwürdig EU-Interessen vertreten müssen. Der EuGH bezweifelt, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Prüfprozesse und Sanktionsmaßnahmen dazu ausreichen (EURH, 2018, siehe auch ERJAVEC et al., 2018). Das EP kritisiert, dass die Genehmigung der nationalen GAP-Programme per Durchführungsbeschluss durch die Kommission erfolgen soll und sieht darin eine Einschränkung seiner Kompetenzen als Ko-Gesetzgeber (EP, 2018). Eine stärkere Einbindung des EP in den Genehmigungsprozess könnte zur Stärkung von EU-Interessen beitragen, würde den Prozess jedoch vermutlich verlangsamen.

### Ambitionierte Umsetzung von Umwelt- und Klimazielen

Auf Basis einer umfassenden Literatursichtung evaluieren PE'ER et al. (2017), inwiefern die derzeitige GAP zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen beiträgt. Die von den Autoren erstellte Literaturdatenbank ist online verfügbar.<sup>6</sup> Im Hinblick auf Umwelt- und Klimaaspekte bestätigen PE'ER et al. (2017), dass die GAP durchaus Instrumente enthält, welche effektiv zur Erreichung von Umwelt- und Klimazielen beitragen können, diese jedoch unzureichend genutzt und gefördert werden. Bei der Auswahl und Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Begrünungsmaßnahmen wählen Mitgliedstaaten häufig jene Optionen, die mit dem geringsten Aufwand verbunden sind, jedoch meist eine geringe Effektivität und Effizienz aufweisen. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist zu bezweifeln, dass der flexible Ansatz der Kommission zu einer ambitionierten Umsetzung von Umwelt- und Klimazielen führen wird. Die im vorherigen Absatz diskutierten Schwächen des vorgeschlagenen Umsetzungsmodells belasten auch das Begrünungsmodell der Kommission. Umweltverbände fordern ambitionierte operationale Ziele auf EU-Ebene, eine Stärkung von Anreiz- und Sanktionssystemen in Bezug auf Endbegünstigte sowie Mitgliedstaaten und eine stärkere Einbindung von Umweltbehörden in die Planung und Umsetzung der GAP (EEB et al., 2018). Weiterhin weisen sie darauf hin, dass insbesondere die gekoppelten Direktzahlungen, aber auch die von der Kommission vorgeschlagenen Investment- und Risikomanagementmaßnahmen in der zweiten Säule hauptsächlich Produktionsformen unterstützen, welche mit ne-

<sup>6</sup> <https://idata.idiv.de/DDM/Data/ShowData/248>

gativen Nebeneffekten auf Umwelt und Klima verbunden sind. Wie der WBAE (s.o.) setzen sie sich für eine grundsätzliche Neugestaltung der GAP ein.

Wie gezeigt, ist es zum derzeitigen Zeitpunkt relativ schwierig, den Entwicklungskorridor für die zukünftige GAP klar zu umreißen. Neben den Verhandlungen über das Budget für die kommende mehrjährige Periode wird sich sicher eine institutionelle Änderung innerhalb des Europäischen Parlamentes (EP) auf die weiteren Verhandlungen auswirken. Im Juli 2018 entschied der Vorsitz des Parlamentes, dass der Umweltausschuss (ComEnvi) bezüglich agrarpolitischer Entscheidungen den Status eines „Associated Committee“ erhält (DEVUYST, 2018b). Damit verliert der Agrarausschuss sein Alleinstellungsmerkmal in diesem Politikfeld.

## Literatur

- AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA (2018): Susza – pomoc kłeszkowa. In: <https://www.arimr.gov.pl/susza-pomoc-kleszkowa.html>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- AGRA-EUROPE (2018a): JEFTA voraussichtlich ab Februar 2019 in Kraft. In: Agra-Europe 51/18 (17.12.2018): EU-Nachrichten: 1.
- (2018b): Bundesregierung stellt Dürrehilfen zur Verfügung. In: Agra-Europe 35/18 (27.08.2018): Länderberichte: 21-25.
- (2018c): Dänische Regierung bringt weitere Dürrehilfen auf den Weg. In: Agra-Europe 40/18 (01.10.2018): Länderberichte: 13.
- (2018d): Einigung zum Mehrjährigen Finanzrahmen frühestens in einem Jahr. In: Agra-Europe 51/18 (17.12.2018): EU-Nachrichten: 7.
- (2018e): Europäische Union: Einigung auf Richtlinie gegen unlautere Handelspraktiken. In: Agra-Europe 52/18 (24.12.2018): EU-Nachrichten: 2.
- (2018f): Fundamental falsche Politik braucht fundamentale Kritik, Interview mit Professor Harald Grethe. In: Agra-Europe 24/18 (11.07.2018): Länderberichte: 33-36.
- (2018g): Sicherung der Futtergrundlage im Fokus der Dürrehilfen. In: Agra-Europe 33/18 (13.08.2018): Länderberichte: 21-22.
- BAHRS, E. (2011): Diskussion und Bewertung der möglichen Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zum Ausgleich von wetter- und marktbedingten Risiken in der Landwirtschaft. Abschlussbericht zum Projekt 514-06.01-2810HS002. BMLE, Bonn.
- BANSE, M. und F. FREUND (2018): Mögliche Auswirkungen eines harten oder weichen Brexit auf die deutsche Landwirtschaft – Update. Thünen Working Paper, No. 95. Thünen-Institut, Braunschweig.
- BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF (2018): Jahresbericht 2018. München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2018): Dürrebeihilfen 2018. In: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/200252/index.php>, letzter Zugriff: 09.01.2019.
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2018a): Bericht des BMEL und der Länder zum Top „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“, Amtschefs- und Agrarministerkonferenz vom 26. bis 28. September 2018 in Bad Sassendorf. Berlin, 07.09.2018.
- (2018b): Trockenheit und Dürre – Überblick über Maßnahmen, Stand: 22.10.2018. In: [https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige-Landnutzung/Klimawanandel/\\_Texte/Extremwetterlagen-Zustaendigkeiten.html](https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige-Landnutzung/Klimawanandel/_Texte/Extremwetterlagen-Zustaendigkeiten.html), letzter Zugriff: 09.01.2019.
- (2018c): Julia Klöckner: Die gemeinsame Agrarpolitik ist eine Schicksalsfrage für unsere Landwirtschaft und für die Zukunft Europas. Pressemitteilung Nr. 140, Berlin, 5.10.2018.
- BREHON, N.-J. (2018): European Union Budget: which possible compromise is there between France and Germany? In: Foundation Robert Schuman, European Issue n°476 (11.6.2018).
- D'AGOSTINO, V. (2018): Drought in Europe Summer 2018: Crisis Management in Orderly Chaos. Farm Europe: Blog Post of 02.10.2018. In: <https://www.farm-europe.eu/blog-en/drought-in-europe-summer-2018-crisis-management-in-an-orderly-chaos/>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- DASKALOVA, V. (2018): Counterproductive Regulation? The EU's (Mis)Adventures in Regulating Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain. TILEC Discussion Paper No. 2018-027.
- DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND THE MARINE (2018): 2018 Fodder Schemes. In: <https://www.agriculture.gov.ie/farmerschemespayments/2018fodderschemes/>, letzter Zugriff: 05.01.2019.
- DEVUYST, P. (2018a): EU and Iceland set to liberalise agri-food trade. IEG Policy – Agribusiness Intelligence (30.04.2018): News.
- (2018b): Agriculture Committee loses exclusive competence for CAP reform decisions. IEG Policy – Agribusiness Intelligence (09.07.2018): News.
- ECORYS, und WAGENINGEN ECONOMIC RESEARCH (2017): Study on risk management in EU agriculture, Final Report. European Commission, DG for Agriculture and Rural Development, Brussels: October 2017.
- EEB (European Environmental Bureau), BIRDLIFE, GREENPEACE und WWF (2018): Last Chance CAP. In: [http://www.vbplatforma.org/uploaded\\_files/articles/Report-on-Last-Chance-CAP\\_0.pdf](http://www.vbplatforma.org/uploaded_files/articles/Report-on-Last-Chance-CAP_0.pdf).
- ERJAVEC, E., M. LOVEC, L. JUVANČIĆ, T. ŠUMRADA und I. RAC (2018): Research for AGRI Committee – The CAP Strategic Plans beyond 2020: Assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU-wide objectives. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018a): Negotiations and agreements. In: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>, letzter Zugriff: 09.01.2019.
- (2018b): Short-term outlook for EU agricultural markets in 2018 and 2019. Short-term outlook No. 22. Brussels, Autumn 2018.
- (2018c): Press Release: Commission offers further support to European farmers dealing with droughts, Brussels, 02.08.2018.

- EuRH (Europäischer Rechnungshof) (2018): Stellungnahme Nr. 7/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final). Luxembourg.
- EP (Europäisches Parlament) (2018a): Legislative train schedule: A balanced and progressive trade policy to harness globalization – EU-Vietnam Free Trade Agreement (ECFTA). In: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-vietnam-fta>, letzter Zugriff: 09.01.2019.
- (2018): Zwischenbericht über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung. Brüssel, 17.11.2018.
- FAO (2019): FAO Food Price Index. In: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>, letzter Zugriff: 10.01.2019.
- HART, K., D. BALDOCK und G. TUCKER (2018): Ideas for defining environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post 2020, a report for WWF Deutschland. Institute for European Environmental Policy, Brussels: February 2018.
- HIRSCHAUER, N. und O. MUBHOFF (2018): Was bringen agrarpolitische Maßnahmen für die Risikoabsicherung in der Landwirtschaft? In: *Agra-Europe* 29/18 (16.07.2018): Länderberichte: 21-24.
- JONGENEEL, R.A. (2018): Research for AGRI Committee – The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- MASSOT, A. und F. NEGRE (2018): Briefing for the AGRI Committee: Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations. European Parliament, Brussels, 19.09.2018.
- MATTHEWS, A. (2018a): CAP spending in the next MFF. Blog-Eintrag vom 23.9.2018. In: <http://capreform.eu/cap-spending-in-the-next-mff/>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- (2018b): Why capping will be a mirage. Blog-Eintrag vom 11.5.2018. In: <http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- (2018c): State aid rules and the CAP 2020 legislation. Blog-Eintrag vom 26.10.2018. In: <http://capreform.eu/state-aid-rules-and-the-cap-2020-legislation/>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- MCENCHROE, T. (2018): Drought drags on as damages rise over CZK 20 billion. In: *Radio Praha* (19.10.2018).
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION (2018): Sécheress: le Gouvernement vient en aide aux agriculteurs, notification du 29.10.2018. In: <https://agriculture.gouv.fr/secheresse-le-gouvernement-vient-en-aid-e-aux-agriculteurs>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ (2018a): Peníze na odškodnění za loňské sucho a mrazy schválila vláda, navýší se i rozpočet na budování závlah, Pressemitteilung vom 18.4.2019. In: [http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-ser-vis/tiskove-zpravy/x2018\\_penize-na-odskodneni-za-lons-ke-sucho-a.html](http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-ser-vis/tiskove-zpravy/x2018_penize-na-odskodneni-za-lons-ke-sucho-a.html), letzter Zugriff: 07.01.2019.
- (2018b): Účet zemědělců za sucho: 11 miliard. ČT24 – Události, komentáře, 24.08.2018. In: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/ministr/vystoupeni-a-clanky/ucet-zemedelcu-za-sucho-11-miliard.html>, letzter Zugriff: 07.01.2019.
- MINISTRY OF ENTERPRISE AND INNOVATION (2018): Fact sheet - Measures taken to alleviate the drought, August 2018. In: [https://www.government.se/4a2903/contentassets/9462b8bb177f4217bc21bbb8ee4e0d5b/2018\\_drought-factsheet.pdf](https://www.government.se/4a2903/contentassets/9462b8bb177f4217bc21bbb8ee4e0d5b/2018_drought-factsheet.pdf).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR BUNDES- UND EUROPAANGELEGENHEITEN UND REGIONALE ENTWICKLUNG (2018): Die Brexit-Verhandlungen im Januar 2019 – ein Sachstand. Pressemitteilung zum Brexit. In: [https://www.mb.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/br-exit\\_und\\_niedersachsen/](https://www.mb.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/br-exit_und_niedersachsen/), letzter Zugriff: 07.01.2019.
- OECD (2018): Producer and Consumer Support Estimates database. In: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>, letzter Zugriff: 10.01.2019.
- OFFERMANN, F., J. EFKEN, R. ELBEL, H. HANSEN, R. KEPLER und S. WEBER (2017): Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft: Systematische Zusammenstellung und Bewertung. Thünen Working Paper No. 72. Thünen-Institut, Braunschweig.
- PE'ER, G., S. LAKNER, R. MÜLLER, G. PASSONI, V. BONTZORLOS, D. CLOUGH, F. MOREIRA, C. AZAM, J. BERGER, P. BEZAK, A. BONN, B. HANSJÜRGENS, L. HARTMANN, J. KLEEMANN, A. LOMBA, A. SAHRBACHER, S. SCHINDLER, C. SCHLEYER, J. SCHMIDT, S. SCHÜLER, C. SIRAMI, M. VON MEYER-HÖFER und Y. ZINNGREBE (2017): Is the CAP fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment. Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung (iDiv), Leipzig.
- TAHERIPOUR, F. und W.E. TYNER (2018): Impacts of Possible Chinese 25% Tariff on U.S. Soybeans and Other Agricultural Commodities. In: *Choices* 33 (2): 1-7.
- THE BALTIC TIMES (2018): Estonian MP: Farmers do not need loans but extraordinary crisis aid. In: *The Baltic Times* (11.08.2018).
- U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2018): Oilseeds: World Markets and Trade. Foreign Agricultural Service. In: <https://www.fas.usda.gov/psdonline/circulars/oilseeds.pdf>.
- WBA (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik) (2011): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft: Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Berlin, April 2011.
- WBAE (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz) (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Berlin, April 2018.

Kontaktautor:

**PROF. DR. THOMAS HERZFELD**

Abt. Agrarpolitik

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in

Transformationsökonomien (IAMO)

Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale)

E-Mail: herzfeld@iamo.de