

Lakner, S. (2013). Perspektiven der Förderung des Ökolandbaus nach der GAP-Reform 2013, S. 79 - 95 in Lange, J. (Hrsg.): GAP-Reform und ländlicher Raum - (Wie) kann die „Zweite Säule“ zur nachhaltigen Entwicklung beitragen?, Loccumer Protokoll Nr. 06/13, Evangelische Akademie Loccum.

Das Buch kann hier bezogen werden:

<http://www.loccum.de/protokoll/inhalt/inh1306.html>

Perspektiven der Förderung des Ökolandbaus nach der GAP-Reform 2013

Sebastian Lakner,

Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung,
Georg-August Universität Göttingen

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den Perspektiven der Förderung des Ökolandbaus nach der Umsetzung der GAP-Reform von 2013 auseinander. In der Vergangenheit wurde die Prämie für die Umstellung oder die Beibehaltung der ökologischen Flächenbewirtschaftung mit Umweltvorteilen des Ökolandbaus begründet. Das System der Kofinanzierung der Ökoprämie durch EU, Bund und die Länder sowie die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer haben dazu geführt, dass die Ökoprämie in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet ist und sich auch im Zeitablauf immer wieder verändert hat. Die GAP-Reform könnte sich durch drei Elemente auf die Ökoförderung auswirken: Durch das Greening der Direktzahlungen, die Umverteilungsoptionen und die finanziellen Rahmenbedingungen der GAP. Ökobetriebe sind zwar von den Greening-Auflage ausgenommen, gleichwohl könnte die Ökoprämie wegen des Verbots der Doppelförderung evtl. gekürzt werden. Dieses Szenario erscheint jedoch nicht sehr wahrscheinlich. Die Umverteilungspläne für die ersten Hektare könnten sich potenziell auch auf den Ökolandbau auswirken, allerdings sind die Wirkungen auf den Einzelbetrieb eher gering. Die Beschlüsse zur finanziellen Vorausschau 2014-2020, die eine Kürzung der II. Säule vorsehen, könnten am ehesten zu einer Kürzung der Ökoprämie führen. Daher kommt es einerseits auf die Umsetzung der GAP-Reform durch Bund und Länder und andererseits auf die Ausgestaltung der II. Säule durch die Bundesländer an.

1. Einleitung

Der ökologische Landbau ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Die Anzahl der ökologischen Betriebe hat sich seit 1997 von 8.184 auf 23.096 in 2012 erhöht, aktuell wird in Deutschland eine Fläche von etwa einer Million Hektar¹ ökologisch bewirtschaftet. Auch der Markt für ökologisch produzierte Lebensmittel ist dynamisch gewachsen: Mit ökologischen Lebensmitteln wird jährlich eine Umsatz von 7,04 Mrd. Euro gemacht, was einem Anteil von etwa 3,7 % am gesamten Lebensmittelmarkt entspricht (BÖLW 2013).

Diese Entwicklung des Ökolandbaus ist spätestens seit der Einführung der ersten Ökolandbau-Richtlinie und der MacSharry-Reform 1992 durch staatliche Förderung beeinflusst. Studien zeigen, dass die Beibehaltungsprämie für Ökobetriebe eine wichtige Rolle spielt. Allerdings erzielen Ökobetriebe unabhängig von politischer Förderung vergleichbare Gewinne wie ihre konventionelle Kollegen (SANDERS et al. 2012).

Die Prämie für Beibehaltung der ökologischen Wirtschaftsweise wird im Rahmen der II. Säule der EU-Agrarpolitik gezahlt und mit Bundes- und Landesmitteln kofinanziert. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) 2013 könnte den Rahmen und auch die Durchführung der Förderung des Ökolandbaus beeinflussen: Nach den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union und des EU-Parlaments vom 26./27. Juni 2013 stehen die ersten

¹ In 1997 wurden 389.693 ha ökologisch bewirtschaftet, in 2012 sind es 1.043.528 ha.

Eckpunkte der GAP-Reform auf europäischer Ebene fest. Allerdings haben die EU-Mitgliedsländer bei vielen Details Gestaltungsspielraum auf nationaler Ebene herausgehandelt (vgl. LAKNER et al. 2013), insofern ist die Wirkung der Reform auf den Ökolandbau von der konkreten nationalen Umsetzung abhängig. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen und den möglichen Folgen der GAP-Reform 2013 auf die Förderung des Ökolandbaus. Ausgangspunkt ist der Sachstand vom August 2013.

2. Theoretische Begründung der Förderung

Der ökologische Landbau wird mit unterschiedlichen Maßnahmen durch Europäische Union, den Bund und die Länder gefördert. Hierbei unterscheiden sich die Maßnahmen zunächst in ihrer Zielstellung und ihrer Begründung. Es gibt unterschiedliche theoretische Begründung für die Förderung der ökologischen Landwirtschaft.

Der Ökolandbau wird aufgrund seiner **positiven Umweltwirkung** gefördert. Viele Studien haben gezeigt, dass die ökologische Bewirtschaftung sich positiv auf die biotische und abiotische Umwelt auswirkt (z.B. in STOLZE et al. 2000). Volkswirtschaftlich wird mit der Vermeidung negativer externer Effekte und Anreizen zur Schaffung von positiven externen Effekten argumentiert (vgl. FRITSCH 2010). Naturschutzpolitisch kann zwischen Anbauverfahren unterschieden werden, die eine Umweltleistung in die Produktion integrieren (*integrativ*) und Anbauverfahren, die Umweltleistungen getrennt vom Produktionsverfahren erbringen (*segregativ*) (vgl. HAMPICKE 1991: 71-274). In der umweltpolitischen Praxis ist es eher schwierig, integrative Verfahren zu identifizieren und zu fördern. Daher liegt die naturschutzpolitische Bedeutung des Ökolandbaus zunächst vor allem in der Integration von Naturschutzleistungen in den Produktionsprozess. Neben der pauschalen Förderung des Ökolandbaus sind jedoch auch weiterhin die Förderung von segregativen Verfahren im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen notwendig, um z.B. gezielten Artenschutz zu betreiben. Es ist auch möglich, die ökologische Wirtschaftsweise mit Artenschutz zu kombinieren, in Einzelfällen kann hier jedoch eine extensive konventionelle Wirtschaftsweise Vorteile haben (vgl. VICKERY et al. 2002). Insofern ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll, die Förderung des Ökolandbaus in ein naturschutzpolitisches Gesamtkonzept einzubetten.

Weitere Förderinstrumente des Ökolandbaus werden mit **Markttransparenz** begründet. Die volkswirtschaftliche Theorie zeigt, dass auch unvollständige und asymmetrische Informationen über Produkteigenschaften zu Marktversagen führen können (FRITSCH 2010). Marktmaßnahmen wie z.B. das Ökosiegel oder Teile des Bundesprogramms Ökolandbaus lassen sich als Maßnahmen zur Markttransparenz interpretieren. Allerdings gilt auch hier, dass andere Standards oder Siegel etwa zu tierfreundlichen Haltungsformen oder Fair Trade, die nicht notwendigerweise immer mit ökologischer Produktion kombiniert werden, als förderwürdig eingestuft werden könnten.

3. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen der Ökoförderung

Die Förderinstrumente des Ökolandbaus sind vielfältig und unterscheiden sich innerhalb der EU-Mitgliedsländer sowie auch in Deutschland zwischen den Bundesländern. Für die meisten Ökobetriebe ist zunächst die Förderung der **Einführung** und **Beibehaltung** der ökologischen Bewirtschaftung mit Flächenprämien für Ackerland, Grünland, Obst- und Gemüseflächen sowie Flächen für Sonderkulturen und Weinbau wichtig. In einigen Ländern kann der Ökolandbau im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen mit anderen **Naturschutzmaßnahmen** auf Einzelflächen kombiniert werden. Einige Bundesländer fördern die **EU-Ökokontrollen**, die für Ökobetriebe verpflichtend sind. **Investive Maßnahmen** auf Ökobetrieben können im Rahmen der Agrarinvestitionsprogramme gefördert werden. Das Bio-Siegel sowie einige Maßnahmen des Bundesprogramms Ökolandbaus sind **Marktinformationen** für Verbraucher und Unternehmen der Lebensmittelverarbeitung. Es wird auch die **Forschung und Entwicklung** im Bereich Ökolandbau gefördert. Schließlich wird das Thema Ökolandbau im Bereich der landwirtschaftlichen **Ausbildung** und im **Hochschulbereich** gefördert. Einen detaillierten Überblick über die Maßnahmen und finanziellen Umfang der einzelnen Maßnahmen bieten NIEBERG et al. (2010). Die Analyse in diesem Beitrag wird sich im Weiteren auf die Auswirkung der GAP-Reform 2013 auf die Prämie für Einführung und Beibehaltung der ökologischen Wirtschaftsweise („Ökoprämie“) konzentrieren.

Die Ökoprämie wird von der EU, Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Die Bundesländer können bei der EU Programme zur ländlichen Entwicklung beantragen, die idR. die Förderung des Ökolandbaus als Agrarumweltmaßnahme enthalten. Nach SANDERS et al. (2011) haben 25 von 27 EU-Mitgliedsländern in 2012 den Ökolandbau über die II. Säule gefördert. Auch der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen über die sog. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)². Für diese Kofinanzierung gibt der Bund andererseits auch Standards vor (vgl. BMELV 2010), die z.B. auch die Prämienhöhe betreffen. Die Bundesländer haben die Möglichkeit, die eigenen Programme an den sog. GAK-Rahmenplan des Bundes anzupassen und in diesem Fall die Kofinanzierung durch den Bund zu nutzen. Alternativ können die Länder die Fördermaßnahmen ohne Anpassung an den GAK-Rahmenplans anbieten, bekommen dann jedoch keine Kofinanzierung durch den Bund sondern nur durch die EU (Details bei NIEBERG et al. 2010).

Die Höhe der finanziellen Beteiligung der EU hängt vom Status einer Region (in Deutschland Regierungsbezirke) ab. Hierbei unterscheidet die EU bisher zwischen den sog. Ziel-1-Gebieten (d.h. Gebieten mit einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung³) und sonstigen Gebieten: In Ziel-1-Gebieten (v.a. Ostdeutschland, sowie übergangsweise der Regierungsbezirk Lüneburg) geschieht die Finanzierung zu 80 % durch die EU. Die verbleibenden Mittel

² In Artikel 91a und 104a des Grundgesetzes wurden verfassungsmäßige Aufgaben definiert, die aufgrund ihrer übergeordneten Bedeutung von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzieren sind.

³ Ziel-1-Gebiete sind Regionen mit „Entwicklungsrückstand“, in denen die EU die strukturelle Anpassung fördert (Kohäsion-Politik). Dies sind Gebiete mit weniger als 75 % der durchschnittlichen Wirtschaftsleistung in der EU, gemessen an Hand des Brutto-Inlandsprodukt (BIP) der EU je Kopf (EU-KOMMISSION 1999).

werden zu 12 % vom Bund und zu 8 % von den Bundesländern übernommen. In den übrigen Gebieten übernimmt die EU nur 55 % der Finanzierung, die restlichen 45% der Kosten sind wieder von Bund und Ländern zu finanzieren (siehe Abbildung 1, vgl. auch NIEBERG et al. 2010: 10). Die Zielregionen der Kohäsionspolitik werden jedoch im Zuge der nächsten EU-Finanzperiode 2014-2020 geändert, sodass Ostdeutschland nur noch übergangsweise den Ziel-1 Status hat und sich hierdurch ggf. auch die Kofinanzierungs-Sätze ändern. Die folgende Abbildung zeigt schematisch verschiedene Kofinanzierungs-Sätze in 2010:

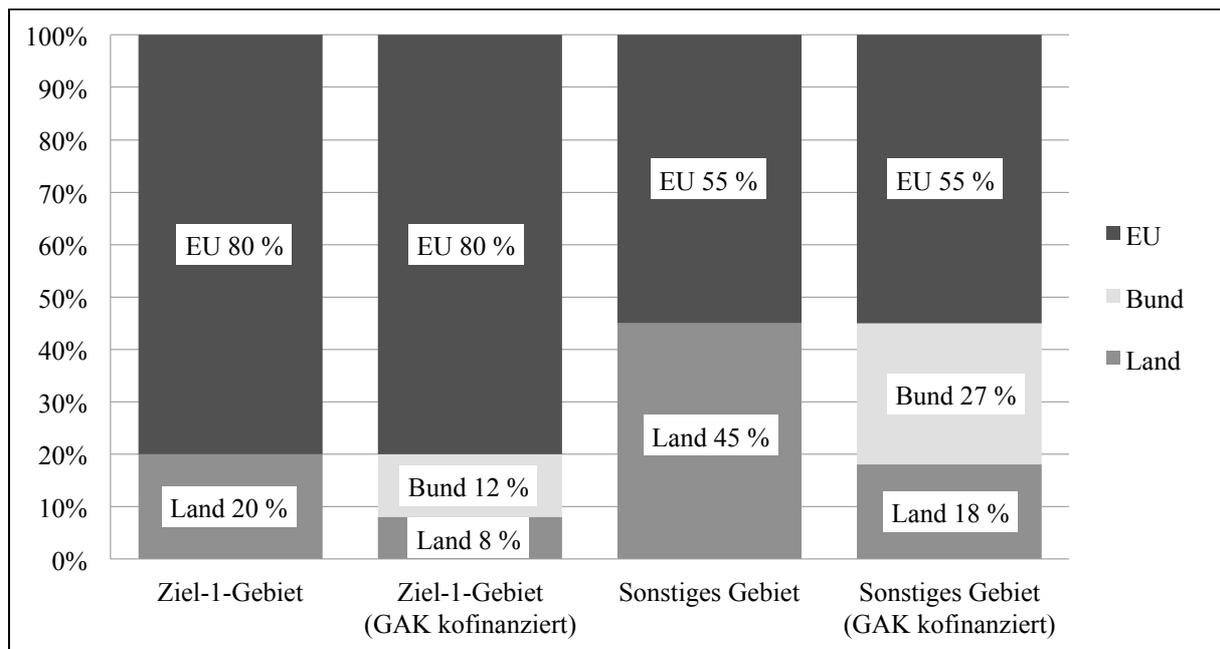


Abb. 1: Prinzip der Kofinanzierung der Prämien des Ökolandbaus durch die Europäische Union, den Bund und die Bundesländer

Quelle: Darstellung nach Angaben von NIEBERG et al. 2010

Die Höhe der Öko-Prämie bemisst sich im Grundsatz an den *zusätzlichen Kosten* einer ökologischen Bewirtschaftung von Acker- oder Grünland gegenüber einer typischen konventionellen Bewirtschaftung. Die Landesministerien müssen bei der Konzeption eines Agrarumweltprogramms der EU-Kommission eine Kalkulation vorlegen, die zeigt, wie die Ökoprämie auf der Basis der Zusatzkosten in dem Bundesland berechnet wird⁴. Dies führt dazu, dass in den einzelnen Bundesländern die Prämienhöhe substantiell variiert. Außerdem variiert die Höhe der Ökoprämie im Zeitablauf, da wechselnde Landesregierungen dem Ökolandbau eine unterschiedliche politische Priorität innerhalb der II. Säule-Förderung einräumen.

Weiterhin wurde die Prämienhöhe nach der Fischler-Reform und der Einführung des neuen Europäischen Fonds für ländliche Entwicklung (ELER) im Jahr 2005 gesenkt. Die Absenkung der Ökoprämien wurde auch über den GAK-Rahmenplan vollzogen, der nach 2005 niedrigere Prämien vorgab. Die Begründung für diese Absenkung bestand in der Anhebung der Umwelt-

⁴ Daneben macht der Bund über den GAK-Rahmenplan Vorgaben, in welchem Korridor sich die Prämienhöhe bewegen darf. Überschreitet ein Bundesland diesen Rahmen, so muss dies ebenfalls gegenüber dem Bundesministerium begründet werden.

standards in der I. Säule über die sog. Cross-Compliance-Vorschriften und dem grundsätzlichen Verbot der Doppelförderung in der EU-Agrarpolitik: Wenn ein Teil der Umweltleistung von landwirtschaftlichen Betrieben nach der GAP-Reform 2005 bereits über die entkoppelten Direktzahlungen der I. Säule entgolten wird, kann die *gleiche Leistung* nicht ein zweites Mal in der II. Säule bezahlt werden. Diese hauptsächlich **juristische Begründung** lies außer Acht, dass ein großer Teil der Cross-Compliance-Regeln in Deutschland bereits vor 2005 über die Regeln der sog. „guten fachlichen Praxis“ gesetzlich vorgegeben war. Die Wirkung dieser Regeln war vor und nach 2005 dieselbe. Für die landwirtschaftliche Praxis ist insofern unklar, inwieweit Cross-Compliance in Deutschland überhaupt zu einer signifikanten Erhöhung der Umweltstandards in der I. Säule geführt hat. Daher wurde die Absenkung der Prämien nach 2005 von Vertretern des Ökolandbaus auch kritisiert. Ein weiterer Grund für die Absenkung der Ökoprämie war laut NIEBERG et al. (2010) der Wegfall der 20 %-Anreizkomponente bei der Berechnung der Prämienhöhe (vgl. dazu AHRENS et al. 2000).

Die Ökoprämie stand in einigen Bundesländern immer wieder aus **finanzpolitischen Gründen** zur Disposition. Bundesländer, in deren Landeshaushalten gespart werden musste (wie z.B. in Schleswig-Holstein im Jahr 2012), schlossen keine neuen Förderverträge mit Ökobetrieben ab. Eine derartige Einsparung führt aufgrund des oben dargestellten Kofinanzierungssystems auch zum Verlust von entsprechenden EU- und Bundesmitteln. So betragen in 2011 die Aufwendungen für die Ökoförderung in Schleswig-Holstein inklusive EU- und Bundesmitteln 4,7 Mio. Euro. Das Land Schleswig-Holstein war an der Finanzierung jedoch nur mit 18 % beteiligt (LATA CZ-LOHMANN et al. 2012). Die tatsächliche Einsparung für den Landeshaushalt belief sich somit nur auf rund 850.000 Euro, sodass die Landesregierung mit dieser Entscheidung auf etwa 3,85 Mio. Euro Kofinanzierungs-Mittel verzichtete. Insofern kann eine solche Strategie auch auf eine geringe agrarpolitische Priorität für den Ökolandbau hindeuten.

Die Ökoprämie wurde in den letzten 15 Jahren in einigen Bundesländern jedoch auch aus **agrarpolitischen Gründen** angehoben oder gesenkt. Regierungsübernahmen auf Landesebene führten mitunter zu Erhöhungen, wie in 2012 und 2013. Andererseits führten agrarpolitische Erwägungen in Schleswig-Holstein in 2012 zu den beschriebenen Kürzungen, die nach dem Regierungswechsel im Mai 2012 wieder zurück genommen wurden. Andererseits erhöhten die Länder Bayern und Sachsen die Prämien 2009 ohne einen Regierungswechsel. Die folgende Abbildung 2 zeigt exemplarisch die Prämienhöhe der Ökoprämie im Ackerland in fünf Bundesländern von 1997-2013:

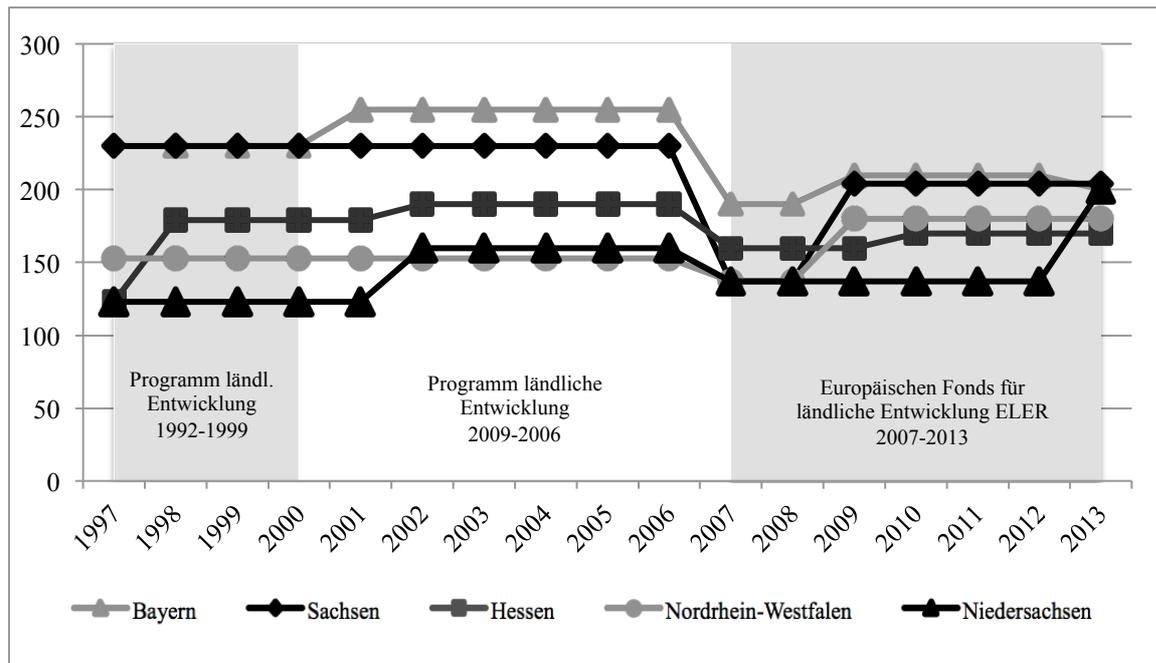


Abb. 2: Ökoprämie im Ackerland in fünf Bundesländern von 1997 bis 2013

Quelle: Darstellung nach eigener Recherche für 2013 sowie NIEBERG et al. 2010

Für Ökobetriebe erscheint es wünschenswert, auf lange Sicht eine stabile Förderkulisse für das eigene Unternehmen vorzufinden. Insofern ist es wichtig, mögliche Wirkungen der GAP-Reform 2013 für den Ökosektor abzuschätzen. Im nächsten Abschnitt soll eine vorsichtige Einschätzung vorgenommen werden, wie sich die GAP-Reform 2013 möglicherweise auf die Öko-Förderung auswirken könnte.

4. Möglichen Wirkungen der GAP-Reform 2013 auf den Ökolandbau

Die EU-Kommission hat im Oktober 2011 einen Reform-Entwurf zur Überarbeitung der Direktzahlungen vorgelegt (EU-KOMMISSION 2011a). Dieser Entwurf wurde bis März 2013 von EU-Parlament und dem Rat der Europäischen Union diskutiert. Die Reform wurde abschließend im sog. Triolog-Verfahren von April bis Juni 2013 von allen drei Institutionen ausgehandelt, sodass am 26./27. Juni 2013 ein Beschluss von Rat und Parlament getroffen wurde (vgl. LAKNER et al. 2013). Bis Anfang 2015 wird an der nationalen Umsetzung der Reform gearbeitet. Die Reform hat auf den ersten Blick drei wichtige Elemente, die sich *potenziell* auf den Ökolandbau auswirken könnten:

1.) Wirkung des Greenings der Direktzahlungen

Im Rahmen des sog. **Greenings** werden 30 % der entkoppelten Direktzahlungen an Umweltauflagen geknüpft. Die Umweltauflagen sehen das Einhalten einer Fruchtfolge, ein Umbruchverbot für Grünland sowie eine Bereitstellung von 3 % bis 7 % der Betriebsfläche für ökologische Vorrangflächen vor (HEINRICH et al. 2013, GRAJEWSKI et al. 2011). Nach den Vorgaben der EU werden Ökobetriebe per se vom Greening ausgenommen, da diese das Greening bereits erfüllen. Dies stellt zunächst den Ökolandbau gegenüber anderen Betrieben *besser*.

Gleichwohl erscheint diese Vorgabe fachlich gerechtfertigt, da Ökobetriebe ohnehin im Rahmen der Öko-Kontrollen nach Umweltstandards kontrolliert werden – auch wenn dies nicht exakt die gleichen Kriterien wie bei einer Kontrolle von Greening-Vorgaben sein werden. Die Vorschläge zum Greening müssen im Rahmen von nationalen Durchführungsverordnungen konkretisiert werden. Die EU-Mitgliedsstaaten haben bei dieser Konkretisierung teilweise erheblichen Spielraum, insofern wird die Wirkung des Greenings auf den Ökolandbau in der EU von den nationalen Umsetzungen abhängen.

Eine *indirekte Wirkung* könnte jedoch erneut das **Verbot der Doppelförderung** ausüben: So könnte die Ökoförderung in der II. Säule analog zur Fischler-Reform 2005 gesenkt werden mit der Begründung, dass ein gewisser Teil der Umweltleistungen jetzt durch die Direktzahlungen der I. Säule entgolten werden und diese Leistungen nicht ein zweites Mal in der II. Säule bezahlt werden dürfen (ähnlich wie für 2005 in Abschnitt 3 skizziert). Dieses Argument wurde von Mitarbeitern der EU-Kommission auf Anfrage zunächst zurückgewiesen. Setzt man sich genauer mit dem Argument auseinander, so kommt es auf die tatsächliche Wirkung des Greenings in der gesamten Landwirtschaft an:

- **Szenario 1:** Würde durch das Greening v.a. in der konventionellen Landwirtschaft ein signifikant höheres Umweltniveau erreicht (mit entsprechenden Implementierungskosten der konventionellen Landwirtschaft), so wäre dies zwar ein Schritt in Richtung einer ineffizienten Förderung von Umweltleistungen im Rahmen der GAP (HEINRICH et al. 2013). Allerdings würde es eine Kürzung im Ökolandbau inhaltlich zumindest teilweise rechtfertigen, andererseits hätten konventionelle Betriebe in der Regel mit Implementierungskosten für die Greening-Maßnahmen zu rechnen. In diesem Szenario müssten jedoch Greening-Vorgaben durch Bund und Länder sehr streng ausgelegt werden, was aktuell nicht sehr wahrscheinlich erscheint.
- **Szenario 2:** Betrachtet man die Wirkungsanalyse der EU-Kommission zum Greening (EU-KOMMISSION 2011b) oder Untersuchungen des Thünen Institutes (FORSTNER et al. 2012), zeigt sich, dass Greening für die überwiegende Zahl der Betrieb in der EU mit keinen oder nur sehr geringen Kosten verbunden sein wird. Daher kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass Greening kaum *zusätzliche* Umweltwirkung entfalten wird. Das oben dargestellte Argument für eine Kürzung in der II. Säule wäre somit nicht zutreffend, da die in der I. Säule bezahlten Umweltleistung sehr gering ausfielen. In diesem Szenario müssten Ökobetriebe nicht mit einer Kürzung rechnen und dieses Szenario erscheint sehr viel wahrscheinlicher.

Auch unter den aktuellen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat (Stand September 2013) erscheint eine Kürzung der Ökoprämie mit diesem Argument nicht als wahrscheinlich.

2.) Wirkung der Umverteilung der Direktzahlungen

Die Reformbeschlüsse sehen auch eine Reihe von **Umverteilungsmechanismen** vor, die zu einer Verteilung von Direktzahlungen führen sollen, die als gerechter wahrgenommen wird.

Die interne und externe Konvergenz soll bis 2020 dafür sorgen, dass sich die Direktzahlungen innerhalb eines Mitgliedslands und zwischen den Mitgliedsstaaten angleichen (AGRA EUROPE 2013). Zwei wichtige Maßnahmen sind zunächst die Kappung und Degression, seit den Verhandlungen im Trilog ist die Option hinzugekommen, die Direktzahlungen für die ersten Hektare eines Betriebes zu erhöhen. Im Moment wird von den meisten politischen Akteuren die Option eines Aufschlags für die ersten Hektare bevorzugt (BMELV 2013, MULEWF 2013), die genaue Ausgestaltung wird in der zweiten Jahreshälfte 2013 von Bundesregierung und Bundesrat ausgehandelt. Allerdings erscheint die Umsetzung dieser Option wahrscheinlich.

Da Ökobetriebe insgesamt eine ähnliche Größenverteilung wie konventionelle Betriebe aufweisen, dürfte ein Aufschlag für die ersten Hektare die Ökobetriebe *im Durchschnitt* nicht signifikant benachteiligen, es fände jedoch eine Umverteilung von großen zu kleinen Ökobetrieben statt. Allerdings dürfen dabei zwei Detailwirkungen nicht übersehen werden:

- 1.) Aktuelle Berechnungen von BREUSTEDT (2013) zeigen, dass diese Strategie zunächst eine Umverteilung von Haushaltsmitteln von Ost- nach Westdeutschland zur Folge hätte, und zwar weitaus stärker als bei der Option Kappung/Degression. Eine analoge Wirkung hätte dies für Ökobetriebe: Westdeutsche Betriebe würde von diese Maßnahmen profitieren, Ostdeutsche Bio-Bauern wären tendenziell die Verlierer. Allerdings ist denkbar, dass Bund und Länder *politisch* einen Kompromiss finden, der keine Umverteilung von Ost nach West vorsieht.
- 2.) Eine besonders hohen Aufschlag fordern v.a. die Agrarminister von Bündnis 90/Die Grünen einiger Länderregierungen mit dem Argument einer besseren Förderung der *bäuerlichen Landwirtschaft* (MULEWF 2013), allerdings argumentiert die Bundesregierung ähnlich (BMVEL 2013). Die Förderung der ersten Hektare könnte im Ergebnis tendenziell *Veredelungsbetriebe* bevorzugen, während flächenstarke *Grünlandbetriebe* und *Ackerbau-Betriebe* c.p. die „Verlierer“ wären. Allerdings könnten v.a. Grünlandbetriebe in benachteiligten Gebieten durch einen Grünland-Aufschlag dafür kompensiert werden (BMVEL 2013).

Es erscheint schwer vermittelbar, warum ein Veredelungsbetrieb eher dem Leitbild der bäuerlichen Landwirtschaft entspricht und daher höhere Förderung erhält, während ein Mutterkuh-Betrieb mit einem niedrigeren Viehbesatz diesem Leitbild weniger entspricht und bei den Direktzahlungen einen niedrigeren Betrag je Hektar erhält. Diese Gegenüberstellung zeigt die ganze Fragwürdigkeit der Umverteilungsoption.

Für die Umverteilungsoptionen liegen noch keine belastbaren Untersuchungen vor, insofern ist die Gesamtwirkung nicht ganz klar. Das Problem der Umverteilungsoptionen liegt jedoch nicht in der absoluten Höhe der umverteilten Summen, sondern in der fehlenden Begründung.

Die Umverteilungspläne der Agrarminister wie auch des Bundesministeriums könnten teilweise **strukturpolitisch** begründet werden. Die empirischen Erfahrungen über einen längeren Zeitraum zeigen jedoch, dass die Agrarstruktur sich weitgehend unabhängig von strukturpolitischen Maßnahmen entwickelt. Daneben könnten die Umverteilungen sozialpolitisch be-

gründet werden. Es liegen bislang keine Studien zu der Vermögenssituation in der Landwirtschaft oder den Einkommen von Familien in der Landwirtschaft vor. An Hand einer solche Statistik könnte sich die Öffentlichkeit ein Bild machen, inwieweit eine Umverteilung aus **sozialpolitischen Gründen** geboten erscheint. Bislang fehlt allerdings eine solche Statistik. Aus Umwelt- oder Tierschutzgesichtspunkten lässt sich eine Umverteilung zu Gunsten von kleinen Betrieben nicht rechtfertigen.

Insgesamt bleiben sowohl die Bundesministerin als auch die Landesminister eine schlüssige und wissenschaftlich haltbare Begründung für den Vorschlag einer starken Nutzung dieses Umverteilungs-Instrumentes schuldig. Die Wirkung der Umverteilung auf den Ökolandbau wird einzelbetrieblich von der Flächenausstattung der Betriebe abhängen. Die Wirkung der erste Hektare-Option dürfte insgesamt eher gering ausfallen. Es erscheint trotzdem sinnvoll, eher vorsichtig vorzugehen und diese Pläne mit seriösen Untersuchungen zu hinterlegen.

3.) Wirkung der finanzielle Vorausschau der EU 2014-2020

Schließlich hat die GAP-Reform auch **finanzielle Auswirkungen**: Mit der Reform wurde der Haushaltsrahmen für die Jahre 2014-2020 beschlossen. Die Beschlüsse sehen ein leichtes Absenken der Mittel der I. Säule und ein deutlicheres Absenken der Mitteln der II. Säule vor. Es gibt im Moment unterschiedliche Ansichten zum zukünftigen Volumen der II. Säule: So gehen verschiedene Autoren je nach Berechnungsgrundlage von Kürzungen der II. Säule von 6 % bis 24 % aus (MATTHEWS 2013, RIBBE 2013). Dies schränkt den Handlungsspielraum der Länder für die Agrarumweltprogramme und die Förderung des Ökolandbaus ein. Allerdings gibt es im Rahmen der Beschlüsse zur GAP-Reform auch die Option 15 % der nationalen Obergrenzen in die II. Säule zu übertragen und damit die Kürzungen in der II. Säule teilweise wieder auszugleichen. Die Nutzung dieser Option wird aktuell von den grünen Landesminister gefordert (MULEWF 2013). Die tatsächliche Kürzung der II. Säule hängt insofern von der Umsetzung der GAP-Reform durch Bund und Ländern ab. Sollte es zu einer starken Kürzung der II. Säule kommen, könnten einige Bundesländer die Förderung des Ökolandbaus evtl. aus finanzpolitischen Erwägungen kürzen.

5. Fazit

Die GAP-Reform 2013 lässt den Mitgliedsstaaten in vielen Details Handlungsspielräume. Da die Umsetzung der GAP-Reform auf nationaler Ebene zwischen Bund und den Ländern noch nicht vollständig ausgehandelt ist, lassen sich im Moment keine sicheren Aussagen zur Wirkung der GAP-Reform machen. Die Wirkung der Reform für die spezifische Förderung des ökologischen Landbaus könnte zunächst neutral sein.

Eine Kürzung der Öko-Prämie erscheint zunächst hauptsächlich dann wahrscheinlich, wenn die Landesregierungen darin kein vordringliches agrarpolitisches Ziel sehen oder finanzpolitisch unter Kürzungsdruck stehen. Dies könnte aktuell auf wenige Bundesländer in Ostdeutschland zutreffen. Eine generelle Kürzung der Öko-Förderung mit der juristischen Be-

gründung einer möglichen Doppelförderung erscheint dagegen bis 2020 nicht realistisch, da vom Greening in der I. Säule nur eine geringe Umweltwirkung ausgeht.

Durch die Option, auf die ersten Hektare einen Aufschlag zu zahlen, könnte es innerhalb des Ökosektors zwischen den Produktionsrichtungen zu Verschiebungen kommen. Gerade dieses Instrument erscheint bisher zu wenig durchdacht und analysiert.

Insgesamt kann bei *vorhandenem politischen Willen* für die Förderung des Ökolandbaus davon ausgegangen werden, dass die finanziellen und politischen Rahmenbedingungen der Ökoförderung stabil bleiben. Die Förderkulisse könnte sich in Abhängigkeit von der individuellen Betriebsgröße durch die Umverteilungsoptionen der GAP-Reform jedoch leicht ändern.

Literatur

Agra Europe (2013): Politische Einigung über EU-Agrarreform erzielt, Agra Europe von 1. Juli 2013, EU-Nachrichten S.1/2.

Ahrens, H., C. Lippert und M. Rittershofer (2000): Überlegung zu Umwelt und Einkommenswirkung von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 in der Landwirtschaft, in Agrarwirtschaft 49, 2, 99-115.

Breustedt, G. (2013): Umverteilung zwischen den Bundesländern durch größenabhängige Direktzahlungen, Agra Europe 26. August 2013, Sonderbeilage, S. 1-10.

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2013): Zahlen, Daten Fakten 2013, Bunde für ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), Berlin, url: <http://www.boelw.de/zdf.html>, letzter Zugriff: 20.09.2013.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010 - 2013, Berlin, url: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Rahmenplan2010-2013.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff: 15.09.2013.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): Konzept zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015, Berlin, url: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik/GAP2015-KonzeptUmsetzung.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff: 23.09.2013.

EU-Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1999 mit dem Verzeichnis der unter Ziel 1 der Strukturfonds fallenden Regionen für den Zeitraum 2000 bis 2006, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999, Nr. L 194/53.

EU-Kommission (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirt-

- schaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Europäisches Amtsblatt 2005, L 277/1, vom 21.10.2005.
- EU-Kommission (2011a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(2011) 625 endgültig/2), url: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf, letzter Zugriff: 06.01.2012.
- EU-Kommission (2011b): Commission staff working paper – impact assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 2d, Dokument Nr. SEC(2011) 1153 final/2, EU-Kommission, Brüssel, url: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex2d_en.pdf, letzter Zugriff: 24.09.2013.
- Forstner, B., C. Deblitz, W. Kleinhanß, H. Nieberg, F. Offermann, N. Röder, P. Salamon, J. Sanders, P. Weingarten (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie Nr. 04/2012, Thünen Institut, Braunschweig, url: http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn050475.pdf, letzter Zugriff: 23.09.2013.
- Fritsch, M. (2010): Marktversagen und Wirtschaftspolitik (8.A), München, Verlag Vahlen.
- Grajewski, R., M. Bathke, A. Bergschmidt, K. Bormann, W. Eberhardt, H. Ebers, B. Fähmann, B. Fengler, A. Fitschen-Lischewski, B. Forstner, W. Kleinhanß, H. Nitsch, B. Osterburg, R. Plankl, P. Raue, K. Reiter, N. Röder, A. Sander, T. Schmidt, A. Tietz, P. Weingarten (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 - Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 08/2011, Thünen Institut, Braunschweig, url: http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Bilder/Startseite/Startseite_2012/GAP-Reform/Grajewski%20et%20al_2011_Laendliche%20Entwicklung_dn049621.pdf, letzter Zugriff: 23.09.2013.
- Hampicke, U. (1991): Naturschutzökonomie. Stuttgart, Ulmer-Verlag.
- Heinrich, B., C. Holst und S. Lakner (2013): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter? In: GAIA 22/1 (2013): 20-24.
- Lakner, S., C. Holst, B. Brümmer, S. von Cramon-Taubadel, L. Theuvsen, O. Mußhoff und T. Tschardtke (2013): Zahlungen für Landwirte an gesellschaftliche Leistungen koppeln! - Ein Kommentar zum aktuellen Stand der EU-Agrarreform, Diskussionsbeitrag 1304 des Departments für Agrarökonomie und RURale Entwicklung, Georg-August Universität Göttingen.
- Latacz-Lohmann, U., T. Tiedemann, H. Jensen (2012): Die ökologische Landwirtschaft am Tropf des Staates? Eine Analyse der einzelbetrieblichen Auswirkungen der Aufgabe der

- Beibehaltungsförderung in Schleswig-Holstein, Vorträge zur Hochschultagung 2012 der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2012, S. 199-206, <http://www.agrar.uni-kiel.de/de/forschung/publikationen-pdf/HST-Band-118.pdf>, letzter Zugriff: 15.09.2013.
- Matthews, A. (2013): The CAP budget in the MFF agreement, Blog-Beitrag, url: <http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/>, letzter Zugriff: 24.09.2013.
- Ministerium für Umwelt Landwirtschaft Ernährung Weinbau und Forsten Rheinland Pfalz (2013): Landesminister legen Konzept vor: Deutschland muss EU-Agrarreform für Neuausrichtung der Landwirtschaft nutzen, url: http://mulewf.rlp.de/fileadmin/mufv/img/inhalte/landwirtschaft/10-Punkte-Papier-GAP_22_08_2013_10_00-mit-Logo_ohne-Ausrufezeichen-typo.pdf letzter Zugriff: 24.09.2013.
- Nieberg, H., H. Kuhnert und J. Sanders (2010): Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland – Stand, Entwicklung und internationale Perspektive (2.A.), Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft Nr. 347, Thünen Institut, Braunschweig.
- Ribbe, L. (2013): Die Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Kürzungen in der neuen Finanzperiode (2014 – 2020) in Deutschland, Hintergrundpapier von Euronatur, August 2013, url: http://www.euronatur.org/fileadmin/docs/umweltpolitik/130724_Geplante_Kuerzungen_Zweite_Saeule_2014-2020.pdf, letzter Zugriff: 24.09.2013.
- Sanders, J., M. Stolze und S. Padel (2011): Use and efficiency of public support measures addressing organic farming, Projektbericht, Thünen-Institut, Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- Sanders, J., F. Offermann und H. Nieberg (2012): Wirtschaftlichkeit des ökologischen Landbaus in Deutschland unter veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen, Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft Nr. 264, Thünen Institut, Braunschweig.
- Stolze, M., A. Pierr, A.-M. Häring und S. Dabbert (2000): The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe, Organic Farming in Europe: Economics and Policy (Vol. 6), Stuttgart, University Stuttgart-Hohenheim.
- Vickery, J., N. Carter und R.J. Fuller (2002): The potential value of managed cereal field margins as foraging habitats for farmland birds in the UK, Agriculture, Ecosystems and Environment 89 (1-2): 41-52.