TEXTE
91/2021

Abschlussbericht

Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

von:

Peter H. Feindt, Pascal Grohmann, Astrid Häger
Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin

Christine Krämer
Projektbüro mareg (mark+region), Ippesheim

Herausgeber:
Umweltbundesamt

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 91/2021

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 11 239 0
FB000532

Abschlussbericht

Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

von

Peter H. Feindt, Pascal Grohmann, Astrid
Häger Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin

Christine Krämer
Projektbüro mareg (markt+region), Ippesheim

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Abschlussdatum:
November 2020

Redaktion:
Fachgebiet II 2.8 „Landwirtschaft“
Lea Köder, Frederike Balzer

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2021

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

Die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) ist eine komplexe Policy-Design-Aufgabe. Die GAP verfolgt verschiedene Ziele, die mit unterschiedlichen Politikinstrumenten erreicht werden sollen. Bislang hat die GAP kaum dazu beigetragen, die Umweltwirkungen der Landwirtschaft großflächig zu verbessern. Die ökologische Wirksamkeit der bisherigen GAP-Instrumente ist als eher gering einzuschätzen. Deshalb stellt sich die Frage, welche Instrumente in welcher Zusammenstellung geeignet sein könnten, um die GAP stärker an den drängenden umweltpolitischen Herausforderungen auszugestalten. Im Forschungsprojekt „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht“ wurden die Politikinstrumente der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 und die verschiedenen Vorschläge für eine GAP nach 2020 auf Basis einer systematischen Literaturanalyse bewertet, mittels einer Telefonbefragung die Positionierungen der unterschiedlichen agrarpolitischen Gruppen analysiert sowie Experteninterviews und Workshops zur Weiterentwicklung der GAP durchgeführt. Auf Grundlage der Forschungsergebnisse wurden Politikvorschläge entwickelt, wie die GAP aus Umweltsicht wirksam und praktikabel ausgestaltet werden kann.

Abstract: Improving the Effectiveness and feasibility of the Common Agricultural Policy from an environmental perspective

The design of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) is a complex policy design task. The CAP addresses various policy objectives with numerous policy instruments. So far, the CAP has hardly contributed to improving the environmental impacts of agriculture on a large scale. The environmental effectiveness of the existing CAP policy instruments is considered to be rather low. The question therefore arises which instruments, in what policy mix, could be suitable to make the CAP more responsive to the urgent environmental challenges. The research project "Improving the effectiveness and feasibility of the CAP from an environmental perspective" carried out a systematic literature review to evaluate the policy instruments of the CAP in the funding period 2014 to 2020 and the proposals for a CAP after 2020 made by different groups, conducted a telephone survey to analyze the positions of the various agricultural policy groups, and run expert interviews and workshops on the future development of the CAP. Based on the findings, policy proposals were developed how the CAP could become more environmentally effective and more feasible for farmers and administrators.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis ... 13
Tabellenverzeichnis ... 16
Abkürzungsverzeichnis ... 18
Zusammenfassung ... 20
Summary ... 32
1 Einleitung ... 43
1.1 Die umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP als komplexe Policy-Design-Aufgabe . 43
1.2 Zielsetzung des Forschungsprojekts und Übersicht über die Arbeitspakete ... 45
1.3 Aufbau des Abschlussberichts und Danksagung ... 46
2 Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020 ... 48
2.1 Methodische Vorgehensweise ... 48
2.1.1 Material ... 48
2.1.2 Auswertung ... 49
2.2 Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente ... 50
2.2.1 Vorstellung der Kriterien ... 50
2.2.1.1 Effektivität ... 50
2.2.1.2 Effizienz ... 50
2.2.1.3 Leistungsmessung ... 51
2.2.1.4 Instrumentation ... 52
2.2.1.5 Regelungs- und Vollzugsfähigkeit ... 52
2.2.1.6 Institutionelle Anschlussfähigkeit ... 53
2.2.1.7 Akzeptanz in der Landwirtschaft (Annahme- und Umsetzungsbereitschaft) ... 53
2.2.1.8 Resilienzorientierung ... 53
2.2.1.9 Kohärenz ... 54
2.2.2 Zwischenfazit ... 55
2.3 Ergebnisse der Auswertung ... 59
2.3.1 Überblick über die GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 ... 59
2.3.2 Leistungsprofile der GAP-Instrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020 ... 61
2.3.2.1 Flächenbezogene Direktzahlungen ... 61
2.3.2.2 Cross Compliance-Vorschriften ... 65
2.3.2.3 Greening ... 69
2.3.2.4 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ... 73

2.3.2.5 Förderung des Ökolandbaus ... 77
2.3.2.6 LEADER ... 81
2.3.2.7 EIP-Agri ... 84
2.3.2.8 Gesetzliche Mindeststandards: Ordnungs- und Fachrecht ... 87
2.4 Zwischenfazit ... 91
2.4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse ... 91
2.4.2 Diskussion und Limitationen der Ergebnisse ... 96
3 Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020 ... 97
3.1 Methodische Vorgehensweise ... 97
3.1.1 Material ... 97
3.1.2 Auswertung: CCAP-Tool ... 97
3.2 Ergebnisse ... 100
3.2.1 Erfassung und systematisierter Überblick ... 100
3.2.2 Konsolidierung der Vorschläge ... 106
3.2.2.1 Bausteine ... 107
3.2.2.2 Pakete ... 115
3.2.2.3 Gesamtarchitekturen ... 116
3.2.3 Bewertung ... 118
3.2.3.1 Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen ... 119
3.2.3.2 Baustein B: Auflagenbindung ... 120
3.2.3.3 Baustein C: Verknüpfung flächenbezogener Direktzahlungen mit „green outcomes“ ... 121
3.2.3.4 Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ... 123
3.2.3.5 Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation ... 124
3.2.3.6 Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards ... 125
3.2.3.7 Bewertung der Gesamtarchitekturen ... 126
3.3 Zwischenfazit ... 140
4 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder zur Weiterentwicklung der GAP ... 143
4.1 Zielstellung der telefonischen Befragung ... 143
4.2 Methodische Vorgehensweise ... 144
4.2.1 Sampling-Strategie ... 144
4.2.2 Entwicklung des Fragebogens ... 145
4.2.3 Durchführung und Auswertung der Pretests ... 147
4.2.4 Durchführung der Befragung ... 148

4.2.5 Datenauswertung ... 149
4.2.6 Reflexion der methodischen Vorgehensweise ... 150
4.3 Ergebnisse der Befragung ... 151
4.3.1 Beschreibung der Stichprobe ... 151
4.3.2 Bewertung der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 ... 153
4.3.3 Anliegen für die Weiterentwicklung der GAP nach 2020 ... 159
4.3.4 Reaktionen auf Voraussetzungen und Implikationen der Szenarien ... 165
4.3.5 Reaktionen auf spezifische Instrumente und Maßnahmen der Szenarien ... 174
4.4 Zwischenfazit ... 192
5 Positionierung von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP ... 199
5.1 Clusteranalyse ... 199
5.1.1 Methodische Vorgehensweise ... 200
5.1.1.1 Auswahl der Variablen ... 200
5.1.1.2 Auswahl des Proximitätsmaßes ... 201
5.1.1.3 Auswahl des Fusionierungsalgorithmus ... 201
5.1.1.4 Identifikation der Clusterlösungen ... 202
5.1.1.5 Beschreibung und Interpretation der Cluster ... 205
5.1.2 Ergebnisse der Auswertung ... 205
5.2 Frameanalyse ... 208
5.2.1 Methodische Vorgehensweise ... 209
5.2.1.1 Identifikation von Frames ... 209
5.2.1.2 Analyse der verwendeten Frame-Elemente nach Cluster ... 209
5.2.2 Ergebnisse der Auswertung ... 210
5.2.2.1 Identifikation von Frames ... 210
5.2.2.2 Häufigkeit der Frames in den drei Clustern ... 214
5.3 Zwischenfazit ... 216
6 Validierung und Diskussion verschiedener Ansätze für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP ... 219
6.1 Zielstellung der Experteninterviews ... 219
6.2 Methodisches Vorgehen bei den Experteninterviews ... 220
6.2.1 Skizzen für drei Ansätze zur umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP ... 220
6.2.2 Auswahl der Expertinnen und Experten ... 224
6.2.3 Entwicklung des Interviewleitfadens ... 224
6.2.4 Durchführung der Experteninterviews ... 225

6.2.5 Datenauswertung ... 225
6.3 Ergebnisse der Experteninterviews ... 227
6.3.1 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario A ... 227
6.3.1.1 Plausibilität ... 227
6.3.1.2 Zielerreichung ... 230
6.3.1.3 Umsetzbarkeit ... 232
6.3.1.4 Wechselwirkungen ... 233
6.3.1.5 Weiterentwicklung ... 234
6.3.1.6 Zwischenfazit zur Skizze von Szenario A ... 234
6.3.2 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario B ... 235
6.3.2.1 Plausibilität ... 235
6.3.2.2 Zielerreichung ... 237
6.3.2.3 Umsetzbarkeit ... 240
6.3.2.4 Wechselwirkungen ... 243
6.3.2.5 Weiterentwicklung ... 244
6.3.2.6 Zwischenfazit zu Szenario B ... 245
6.3.3 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario C ... 246
6.3.3.1 Plausibilität ... 246
6.3.3.2 Zielerreichung ... 248
6.3.3.3 Umsetzbarkeit ... 249
6.3.3.4 Wechselwirkungen ... 250
6.3.3.5 Weiterentwicklung ... 252
6.3.3.6 Zwischenfazit zu Szenario C ... 253
6.4 Zwischenfazit ... 255
7 Zwischensynthese – Drei Szenarien für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP ... 257
7.1 Szenario A: Ambitionierter Schutz und konsequente Honorierung von Umweltgütern und -leistungen ... 257
7.1.1 Förderansatz ... 257
7.1.2 Governance-Ansatz ... 257
7.1.3 Instrumentierungslogik ... 258
7.1.4 Leitinstrumente ... 258
7.1.5 Einkommenspolitischer Ansatz ... 259
7.1.6 Resilienz-Orientierung ... 259
7.1.7 Implikationen ... 259

7.2 Szenario B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zur Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen 260
7.2.1 Förderansatz 260
7.2.2 Governance-Ansatz 260
7.2.3 Instrumentierungslogik 260
7.2.4 Leitinstrumente 261
7.2.5 Einkommenspolitischer Ansatz 261
7.2.6 Resilienz-Orientierung 262
7.2.7 Implikationen 262
7.3 Szenario C: Innovation und Investition zur Etablierung nachhaltige Produktionssysteme 262
7.3.1 Förderansatz 263
7.3.2 Governance-Modus 263
7.3.3 Instrumentierungslogik 263
7.3.4 Leitinstrumente 264
7.3.5 Einkommenspolitischer Ansatz 265
7.3.6 Resilienz-Orientierung 266
7.3.7 Implikationen 266
7.4 Zwischenfazit 266
8 Workshops zur Diskussion der Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP 268
8.1 Zielstellung der Workshops 268
8.2 Methodische Vorgehensweise 268
8.2.1 Sampling-Strategie und Gruppenzusammensetzung 268
8.2.2 Vorbereitung der Workshops 269
8.2.3 Durchführung der Workshops und Follow-Up-Aufgabe 269
8.2.4 Datenauswertung 271
8.3 Ergebnisse der Workshops 272
8.3.1 Diskussion von Szenario A 273
8.3.1.1 Plausibilität 273
8.3.1.2 Zielerreichung 273
8.3.1.3 Umsetzbarkeit 274
8.3.1.4 Wechselwirkungen 275
8.3.1.5 Weiterentwicklung 275
8.3.2 Diskussion von Szenario B 276
8.3.2.1 Plausibilität 276

8.3.2.2 Zielerreichung ... 277
8.3.2.3 Umsetzbarkeit ... 277
8.3.2.4 Wechselwirkungen ... 278
8.3.2.5 Weiterentwicklung ... 278
8.3.3 Diskussion von Szenario C ... 279
8.3.3.1 Plausibilität ... 279
8.3.3.2 Zielerreichung ... 280
8.3.3.3 Umsetzbarkeit ... 281
8.3.3.4 Wechselwirkungen ... 281
8.3.3.5 Weiterentwicklung ... 282
8.3.4 Teilnehmenden-Szenarios ... 282
8.3.5 Ergebnisse der Follow-Up-Aufgabe ... 289
8.3.5.1 Bewertung der Szenarien ... 289
8.3.5.2 Wichtigste Stärken und Schwächen der Szenarien ... 299
8.3.5.3 Erstellung eines eigenen Szenarios („Mein Szenario“) ... 299
8.4 Zwischenfazit ... 301
9 Politikvorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht ... 304
9.1 Methodische Vorgehensweise bei der Ableitung der Politikvorschläge ... 304
9.2 Ergebnisse ... 305
9.2.1 Zielebene: Bereitstellung und Schutz privater und öffentlicher Güter ... 305
9.2.2 Strategieebene: Resilienz fördern, nicht den Status Quo ... 308
9.2.3 Instrumentenebene: Vorschläge für das Policy-Design der GAP-Instrumente ... 311
9.2.3.1 Flächenbezogene Direktzahlungen ... 311
9.2.3.2 (Erweiterte) Konditionalität ... 313
9.2.3.3 Eco-Schemes ... 314
9.2.3.4 Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) ... 317
9.2.3.5 Investitionsförderung ... 319
9.2.3.6 LEADER ... 319
9.2.3.7 EIP-Agri ... 320
9.2.3.8 Wissensaustausch und Information ... 321
9.2.3.9 Weitere Instrumente ... 322
9.3 Zwischenfazit ... 323
10 Konsultationsprozess zu den Politikvorschlägen ... 327

10.1 Fachtagung, Teil I ... 327
10.1.1 Zielstellung, Programm und Durchführung ... 327
10.1.2 Dokumentation der wichtigsten Ergebnisse ... 328
10.1.2.1 Keynote: Transformationsnotwendigkeit des Agrarsektors aus Umweltsicht ... 328
10.1.2.2 Kurzstatements von Mitgliedern der projektbegleitenden Arbeitsgruppe ... 328
10.1.2.3 Diskussionen in Kleingruppen ... 329
10.2 Online-Konsultation zu den Politikvorschlägen ... 332
10.2.1 Methodische Vorgehensweise bei der Online-Konsultation ... 332
10.2.2 Ergebnisse der Online-Konsultation ... 333
10.2.2.1 Beschreibung der Stichprobe ... 333
10.2.2.2 Beurteilung des Transformationsbedarf der GAP ... 334
10.2.2.3 Reaktionen auf die Ausgestaltung der Instrumente ... 337
10.2.2.4 Reaktionen auf die Politikvorschläge insgesamt ... 355
10.3 Fachtagung, Teil II ... 360
10.3.1 Zielstellung, Programm und Durchführung ... 360
10.3.2 Dokumentation der wichtigsten Ergebnisse ... 360
10.3.2.1 Keynote: Delivering for sustainability and resilience: perspectives on transforming the CAP ... 360
10.3.2.2 Podiumsdiskussion ... 361
11 Schlussbetrachtung ... 363
11.1 Ausgangspunkte ... 363
11.2 Zusammenfassung des vorliegenden Abschlussberichts ... 364
11.3 Reflexion und Ausblick ... 368
12 Quellenverzeichnis ... 370
A Anhang ... 381
A.1 Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 ... 381
A.2 Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020 ... 382
A.3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder ... 391
A.4 Positionierung von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP ... 394

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Bewertungen der flächenbezogenen Direktzahlungen 62
Abbildung 2: Übersicht der Bewertungen der Cross-Compliance-Vorschriften 66
Abbildung 3: Übersicht der Bewertungen des Greenings 70
Abbildung 4: Übersicht der Bewertungen der AUKM 74
Abbildung 5: Übersicht der Bewertungen der Förderung des Ökolandbaus 78
Abbildung 6: Übersicht der Bewertungen von LEADER 82
Abbildung 7: Übersicht der Bewertungen von EIP-Agri 85
Abbildung 8: Übersicht der Bewertungen der gesetzlichen Mindeststandards 88
Abbildung 9: Erfassung der Vorschläge nach Akteursgruppe 101
Abbildung 10: Erfassung der Vorschläge nach dem Stellenwert agrarökologischer Ziele 103
Abbildung 11: Erfassung der Vorschläge nach Positionierung zur GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 104
Abbildung 12: Erfassung der Vorschläge nach Grad des Politikwandels 105
Abbildung 13: Erfassung der Vorschläge nach Konkretisierungsgrad 106
Abbildung 14: Zuordnung Stichprobe zu Akteursgruppen 152
Abbildung 15: Zufriedenheit mit der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 154
Abbildung 16: Kritikpunkte an der GAP 156
Abbildung 17: Lob an der GAP 159
Abbildung 18: Wichtigste Aufgaben der GAP nach 2020 161
Abbildung 19: Rollen- und Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten 163
Abbildung 20: Einkommenshilfen aufgrund von Standards und Auflagen 165
Abbildung 21: Bindung der Zahlungen an Umwelt- und Klimaleistungen 166
Abbildung 22: Einkommenshilfen aufgrund der Einkommensdisparität 167
Abbildung 23: Sinken des EU-Agrarbudgets bei Nicht-Bindung an öffentliche Leistungen 168
Abbildung 24: Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten 169
Abbildung 25: Förderung von Technologien als Schlüssel für wettbewerbsfähige und umweltschonende Landwirtschaft 170
Abbildung 26: Förderung öffentlicher Leistungen 171
Abbildung 27: Förderung von Investitionen und Innovationen anstelle von Einkommenshilfen 172
Abbildung 28: Einkommenshilfen aufgrund der Abhängigkeit von natürlichen Bedingungen 173
Abbildung 29: Einkommensstützung mit flächenbezogenen Direktzahlungen 174
Abbildung 30: Verbesserung der Fähigkeit, Einkommen zu erzielen über die Förderung von Investitionen in Fortbildung, Beratung und Technik 175
Abbildung 31: Förderung von Einkommen über die Honorierung öffentlicher Leistungen 176
Abbildung 32: Erfüllung höherer Standards durch Förderung von Investitionen und Beratung 177
Abbildung 33: Überführung der GLÖZ ins Ordnungsrecht 178
Abbildung 34: Schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards bei gleichzeitiger Investitions- und Innovationsförderung 179
Abbildung 35: Beibehalten flächenbezogener Direktzahlungen aufgrund höherer Standards 180
Abbildung 36: Erhöhung des Preises für Stickstoff durch Abgabe 181
Abbildung 37: Förderung extensiver Produktionsmethoden 182
Abbildung 38: Umsetzung von Umwelt- und Klimamaßnahmen in Kooperationen 183

Abbildung 39: Bindung der Zahlungen an Arbeitskräfte 184
Abbildung 40: Förderung regionaler Wertschöpfungsketten 185
Abbildung 41: Förderung kleiner Betriebe 186
Abbildung 42: Ergebnisorientierte Honorierung von Agrarumweltmaßnahmen 187
Abbildung 43: Förderung finanzieller Risikomanagementinstrumente 188
Abbildung 44: Fokussierung von LEADER auf Projekte im Umwelt- und Klimaschutz 189
Abbildung 45: Ausbau von Innovationspartnerschaften 190
Abbildung 46: Bindung von Investitionsförderung an Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen 191
Abbildung 47: Reaktionen auf Items mit Bezug zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission ... 195
Abbildung 48: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario A 196
Abbildung 49: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario B 197
Abbildung 50: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario C 198
Abbildung 51: Scree-Plot der Fusionswertekurve zur Identifikation der Clusterlösungen 203
Abbildung 52: Dendogramm für das Ward-Verfahren 204
Abbildung 53: Clusterprofile 207
Abbildung 54: Schema der Framematrix 209
Abbildung 55: Framematrix „Produktivismus“ 210
Abbildung 56: Framematrix „Wettbewerb“ 211
Abbildung 57: Framematrix „Praktikabilität“ 212
Abbildung 58: Framematrix „Gerechtigkeit“ 213
Abbildung 59: Framematrix „Unternehmertum“ 213
Abbildung 60: Framematrix „Umweltschutz“ 214
Abbildung 61: Häufigkeit der verwendeten Frames nach Clustern I 215
Abbildung 62: Häufigkeit der verwendeten Frames nach Clustern II 216
Abbildung 63: Ergebnis der Kleingruppendiskussion I 283
Abbildung 64: Ergebnis der Kleingruppendiskussion II 284
Abbildung 65: Ergebnis der Kleingruppendiskussion III 285
Abbildung 66: Ergebnis der Kleingruppendiskussion IV 286
Abbildung 67: Ergebnis der Kleingruppendiskussion V 287
Abbildung 68: Ergebnis der Kleingruppendiskussion VI 288
Abbildung 69: Vergleichende Bewertung der Effektivität der Szenarien 290
Abbildung 70: Vergleichende Bewertung der Effizienz der Szenarien 291
Abbildung 71: Vergleichende Bewertung der Leistungsmessung der Szenarien 292
Abbildung 72: Vergleichende Bewertung der Instrumentation der Szenarien 293
Abbildung 73: Vergleichende Bewertung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der Szenarien 294
Abbildung 74: Vergleichende Bewertung der institutionellen Anschlussfähigkeit der Szenarien 295
Abbildung 75: Vergleichende Bewertung der Akzeptanz der Szenarien 296
Abbildung 76: Vergleichende Bewertung der Resilienz der Szenarien 297
Abbildung 77: Vergleichende Bewertung der Kohärenz der Szenarien 298
Abbildung 78: Teilnehmende an Kleingruppendiskussionen 330
Abbildung 79: Teilnehmende an der Onlinekonsultation 333
Abbildung 80: Reaktion auf Transformationsbedarf der GAP 334
Abbildung 81: Beurteilung des regulativen und förderrechtlichen Rahmens 335

Abbildung 82: Reaktion auf Transformationseinleitung in anstehenden Förderperiode 336
Abbildung 83: Reaktion auf Vorschlag zum Budget der Direktzahlungen 337
Abbildung 84: Reaktion auf Vorschlag zum schrittweisen Ausstieg aus den Direktzahlungen 338
Abbildung 85: Reaktionen auf Vorschlag zum Abschaffen der Direktzahlungen ab 2028..... 339
Abbildung 86: Reaktionen auf Vorschlag, GLÖZ ins Ordnungsrecht zu überführen 340
Abbildung 87: Reaktionen auf Vorschlag für die Konditionalität ab 2028..... 341
Abbildung 88: Reaktionen auf Vorschlag zur Ausgestaltung der Eco-Schemes als Punktemodell 342
Abbildung 89: Reaktionen auf Vorschlag zur Ausgestaltung der Maßnahmenliste der Eco-Schemes 343
Abbildung 90: Reaktionen auf Vorschlag zur Äquivalenzregelung bei Eco-Schemes 344
Abbildung 91: Reaktionen auf Vorschlag zur regionalen Differenzierung von AUKM 345
Abbildung 92: Reaktionen auf Vorschlag zur Erprobung von kooperativen AUKM..... 346
Abbildung 93: Reaktionen auf Agglomerationsbonus..... 347
Abbildung 94: Reaktionen auf praxisorientierte Ermessensspielräume..... 348
Abbildung 95: Reaktionen auf Vorschlag eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements 349
Abbildung 96: Reaktionen auf Vorschlag zum Budget des integrierten landschafts- und Ressourcenmanagements 350
Abbildung 97: Reaktionen auf Vorschlag zur Investitionsförderung 351
Abbildung 98: Reaktionen auf Vorschlag zu LEADER 352
Abbildung 99: Reaktionen auf Vorschlag zu EIP-Agri 353
Abbildung 100: Reaktionen auf Vorschlag zur Beratungsinfrastruktur 354
Abbildung 101: Bewertung der Akzeptanz der Politikvorschläge 355
Abbildung 102: Bewertung der Politikvorschläge hinsichtlich des Transformationsbedarfs 356
Abbildung 103: Bewertung der Politikvorschläge hinsichtlich der Stärkung von Resilienz 357
Abbildung 104: Bewertung der Politikvorschläge im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2020 358
Abbildung 105: Bewertung der Politikvorschläge als Beitrag zur GAP-Diskussion 359
Abbildung 106: Dendogramm für das Single-Linkage-Verfahren (Ausreißer) 396

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Politikvorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht 29
Tabelle 2: Overview of the policy proposals to improve the effectiveness and feasability of the CAP.40
Tabelle 3: Übersicht Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente....56
Tabelle 4: Übersicht der Bewertungen der Instrumente der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 93
Tabelle 5: Übersicht über das Erfassungstool der Vorschläge für eine GAP nach 2020 99
Tabelle 6: Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen 108
Tabelle 7: Baustein B: Auflagenbindung der Agrarzahlungen.... 109
Tabelle 8: Baustein C: Verknüpfung von flächenbezogene Direktzahlungen mit "green outcomes". 112
Tabelle 9: Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.... 113
Tabelle 10: Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation 114
Tabelle 11: Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards.... 115
Tabelle 12: Übersicht über Pakete 116
Tabelle 13: Übersicht über Gesamtarchitekturen.... 118
Tabelle 14: Bewertung Baustein A 120
Tabelle 15: Bewertung Baustein B 121
Tabelle 16: Bewertung Baustein C 123
Tabelle 17: Bewertung Baustein D 124
Tabelle 18: Bewertung Baustein E.... 125
Tabelle 19: Bewertung Baustein F.... 126
Tabelle 20: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission 133
Tabelle 21: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von De Schutter et al. (2019).... 134
Tabelle 22: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags aus dem ZA-NExUS-Projekt (Feindt et al. 2019).... 135
Tabelle 23: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von Oppermann et al. (2016) 136
Tabelle 24: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von Matthews (2016) 137
Tabelle 25: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017) 138
Tabelle 26: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2019) 139
Tabelle 27: Systematik der Items der telefonischen Befragung 146
Tabelle 28: Rangfolge der Zielsetzungen der GAP (durchschnittliche Rangwerte).... 162
Tabelle 29: Bevorzugte Budgetverteilung auf GAP-Oberziele 164
Tabelle 30: Häufigkeitsauswertung und Mittelwertvergleiche der 3-Clusterlösung 206
Tabelle 31: Szenarien-Skizzen für drei Ansätze zur umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP 221
Tabelle 32: Codesystem Auswertung der Experteninterviews 226
Tabelle 33: Überblick zu den Workshops.... 272

Tabelle 34: Übersicht der wichtigsten Stärken und Schwächen der drei Szenarien 299
Tabelle 35: Gewählte Instrumente der Workshopteilnehmenden (Anzahl der Nennungen)..... 300
Tabelle 36: Funktionen der Landwirtschaft und Zielbild..... 307
Tabelle 37: Vorschlag für das Policy-Design der flächenbezogenen Direktzahlungen 312
Tabelle 38: Vorschlag für das Policy-Design der (erweiterten) Konditionalität 314
Tabelle 39: Vorschlag für das Policy-Design der Eco-Schemes 316
Tabelle 40: Vorschlag für das Policy-Design der AUKM 318
Tabelle 41: Vorschlag für das Policy-Design der Investitionsförderung..... 319
Tabelle 42: Vorschlag für das Policy-Design von LEADER..... 320
Tabelle 43: Vorschlag für das Policy-Design von EIP-Agri 321
Tabelle 44: Vorschlag für das Policy-Design von Wissensaustausch und Information 322
Tabelle 45: Übersicht der Vorschläge für das Policy-Design der GAP-Instrumente..... 324
Tabelle 46: Suchbegriffe der Literaturanalyse 381
Tabelle 47: Überblick Erfassung der Vorschläge für eine GAP nach 2020 382
Tabelle 48: Übersicht der konsolidierten Vorschläge für eine GAP nach 2020 388
Tabelle 49: Kodesystem offene Frage (Kritikpunkte) der Telefonbefragung..... 391
Tabelle 50: Kodesystem offene Frage (positive Aspekte) der Telefonbefragung 392
Tabelle 51: Kodesystem offene Frage (wichtigste Aufgaben) der Telefonbefragung..... 393
Tabelle 52: Lagemaße der clusterbildenden Variablen..... 394
Tabelle 53: Korrelation der clusterbildenden Variablen 395
Tabelle 54: Zuordnungsübersicht des Ward-Verfahrens 397

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.
AES	Agri-Environmental Schemes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AP	Arbeitspaket
Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BDM	Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V.
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BÖLW	Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V.
CAPRI	Common Agricultural Policy Regional Impacts
CCAP-Tool	Tool for Capturing, Consolidating and Assessment of CAP-post 2020 Proposals
CLLD	Community-Led Local Development (von der örtlichen Bevölkerung betriebene ländliche Entwicklung)
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CoR	Committee of the Regions (Europäischer Ausschuss der Regionen)
DBV	Deutscher Bauernverband e.V.
DLG	Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V.
dlv	Deutscher LandFrauenverband e.V.
DLV	Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.
DVO	Durchführungsverordnung
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
DZ	Direktzahlungen
EEB	European Environmental Bureau
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP-Agri	Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMMF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ENRD	European Network for Rural Development (Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung)
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FFH-Gebiete	Europäische Schutzgebiete ausgewiesen nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FKZ	Förderkennzeichen
FP	Förderperiode
FR	Fachrecht
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GfP	Gute fachliche Praxis
GLÖZ	Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand
HNV	High Nature Value, Flächen mit hohem Naturwert
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IPES-Food	International Panel of Experts on Sustainable Food Systems
KLU	Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LAG	Lokale Aktionsgruppen
LANA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
OG	Operationelle Gruppen
OR	Ordnungsrecht
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
ResAT	Resilience Assessment Tool
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik am Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
WBBGR	Wissenschaftlicher Beirat Biodiversität und Genetische Ressourcen am Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
WOS	Web of Science
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuP-GAP	Projekt „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht anhand von Befragungen und Experteninterviews“

Zusammenfassung

Das Forschungsprojekt „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht“ (WuP-GAP) hatte zum Ziel, die bestehenden Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) aus umweltpolitischer Perspektive zu bewerten, die Positionierungen verschiedener agrarpolitischer Gruppen zu analysieren und mit ihnen einen Diskussionsprozess zur Weiterentwicklung der GAP durchzuführen. Aufbauend auf den Forschungsergebnissen sollten Vorschläge entwickelt werden, welche Politikinstrumente in welcher Zusammenstellung geeignet sind, um die Umwelteffekte der Landwirtschaft wirksam und praktikabel zu verbessern. Der vorliegende Abschlussbericht dokumentiert die durchgeführten Arbeiten und Ergebnisse des Forschungsprojekts.

Die Landwirtschaft beeinflusst in vielfältiger Weise den Zustand der natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Klima, Landschaft und Biodiversität (Umweltbundesamt, 2018, SS. 28-124). Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse greift in ökologische Abläufe ein. Diese Eingriffe können positive Folgen für den Zustand der natürlichen Ressourcen haben, z.B. durch die Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen. Die Nutzung und der Verbrauch der natürlichen Ressourcen können aber auch negative Effekte auf die Umwelt und Natur haben. Gleichzeitig ist die agrarische Erzeugung auf fruchtbare Böden, sauberes Wasser und Bestäuberleistungen angewiesen. Die derzeit vorherrschende intensive Flächenbewirtschaftung führt jedoch zu erheblichen Umweltproblemen (Heißenhuber, 2015, SS. 300-303), woraus sich ein umweltpolitischer Handlungsbedarf ableiten lässt.

Die GAP hat eine entscheidende Bedeutung für die Ausprägung des landwirtschaftlichen Sektors. Sie ist ein komplexes, historisch gewachsenes Gefüge verschiedener Politikinstrumente, die im Laufe des Entwicklungsprozesses der GAP zur Erreichung unterschiedlicher Ziele beitragen sollten. Bis heute bewegt sich die GAP sowohl auf Ziel- als auch auf Instrumentenebene in einem Spannungsverhältnis zwischen sektoraler Einkommenspolitik und der Integration politikfeldübergreifender Ziele, z.B. im Umwelt-, Natur-, Klima- oder Tierschutz. Die Ausgestaltung der GAP erweist sich deshalb als komplexe Policy-Design-Aufgabe. Die Orientierung an der Resilienz von Agrarsystemen und die Unterscheidung der verschiedenen Aspekte von Resilienz – Robustheit, Adaptabilität und Transformabilität – dient dabei als konzeptioneller Rahmen, um dieser Komplexität zu begegnen.

Auch mehr als zweieinhalb Jahre, nachdem die Europäische Kommission ihre Vorschläge für die GAP nach 2020 eingebracht hat, ist die politische, zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Diskussion über die GAP-Reform in vollem Gange. Einen Schwerpunkt der Diskussion bildet dabei das Anliegen, die GAP in der Förderperiode nach 2020 stärker an Umwelt- und Naturschutzbelangen auszurichten. Dazu bedarf es einer wissenschaftlich fundierten Bewertung der Wirksamkeit und Praktikabilität der bestehenden und vorgeschlagenen Politikinstrumente.

Auswertung wissenschaftlicher Bewertungen der GAP-Instrumente

Im ersten Arbeitsschritt des Projekts wurden die wissenschaftlichen Bewertungen der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 zusammengestellt, erfasst und ausgewertet. Auf Grundlage einer systematischen Literaturanalyse wurde ein Textkorpus von insgesamt 142 wissenschaftlichen Publikationen erstellt, der die Evaluationsliteratur zu den GAP-Instrumenten der Förderperiode 2014 bis 2020 enthält. Zunächst wurden die darin verwendeten Kriterien analysiert, konsolidiert und mit Leitfragen operationalisiert. Als Ergebnis liegt ein neuer Satz von insgesamt neun Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente vor, welche die Grundlage für die weiteren Arbeiten des Projekts bilden: Effektivität, Effizienz, , Leistungsmessung, Instrumentation, Re-

gelungs- und Vollzugsfähigkeit, institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz in der Landwirtschaft, Resilienzorientierung und Kohärenz. Dieser Kriterienkatalog wurde anschließend verwendet, um auf Basis des gleichen Textkorpus Leistungsprofile der verschiedenen GAP-Instrumente zu erstellen. In die Auswertung gingen die folgenden Instrumente ein: Flächenbezogene Direktzahlungen, Cross-Compliance-Vorschriften, Greening, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Förderung des Ökolandbaus, LEADER, EIP-Agri und die gesetzlichen Mindeststandards.

Die systematische Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt, dass die GAP kaum in der Lage war, die Umwelteffekte großflächig zu verbessern. Zwar enthält das Instrumentenportfolio z.B. mit den Cross Compliance-Vorschriften, den Greening-Anforderungen oder den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen eine Reihe von Ansätzen, die zur Minderung der negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft implementiert wurden. Die ökologische Wirksamkeit des Policy-Mix der GAP erweist sich insgesamt allerdings als gering. Zum einen ist dies auf die anhaltende Priorisierung des Einkommensziels in der GAP zurückzuführen, die sich deutlich an der Mittelausstattung zuungunsten umweltorientierter Instrumente zeigt. Zum anderen weisen die Instrumente, die Umweltaspekte adressieren, Mängel im Policy-Design auf. In vielen Fällen reichen die Anforderungen nicht aus, um die negativen Umwelteffekte wirksam zu mindern. Vielen Maßnahmen mangelt es an Zielgenauigkeit. Darüber hinaus reichen die finanziellen, personellen und informationellen Kapazitäten der umsetzenden Behörden oft nicht aus, um die gesetzlichen Anforderungen und Regelungen zu vollziehen. Eine Analyse der Resilienzorientierung der laufenden GAP zeigt, dass diese einseitig an Robustheit orientiert ist. Adaptabilität und Transformabilität, die nicht nur für eine umweltorientierte Weiterentwicklung erforderlich sind, werden hingegen vernachlässigt oder sogar behindert. Der Policy-Mix der Förderperiode 2014 bis 2020 ist auf den Erhalt des Status Quo der gegenwärtig dominierenden Formen der Landbewirtschaftung ausgerichtet.

Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020

Im zweiten Arbeitsschritt des Projekts wurden die von verschiedenen agrarpolitischen Gruppen eingebrachten Vorschläge für die GAP nach 2020 erfasst, konsolidiert und bewertet. Für die Analyse wurde ein zweites Textkorpus erstellt, das insgesamt 77 Publikationen umfasst. Zunächst wurden die Vorschläge anhand von sieben Dimensionen erfasst, um einen systematisierten Überblick zu erhalten. Anschließend erfolgte die Konsolidierung zu „Bausteinen“, „Paketen“ und Gesamtarchitekturen, um sie in einem einheitlichen Schema darzustellen und vergleichbar zu machen. Schließlich wurde eine Bewertung der Vorschläge anhand der neun identifizierten Kriterien vorgenommen. Die aus der Analyse der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Leistungsprofile der einzelnen Instrumente bildeten hierfür die Grundlage.

Die Analyse zeigt, dass sich eine breite Palette von Akteuren an der Debatte zur GAP nach 2020 beteiligt hat und viele Vorschläge gemacht worden sind. Neben den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission haben politische Parteien, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie landwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und umweltpolitische Interessenvertretungen eigene Vorschläge entwickelt. Trotz der eher skeptischen Beurteilung der etablierten GAP-Instrumente in der wissenschaftlichen Diskussion gibt es durchaus Stimmen, die für deren Beibehaltung plädieren. Andere Vorschläge nehmen die Kritikpunkte im bestehenden Instrumentenportfolio auf. Die darauf aufbauenden Vorschläge führen aus Umweltperspektive zu inkrementellen Verbesserungen des Designs bestimmter Instrumente. Insgesamt bezieht sich der Raum der Debatte weitgehend auf wenige Bausteine, die durchgehend Modifikationen bestehender Instrumente der GAP darstellen: flächenbezogene Direktzahlungen, Bindung dieser Zahlungen an Auflagen (Konditionalitäten) oder Verknüpfung der Direktzahlungen mit betrieblichen Maßnah-

men im Umwelt-, Klima und Naturschutz (z.B. Greening, Eco-Schemes oder Punktemodelle), Agrarumweltmaßnahmen, Förderung von Beratung, Wissenstransfer, Kooperation und Innovation sowie Mindeststandards im Umwelt- und Fachrecht. Die Legislativvorschläge der Kommission umfassen alle diese Bausteine. Der Umgang mit den flächengebundenen Direktzahlungen ist erkennbar die wichtigste Weichenstellung für die Weiterentwicklung der GAP. Ihr Fortbestand stabilisiert die gängigen Formen der Landbewirtschaftung, auch wenn diese zum Teil die natürlichen Ressourcen erheblich beeinträchtigen. Dem gegenüber sehen eine Reihe von Vorschlägen eine (schrittweise) Abschaffung oder Reduzierung der flächenbezogenen Direktzahlungen vor. Die ökologische Wirksamkeit dieser Optionen hängt stark davon ab, wie die dann freiwerdenden Mittel verwendet werden. Wird das Budget zur Verknüpfung der Agrarförderung an die Bereitstellung von öffentlichen (Umwelt-) Leistungen verwendet, wie sie insbesondere die unterschiedlichen ökologisch ausgerichteten Punktemodelle vorsehen, kann die Adaptabilität und Transformabilität gestärkt werden. Dabei sollten Maßnahmen zur Förderung von Kooperationen, Beratungen und Innovation die neuen Steuerungsinstrumente flankieren, um die Landwirtinnen und Landwirte bei der Umsetzung zu unterstützen.

Drei Szenarien zur umweltorientierten Ausgestaltung der GAP

Um die Diskussion mit verschiedenen agrarpolitischen Gruppen zu einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP nach 2020 zu strukturieren und zu stimulieren, wurden drei Szenarien entwickelt. Diese formulieren unterschiedliche Ansätze zur besseren Berücksichtigung von Aspekten des Umwelt- und Klimaschutzes, gehen als Bezugsrahmen aber von den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom Juli 2018 aus:

- Szenario A: Ambitionierter Schutz und konsequente Honorierung von Umweltgütern und -leistungen;
- Szenario B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zur Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen;
- Szenario C: Innovation und Investition zur Etablierung nachhaltiger Produktionssysteme.

Die Szenarien stellen keine sich ausschließenden Politikoptionen dar, sondern dienen als heuristische Werkzeuge, um neue Impulse in der agrarpolitischen Diskussion zu setzen. Im Projektverlauf war die Entwicklung der Szenarien das Ergebnis eines mehrstufigen Feedbackprozesses, der die drei Befragungselemente im Rahmen des Projekts (standardisierte Telefonbefragung, Experteninterviews und Gruppendiskussionen) umfasste.

Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

Mittels einer standardisierten Telefonbefragung wurden die Positionierungen verschiedener agrarpolitischer Stakeholder analysiert. In der telefonischen Befragung wurden insgesamt 153 Personen aus Agrar- und Umweltverwaltungen auf Bundes- und Landesebene, landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft, landwirtschaftlichen Beratungsorganisationen sowie der landwirtschaftlichen Praxis befragt. Die Befragung hatte zum Ziel, die Bewertung der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 und die wichtigsten Anliegen der verschiedenen Gruppen in Bezug auf die Weiterentwicklung der GAP nach 2020 empirisch zu erfassen. Außerdem wurden – als erstes Feedbackelement der Szenarienentwicklung – die Reaktionen auf Elemente der drei Szenarien, ihre jeweiligen Voraussetzungen und Implikationen sowie auf unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen analysiert.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine große Mehrheit der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht zufrieden mit der Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 war. Demgegenüber äußerte sich die Mehrheit

der Befragten aus der Beratung, der Verwaltung und den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen zufrieden oder eher zufrieden. Die genannten Kritikpunkte bezogen sich vor allem auf das System der flächenbezogenen Direktzahlungen, die geringe ökologische Wirksamkeit der GAP, den hohen bürokratischen Aufwand sowie die hohen Auflagen, hohe Standards und Sanktionen. An der GAP gelobt wurden vor allem einerseits die Unterstützung für die Landwirtschaft, andererseits die Integration von Umweltbelangen und die Entwicklung der Maßnahmen in der zweiten Säule. Die Anliegen der Befragten für die künftige Ausgestaltung der GAP nach 2020 waren breit gestreut, zeigten deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen und spiegelten z.T. die Zielkonflikte der GAP wider. Dem Wunsch nach einer Beibehaltung der Einkommensorientierung standen Forderungen entgegen, die GAP-Zahlungen am Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen" auszurichten und Umwelt- und Klimaschutzbelange stärker zu berücksichtigen. Aber auch der Bürokratieabbau, die Schaffung gleicher Förderbedingungen, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe und die Berücksichtigung der Multifunktionalität im ländlichen Raum waren wichtige Anliegen der Befragten.

Mit Blick auf die Positionierung der verschiedenen Gruppen zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission und den Szenarien ergab die Auswertung folgendes Bild: Insgesamt zeigt die Befragung eine eher positive Resonanz der Legislativvorschläge der EU-Kommission und derjenigen Elemente, die sich Szenario A zuordnen lassen, bei den Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Verwaltung, der Beratung und den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen. Die dem Szenario B korrespondierenden Aussagen trafen nur bei den Befragten aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf eine überwiegend positive Resonanz, während aus allen anderen Gruppen viele Aspekte dieses Szenarios skeptisch aufgenommen wurden. Hingegen wurden die meisten Aussagen, die dem Szenario C entsprechen, von Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft und in geringerem Umfang auch aus der Beratung zustimmend aufgenommen. Die Reaktionen der Befragten aus den anderen Gruppen, vor allem aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, deuten hingegen auf eine überwiegende Skepsis gegenüber der prioritären Innovationsorientierung dieses Szenarios hin.

Dreiteilige Gruppierung in den Antwortmustern der Landwirtinnen und Landwirte

Bei komplexen Policy-Design-Entscheidungen ist insbesondere ein Verständnis der Positionierung der Politikadressaten, d.h. der Landwirtinnen und Landwirte, notwendig. Um ein differenziertes Bild der Antwortmuster der befragten Landwirtinnen und Landwirte zu erhalten, wurde eine vertiefte Analyse der Befragungsdaten durchgeführt.

Mit Blick auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP lassen sich innerhalb der befragten Landwirtinnen und Landwirte drei Cluster (Typen) unterscheiden, die ihrerseits verschiedene argumentative Rahmungen nutzen. Die in Cluster 1 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte stehen einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP eher ablehnend gegenüber, am ehesten befürwortet diese Gruppe den Ansatz von Szenario A, der sich stark am bestehenden System orientiert. Die von dieser Gruppe verwendeten argumentativen Rahmungen werden von produktivistischen Ideen dominiert. Demnach steht die Produktionsfunktion der Landwirtschaft im Zentrum. Die GAP-Zahlungen werden v.a. als Kompensation für Auflagen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz verstanden. Bei Auflagen und Kontrollen steht die Kompatibilität mit der landwirtschaftlichen Praxis im Vordergrund. Unter den Befragten waren in Cluster 1 konventionell wirtschaftende Betriebe, große Betriebe und Befragte aus Nordwest- und Ostdeutschland überproportional vertreten. Die in Cluster 2 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte lehnen die Szenarien A und B eher ab. Leicht positiv bewerten sie hingegen den Ansatz von Szenario C, der eine Abkehr von den staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft vorsieht und stärker auf marktorientierte Instrumente im Umwelt-, Klima und Naturschutz setzt. Der Produktivismus ist auch hier die wichtigste argumentative Rahmung, gemischt

mit Elementen aus dem Unternehmertum-, dem Umweltschutz- und dem Praktikabilität-Frame. In dieser Gruppe finden sich alle Befragten unter 40 Jahren und wenige Befragte über 60 Jahren, konventionelle Betriebe und Betriebe der mittleren Größenklasse sind überproportional vertreten. Die in Cluster 3 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte bewerten die Szenarien A und B positiv, lehnen Szenario C aber eher ab. In dieser Gruppe dominiert die argumentative Rahmung, dass die derzeit vorherrschenden Formen der Landbewirtschaftung die natürlichen Lebensgrundlagen und die landwirtschaftliche Produktion selbst gefährden, weshalb die GAP-Zahlungen konsequent auf den Schutz und die Erbringung von öffentlichen Gütern ausgerichtet werden sollten. Die Befragten in Cluster 3 gehören eher der mittleren Altersgruppe an und wirtschaften überwiegend ökologisch auf zumeist mittelgroßen Betrieben, die eher in Süd- und Südwestdeutschland liegen.

Diskussionsprozess zur umweltorientierten Ausgestaltung der GAP

Nach der Analyse der Reaktionen der verschiedenen Gruppen auf die Voraussetzungen und Implikationen sowie einzelne Elemente der Szenarien wurden auf Grundlage der bis dahin bestehenden Eckpunkte drei Szenarien-Skizzen entworfen, die mit acht Expertinnen und Experten validiert und diskutiert wurden. Die Experteninterviews waren das zweite Element im Feedbackprozess zur Szenarienentwicklung. Dabei wurden die Szenarien-Skizzen entlang von acht analytischen Dimensionen charakterisiert. Im Ergebnis bestätigten die Interviews mit den Expertinnen und Experten die heuristische Brauchbarkeit der Szenarien-Skizzen, um mögliche Entwicklungspfade der GAP zu strukturieren und zu diskutieren. Die skizzierten Szenarien wurden als hinreichend unterschiedlich, in sich konsistent und anschlussfähig an jeweils spezifische wissenschaftliche und politische Diskussionsstränge wahrgenommen.

Nach der Konsolidierung der Szenarien wurden Workshops – als drittes Feedbackelement zu den Szenarien – mit insgesamt 23 Personen aus den verschiedenen agrarpolitischen Gruppen durchgeführt. Die drei Szenarien erwiesen sich dabei als hilfreich, um zwischen den verschiedenen Akteuren die Diskussion einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP zu strukturieren und zu stimulieren sowie die unterschiedlichen Annahmen hinter den alternativen Ansätzen und Instrumenten zu identifizieren.

Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen zeigen, dass von allen agrarpolitischen Gruppen ein zunehmender Legitimierungsdruck der GAP gesehen wird. Viele Akteure schlugen vor, die Szenarien als komplementäre Elemente eines umfassenderen Transformationsansatzes zu verstehen. Dieser ist allerdings bisher noch nirgendwo praktikabel ausformuliert worden. Aus den Defiziten der derzeitigen GAP-Instrumente leiten die Fachleute unterschiedliche Transformationsbedarfe ab, die nicht zuletzt auf divergierenden Bewertungen der Haltbarkeit des Status Quo beruhen. Die Unterstützung der Landwirtschaft in den anstehenden Transformationsprozessen wurde jedoch weitgehend als Aufgabe der Politik verstanden. Um die Transformation so zu gestalten, dass sie nicht disruptiv verläuft und zu einer Gefährdung der Versorgungsfunktion der Landwirtschaft führt, erscheint ein schrittweises Vorgehen angemessen. Und um die unterschiedlichen Bedürfnisse und Wahrnehmungen innerhalb der Landwirtschaft zu adressieren, sollte bei der Formulierung von Politikvorschlägen eine Kombination von Elementen der verschiedenen Szenarien verwendet werden.

Politikvorschläge[1] zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

Auf Grundlage der gewonnen Erkenntnisse der Forschungsergebnisse wurden Politikvorschläge abgeleitet, wie die Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht verbessert werden

[1] Die Politikvorschläge wurden in einem Politikpapier am 5. November 2020 veröffentlich: Resilienz fördern, nicht den Status Quo. Eine erste Fassung dieses Politikpapiers wurde während der digitalen Fachtagung „Resilienz fördern, nicht den Status Quo: Politik-

können. Für eine Transformation der GAP, die Aspekte des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes stärker berücksichtigt und gleichzeitig praktikabel für die Betroffenen sein kann, werden folgende neun Handlungsempfehlungen empfohlen. Diese umfassen zum einen Vorschläge für eine langfristige Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode ab dem Jahr 2028 (Transformationsziel). Um das Umsteuern in der Agrarpolitik jetzt einzuleiten, werden zum anderen konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Förderperiode ab dem Jahr 2023 gegeben (Transformationspfad):

1. **GAP-Ziele neu gewichten und Mittelausstattung der GAP-Instrumente anpassen:**
   Das Zielsystem der Agrarpolitik sollte darauf ausgerichtet werden, die Landwirtschaft dabei zu unterstützen, die erwünschten marktfähigen und öffentlichen Güter dauerhaft bereitzustellen.
   Transformationsziel: Langfristig, möglichst ab 2028, sollten die flächenbezogenen Direktzahlungen durch Zahlungen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ersetzt werden.
   Transformationspfad: Mit Einführung des neuen Förderrahmens ab 2023 sollten in der ersten Säule – nach Berücksichtigung der anderen Maßnahmen wie Sektorinterventionen und nationaler Reserve – nicht mehr als 60 % der Mittel[2] für flächenbezogene Direktzahlungen als pauschale „Einkommensgrundstützung“ vorgesehen werden, um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu ermöglichen. Über die gesamte Förderperiode hinweg sollte die pauschale Einkommensgrundstützung dann jährlich um 5 Prozentpunkte zugunsten der Eco-Schemes reduziert werden. Andere Formen von entkoppelten Direktzahlungen wie z.B. die Umverteilungs- und die Junglandwirteprämie würden mit Ende der Förderperiode auslaufen.
2. **Effektivität von Agrarumwelt- und Klimaschutzinstrumenten[3] erhöhen:**
   Die durch die schrittweise Reduktion der pauschalen flächenbezogenen Einkommensgrundstützung freiwerdenden Mittel sollten zur Finanzierung von Maßnahmen im Bereich des Agrarumwelt- und Klimaschutzes eingesetzt werden. Deren Wirksamkeit ist zu verbessern durch a) stärkere Regionalisierung von Maßnahmen und Fördersätzen, b) kooperative Umsetzung der Maßnahmen, c) Stärkung von praktikablen Ansätzen der ergebnisorientierten Honorierung.
   Transformationsziel: Langfristig sollten die Bedarfe in den Themenfeldern Biodiversität, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Wasser, Boden, Luft, Landschaft und Tierwohl über themen- und regionenspezifische Programme mit jeweils adäquaten Instrumenten adressiert sowie ein bedarfsorientierter Finanzierungs- und Governancerahmen etabliert werden.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten Eco-Schemes als gesamtbetriebliches Punktemodell mit regional differenzierten Maßnahmenlisten ausgestaltet werden, wobei die wählbaren Maßnahmen bereits bei einjähriger Anwendung einen signifikan-

vorschläge für eine wirksame und praktikable Transformation der GAP” am 14. September 2020 einem breiten Fachpublikum vorgestellt und zur Diskussion gestellt. Anschließend hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, die Vorschläge im Rahmen einer Online-Konsultation zu bewerten und zu kommentieren. Die Ergebnisse der Online-Befragung wurden am 2. Oktober 2020 auf der digitalen Veranstaltung „Wie lässt sich die Transformation der GAP wirksam und praktikabel gestalten?” vorgestellt. Sie sind auch in die veröffentlichte Fassung des Papiers eingeflossen.

[2] Die Mittel in der ersten Säule beziehen sich hier und im Folgenden auf Interventionen in Form von Direktzahlungen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden. Diese umfassen gem. Art. 14 des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission: a) Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, b) ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, c) ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, d) Regelungen für Klima und Umwelt (Eco-Schemes) sowie die e) gekoppelte Einkommensstützung und f) kulturspezifische Zahlungen für Baumwolle. Die Mittel für die sektoralen Interventionskategorien im Rahmen des EGFL werden hier nicht berücksichtigt, weil sie nicht systematisch mit der Themenstellung des Projekts verknüpft sind.

[3] Dies umfasst Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Eco-Schemes sowie weitere Instrumente, die dem Umwelt- und Klimaschutz dienen sollen.

ten Umweltnutzen haben oder implizit mehrjährig sein sollten. Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sollten – bei regionaler Differenzierung der Maßnahmen und Prämienhöhen – auf Zielkulissen konzentriert werden, um spezifische Umweltproblemlagen zu adressieren. Zugleich sollten verschiedene Modelle der kooperativen Umsetzung von AUKM schrittweise eingeführt werden, beginnend mit relativ einfachen Instrumenten wie einem Agglomerationsbonus.[4] Spätestens 2028 sollten die Prämienhöhen für die verschiedenen Zielkulissen regional differenziert werden.

3. **Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur ausbauen:**
   Die notwendigen Veränderungsprozesse auf den Betrieben erfordern eine spezifische Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur, um die Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme wirksam zu unterstützen.
   Transformationsziel: Langfristig sollte eine Inanspruchnahme von Beratungsleistungen und Weiterbildungsmaßnahmen ab dem Erhalt einer bestimmten Fördersumme bzw. eines bestimmten Flächenumfangs verpflichtend eingeführt und finanziell unterstützt werden. Parallel sollte verstärkt in die Ausbildung von Beraterinnen und Beratern investiert werden, die neben der Produktion die Sicherung und Förderung öffentlicher Güter mindestens gleichwertig berücksichtigen.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte der Fokus der Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) und der Peer-to-Peer-Learning-Ansätze (z.B. im Rahmen von LEADER oder EIP-Agri) auf die systemische Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme gelegt werden. Investitions- und Projektförderungen sollten daran geknüpft werden, dass ein Beitrag zu den spezifischen umwelt-, tierwohl- und klimabezogenen Zielen der GAP geleistet wird.
4. **Partizipation, Vernetzung und regionale Einbettung stärken:**
   Bottom-Up-Ansätze und die damit verbundenen Erfahrungen des gemeinsamen Entwickelns und Gestaltens ermöglichen Lerneffekte und passgenaue Lösungen. Sie erhöhen die Motivation für die Umsetzung von Instrumenten im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz und deren Wirksamkeit.
   Transformationsziel: Langfristig sollte ein finanziell gut ausgestattetes spezifisches Programm zur Förderung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Umwelt-, Natur- und Klimaschutz eingeführt werden, das regional, partizipativ und innovationsorientiert ausgestaltet ist.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte LEADER verstärkt für Projekte im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz genutzt werden und dabei als Lern- und Experimentierraum z.B. für die Erprobung der kooperativen Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen dienen. Hierfür ist es notwendig, eine Ermöglichungsinfrastruktur aufzubauen, z.B. um die notwendige Bratung anzubieten, das Prozessmanagement zu unterstützen und um beihilferechtliche sowie naturschutzfachliche Kompetenzen zu stärken.
5. **Verbesserung der Fähigkeit von Landwirtinnen und Landwirten, höhere Einkommen zu erzielen:** Der langfristige Trend zur Internalisierung externer Umwelteffekte in die Preisbildung kann dazu genutzt werden, landwirtschaftlichen Betrieben neue Einkommensmöglichkeiten zu erschließen. Dies kann in Abhängigkeit vom jeweiligen Schutzgut über mehrere Wege geschehen: a) Handel von Zertifikaten für die Nutzung oder Bereitstellung von Umweltgütern und -leistungen; b) Verknüpfung staatlicher Entlohnung von Leistungen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz mit glaubwürdigen und ambitionierten privaten Standards (z.B. über Nutzung der Äquivalenzregelung bei den Eco-Schemes), c) Aktivierung der Zah-

[4] Benachbarte landwirtschaftliche Betriebe erhalten einen Zuschlag zu ihrer Prämie, wenn sie mit aneinander angrenzenden Flächen an AUKM teilnehmen. Hierbei ist ggf. eine naturschutzfachliche Abstimmung der Maßnahmen notwendig.

lungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere durch glaubwürdige und verständliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungssysteme für innovative Formen einer umwelt- und naturorientierten Landbewirtschaftung.
Transformationsziel: Langfristig sollten Instrumente zur Schaffung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen etabliert und die Abhängigkeit des Sektors von staatlichen Zahlungen reduziert werden. Hierbei ist vor allem die Förderung von Humankapital, Vernetzung und Innovationsfähigkeit relevant.
Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte die Äquivalenzregelung dazu genutzt werden, dass Betriebe auch über die Teilnahme an zu diesem Zweck anerkannten privaten Zertifikatsystemen eine den Eco-Schemes äquivalente Erbringung von Umweltleistungen nachweisen können und damit die Prämienberechtigung erhalten.[5] Zudem sollte EIP-Agri verstärkt genutzt werden, um den Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionssysteme zu integrieren. Durch Projektförderung sollten Lern- und Experimentierräume für die Entwicklung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen geschaffen werden.

6. **Technische und soziale Innovationen unterstützen:**
Die Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen der Landwirtschaft erfordert Produkt-, Prozess- und Geschäftsmodellinnovationen, die nicht nur technische, sondern auch soziale Neuerungen umfassen.
Transformationsziel: Langfristig sollte die Innovationsförderung für partizipative sowie inter- und transdisziplinäre Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis) gestärkt und auf regionaler Ebene systematisch mit der Forschungs- und der regionalen Förderpolitik, insbesondere den EU-Strukturfonds, verknüpft werden.
Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten v.a. EIP-Agri und LEADER verstärkt auf die Entwicklung und Erprobung von technischen und sozialen Innovationen wie z.B. die kooperative Umsetzung von Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz und die Zusammenarbeit der landwirtschaftlichen Praxis mit weiteren Akteuren, insbesondere in der Wertschöpfungskette und der Zivilgesellschaft, abzielen.
7. **Lernprozesse in der GAP-Gestaltung stärken:**
Damit die Landwirtschaft die genannten Herausforderungen bewältigen kann, sind auch in der Politikgestaltung laufend Lern- und Veränderungsprozesse notwendig, für die ein geeignetes Instrumentarium bereitstehen muss.
Transformationsziel: Langfristig ist ein „adaptives Management" der Politikgestaltung erforderlich, das eine laufende Überprüfung der Zielerreichung anhand von Meilensteinen sowie der Instrumente und Maßnahmen erlaubt, um die Interventionen flexibel an die Bedarfe anzupassen. Dazu muss das Ziel- und Indikatorensystem die gesamte Bandbreite der betroffenen öffentlichen Güter abbilden und eine gut ausgestattete Dateninfrastruktur muss es ermöglichen, alle relevanten Daten so zu erheben, dass sie Problemlagen aufzeigen und für eine adaptive Steuerung genutzt werden können.
Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte das neue Indikatorensystem auf EU-Ebene so entwickelt und eingesetzt werden, dass zeitnah Einsichten über die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen entstehen (aussagekräftige Impact-Indikatoren). Die nationalen Strategiepläne sollten ein Nachsteuern im Lichte neuer Erkenntnisse auch während der laufenden Förderperiode ermöglichen. Adaptive Steuerungsansätze sollten im Rahmen von z.B. LEADER und EIP-Agri erprobt werden. Die europaweite Einbindung dieser Instrumente in thematische Netzwerke sollte verstärkt werden.
8. **Angemessene Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme:**
Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregime sollten so gestaltet werden, dass die Akzeptanz der Instrumente und Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird, gleichzeitig aber auch die

[5] Dazu muss der Punktwert der jeweiligen Zertifizierungssysteme in einem Anerkennungsverfahren bestimmt werden.

Umsetzung kontrolliert und eingefordert werden kann (Verbesserung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit). Zielorientierte Maßnahmen erfordern hinreichende strategische Planungs- und Kontrollkapazitäten in der Verwaltung.
Transformationsziel: Langfristig sollten staatliche und private Kontrollsysteme so konsolidiert werden, dass zum Beispiel Anforderungen nationaler, europäischer und privater Kontrollen harmonisiert und in einem einzigen Durchgang geprüft werden.
Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten praxisgerechte Bagatellgrenzen und Ermessenspielräume eingeführt sowie die administrative Kapazität zur Ausgestaltung ergebnisorientierter, adaptiver Politikansätze verbessert werden. Schon jetzt könnten bspw. vorhandene Fernerkundungsdaten und Digitalisierungsverfahren dazu beitragen, wenn sie nutzerorientiert aufbereitet werden.

9. **GAP perspektivisch kohärent mit angrenzenden Politikfeldern, Förderprogrammen und Strukturfonds abstimmen:**
Zur konsistenten Unterstützung der notwendigen Transformationsprozesse muss die GAP kohärent mit regionalen Förderpolitiken, der – europäischen und nationalen – Forschungs- und Innovationspolitik, Ernährungs- und Gesundheitspolitik, Energiepolitik usw. abgestimmt werden.
Transformationsziel: Langfristig sollte die GAP systematisch mit den angrenzenden Politikfeldern wie regionalen Förderpolitiken, der – europäischen und nationalen – Forschungs- und Innovationspolitik, Ernährungs- und Gesundheitspolitik sowie Energiepolitik vernetzt sein. Dazu sind langfristige Zielbilder und Transformationspfade sowie geeignete Instrumente zur Bewertung der Kohärenz und Konsistenz der verschiedenen Ansätze zu entwickeln.
Transformationspfad: In der Förderperiode ab 2023 sollten die Schnittstellen zu den Förderprogrammen, Strukturfonds sowie den relevanten Querschnittsstrategien (Green Deal, Farm to Fork, Biodiversität) klar definiert, die Prioritäten aufeinander abgestimmt sowie die Wechselwirkungen abgeschätzt und laufend bewertet werden.

In Tabelle 1 sind die Vorschläge zur Ausgestaltung der Instrumente für die Förderperiode ab 2023 sowie für die Förderperiode ab 2028 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 1: Übersicht der Politikvorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Flächenbezogene Direktzahlungen	• Zu Beginn maximal 60 % der Mittel der ersten Säule[6] , um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen • Schrittweise Reduktion des Budgets um jährlich 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule zugunsten der Eco-Schemes • Anstelle einer Junglandwirteprämie in der ersten Säule Umschichtung des entsprechenden Budgets in die zweite Säule zugunsten der Förderung der Niederlassung von Junglandwirten und von Existenzgründungen im ländlichen Raum • Mit Direktzahlungen verbundene Instrumente (Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) auslaufen lassen • Weiterhin keine Nutzung der Option gekoppelter Direktzahlungen	• Direktzahlungen und die mit Direktzahlungen verbundenen Instrumente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) nicht mehr vorgesehen
(erweiterte) Konditionalität	• Ausschließlich Auflagen, die an allen Standorten einen Nutzen für den Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- oder Tierschutz erwarten lassen • Auflagen, die zu einer Bewirtschaftungseinschränkung spezifischer Standorte wie z.B. Feucht- und Moorstandorte führen, werden über regionalisierte Eco-Schemes oder AUKM honoriert	• Nicht mehr vorgesehen, da die flächenbezogenen Direktzahlungen wegfallen • Auflagen, welche wesentlich darauf abzielen, Beeinträchtigungen Dritter oder Verschlechterungen des Zustands der Schutzgüter zu vermeiden, werden ins Ordnungsrecht überführt (z.B. Erhaltung von Dauergrünland oder das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern) • Darüber hinaus gehende Leistungen, insbesondere zum Erhalt der Schutzgüter oder zur Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen, werden über freiwillige Mechanismen honoriert (z.B. angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)

[6] Die „Mittel der ersten Säule“ beziehen sich hier und im Folgenden auf Interventionen in Form von Direktzahlungen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden. Diese umfassen gem. Art. 14 des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission: a) Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, b) ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, c) ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, d) Regelungen für Klima und Umwelt (Eco-Schemes) sowie die e) gekoppelte Einkommensstützung und f) kulturspezifische Zahlungen für Baumwolle. Die Mittel für die sektoralen Interventionskategorien im Rahmen des EGFL werden hier nicht berücksichtigt.

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Eco-Schemes	• Festsetzung eines Budgets von mindestens 40 % der Mittel der ersten Säule für Eco-Schemes • Jährliche Erhöhung des Budgets für Eco-Schemes um 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule • Umsetzung über ein gesamtbetriebliches Punktemodell (aus einer Maßnahmenliste wählen Landwirtinnen und Landwirte für ihren Betrieb geeignete Maßnahmen aus, wobei im Durchschnitt je Hektar Betriebsfläche eine Mindestpunktzahl erreicht werden muss) • Regionale Differenzierung der Maßnahmenliste entsprechend der regionalen Bedarfe • Maßnahmenliste ausschließlich mit Maßnahmen, die entweder schon im ersten Umsetzungsjahr einen ökologischen Nutzen erwarten lassen, oder Maßnahmen, die implizit mehrjährig sind • Nutzung der Äquivalenzregelung: Betriebe können auch über die Teilnahme an zu diesem Zweck anerkannten privaten Zertifikatsystemen eine den Eco-Schemes äquivalente Erbringung von Umweltleistungen nachweisen und damit die Prämienberechtigung erhalten	• Neben den genannten Elementen für 2023: Regionale Differenzierung der Prämienhöhe
AUKM	• Adressierung regionalspezifischer Problemlagen durch starke regionale Differenzierung von Maßnahmen und Prämienhöhen • Erprobung der kooperativen Umsetzung von AUKM in Pilotprojekten • Einführung eines Agglomerationsbonus • Nutzung von praxisorientierten Ermessensspielräumen und Bagatellgrenzen bei Kontrolle und Sanktionen	• In der Regel kooperative Umsetzung der AUKM im Rahmen eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements • Hierfür: Einführung eines ausschließlich auf den Themenkomplex Landwirtschaft sowie Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten Instruments, welches partizipativ, regional und innovativ ausgestaltet ist • Hinreichende Finanzausstattung dieses neuen Instruments, um in allen Regionen ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement zu ermöglichen
Investitions-förderung	• Beschränkung der Förderung auf Investitionen, die einen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes leisten • Förderung der Verknüpfung von kooperativer Umsetzung von AUKM mit Vermarktungsansätzen (z.B. Entwicklung von regionalen Marken)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
LEADER	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Aufbau einer Beratungs- und Ermöglichungsinfrastruktur, um z.B. beihilferechtliche und naturschutzfachliche Kompetenzen zu stärken • Stärkere Ermöglichung und Unterstützung von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich kooperativer Umsetzung von Umwelt- und Klimaleistungen	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
EIP-Agri	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Ermöglichen und Unterstützen von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich der Entwicklung von Märkten für Umweltleistungen und -güter • Ausweitung und Stärkung partizipativer, inter- und transdisziplinärer Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis) • Systematische Verknüpfung/Vernetzung mit Forschungsansätzen auf regionaler Ebene (Forschungs- und regionale Förderpolitik u.a.)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
Wissensaustausch und Information	• Ausbau der naturschutzfachlichen Beratungsinfrastruktur, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktionssysteme zu integrieren • Stärkung von Netzwerken und Peer-to-Peer-Learning	• Verpflichtende Inanspruchnahme von Beratung zur Integration von Umweltbelangen in die Produktion ab bestimmter Förderhöhe bzw. Flächenumfang

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Summary

The research project "Improving the effectiveness and feasibility of the CAP from an environmental perspective" (WuP-GAP) aimed to evaluate from an environmental perspective the policy instruments of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) in the funding period 2014 to 2020, to analyze the positions of the variegated stakeholder groups and to conduct a discussion process with these groups about the future development of the CAP. For this purpose, the project team conducted a meta-study of scientific assessments of the CAP instruments, collected and evaluated the proposals for a CAP after 2020 made by different institutions and stakeholder groups, carried out a telephone survey, and ran expert interviews and workshops on the future development of the CAP. Based on the findings, policy proposals were developed how the CAP could become more environmentally effective and more manageable for farmers and administrators. This report documents the research carried out and presents its results.

Agriculture affects the state of the natural resources water, air, soil, climate, landscape and biodiversity in many different ways. Agricultural production necessarily interferes with ecological processes. These interferences can have positive effects on the state of natural resources, e.g. by enhancing ecosystem services. However, the agricultural use and consumption of natural resources can also have negative effects on nature and the environment. At the same time, agricultural production depends on fertile soils, clean water and pollinator services. However, the currently predominant intensive forms of land management lead to considerable environmental problems which require environmental policy interventions.

The CAP has a crucial role in shaping the agricultural sector in Europe. It is a complex, historically evolved arrangement of many different policy instruments which were supposed to contribute to the achievement of various objectives over the long time the CAP has developed. To date, the CAP displays a tension at the level of both goals and instruments between sectoral income policy and the integration of cross-policy objectives, e.g. environmental protection, nature conservation, climate protection or animal welfare. The future development of the CAP is therefore a complex policy design task. The orientation towards the resilience of farming systems and the differentiation of three different aspects of resilience – robustness, adaptability and transformability – serves as a conceptual framework to address this complexity.

More than two and a half years after the European Commission presented its proposals for the CAP post-2020, the political, societal and scientific debate on CAP reform is still in full swing. One of the main points of discussion is the demand to gear the CAP of the post-2020 funding period more closely to environmental and nature conservation concerns. Meeting this demand requires a scientifically sound assessment of the effectiveness and practicability of the various policy instruments of the CAP.

Meta-analysis of scientific assessments of CAP instruments

In the first step of the project, the available scientific assessments of the CAP instruments of the funding period 2014 to 2020 were compiled, categorized and evaluated. On the basis of a systematic literature analysis, a text corpus of 142 scientific publications was assembled which contains the literature on the evaluation of the CAP instruments of the funding period 2014 to 2020. First, the criteria used in the literature were analyzed, consolidated, and operationalized as guiding questions. The result is a synthesized set of nine criteria for the evaluation of agricultural policy instruments: effectiveness, efficiency, performance measurement, instrumentation, regulatory and enforcement capacity, institutional fit, acceptance among farmers, resilience orientation and coherence. This catalogue of criteria was then used to create performance profiles of

the various CAP instruments, based on the same text corpus. The following instruments were included in the evaluation: area-based direct payments, cross-compliance regulations, greening, agri-environmental and climate measures (AECM), support for organic farming, LEADER, EIP-Agri and statutory minimum standards.

The systematic meta-analysis of the scientific assessments of its instruments of the 2014-2020 funding period shows that the CAP has hardly been able to improve environmental effects on a large scale. On the one hand, the instrument portfolio contains a number of approaches that have been implemented to mitigate the negative environmental impacts of agriculture, e.g. cross-compliance regulations, greening requirements, or agro-environmental and climate measures. However, the ecological effectiveness of the CAP's policy mix has proved to be low overall. One main reason for this is the continuing prioritization of the farm income targets in the CAP, which is clearly reflected in the allocation of funds at the expense of environmentally oriented instruments. The other main reason are deficiencies in the design of the instruments that address environmental concerns. In many cases, the requirements are not adequate to effectively mitigate the negative environmental effects of widespread agricultural practices. Many measures are also not sufficiently targeted. Furthermore, the financial, personnel and informational capacities of the implementing authorities are often inadequate to implement the legal requirements and regulations. An analysis of its resilience orientation shows that the current CAP is mostly oriented towards robustness. Adaptability and transformability, which are not only necessary for an environment-oriented further development, are neglected or even hindered. The CAP's policy mix for the 2014-2020 funding period is geared to maintaining the status quo and the currently dominant forms of land management.

Stock-taking and evaluation of proposals for the CAP after 2020

In the second step of the project, the proposals for the CAP post-2020 published by various groups and institutions were sampled, categorized and assessed. For the analysis, a second text corpus was created, comprising of 77 publications. First, the proposals were categorized according to seven dimensions in order to obtain a systematic overview. The proposals were then consolidated into "building blocks", "packages" and overall "architectures" in order to make them accessible and comparable in a uniform analytical framework. Finally, the proposals were evaluated based on the nine synthesized criteria and the performance profiles of the instruments that had been derived from the meta-analysis of the scientific literature.

The analysis shows that a wide range of stakeholders have participated in the debate on the CAP post-2020 and that many proposals have been published. Apart from the legislative proposals of the European Commission, political parties and scientists as well as agricultural, civil society and environmental interest groups have developed own proposals. Despite the rather skeptical assessment of the established CAP instruments in the scientific debate, there are certainly voices arguing for their retention. Other proposals take up the criticism of the established instrument portfolio. From an environmental perspective, the ensuing proposals lead to incremental improvements in the design of certain instruments. Overall, the scope of the debate largely pertains to a limited number of building blocks, all of which constitute modifications of existing instruments of the CAP: area-based direct payments, linking these payments to specific requirements (conditionalities) or linking direct payments to on-farm environmental, climate and nature conservation measures (e.g., greening, eco-schemes or point models), agri-environmental measures, support for advisory services, knowledge transfer, cooperation and innovation, and minimum standards in environmental and agricultural legislation. The Commission's legislative proposals include all these building blocks. The fate of the area-based direct payments is clearly the most important fork distinguishing alternative pathways of the future CAP. Their continued existence stabilizes the current forms of land management, even if they often have a considerable impact

on natural resources. In contrast, a number of proposals provide for a (gradual) abolition or reduction of area-based direct payments. The ecological effectiveness of these options depends heavily on how the funds that are then released will be used. If the budget is used to link agricultural subsidies to the provision of public (environmental) services, as envisaged in particular by the various ecologically oriented point models, adaptability and transformability can be strengthened. Measures that support cooperation, advice and innovation should accompany the new governance instruments in order to support farmers in implementing new programs.

Three scenarios for an environmentally oriented design of the CAP

Three scenarios were developed to structure and stimulate the discussion with the different agricultural policy groups on an environmentally oriented development of the CAP after 2020. The scenarios formulate different approaches how to better address environmental and climate concerns, but they are all based on the legislative proposals of the European Commission of July 2018 as a frame of reference:

- Scenario A: Ambitious protection and consistent remuneration of environmental goods and services;
- Scenario B: Connectivity and cooperation in rural areas to support socio-ecological services of public interest;
- Scenario C: Innovation and investment to establish sustainable production systems.

The scenarios do not represent mutually exclusive policy options, but rather serve as heuristic tools for setting new impulses in the agricultural policy debate. Over the course of the project, the development of the scenarios was the result of a multi-step feedback process that included a standardized telephone survey, expert interviews and group discussions.

Positioning of agricultural policy stakeholders

By means of a standardized telephone survey, the positions of the various agricultural policy stakeholder groups were analyzed. In the telephone survey, a total of 153 persons from agricultural and environmental administrations at federal and state level, agricultural interest groups, civil society organizations, science, agricultural extension organizations and agricultural practice (farmers) were interviewed. The aim of the survey was to generate empirical date on the evaluation of the CAP for the funding period 2014 to 2020 and on the main concerns of the various groups with regard to the future development of the CAP after 2020. In addition – as a first feedback element of the scenario development –, the survey included responses to elements of the three scenarios, their respective preconditions and implications as well as to different policy instruments and measures.

The results show that a large majority of respondents from agricultural practice, science and civil society groups were not satisfied with the design of the CAP in the funding period 2014 to 2020. In contrast, the majority of respondents from extension services, administration and agricultural interest groups expressed satisfaction or rather satisfaction. The points of critique mentioned by the respondents related primarily to the system of area-based direct payments, the low ecological effectiveness of the CAP, the high level of bureaucracy, and the high level of obligations, standards and sanctions. The CAP received praise mainly for its support for agricultural producers on the one hand, and for the integration of environmental concerns and the development of measures in the second pillar on the other. Respondents' requests for the future design of the CAP after 2020 addressed a broad range of issues, showing clear differences between the various groups and partly reflecting the conflicting objectives of the CAP. The desire to maintain the farm-income orientation was countered by demands to align the CAP payments with the

principle of "public money for public goods" and to take environmental and climate protection concerns more into account. However, the reduction of bureaucracy, the creation of a level playing field, support for the adaptability of farms and the consideration of multifunctionality in rural areas were also important requests of the respondents.

With regard to the positioning of the various groups towards to the legislative proposals of the European Commission and the scenarios, the analysis produced the following picture: Overall, the survey shows a rather positive response to the Commission's legislative proposals and to those elements that can be linked to scenario A among respondents from agricultural practice, administration, extension services and agricultural interest groups. The statements corresponding to Scenario B met a predominantly positive response only among participants from civil society organizations, while many aspects of this scenario received skepticism from all other groups. In contrast, most of the statements corresponding to scenario C were received with approval by respondents from civil society organizations, academia and, to a lesser extent, from the extension sector. Meanwhile, the responses from the other groups, especially from agricultural interest groups, display a predominantly skeptical reception of the primarily innovation-oriented approach in scenario C.

Three distinct clusters of farmers' responses

For complex decisions on policy design, an understanding of the positions and perceptions of the target population, here farmers, is of great importance. In order to obtain a differentiated picture of the response patterns of the participating farmers, an in-depth analysis of the survey data was conducted.

Regarding an environmentally oriented future development of the CAP, within the group of participating farmers three clusters of respondents can be distinguished which display different attitudes to the three scenarios and use distinct argumentative frames. The farmers grouped in cluster 1 tend to reject an environmentally oriented future development of the CAP. This group is most likely to accept the approach of scenario A, which is strongly based on the existing system. The argumentative frame used by this group is dominated by productivist ideas which put the production function of agriculture at the center. CAP payments are understood primarily as compensation for obligations in environmental, climate and nature conservation. With regard to legal requirements and controls, compatibility with agricultural practice is the main focus. Among the respondents in Cluster 1, conventional farms, large farms and respondents from Northwest and East Germany were disproportionately over-represented. The farmers grouped in Cluster 2 rather reject scenarios A and B. However, they have a slightly positive assessment of the approach of scenario C, which envisages a move away from government payments to farms and relies more on market-oriented instruments to foster environmental, climate and nature conservation. Here, too, productivism is the main argumentative frame, but more mixed with elements from the entrepreneurship, environmental protection and practicability frames. This group includes all respondents under 40 years of age but few respondents over 60 years of age; conventional and mid-sized farms are over-represented. The farmers grouped in Cluster 3 assess Scenarios A and B positively, but tend to reject Scenario C. In this group the dominant frame is that the currently prevalent forms of land management endanger the natural foundations of life and of agricultural production itself. The CAP payments should therefore be consistently geared towards the protection and provision of public goods. The respondents in Cluster 3 tend to belong to the middle age group. They are predominantly organic farmers on mostly medium-sized farms, which tend to be located in Southern and Southwestern Germany.

Discussion process on an environmentally oriented design of the CAP

After the analysis of the responses of the different groups to the preconditions, implications and basic elements of the scenarios, three scenario sketches were drafted, further developing the scenario cornerstones that had informed the survey design. The scenario sketches were characterized along eight analytical dimensions. They were validated and discussed with eight experts. These expert interviews were the second element in the feedback process for scenario development. Overall, the interviews confirmed the usefulness of the scenario sketches as a heuristic tool to structure and discuss possible future pathways of the CAP. The outlined scenarios were perceived as sufficiently distinct, internally consistent and clearly linked to specific strands in the scientific and political discussion.

After consolidating the scenarios, workshops were held with a total of 23 participants from the various agricultural policy stakeholder groups. The workshops constituted the third feedback element to the scenario development. The three scenarios proved to be helpful in structuring and stimulating the discussion between the different groups about an environmentally oriented future development of the CAP and in identifying the different assumptions behind alternative approaches and instruments.

The results of the group discussions show that all stakeholder groups perceive an increasing pressure to legitimize the CAP. Many actors suggested that the scenarios should be understood as complementary elements of a more comprehensive transformative approach. However, such an approach has not yet been fully formulated in a practicable manner. The experts derive different transformation needs from the deficits of the current CAP instruments, based not least on diverging assessments of the acceptability of the status quo. However, supporting the agricultural sector in the upcoming transformation processes was largely understood to be a public task. A step-by-step approach was seen as appropriate to shape the transformation in such a way that it is not disruptive and does not endanger the supply function of agriculture. To address the different needs and perceptions within the agricultural sector, a combination of elements from the various scenarios could be used in formulating policy proposals.

Policy proposals to improve the effectiveness and feasibility of the CAP from an environmental perspective[7]

Based on the research results of the WuP-GAP project, the following nine recommendations for action can be derived for an effective and practicable transformation. On the one hand, these include proposals for a long-term design of the CAP in the funding period beginning in 2028 (transformation goal). In order to initiate a change in direction of agricultural policy now, concrete recommendations are also given for the implementation of the European Commission's legislative proposals for the funding period beginning in 2023 (transformation pathway):

1. **Re-weight CAP goals and adjust the financial allocation of CAP instruments:**
   The target system of the CAP and related policies should be designed to support agriculture in providing the desired marketable and public goods permanently.
   Transformation goal: In the long term, if possible from 2028 onwards, area-based direct payments should be replaced by payments for the provision of public goods.

[7] The policy proposals were published in a policy paper on 5th November 2020: Promoting resilience, not the status quo. A first version of this policy paper was presented to a broad expert audience and put up for discussion during the digital symposium "Promoting Resilience, not the Status Quo: Policy Proposals for an Effective and Practical Transformation of the CAP" on 14th September 2020. Subsequently, the participants had the opportunity to evaluate and comment on the proposals in an online consultation. The results of the online survey were presented on 2nd October 2020 at the digital conference "How can the transformation of the CAP be made effective and practicable?" They have also informed the final and published version of the policy paper.

Transformation pathway: With the introduction of the new support framework in 2023, no more than 60 % of the funds[8] should be provided for area-based direct payments in order to allow for an adequate budget for Eco-Schemes. Throughout the entire funding period, area-based direct payments should be reduced by 5 percentage points annually in favour of Eco-Schemes. Instruments linked to the area-based direct payments, such as the redistribution and young farmer premiums, would expire at the end of the support period.

2. **Increase the effectiveness of agri-environmental and climate protection instruments[9]:**
   The funds released by the gradual reduction of area-based direct payments should be used to finance instruments and measures in the field of agri-environmental and climate protection measures. Their effectiveness should be improved by a) greater regional differentiation of measures and funding rates, b) cooperative implementation of measures, c) strengthening workable approaches to result-based remuneration.
   Transformation goal: In the long term, the needs in the thematic areas of biodiversity, climate protection, adaptation to climate change, water, soil, landscape and animal welfare should be addressed through specific programs with adequate instruments. Additionally, a need-oriented financing and governance framework should be established.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, eco-schemes should be designed as a farm-level point model with regionally differentiated lists of measures. The available measures from which farms can select should be implicitly multi-annually or already have a significant environmental benefit when applied for one year. Agri-environmental and climate measures (AECMs) should – with regional differentiation of measures and premium levels – be concentrated on target areas in order to address specific environmental problems in a needs-oriented manner. At the same time, various models for the cooperative implementation of AECMs should be introduced gradually, starting with relatively simple instruments such as an agglomeration bonus.[10] By 2028 at the latest, the premium levels for the different target areas should be regionally differentiated.
3. **Improve farm advice and education infrastructure:**
   The necessary change processes on farms require a specific consulting and training infrastructure to effectively support the integration of environmental, nature and climate protection in agricultural production systems.
   Transformation goal: In the long term, the use of advisory services and further training measures should be financially supported and made compulsory for farms that receive a certain amount of financial support or manage a certain size of land. At the same time, more investment should be made in the training of advisors who, in addition to consulting on production issues, give at least equal consideration to safeguarding and promoting public goods.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, the focus of the Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) and the peer-to-peer learning approaches (e.g. in the framework of LEADER or EIP-Agri) should be on the systemic integration of environmental, nature and climate protection in agricultural production systems. Investment and project funding should be made conditional on a positive contribution to the specific environmental, animal welfare and climate-related objectives of the CAP.

[8] The appropriations in the first pillar refer here and below to interventions in the form of direct payments financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF). According to Art. 14 of the European Commission's legislative proposal, these comprise: a) basic income support for sustainability, b) supplementary redistributive income support for sustainability, c) supplementary income support for young farmers, d) climate and environment schemes (eco-Schemes) as well as e) coupled income support and f) crop-specific payments for cotton. The appropriations for the sectoral categories of intervention under the EAGF are not included here because they are not systematically linked to the thematic scope of the project.

[9] This includes agri-environmental and climate measures (AECM), eco-schemes and other instruments that are intended to help protect the environment and climate.

[10] Neighboring farms receive a premium top-up if they participate in an AECM with adjacent areas. This may require coordination of the measures from a nature conservation perspective.

4. **Strengthen participation, connectedness, and regional integration:**
   Bottom-up approaches and the associated experience of joint development and design enable learning effects and tailor-made solutions. They increase the motivation to implement instruments in environmental, nature and climate protection, as well as their effectiveness.
   Transformation goal: In the long term, a well-funded specific program that is regional, participatory and innovation oriented should be introduced to promote cooperation between the agricultural sector one the one hand and environmental, nature and climate protection experts on the other.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, LEADER should be used increasingly for projects in environmental, nature and climate protection and serve as a learning and experimental space, e.g. for testing the cooperative development and implementation of measures. For this purpose, it is necessary to build up an advice and facilitation infrastructure, e.g. to support process management and to strengthen competences in the fields of state aid rules and nature conservation.
5. **Improve the ability of farmers to achieve higher incomes:**
   The long-term trend toward internalizing external environmental effects into price formation can be used to open up new income opportunities for agricultural enterprises. This can be done in several ways, depending on the respective protected good: a) trading in certificates for the use or provision of environmental goods and services; b) linking state remuneration for environmental, climate and nature conservation services with credible and ambitious private standards (e.g. through the use of the equivalence rule in the Eco-Schemes); c) activating consumers' willingness to pay, in particular through credible and comprehensible labelling and certification systems for innovative forms of environmentally and nature-oriented land management.
   Transformation goal: In the long term, instruments for creating markets for environmental goods and services should be established and the sector's dependence on government payments reduced. The promotion of human capital, networking and innovative capacity is particularly relevant here.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, participation in ambitious sustainability certification schemes under private law should entitle the holder to the recognition of the respective services in a points-based Eco-Schemes approach (in the sense of an equivalence rule).[11] In addition, EIP-Agri should be used more to integrate environmental, nature and climate protection into the production systems. Project funding should be used to create learning and experimental spaces for the development of markets for environmental goods and services.
6. **Support technical and social innovations:**
   Tackling the diverse challenges facing the agricultural sector requires innovations in products, processes and business models that include not only technical but also social innovations.
   Transformation goal: In the long term, innovation support for participatory as well as trans- and interdisciplinary approaches (living labs, niche management, research practice) should be strengthened and systematically linked at the regional level with research and regional funding policies, especially the EU Structural Funds.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, EIP-Agri and LEADER in particular should increasingly focus on the development and testing of technical and social innovations such as the cooperative implementation of measures in environmental, nature and climate protection as well as the cooperation of agricultural practitioners with other actors, especially in the value chain and civil society.

[11] For this purpose, the point value of the respective certification systems must be determined in a recognition procedure.

7. **Strengthen learning processes in CAP design:**
   If the agricultural sector is to meet the economic, ecological and social challenges, ongoing processes of learning and change are also needed in policy making and policy design, for which a suitable set of instruments must be available.
   Transformation goal: In the long term, an adaptive management approach to policy design is required, which allows an ongoing review of objectives based on milestones as well as of instruments and measures in order to adapt interventions to needs in a flexible manner. For this purpose, the target and indicator system must comprise the entire breadth of affected public goods and enable a collection of all relevant data in a way that they identify problems and can be used for adaptive governance processes.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, the new indicator system should be developed and used in such a way that insights into the effectiveness of the measures taken can be gained promptly (meaningful impact indicators). The national strategic plans should enable adjustments in the light of emerging evidence even during the current funding period. At the regional level, adaptive management approaches should be tested within the framework of e.g. LEADER and EIP-Agri. The EU-wide integration of these instruments into thematic networks should be strengthened.
8. **Design adequate management, control and sanction systems:**
   Administrative, control and sanctioning regimes should be designed in such a way that acceptance of the instruments and measures is not impaired, but at the same time implementation can be monitored and ensured (improved regulatory and enforcement capacity). Result-oriented measures require sufficient strategic planning capacities in the administration.
   Transformation goal: In the long term, public and private control systems should be consolidated in such a way that the requirements of national, European and private controls are harmonized and can be covered in one process.
   Transformation pathway: For the funding period starting in 2023, practice-oriented bagatelle thresholds and discretionary powers should be introduced and the administrative capacity for designing result-oriented, adaptive policy approaches should be improved. Existing remote sensing data and digitalization processes, for example, could already be harnessed for this purpose if they are edited in a user-oriented manner.
9. **Coordinate the CAP coherently with related policy areas, support programs and structural funds:**
   To provide consistent support for the necessary transformation processes, the CAP must be coordinated coherently with regional funding policies, and with (European and national) research and innovation policy, food policy, energy policy, etc.
   Transformation goal: In the long term, the CAP should be systematically connected with related policy areas such as regional funding policies, (European and national) research and innovation policy, food policy and energy policy. This requires the development of long-term objectives and transformation pathways as well as suitable instruments for evaluating the coherence and consistency of the various approaches.
   Transformation pathway: In the funding period starting in 2023, the interfaces between the support programs, structural funds and the relevant cross-cutting strategies (Green Deal, Farm to Fork, Biodiversity) should be clearly defined, the priorities coordinated and the interactions assessed and continuously evaluated.

The proposals for the design of the instruments for the funding period starting 2023 and for the funding period starting 2028 are summarized in table 2.

Tabelle 2: Overview of the policy proposals to improve the effectiveness and feasability of the CAP

	Proposal for funding period starting 2023	Proposal for funding period starting 2028
Area-based Direct payments	• Initially, a maximum of 60% of the first pillar funds[12] to achieve an adequate budget for Eco-Schemes • Gradual reduction of the budget by an annual 5 percentage points of the funds of the first pillar in favor of the Eco-Schemes • Instead of a young farmer premium in the first pillar, the corresponding budget is shifted to the second pillar in order to promote the establishment of young farmers and business start-ups in rural areas • Phase out instruments linked to direct payments (support for first hectares, capping/degressivity) • Still no use of the option of coupled direct payments	• Direct payments and the instruments linked to direct payments (e.g. support for first hectares, capping/degressivity) are no longer provided
(enhanced) Conditionality	• Exclusively requirements that are expected to benefit the environment, nature, climate, consumer or animal protection at all locations • Requirements that lead to management restrictions on specific sites such as wetland and moorland sites are rewarded through regionalized Eco-Schemes or AUKM	• No longer provided for, as the area-based direct payments no longer apply • Requirements which essentially aim at avoiding impairments of third parties or deterioration of the condition of the protected goods are transferred to regulatory law (e.g. preservation of permanent grassland or the prohibition of burning stubble fields) • Additional services, in particular for the preservation of the protected goods or for the improvement of the condition of the environmental resources, are rewarded through voluntary mechanisms (e.g. appropriate protection of wetlands and peatlands)

[12] The "first pillar funds" here and in the following refer to interventions in the form of direct payments financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF). According to Art. 14 of the European Commission's legislative proposal, these comprise: a) basic income support for sustainability, b) supplementary redistributive income support for sustainability, c) supplementary income support for young farmers, d) climate and environment schemes (Eco-Schemes) as well as e) coupled income support and f) crop-specific payments for cotton. The appropriations for the sectoral categories of intervention under the EAGF are not included here.

	Proposal for funding period starting 2023	Proposal for funding period starting 2028
Eco-Schemes	• Establishment of a budget of at least 40% of the funds of the first pillar for Eco-Schemes • Annual increase of the budget for Eco-Schemes by 5 percentage points of the funds of the first pillar • Implementation via an overall farm-level point system (farmers select suitable measures for their farm from a list of measures, whereby a minimum number of points must be achieved on average per hectare of farm land) • Regional differentiation of the lists of measures according to regional needs • List of measures exclusively with measures that are either expected to have an ecological benefit already in the first year of implementation or measures that are implicitly multi-annual • Use of the equivalence rule: Companies can also prove that they provide environmental services equivalent to the Eco-Schemes by participating in private certificate systems recognized for this purpose and thus obtain entitlement to premiums •	• In addition to the mentioned elements for 2023: Regional differentiation of the premium amounts
AUKM	• Addressing region-specific problems through strong regional differentiation of measures and premium levels • Testing the cooperative implementation of AUKM in pilot projects • Introduction of an agglomeration bonus • Use of practice-oriented discretionary powers and bagatelle thresholds for controls and sanctioning	• Usually cooperative implementation of the AECM within the framework of an integrated landscape and resource management • For this: Introduction of an instrument that is exclusively geared to the topical complex of agriculture and environmental and climate protection and that is designed to be participatory, regional and innovative • Sufficient funding for this new instrument to enable integrated landscape and resource management in all regions
Investment promotion	• Limitation of support to investments that contribute to the provision of public goods or the goals of environmental and climate protection • Support for links between cooperative implementation of AECMs with marketing approaches (e.g. development of regional brands)	• Continuation of the approaches formulated for 2023

	Proposal for funding period starting 2023	Proposal for funding period starting 2028
LEADER	• Greater use for projects in environmental and climate protection • Development of a consulting and facilitation infrastructure, e.g. to strengthen competencies in the fields of state aid regulation and nature conservation • More enabling of spaces for learning and experimentation, e.g. with regard to cooperative implementation of environmental and climate services	• Continuation of the approaches formulated for 2023
EIP-Agri	• Greater use for projects in environmental and climate protection • Enabling and supporting spaces for learning and experimentation, e.g. with regard to the development of markets for environmental services and goods • Expansion and strengthening of participatory, inter- and transdisciplinary approaches (living labs, niche management, practice-based research) • Systematic linkage/networking with research approaches at the regional level (research and regional funding policy, etc.)	• Continuation of the approaches formulated for 2023
Exchange of knowledge and information	• Expansion of the nature conservation consulting infrastructure in order to better integrate environmental, nature and climate protection into production systems • Strengthening of networks and peer-to-peer learning	• Mandatory use of advisory services on the integration of environmental concerns into agricultural production from a certain level of support or acreage per farm

Source: own compilation, HU Berlin.

1 Einleitung

Die Landwirtschaft hat maßgeblichen Einfluss auf die Umwelt und die ökologischen Systeme (Umweltbundesamt 2018a, S. 28-124). Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse bedingt in vielfältiger Weise den Zustand der natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Klima, Landschaft und Biodiversität. Dabei bewegt sich die Landwirtschaft in einem Spannungsfeld. Auf der einen Seite ist die agrarische Erzeugung auf fruchtbare Böden, sauberes Wasser und Bestäubungsleistungen angewiesen. Auf der anderen Seite greift die Landwirtschaft in ökologische Abläufe ein. Diese Eingriffe können sowohl positive Wirkungen (Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen) als auch negative Folgen (Übernutzung und Verbrauch) für den Zustand der natürlichen Ressourcen haben. Die derzeit vorherrschende intensive Flächenbewirtschaftung führt jedoch zu erheblichen Umweltproblemen (Heißenhuber 2015, S. 300-303). Aus diesen Problemlagen leitet sich ein drängender politischer Handlungsbedarf ab, der bislang nur unzureichend erfüllt wird (WBAE 2018, S. 13). Es fehlen einerseits ausreichend ambitionierte Zielvorgaben zur Minderung der negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft (Regelungsdefizit) und andererseits werden die existierenden Zielwerte vielfach nicht erreicht (Vollzugsdefizit) (Feindt et al. 2019a, S. 55f.).

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) hat eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Sektors. Sie ist ein komplexes, historisch gewachsenes Gefüge verschiedener politischer Instrumente, die im Laufe des Entwicklungsprozesses der GAP zur Erreichung unterschiedlicher Ziele beitragen sollten (Daugbjerg und Swinbank 2016). Als Reaktion auf den Handlungsbedarf aus Umweltsicht werden seit den frühen 1990er Jahren auch umweltpolitische Ziele und Instrumente in die GAP integriert. Auch die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die GAP nach 2020 sehen bspw. mit den Eco-Schemes, der (erweiterten) Konditionalität und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) Instrumente vor, welche die Umweltverträglichkeit der landwirtschaftlichen Produktion adressieren (Europäische Kommission 2018). Allerdings ist die ökologische Wirksamkeit der bisherigen Instrumente der GAP als eher gering einzuschätzen. Bislang hat die GAP kaum dazu beigetragen, die Umweltwirkungen der Landwirtschaft großflächig zu verbessern (Pe'er et al. 2017, S. 11). Aus diesem Grund stellt sich die Frage, welche Instrumente in welcher Zusammenstellung geeignet sein könnten, um eine an den dringenden umweltpolitischen Herausforderungen orientierte GAP-Reform umzusetzen.

1.1 Die umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP als komplexe Policy-Design-Aufgabe

Die Ausgestaltung der GAP erweist sich aufgrund der verschiedenen Ziele, die mit unterschiedlichen Instrumenten auf mehreren administrativen und politischen Ebenen verfolgt werden, als komplexe Policy-Design-Aufgabe. Die Komplexität resultiert aus einem Spannungsverhältnis innerhalb der derzeitigen europäischen Agrarpolitik zwischen einer sektoralen Einkommenspolitik für landwirtschaftliche Betriebe und der schrittweisen Integration von Umweltbelangen, das sich sowohl auf Ziel- als auch auf Instrumentenebene zeigt (Feindt et al. 2019a, S. 57-67). Auf der Zielebene ist das Einkommensziel seit der Etablierung einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik gem. Art. 33 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) im Jahr 1957 fest verankert. Die damals festgeschriebenen Ziele wurden seitdem nicht verändert und mit Art. 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

(AEUV) bestätigt.[13] Allerdings müssen Umweltaspekte nunmehr nach den Querschnittsklauseln des AEUV gem. Art. 11 und 114 auf der Zielebene integriert werden.[14] Dementsprechend haben die europäischen Institutionen der GAP drei übergeordnete Ziele hinzugefügt, die gem. Art. 110 der Verordnung (EU) 1306/2013 (i) die rentable Nahrungsmittelerzeugung, (ii) die ausgewogene räumliche Entwicklung und (iii) die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen umfassen. Diese drei Ziele bilden auch den Bezugsrahmen für die Evaluation und das Monitoring der GAP durch die Kommission (European Commission 2017).

Das Spannungsverhältnis zwischen Einkommensstützung und Umweltorientierung zeigt sich zudem auf der Instrumentenebene und im Policy-Design der GAP. Seit der MacSharry-Reform von 1992 dienen – anstelle der bis dahin verwendeten Preisstützungen – zunächst an die Produktion gekoppelte, später teilweise von der Produktion entkoppelte, flächenbezogene Direktzahlungen dem Einkommensziel (Forstner et al. 2018, S. 1). Gleichzeitig lässt sich eine schrittweise Aufnahme umweltpolitischer Instrumente beobachten (Alons 2017, S. 1611; Feindt 2010, S. 304). So wurden freiwillige Agrarumweltmaßnahmen eingeführt und die Direktzahlungen zunächst an eine extensivierende Maßnahme (verpflichtende Stilllegung von 15% der Ackerfläche, diese wurde zwischenzeitlich auf 0% reduziert) gebunden. Seit der sogenannten Fischler-Reform im Jahr 2003 sind die Direktzahlungen weitestgehend von der Produktion entkoppelt und ihr Erhalt an die Einhaltung einer Reihe von sogenannten Cross Compliance-Auflagen geknüpft. Seit der jüngsten GAP-Reform aus dem Jahr 2013 zählt das sogenannte Greening, das 30% der Direktzahlungen an Umweltauflagen bindet, zum Instrumentenportfolio.

Es wird argumentiert, dass diese schrittweise Integration von Umweltzielen und -instrumenten nicht rein umweltpolitischen Motiven zu verdanken ist (Daugbjerg und Swinbank 2016, S. 275; Feindt 2010, S. 310f.). Die Aufnahme von Umweltaspekten verweist nicht auf einen grundlegenden Wandel in der Agrarpolitik, sondern dient der besseren Legitimation der staatlichen Zuwendungen an die landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber der Gesellschaft (Erjavec und Erjavec 2015, S. 60). Mit Hilfe der schrittweisen Anlagerung von Zusatzaspekten, dem sogenannten Policy-Layering, wird die Einkommensstützung als stabiler Kern der GAP verteidigt (Daugbjerg und Swinbank 2016). Über den gesamten GAP-Entwicklungspfad hinweg lässt sich eine Diversifizierung des Diskurses konstatieren, der durch eine Konkurrenz zwischen vier divergierenden Paradigmen – Agrarexzeptionalismus, Marktliberalismus, Multifunktionalität und Globalisierung – charakterisiert ist (Feindt 2017, S. 118f.; Feindt et al. 2008).[15] Diese Diversifizierung führt zu einer erhöhten Komplexität des ideellen Rahmens, der die Ziel- und Instrumentenebene der GAP umspannt, was die Komplexität des Entscheidungsproblems bei der Ausgestaltung der GAP weiter erhöht.

In der neueren Diskussion zur Ausgestaltung der Agrarpolitik spielt das Konzept der Resilienz von Agrarsystemen zunehmend eine wichtige Rolle und bietet einen neuen konzeptionellen

[13] Die Ziele der GAP lauten gem. Art. 39 des AEUV: 1. Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen, 2. Förderung der Produktivität der Landwirtschaft, 3. Stabilisierung der Märkte, 4. Sicherstellung der Versorgung und 5. Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

[14] Art. 11 des AEUV zielt auf die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung von Unionspolitik und -maßnahmen und Art. 114, Abs. 3 sieht ein hohes Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz vor.

[15] Das Paradigma des (i) Agrarexzeptionalismus geht davon aus, dass die Landwirtschaft mit der Erzeugung von Nahrungsmitteln zur Erreichung von elementaren Politikzielen beiträgt und sie aufgrund von Marktversagen auf staatliche Unterstützung wie z.B. Einkommensstützungen angewiesen ist. Das (ii) marktliberale Paradigma basiert hingegen auf der Annahme, dass die Landwirtschaft keine sektoralen Sonderregelungen braucht. Das Paradigma des (iii) Multifunktionalismus wiederum nimmt an, dass die Landwirtschaft sowohl marktfähige Produkte (Nahrungsmittel) als auch öffentliche Güter (Ökosystemdienstleistungen) erzeugt und deshalb für letztere über Marktinterventionen und Entgeltmechanismen honoriert werden muss. Das Paradigma der (iv) Globalisierung kann als Weiterentwicklung des marktliberalen Paradigmas unter den Bedingungen global integrierter Lieferketten verstanden werden (Feindt et al. 2019a, S. 60; vgl. auch: Josling 2002, S. 245f.).

Rahmen (Ge et al. 2016). Resilienz lässt sich allgemein als Fähigkeit sozialer oder sozial-ökologischer Systeme beschreiben, unter sich verändernden Umweltbedingungen ihre Funktionen aufrecht zu erhalten (Folke et al. 2010). Auch in den Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission ist das Konzept der Resilienz von zentraler Bedeutung und beschreibt einen Aspekt des Zielsystems der künftigen GAP: "Europe needs a smart, resilient, sustainable and competitive agricultural sector" (European Commission 2018, S. 12). Der aktuelle Reformprozess der GAP kann dementsprechend auch als eine Entscheidung darüber verstanden werden, in welcher Weise die Resilienz von Agrarsystemen durch die GAP unterstützt wird (Feindt et al. 2019b, S. 4).

1.2 Zielsetzung des Forschungsprojekts und Übersicht über die Arbeitspakete

Der vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse des F+E-Vorhabens „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht anhand von Befragungen und Experteninterviews" (WuP-GAP) vor. Das WuP-GAP-Projekt wurde von November 2018 bis November 2020 durchgeführt. Das Ziel des Forschungsprojekts bestand darin, die GAP-Instrumente der Förderperiode von 2014 bis 2020 und die Vorschläge für die GAP nach 2020 aus Umweltsicht zu bewerten, die Positionierungen der agrarpolitischen Stakeholder zu analysieren und auf dieser Grundlage Vorschläge für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP zu erarbeiten, die möglichst wirksam und praktikabel sind.

Das Forschungsprojekt sollte dabei die folgenden Forschungsfragen adressieren:

- Welche Maßnahmen oder Instrumente sind gegenwärtig im Rahmen der GAP und in den vorliegenden GAP-Reformvorschlägen vorgesehen, um Umweltschutzbelange in die europäische Agrarförderpolitik zu integrieren? Welche Maßnahmen und Instrumente haben Auswirkungen auf die Umwelt, auch wenn dies nicht ihr (primäres) Ziel ist?
- Welche Vorschläge für die GAP-Reform wurden und werden bis 2020 von welchen agrar- und umweltpolitischen sowie zivilgesellschaftlichen Interessengruppen unterbreitet? Wie wurden die Legislativvorschläge der EU-Kommission aufgenommen und bewertet? Welche grundlegenden Unterschiede bestehen bei den Bewertungen und generellen Reformvorschlägen? Welchen Stellenwert haben agrarökologische Ziele in den jeweiligen Positionierungen? Wo liegen die größten Differenzen bei den verschiedenen Positionierungen?
- Wie bewerten unterschiedliche Interessens- und Expertengruppen die verschiedenen GAP-Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer ökologischen Wirksamkeit, Praktikabilität, Akzeptanz und Kontrollierbarkeit? Wo gibt es bei der Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten breite Übereinstimmung, wo Differenzen? Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit GAP-Reformvorschläge für Maßnahmen und Instrumente breite Zustimmung finden?
- Wie können Maßnahmen und Instrumente in einem stimmigen GAP-Gesamtkonzept für Deutschland kombiniert werden? Wie können sie konkret ausgestaltet werden, dass sie eine möglichst breite Zustimmung finden?

Zur Bearbeitung der Forschungsfragen umfasste das Forschungsprojekt die folgenden Arbeitspakete (AP):

- AP 1: Zusammenstellung, Einordnung und Bewertung der bestehenden GAP sowie von GAP-Reformvorschlägen
- AP 2: Planung und Vorbereitung einer standardisierten Befragung

- AP 3 Durchführung und Auswertung der Befragung
- AP 3b[16]: Vertiefte Auswertung der Befragung
- AP 4: Planung, Durchführung und Auswertung von Experteninterviews
- AP 5: Synthese der bisherigen Forschungsergebnisse zu drei GAP-Gesamtkonzepten
- AP 6: Organisation und Durchführung von drei Workshops zur Diskussion der GAP-Gesamtkonzepte
- AP 7: Überarbeitung des GAP-Gesamtkonzepts und Organisation sowie Durchführung einer Abschlussveranstaltung

Die Bearbeitung der Arbeitspakete durch das Projektteam wurde von der Einrichtung einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) flankiert, die sich aus fünf Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertretern des Auftraggebers zusammensetzte. Die PAG kam zu drei halbtätigen Sitzungen am 21. August 2019, 21. Februar 2020 (in Berlin) und 23. Juli 2020 (als Videokonferenz) zusammen. Die Sitzungen dienten der Diskussion der (Zwischen-)Ergebnisse, der Überprüfung der Inhalte und des Methodeneinsatzes sowie der Formulierung von weiteren Fragestellungen.

1.3 Aufbau des Abschlussberichts und Danksagung

Dem vorliegenden Abschlussbericht liegt folgender formaler und inhaltlicher Aufbau zu Grunde: *Kapitel 2* nimmt eine Bewertung der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 auf Basis einer systematischen Literaturauswertung vor. Hierfür werden zunächst die Kriterien analysiert und konsolidiert, welche in der Evaluationsliteratur zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente herangezogen werden. Die Kriterien werden dann zur Auswertung der Quellen herangezogen, um Leistungsprofile für die GAP-Instrumente zu erstellen. Auf Grundlage dieser Synthese der wissenschaftlichen Bewertungen wird in *Kapitel 3* eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge vorgenommen, die von den verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdern für eine GAP nach 2020 eingebracht worden sind. In *Kapitel 4* wird die Analyse der Positionierungen der verschiedenen agrarpolitischen Gruppen in Bezug auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP dargestellt, die anhand einer standardisierten Telefonbefragung empirisch ermittelt wurden. Im Projektverlauf wurden drei Szenarien entwickelt, die als heuristische Werkzeuge in ihren verschiedenen Stadien der Szenarienentwicklungen in die drei Befragungselemente eingegangen sind. In der Telefonbefragung wurden sowohl die Bewertungen der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 und die Anliegen für deren Weiterentwicklung als auch die Reaktionen der Gruppen auf Elemente der Szenarien abgefragt. *Kapitel 5* stellt die Ergebnisse der vertieften Auswertung der Antworten der befragten Landwirtinnen und Landwirte in der Telefonbefragung vor. Im Anschluss an die Analyse der Positionierungen der Gruppen wurden die bislang verwendeten Eckpunkte der Szenarien zu drei Szenarien-Skizzen ausgebaut. *Kapitel 6* präsentiert die Ergebnisse der Validierung und Diskussion dieser Szenarien-Skizzen mit acht Expertinnen und Experten. Daran anschließend folgt in *Kapitel 7* eine Zwischensynthese, in der die Szenarien konsolidiert und ausformuliert werden. *Kapitel 8* dokumentiert den Diskussionsprozess, der im Rahmen des Projekts mit agrarpolitischen Stakeholdern anhand der drei Szenarien durchgeführt wurde. In *Kapitel 9* werden die Politikvorschläge für die Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht vorgestellt, die aus den bis dahin gewon-

[16] Auf Anregung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) wurde das Projekt um ein zusätzliches AP aufgestockt, um die erhobenen Daten der telefonischen Befragung vertieft auszuwerten.

nen Erkenntnissen der Forschungsarbeiten abgeleitet wurden. *Kapitel 10* dokumentiert schließlich die Ergebnisse des Konsultationsprozesses, der zu den Politikvorschlägen durchgeführt wurde. *Kapitel 11* rundet als Schlussbetrachtung die Darstellung der Arbeiten ab.

Das Projektteam möchte sich an dieser Stelle sehr herzlich bei Lea Köder und Knut Ehlers vom Umweltbundesamt für die immer konstruktive und offene Zusammenarbeit bedanken. Ebenso herzlich danken wir den Mitgliedern der projektbegleitenden Arbeitsgruppe: Franz Jansen-Minßen, Sebastian Lakner, Hiltrud Nieberg, Urs Niggli und Martin Scheele. Ihre intensiven Rückmeldungen und Einsichten waren immer wieder stimulierend und haben das Projekt wesentlich vorangebracht. Weiterhin danken wir den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der verschiedenen Befragungselemente für die Bereitschaft, ihre verschiedenen Erfahrungen, Perspektiven und Wissensbestände in das Projekt einzubringen und sich auf einen Austausch einzulassen. Wir bedanken uns nicht zuletzt bei Nina Fintzen und Gyde Petersen, die uns als studentische Hilfskräfte bei der Durchführung der telefonischen Befragung tatkräftig unterstützt haben, sowie bei Kerstin Oertel für ihre unermüdliche Mitarbeit bei der Erstellung des Manuskripts. All dies hat wesentlich zur Qualität der hier dokumentierten Projektergebnisse beigetragen. Die Verantwortung für alle verbliebenen Fehler liegt, wie immer, selbstverständlich bei den Autorinnen und Autoren.

2 Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020

Seit der Veröffentlichung der Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission im Juni 2018 ist die politische, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Diskussion über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) nach 2020 in vollem Gange. Einen Schwerpunkt der Diskussionen bildet dabei das Anliegen, die GAP in der Förderperiode nach 2020 stärker an Umwelt- und Naturschutzbelange auszurichten. Deshalb stellt sich die Frage, welche Instrumente in welcher Zusammenstellung geeignet sein könnten, um eine an den dringenden umweltpolitischen Herausforderungen orientierte GAP-Reform umzusetzen. Dazu bedarf es einer wissenschaftlich fundierten Bewertung der Wirksamkeit und Praktikabilität der verschiedenen Politikinstrumente. Kapitel 2 stellt die Ergebnisse der Auswertung wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 aus Umweltperspektive vor. Zunächst wird die methodische Vorgehensweise der systematischen Literaturanalyse beschrieben (Abschnitt 2.1). Daran anschließend werden die Bewertungskriterien abgeleitet (Abschnitt 2.2), bevor die Auswertung der einzelnen Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 aus Umweltperspektive erfolgt (Abschnitt 2.3). Abschließend werden die Ergebnisse in einem Zwischenfazit zusammengefasst und ihre Limitationen reflektiert und diskutiert (Abschnitt 2.4).

2.1 Methodische Vorgehensweise

2.1.1 Material

Die Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der GAP-Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgt nach den Regeln einer systematischen Literaturanalyse. Abgeleitet aus den oben genannten Forschungsfragen des Projekts bildeten die Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 den Ausgangspunkt für die Auswahl der Suchbegriffe in den einschlägigen Datenbanken Web of Science (WoS), Scopus, AgEcon Search, Google Scholar.[17] [18] Die zeitliche Eingrenzung der Literaturrecherche auf Publikationen, die seit dem Jahr 2014 erschienen sind, leitet sich aus dem Inkrafttreten der Förderperiode der GAP ab, auf die das Forschungsprojekt fokussiert. Wichtige frühere Arbeiten zu agrarpolitischen Instrumenten sind als Vorwissen indirekt durch Zitation in der ausgewählten Literatur aufgehoben. Sprachlich ist die Literatursuche auf deutsch- und englischsprachige Publikationen beschränkt. Dabei wird davon ausgegangen, dass Arbeiten, die Einfluss auf den europäischen Politikprozess haben, im Allgemeinen auch auf Englisch vorliegen. Die Suchergebnisse der ersten Abfrage am 13.12.2018 (119 Publikationen) wurden im Projektteam diskutiert und manuell ergänzt. Hierbei wurden außerdem Neuerscheinungen berücksichtigt. Auf diese Weise ergab sich ein Textkorpus von insgesamt 142 Publikationen, der sowohl wissenschaftliche Aufsätze als auch relevante „graue“ Literatur umfasst. Dabei sind bspw. die Evaluationsstudien im Auftrag der Europäischen Kommission oder die Prüfberichte des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) einbezogen.

[17] WoS und Scopus bieten als größte interdisziplinäre Nachweis- und Zitationsdatenbanken insbesondere für Zeitschriftenartikel mit Peer Review, Monographien und Sammelbandbeiträgen eine hohe quantitative sowie breite disziplinäre Abdeckung. Um die starke Tendenz von WoS und Scopus zu englischsprachigen Publikationen auszugleichen, wurde zusätzlich die agrarwissenschaftliche Fachdatenbank AgEcon Search verwendet. In allen drei Datenbanken wurde die Suchstrategie der Schlagwortsuche angewendet und nach Treffern in den Titeln, Abstracts und Keywords der Publikationen gesucht. Durch den Einsatz von Google Scholar wurde die Erfassung von relevanter „grauer“ Literatur mit der Strategie der Titelsuche sichergestellt.

[18] Die verwendeten Suchbegriffe sind im Anhang A.1 aufgelistet (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

2.1.2 Auswertung

Die Auswertung des Textkorpus erfolgte in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurden die Publikationen in einer Database zusammengetragen und in Bezug auf die verwendete Methode, den Untersuchungszeitraum, die Governance-Ebene, das untersuchte Policy-Instrument und die verwendeten Bewertungskriterien erfasst (Überschriften, Abstracts, Schlagwörter). Auf dieser Grundlage wurden neun Kriterien zur Bewertung der GAP-Instrumente identifiziert, die im Rahmen des Projekts zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente verwendet werden: Effektivität, Effizienz, Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, Institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz, Resilienzorientierung und Kohärenz (vgl. Kapitel 2.2).

In einem zweiten Schritt wurden die Publikationen in Bezug auf die einzelnen Instrumente hinsichtlich der genannten Kriterien mit Hilfe eines computergestützten Programms zur qualitativen Daten- und Textanalyse (MAXQDA) ausgewertet. Für jedes der Kriterien wurden eine Fragestellung und eine Bewertungsskala formuliert. Die Quellen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zu der jeweiligen Fragestellung kodiert und ein Score zur Bewertung vergeben. Die Bewertung und Vergabe der Scores erfolgten jeweils auf einer 5er-Skala. Für jedes Instrument wurde für alle Kriterien ein Gesamtscore aus dem Mittelwert der kodierten Aussagen gebildet. Die vergebenen Scores wurden für die Darstellung der Ergebnisse der Literaturauswertung als Spinnennetzdiagramme visualisiert. Die Scores dienen als Ankerpunkt für die zugrunde liegende argumentative Bewertung der jeweiligen Instrumente in Bezug auf die verschiedenen Kriterien, die im Text mit Verweis auf die entsprechenden Quellen dargelegt wird. Hierbei ist zu beachten, dass die Datengrundlage zu den Instrumenten wie auch hinsichtlich der einzelnen Kriterien durchaus unterschiedlich ist (vgl. Kapitel 2.2.2). Der ungleichen Datenbasis zu den Instrumenten wie auch hinsichtlich der einzelnen Kriterien wurde auch bei der Visualisierung in den Spinnennetzdiagrammen durch das Abtragen der Streuungen als einzelne Punkte auf den Achsen Rechnung getragen. Bei der Auswertung der Quellen und der Vergabe der Scores wurde der Fokus, falls vorhanden, auf Studien gelegt, die ihre Aussagen auf Grundlage empirischer Methoden treffen und sich auf die Förderperiode 2014 bis 2020 beziehen.[19]

Die Publikationen wurden von einem Mitglied des Projektteams in einem ersten Durchgang in Bezug auf die Identifizierung der Kriterien ausgewertet. Die identifizierten Kriterien wurden in einem iterativen Prozess im Projektteam diskutiert und konsolidiert. Anschließend wurde der Textkorpus arbeitsteilig von zwei Mitgliedern des Projektteams im Hinblick auf die Bewertung der Instrumente nach den konsolidierten Kriterien ausgewertet. Die Grundlage dieser Auswertung waren entsprechend des oben beschriebenen ersten Auswertungsschritts die Quellen, in denen in der Überschrift, im Abstract oder den Schlagwörtern das jeweilige Instrument vorkommt. In die Auswertung der Bewertung gingen schließlich nur noch die Quellen ein, in denen direkte Aussagen zu den konsolidierten und mit Fragestellungen operationalisierten Kriterien kodiert werden konnten. Wenn in den Studien keine Aussagen zu einem Instrument hinsichtlich eines bestimmten Kriteriums enthalten waren, basiert die Vergabe des Scores auf einer Plausibilitätsbewertung des Projektteams und ist entsprechend gekennzeichnet. Die Ergebnisse wurden in einem Workshop des gesamten Projektteams am 31.05.2019 überprüft und diskutiert, um durch einen iterativen Prozess zu einer intersubjektiven Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu gelangen. Die dabei erarbeiteten Begründungen wurden notiert und gingen in die hier dargestellten Ergebnisse ein.

[19] Es wird zwischen unterschiedlichen Ansätzen unterschieden, mit denen Informationen über Umwelteffekte agrarpolitischer Instrumente gewonnen werden können (Röder et al., 2018, S. 158f.): Auf der einen Seite existieren empirische Ansätze (sozial- oder naturwissenschaftliche Experimente, deskriptive Analysen von Fallstudien, statistische Analysen von Massendaten) und auf der anderen Seite Modellierungsansätze (einzelfallbezogene oder regionalisierte Modellierungen bspw. mit CAPRI, einem Konzept zur regionalisierten ex-ante Folgenabschätzung der EU-Agrarpolitik auf Grundlage eines partiellen Gleichgewichtsmodells; siehe dazu: https://www.capri-model.org/dokuwiki/doku.php).

2.2 Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente

Die Bestimmung der Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente ist ein erstes Ergebnis der Literaturauswertung. Um eine wissenschaftliche Grundlage für die weiteren Arbeiten des Projektes zu erstellen, wurden die Kriterien, die in der wissenschaftlichen Literatur zur Bewertung der verschiedenen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendet werden, analysiert, konsolidiert und mit Hilfe von Leitfragen operationalisiert. Als Ergebnis liegt ein Satz von insgesamt neun konsolidierten Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente vor, die dann für die Auswertung der wissenschaftlichen Bewertung der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 als auch für die Bewertung der Vorschläge für eine GAP nach 2020 herangezogen wurden.

2.2.1 Vorstellung der Kriterien

2.2.1.1 Effektivität

Das Kriterium der Effektivität erfasst die Wirkung der GAP-Instrumente in Bezug auf die gesetzten Ziele (Pe'er et al., 2017, S. 48). Die Publikationen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Ist das Instrument effektiv, um die gesetzten Ziele zu erreichen? Die Bewertung und Vergabe eines Scores erfolgten auf einer 5er-Skala (1=nicht effektiv, 2=eher nicht effektiv, 3=teilweise effektiv, 4=eher effektiv, 5=effektiv). Abgeleitet aus der Zielsetzung und den Forschungsfragen des WuP-GAP-Projektes lag der Fokus hierbei auf der ökologischen Wirksamkeit in Bezug auf den Zustand der natürlichen Ressourcen. Um die vielfältigen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt zu systematisieren, unterschieden wir zunächst zwischen den Wirkungen auf biotische und abiotische Umweltfaktoren. Biotische Umweltfaktoren beziehen sich auf die Biodiversität und umfassen die Artenvielfalt, die Vielfalt der Lebensräume sowie die genetische Vielfalt von wildlebenden und domestizierten Arten (BMUB, 2007). Abiotische Umweltfaktoren umfassen die natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Klima, Luft und Landschaft. Im Ergebnis wurde die Effektivität (ökologische Wirksamkeit) wurde für jeden der sechs Umweltfaktoren (Biodiversität, Boden, Wasser, Klima, Luft und Landschaft) erfasst (vgl. auch Hart et al., 2017, S. 17). So wurde bspw. für die in der Literatur identifizierte Aussage: „das Instrument der Anbaudiversifizierung [als eines der drei Elemente des Greenings] entspricht in seiner jetzigen Form weitgehend der bestehenden Praxis und entfaltet daher keine nennenswerte Umweltwirkung“ (Röder et al., 2018, S. 22, Anmerkung des Verfassers), ein Score von 1=nicht effektiv für das Greening in Bezug auf die Ressource Boden vergeben (gem. Erwägungsgrund 41 der Verordnung 1307/2013 zielt die Anbaudiversifizierung hauptsächlich auf die Verbesserung der Bodenqualität). Neben der ökologischen Wirksamkeit wurden bei ausgewählten Instrumenten außerdem, falls vorhanden, Aussagen zur Wirkung auf das Einkommensziel anhand folgender ökonomischer Wirkdimensionen erfasst: Einkommen Landwirtschaft, Einkommen ländlicher Raum und Arbeitsplätze.

Aufgrund der vielfältigen Effekte der Landwirtschaft wurden Scores für jede einzelne Wirkdimension vergeben. Aus diesen Einzelbewertungen wurde ein Gesamtscore gebildet. Der Gesamtscore zur Effektivität ist der Mittelwert der Bewertungen in Bezug auf die verschiedenen Wirkdimensionen (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Einkommen Landwirtschaft, Einkommen ländlicher Raum, Arbeitsplätze).

2.2.1.2 Effizienz

Das Kriterium der Effizienz beschreibt als relatives Maß das Nutzen-Aufwand Verhältnis der GAP-Instrumente in Bezug auf ihre Wirksamkeit (Hart et al. 2017, S. 67; Pe'er et al. 2017, S. 48).

Die Publikationen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Ist das Instrument effizient hinsichtlich des Nutzen-Aufwand Verhältnisses? Die Bewertung und Vergabe eines Scores erfolgten auf einer 5er-Skala (1=ineffizient, 2=weniger effizient, 3=teilweise effizient, 4=eher effizient, 5=effizient).[20] Der Aufwand bezieht sich auf die eingesetzten administrativen, finanziellen, regulatorischen und personellen Ressourcen der Regierungen und Verwaltungen sowie der Adressaten, insbesondere entgangene Gewinne durch verminderte Produktion sowie betriebliche Kosten der Implementierung (Hart et al. 2017, S. 174). Der erzielte Nutzen fokussiert auf die Effektivität, d.h. auf die Wirkung des jeweiligen GAP-Instruments auf die deklarierten Ziele. Die Bewertung der Effizienz wird entsprechend der oben eingeführten Systematik in Bezug auf die sechs Umweltfaktoren – Biodiversität, Boden, Wasser, Klima, Luft und Landschaft – erfasst. Dementsprechend wurde beispielsweise für die folgende Aussage der Score 1=ineffizient für Agrarumweltmaßnahmen in Bezug auf die Ressource Biodiversität, die direkt angesprochen wird, vergeben: „[…] while case studies have demonstrated that spatial targeting and design can help optimizing AES and make best use of investments, […] most AES still focus on farm level actions – thus resulting in inefficient distribution of spending over space, leading to dampening or even cancelling of (potential) benefits" (Pe'er et al. 2017, S. 143). Verdeckte Kosten, Wechselwirkungen und negative Begleiteffekte stellen eine besondere Herausforderung bei der Effizienzanalyse dar und werden in dem hier vorgestellten Kriterienkatalog gesondert berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.2.8 Resilienzorientierung).

2.2.1.3 Leistungsmessung

Das Kriterium der Leistungsmessung erfasst als Potenzialgröße, inwiefern im Rahmen der GAP relevantes Wissen über die Wirksamkeit der Instrumente generiert und für das Monitoring sowie die Bewertung im Rahmen des Politikprozesses genutzt wird (Europäischer Rechnungshof, 2016a, S. 16). Die Publikationen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Ist das im Rahmen der GAP verwendete System der Leistungsmessung geeignet, um die Wirksamkeit der GAP-Instrumente zu erfassen? Die Bewertung und die Vergabe eines Scores erfolgten wiederum auf einer 5er-Skala (1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet). Beispielsweise wurde für die folgende Aussage über die Cross Compliance-Regelung in Bezug auf die Eignung des Systems der Leistungsmessung den Score 1=nicht geeignet: „Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission die Wirksamkeit der Cross Compliance anhand der verfügbaren Informationen nicht angemessen bewerten konnte […]. Die […] verwendeten Leistungsindikatoren boten nur einen partiellen Überblick über die Wirksamkeit" (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 7). Besonderer Fokus liegt hier auf der Bewertung des Common Monitoring and Evaluation Frameworks (CMEF), das von der Europäischen Kommission als System der Leistungsmessung etabliert wurde und in der Förderperiode 2014 bis 2020 erstmalig die Instrumente der 1. und 2. Säule unter einem Dach zusammenführt (European Commission, 2017). Im CMEF werden vier Typen von Indikatoren zur Leistungsmessung verwendet: Output-, Ergebnis-, Wirkungs- und Kontextindikatoren. Sie sind jeweils unterschiedlichen Zielen mit unterschiedlicher Spezifizität zugeordnet und bilden eine Indikatorenhierarchie. Auf der untersten Ebene geben die Outputindikatoren Auskunft über das direkte Produkt des politisch-administrativen Prozesses, d.h. die Anzahl der Instrumente oder Maßnahmen bzw. die verausgabten Mittel in Bezug auf die verschiedenen Ziele. Die Ergebnisindikatoren zeigen die direkte, unmittelbare Wirkung der politischen Intervention an und stehen in Verbindung mit den spezifischen Zielen der GAP. Die Wirkungsindikatoren auf der obersten Ebene gehen über die direkte und unmittelbare Wirkung hinaus und betrachten die Entwicklung in Bezug auf die längerfristigen politischen Ziele der GAP.

[20] Analog zum Vorgehen beim Effektivitätskriterium wurde auch für die Effizienz ein Gesamtscore aus dem Mittelwert der kodierten Aussagen gebildet.

2.2.1.4 Instrumentation

Das Kriterium der Instrumentation dient der Einteilung der Instrumente nach Art der politischen Intervention. Die Publikationen wurden in einem ersten Schritt binär danach kodiert, welcher Steuerungsmechanismus oder welche Steuerungsmechanismen den jeweils analysierten Instrumenten zu Grunde liegen. Allgemein können direkte und indirekte Instrumente der Verhaltenssteuerung unterschieden werden. Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung – hier zusammengefasst als regulative Politik – wirken über die Androhung von Zwang über Ge- und Verbote in Form von z.B. von Gesetzen oder Verordnungen. Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung umfassen finanzielle Anreize[21], Formen der prozeduralen Steuerung[22] und Formen der persuasiven Steuerung[23] (Dessart, 2019, S. 4; Howlett, 2005). In einem zweiten Schritt wurden die Texte hinsichtlich ihrer Aussage zur folgenden Frage kodiert: Ist der Steuerungsmechanismus geeignet, um das adressierte Ziel zu erreichen? Die Bewertung und Vergabe eines Scores erfolgten auf einer 5er-Skala (1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet). So wurde beispielsweise für die nachstehende Aussage zur Eignung der finanziellen Förderung von Bottom-Up-Ansätzen im Rahmen von LEADER zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung der Score von 5=gut geeignet vergeben: „Bottom-up policies implemented through LEADER programs play a key role in boosting sustainable rural development, especially if the involved LAGs are based on existing public-private partnerships“ (Dragoi & Manta, 2016, S. 10).

2.2.1.5 Regelungs- und Vollzugsfähigkeit

Das Kriterium der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit gibt an, inwieweit konkrete Vorgaben für das erwünschte Verhalten der Zielgruppen vorhanden sind (Regelungsfähigkeit) und wie Verstöße gegen diese Vorgaben sanktioniert werden können (Vollzugsfähigkeit) (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 55f.; Möckel et al., 2014, S. 34). Die Publikationen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zu der folgenden Frage kodiert: Ist die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit des Instruments realisierbar? Die Bewertung und Vergabe eines Scores erfolgten auf einer 5er-Skala (1=nicht realisierbar, 2=überwiegend nicht realisierbar, 3=teilweise realisierbar, 4=überwiegend realisierbar, 5=umfassend realisierbar). Dabei geht in die Bewertung ein, ob die notwendigen Ressourcen wie Finanzen, Daten, einschlägig ausgebildetes Personal und Infrastruktur zur Verfügung stehen (European Commission, 2016, S. 233). Neben dem unten beschriebenen Kriterium der institutionellen Anschlussfähigkeit präzisiert das Kriterium der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit die Praktikabilität als eines der vorrangigen Ziele des Projektes. Bspw. für die folgende Aussage zur Vollzugsfähigkeit der Anbaudiversifizierung im Rahmen des Greenings wurde dementsprechend ein Score von 3=teilweise realisierbar vergeben: „[..] das enge zur Verfügung stehende Kontrollfenster für die Feststellung der Anbaudiversifizierung (01. Juni-15. Juli) [wird] besonders kritisch gesehen. Es wird für organisatorisch sehr aufwändig gehalten, die Kontrollen von 5 % der von der Greening-Prämie Begünstigten in diesem Zeitfenster durchzuführen. Diese Kontrollen können zwar mit Hilfe von Fernerkundung erfolgen, wobei diese Möglichkeit aber von den Witterungsbedingungen abhängig ist. Bei wolkigem Himmel sind keine Satellitenfotos möglich, und wenn die Kulturen nicht eindeutig identifiziert werden können, ist eine Feldkontrolle nötig“ (Röder et al., 2018, S. 150).

[21] Finanzielle Anreizinstrumenten lassen sich unterscheiden in positive Anreize, die einen materiellen Vorteil anbieten (z.B. Subventionen), und negative Anreize, die einen materiellen Nachteil androhen (z.B. Steuern).

[22] Prozedurale Steuerung wirkt in Form von institutionellen Teilhabemöglichkeiten oder Verfahrensvorschriften auf das Verhalten der Adressaten ein.

[23] Persuasive Steuerung wirkt durch unterschiedliche Formen der Überzeugung und Überredung auf die kognitiven und normativen Einstellungen der Adressaten ein, z.B. durch Informationen, Apelle, Kampagnen etc., welche die Adressaten von der Zweckhaftigkeit, Vorteilhaftigkeit, Angemessenheit oder Notwendigkeit der Verhaltensänderung überzeugen sollen.

2.2.1.6 Institutionelle Anschlussfähigkeit

Dieses Kriterium untersucht die Anschlussfähigkeit der Instrumente an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 9; Röder et al., 2018, S. 127ff.). Die Publikationen wurden in Bezug auf ihre Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Besteht eine praktikable Anschlussfähigkeit des Instruments an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen? Die Bewertung und Vergabe des Scores erfolgten wiederum auf einer fünfstufigen Likert-Skala (1=nicht praktikabel, 2=überwiegend nicht praktikabel, 3=teilweise praktikabel, 4=überwiegend praktikabel 5=umfassend praktikabel). So wurde beispielsweise für die folgende Aussage zur Implementierung der Basisprämie und der Berechnung der Förderansprüche ein Score von 3=teilweise praktikabel vergeben: „Die Wahl des Modells […] hatte erhebliche Auswirkungen auf die Komplexität, der sich die nationalen Behörden gegenübersahen. Während das in Deutschland […] angewendete Pauschalwertmodell einfache Berechnungen der Werte und Anzahl von Zahlungsansprüchen versprach, war dies bei den in anderen Mitgliedstaaten oder Regionen angewendeten Konvergenzmodellen mit ihren detaillierten und spezifischen Berechnungsvorschriften […] weniger der Fall. Dies barg nicht nur die Gefahr von Berechnungsfehlern, sondern bürdete den Zahlstellen auch eine erhebliche Zusatzbelastung auf“ (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 37).

2.2.1.7 Akzeptanz in der Landwirtschaft (Annahme- und Umsetzungsbereitschaft)

Das Kriterium der Akzeptanz erfasst die GAP-Instrumente hinsichtlich der Annahme- und Umsetzungsbereitschaft der Zielgruppe in Bezug auf die Erfüllung der jeweiligen Zielstellungen (Dessart, 2019). Hierbei spielt die Anschlussfähigkeit der Instrumente an die Handlungsroutinen der Adressaten eine entscheidende Rolle. Die Publikationen wurden in Bezug auf ihre Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Wie hoch ist die Bereitschaft der Adressaten, das jeweilige Instrument anzunehmen und umzusetzen? Analog zu den anderen Kriterien erfolgt die Bewertung und Vergabe eines Scores für die Annahme- und Umsetzungsbereitschaft auf einer 5er-Skala (1=niedrig, 2=eher niedrig, 3=mittel, 4=eher hoch, 5=hoch). So wurde beispielsweise für die folgende Aussage zur Annahme- und Umsetzungsbereitschaft des Greenings der Score 4 vergeben: „Durch den geringen Anpassungsbedarf und die damit hohe Praktikabilität wird die Greening-Auflage zur Anbaudiversifizierung nach Einschätzung der Befragten von den Landwirten entsprechend gut akzeptiert, was ebenfalls durch die Betriebsbefragungen bestätigt wurde. Die Landwirte müssen sich jedoch informieren und auf die Einhaltung der Verpflichtung achten“ (Röder et al., 2018, S. 150).

2.2.1.8 Resilienzorientierung

Das Kriterium der Resilienzorientierung erfasst, inwiefern die Instrumente die Resilienz landwirtschaftlicher Systeme stärken oder schwächen (Feindt et al. 2019 S. 5). Resilienz lässt sich allgemein als Abfederungsvermögen eines Systems gegenüber sich verändernden Umweltbedingungen beschreiben (Folke et al., 2010). Die wissenschaftliche Literatur zum Resilienzkonzept unterscheidet zwischen drei Aspekten von Resilienz gegenüber externen Störungen: Robustheit, Adaptabilität und Transformabilität (Miranda P.M. Meuwissen et al., 2018, S. 8). Robustheit beschreibt die Fähigkeit eines Systems, externen Schocks und negativen Umwelttrends zu widerstehen und seine grundlegenden Funktionen aufrechtzuerhalten (Urruty et al., 2016, S. 5). Robustheit ist dabei vor allem auf die Bewahrung und schnelle Wiederherstellung des Status Quo ausgerichtet. Adaptablität bezeichnet die Fähigkeit eines Systems, interne Elemente und Prozesse an sich verändernde Umweltbedingungen anzupassen und auf diese Weise alle wichtigen Funktionen aufrechtzuerhalten (Folke et al., 2010, S. 20). Transformabilität definiert die Fähigkeit eines Systems, neue Elemente und Prozesse in einem solchen Maße zu entwickeln oder aufzunehmen, dass sich die Operationslogik des Systems verändert, um wichtige Funktionen auch

dann aufrechtzuerhalten, wenn sich die ökologische, ökonomische oder soziale Umgebung stark verändert und das System ohne eine Transformation dysfunktional wird (Walker et al., 2004, S. 5). Für die Erfassung der Resilienzorientierung wird auf die im SURE-Farm-Projekt entwickelte Methodik zurückgegriffen.[24] Dort wurden mit Hilfe eines zu diesem Zweck entwickelten Resilience Assessment Tool (ResAT) die GAP-Instrumente darauf untersucht, ob sie die Resilienz verschiedener Agrarsysteme in Bezug auf Robustheit, Adaptabilität und Transformabilität eher stärken oder einschränken. Mittels des Resilience Assessment Tool (ResAT) wird die Wirkung eines Politikinstruments auf die drei Resilienzaspekte anhand von jeweils vier Indikatoren bewertet, deren Ausprägung auf einer fünfstufigen Likert-Skala eingeordnet wird. Für Robustheit werden die folgenden Indikatoren herangezogen: 1. Short-term Focus, 2. Protecting the Status Quo, 3. Buffer Resources und 4. Risk Management Measures. Für den Aspekt der Adaptabilität lauten die Indikatoren: 1. Middle to long-term Focus, 2. Flexibility, 3. Variety and tailor-made Responses sowie 4. Social Learning. Für die Transformabilität sind die Indikatoren: 1. Long-term focus, 2. Dismantling Incentives that support the Status Quo, 3. In-depth Learning und 4. Enhancing and Accelerating Niche Innovations (Termeer et al., 2018, S. 15f.). Die im Rahmen der Literaturanalyse ausgewerteten Publikationen wurden dementsprechend hinsichtlich ihrer Aussagen zur folgenden Frage kodiert: Ist das Instrument für den jeweiligen Aspekt von Resilienz (Robustheit, Adaptabilität, Transformabilität) förderlich? Die Bewertung und Vergabe der Scores erfolgten jeweils auf einer 5er-Skala (1=nicht förderlich; 2=eher weniger förderlich; 3=gemischt; 4=eher förderlich; 5=förderlich). Die Instrumente können dabei negative Begleiteffekte auf einzelne Resilienzaspekte haben oder aber Synergien zwischen ihnen ermöglichen (Mandryk et al., 2012, S. 509; Martin et al., 2016). Die Analyse eventueller Trade-offs und Überschneidungen zwischen den Resilienzaspekten ist zentral für die Bewertung, ob die GAP und die darin enthaltenen Instrumente zum Aufbau eines resilienten Agrarsystems beitragen. So wurde beispielsweise die folgende Aussage zum LEADER-Programm, das im SURE-Farm-Projekt als adaptabilitätsförderndes Instrument eingestuft wurde, ein Score von 5=förderlich für die Adaptabilität von Agrarsystemen vergeben: „The LEADER […] programmes encourage social learning by providing support for cooperation between farmers and other types of actors in rural areas and along rural value chains" (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16).

2.2.1.9 Kohärenz

Das Kohärenzkriterium, inwiefern die in einem Policy Mix enthaltenen Instrumente widerspruchsfrei zueinanderstehen, logisch miteinander zusammenhängen und inhaltlich übereinstimmen (Hart et al. 2017, S. 180). Das Kohärenz-Kriterium bezieht sich auf die Bewertung von Instrumenten-Portfolios oder Instrumenten-Mixes. In der Policy-Design-Literatur werden dabei drei Aspekte zur Bewertung effektiver Instrumenten-Portfolios unterschieden: Konsistenz (Widerspruchsfreiheit), Kohärenz (logischer Zusammenhang) und Kongruenz (inhaltliche Übereinstimmung) (Howlett, 2018, S. 253). Weil in den ausgewerteten Publikationen diese drei Aspekte in der Regel nicht getrennt diskutiert werden, wurden sie auch in unserer Auswertung gemeinsam unter dem Kohärenz-Kriterium behandelt (Hart et al., 2017, S. 180ff.; Pe'er et al., 2017, SS. 49-51). Typischerweise wird zudem zwischen interner und externer Kohärenz unterschieden (ebd.). Die interne Kohärenz bezieht sich auf das Verhältnis der verschiedenen Elemente innerhalb der GAP, die externe Kohärenz auf das Verhältnis der GAP zu anderen EU-Politiken. Gemäß der Fragestellung des WuP-GAP-Projektes haben wir die interne Kohärenz in Bezug auf die GAP als Policy-Mix bewertet. Die Ergebnisse sind v.a. in die Gesamtbewertung im Zwischenfazit ein-

[24] Die Publikationen im Rahmen des SURE-Farm-Projektes sind auf der Projektwebseite unter „Deliverables" frei zugänglich: https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/. Besondere Berücksichtigung finden im vorliegenden Bericht die dort unter D 4.2 gelisteten Fallstudien zur Anwendung des Resilience Assessment Tools (ResAT). Für eine Zusammenführung der Ergebnisse der insgesamt 11 Fallstudien vgl. Feindt et al. (2019).

gegangen (vgl. Kapitel 4.9) und werden nicht für jedes einzelne Instrument dargestellt. Die Quellen wurden hinsichtlich ihrer Aussagen zu der folgenden Frage kodiert: Wie hoch ist die Kohärenz der GAP (bzw. eines Gestaltungsvorschlags) in Bezug auf die gesetzten Ziele? Wie auch bei den anderen Kriterien erfolgte die Vergabe eines Scores auf einer 5er-Skala (1=gering, 2=eher gering, 3=teils-teils, 4=eher hoch, 5=hoch). So wurde beispielsweise für die folgende Aussage der Score 2=eher gering vergeben: „Internal coherence is low: Contradictory objectives and conflicting instruments weaken policy design and implementation. Insufficient indicators and monitoring make some trade-offs and conflicts between CAP instruments non-transparent. Contradicting policy instruments such as DP that are decoupled or recoupled to production, combined with too high flexibility at the national level, undermine effective implementation of CAP targets especially in pillar I" (Pe'er et al., 2017, S. 10).

2.2.2 Zwischenfazit

Als Ergebnis des ersten Auswertungsschritts liegt ein Satz von neuen konsolidierten Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente vor, die in Tabelle 3 zusammengefasst sind. Um eine wissenschaftliche Grundlage für die weiteren Arbeiten des Projektes zu erstellen, wurden die Kriterien, die in der wissenschaftlichen Literatur zur Bewertung der verschiedenen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendet werden, analysiert, konsolidiert und mit Hilfe von Leitfragen operationalisiert. Der auf diese Weise entstandene Kriterienkatalog unterscheidet sich durch seinen umfassenden Charakter von vielen vorliegenden Evaluationen der GAP oder einzelner Instrumente (Fotheringham, 2016; Hart et al., 2017; Pe'er et al., 2017). Er wird im nächsten Schritt dazu verwendet, auf Basis des gleichen Textkorpus von 142 Studien ein Leistungsprofil der verschiedenen GAP-Instrumente zu erstellen.

Tabelle 3: Übersicht Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente

Kriterium	Beschreibung	Fragestellung	Kodierung
Effektivität	Wirkung der Instrumente in Bezug auf die gesetzten Ziele	Ist das Instrument effektiv, um die gesetzten Ziele zu erreichen?	1=nicht effektiv, 2=eher nicht effektiv, 3=teilweise effektiv, 4=eher effektiv, 5=effektiv
Effizienz	Relatives Maß des Nutzen-Aufwand-Verhältnisses der Instrumente in Bezug auf ihre Wirkung	Ist das Instrument effizient hinsichtlich des Nutzen-Aufwand-Verhältnisses?	1=ineffizient, 2=weniger effizient, 3=teilweise effizient, 4=eher effizient, 5=effizient
Leistungsmessung	Potenzialgröße, inwiefern relevantes Wissen über die Wirkung der Instrumente im Rahmen der GAP generiert und für das Monitoring sowie Bewertung genutzt wird	Ist das im Rahmen der GAP verwendete System der Leistungsmessung geeignet, um die Wirksamkeit der GAP-Instrumente zu erfassen?	1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet
Instrumentation	Art der politischen Intervention und Eignung in Bezug auf die beabsichtigte Wirkung	Welcher Steuerungsmechanismus liegt dem Instrument zu Grunde? Ist er geeignet, um das adressierte Ziel zu erreichen?	1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet
Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Vorhandensein konkreter Vorgaben für das erwünschte Verhalten der Zielgruppen (Regelungsfähigkeit) und Sanktionierung bei Verstößen gegen diese Vorgaben (Vollzugsfähigkeit)	Ist die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit des Instruments realisierbar?	1=nicht realisierbar, 2=überwiegend nicht realisierbar, 3=teilweise realisierbar, 4=überwiegend realisierbar, 5=umfassend realisierbar
Institutionelle Anschlussfähigkeit	Anschlussfähigkeit der Instrumente an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen	Besteht eine praktikable Anschlussfähigkeit des Instruments an bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen?	1=nicht praktikabel, 2=überwiegend nicht praktikabel, 3=teilweise praktikabel, 4=überwiegend praktikabel 5=umfassend praktikabel
Akzeptanz in der Landwirtschaft	Annahme- und Umsetzungsbereitschaft der Zielgruppen und Anschlussfähigkeit an die Handlungsroutinen der Adressaten	Wie hoch ist die Bereitschaft bei den Adressaten, das jeweilige Instrument anzunehmen und umzusetzen?	1=niedrig, 2=eher niedrig, 3=mittel, 4=eher hoch, 5=hoch

Kriterium	Beschreibung	Fragestellung	Kodierung
Resilienzorientierung	Stärkung oder Schwächung verschiedener Aspekte der Resilienz von Agrarsystemen	Ist das Instrument für den jeweiligen Aspekt von Resilienz (Robustheit, Adaptabilität, Transformabilität) förderlich?	1=nicht förderlich; 2=eher weniger förderlich; 3=gemischt; 4=eher förderlich; 5=förderlich
Kohärenz	Widerspruchsfreiheit, logischer Zusammenhang und inhaltliche Übereinstimmung	Wie hoch ist die Kohärenz der GAP (bzw. eines Gestaltungsvorschlags) in Bezug auf die gesetzten Ziele?	1=gering, 2=eher gering, 3=teils-teils, 4=eher hoch, 5=hoch

Quelle: Eigene Darstellung, HU Berlin.

Durch den umfassenden Kriterienkatalog lassen sich spezifische Aspekte der Instrumentenbewertung, bspw. die Erfassung der Leistungsmessung, die Instrumentation, die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit oder die institutionelle Anschlussfähigkeit, gesondert erfassen, die sonst oft unter den Kriterien der Effektivität und Effizienz subsumiert sind. Dadurch sollen insbesondere die für das WuP-GAP-Projekt forschungsleitenden Aspekte der Wirksamkeit (Kriterium der Effektivität) und Praktikabilität (Kriterien der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, der institutionelle Anschlussfähigkeit und der Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten) präzisiert werden. Darüber hinaus wird durch das Kriterium der Resilienzorientierung mit den Aspekten von Robustheit, Adaptabilität und Transformabilität insbesondere der Forschungsstand zu dieser neueren Diskussion zur Stabilität von Agrarsystemen integriert. Für das im folgenden Kapitel erarbeitete Leistungsprofil der Instrumente wird noch keine Gewichtung der jeweiligen Kriterien vorgenommen. Die Kriteriengewichtung geht im weiteren Projektverlauf bei der Ausgestaltung der Szenarien für die drei GAP-Gesamtkonzepte sowie bei der Formulierung der Politikvorschläge unter Berücksichtigung des Projektfokus auf die Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht ein.

Die Auswertung der in der wissenschaftlichen Literatur herangezogenen Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente zeigt, dass die Unterscheidung zwischen der potentiellen Eignung und der empirischen Wirkung eines Instruments oder eines Instrumenten-Mix von besonderer Bedeutung ist. Im hier vorgestellten Kriterienkatalog wird dieser Aspekt durch die Kriterien Effektivität (Wirkung der GAP-Instrumente auf die gesetzten Ziele) und Instrumentation (Eignung des Instruments zur Erreichung der Ziele) adressiert. Unterschiede zwischen beiden Kriterien können mit den spezifischen Implementierungsbedingungen der Instrumente erklärt werden, die von der Ausgestaltung von Governance-Strukturen, den Macht- und Interessensverhältnissen sowie von Pfadabhängigkeiten in agrarpolitischen Entscheidungsprozessen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene beeinflusst werden.

Im hier verwendeten Kriteriensatz werden zwei Kriterien – erzeugter EU-Mehrwert und Relevanz, die insbesondere in den Evaluationsstudien im Auftrag der Europäischen Kommission herangezogen werden – (Hart et al., 2017, S. 205; Milieu et al., 2016, S. 52; vgl. auch Pe'er et al., 2017, S. 52ff.)[25] nicht eigens aufgeführt. Mit dem EU-Mehrwert (EU-added value) wird der Mehrwert eines Instruments einer EU-Politik untersucht. Aufgrund fehlender Referenzpunkte und diverser verzerrender Faktoren, z.B. weitere Politikfelder wie die europäische Umwelt- und Energiepolitik, ist der erzeugte EU-Mehrwert der GAP-Instrumente methodisch schwer zu erfassen (Pe'er et al., 2017, S. 195).[26] Im vorliegenden Bericht adressiert die Auswertung der Effektivität der GAP-Instrumente den Mehrwert der Maßnahmen, die im Rahmen der europäischen Agrarpolitik zur Minderung der negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt umgesetzt werden. Die Relevanz wird in den genannten Evaluationsstudien als „Verhältnis zwischen den Bedürfnissen und Problemen der Gesellschaft und den Zielen und Wirkungen der jeweiligen Intervention“ (Hart et al., 2017, S. 205, eigene Übersetzung) definiert. In der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um eine systemimmanente Betrachtung der GAP aus Umweltsicht, d.h. auf die ausführliche Diskussion der Frage, ob die angestrebten Ziele vor dem Hintergrund des

[25] Die Auswahl der dort verwendeten Kriterien folgt den Leitlinien zur Evaluation (inklusive Fitness Checks) im Rahmen der Agenda für „Bessere Rechtssetzung“ der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de. (vgl. Hart et al., 2017, S. 21).

[26] Zur Identifikation und Quantifizierung des erzeugten EU-Mehrwerts durch ein Instrument oder eine Politik bedarf es zweier Baselines als Vergleichsszenario: a) räumlich (Vergleich mit Drittstaaten), b) zeitlich (Vergleich mit den Bedingungen vor Einführung des Instruments). In einigen der ausgewerteten Quellen sind beide Referenzszenarien berücksichtigt, sodass diese Dimensionen der Instrumentenbewertungen auch in die hier vorliegende Synthese eingehen. Allerdings überschreitet die systematische Integration der genannten Vergleichsszenarien die räumlichen und zeitlichen Umfang der Literatursuche (zeitliche Eingrenzung auf Publikationen zwischen 2014 und 2020, räumliche Eingrenzung auf die Agrarpolitik in der Europäischen Union).

Handlungsbedarfs relevant sind, wird verzichtet (vgl. dazu Pe'er et al., 2017, S. 178ff.). Allerdings wird in der Evaluationsliteratur neben dem genannten Aspekt mit dem Relevanzkriterium auch die Fähigkeit der GAP bewertet, ob durch Monitoring und Evaluation relevantes Wissen über die Instrumente in den Politikprozess integriert wird (Pe'er et al., 2017, S. 178ff.). Dieser zweite Aspekt der Relevanz wird im hier vorgestellten Kriterienkatalog mit dem Kriterium System der Leistungsmessung gesondert betrachtet.

Der erste Analyseschritt hat auch ergeben, dass die Datengrundlage zu den Instrumenten wie auch hinsichtlich der einzelnen Kriterien durchaus unterschiedlich ist. Die ungleiche Datenbasis ist bei der Einordnung der Befunde zu berücksichtigen. Während in den insgesamt 142 ausgewerteten Quellen bspw. zum Greening (n=46) und den Agrarumwelt- (und Klimamaßnahmen) (n=53) umfassende Bewertungsgrundlagen vorliegen, wurden nur wenige Studien zu den Wirkungen bspw. zu der EIP-Agri (n=7) in der Evaluationsliteratur erfasst. Auch in Bezug auf die verwendeten Kriterien gibt es große Unterschiede in der Anzahl der aufgefundenen Quellen. Die Kriterien der Effektivität (n=97) und Effizienz (n=54) wurden in den insgesamt 142 ausgewerteten Publikationen am häufigsten als Bewertungskriterien verwendet. Die Kriterien der Resilienzorientierung (n=12) sowie der Leistungsmessung (n=17) wurden am seltensten zur Bewertung herangezogen.

Auf Basis des in diesem Kapitel abgeleiteten Kriterienkatalogs stellt das nun folgende die Ergebnisse der Analyse zum Leistungsprofil der verschiedenen Instrumente der GAP dar, bevor Kapitel 5 einen Überblick über die verschiedenen Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung der GAP gibt und diese auf Basis der Leistungsprofile der darin enthaltenen Instrumente bewertet werden.

2.3 Ergebnisse der Auswertung

2.3.1 Überblick über die GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020

Nach einem mehrjährigen Konsultations- und Verhandlungsprozess im Rahmen des sogenannten Trilogs, unter Beteiligung der Europäischen Kommission, des Rats der Europäischen Union und des Europaparlaments wurde die GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 im Dezember 2013 verabschiedet und (nach einer Übergangsregelung) seit Januar 2015 umgesetzt (Osterburg et al., 2014, S. 425; Swinnen, 2015). Wie in den vorangegangenen Förderperioden erfolgt die Bereitstellung der Mittel für die drei Hauptelemente (Direktzahlungen, Maßnahmen zur Regulierung oder Unterstützung der Agrarmärkte, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes) aus zwei verschiedenen Fördertöpfen. Die Direktzahlungen an Landwirtinnen und Landwirte (mehr als 70 % des Gesamtbudgets) und die Maßnahmen zur Regulierung oder Unterstützung der Agrarmärkte (ca. 5 % des Gesamtbudgets) werden aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert (sogenannte 1. Säule). Die Programme für den ländlichen Raum werden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) (unter 25 % des Gesamtbudgets) bezahlt (sogenannte 2. Säule) (Hart et al., 2017, S. 1).

Die Reform von 2013 führte im Instrumenten-Portfolio beider Säulen zu mehr oder weniger großen Veränderungen. Innerhalb der EGFL-Förderung wurden die Direktzahlungen neu strukturiert und den Mitgliedstaaten mehr Spielraum zur Ausgestaltung gelassen (European Commission, 2016, S. 16). Die Zahlung der Basisprämie, der neu eingeführten Greening-Prämie sowie der Junglandwirteprämie sind für die Mitgliedstaaten obligatorisch. Freiwillig hingegen können gekoppelte Zahlungen, die Zahlungen unter Anwendung der Kleinerzeugerregelung, eine Umverteilungsprämie sowie die Zahlungen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen

(letztere sind auch eine Option in der 2. Säule) gewährt werden.[27] Deutschland wendet in der 1. Säule neben den drei vorgeschriebenen Elementen der Direktzahlungen die optionalen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Kleinerzeugerregelung sowie der Umverteilungsprämie an, nicht aber an die Produktion bestimmter Erzeugnisse gekoppelte Prämien oder Zahlungen in benachteiligten Gebieten im Rahmen der 1. Säule (BMEL, 2015, S. 13f.).

Die ELER-Förderung enthält weiterhin eine Reihe von Instrumenten, die gem. Art. 4 der Verordnung (EU) 1305/2013 (ELER-Verordnung) zur „Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz" als einem der drei übergeordneten Ziele der GAP beigetragen sollen. Anders als in der vorangegangenen Förderperiode sind die Maßnahmen des ELER nun in sechs „Prioritäten" (vormals vier „Achsen") unterteilt.[28] Bei der Ausarbeitung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) in den Mitgliedstaaten (oder auf regionaler Ebene, z.B. in Deutschland den Bundesländern) müssen mindestens vier der sechs Prioritäten berücksichtigt werden. In Art. 14 bis 54 der Verordnung (EU) 1305/2013 sind diejenigen Maßnahmen aufgeführt, die in den EPLR programmiert werden können. Neu sind die Möglichkeit der Förderung von Maßnahmen zum betrieblichen Risikomanagement und die Europäische Innovationspartnerschaft „Ländliche Produktivität und Nachhaltigkeit" (EIP-Agri, M 16), ein neues Instrument der Zusammenarbeit zwischen Praxis und Forschung. Darüber hinaus enthält die ELER-Verordnung Vorgaben in Bezug auf die Mittelzuordnung und die Kofinanzierungssätze zu bestimmten Maßnahmen. Gem. Art 59 Abs. 6 der ELER-Verordnung müssen 30 % der ELER-Mittel eines jeden EPLR (eine Steigerung im Vergleich zu den 25 % in der vorangegangenen Förderperiode) für bestimmte umwelt- und klimabezogene Maßnahmen programmiert werden.[29] In Deutschland beläuft sich die Förderung aus dem ELER inklusive der Umschichtungsmittel aus der 1. Säule (4,5 % ab 2015)[30] in der Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt auf rund 9,4 Mrd. Euro. Die von Bund und Ländern mit ca. 4,7 Mrd. Euro kofinanzierten Mittel werden in den Bundesländern in 13 verschiedenen EPLR umgesetzt.[31] Im Rahmen ihrer EPLR setzen einige Bundesländer freiwillig zusätzliche eigene Landesmittel ein, so dass sich ein Gesamtvolumen von rund 16,9 Mrd. Euro für Maßnahmen der EPLR im Zeitraum von 2014 bis 2020 ergibt (Röder et al., 2018, S. 47).

[27] Die Anteile der einzelnen Komponenten an den gesamten Direktzahlungen sind in der EU-28 im Jahr 2016 folgendermaßen verteilt: Basisprämie: 54,8 %; Greeningprämie: 30 %; Produktionsgekoppelte Zahlungen: 10,0 %; Umverteilungsprämie: 4,0 %; Junglandwirteprämie: 1,2 %; Zahlung unter Anwendung der Kleinerzeugerregelung: 1,2 %; Zahlung in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen 0,01 % (WBAE, 2018, S. 26).

[28] Die sechs „Prioritäten" lösen die vier „Achsen" der Förderperiode 2007 bis 2013 ab. Gem. Art. 5 der Verordnung (EU) 1305/2013 lauten die Prioritäten: 1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten, 2. Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, 3. Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft, 4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme, 5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-. Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft, 6. Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

[29] Umwelt- und klimabezogene Maßnahmen umfassen: M04: Investitionen in materielle Vermögenswerte (für umwelt- und klimaschutzbezogene Investitionen), M08: Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern, M10: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, M11 Ökologischer/biologischer Landbau, M12: Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie, M13: Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete, M15: Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder.

[30] Der Entwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Änderung des Direktzahlungs-Durchführungsgesetzes (04.09.2019) sieht gem. Art. 1, § 5 ab dem Jahr 2020 eine leichte Erhöhung des Umschichtungssatzes auf 6 % vor.

[31] In Deutschland wurden auf Ebene der Bundesländer 13 unterschiedliche EPLR ausgearbeitet. Brandenburg und Berlin sowie Niedersachsen und Bremen haben einen gemeinsamen EPLR ausgearbeitet, Hamburg hat in der Förderperiode 2014-2020 auf einen EPLR verzichtet.

2.3.2 Leistungsprofile der GAP-Instrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020

Die Auswertung bezieht sich auf ausgewählte agrarpolitische Instrumente. Im Rahmen des Instrumenten-Portfolios der 1. Säule gehen die flächenbezogenen Direktzahlungen (Kapitel 2.3.2.1), die Cross Compliance-Vorschriften (Kapitel 2.3.2.2) und das Greening (Kapitel 2.3.2.3) in die Auswertung ein. Auch wenn die flächenbezogenen Direktzahlungen kein Instrument sind, das direkt Umweltbelange adressiert, haben sie aufgrund ihrer hohen Mittelausstattung maßgeblichen Einfluss auf die Formen der Landbewirtschaftung und damit auf die Umweltwirkungen der Landwirtschaft. Produktionsgekoppelte Direktzahlungen gehen nicht mit in die Auswertung ein, weil diese Ausgestaltungsmöglichkeit in der aktuellen Förderperiode in Deutschland nicht angewendet wird.

Im Rahmen der 2. Säule werden die Bewertungen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (Kapitel 2.3.2.4) und der Förderung des Ökolandbaus (Kapitel 2.3.2.5) als flächenrelevante Instrumente mit direkten Umweltwirkungen ausgewertet. Beide Instrumente weisen zudem die höchsten Programmierungsmittel im ELER auf. Außerdem werden die beiden Instrumente LEADER (Kapitel 2.3.2.6) und EIP-Agri (Kapitel 2.3.2.7) berücksichtigt, weil sie als Förderinstrumente für partizipatorische Ansätze im Bereich der Regionalentwicklung und der Innovationsförderung explizit auf die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit des Agrarsektors abzielen und so indirekt erhebliche Umweltwirkungen haben können. Zusätzlich werden die Bewertungen der gesetzlichen Mindeststandards im Ordnungs- und Fachrecht betrachtet (Kapitel 2.3.2.8). Auch wenn es sich bei den gesetzlichen Mindeststandards nicht um GAP-Instrumente im eigentlichen Sinne handelt, sind sie ein relevantes Instrument zur Integration von Umweltzielen in die Agrarpolitik und über den Cross Compliance-Mechanismus teilweise mit den Instrumenten der GAP verknüpft.

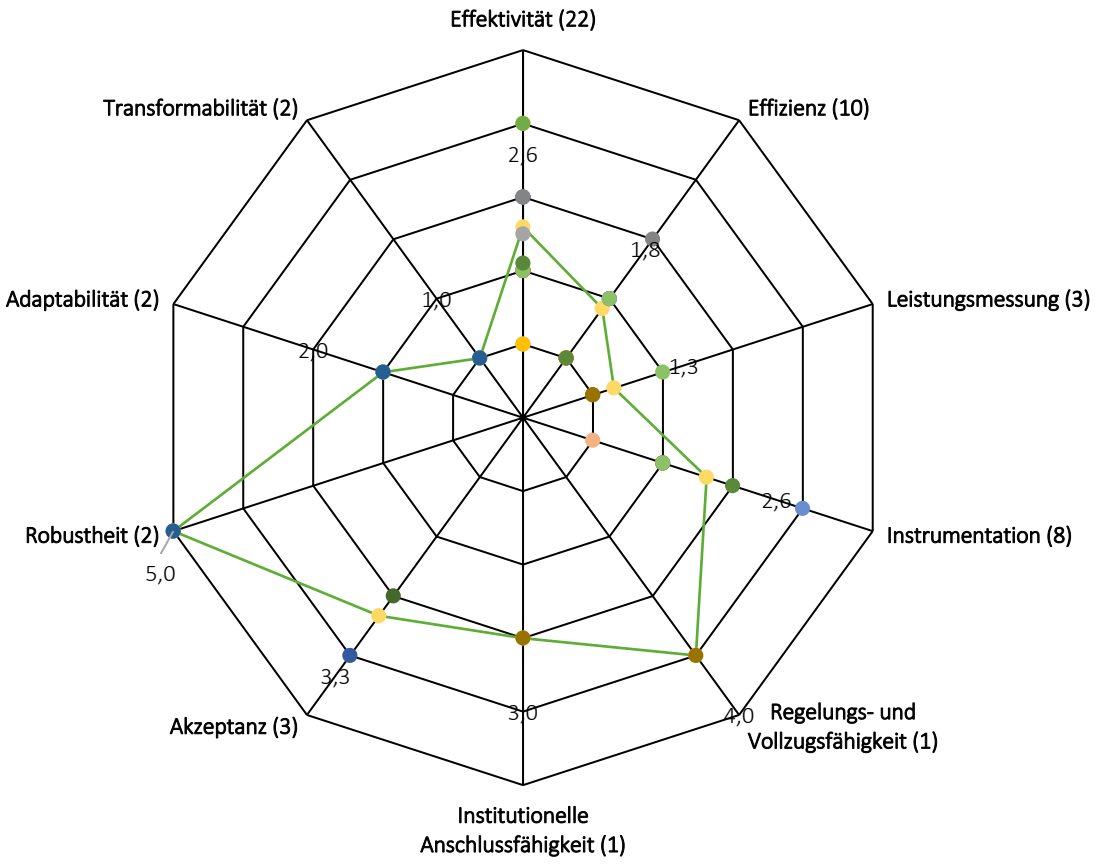
2.3.2.1 Flächenbezogene Direktzahlungen

Die flächenbezogenen Direktzahlungen sind im Rahmen der GAP das zentrale Instrument, mit dem das Ziel der rentablen Lebensmittelerzeugung über die Stützung der Einkommen zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirtinnen und Landwirte erreicht werden soll (Europäischer Rechnungshof, 2016a, S. 10; European Commission, 2016, S. 74). Als Direktzahlungen werden im EU-Recht bestimmte Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebsinhaberinnen und -inhaber bezeichnet, auf die diese einen Rechtsanspruch besitzen. Mit der Reform von 2013 wurden diese Zahlungen weiter von Produktion entkoppelt und schrittweise in eine rein flächenbezogene Prämie umgewandelt. Mit einem Anteil von 73 % am GAP-Haushalt (ca. 40 Mrd. Euro jährlich) sind die flächengebundenen Direktzahlungen das finanziell am stärksten ausgestattete Instrument im GAP-Instrumenten-Portfolio (European Commission, 2016, S. 80). In Deutschland wird seit 2015 neben den obligatorischen Direktzahlungen (Basisprämie, Junglandwirteprämie und Greening-Prämie) die Option der Kleinerzeugerregelung genutzt (Europäischer Rechnungshof, 2016a, S. 46; European Commission, 2016, S. 87f.). An die Produktion bestimmter Erzeugnisse gekoppelte Prämien wie auch Zahlungen in benachteiligten Gebieten werden in Deutschland im Rahmen der 1. Säule werden nicht gewährt (BMEL, 2015, S. 14).

Bei der Auswertung der Bewertungen des Instruments wird an dieser Stelle der Fokus auf das Einkommensziel gesetzt; die beiden Instrumente zur umweltgerechteren Ausgestaltung der flächenbezogenen Direktzahlung, Cross Compliance und Greening, werden gesondert betrachtet (vgl. 2.3.2.2 und 2.3.2.3). Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 35 Quellen identifiziert, die das Instrument der Direktzahlungen analysieren. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 28 Publikationen herangezogen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Bewertungen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen (Gesamtscore). Die Einzelbewertungen sind als

Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt.[32] In den Klammern hinter den Kriterien ist die jeweilige Anzahl der Studien angegeben, in denen Aussagen zu den entsprechenden Kriterien kodiert wurden. Hierbei ist in den Klammern hinter den Kriterien die Anzahl der Quellen vermerkt, in denen wir entsprechende Aussagen gefunden und kodiert haben. Die Datengrundlage zu den Kriterien ist dabei sehr unterschiedlich, was bei der Einordnung der Ergebnisse der Auswertung zu berücksichtigen ist. Die Aussagen zu den einzelnen Kriterien werden im Folgenden zusammengefasst.

Abbildung 1: Übersicht der Bewertungen der flächenbezogenen Direktzahlungen



Insgesamt wurden in 28 Quellen zur Bewertung der flächenbezogenen Direktzahlungen herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Die ausgewerteten Publikationen bewerten die flächenbezogenen Direktzahlungen insgesamt als eher nicht effektives bis teilweise effektives Instrument. Diese Bewertungen beziehen sich vorrangig auf die Effekte der Direktzahlungen in Bezug auf das Einkommensziel. Mit einem europaweit durchschnittlichen Anteil von 25,7 % (Berechnung auf Grundlage von Testbetriebsdaten zwischen 2007 und 2013) der landwirtschaftlichen Gewinne tragen die flächenbezogenen Direktzahlungen wesentlich zu den landwirtschaftlichen Einkommen bei (Pe'er et al., 2017, S.

[32] Die verschiedenen Farben der hier und im weiteren Kapitel im Spinnennetz abgetragenen Punkte (Einzelbewertungen) dienen der besseren Visualisierung der Ergebnisse und sind mit keiner inhaltlichen Aussage verbunden.

91). Am Beispiel westdeutscher Betriebe simulieren Deppermann et al. (2016), dass aus einem Wegfall der Direktzahlungen ein Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen von 19,7 % resultieren würde (Deppermann, 2016, S. 26). Allerdings kommen verschiedene Studien zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der Direktzahlungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen überschätzt wird (Ciliberti & Frascarelli, 2015, S. 271; Pe'er et al., 2017, S. 92; WBAE, 2018, S. 34). Die Gründe für die geminderte Effektivität der Einkommenswirkungen der Direktzahlungen werden in den folgenden Abschnitten zur Effizienz und Leistungsmessung weiter ausgeführt. Neben der ihrer Wirkung auf das Einkommensziel der GAP haben die flächenbezogenen Direktzahlungen auch (indirekte) Umweltwirkungen. Es lässt sich feststellen, dass die Direktzahlungen für die Fortführung intensiver Landbewirtschaftungsmethoden zuträglich sind, woraus Belastungen für die natürlichen Ressourcen resultieren (Volkov & Melnikiene, 2017, S. 241). Aus diesem Grund kommen Pe'er et al. (2017, S. 76f.) auf Grundlage einer umfassenden Literaturauswertung zu dem Ergebnis, dass Direktzahlungen hinsichtlich ihrer ökologischen Wirksamkeit ineffektiv sind, um die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen zu mindern

Die ausgewerteten Publikationen bewerten die flächenbezogenen Direktzahlungen insgesamt als nicht bis eher nicht effizientes Instrument zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen. Als Grund für die geringe Effizienz der Zahlungen wird in der Literatur insbesondere die fehlende Zielorientierung der flächengebundenen Direktzahlungen an der Bedürftigkeit der Empfängerinnen und Empfänger angeführt (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 56f.). Die fehlende Zielorientierung äußert sich in zahlreichen Überwälzungseffekten (Forstner et al., 2018, S. 7; Pe'er et al., 2017, SS. 136-140; WBAE, 2018, S. 34f.).[33] Darüber hinaus gilt als effizienzmindernd, dass bei der Prämienberechnung nicht die Art der Landnutzung der Beihilfeberechtigten und die daraus resultierenden Kosten berücksichtigt werden (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 57; Koester & Loy, 2016, S. 285). Zudem wird die kumulierte Verteilung der Direktzahlungen – je größer die bewirtschaftete Fläche, desto höher die Zahlung – als Beleg für die fehlende Zielorientierung angeführt (WBAE, 2018, S. 36). Weil die Direktzahlungen hauptsächlich proportional zur bewirtschafteten Fläche ausgezahlt werden, erhalten flächenstarke Betriebe verhältnismäßig große Anteile der Förderung. In Deutschland fallen auf etwa 20 % der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber rund 70 % der Direktzahlungen. Auch die in Deutschland gewählte Option der Umverteilungsprämie zugunsten kleinerer Empfängerbetriebe kann den Kumulationseffekt nicht signifikant verringern (Hansen & Offermann, 2016, S. 91).

Das System der Leistungsmessung wird in den ausgewerteten Publikationen als nicht bis eher nicht geeignet bewertet, um die Wirkung der Direktzahlungen adäquat zu erfassen. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) kritisiert in einem Prüfbericht, dass nicht das gesamte zur Verfügung stehende Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte herangezogen wird (Europäischer Rechnungshof, 2016a, S. 18f.). Stattdessen geht lediglich das landwirtschaftliche Betriebseinkommen in die Erfassung ein, so dass keine ausreichende Informationsbasis für die Leistungsmessung der Direktzahlungen in Bezug auf das Einkommensziel zur Verfügung stehen (Koester & Loy, 2016, S. 285; WBAE, 2018, S. 29f.).

Die flächenbezogenen Direktzahlungen sind als Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber, auf die diese nach dem EU-Recht bei Beachtung der geregelten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch haben, ein finanzielles Instrument zur Stützung landwirtschaftlicher Einkommen. Die jährlich konstanten Zahlungen haben allgemein positive Effekte auf die landwirtschaftlichen Einkommen und tragen zur Erhöhung der Einkommenssicherheit und

[33] Der überwiegende Überwälzungseffekt erfolgt über die Weitergabe der Prämie an Bodeneigentümerinnen und -eigentümer, die nur teilweise aktive Landwirte sind. Europaweit liegt der Pachtanteil der bewirtschafteten Flächen bei 43 % und in Deutschland bei 59 % (westdeutsche Bundesländer: 54 %, ostdeutsche Bundesländer: 68 %). Darüber hinaus existieren aber auch Überwälzungseffekte auf Input- und Produktpreise sowie auf die Lohneinkommen in der Landwirtschaft.

Verringerung der relativen Einkommensschwankungen bei (Forstner et al., 2018, S. 7f.). Trotzdem werden die flächengebundenen Prämien in den ausgewerteten Publikationen insgesamt nur als weniger bis teilweise geeignetes Instrument zur Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe bewertet. Dieser Einschätzung in der Literatur liegt der Umstand zu Grunde, dass die Prämien flächenbezogen und nicht auf Grundlage einer individuellen Bedarfsermittlung der landwirtschaftlichen Haushaltseinkommen vergeben werden (Europäischer Rechnungshof, 2018a, SS. 56-58).

In Bezug auf die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit konnten nur in einer Studie direkt Aussagen gefunden werden, welche die flächenbezogenen Direktzahlungen als überwiegend realisierbares Instrument bewertet. Der Prüfbericht des EuRH zur Basisprämienregelung kommt zu dem Ergebnis, dass „die Berechnung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen und die sich daraus ergebenden Basisprämienzahlungen in wesentlichem Ausmaß nicht fehlerbehaftet“ waren (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 9). Allerdings stellen die Prüfenden fest, dass einige Werte im Jahr 2017 trotz der umfassenden von der Kommission zur Verfügung gestellten Leitlinien zur Berechnung der Zahlungsansprüche „immer noch unrichtig, nur provisorisch berechnet oder auf Schätzungen“ beruhten (ebd.).

Die institutionelle Anschlussfähigkeit der flächengebunden Direktzahlungen wird im genannten Prüfbericht als teilweise praktikabel bewertet. Dies begründet sich einerseits mit den stark von der Wahl des verwendeten Modells abhängigen administrativen und bürokratischen Herausforderungen, die sich für die nationalen Behörden bei der Implementierung und Umsetzung des neuen Kontroll- und Berechnungssystem stellen (Europäischer Rechnungshof, 2018a, S. 37). Hierbei sind erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Während das in Deutschland angewendete Pauschalwertverfahren vergleichsweise einfache Berechnungen der Werte und Anzahl von Zahlungsansprüchen erlaubt, sind die Zahlstellen in Mitgliedstaaten und Regionen, die Konvergenzmodelle mit detaillierten Berechnungsvorschriften anwenden, erheblichen Zusatzbelastungen ausgesetzt (ebd.).

Die Akzeptanz der Direktzahlungen in der Landwirtschaft wird in den ausgewerteten Studien insgesamt als eher hoch bewertet. In einer Befragungsstudie zur künftigen Ausrichtung der GAP geben 57,3 % der befragten deutschen Landwirtinnen und Landwirte an, dass die Direktzahlungen beibehalten oder eher beibehalten werden sollten (Latacz-Lohmann et al., 2018, S. 17). Eine aktuelle Umfrage des Meinungsforschungsinstituts forsa zeigt, dass insgesamt 39 % der befragten Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber gleichbleibende pauschale Flächenprämien als künftiges Fördermodell bevorzugen, wohingegen 44 % diese ablehnen (FORSA, 2019, S. 9). Allerdings zeigt sich hier, dass die Präferenz stark von der Größe des Betriebs abhängig ist. Während sich knapp die Hälfte der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber von Betrieben über 100 Hektar für eine Fortführung der Direktzahlungen aussprechen, sind es bei Betrieben unter 50 Hektar nur knapp ein Drittel. Außerdem kann in einigen Fällen die Deklaration der beihilfefähigen Flächen eine bürokratische Hürde darstellen, welche die Akzeptanz der Förderung mindert (European Commission, 2016, S. 237). Allerdings werden in diesem Zusammenhang die Vereinfachungen in Bezug auf die Junglandwirteprämie und die Möglichkeit der Anwendung der Kleinerzeugerregelung positiv hervorgehoben (European Commission, 2016, S. 238).

Die Bewertungen der flächenbezogenen Direktzahlungen mit Blick auf das Kriterium der Resilienzorientierung gehen zurück auf die Arbeiten, die im Rahmen des SURE-Farmprojektes durchgeführt und veröffentlicht wurden. Dort werden flächenbezogene Direktzahlungen der Gruppe von Instrumenten zugeordnet, die hauptsächlich den Aspekt der ökonomischen Robustheit der europäischen Agrarsysteme stärken, deren Adaptabilität und Transformabilität aber eher behindert (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 15). Im Beispiel der Altmark zeigen Daskiewicz und Bal-

mann (2018), dass die flächenbezogenen Direktzahlungen aufgrund ihrer jährlichen Auszahlungsmodalität auf einen kurzfristigen Zeithorizont weisen und durch die Einkommensstützung als Pufferressource für die landwirtschaftlichen Betriebsinhaberinnen und -inhaber fungieren. Die Direktzahlungen führen in der Regel nicht zu Veränderungen landwirtschaftlicher Praktiken und tragen dadurch wesentlich zum Erhalt des Status Quo sowohl auf Betriebs- als auch auf Produktionsstrukturebene bei (Daskiewicz & Balmann, 2018, SS. 9-11).

2.3.2.2 Cross Compliance-Vorschriften

Mit der sogenannten Cross Compliance, oder auch: Auflagenbindung, wird der Erhalt von Direktzahlungen (sowie einiger flächen- und tiergebundener Zahlungen in der 2. Säule) an die Erfüllung von Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz gebunden (Hart et al., 2017, S. 9f.). Die seit dem Jahr 2003 existierenden Regelungen stellen eine Integration nicht zuletzt von Umweltzielen in die GAP dar. In der Förderperiode 2014 bis 2020 sind gem. Art. 93 und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 die Cross Compliance in Form von 13 Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)[34] und sieben Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ)[35] festgelegt, die von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Richtlinien und Vorschriften in den nationalen ordnungsrechtlichen Rahmen übertragen werden müssen. Aus Umweltsicht sind insbesondere die GAB 1 sowie GLÖZ 1, 2, 3 für die Ressource Wasser, GLÖZ 4, 5 und 6 für die Ressource Boden, GAB 2 und 3 für die Ressource Biodiversität und GLÖZ 7 für die Ressource Landschaft von Bedeutung.

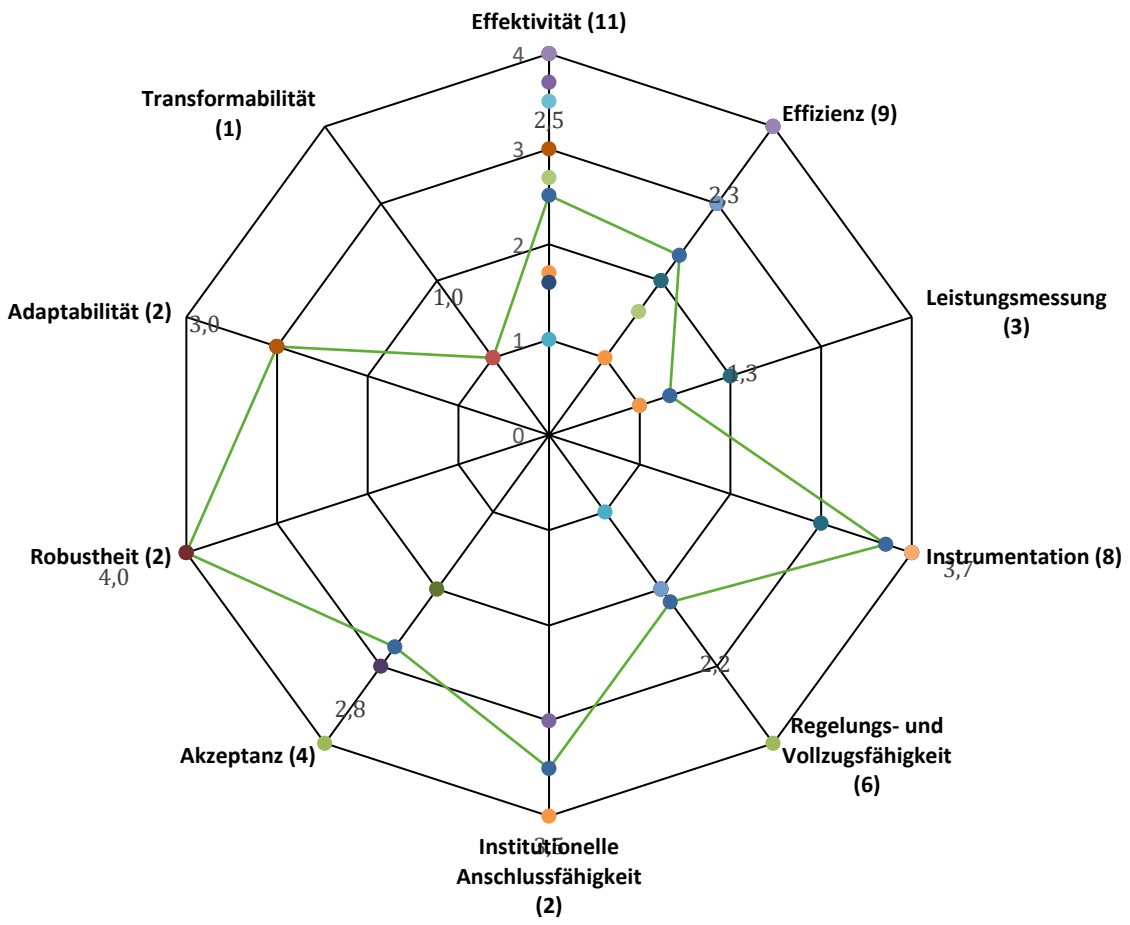
Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 27 Quellen identifiziert, die den Cross Compliance-Mechanismus als Instrument zur Minderung der negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt analysieren. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 17 Publikationen herangezogen, in denen direkte Aussagen zu

[34] *GAB 1*: Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen; *GAB 2*: Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten; *GAB 3*: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen; *GAB 4*: Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit; *GAB 5*: Richtlinie 96/22/EG des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β-Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG; *GAB 6*: Richtlinie 2008/71/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen; *GAB 7*: Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates; *GAB 8*: Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG; *GAB 9:* Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien; *GAB 10*: Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates; *GAB 11:* Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern; *GAB 12*: Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen; *GAB 13*: Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere.

[35] *GLÖZ 1*: Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen; *GLÖZ 2*: Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind; *GLÖZ 3:* Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung: Verbot der direkten Ableitung von im Anhang der Richtlinie 80/68/EWG aufgeführten gefährlichen Stoffen in ihrer am letzten Tag ihrer Geltungsdauer geltenden Fassung, soweit sie sich auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bezieht, in das Grundwasser und Maßnahmen zur Verhinderung der indirekten Verschmutzung des Grundwassers durch die Ableitung und das Durchsickern dieser Schadstoffe in bzw. durch den Boden; *GLÖZ 4*: Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung; *GLÖZ 5*: Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung entsprechend den standortspezifischen Bedingungen zur Begrenzung der Bodenerosion; *GLÖZ 6:* Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden mittels geeigneter Verfahren einschließlich des Verbots für das Abbrennen von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes; *GLÖZ 7*: Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten.

den Kriterien getroffen werden. Abbildung 2 gibt einen Überblick über diese Bewertungen und fasst die Bewertungen in Gesamtscores zusammen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. In den Klammern hinter den Kriterien ist die jeweilige Anzahl der Studien angegeben, in denen Aussagen zu den entsprechenden Kriterien kodiert wurden. Auch bei den Cross Compliance-Vorschriften die Datengrundlage zwischen den Kriterien unterschiedlich und ist bei der Einordnung der Ergebnisse der Auswertung zu berücksichtigen.

Abbildung 2: Übersicht der Bewertungen der Cross-Compliance-Vorschriften



Insgesamt wurden in 17 Quellen zur Bewertung der Cross-Compliance-Vorschriften herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigen Darstellung, HU Berlin.

In den ausgewerteten Quellen wird die Effektivität der Cross Compliance-Vorschriften unterschiedlich bewertet. Eine Gesamtbewertung der ökologischen Wirksamkeit des Instruments ist aufgrund der verschiedenen Einzelvorschriften und der unterschiedlichen Schutzgüter, auf die sie abzielen, nur bedingt möglich. Auf der Grundlage von Modellierungsstudien lassen sich leicht positive Effekte auf die Ressourcen Boden (Borrelli et al., 2016; Panagos et al., 2015) und Wasser (Van Grinsven et al., 2016) feststellen, die im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie im Rahmen der Cross Compliance (GAB 1) geschützt werden. Mit einem Fokus auf die Integration von Was-

serschutzzielen im Rahmen der GAP kommt der EuRH in einem Prüfbericht hingegen zu dem Ergebnis, dass die ökologische Wirksamkeit der Auflagebindung nur sehr begrenzt ist, weil eine Reihe wichtiger wasserbezogener Probleme (insbesondere Wasserknappheit) nicht durch die Cross Compliance-Vorschriften abgedeckt werden (Europäischer Rechnungshof, 2014, S. 26). Aus einer Evaluation der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie (GAB 2, 3) geht hervor, dass die Ziele in Bezug auf die Ressource Biodiversität noch nicht erreicht wurden, aber negative Einflüsse der Landwirtschaft ohne die Verankerung der Richtlinien durch Cross Compliance stärker ausfallen würden (Milieu et al., 2016, S. 13). Hinsichtlich ihrer Klimawirkung bestehen keine eindeutigen Evidenzen über nachweisbare und direkte Effekte der Cross Compliance-Vorschriften nachweisen (Pe'er et al., 2017, S. 102).

Analog zur Effektivität fallen auch die Bewertungen der Effizienz (Nutzen-Kosten-Verhältnis) aufgrund der Heterogenität der Vorschriften unterschiedlich aus. Die Mehrzahl der Quellen bewertet die Cross Compliance-Vorschriften allerdings als insgesamt eher wenig bis teilweise effizientes Instrument. Als Hauptgrund für die eher geringe Effizienz wird angeführt, dass mit der Einführung des Greening eine ähnliche Reihe von Anforderungen an die Landbewirtschaftung neben die GLÖZ treten, die aber über unterschiedliche Kontrollsysteme geprüft werden (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 24). Daraus resultieren, so das Prüfergebnis des EuRH, wegen des zusätzlichen Verwaltungsaufwands administrative Ineffizienzen. Auch die Evaluationsstudie im Auftrag der Europäischen Kommission zur Implementierung der GAP-Reform kommt zu dem Ergebnis, dass die administrativen Kosten trotz einiger Vereinfachungen, z.B. die Befreiung für Kleinerzeuger, in einem ungünstigen Verhältnis zur ökologischen Wirksamkeit stehen (European Commission, 2016, S. 237).

Die ausgewerteten Studien bewerten das System der Leistungsmessung der Cross Compliance-Vorschriften insgesamt als nicht bis eher nicht geeignet, um ihre ökologische Wirksamkeit zu erfassen. Die im Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) verwendeten quantitativen Leistungsindikatoren (Anzahl der Hektare und Anteil der GAP-Zahlungen, die den Cross Compliance-Vorschriften unterliegen) bestimmen nur die räumliche und budgetäre Reichweite des Instruments, dessen direkte Umweltwirkungen werden aber nicht erfasst (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 16).

Mit Blick auf die Instrumentation werden die Cross Compliance-Vorschriften in den ausgewerteten Quellen insgesamt als eher geeignetes Instrument bewertet. Cross Compliance-Regelungen kombinieren Elemente finanzieller Instrumente zur Einkommensstützung und zur Entlohnung von Ökosystemdienstleistungen (Meyer et al., 2014, S. 191). Grundsätzlich besitzen sie das Potenzial, den Vollzug des bestehenden Ordnungsrechts über die Verknüpfung mit der Agrarförderung besser zu kontrollieren und zu sanktionieren (WBAE, 2018, S. 39). Die Auflagenbindung etabliert eine „Baseline“ für die Gemeinwohlanforderungen, welche die Gesellschaft mit der Agrarförderung verknüpft, und wird daher als Schritt in Richtung einer effektiven Integration von Umweltzielen in die Agrarförderung betrachtet (z.B. Borrelli et al., 2016). Dagegen wird eingewandt, dass die Sanktionslogik des Instruments, die eine Kürzung bis hin zur vollständigen Streichung der Direktzahlungen bei Nicht-Einhaltung der Cross Compliance-Vorschriften vorsieht, nur teilweise das in Art. 191 Abs. 2 des AEUV vorgeschriebene Verursacherprinzip[36] erfüllt (Europäischer Rechnungshof, 2014, S. 40). Derzeit werden die Sanktionen gegen Betriebsinhaber werden nicht auf Grundlage der Höhe des verursachten Schadens berechnet, so dass sie in vielen Fällen in keinem systematischen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen.

Daran anschließend ergibt die Auswertung der Literatur, dass die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit eher wenig realisierbar ist. Es wird zwar hervorgehoben, dass durch die Cross Compliance-

[36] Gemäß dem Verursacherprinzip muss derjenige für die Kosten der Verhinderung, Beherrschung und Beseitigung einer Verunreinigung aufkommen, der diese Verunreinigung verursacht hat (vgl. EuRH 2014: 40).

Vorschriften eine Reihe von Regelungen und Anforderungen (Regelungsfähigkeit) existieren, allerdings ist der Vollzug in vielen Fällen nicht ausreichend (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 18). Normalerweise werden Stichproben bei einem Prozent der Zahlungsempfänger von den fachlich zuständigen Behörden durchgeführt. Der EuRH kommt auf Grundlage von eigens durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen und der Analyse von Statistiken der zuständigen Kontrollbehörden zu dem Ergebnis, dass in großem Umfang (29 % der Fälle im Jahr 2015)[37] gegen die Auflagen verstoßen wird und das Instrument nicht zu einem verbesserten Vollzug des ordnungsrechtlichen Rahmens führt (ebd.). Laut Umfrage des EuRH bei zuständigen Zahlstellen und landwirtschaftlichen Beratungsstellen wird die Komplexität der Anforderungen als Hauptgrund für deren mangelnde Einhaltung angegeben.

Die ausgewerteten Quellen bewerten die institutionelle Anschlussfähigkeit als überwiegend praktikabel. Im genannten Prüfbericht des EuRH wird auf Grundlage der Befragungen von landwirtschaftlichen Beratungsstellen konstatiert, dass die Förderperiode 2014 bis 2020 keine großen Veränderungen des Cross Compliance-Mechanismus mit sich brachte und aus diesem Grund die Anschlussfähigkeit an die institutionellen Rahmenbedingungen gut umsetzbar ist (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 22). Die für die Mitgliedstaaten optionale Kleinerzeugerregelung, welche die Begünstigten, die den Cross Compliance-Verpflichtungen nicht nachkommen, von Verwaltungssanktionen befreit, wird zudem als Grund angeführt, der einen Schritt in Richtung Vereinfachung und Entlastung der Verwaltungsbehörden dargestellt (ebd. 24).

Die Auswertung der erfassten Quellen ergibt in Bezug auf die Akzeptanz in der Landwirtschaft ein gemischtes Bild und reichen von eher niedrig bis eher hoch. Die Anforderungen werden von den Begünstigten als „zu komplex“ erachtet und erfordern von den Adressaten z.T. erhebliche Veränderungen ihrer betrieblichen Praxis, was als Grund für die mangelnde Einhaltung der Vorschriften angeführt wird (Europäischer Rechnungshof, 2016b, S. 22). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Knuth et al. (2018) in ihrer Untersuchung zu landwirtschaftlichen Betriebsberatungen in Brandenburg. Sie identifizieren erheblichen Unterstützungsbedarf auf der Seite der Landwirtinnen und Landwirte bei den bürokratischen und fachlichen Anforderungen zur Erfüllung insbesondere der Dünge- und Pflanzenschutzvorschriften, der bislang nicht umfassend gewährleistet ist (Knuth et al., 2018, S. 113). Dem stehen die Ergebnisse einer Auswertung von Fokusgruppen mit Landwirtinnen und Landwirten in Spanien, Frankreich und Polen zur Einschätzung von Agrarumweltinstrumenten gegenüber, die eine hohe Akzeptanz der Cross Compliance-Vorschriften finden (Dessart, 2019, S. 5).

Die Bewertung der Resilienzorientierung der Cross Compliance-Vorschriften basiert auf den Ergebnissen der im Rahmen des SURE-Farm-Projekts durchgeführten Fallstudien verschiedener europäischer Agrarsysteme. Dort werden sie der Gruppe von Instrumenten zugeordnet, welche die Robustheit und teilweise die Adaptabilität von Agrarsystemen stärken, aber wenig zur Verbesserung der Transformabilität beitragen. Ihre bedingte ökologische Wirksamkeit ist eher zuträglich für die ökonomische Robustheit der Betriebe. Die Cross Compliance-Vorschriften halten die Landwirtinnen und Landwirte in der Regel nicht von der Beantragung der flächenbezogenen Direktzahlungen ab, die ihrerseits eine kurzfristig ausgerichtete Pufferressource sind und den Status Quo sichern (Buitenhuis, 2018, SS. 10, 102f. ; Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16). Zugleich vermindern die Cross Compliance-Vorschriften, etwa zur Rückverfolgbarkeit, einige systemische Risiken. Als gesellschaftliche Legitimierung für die Fortführung der flächenbezogenen Direktzahlungen leisten sie keinen Beitrag, um die Status Quo-förderlichen Anreize abzubauen und sind deshalb nicht förderlich für den Aspekt der Transformabilität. Darüber hinaus führen die

[37] Mit ca. 50 % betrifft die Hälfte der Verstöße GAB und GLÖZ im Bereich Viehhaltung (insbesondere Kennzeichnung); der zweitgrößte Bereich, in denen Cross Compliance-Vorschriften nicht eingehalten werden, ist mit ca. 15 % der Verstöße die Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (GAB auf Grundlage der Nitratrichtlinie und GAB zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln).

Auflagenbindung und die in Anspruch genommenen landwirtschaftlichen Betriebsberatungen allerdings zu einer Erhöhung des Bewusstsein für die vielfältigen Umweltwirkungen der Landwirtschaft seitens der Landwirtinnen und Landwirte (Milieu et al., 2016, S. 283). Aus diesem Grund werden sie als teilweise förderlich für die Adaptabilität bewertet.

2.3.2.3 Greening

Das Greening ist die zentrale Innovation im Instrumentenportfolio der Förderperiode 2014 bis 2020 zur Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzzielen und knüpft gem. Art. 43 der Verordnung (EU) 1307/2013 den Erhalt von 30 % der Direktzahlungen (EU-weit ca. 12 Mrd. Euro pro Jahr) verpflichtend an drei für diese Ziele als förderlich erachtete Landbewirtschaftungsmethoden auf den beihilfefähigen Flächen (Hart et al., 2017, S. 3). Die drei Landbewirtschaftungsmethoden beziehen sich auf (a) die Anbaudiversifizierung, (b) den Erhalt des bestehenden Dauergrünlandes und (c) die Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF).

a) Die Anbaudiversifizierung zielt gem. Erwägungsgrund 41 der Verordnung 1307/2013 hauptsächlich auf die Verbesserung der Bodenqualität. Seit dem Inkrafttreten im Jahr 2015 sind die landwirtschaftlichen Betriebe verpflichtet, mindestens zwei (Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerfläche) oder drei Kulturen (Betriebe mit mehr als 30 ha Ackerfläche) anzubauen.[38]

b) Der Erhalt des Dauergrünlandes soll gem. Erwägungsgrund 42 und 43 der Verordnung (EU) 1307/2013 in erster Linie der Bindung von Kohlenstoff sowie dem Schutz der Biodiversität dienen. Die Auflagen zum Erhalt des Dauergrünlandes umfassen zwei Mechanismen. Zum einen müssen die Mitgliedstaaten den Anteil des Dauergrünlandes an der geförderten landwirtschaftlichen Fläche stabilisieren. In Deutschland gilt hierfür ein einzelbetriebliches Autorisierungssystem, wonach eine Umwandlung von Dauergrünland im Wesentlichen nur möglich ist, wenn an anderer Stelle neues Dauergrünland angelegt wird. Zum anderen müssen die am stärksten umweltsensiblen Dauergrünlandgebiete (FFH-Gebiete) ausgewiesen werden. In diesen Gebieten gilt ein grundsätzliches Umwandlungs- und Pflugverbot.

c) Das Hauptziel der ÖVF ist laut Erwägungsgrund 44 der Verordnung (EU) 1307/2013 der Schutz und die Verbesserung der Biodiversität. Die Ausweisung von mindestens 5 % ihrer Ackerfläche als ÖVF (oder: im Umweltinteresse genutzte Flächen) gilt für landwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 15 ha Ackerland. Aus einer Liste der Europäischen Kommission, die aktuell 20 verschiedene ÖVF-Arten enthält, wählen die Mitgliedstaaten diejenigen Flächentypen aus, die im Rahmen der nationalen Umsetzung als ÖVF anerkannt werden. Die Liste umfasst sowohl Flächentypen, die eine Nutzung zulassen, z.B. der Anbau von Zwischenfrüchten, als auch Flächentypen, die eine Nutzung ausschließen, z.B. Brachflächen oder Landschaftselemente.

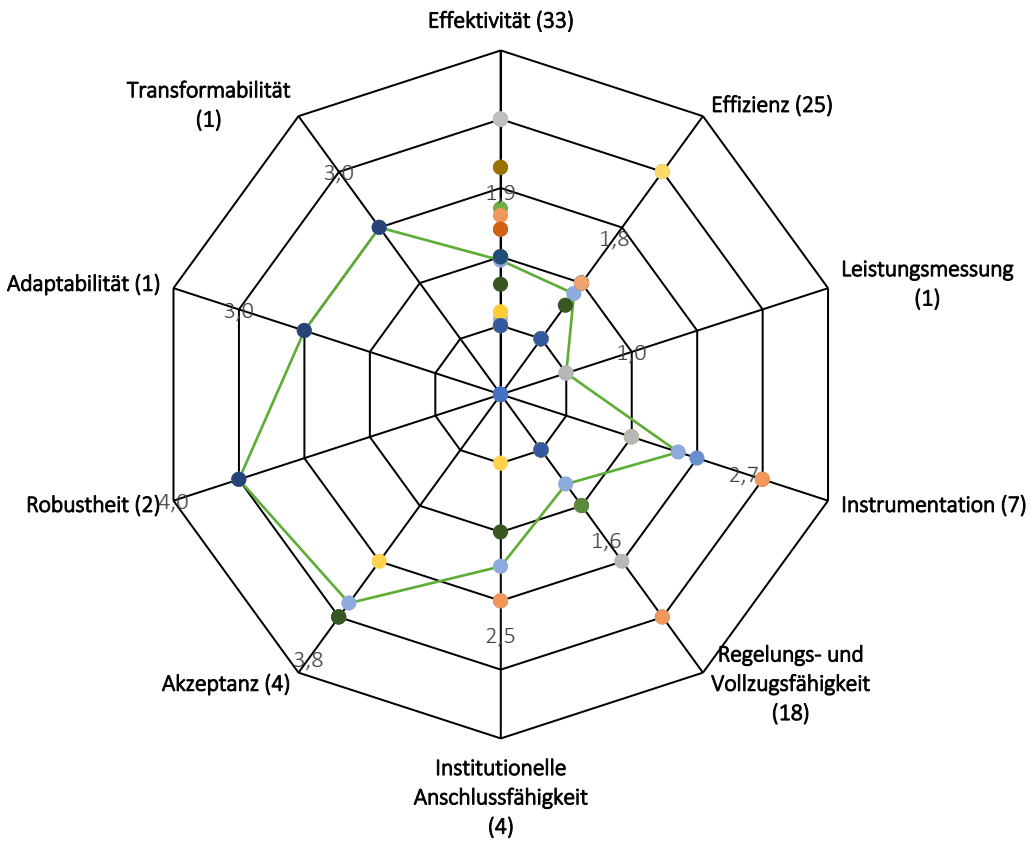
Das Greening führt das mit den Cross Compliance-Vorschriften eingeführte Prinzip, den Erhalt von Direktzahlungen an bestimmte umwelt- und klimaschutzförderliche Landbewirtschaftungsmethoden zu binden, fort (WBAE, 2018, S. 39). Dabei beeinflusst dieses neue Instrument in zweierlei Hinsicht das Niveau der Umweltleistungen im Rahmen der GAP. Einerseits setzt das Greening ein neues, im Vergleich zur Baseline der Cross Compliance-Vorschriften höheres Referenzniveau für den Erhalt eines Teils der Direktzahlungen. Andererseits beeinflusst das Gree-

[38] Der Flächenanteil der Hauptkultur darf jeweils 75 % nicht überschreiten. Bei Betrieben mit mehr als 30 ha Ackerfläche und der Verpflichtung zum Anbau von drei Kulturen darf zudem der Flächenteil der ersten beiden Kulturen zusammen nicht mehr als 95 % betragen.

ning durch das Verbot der Doppelförderung die Höhe von Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnehmen (AUKM) in der 2. Säule. Denn in deren Kalkulation dürfen nur diejenigen Kosten eingehen, die für Maßnahmen entstehen, die über das ordnungsrechtliche gebotene oder bereits durch die Direktzahlungen abgegoltene Anforderungsniveau, also Cross Compliance und Greening, hinaus gehen (Nitsch, 2017, S. 28f.; Röder et al., 2018, S. 28).

Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 46 Quellen identifiziert, die das Greening untersuchen. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 39 Publikationen verwendet, in denen direkte Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Bewertungen und fasst sie in Gesamtscores zusammen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. Die entsprechende Datengrundlage ist jeweils mit der Anzahl der Studien in den Klammern hinter den Kriterien angegeben.

Abbildung 3: Übersicht der Bewertungen des Greenings



Insgesamt wurden 39 Quellen zur Bewertung des Greenings herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In der ausgewerteten Literatur wird das Greening insgesamt als eher wenig effektiv bewertet, um die negativen Wirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen zu mindern. Sowohl Modellierungsansätze (z.B. Diotallevi et al., 2015; Gocht et al., 2017; Solazzo et al., 2014) wie empirische Analysen von Massendaten (Hart et al., 2017; Röder et al., 2018) als auch empirische Analysen in Form von Felduntersuchungen (z.B. Josefsson et al., 2017; Nitsch, 2017) zeigen, dass die drei neuen Anforderungen zu den Landbewirtschaftungsmethoden sowohl EU- als auch deutschlandweit weitestgehend der bestehenden Praxis entsprechen und aus diesem Grund keine nennenswerten Umweltwirkungen entfalten. In Bezug auf die Biodiversität, die hauptsächlich mit der Ausweisung von ÖVF adressiert werden soll, ist die Wirkung insbesondere dadurch eingeschränkt, dass Flächentypen mit geringer biodiversitätsrelevanter Wirksamkeit in die Liste der möglichen ÖVF einbezogen und von den landwirtschaftlichen Betrieben zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gewählt werden (Pe'er et al., 2017, S. 120; G. Pe'er et al., 2014). Aus einer Datenanalyse auf Grundlage des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) ausgewählter Bundesländer in Deutschland geht hervor, dass mit 40 % ein großer Anteil der ÖVF auf Zwischenfrüchte und Untersaaten entfällt (Röder et al., 2018, S. 222f.). Andere ÖVF-Typen wie Brachen, Blühflächen und Pufferstreifen, die positivere Wirkungen auf die Artenvielfalt aufweisen, haben einen geringeren Flächenanteil (Nitsch, 2017, S. 127f.; R. Oppermann, 2015; Zinngrebe et al., 2017). Ein weiterer Grund für die geringe Effektivität der ÖVF liegt in der im Laufe des Trilogs reduzierten Zielgröße von 5 % der förderfähigen Flächen, nachdem die Kommission ursprünglich eine Zielgröße von 7 % vorgeschlagen hatte. Langhammer et al. (2017) zeigen am Beispiel des Einflusses der ÖVF auf Feldhasenpopulationen, dass die nun vorgeschriebenen 5 % ÖVF nicht ausreichend sind (Langhammer et al., 2017, S. 62). In Bezug auf die Effektivität zum Schutz der Boden- und Wasserqualität, zu deren Verbesserung die Anbaudiversifizierung dienen soll, existieren hauptsächlich Modellierungsstudien (z.B. Bertaglia et al., 2016; Cortignani et al., 2018). Diese Simulationen kommen zu dem Ergebnis, dass die Anbaudiversifizierung einen leicht positiven Effekt auf die Verminderung von Erosion und von Schadstoffeinträgen hat. In Bezug auf die Klimawirkung des Greening weist eine andere Modellierungsstudie EU-weit leichte Rückgänge (0,2 %) der Treibhausgasemissionen aus (Gocht et al., 2017, S. 676). Zu ähnlichen Ergebnisses (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 1-2 %) kommt eine Simulation am Beispiel Norditaliens (Solazzo et al., 2015). Vor dem Hintergrund der geringen ökologischen Wirksamkeit des Greening kommt der EuRH zu dem Schluss, dass das Greening vorrangig der Einkommensstützung dient und wenig effektiv ist, die Umwelt- und Klimaziele zu adressieren (Europäischer Rechnungshof, 2017, S. 27). Allerdings erweist sich die Greeningprämie auch in Bezug auf das Einkommensziel als wenig effektiv. Die Simulationsstudie von Gocht et al. (2017) findet EU-weit lediglich eine sehr geringe positive Einkommenswirkung (+ 0,9 %), wobei die größten Effekte bei der Anwendung von ÖVF zu konstatieren sind (Gocht et al., 2017, S. 655).

Die Auswertung zeigt auch, dass die überwiegende Anzahl der Studien das Greening als eher wenig effizientes Instrument bewertet. Aus dem Greening resultiert für die Mitgliedstaaten ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der in der für die Kommission durchgeführten Evaluationsstudie zum Greening für die Förderperiode von fünf Jahren auf 0,35 bis 0,56 Euro/ha Implementierungskosten und 0,12 bis 0,60 Euro/ ha laufende Kosten geschätzt wird (Hart et al., 2017, S. 175). Auch wenn diese Kosten im Vergleich zu anderen GAP-Instrumenten nicht übermäßig hoch sind (ebd.), tragen sie angesichts des geringen Nutzens zu einer niedrigen Effizienz des Greening bei (Pe'er et al., 2017, S. 140). Die Kosten für die Mitgliedstaaten ergeben sich aus dem erhöhten Kontrollaufwand, der insbesondere aus unterschiedlichen Kontrollterminen und -stichproben der verschiedenen Direktzahlungskomponenten (bspw. kann die Anbaudiversifizierung nur im Zeitraum vom 01. Juni bis zum 15. Juli kontrolliert werden) sowie aus der komplexen Bestimmung und Kontrolle der korrekten Flächengrößen resultiert (Röder et al., 2018, S. 155f.).

Das System der Leistungsmessung wird als wenig geeignet bewertet. Die Bewertung basiert auf einem Prüfbericht des EuRH, der kritisiert, dass eine vollständig entwickelte Interventionslogik mit klar definierten Zielen fehlt (Europäischer Rechnungshof, 2017, S. 18). Das im Rahmen des CMEF entwickelte Indikatorensystem sei „nur eingeschränkt" geeignet, um die Wirkung des Greening zu messen (ebd.). So wird mit dem von der Kommission verwendeten Ergebnisindikator der Anteil der landwirtschaftlichen Flächen in der EU gemessen, die zu Betrieben gehören, die mindestens einer Greening-Verpflichtung unterliegen, allerdings ungeachtet der tatsächlichen Größe der Parzelle, auf der die Verpflichtung gilt.

In Bezug auf die Instrumentation ergibt die Literaturauswertung ein gemischtes Bild. Ähnlich wie bei den Cross Compliance-Regelungen wird das Prinzip einer Auflagenbindung für den Erhalt von flächenbezogenen Direktzahlungen als potenziell geeignetes Instrument betrachtet, um Umwelt- und Klimaschutzziele in der Fläche umzusetzen. Allerdings wird die fehlende Zielorientierung (Einkommensstützung einerseits und Integration von Umweltbelangen andererseits) als Kritikpunkt hinsichtlich der Eignung des Instruments angeführt (Europäischer Rechnungshof, 2017, S. 18). In diese Richtung weisen auch die politikwissenschaftlichen Arbeiten, die zeigen, dass es sich beim Greening vorrangig um ein Instrument handelt, mit dem die einkommenspolitischen Direktzahlungen gesellschaftlich legitimiert werden sollen und dessen Einführung nicht vorrangig umweltpolitisch begründet ist (Alons, 2017; Daugbjerg & Swinbank, 2016; Erjavec & Erjavec, 2015).

Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit des Greening wird in den ausgewerteten Quellen insgesamt als überwiegend bis eher nicht realisierbar bewertet. Die schlechte Bewertung resultiert zum einen aus den Abschwächungen der Regeln und der Fülle der Ausnahmen, wie bspw. die Aufnahme des Anbaus von Leguminosen und Zwischenfrüchten in die Liste möglicher ÖVF-Typen, wodurch im Vergleich zu den ambitionierteren Vorschläge der Kommission die ökologische Wirksamkeit deutlich vermindert wird (U. R. Jasper, Lutz, 2015, S. 256; G. Pe'er et al., 2014, S. 1090). Dies stellt ein Regelungsdefizit dar. Zum anderen wird die Vollzugsfähigkeit insbesondere aufgrund des Kontrollaufwands für die Behörden als kritisch erachtet. So stellt die Kontrolle der Anbaudiversifizierung von 5 % der vom Greening Begünstigten im engen Kontrollzeitraum von sechs Wochen eine große Herausforderungen für die verantwortlichen Prüfstellen dar (Röder et al., 2018, S. 150). Zwar könne die Kontrolle mit Hilfe von Fernerkundungsdaten durchgeführt werden, allerdings ist das bei wolkigem Himmel nicht möglich, sodass bei fehlenden Satellitenfotos und nicht eindeutiger Identifikation der Kulturen zusätzliche Feldkontrollen nötig sind. Es ist anzumerken, dass bislang noch keine empirischen Daten zu Verstößen und daran anschließenden Kürzungen vorliegen, die eine umfassende Bewertung der Vollzugsfähigkeit zulassen (ebd.).

Die institutionelle Anschlussfähigkeit des Instruments wird in den ausgewerteten Arbeiten insgesamt als eher weniger bis teilweise praktikabel bewertet. Die bereits genannten Herausforderungen für die Verwaltung bei der Kontrolle der Anbaudiversifizierung spielen dabei ebenso eine Rolle wie der zusätzliche Aufwand in Bezug auf die Regelung zum Dauergrünland, die eine Weiterverfolgung der Ersatzflächen über fünf Jahre erfordert (Röder et al., 2018, S. 152). Darüber hinaus resultiert aus der Umsetzung der dritten Greening-Komponente, den ÖVF, ein erhöhter Beratungs- und Informationsbedarf. Nach Einschätzung der Vertreter unterer Landwirtschaftsbehörden haben direkte telefonische Anfragen mit der neuen Förderperiode deutlich zugenommen (ebd., S. 153). Einige zuständige Verwaltungsstellen sahen sich aus diesem Grund gezwungen, mehr Kontroll- und Verwaltungspersonal einzustellen (ebd., S. 155).

Die Akzeptanz des Greening in der Landwirtschaft wird in den ausgewerteten Quellen als eher hoch bewertet. Trotz des notwendigen Informationsbedarfs zu den neuen Anforderungen für die Begünstigten wird das Greening grundsätzlich als verständlich erachtet (Dessart, 2019, S. 5;

Röder et al., 2018, S. 142f.). Die Ergebnisse einer Befragung von landwirtschaftlichen Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern von Röder et al. (2018: 142) zeigen, dass die Einhaltung der Regelungen zur Anbaudifferenzierung, zum Erhalt des Dauergrünlandes und zur Bereitstellung von ÖVF als relativ einfach bis einfach eingeschätzt werden. Aus diesem Grund erweist sich das Greening als anschlussfähig an die Bewirtschaftungsroutinen der Adressaten. Mit Ausnahme der Regelung zum Erhalt des Dauergrünlands werden die Greening-Regelungen seitens der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber zudem mehrheitlich als nachvollziehbar und sinnvoll erachtet (Röder et al., 2018, SS. 128-140). Das Umwandlungsverbot für Dauergrünland wird als Einschränkung der betriebswirtschaftlichen Flexibilität betrachtet. Minderungen der Akzeptanz resultieren aus dem erhöhten bürokratischen Aufwand bei den Antragsverfahren (Świtek & Sawinska, 2017, S. 281).

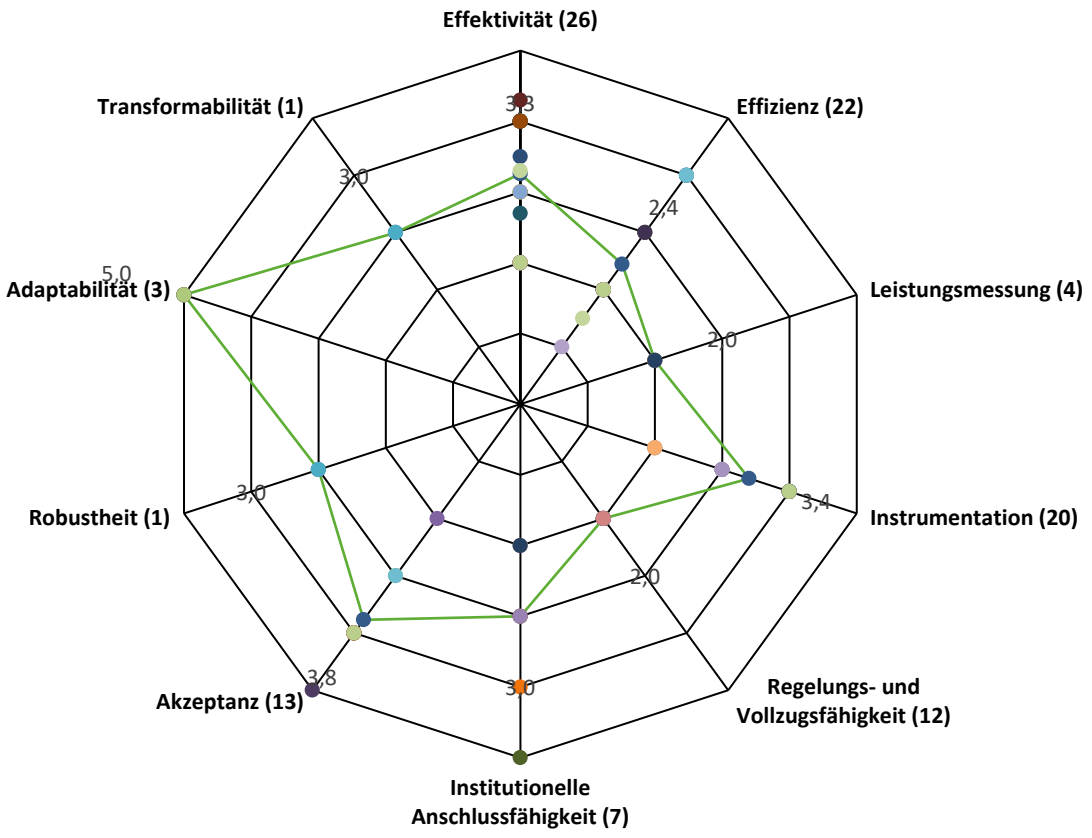
In Bezug auf die Resilienzorientierung wird das Greening in den ausgewerteten Quellen als eine Komponente (und weitere Legitimierung) der flächenbezogenen Direktzahlungen im Wesentlichen zu der Gruppe von Instrumenten zugeordnet, die von Feindt et al. (2019) als robustheitsorientiert eingestuft werden, weil sie als kurzfristige Maßnahme (jährliche Zahlung) auf den Erhalt des Status Quo zielen und als Instrument der Einkommensstützung eine wichtige Pufferressource darstellen (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 17). Die Anforderungen der Bewirtschaftungsverpflichtungen sind so ausgestaltet, dass sie kaum Anpassungen in Richtung einer umweltorientierteren Landbewirtschaftung verlangen und daher ganz überwiegend der gängigen Praxis entsprechen. Das Greening weist durch die Flexibilität, die mit dem Maßnahmenkatalog für verschiedene Landbewirtschaftungsmethoden, aus denen die Begünstigten auswählen können, bereitgestellt wird, einen für den Aspekt der Adaptabilität typisches Charakteristikum auf und wird deshalb als teilweise adaptabilitätsfördernd bewertet (Daskiewicz & Balmann, 2018, S. 11). Eine Stärkung der Transformabilität wird durch das Greening weder angestrebt noch bewirkt. Diese wird aber auch nicht behindert.

2.3.2.4 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Gem. Artikel 28 der Verordnung (EU) 1305/2013 müssen AUKM in jeden EPLR aufgenommen werden. Agrarumweltprogramme enthalten einen Katalog von betrieblichen Maßnahmen, die sich positiv auf die Umwelt, den Naturschutz und das Klima auswirken. Landwirtinnen und Landwirte können sich freiwillig und i.d.R. für fünf bis sieben Jahre verpflichten, eine oder mehrere Maßnahmen durchzuführen. Sie erhalten dafür eine Ausgleichszahlung, deren Höhe zuvor auf Basis der für die Region typischen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste der jeweiligen Maßnahme festgelegt wurde. In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die Anpassung an den Klimawandel in das Ziel- und Maßnahmensystem des seit dem Jahr 1992 existierenden Instruments integriert (Pe'er et al. 2017, S. 37f.). Aufgrund des Doppelförderungsverbots dürfen die Mitgliedstaaten nur AUKM anbieten, deren Umweltleistungen über den Anforderungen der Cross Compliance-Regelungen und des Greening liegen (Röder et al. 2018, S. 28).

Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 52 Quellen zu den AUKM identifiziert. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 41 Publikationen verwendet, in denen direkte Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden. Abbildung 4 gibt einen Überblick über diese Bewertungen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. Die entsprechende Datengrundlage ist jeweils mit der Anzahl der Studien in den Klammern hinter den Kriterien angegeben.

Abbildung 4: Übersicht der Bewertungen der AUKM



Insgesamt wurden in 41 Quellen zur Bewertung der AUKM herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Die Bewertungen der ökologischen Wirksamkeit der AUKM fallen sehr unterschiedlich aus. Aufgrund der vielen verschiedenen Maßnahmen in unterschiedlichen Landschaftstypen mit vielfältigen Schutzzielen ist eine Gesamtbewertung ihrer Effektivität nur bedingt möglich. Allerdings zeigen sowohl die ausgewerteten empirischen Studien, die sich auf einzelne Vorhaben in konkreten Gebietskulissen und in Bezug auf spezifische Arten beziehen (vgl. z.B. Bartolini & Brunori, 2014; Fischer & Wagner, 2016; Gamero et al., 2017; McHugh et al., 2017; Rudow, 2014; Russi et al., 2016), als auch die Überblicksarbeiten und Literaturauswertungen zu den AUKM (Batáry et al., 2015; Science for Environment Policy, 2017), dass AUKM insgesamt zu einer leichten Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen auf lokaler Ebene führen können. Allerdings sind die Effekte auf europäischer Ebene limitiert (Pe'er et al., 2017, S. 115). Dies liegt zum einen daran, dass der Flächenanteil von sehr effektiven, sogenannten „dunkelgrünen“ Maßnahmen geringer ist als der von weniger effektiven, sogenannten „hellgrünen“ Maßnahmen (Batáry et al., 2015, S. 1006; Pe'er et al., 2017, S. 115; Röder et al., 2018, S. 120). Hierbei ist allerdings anzu-

merken, dass in Deutschland die AUKM-Förderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 hinsichtlich ihres Umweltniveaus im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode tendenziell anspruchsvoller geworden ist. Zu diesem Ergebnis kommen Röder et al. (2018: 122) auf Grundlage der Auswertung der Budgetanteile in Bezug auf die Vorhabensarten und Schutzziele aller 13 deutschen EPLR. Zum anderen sind viele AUKM nicht auf der geeigneten räumlicher Skala definiert, was ihre Zielgenauigkeit verringert (Früh-Müller, Bach, et al., 2018, S. 368; Raymond et al., 2016, S. 354). Darüber hinaus wird angeführt, dass die zu geringe Finanzausstattung sich negativ auf die ökologische Wirksamkeit der AUKM auswirkt. Die Budgetierung wird als mitentscheidender Faktor hinsichtlich der Diskrepanz zwischen potenzieller (vgl. Instrumentation) und empirischer Wirkung der AUKM angesehen. Zwar machen in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Gesamtausgaben für AUKM in der EU-28 mit 17 % und in Deutschland mit 19 % den größten Anteil an den Mitteln der ELER-Förderung aus (OECD, 2017, S. 74). Allerdings ist das gesamte GAP-Budget für AUKM im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode um fast 9 % gesunken (Pe'er et al., 2017, S. 117).

Insgesamt werden die AUKM in den ausgewerteten Studien in Bezug auf ihr Nutzen-Aufwand Verhältnis als eher wenig effizientes Instrument bewertet. Pe'er et al. (2017, S. 143) kommen in ihrer Literaturauswertung zu dem Ergebnis, dass viele AUKM aufgrund mangelnder Zielgenauigkeit (Angebot spezieller Maßnahmen in bestimmten Zielkulissen) ineffizient sind. Außerdem führen die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Regelungen zur Implementierung der Programme zu erhöhten Transaktionskosten bei den umsetzenden Verwaltungsbehörden, so dass diese eher weniger effektive und weniger effiziente Maßnahmen anbieten, die aber mit geringerem Verwaltungsaufwand verbunden sind (Weber, 2014, S. 953f. ; 2015). Andere Instrumente wie z.B. die Ausweisung von Schutzgebieten versprechen ein günstigeres Nutzen-Kosten-Verhältnis für das Erreichen umweltpolitischer Ziele (Batáry et al., 2015, S. 1013). Offenbar hat auch die Erweiterung der Programme um Klimaziele eine weitere Minderung der Effizienz mit sich gebracht (Pe'er et al., 2017, S. 210).

Das System der Leistungsmessung wird für das Instrument der AUKM in der ausgewerteten Literatur als wenig geeignet eingeschätzt. Diese Bewertung basiert hauptsächlich auf der Beobachtung, dass vielen AUKM multiple Wirkungen in Bezug auf verschiedene Förderziele zugeschrieben werden können (Röder et al., 2018, S. 36). Zwar entspricht die verpflichtende Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zu einer der sechs Prioritäten im Grundsatz dem Anspruch einer transparenten Zielorientierung, erweist sich allerdings in vielen Fällen als in der Sache problematisch und stellt die ausführenden Behörden vor Schwierigkeiten. In der Folge sind die Möglichkeiten einer systematischen Evaluierung der Maßnahmenportfolios und Programme begrenzt (Früh-Müller, Krippes, et al., 2018, S. 369). Dabei wurden besonders bei der Implementierung des CMEF in den Mitgliedstaaten noch Defizite bei der Indikatorenbestimmung, der Datenverfügbarkeit und den Evaluationsmethoden beobachtet (Desjeux et al., 2015, S. 57).

Die erfassten Publikationen bewerten die AUKM hinsichtlich der Instrumentation als teilweise bis eher geeignete politische Intervention. Mit AUKM werden Zahlungen an Fördermittelempfänger gewährt, die sich verpflichten, bestimmte umweltorientierte Landbewirtschaftungsmethoden umzusetzen (Röder et al., 2018, S. 35). Sie erhöhen als positives Anreizinstrument die Attraktivität umweltfreundlicher Landbewirtschaftungsmethoden und können als Zahlung für Umweltleistungen (Payments for Environmental Services, PES) verstanden werden (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 91f.; Meyer et al., 2015, S. 154; OECD, 2017, S. 75). Durch die Schaffung einer zahlungswirksamen Nachfrage nach Umweltmaßnahmen können landwirtschaftliche Betriebe entweder ergebnisorientiert oder handlungsorientiert für Umweltleistungen vergütet werden. Mit den AUKM tritt der Staat insofern stellvertretend für die Gesellschaft als Käufer von Umweltleis-

tungen auf (Benoit & Patsias, 2017, S. 1; Meyer et al., 2015, S. 154). Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung der AUKM hinsichtlich des Instrumentationskriteriums und des Wirkungspotenzials lassen sich in der Literatur v.a. drei Kritikpunkte am derzeitigen Design der Programme identifizieren, welche die empirische Wirkung bedingen können. Erstens wird kritisiert, dass überwiegend solche AUKM Anwendung finden, die Vergütungen für die Umsetzung vorgegebener Landbewirtschaftungsmethoden (handlungsorientiert) und nicht für die Erreichung festgelegter Umweltziele (ergebnisorientiert) gewähren (Pacini et al., 2015, S. 78; Russi et al., 2016, S. 59). Die ergebnisorientierte Honorierung gilt jedoch als aufwändig und ist bei den Landwirtinnen und Landwirten wenig beliebt, weil Ereignisse jenseits ihrer Kontrolle (z.B. Witterungsereignisse) den Erfolg beeinflussen können. Zweitens schränkt die fehlende räumliche Skalierung die Eignung der politischen Intervention ein, was zu einem räumlichen Missverhältnis zwischen den Programmen und den angestrebten Umweltzielen führen kann (Cormont et al., 2016, S. 23; Früh-Müller, Bach, et al., 2018, S. 7; Vesterager et al., 2016, S. 775). Drittens wird die Möglichkeit, kollektive AUKM zu programmieren, wodurch die ökologische Wirksamkeit erhöht werden könnte, bislang nur in den Niederlanden genutzt (van Dijk et al., 2015, S. 759).

In der ausgewerteten Literatur wird die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der AUKM übereinstimmend als eher wenig realisierbar bewertet. In Bezug auf die Regelungsfähigkeit wird kritisiert, dass sich das angewendete Zahlungsschema und die Prämienkalkulation weder in Bezug auf die Heterogenität der Zahlungsempfänger noch der jeweiligen Landschaftstypen als geeignet erweist, so dass die auf regionalen Durchschnittswerten beruhende Kompensationszahlung zu Mitnahmeeffekten führen kann (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 199). In Bezug auf die Vollzugsfähigkeit stellt der EuRH in einem Prüfbericht zur Integration der Wasserziele in die Agrarpolitik fest, dass die Finanzmittel im Rahmen der AUKM nicht ausreichend für die Wasserschutzziele genutzt werden (Europäischer Rechnungshof, 2014, S. 37). An anderer Stelle werden die Vollzugsherausforderungen für die Verwaltungsbehörden durch Kontrollen betont, wodurch vor allem handlungsorientierte Vergütungen Anreize zur mangelhaften Umsetzung generieren, weil sie nur wenig sanktioniert werden (European Commission, 2016, S. 241f.).

Die Anschlussfähigkeit der AUKM an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen wird in den ausgewerteten Publikationen gemischt bewertet. Die Einschätzungen der Umsetzung von AUKM reichen in den Studien von eher wenig bis umfassend praktikabel. Auf der einen Seite existiert das Instrument schon seit knapp 30 Jahren, so dass die umsetzenden administrativen Einheiten bei der Erstellung der EPLR auf Erfahrungen bei der Programmierung und Umsetzung von AUKM zurückgreifen können. Auf der anderen Seite erweisen sich die länderspezifischen Verfahren der Programmierung und Umsetzung der AUKM aufgrund der erhöhten Flexibilität in der Förderperiode 2014 bis 2020 als komplex und stellen die umsetzenden Verwaltungsbehörden vor administrative Herausforderungen (European Commission, 2016, S. 280). Es besteht dadurch die Gefahr, dass der Verwaltungsaufwand an die Empfänger weitergegeben wird (ebd.).

In den ausgewerteten Quellen wird die Akzeptanz der AUKM in der Landwirtschaft relativ übereinstimmend als eher hoch bewertet. Als grundsätzliche Motivation für die Annahme und Umsetzung des Instrumentes gelten finanzielle Motive (Dessart, 2019, S. 7; Russi et al., 2016). Eine EU-weite Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Programme insbesondere in weniger intensiven Produktionssystemen (bei tendenziell geringeren flächenbezogenen Prämien) umgesetzt werden (Zimmermann & Britz, 2016, S. 11). Die Relevanz finanzieller Anreize wird auch von einer Befragungsstudie in fünf EU-Staaten bestätigt (Pavlis et al., 2016, S. 807). Zudem vermindern administrative Hürden die Attraktivität der Teilnahme an AUKM für Landwirtinnen und Landwirte (European Commission, 2016, S. 280; Pavlis et al., 2016, S. 808). Allerdings dürfen neben den finanziellen und administrativen Anforderungen an das Design der AUKM auch soziale Fak-

toren nicht unberücksichtigt bleiben. Sanktionen wegen Nicht-Erfüllung der Bewirtschaftungsverpflichtungen sind bei Landwirtinnen und Landwirten, die sozial stark in ihre lokale Gemeinschaft eingebunden sind, nicht nur wegen ihres finanziellen Aspektes wirksam, sondern auch wegen der sozialen Kontrolle innerhalb der Gemeinschaft (Alló et al., 2015, S. 685). Ein weiterer Aspekt, der die Annahme- und Umsetzungsbereitschaft beeinflusst, sind andere existierende Anreizinstrumente wie bspw. die Biogasförderung (Russi et al., 2016, S. 69).

Die Forschungsarbeiten im Rahmen des SURE-Farm-Projekt ordnen die AUKM mit Blick auf ihre Resilienzorientierung hauptsächlich der Gruppe adaptabilitätsorientierter Instrumente zu, weil sie Anreize für Landwirtinnen und Landwirte bereitstellen, umweltfreundlichere Landbewirtschaftungsmethoden anzuwenden und dabei mittelfristig ausgerichtet sind (Programmierungszeitraum von 5 bis 7 Jahre), einen gewissen Grad an Flexibilität und Passgenauigkeit aufweisen (EPLR-Formulierung in den Mitgliedsstaaten respektive auf regionaler Ebene in den Ländern) sowie zu Lernprozessen ermutigen (Beratungs- und Informationsmöglichkeiten zur Umsetzung von AUKM) (Buitenhuis, 2018, S. 229f.; Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16). Die Einbindung in solche Lernprozesse bspw. über Netzwerke ist ein entscheidender Faktor für die Umsetzung der umweltfreundlicheren Landbewirtschaftungsmethoden im Rahmen von AUKM (Dedeurwaerdere et al., 2015, S. 35). In Bezug auf die anderen beiden Aspekte von Resilienz, Robustheit und Transformabilität, werden AUKM als jeweils teilweise förderlich bewertet. Durch den klaren Fokus auf umweltorientierte Landbewirtschaftungsmethoden tragen die AUKM beispielsweise zur Stärkung der ökologischen Robustheit von Agrarsystemen bei. In einigen Fällen können durch die Agrarumweltprogramme Prozesse von In-depth-Learning (ein Aspekt von Transformabilität) angestoßen werden.

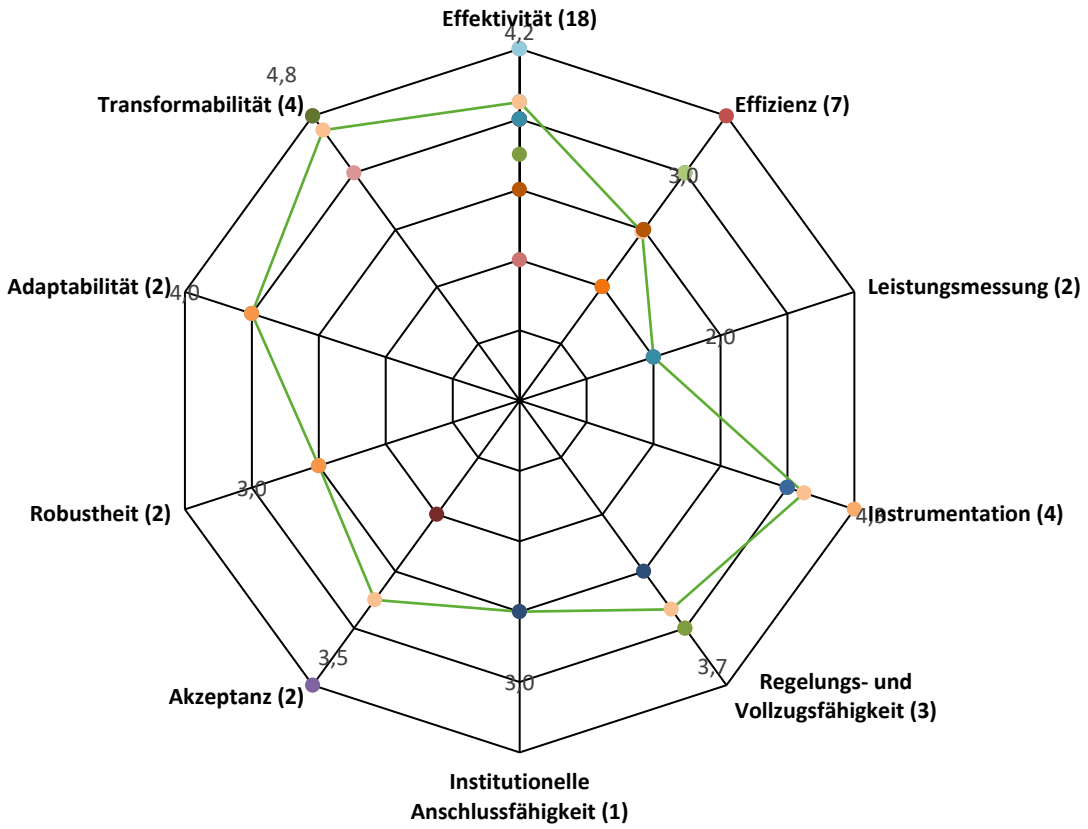
2.3.2.5 Förderung des Ökolandbaus

Im Gegensatz zur vorangegangenen Förderperiode ist die Förderung des Ökolandbaus nun als separate Maßnahme programmiert. Analog zu AUKM wird gem. Artikel 29 der Verordnung (EU) 1305/2013 Landwirtinnen und Landwirten eine Zahlung gewährt, die sich für fünf bis sieben Jahre verpflichten, entsprechend der Verordnung (EG) 834/2007 ökologische/biologische landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden einzuführen oder beizubehalten. Um die Umstellung auf ökologische Betriebsweise zu fördern, kann für einen bestimmten Zeitraum eine höhere Prämie festgelegt werden (Röder et al., 2018, S. 36).

Der Ökolandbau steht für einen ganzheitlichen Ansatz der Landbewirtschaftung, die in besonderer Weise die Belastungsgrenzen der Natur berücksichtigt (Sanders, 2019, S. 33). Er zielt darauf ab, den betrieblichen Nährstoffkreislauf möglichst weitgehend zu schließen, die Bodenfruchtbarkeit durch vielfältige Fruchtfolgen zu erhalten und zu mehren, den Tierbesatz zu beschränken und eine besonders artgerechte Tierhaltung zu gewährleisten sowie auf synthetisch-chemische Pflanzenschutzmittel und leicht lösliche mineralische Düngemittel zu verzichten (Pe'er et al., 2017, S. 38).

Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 27 Quellen identifiziert, die die Förderung des Ökolandbaus als GAP-Instrument adressieren. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 25 Publikationen verwendet, in denen direkte Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Bewertungen und fasst diese Bewertungen in Gesamtscores zusammen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. In den Klammern hinter den Kriterien ist die jeweilige Anzahl der ausgewerteten Studien vermerkt.

Abbildung 5: Übersicht der Bewertungen der Förderung des Ökolandbaus



Insgesamt wurden in 25 Quellen zur Bewertung der Förderung des Ökolandbaus herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Die ökologische Wirksamkeit des Instruments zur Förderung des Ökolandbaus wird in der Literatur als eher hoch bis hoch bewertet. Aktuelle Literaturstudien zu den Leistungen des Ökolandbaus zeigen, dass diese Landbewirtschaftungsmethoden wegen der verminderten Produktionsintensität den Druck auf die natürlichen Ressourcen verringern und die negativen Umweltauswirkungen der Landwirtschaft vermindern (Sanders, 2019; Seufert & Ramankutty, 2017). Positive Effekte zeigen sich insbesondere in Bezug auf die Biodiversität (durch geringere Düngeintensität und Herbizidverzicht) sowie die Wasser- und Bodenqualität (durch geringe Nitratausstragsgefährdung und weitgestellte Fruchtfolgen) (Bartolini & Brunori, 2014, S. 18; Iocola et al., 2018, S. 16; Pacini et al., 2015, S. 75; Sanders, 2019, S. 305; Virto et al., 2015, S. 331). Berücksichtigt werden muss dabei, dass die Umweltvorteile in bestimmten Bereichen nicht immer eindeutig sind (Seufert & Ramankutty, 2017, S. 11). Darüber hinaus weisen Ökolandbaubetriebe durchschnittlich 20 % geringere Erträge auf, wodurch sich die erbrachten Umweltleistungen teilweise relativieren, wenn diese nicht flächen-, sondern ertragsbezogen bewertet werden (Lakner & Breustedt, 2017, S. 102). Die Effektivität des Instruments wird maßgeblich durch die finanzielle Ausstattung und die entsprechende Programmierung in den EPLR beeinflusst (Pe'er et al., 2017, S. 131). Sowohl in Deutschland als auch EU-weit ist die Förderung des Ökolandbaus (M11) (mit Ausnahme der Niederlande, wo der Ökolandbau über nationale Steuererleichterungen gefördert

wird) in allen EPLR enthalten, wobei sich die Fördersummen und die Flächenausstattungen allerdings stark voneinander unterscheiden (European Commission, 2016, S. 141; Röder et al., 2018, S. 118). EU-weit belaufen sich die Zahlungen für die Förderung des Ökolandbaus auf 1,36 Mrd. Euro (6 % der EPLR im EU-Durchschnitt) (OECD, 2017, S. 74). In Deutschland entfallen auf die M11 im Schnitt etwa 11 % der EPLR-Gesamtmittel, wobei auch innerhalb Deutschlands starke Schwankungen zwischen den Bundesländern zu konstatieren sind. In Hessen entfallen etwa 18 % der EPLR-Mittel auf die Förderung des Ökolandbaus, in Thüringen nur 4 % (Röder et al., 2018, SS. 53-59). Im Jahr 2017 bewirtschafteten in Deutschland 29.395 Betriebe (11 % aller Agrarbetriebe) eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 1.373.157 Hektar nach den Regeln des ökologischen Landbaus, was 8,2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche entspricht (BMEL, 2019, S. 16).

In Bezug auf die Effizienz des Instruments Förderung des Ökolandbaus ergibt die ausgewertete Literatur ein gemischtes Bild. Ein Großteil der gesichteten Literatur bezieht sich dabei nicht auf das Nutzen-Aufwand Verhältnis des Politikinstruments, sondern auf die Effizienz des Produktionssystems (Lakner & Breustedt, 2017). Trotzdem können aufgrund einiger Ergebnisse Rückschlüsse auf die Effizienz der Maßnahme gezogen werden: Die Modellierung von Jaime et al. (2016) zeigt, dass nach der Fischler-Reform von 2003 sowohl die entkoppelten Direktzahlungen als auch die Förderung des Ökolandbaus signifikant positive Effekte auf eine Umstellung zu ökologischen Landbewirtschaftungsmethoden haben (Jaime et al., 2016, S. 1137). In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse von Papadopoulos et al. (2015). Die Autoren identifizieren anhand einer Befragungsstudie die direkte finanzielle Unterstützung als wichtigsten Faktor für die Entscheidung der Landwirtinnen und Landwirte zur Umstellung auf ökologische Anbauverfahren (Papadopoulos et al., 2015, S. 95). Insgesamt erscheinen vor dem Hintergrund der hohen ökologischen Wirksamkeit des Instruments die hohen Förderbeträge (in Deutschland durchschnittlich 180 Euro pro Hektar) im Vergleich zu anderen Maßnahmen der EPLR in einem günstigen Verhältnis (Grajewski, 2015, S. 24).

In Bezug auf das System zur Leistungsmessung des Instruments konnten keine direkten Nachweise in der Literatur gefunden werden. Aufgrund einer Plausibilitätsbewertung wird das System der Leistungsmessung analog zur Bewertung der AUKM als wenig geeignet erachtet (Röder et al., 2018, S. 36). Weil auch das Instrument der Förderung des Ökolandbaus sehr viele Einzelmaßnahmen (Verzicht auf chemischen Pflanzenschutz, vielfältige Fruchtfolgen, geringerer Tierbesatz) beinhaltet, zielt die Zahlung auf multiple Wirkungen in Bezug auf unterschiedliche Förderziele ab. Dadurch erweist sich eine genaue Leistungsmessung als problematisch.

In Bezug auf das Kriterium der Instrumentation wird die Förderung des Ökolandbaus in den ausgewerteten Publikationen als geeignete bis eher geeignete politische Intervention bewertet. Wie auch die AUKM handelt es sich um ein positives Anreizinstrument, dass Landwirtinnen und Landwirte für die entgangenen Erlöse und zusätzlichen Kosten infolge einer umweltfreundlichen Landbewirtschaftungsmethode kompensiert (Röder et al., 2018, S. 36f.). Auch wenn die generelle Kritik an handlungsorientierten Zahlungen für Umweltleistungen (im Gegensatz zu ergebnisorientierten Zahlungen) auch für die Förderung des Ökolandbaus geltend gemacht werden kann, sprechen insbesondere zwei Aspekte für die Eignung dieser politischen Intervention. Auf der einen Seite existiert mit der Verordnung (EU) (EG) 834/2007 ein rechtlicher Rahmen zur unmittelbaren Regelung eines umfänglichen Landbewirtschaftungskonzepts, das sich durch geringe negative Umweltwirkungen auszeichnet (Möckel et al., 2014, S. 332). Auf der anderen Seite lässt die Förderung des Ökolandbaus als ganzbetrieblicher Ansatz im Vergleich zu anderen Zahlungen für Umweltleistungen einen erhöhten Umweltnutzen erwarten (Peter H. Feindt et al., 2019a, SS. 97, 165; Meyer et al., 2015, S. 154).

Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der Förderung des Ökolandbaus wird von den ausgewerteten Quellen als eher realisierbar bewertet. Grundsätzlich existieren durch den gesetzlich verankerten Rahmen hinreichende Vorschriften und Regelungen (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 165; Möckel et al., 2014, S. 332). Allerdings resultieren daraus auch erhöhte Herausforderungen an die Vollzugsfähigkeit. Die jährlichen einzelbetrieblichen Inspektionstermine und Stichprobenkontrollen stellen eine administrative Herausforderung für die umsetzenden Stellen in den Mitgliedstaaten und Bundesländern dar (European Commission, 2016, S. 246). Diese werden jedoch weitgehend an privatwirtschaftlich organisierte und staatliche kontrollierte Zertifizierungssysteme delegiert.

Die Datenlage in Bezug auf die Anschlussfähigkeit an bestehende institutionelle Rahmenbedingungen erweist sich in den ausgewerteten Quellen als wenig robust. Es konnten keine direkten Aussagen zur Frage, ob die Anschlussfähigkeit des Instruments an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen praktikabel ist, gefunden werden. Auf Grundlage der genannten administrativen Herausforderungen (einzelbetriebliche Kontrolltermine und Stichprobenkontrollen) kann in Form einer Plausibilitätsbewertung davon ausgegangen werden, dass sie eher niedrig zu bewerten ist. Andererseits finden die Kontrollen durch privatwirtschaftlich organisierte Zertifizierungssysteme statt, die über Jahrzehnte entstanden sind, laufend weiterentwickelt werden und seit Einführung einer staatlichen Regulierung des ökologischen Landbaus staatliche kontrolliert werden.

Die Datengrundlage zur Akzeptanz des Instruments seitens der Landwirtinnen und Landwirte lässt nur bedingte Schlüsse zu. Es konnten keine direkten Umfrageergebnisse zu diesem Instrument gefunden werden. Allerdings lässt sich auf der einen Seite anhand des insbesondere in den vergangenen beiden Jahren steigenden Anteils der landwirtschaftlichen Fläche (2013: 6,3 %; 2015: 6,5 %; 2017: 8,2 %) sowie des Anteils der landwirtschaftlichen Betriebe (2013: 8,2 %; 2015: 8,7 %; 2017: 11,0 %), die nach den Regeln des ökologischen Landbaus wirtschaften, auf eine hohe Annahme- und Umsetzungsbereitschaft seitens vieler Landwirtinnen und Landwirte schließen (BMEL, 2019, S. 16). Auf der anderen Seite mindert der hohe Anpassungsbedarf, der aus der Umstellung resultiert, die Annahme- und Umsetzungsbereitschaft (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 97). Weil der Ökolandbau ein gesamtbetrieblicher Ansatz ist, erweist sich die Umstellung als kostenintensives Verfahren, das trotz der erhöhten Prämie im Umstellungszeitraum eine erhebliche Veränderung der Handlungsroutinen verlangt.

In der Zusammenfassung verschiedener Fallstudien zur Resilienzorientierung der europäischen Agrarpolitik ordnet das SURE-Farm-Projekt die Förderung des Ökolandbaus im Wesentlichen der Gruppe der auf Transformabilität ausgerichteten Instrumente zu (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16). Die mit der Förderung verbundenen Landbewirtschaftungsmethoden erfordern im Vergleich zur konventionellen Landbewirtschaftung einen fundamentalen Wandel in Bezug auf die zugrunde liegenden Annahmen zur agrarischen Produktion und den ökologischen Prozessen. Aufgrund des hohen Anpassungsbedarfs und der damit verbundenen Kosten ist eine Umstellung auf Ökolandbau langfristig ausgerichtet (Programmierungszeitraum von 5 bis 7 Jahren). Die erforderlichen Beratungsleistungen, die in vielen Fällen bei der Umstellung notwendig sind, führen zudem zu In-depth Learning-Prozessen. Gleichzeitig kann die Förderung des Ökolandbaus aber auch förderlich für die Stärkung der anderen beiden Aspekte von Resilienz sein. Auf der einen Seite stärkt das Instrument sowohl die ökonomische (Pufferressource) als auch ökologische Robustheit der geförderten Agrarsysteme (Buitenhuis, 2018, S. 11). Andererseits führt die Förderung zur Ausbildung erhöhter Vielfalt in der agrarischen Produktion und ist damit zuträglich für die Adaptabilität.

2.3.2.6 LEADER

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird im Rahmen des ELER gem. Art. 42 bis 44 der Verordnung (EU) 1305/2013 mit LEADER[39] ein Instrument zur Förderung kooperativer Ansätze im Bereich der Regionalentwicklung finanziert.[40] Instrumenten, die zur Vernetzung unterschiedlicher Akteure beitragen, wird grundsätzlich eine hohe Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung resilienter Agrarsystemen zugeschrieben (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 98ff.). Als Ansatz der Regionalentwicklung sollen LEADER-Maßnahmen vorrangig dem übergeordneten GAP-Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung dienen. Im Rahmen von LEADER wird im Sinne eines Bottom-Up-Ansatzes die Bildung von sogenannten lokalen Akteursgruppen (LAG) gefördert, um unter Einbezug dieser lokalen Akteure gemeinsam regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten und über die Umsetzung von Projekten zu entscheiden. In der Förderperiode 2014 bis 2020 bietet der Ansatz aufgrund seiner Flexibilität ein großes Potenzial, auch umweltorientierte Aspekte der Regionalentwicklung zu adressieren (Röder et al., 2018, S. 39). Gemäß Art. 59 Abs. 5 ist LEADER in jedem EPLR verpflichtend mit einem Anteil von mindestens 5 % der ELER-Mittel zu programmieren. In Deutschland sind 1,63 Mrd. Euro in den 13 EPLR über die gesamte Förderperiode für LEADER-Maßnahmen vorgesehen (Dwyer et al., 2016, S. 73). In der Programmperiode 2014 bis 2020 wird der LEADER-Ansatz unter dem weiter gefassten Begriff Community-Led Local Development (CLLD, von der örtlichen Gemeinschaft angeleitete lokale Entwicklung)) auf drei weitere EU-Fonds ausgeweitet.[41] Aus einer im Jahr 2017 durchgeführten Umfrage des Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD) in den in Deutschland implementierten LAGs geht allerdings hervor, dass sich mehr als drei Viertel von ihnen weiterhin ausschließlich aus ELER-Mitteln finanzieren (ENRD, 2018b, S. 9).[42]

Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 17 Quellen identifiziert, die LEADER adressieren. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 12 Publikationen verwendet, in denen direkte Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden. Abbildung 6 gibt einen Überblick über diese Bewertungen. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. In den Klammern hinter den Kriterien ist die jeweilige Anzahl der ausgewerteten Studien vermerkt. Allerdings ist anzumerken, dass nicht für alle Kriterien Aussagen zur Bewertung gefunden werden konnten, sodass sich die Datengrundlage im Vergleich zu den anderen bisher untersuchten Instrumenten als lückenhaft erweist.

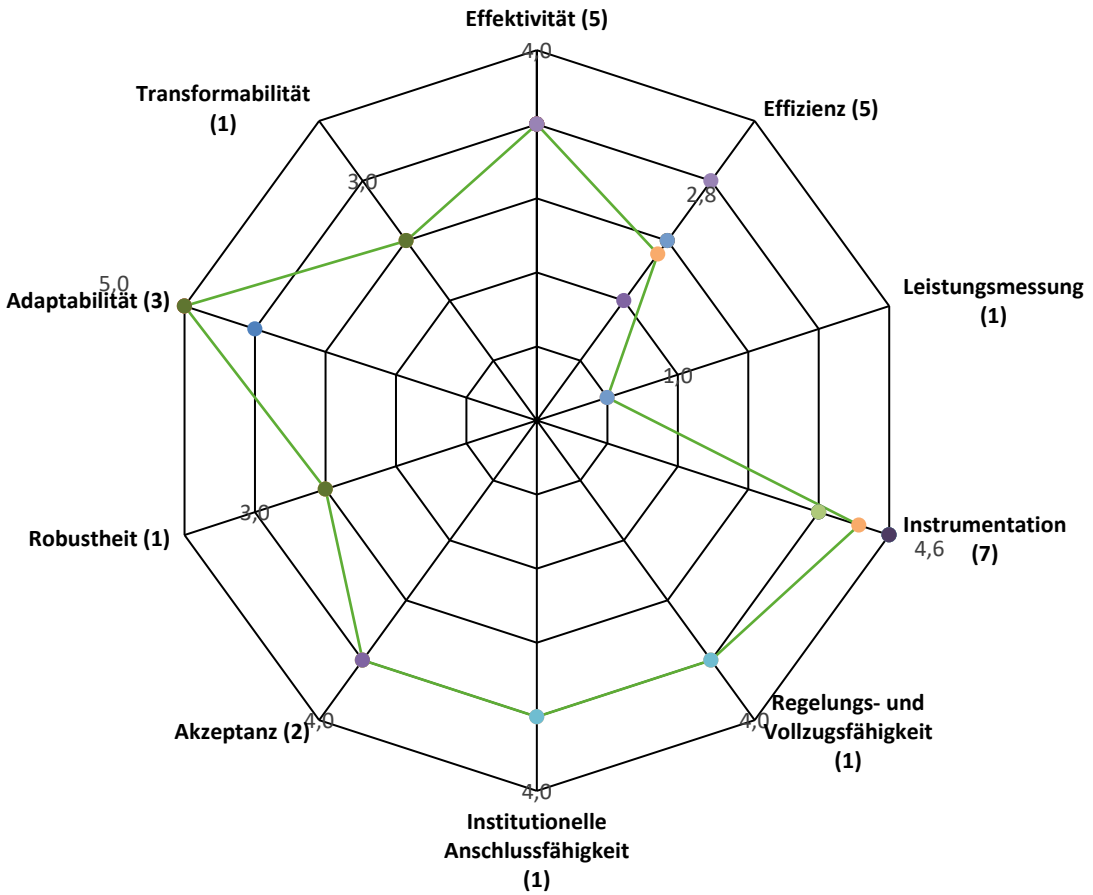
[39] „LEADER“ ist die Abkürzung des französischen Begriffs „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ (Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft).

[40] Dabei sind sieben Aspekte kennzeichnend für die LEADER-Programme: 1. Territoriale lokale Entwicklung, 2. Bottom-Up-Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien, 3. Private-Public-Partnerships (LAGs), 4. Innovation, 5. Integrierte und multisektorale Aktivitäten, 6. Netzwerkbildung und 7. Kooperation.

[41] Diese sind der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF).

[42] 77 % der 139 befragten LAGs verwendeten ausschließlich ELER-Mittel. 16 % geben an, dass auch EFRE-Mittel genutzt wurden. Lediglich 9 % bezogen auch Gelder aus dem ESF und 8 % aus dem EMFF.

Abbildung 6: Übersicht der Bewertungen von LEADER



Insgesamt wurden in 12 Quellen zur Bewertung von LEADER herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

In den ausgewerteten Quellen wird LEADER insgesamt als eher effektives Instrument bewertet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in der Literatur keine Bewertungen der direkten ökologischen Wirksamkeit gefunden werden konnten. Allerdings kommt eine Evaluationsstudie für DG-Agri zu Programmen zur Durchführung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu dem Ergebnis, dass LEADER ein „effektives Instrument" zur partizipatorischen Implementierung von regionalen Entwicklungsprogrammen ist (Dwyer et al., 2016, S. 102). LEADER wird demnach „zunehmend als wichtigstes ELER-Instrument für eine umfassendere Entwicklung im ländlichen Raum angesehen" (ebd.). Daraus lassen sich in Form einer Plausibilitätsbewertung zwei zu erwartende indirekte Wirkungen ableiten. Regionalen Entwicklungsprogrammen werden positive Effekte sowohl auf die ökonomische Entwicklung als auch auf das Problembewusstsein für Umweltaspekte zugeschrieben (European Commission, 2016, S. 276; Gobattoni et al., 2015, SS. 414, 424). Dies wird von den Ergebnissen der Befragung der LAGs in Deutschland gestützt. In der vom ENRD durchgeführten Befragung wurden lokale Wirtschaft, soziale Inklusion, Kultur und Tradition sowie Umwelt, Ressourcen und Landschaft als die vier wichtigsten thematischen Prioritäten der LAG-Arbeit genannt. Die Schwerpunkte Landwirtschaft, Wissenstransfer, Anpassung an den Klimawandel und lokale Governance waren demnach weniger relevant (ENRD, 2018b, S. 30). Die Literatur zu LEADER zeigt außerdem, dass die Ausgestaltung und das Design

des kooperativen Prozesses im Rahmen der LAGs entscheidend für die Wirkung des Instruments sind (Gobattoni et al., 2015, S. 414; Labianca et al., 2016, S. 43; Van De Poele, 2015, S. 93).

Die Bewertungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von LEADER fallen unterschiedlich aus. In der bereits genannten Evaluationsstudie werden das aufwendige Vergabeverfahren und die Komplexität der Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungssysteme als effizienzmindernd angeführt (Dwyer et al., 2016, S. 100). Diese Einschätzung wird gestützt von den Ergebnissen der Befragung der LAGs in Deutschland durch das ENRD. Knapp drei Viertel der befragten LAGs gaben an, dass die Implementierung durch bürokratische und administrative Hürden behindert werde (ENRD, 2018b, S. 16). Hierbei sagten 67 % der befragten LAGs, dass die Anforderungen an Berichterstattung und Kontrolle im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode spürbar gestiegen seien (Ebd., S. 21). Diese Einschätzung entspricht auch den Befragungsergebnissen des ENRD auf europäischer Ebene (ENRD, 2018a, S. 4). Am Beispiel der Implementierung von LAGs in Slowenien zeigen Lorber und Žiberna (2014), dass die Verfügbarkeit von Humankapital (Wissen und Personal) ausschlaggebend für den Erfolg ist (Lorber & Žiberna, 2014, S. 35). Darüber hinaus erweist sich die umfängliche Umsetzung der Bottom-Up-Prozesse z.T. als schwierig, weil übergeordnete Politiken die Entscheidungsfindung stark beeinflussen.

Das System der Leistungsmessung wird in nur einer der ausgewerteten Studie adressiert und dort als nicht adäquat bewertet. Pisani und Christoforou (2017) konstatieren, dass das CMEF trotz einiger Verbesserungen im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode die Wirkungen des LEADER-Instruments nicht angemessen erfasst (Pisani & Christoforou, 2017, S. 128). Die Autoren heben dabei hervor, dass wichtige Aspekte bei der Evaluation wie bspw. die Bildung von Sozialkapital und die Darstellung von Netzwerkbeziehungen im Indikatorensystem der Europäischen Kommission zur Leistungsmessung nicht abgebildet sind.

Mit Blick auf die Instrumentation ergibt die Auswertung der Publikationen, dass das Wirkungspotenzial in der Literatur als positiv gewertet und LEADER als geeignete politische Intervention betrachtet wird. LEADER-Maßnahmen werden dabei als Form von Private-Public-Partnerships verstanden (Gobattoni et al., 2015, S. 414; Van De Poele, 2015, S. 88). Solche Bottom-Up-Ansätze gelten als geeignet, lokales Wissen durch kommunale Partizipation in Prozesse der strategischen Planung einzubringen und so deren Effektivität zu erhöhen (Dwyer et al., 2016, S. 102; ENRD, 2018b, S. 17; European Commission, 2016, S. 276). Durch die Koordination der im privaten und öffentlichen Sektor vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen kann ein maßgeblicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung geleistet werden (Dragoi & Manta, 2016, S. 7). Diese beiden Aspekte, der Bottom-Up Ansatz und die Aktivierung lokaler Private-Public-Partnerships werden auch in der Befragung der LAGs in Deutschland als wichtigste Elemente bei der Umsetzung der LEADER-Programme genannt (ENRD, 2018b, S. 12). Zudem werden die praktische Orientierung der über LEADER geförderten Projekte sowie die Flexibilität in Bezug auf die Ausrichtung an den lokalen Bedürfnissen hervorgehoben (Dragoi & Manta, 2016, S. 3).

Für die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit sowie für die institutionelle Anschlussfähigkeit konnten in den ausgewerteten Quellen keine direkten Aussagen gefunden werden. In Form einer Plausibilitätsbewertung lässt sich darauf schließen, dass der Vollzug eher realisierbar ist. Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit kann durch die bereits genannten aufwendigen Vergabeverfahren und die Komplexität der Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungssysteme potenziell eingeschränkt werden. Diese administrativen Herausforderungen müssen von den ausführenden

Verwaltungen bewältigt werden, was die institutionelle Anschlussfähigkeit zum Teil einschränken kann. Allerdings existieren LEADER-Programme schon seit dem Jahr 1991[43] (Van De Poele, 2015, S. 88) und in den neuen Mitgliedstaaten seit 2005 bzw. 2007, so dass davon ausgegangen werden kann, dass sie trotz der Neuerungen in der Förderperiode 2014 bis 2020 zu realisieren sind und die Anschlussfähigkeit an die institutionellen Rahmenbedingungen grundsätzlich gegeben ist (Score: 4).

In den ausgewerteten Quellen wird die Akzeptanz von LEADER seitens der Landwirtinnen und Landwirte als eher hoch bewertet. Die bereits genannten Aspekte der Flexibilität und der Ausrichtung an die konkreten Bedürfnisse führen zu einer bereitwilligen Aufnahme in die EPLR-Programme und die Umsetzung im Rahmen von LAGs (Dragoi & Manta, 2016, S. 3). Europaweit stieg die Mittelzuteilung im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode um das 3,5-fache, wobei allerdings zu beachten ist, dass die neuen Mitgliedstaaten im vorangegangenen Zeitraum lediglich 3 % ihrer Ausgaben für die EPLR LEADER zuweisen mussten, während dieser Mindestanteil für die Förderperiode 2014 bis 2020 auf 5 % stieg (Dwyer et al., 2016, S. 54). In Deutschland nahm in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Zahl der LEADER-Regionen, d.h. der Regionen, welche territorial von den LAGs zur Entwicklung regionaler Entwicklungsstrategien abgedeckt werden, von 244 auf 321 zu. Daraus kann auf eine hohe Akzeptanz seitens der Adressaten, also der verschiedenen Akteure, die an den LAGs beteiligt sind, geschlossen werden. Allerdings merken Dwyer et al. (2016) an, dass LEADER zu den „komplexesten Maßnahmen" im Rahmen der EPLR gehört, was dazu führt, dass einige Mitgliedstaaten und Regionen sich auf Maßnahmen mit einfachen Modalitäten der Mittelvergabe und weniger aufwendige Verfahren konzentrieren (Dwyer et al., 2016, S. 100).

In Bezug auf die Resilienzorientierung wird LEADER im Rahmen des SURE-Farm-Projekts nach der Auswertung von 11 europäischen Fallstudien den auf Stärkung der Adaptabilität ausgerichteten Instrumenten zugeordnet (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16). LEADER stärkt aufgrund der mittelfristigen Ausrichtung (Programmierungszeitraum der EPLR von fünf bis sieben Jahren), der Förderung sozialer Lernprozesse (Zusammenbringen von verschiedenen Akteuren im ländlichen Raum), der Flexibilität und Vielfältigkeit der Maßnahme (Implementierung von auf die Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaft ausgerichteten LAGs) die Anpassungs- und Lernfähigkeit von Agrarsystemen (Buitenhuis, 2018, S. 17; Daskiewicz & Balmann, 2018, S. 10f.). Für die beiden anderen Resilienzaspekte, Robustheit und Transformabilität, ist LEADER nur teilweise förderlich. So finden sich durchaus Fälle der Stärkung von tiefen Lernprozessen sowie der Förderung von Innovationen durch LAGs, die damit die Transformationsfähigkeit von Agrarsystemen verbessern (Daskiewicz & Balmann, 2018, S. 14). Der thematische Schwerpunkt von LEADER bei der regionalen Entwicklung und der Fokus vieler LAGs auf die lokale Wirtschaft ist wiederum zuträglich für die soziale und ökonomische Robustheit der Regionen.

2.3.2.7 EIP-Agri

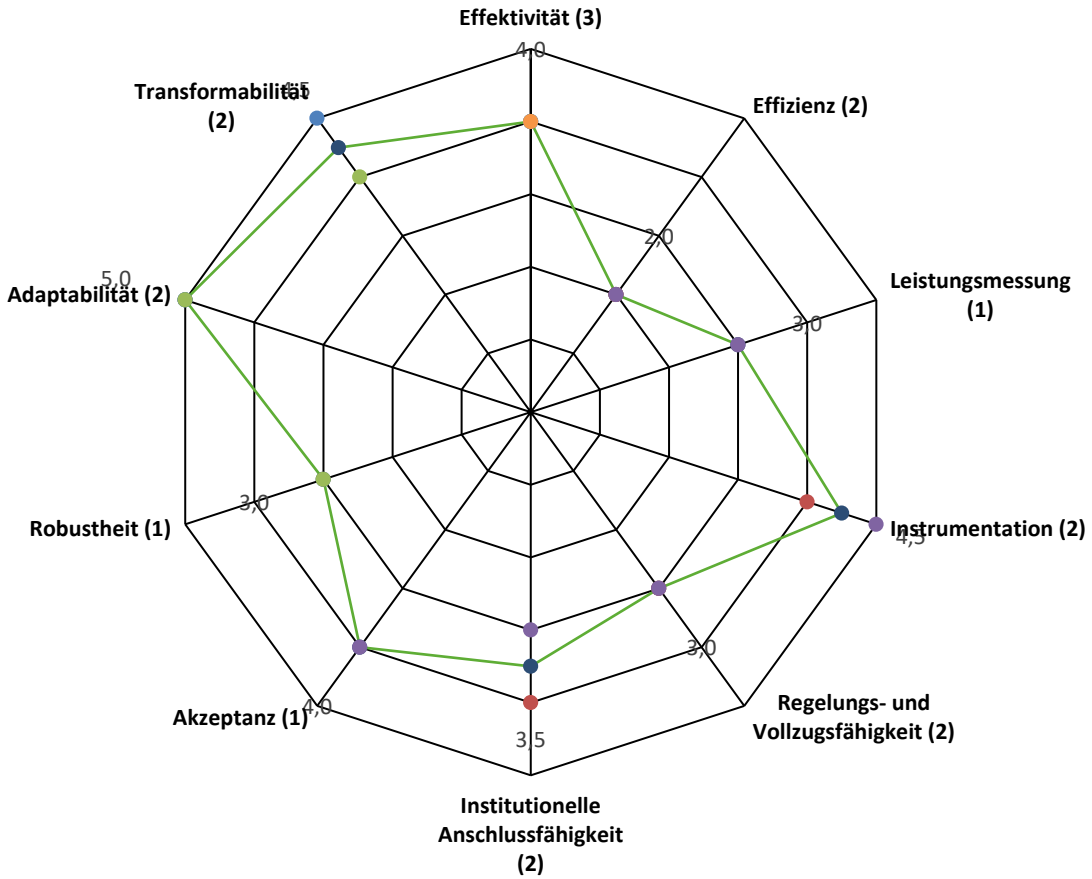
In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird im Rahmen des ELER gem. Art. 53-56 der Verordnung (EU) 1305/2013 erstmals die Maßnahme M16: EIP-Agri finanziert, um Innovationen durch die Unterstützung sogenannter operationeller Gruppen (OG) zu fördern. Mit der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" (EIP-Agri), einem neu konzipierten Instrument der Förderperiode 2014 bis 2020, wird die Zusammenarbeit von Innovationsakteuren aus Landwirtschaft, Forschung, Beratung und Zivilgesellschaft gefördert. Im Gegensatz zu LEADER bezieht sich die Unterstützung dieser Innovationspartnerschaften auf

[43] LEADER I von 1991 bis 1993 markiert den Beginn des neuen Ansatzes in der ländlichen Entwicklungspolitik; LEADER II von 1994 bis 1999 führte den Ansatz fort und legte den Fokus mehr auf den experimentellen und innovationsorientierten Charakter der Programme; LEADER+ von 2000 bis 2006 und LEADER in der Förderperiode 2007 bis 2013 sowie in der aktuellen Förderperiode setzten diese Schwerpunktsetzung fort.

konkrete Innovationsprojekte, die maßgeschneidert auf die Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Sektors ausgerichtet sind (Fotheringham, 2016, S. 68). Die Zusammenarbeit der OG wird gefördert, um zur Erreichung der übergeordneten GAP-Ziele einer rentablen Lebensmittelerzeugung und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beizutragen (Dwyer et al., 2016, S. 26; Fotheringham, 2016, S. 9). In der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden Maßnahmen im Rahmen von EIP-Agri in EPLR in 26 EU-Staaten programmiert, in Deutschland in allen EPLR mit Ausnahme des Saarlandes (Dwyer et al., 2016, S. 75; Fotheringham, 2016, S. 27).

Insgesamt wurden im ersten Schritt der Auswertung 9 Quellen identifiziert, die EIP-Agri adressieren. Für die Bewertung und Vergabe der Scores wurden nach einer weiteren Sichtung schließlich 6 Quellen herangezogen, in denen direkte Aussagen zu den Kriterien und EIP-Agri gefunden und kodiert wurden. Abbildung 7 fasst diese Bewertungen zu Gesamtscores zusammen. Hierbei sind in der Klammer hinter den einzelnen Kriterien die Anzahl der kodierten Quellen vermerkt. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt. Im Vergleich zu den anderen Instrumenten, ist die Datengrundlage zur Bewertung von EIP-Agri weniger robust, was u.a. an der Neuartigkeit des Instruments liegt.

Abbildung 7: Übersicht der Bewertungen von EIP-Agri



Insgesamt wurden in 6 Quellen zur Bewertung von EIP-Agri herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Hinsichtlich der Effektivitätsbewertung von EIP-Agri kommen Fotheringham et al. (2016: 85, 140) in ihrer Evaluationsstudie zur Implementierung des neuen Instruments für die Kommission zu dem Ergebnis, dass es aufgrund des kurzen Implementierungszeitraumes und des pilothaften Charakters der Innovationsprojekte zu früh für eine fundierte Aussage sei (Fotheringham, 2016, SS. 85, 140). Die Bewertung an dieser Stelle bezieht sich auf erwartete Wirkungen. Trotz der fehlenden empirischen Daten können von EIP-Agri potenziell „erhebliche positive Umweltwirkungen" (Röder et al., 2018, S. 122) erwartet werden, die aus der Entwicklung von ressourcen- und umweltschonenden Produkten, Verfahren oder Landbewirtschaftungstechniken sowie dem erworbenen und vermittelten Umweltwissen resultieren. EIP-Agri wird bspw. ein erhebliches Potenzial bei der Entwicklung praktischer Lösungsansätze zu den geforderten Umweltauflagen der 1. Säule zugesprochen. Als Beispiel lässt sich hier die Förderung einer OG zu Zwischenfrüchten im Rahmen des rheinland-pfälzischen EPLR anführen (Fotheringham, 2016, SS. 15, 71). Darüber hinaus können mit Hilfe von EIP-Agri bestimmte Wissenslücken in Bezug auf konkrete nachhaltige Bewirtschaftungskonzepte wie z.B. die Agroforstwirtschaft effektiv gefüllt werden (Santiago-Freijanes et al., 2018).

EIP-Agri wird in den ausgewerteten Quellen als eher weniger effizient bewertet. Auch diese Bewertung basiert auf einer bislang noch nicht ausreichend vorhandenen Datenbasis. Fotheringham et al. (2016) führen die administrativen Herausforderungen an, die mit einem vergleichsweise aufwendigen Vergabeverfahren sowie der neuen Implementierung des Instrumentes verbunden sind (vgl. auch Dwyer et al., 2016, S. 29; Fotheringham, 2016, SS. 88-93).

Mit Blick auf das System der Leistungsmessung wird EIP-Agri in den ausgewerteten Studien gemischt bewertet. Auch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass wir lediglich bei Fotheringham et al. (2016) erste Aussagen zu diesem Kriterium gefunden haben. Positiv wird dort angemerkt, dass grundsätzlich ein System der Leistungsmessung existiert (Fotheringham, 2016, S. 26). Allerdings ließen sich aufgrund des frühen Umsetzungsstatus bislang noch keine Aussagen zur Eignung des Systems treffen (ebd.).

Die Instrumentation von EIP-Agri wird in den ausgewerteten Studien als geeignet eingeschätzt. Der Bottom-Up-Ansatz, die Möglichkeit der flexiblen Ausgestaltung der geförderten Projekte sowie die Fokussierung auf Innovationen im landwirtschaftlichen Sektor werden hierbei besonders positiv hervorgehoben. Die offene Ausgestaltung der OG eignet sich demnach, um maßgeschneiderte Projekte zu fördern, die an den spezifischen praktischen Bedürfnissen des landwirtschaftlichen Sektors ausgerichtet sind (Fotheringham, 2016, SS. 9,11,70).

Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit von EIP-Agri wird in den ausgewerteten Quellen gemischt bewertet. Anhand von Befragungsergebnissen wird deutlich, dass trotz des neugeschaffenen EIP-Netzwerkes, das seitens der Kommission mit Personal und Informationen die operationellen Gruppen unterstützen und die Optionen für die umsetzenden Verwaltungsbehörden erhöhen soll, der administrative Aufwand für die umsetzenden Stellen in den Mitgliedstaaten zunimmt und eine Herausforderung für den Vollzug des Instrumentes darstellt. Allerdings lassen sich auch schon Reaktionen auf diese neuen Anforderungen feststellen. In Deutschland sind für die Sicherstellung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit in einigen Bundesländern (z.B. Hessen oder Thüringen) spezielle Agenturen außerhalb der Verwaltung eingerichtet worden, andere Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg oder Sachsen) haben das Verwaltungspersonal aufgestockt (Dwyer et al., 2016, S. 75; Fotheringham, 2016, SS. 70, 119).

Diese genannten Aspekte begründen die Bewertung in der Literatur hinsichtlich der institutionellen Anschlussfähigkeit von EIP-Agri als gemischt bis eher hoch. In den meisten Fällen, so zeigt eine EU-weite Auswertung, arbeiten die Mitgliedstaaten mit den bestehenden Strukturen und

passen sie an die neue Anforderung an (Dwyer et al., 2016, SS. 61, siehe auch: Ebd., Tabelle 63 im Anhang).

Die Akzeptanz von EIP-Agri in der Landwirtschaft wird in den ausgewerteten Quellen als eher hoch bewertet (Score: 4,0). In der Evaluationsstudie zur Implementierung von EIP-Agri auf der Grundlage von Befragungsergebnissen wird festgestellt, dass das neue Instrument auf ein hohes Interesse bei Innovationsakteuren stößt (Fotheringham, 2016, S. 25). Insbesondere der „bottom-up and farmer-led approach" führt dazu, dass EIP-Agri von den Stakeholdern sehr geschätzt werde (Fotheringham, 2016, S. x). Auf dieser Grundlage kommen die Evaluatoren zu der Einschätzung, dass die erwarteten Förderhöhen für die in den OG umgesetzten Projekte attraktiv gewählt sind, so dass trotz der administrativen Hürden eine hohe Akzeptanz zu erwarten ist (Ebd. 87).

Die Ergebnisse der im SURE-Farm-Projekt durchgeführten Untersuchungen der Instrumente in Bezug auf ihre Resilienzorientierung verweisen auf den adaptabilitäts- und transformabilitätsfördernden Charakter von EIP-Agri (Peter H. Feindt et al., 2019b S. 16). Die explizite Ausrichtung auf die Förderung von Innovationen im Rahmen der OG sowie der damit verbundene langfristige Zeithorizont der Projektförderungen sind zuträglich für die Transformabilität der Agrarsysteme. Der breite Einbezug von verschiedenen Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen kann sowohl soziales Lernen als auch Tiefenlernen fördern und weist somit auf eine Stärkung der Adaptabilität sowie Transformabilität (Daskiewicz & Balmann, 2018, S. 16). Indem die EIP-Agri auf Lösungen für praktische Probleme ausgerichtet sind, sind sie auch geeignet, die Robustheit der Agrarsysteme zu stärken.

2.3.2.8 Gesetzliche Mindeststandards: Ordnungs- und Fachrecht

Gesetzliche Mindeststandards bieten, neben den bisher genannten agrarpolitischen Förderinstrumenten der GAP, als regulative Instrumente eine Möglichkeit, die Umweltbelastungen der Landwirtschaft zu mindern und eine umweltschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu gewährleisten. Neben der GAP gibt es weitere Politikfelder, z.B. die europäische und nationale Umweltpolitik, die nicht Teil der europäischen Agrarpolitik sind, aber erheblichen Einfluss auf die GAP haben können. Die relevanten agrarumweltrechtlichen Mindeststandards sind sowohl im Umweltrecht als auch im landwirtschaftlichen Fachrecht enthalten (Möckel et al., 2014, S. 105). In einer Vielzahl von nationalen Gesetzen und Verordnungen, mit denen in Deutschland zumeist die Richtlinien der EU in nationales Recht umgesetzt werden, legt das Ordnungs- und Fachrecht gesetzlichen Mindeststandards als überall und jederzeit verbindliche Grundlage der Landbewirtschaftung fest. Ihre Definition erfolgt auf Grundlage der Regelungen der Guten fachlichen Praxis (GfP),[44] dem Konzept des Stands der Technik[45] sowie der GAB[46] (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 113). Zu den für die Landwirtschaft relevanten umweltrechtlichen Regelungen gehören v.a. das Bodenschutz-, Gewässerschutz-, Naturschutz- und Biodiversitäts-, Immissionsschutz- und Umweltschadensrecht. Die wichtigsten fachrechtlichen Rechtssätze mit Umweltbezug umfassen insbesondere das Düngemittel-, Pflanzenschutz-, Ökolandbau-, und

[44] Das Regelungskonzept der GfP findet sich im deutschen Recht nur im Bereich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Es bezieht sich v.a. auf den Bereich der Vorsorge und bezeichnet die Einhaltung gewisser Grundsätze, die (a) als wissenschaftlich gesichert gelten, (b) aufgrund praktischer Erfahrungen als geeignet, angemessen und notwendig anerkannt sind, (c) von amtlicher Beratung empfohlen werden sowie (d) den sachkundigen Anwenderinnen und Anwendern bekannt sind (Möckel et al., 2014, S. 367).

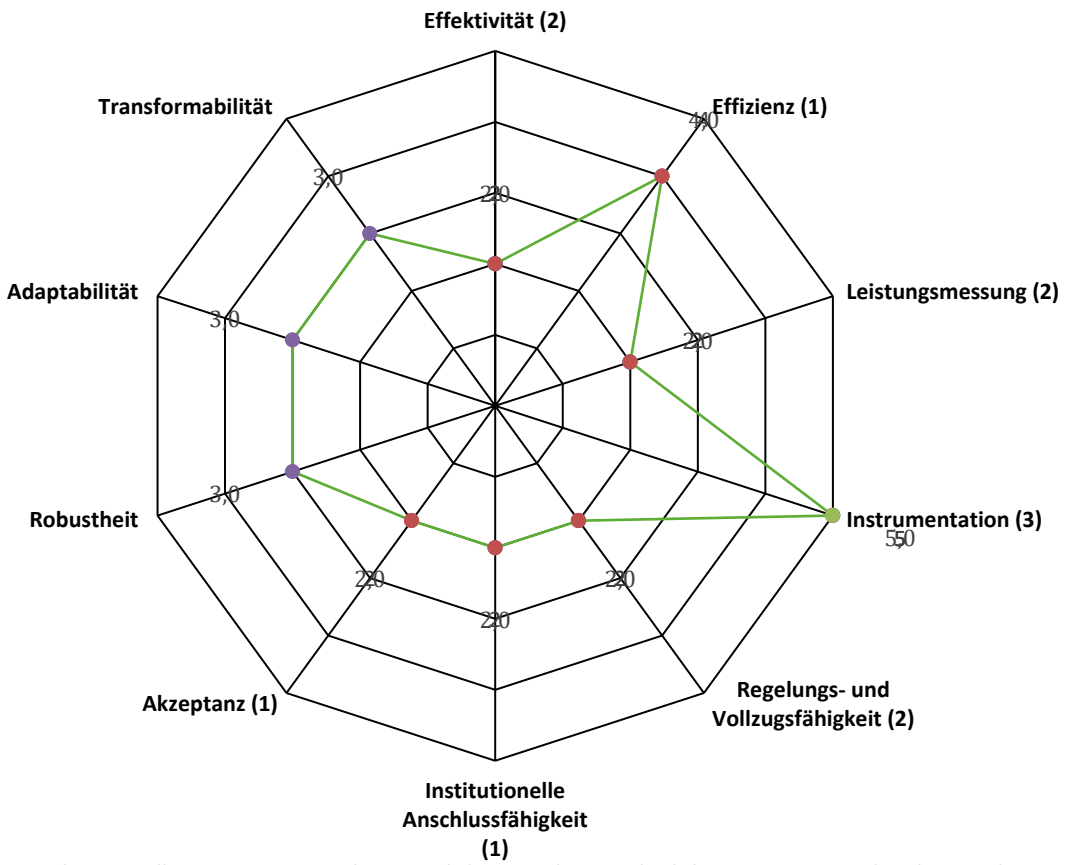
[45] Mit dem Stand der Technik liegt der Normierung von landwirtschaftlichen Anlagen (Tierhaltungs- oder Biogasanlagen) ein dynamisches Regelungskonzept zugrunde, das sich sowohl auf Vorsorge- als auch auf Gefahrenabwehrpflichten bezieht und jeweils bei der Festlegung angemessener Maßnahmen die laufende Weiterentwicklung der Verfahren und Techniken in die Betrachtung einbezieht. Das Konzept des Stands der Technik im Anlagenrecht unterscheidet sich nicht von den sonstigen industriellen Anlagen und ist Teil des Immissionsschutz- und Baurechts (Möckel et al., 2014, S. 367).

[46] In drei der insgesamt 13 GAB (vgl. dazu Fn. 15) sind Umweltregelungen enthalten. Diese umfassen die Nitratrichtlinie (GAB 1), die Vogelschutzrichtlinie (GAB 2) und FFH-Richtlinie (GAB 3).

Direktzahlungsrecht (Möckel et al., 2014, S. 105f.). Diese EU-Richtlinien sind ihrerseits in nationalen Verordnungen wie z.B. der Düngemittelverordnung umgesetzt. Weil ordnungs- und fachrechtliche Ge- und Verbote grundsätzlich einen Eingriff in die Freiheits- und Eigentumsrechte der Betroffenen bedeuten, ist jeweils eine sorgfältige Güterabwägung mit den umwelt-, klima- und naturschutzrechtlichen Schutzzielen erforderlich.

Bei der ordnungs- und fachrechtlichen Setzung von gesetzlichen Mindeststandards für die umweltschonende Landbewirtschaftung handelt es sich nicht um agrarpolitische Instrumente im Rahmen der GAP im eigentlichen Sinne. Aus diesem Grund basiert die hier präsentierte Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen im Wesentlichen auf den im ZA-NExUS-Projekt durchgeführten Arbeiten, die auf einer umfassende Literaturanalyse beruhen (Peter H. Feindt et al., 2019a, SS. 46-52; 111-117), sowie auf der für das UBA durchgeführten Bewertung der rechtlichen Instrumente (Möckel et al. 2014). Abbildung 8 fasst die von uns in diesen beiden Quellen kodierten Bewertungen in Gesamtscores zusammen. Hierbei sind in der Klammer hinter den einzelnen Kriterien die Anzahl der kodierten Quellen vermerkt. Die verbundene Linie mit der jeweiligen Beschriftung ist der Mittelwert der Bewertungen. Die Einzelbewertungen sind als Punkte auf den jeweiligen Achsen angezeigt.

Abbildung 8: Übersicht der Bewertungen der gesetzlichen Mindeststandards



Insgesamt wurden 3 Quellen zur Bewertung der gesetzlichen Mindeststandards herangezogen. In der Klammer hinter den Kriterien ist die Anzahl der Studien angegeben, in der Aussagen zu den jeweiligen Kriterien kodiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In den beiden ausgewerteten Quellen werden die gesetzlichen Mindeststandards insgesamt als eher nicht effektiv eingeschätzt, um die negativen Belastungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen zu reduzieren. Dies wird mit der Beobachtung begründet, dass die negativen Wirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf den Zustand der natürlichen Ressourcen weiterhin erheblich sind, obwohl von der Politik verstärkt rechtliche Regelungen zu ihrer Verminderung aufgestellt worden sind (Peter H. Feindt et al., 2019a, SS. 23-56; Möckel et al., 2014, S. 327f.). Die relevanten ordnungs- und fachrechtlichen Schutzvorschriften und die darin enthaltenden gesetzlichen Mindeststandards dienen aufgrund der natürlichen Zusammenhänge zwischen Boden, Wasser, Luft, Klima, Biodiversität und Landschaft typischerweise dem Schutz mehrerer Ressourcen. Die aktuellen Trends in der Belastungsentwicklung der natürlichen Ressourcen zeigen, dass sich der allgemeine Zustand der Biodiversität, des Bodens, des Klimas und der Landschaft in den vergangenen 30 Jahren negativ entwickelt und der Zustand von Luft und Wasser sich zumindest teilweise verbessert hat (Heißenhuber, 2015, S. 300f.). Biodiversität und Landschaft sind durch das Naturschutzrecht geschützt, aber der Vollzug des Rechts wird durch Sonderregelungen und Ausnahmen zugunsten der Landwirtschaft „deutlich gehemmt“ (Möckel et al., 2014, S. 39). Der Boden ist sowohl in Bezug auf Erosion, Verdichtung und Humusabbau als auch die stofflichen Einträge (v.a. von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln) „nicht ausreichend“ vor unsachgemäßen landwirtschaftlichen Praktiken geschützt (Möckel et al., 2014, S. 38). Die Regelung von landwirtschaftlichen Schadstoffemissionen in die Atmosphäre sind sowohl im Ordnungs- als auch im Fachrecht (mit Ausnahme flüssiger Bioenergieprodukte) bisher „sehr unzureichend“ (Möckel et al., 2014, S. 39). Für die natürlichen Ressourcen Wasser und Luft bestehen umfangreiche Schutzvorschriften auf europäischer und nationaler Ebene, wobei allerdings v.a. das Wasserrecht (stoffliche Einträge, Entnahme) „größere Ausnahmen sowie rechtliche Anwendungsdefizite“ aufweist (Möckel et al., 2014, S. 39).

Beide Quellen bewerten die ordnungs- und fachrechtliche Mindeststandards als eher effizientes Instrument . Sie haben hinsichtlich ihres Nutzen- Kosten-Verhältnisses „deutliche Vorteile gegenüber Beihilfen“ (Möckel et al., 2014, S. 359f.). Die Anforderungen der Mindeststandards sind im Sinne des Verursacherprinzips im Rahmen der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit ohne finanziellen Ausgleich hinzunehmen. Beihilferechtliche Anforderungen hingegen müssen immer mit einem ausreichenden finanziellen Anreiz verbunden sein, der von der Allgemeinheit aufzubringen ist, wodurch die externen Kosten auf die Gemeinschaft verlagert werden (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 162). Allein aufgrund des Mittelbedarfs zur Schaffung wirksamer Anreize sind beihilferechtliche Instrumente deshalb in der Regel aufwendiger als vergleichbare ordnungs- und fachrechtliche Anforderungen. Möckel et al. (2014: 360) argumentieren, dass ein wesentlich effizienterer Mitteleinsatz zu erreichen sei, wenn man das für die Administration der Agrarbeihilfen notwendige Personal für den Vollzug des Ordnungs- und Fachrechts einsetzen und die Verwaltung mit nur einem Teil der jährlichen Beihilfesummen aufstocken würde.

Das System der Leistungsmessung des Ordnungs- und Fachrechts wird als eher wenig geeignet bewertet, um die Wirkungen des Instruments anzuzeigen. Diese Bewertung gründet auf dem Umstand, dass bei einigen natürlichen Ressourcen, auf deren Schutz die Instrumente abzielen, keine landesweiten Zustandsbewertungen vorliegen und keine repräsentativen Monitoringdaten vorliegen (Möckel et al., 2014, S. 327). U.a. dadurch wird die Festlegung geeigneter Indikatoren, Mess- und Grenzwerten erschwert, die notwendig für ein funktionierendes System der Leistungsmessung ist.

Die ordnungs- und fachrechtlich verankerten Mindeststandards sind ein regulatives Instrument der direkten Verhaltenssteuerung. Diese umfassen verbindliche Rechte und Pflichten (z.B. Ge- und Verbote), Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte, Kontroll- und Untersuchungs- so-

wie Anordnungsbefugnisse der Behörden (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 162). Die Eignung regulativer Instrumente zur Minderung der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft wird hoch bewertet. Das Ordnungs- und Fachrecht besitzt gegenüber finanziellen Anreizinstrumenten (Beihilfen, Kompensationszahlungen) den Vorteil, dass sie für alle (und nicht nur für die Fördergeldempfangenden) gelten (Möckel et al., 2014, S. 358). Darüber hinaus „zeichnet [es] sich durch seinen direkten Zugriff auf das zu steuernde Verhalten als ausgesprochen ökologisch treffsicher aus“ (Rothstein & Schröder, 2016, S. 387).

Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der ordnungs- und fachrechtlichen Mindeststandards wird in den beiden ausgewerteten Quellen insgesamt als überwiegend nicht realisierbar bewertet. Hierbei ist ein Regelungs- und Vollzugsdefizit zu konstatieren, weil einerseits nicht alle Schutzgutbelastungen ausreichend gesetzlich geregelt sind und andererseits die geltenden gesetzlichen Mindeststandards in einigen Rechtsbereichen nicht ausreichend durchgesetzt werden. Die Vielzahl der geltenden gesetzlichen Vorschriften zeigt zwar, dass „die Landwirtschaft auch hinsichtlich des Schutzes der Umwelt kein ungeregelter Bereich ist“ (Möckel et al., 2014, S. 329). Entscheidend für die Bewertung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit sind allerdings das „Anforderungsniveau und seine qualitative und quantitative Konkretisierung sowie rechtliche Bestimmtheit“ (ebd.). Größtenteils ist die Regelungsfähigkeit durch konkrete verbindliche Anforderungen „kaum“ (Bodenschutz-, Naturschutz-, Immissionsschutz- und Wasserrecht) oder nur „teilweise“ (Düngemittel-, Ökolandbau-, Direktzahlungsrecht) gegeben. Auch die Vollzugsfähigkeit ist in vielen relevanten Rechtssätzen nur „gering“ (Bodenschutz-, Naturschutz-, Wasserrecht) oder „fraglich“ (Pflanzenschutzrecht) (Peter H. Feindt et al., 2019a, S. 168). Die Vollzugsprobleme sind nicht allein auf die begrenzten behördlichen Kapazitäten zur praktischen Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards zurückzuführen, sondern sind vielmehr schon im Recht selbst angelegt. Dazu tragen Unterbestimmtheit der Anforderungen, unzureichend vorhandene Informationen durch fehlende Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie Ausnahmen für die Landwirtschaft bei bestimmten Regelungstatbeständen bei (Möckel et al., 2014, SS. 26, 329). Darüber hinaus mindert der Sanktionsmechanismus die Vollzugsfähigkeit. Im Gegensatz zu beihilferechtlichen Instrumenten können ordnungs- und fachrechtliche Instrumente nur durch den Erlass von Bußgeldern sanktioniert werden, nicht aber durch die nachträgliche Beihilfekürzung. Zudem sind nicht alle Anforderungen mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen hinterlegt (Möckel et al., 2014, S. 331).

Die institutionelle Anschlussfähigkeit an die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen wird als überwiegend nicht praktikabel bewertet. Die umfassende Kontrolle und der flächendeckende Vollzug ordnungs- und fachrechtlicher Mindeststandards auf mehr als 260.000[47] landwirtschaftlichen Betrieben ist aufgrund der personellen, finanziellen und informationellen Kapazitäten der zuständigen Behörden nicht praktikabel umsetzbar. Kontrolldefizite existieren sowohl bei genehmigungspflichtigen wie bei nicht genehmigungspflichtigen Maßnahmen oder Anlagen. Die Kontrollen erfolgen in den meisten Fällen nur aufgrund besonderer Anlässe wie bspw. offensichtlichen Verstößen oder Hinweisen der Bevölkerung, da nicht ausreichend Personal zu anlasslosen, d.h. systematischen oder stichprobenartigen, Kontrollen fehlt. Auch wenn Behörden Kenntnis von Verstößen haben, verzichten die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (zulässigerweise im Rahmen des gesetzlich eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielraumes) nicht selten auf Anordnungen und Bußgeldbescheide oder setzen geringere Anforderungen in den Zulassungen fest. Dies lässt sich auf die hohe Arbeitsbelastung durch die Genehmigungsverfahren, das Erfordernis einer gerichtsfesten Begründung, fehlende juristische oder fachliche

[47] Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland mit mehr als 5 ha Fläche im Jahr 2018: 266.700 (Statistisches Bundesamt, 2019).

Kenntnis sowie politischen oder ökonomischen Druck zurückführen (Möckel et al., 2014, S. 345f.).

Die Akzeptanz ordnungs- und fachrechtlicher Instrumente in der Landwirtschaft wird als eher niedrig bewertet. Weil sie im Gegensatz zu finanziellen Instrumenten ohne Ausgleich hinzunehmen sind, ist die Motivationslage des ordnungsrechtlichen Adressaten generell ungünstiger oder abwehrender als bei Anreizinstrumenten (Möckel et al., 2014, S. 341). Darüber hinaus führt die Existenz von unterschiedlichen Anforderungsniveaus im bestehenden Ordnungs- und Fachrecht (bspw. die Anforderungen an die gute fachliche Praxis sowie die Anforderungen des Direktzahlungsgesetzes), die in der Praxis parallel zueinander anzuwenden, aber nicht harmonisiert sind, zu einer Rechtszersplitterung. Diese führt wiederum zu einer großen Rechtsunsicherheit bei den Landwirtinnen und Landwirten und wirkt sich negativ auf die Akzeptanz der Normen aus (ebd. 331).

In Bezug auf die Resilienzorientierung des Instrumentes gesetzlicher Mindeststandards konnten keine direkten Aussagen in der ausgewerteten Literatur gefunden werden. Im Rahmen des SURE-Farm-Projektes wurde das Ordnungs- und Fachrecht nicht separat bewertet. Die Bewertung erfolgt an dieser Stelle auf der Grundlage einer Plausibilitätsbewertung. Der ordnungs- und fachrechtliche Rahmen ist durch den (bedingt wirksamen) Schutz der natürlichen Ressourcen teilweise förderlich für die ökologische Robustheit der Agrarsysteme. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass die gesetzlichen Mindestanforderungen dazu führen, dass die für die Normeinhaltung notwendigen Lern- und Anpassungsprozess auf den Betrieben priorisiert werden, was die Adaptabilität fördert. Eine Stärkung der Transformabilität ist von Ordnungs- und Fachrecht per se hingegen nicht zu erwarten, selbst wenn die rechtlichen Vorgaben tiefgreifende Veränderungen auf den Betrieben erfordern würden. Denn allein die rechtlichen Vorgaben würden nicht sicherstellen, dass die Betriebe auch die ggf. erforderlichen Transformationskapazitäten haben. Allerdings kann eine fortschreitende dynamische Erhöhung der Anforderungen im Fach- und Ordnungsrecht in Kombination mit Beratung und Investitionsförderung wesentlicher Teil einer Transformationsstrategie sein.

2.4 Zwischenfazit

2.4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die systematische Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt, dass die vorhandenen Instrumente der GAP kaum in der Lage sind, die Umwelteffekte großflächig zu verbessern. Zwar sind im Instrumentenportfolio z.B. mit den Cross Compliance-Vorschriften, den Greening-Anforderungen oder den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) eine Reihe von Instrumenten enthalten, die zur Minderung der negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft implementiert wurden. Die ökologische Wirksamkeit des Policy-Mix der GAP wird in der wissenschaftlichen Literatur allerdings insgesamt als eher gering bewertet. Zum einen ist dies auf die Priorisierung des Einkommensziels zurückzuführen, die sich deutlich an der mangelhaften Mittelausstattung umweltorientierter Programme zeigt. Zum anderen weisen die Instrumente, die Umweltaspekte adressieren, Mängel im Design auf. In vielen Fällen fehlen ausreichend hohe Anforderungen, um die negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft wirksam zu mindern. Zudem mangelt es vielen Maßnahmen an Zielgenauigkeit. Darüber hinaus reichen die finanziellen, personellen und informationellen Kapazitäten der umsetzenden Behörden oft nicht aus, um anspruchsvolle Programmierungen zu entwickeln oder differenzierte und zielgenaue Programme zu implementieren. Mit Blick auf die Resilienzorientierung ist der Policy-Mix der Förderperiode 2014 bis 2020 stark am Erhalt des Status Quo ausgerichtet und stärkt vor allem über das System der flächengebundenen Direktzahlungen

kurzfristig die ökonomische Robustheit der bestehenden Agrarsysteme. Diese sind aber oft nicht ökologisch nachhaltig. Die Adaptabilität und Transformabilität, die förderlich für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP sind, werden dadurch behindert, dass die erheblichen Transferzahlungen es ermöglichen, notwendige Lern- und Anpassungsprozesse aufzuschieben. In Tabelle 4 sind die Ergebnisse der Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente zusammengefasst.

Tabelle 4: Übersicht der Bewertungen der Instrumente der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020

	Direktzahlungen	Cross Compliance-Vorschriften	Greening	AUKM	Förderung Öko-landbau	LEADER	EIP-Agri	Gesetzliche Mindeststandards
Effektivität[1]	2,6	2,5	1,9	3,3	4,2	4,0	4,0	2,0
Effizienz[2]	1,8	2,3	1,8	2,4	3,0	2,8	2,0	4,0
Leistungsmessung[3]	1,3	1,3	1,0	2,0	2,0	1,0	3,0	2,0
Instrumentation[4]	2,6	3,7	2,7	3,4	4,3	4,6	4,5	5,0
Regelungs- und Vollzugsfähigkeit[5]	4,0	2,2	1,6	2	3,7	4,0	3,0	2,0
Anschlussfähigkeit[6]	3	3,5	2,5	3,0	3,0	4,0	3,5	2,0
Akzeptanz in der Landwirtschaft[7]	3,3	2,8	3,8	3,8	3,5	4,0	4,0	2,0
Robustheit[8]	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Adaptabilität[8]	2,0	3,0	3,0	5,0	4,0	5,0	5,0	3,0
Transformabilität[8]	1,0	1,0	3,0	3,0	4,8	3,0	4,0	3,0

Quelle: eigene Erarbeitung, HU Berlin

[1] Bewertungsskala: 1=nicht effektiv, 2=eher nicht effektiv, 3=teilweise effektiv, 4=eher effektiv, 5=effektiv.

[2] Bewertungsskala: 1=ineffizient, 2=weniger effizient, 3=teilweise effizient, 4=eher effizient, 5=effizient.

[3] Bewertungsskala: 1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet.

[4] Bewertungsskala: 1=nicht geeignet, 2=eher nicht geeignet, 3=gemischt, 4=eher geeignet, 5=gut geeignet.

[5] Bewertungsskala: 1=nicht realisierbar, 2=überwiegend nicht realisierbar, 3=teilweise realisierbar, 4=überwiegend realisierbar, 5=umfassend realisierbar.

[6] Bewertungsskala: 1=nicht praktikabel, 2=überwiegend nicht praktikabel, 3=teilweise praktikabel, 4=überwiegend praktikabel 5=umfassend praktikabel.

[7] Bewertungsskala: 1=niedrig, 2=eher niedrig, 3=mittel, 4=eher hoch, 5=hoch.

[8] Bewertungsskala: 1=nicht förderlich; 2=eher weniger förderlich; 3=gemischt; 4=eher förderlich; 5=förderlich.

Auf Grundlage der ausgewerteten wissenschaftlichen Bewertungen lassen sich die folgenden wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die einzelnen Instrumente festhalten:

- Die flächengebundenen Direktzahlungen tragen im Instrumentenportfolio der GAP maßgeblich dazu bei den Status Quo beizubehalten. Ihre große Mittelausstattung von 73 % des gesamten GAP-Haushaltes untermauert die Priorisierung des Einkommensziels im Rahmen der europäischen Agrarpolitik. Die positiven Einkommenswirkungen sind allerdings durch mangelnde Zielgenauigkeit aufgrund von erheblichen Überwälzungseffekten und der fehlenden Ausrichtung an der Bedürftigkeit der Empfängerinnen und Empfänger begrenzt. Zudem besteht eine Inkonsistenz zwischen dem Einkommensziel und dem Instrument einer flächenbezogenen Prämie. Als jährlich ausgezahlte finanzielle Pufferressource erhöhen die Direktzahlungen die ökonomische Robustheit der Agrarsysteme – auch dort, wo diese ökologisch nicht nachhaltig sind. Zugleich setzen die Direktzahlungen Anreize, Anpassungen an sich verändernde Markt- und Umweltbedingungen hinauszuschieben.

- Die Cross Compliance-Vorschriften dienen rechtlich der geforderten Integration von Belangen des Umwelt-, Verbraucher-, Gesundheits- und Tierschutzes in die GAP. Politisch stärken sie die gesellschaftliche Legitimation der flächengebundenen Direktzahlungen. Die Cross Compliance-Vorschriften erweisen sich als bedingt effektiv, wenig effizient, um die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt zu mindern. Zwar ist ihre instrumentelle Ausgestaltung relativ kohärent und institutionell anschlussfähig, doch bestehen erhebliche Mängel in der Leistungsmessung sowie in der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit. Aufgrund des bereits weitgehend implementierten Anforderungsniveaus verstärken die Cross Compliance-Vorschriften die Status-Quo-Orientierung der flächenbezogenen Direktzahlungen, mit eher geringen Anstößen für Lern- und Anpassungsprozesse, welche die Adaptabilität der Landwirtschaft erhöhen könnten.

- Die drei neuen Anforderungen an die Landbewirtschaftung im Rahmen des Greening (Anbaudiversifizierung, Erhalt des Dauergrünlandes, Bereitstellung ÖVF) entsprechen in der derzeitigen Ausgestaltung weitestgehend der bestehenden Praxis und entfalten keine nennenswerten Umweltwirkungen. Nur auf ca. 5 % der Fläche waren Änderungen der Landbewirtschaftungsformen erforderlich. Zudem enthält das Greening jenseits der Einhaltung der Auflagen keine Anreize für weitere ökologische Leistungen. Das Greening fungiert damit als weitere finanzielle Pufferressource, welche die ökonomische Robustheit der landwirtschaftlichen Betriebe unabhängig von der Nachhaltigkeit ihrer Betriebsweise stärkt und wenig Anstöße für Lern- und Anpassungsprozesse gibt.

- Die AUKM führen insgesamt auf lokaler Ebene zu leichten Verbesserungen der Umweltwirkungen der Landwirtschaft. Allerdings schränken bestimmte Design-Aspekte der Maßnahmen, insbesondere die fehlende Zielgenauigkeit (Definition auf räumlicher Skala), die Umweltwirkungen ein. Dies führt – zusammen mit dem oft hohen Aufwand für die Programmierung, Abwicklung und Kontrolle – zu einer eher skeptischen Beurteilung der Effizienz sowie der Vollzugsfähigkeit. Die im Vergleich zu Cross Compliance schlechtere Bewertung der Instrumentation geht auf die Spannung zwischen der umweltfachlichen Logik flexibler, standörtlich angepasster Maßnahmen und der administrativen Logik klar definierter, kontrollierbarer Maßnahmen zurück. Als positives Anreizinstrument für umweltorientierte Landbewirtschaftungsmethoden – einhergehend mit Beratungsleistung – stärken AUKM die Anpassungsfähigkeit der Landwirtinnen und Landwirte.

- Die Förderung ökologischer Landbewirtschaftungsmethoden verringert aufgrund der verminderten Produktionsintensität des Ökolandbaus effektiv den Druck auf die natürlichen

Ressourcen. Allerdings fehlt es an einer systematischen Leistungsmessung und die Bewertung der Effizienz ist gemischt. Die Umstellung auf den Ökolandbau geht mit einem fundamentalen Wandel in der Landbewirtschaftung einher und stärkt dadurch die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit.

- Die kooperativen Ansätze in der Regionalentwicklung und Innovationsförderung, LEADER und EIP-Agri, sind grundsätzlich gut geeignet, auch Umweltaspekte effektiv zu adressieren. Ihre institutionelle Anschlussfähigkeit und Akzeptanz sind aufgrund des Bottom-Up-Mechanismus vergleichsweise hoch. Durch ihre Flexibilität und die Ausrichtung auf die Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure im ländlichen Raum stärken sie Adaptabilität und Transformabilität.

- Die gesetzlichen Mindeststandards im Ordnungs- und Fachrecht sind aufgrund von Regelungs- und Vollzugsdefiziten sowie Ausnahmetatbeständen weniger effektiv als von der Regulierungstheorie zumeist angenommen. Sie weisen oftmals einen Mangel an konkreten und praktisch nachvollziehbaren Anforderungen auf und sind aufgrund fehlender personeller, finanzieller und informationeller Kapazitäten der Behörden nur sehr eingeschränkt zu kontrollieren und umzusetzen. Dadurch ist ihre Wirksamkeit zum Schutz der natürlichen Ressourcen eingeschränkt.

Die systematische Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt, dass das Policy-Design der GAP in dieser Zeit wenig geeignet war, die Umwelteffekte der Landwirtschaft großflächig zu verbessern. Die Befunde lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Der Policy-Mix der Förderperiode von 2014 bis 2020 weist einen geringen Grad an Kohärenz auf (vgl. auch Pe'er et al., 2017, S. 213). Die Komplexität des Zielsystems ermöglicht eine fortgesetzte Priorisierung einkommenspolitischer Ziele, deren Bedarf nicht hinreichend abgeleitet ist. Viele Instrumente adressieren mehrere Ziele, was eine Beurteilung der Effektivität und Effizienz erschwert. Hinzu kommen Zielkonflikte zwischen den produktions- und einkommensorientierten Zielen des Art. 39 AEUV und den neuen Querschnittszielen, wobei auch zwischen den originären Zielen der GAP Zielkonflikte bestehen.
2. Zwar sind im Instrumenten-Portfolio – insbesondere mit den Cross Compliance-Vorschriften, den Greening-Anforderungen und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – eine Reihe von Instrumenten enthalten, die auf eine Minderung der negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft abzielen. Die meisten finanziellen Mittel fließen jedoch in Maßnahmen, die größtenteils die Robustheit der derzeitigen Agrarsysteme stärken, deren ökologische Nachhaltigkeit teilweise fragwürdig ist. Die ökologische Wirksamkeit des Policy-Mix der GAP erweist sich damit als gering und das Versprechen einer effektiven Integration von Umweltbelangen in die GAP wird nicht eingelöst.
3. Die Kombination von Einkommens- und Umweltzielen innerhalb der GAP führt (a) zur Einführung von Instrumenten mit relativ starker Einkommens-, aber geringer positiver Umweltwirkung; (b) zur Verminderung der einkommenspolitischen Transfereffizienz durch zusätzliche Transaktionskosten in der Verwaltung und bei den Empfängern; (c) zu einer Budgetkonkurrenz innerhalb der GAP, die deutlich zugunsten von Instrumenten, die vorwiegend der Einkommensstützung dienen, entschieden wurde.
4. Insgesamt fehlt der GAP ein geeignetes System der Leistungsmessung. Trotz der Einführung des CMEF, mit dem erstmalig die Leistungsmessung der Instrumente beider Säulen unter einem Monitoring- und Evaluationsdach zusammengeführt wurden, fehlt es an geeigneten Indikatoren, um die direkte Wirkung der Instrumente hinsichtlich der formulierten Ziele zu erfassen und abzubilden.

5. Der Policy-Mix der Förderperiode 2014 bis 2020 erhöht durch den einkommenspolitisch motivierten Transfer von erheblichen Pufferressourcen die Robustheit der derzeitigen Formen der Landbewirtschaftung ohne Berücksichtigung ihrer ökologischen Verträglichkeit oder anderer gesellschaftlicher Leistungen. Dadurch wird ein Status Quo stabilisiert, der einerseits auf offenen Märkten zum Teil nicht wettbewerbsfähig ist, der mangels einer kohärenten Leistungsmessung aber den Nachweis ökologischer und gesellschaftlicher Leistungen schuldig bleibt. Während die mit den umfassenden Transferzahlungen verbundenen Anforderungen weitgehend an den derzeitigen Praktiken orientiert sind und daher wenig Impulse für Veränderungen vermitteln, erlauben insbesondere die Direktzahlungen, notwendige Lern- und Anpassungsprozesse hinauszuschieben. Abgesehen von einzelnen Instrumenten mit relativ geringer Finanzausstattung – insbesondere AUKM, Förderung des Ökolandbaus, LEADER und EIP-AGRI – trägt die GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 daher wenig dazu bei, die Adaptabilität und Transformabilität der europäischen Agrarsysteme zu erhöhen.

2.4.2 Diskussion und Limitationen der Ergebnisse

Neben typischen Verzerrungen von Literaturstudien in Bezug auf die Sprache (deutsch- und englischsprachige Publikationen), die geographische Herkunft der Publikationen (Nordwesteuropa) sowie der insgesamt hohen Zahl naturwissenschaftlicher Studien ließen sich bei der Zusammenstellung, Einordnung und Bewertung der bestehenden GAP sowie der Vorschläge für eine GAP-Reform vor allem drei methodische Herausforderungen identifizieren, die als Limitationen bei der Einordnung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind und weiteren Forschungsbedarf in der Evaluationsliteratur zur GAP anzeigen:

- In der identifizierten und ausgewerteten Evaluationsliteratur werden unterschiedliche Referenzszenarien zur Bewertung der Instrumente (Situation vor Einführung des Instruments, Situation ohne das Instrument) angelegt.[48] Bis auf wenige Ausnahmen fehlt es an systematischen Untersuchungen mit einheitlichen und konsolidierten Kriterien und entsprechenden Operationalisierungen, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse erlauben.

- Viele Studien beziehen sich auf einzelne Instrumente sowie ihre Wirkung hinsichtlich bestimmter Zielsetzungen (z.B. spezifische Schutzgüter) und nicht auf die Untersuchung des gesamten Policy-Mix der GAP. Es besteht weiterer Forschungsbedarf in Bezug auf die Verflechtungen und gegenseitigen Wechselwirkungen der Instrumente im gesamten Politikinstrumenten-Portfolio und ihrer Wirkung auf die multiplen Zielsetzungen der GAP insgesamt.

- Die Bewertung von Instrumenten wird in den meisten Fällen auf Grundlage ihrer Implementierung abgeleitet, die allerdings nur vor dem Hintergrund ihres jeweils spezifischen politisch-rechtlichem, historischem und geographischem Kontext getroffen werden können. Eine generische Bewertung der Wirkung von Instrumenten ist nur bedingt möglich.

Insgesamt weist die Evaluationsliteratur zur GAP eine Forschungslücke in Bezug auf systematische Erklärungen der finanziellen und instrumentellen Umsetzung des Zusammenspiels von Instrumenten im Policy-Mix der GAP. Für die Analyse der Instrumente sind dabei auch die verschiedenen Governance-Strukturen im EU-Mehrebenensystem, die zugrundeliegenden Macht- und Interessenverhältnissen sowie die Pfadabhängigkeiten einzelner Instrumente und des GAP-Politikprozesses insgesamt zu berücksichtigen.

[48] Die Frage der Referenzszenarien spielt nicht nur bei der Bewertung bspw. der Umweltwirkungen von Instrumenten eine wichtige Rolle, sondern ist auch bei der Einordnung von Verwaltungskosten wichtig. Zur Evaluation des Verwaltungsaufwands müsste dieser in Bezug zur bestmöglichen Alternative gesetzt werden.

3 Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020

Im Anschluss an die Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgte eine Analyse der Vorschläge, die für die GAP nach 2020 gemacht wurden. Neben den Legislativvorschlägen der EU-Kommission haben politische Parteien, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, landwirtschaftliche Interessenvertretungen sowie umweltpolitische und zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Vorschläge vorgelegt, wie die GAP aus Umweltsicht weiterentwickelt werden könnte. Dieses Kapitel nimmt eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge für die Ausgestaltung der GAP nach 2020 vor. Zunächst wird die methodische Vorgehensweise der Analyse erläutert (Abschnitt 3.1). Daran anschließend werden die Ergebnisse der Analyse präsentiert, die drei aufeinander aufbauende Schritte umfasste. Analyseschritt 1 (Erfassung) liefert einen systematisierten Überblick über die Vorschläge (Abschnitt 3.2.1). Analyseschritt 2 (Konsolidierung) fasst ähnliche Vorschläge auf der Ebenen einzelner Instrumente („Bausteine“), Gruppen von Instrumenten („Pakete“) und vorgeschlagener Gesamtarchitekturen zusammen (Abschnitt 3.2.2). In Analyseschritt 3 (Bewertung) werden die Vorschläge auf Grundlage der im vorigen Kapitel 2 erarbeiteten Leistungsprofile der GAP-Instrumente bewertet (Abschnitt 3.2.3). Die Ergebnisse der Analyse werden in einem Zwischenfazit zusammengefasst (Abschnitt 3.3).

3.1 Methodische Vorgehensweise

3.1.1 Material

Die Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020 erforderte die Erstellung eines zweiten Textkorpus mit den Vorschlägen für die GAP nach 2020, der aus insgesamt 77 Publikationen besteht. Diese Publikationen umfassen wissenschaftliche Artikel und Studien, Veröffentlichungen der Europäischen Kommission sowie Positionspapiere unterschiedlicher Stakeholder (agrar- und umweltpolitischer sowie zivilgesellschaftlicher Interessengruppen) aus dem Zeitraum zwischen Juli 2016 bis einschließlich Mai 2019. Mit den Schlagwörtern „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“, „Gemein-same Agrarpolitik nach 2020“ und „Weiter-entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (sowie entsprechender Abkürzungen und englischer Übersetzungen) wurde am 13.02.2019 eine Abfrage in Google durchgeführt. Zur laufenden Erfassung wurde zudem der Branchendienst Agra Europe herangezogen. Des Weiteren wurden die elektronischen Alert-Dienste einschlägiger Informationsgruppen sowie der Newsletter der EU-Kommission abonniert. Die Ergebnisse wurden im Projektteam auf ihre Relevanz diskutiert und fortlaufend manuell ergänzt. Es wurden schwerpunktmäßig Vorschläge aus dem deutschsprachigen Raum sowie ausgewählte englischsprachige Vorschläge aus weiteren EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt.

3.1.2 Auswertung: CCAP-Tool

Die Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020 erfolgte mit Hilfe des eigens zu diesem Zweck entwickelten Excel-basierten CCAP-Tools (Tool for Capturing, Consolidating and Assessing CAP-post 2020 proposals). Es umfasst drei Analyseschritte: Analyseschritt 1 (Capturing) lieferte mit der Erfassung einen systematisierten Überblick über die Vorschläge, Analyseschritt 2 (Consolidating) nahm eine Konsolidierung vor und in Analyseschritt 3 (Assessing) wurden die Vorschläge bewertet.

In Analyseschritt 1 (Capturing) wurden die 77 identifizierten Vorschläge zusammengestellt und hinsichtlich der folgenden Fragen erfasst:

- Von welchem Akteur stammt der eingebrachte Vorschlag? Die Vorschläge wurden einer der folgenden Akteursgruppen zugeordnet: Legislative/Exekutive, Wissenschaft, landwirtschaftliche Interessenvertretung, zivilgesellschaftlich Organisationen.
- Wie positionieren sich die Verfasser des Vorschlags in Bezug auf die GAP der Förderperiode 2014 bis 2020? Die Bewertung erfolgte auf einer Likert-Skala mit fünf Stufen: ablehnend, eher ablehnend, neutral, eher zustimmend, zustimmend.
- Welcher Stellenwert wird agrarökologischen Zielen zugemessen? Die Bewertung erfolgte auf einer Likert-Skala mit fünf Stufen: geringe Bedeutung, eher geringe Bedeutung, neutral, eher hohe Bedeutung, hohe Bedeutung.
- Welchen Konkretisierungsgrad weist der eingebrachte Vorschlag auf? Zur Bestimmung des Konkretisierungsgrades wurden die Vorschläge einem Dreistufenschema zugeordnet, das an Peter Halls dreistufige Typologie von Politikwandel angelehnt ist (Hall, 1993): allgemein (Aussagen zur Architektur oder zur Ausrichtung der GAP), mittel (Nennung spezifischer Instrumente) und konkret (Nennung der spezifischen Ausgestaltung von Instrumenten, z.B. Höhe der Fördersätze, sowie der Programmierung und Durchführung).
- Welche Reichweite weist der Vorschlag auf? Die Vorschläge wurden einem der drei Geltungsbereiche (einzelne, mehrere oder alle landwirtschaftliche Teilsektoren) zugeordnet: geringe Reichweite (einzelner Teilsektor, z.B. Schweinehaltung), mittlere Reichweite (mehrere Teilsektoren, z.B. Tierhaltung generell, Grünland generell, Getreideanbau generell), hohe Reichweite (alle Teilsektoren, Tier- und Pflanzenproduktion).
- Wird im Vorschlag ein Politikwandel in der Agrarpolitik formuliert? Die Bewertung erfolgte auf einer Likert-Skala in Anlehnung an Peter Halls Unterscheidung von Politikwandel erster, zweiter und dritter Ordnung (Hall, 1993): kein Politikwandel (Beibehaltung Status Quo), Politikwandel erster Ordnung (Anpassung von Instrumenten), Politikwandel zweiter Ord-nung (Einführung neuer Instrumente), Politikwandel dritter Ordnung (Paradigmenwechsel, Neuformulierung der Politikziele).
- Welcher Steuerungsmechanismus liegt dem eingebrachten Vorschlag zugrunde? Dabei wurden im Anschluss an die Public Policy-Literatur vier Steuerungsmechanismen unter-schieden (Braun & Giraud, 2014; Howlett, 2005): regulative Politik, finanzielle Anreize, pro-zedurale Steuerung und persuasive Steuerung. Für jeden Vorschlag wurde binär codiert, ob die vier Steuerungsmechanismen enthalten sind.

Einen Überblick über die Vorgehensweise bei der Erfassung der Vorschläge liefert Tabelle 5.

Tabelle 5: Übersicht über das Erfassungstool der Vorschläge für eine GAP nach 2020

Aspekt	Fragestellung	Einordnung
Akteurtyp	Aus welcher Akteursgruppe stammt der eingebrachte Vorschlag?	Legislative/Exekutive, Wissenschaft, landwirtschaftliche Interessenvertretung, zivilgesellschaftliche Organisationen
Positionierung	Wie positionieren sich die Verfasser des Vorschlags in Bezug auf die GAP der Förderperiode 2014 bis 2020?	Ablehnend, eher ablehnend, neutral/nicht erkennbar, eher zustimmend, zustimmend
Stellenwert agrarökologischer Ziele	Welcher Stellenwert wird agrarökologischen Zielen zugemessen?	Geringe Bedeutung, eher geringe Bedeutung, neutral, eher hohe Bedeutung, hohe Bedeutung
Konkretisierungsgrad	Welchen Konkretisierungsgrad weist der eingebrachte Vorschlag auf?	Allgemein, mittel, konkret
Reichweite	Welche Reichweite weist der Vorschlag auf?	Gering, mittel, hoch
Politikwandel	Wird im Vorschlag ein Politikwandel in der Agrarpolitik formuliert?	Kein Politikwandel, Politikwandel erster, zweiter oder dritter Ordnung

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Im Analyseschritt 2 (Consolidating) erfolgte die Konsolidierung und Synthese der Vorschläge zu „Bausteinen“, „Paketen“ und „Gesamtarchitekturen“, um sie in einem einheitlichen Schema darzustellen und vergleichbar zu machen. Hierfür wurden die in den Publikationen enthaltenen einzelnen Instrumente und Maßnahmen zu „Bausteinen“ zusammengestellt. Ähnliche Bausteine, wie bspw. unterschiedliche Formen des Punktemodells zur Weiterentwicklung des Greenings, wurden zusammengefasst, sofern sie sich in der Anwendungsbreite und Wirkungsweise stark ähnelten. Anhand der Vorschläge in den betreffenden Publikationen wurden innerhalb der Bausteine Cluster gebildet (bspw. Beibehalten, Reduzieren, Auslaufen oder Abschaffen von flächenbezogenen Direktzahlungen). Bausteine wie etwa die Bindung der Direktzahlungen an bestimmte Auflagen, die regelmäßig zusammen vorgeschlagen werden, wurden zu „Paketen“ zusammengefasst. Komplexere Gesamtvorschläge wurden separat als „Gesamtarchitekturen“ erfasst.

In Analyseschritt 3 (Assessing) wurde die Bewertung der Vorschläge vorgenommen. Die „Baseline“ bildeten die aus der wissenschaftlichen Literatur herausgearbeiteten Aussagen des vorangegangenen Kapitels zu den einzelnen Instrumenten hinsichtlich der identifizierten Bewertungskriterien. Bei neuen Instrumenten oder bei Weiterentwicklungen vorhandener Instrumente, zu denen noch keine expliziten Bewertungen in der wissenschaftlichen Literatur vorliegen, erfolgte eine Plausibilitätsbewertung durch Expertenurteile des Projektteams in Form einer Angabe zur erwarteten Entwicklungsrichtung im Vergleich zum Status Quo (Verschlechterung = ↓; leichte Verschlechterung = ↘; keine Veränderung = → ; leichte Verbesserung = ↗; Verbesserung = ↑). Die schriftlichen Begründungen dieser Bewertungen sind im CCAP-Tool einsehbar.

Die Publikationen des zweiten Textkorpus wurden arbeitsteilig von zwei Mitgliedern des Projektteams in einem ersten Durchgang ausgewertet, um zu konsolidierten Bausteinen, Paketen und Gesamtarchitekturen zu kommen. Außerdem wurden die konsolidierten Bausteine auf Bases der Auswertung des ersten Textkorpus bewertet. Diese Ergebnisse wurden am 31.05.2019 auf einem Workshop des gesamten Projektteams überprüft und weiterentwickelt. Die dabei entwickelten Begründungen wurden notiert und sind in die hier vorgestellten Ergebnisse eingegangen.

Die Bewertungen der Pakete und Gesamtarchitekturen wurden auf Basis der konsolidierten Bewertungen der Bausteine vorgenommen, indem für jedes Kriterium eine qualitative Abschätzung der voraussichtlichen Wirkung des jeweiligen Vorschlags vorgenommen wurde.

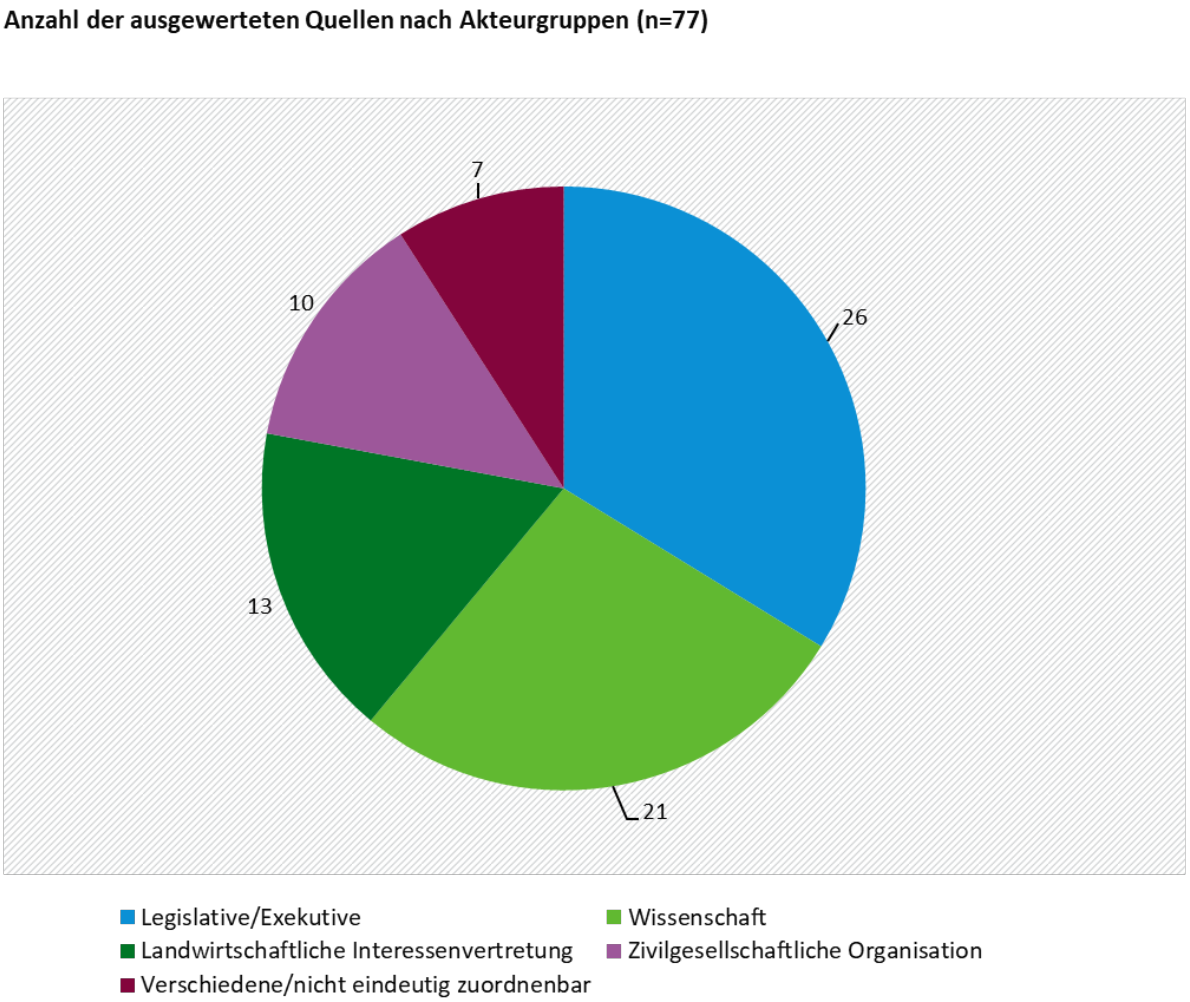
3.2 Ergebnisse

3.2.1 Erfassung und systematisierter Überblick

In die Erfassung von Vorschlägen für die GAP nach 2020 gingen 77 Publikationen ein, die nach den in Abschnitt 3.1.2 dargestellten Suchkriterien selektiert wurden. Bei 14 Publikationen handelt es sich um Kommentierungen, Stellungnahmen und Positionierungen zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission.[49] Solche Bezugnahmen auf die Legislativvorschläge gehen dann mit in die Untersuchung ein, wenn darin eigene Vorschläge zur Verbesserung oder Weiterentwicklung der Legislativvorschläge enthalten sind (vgl. z.B. Meredith/Hart 2019; Verbändeplattform 2018; EuRH 2018). Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte von Analyseschritt 1 (Erfassung) vorgestellt.

[49] In Tabelle 46 im Anhang (A.2) sind alle Publikationen aufgelistet, die erfasst wurden. Die genannten Kommentierungen, Stellungnahmen und Positionierungen zu den Legislativvorschlägen sind am Ende dieser Tabelle gesondert aufgeführt.

Abbildung 9: Erfassung der Vorschläge nach Akteursgruppe



Quelle: Eigene Darstellung, HU Berlin.

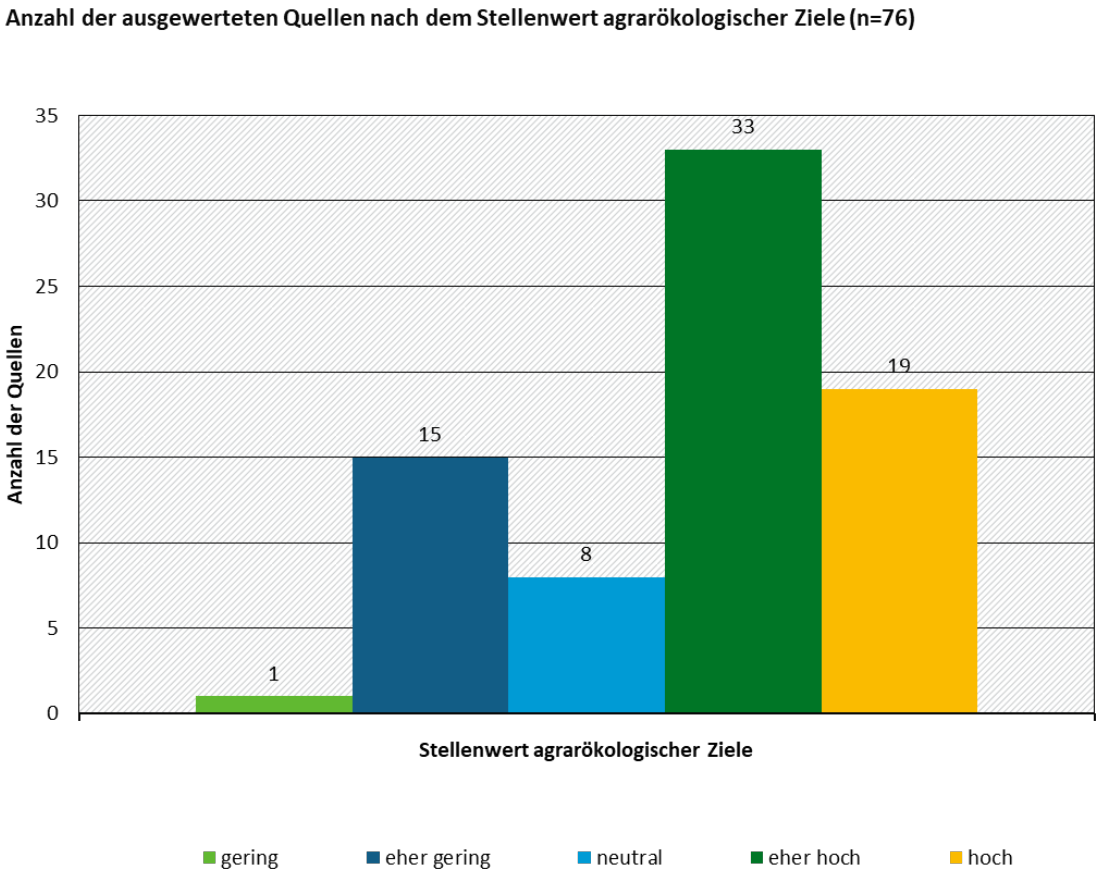
Abbildung 9 zeigt die Ergebnisse der Erfassung hinsichtlich der Akteursgruppen. Gut ein Drittel der insgesamt 77 erfassten Vorschläge stammen von Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive und Legislative. Die dieser Akteursgruppe zugeordneten Publikationen umfassen sowohl die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2018) als auch Veröffentlichungen weiterer EU-Institutionen (CoR, o. J.; Europäischer Rechnungshof, 2018b; EWSA, 2018). Dazu kommen Vorschläge von Agrarministerien der Bundesländer (Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Länder, 2017; Agrarministerkonferenz, 2017; Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V, 2017; SMUL, 2016), der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) (LANA, 2016) und des Deutschen Landkreistages (Deutscher Landkreistag, 2018). Ebenfalls in dieser Gruppe enthalten sind die Wahlprogramme für die Europawahl 2019 der politischen Parteien in Deutschland (AfD, 2019; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2019; CDU/CSU, 2019; FDP, 2019; SPD, 2019) wie auch Veröffentlichungen von einzelnen Abgeordneten des EU-Parlaments oder des Bundestags sowie von Zusammenschlüssen von Abgeordneten in Fachausschüssen, Arbeitsgruppen oder Fraktionen (Benning & Reichert, 2016; CDU Bundesfachausschuss Landwirtschaft und landlicher Raum, 2016; CDU Bundesfachausschuss Umwelt und Landwirtschaft, 2019; Dalbert et al., 2017; DIE LINKE, 2018; Habeck & Häusling, 2015; Heubuch et al., 2016; Ostendorff et al., 2017; SPD-Bundestagsfraktion, 2019; SPD, 2018).

21 der 77 identifizierten Vorschläge stammen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem europäischen Raum (deutsch- und englischsprachig). Sie enthalten die Ergebnisse von Forschungsprojekten (z.B. Feindt et al. 2019a), wissenschaftliche Studien und Vorträge (Dax & Copus, 2016; Fährmann et al., 2018; Hart et al., 2018; Hart & Bas-Defossez, 2019; Isermeyer, 2016; Lakner & Oppermann, 2018; Mahé & Bureau, 2016; Matthews, 2016; Rainer Oppermann et al., 2016; Rainer Oppermann & Schraml, 2019; K. J. Poppe, 2016), Stellungnahmen wissenschaftlicher Beiräte und Gremien (Feindt et al., 2018; KLU, 2019; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2017; WBAE, 2018, 2019) sowie Positionspapiere (Fresco & Poppe, 2016; Hart & Bas-Defossez, 2019).

Unter der Akteursgruppe landwirtschaftlicher Interessengruppen wurden die Positionen des Deutschen Bauernverbands (DBV, 2016, 2017, 2018a, b, 2019), des Zusammenschlusses der beiden großen europäischen landwirtschaftlichen Dachorganisationen Copa-Cogeca (COPA-COGECA, 2018b), des Bundesverbands Deutscher Milchviehhalter (BDM) (BDM, 2017), der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) (DLG, 2017), des Deutschen LandFrauenverbands (dlv) (Deutscher LandFrauenverband, 2019), des Deutschen Raiffeisenverbands (Deutscher Raiffeisenverband, 2017) sowie der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) (AbL, 2018; U. Jasper, 2017) und des Bunds Ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) (BÖLW, 2017; siehe auch: IFOAM, 2017) erfasst.

Die Vorschläge zivilgesellschaftlicher Organisationen umfassen bspw. die Vorschläge des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL) (Beckmann & Metzner, 2019; Dierking & Neumann, 2016; Neumann et al., 2017), des European Environmental Bureau (EEB) (European Environmental Bureau, 2017), der Verbände-Plattform (2017, 2018, 2019). Zur Akteursgruppe Verschiedene/nicht eindeutig zuzuordnen gehören bspw. das gemeinsame Fünf-Punkte-Programm von AbL, BUND, dem Naturschutzbund und dem Deutschen Tierschutzbund (AbL et al., 2016) sowie die Vorschläge des International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) (De Schutter et al., 2019), der Rural Investment Support for Europe Foundation (RISE) (Buckwell et al., 2017), des Kasseler Instituts für ländliche Entwicklung (Thomas, 2016) und der Bertelsmann-Stiftung (Heinemann & Weiss, 2018) und ein Verbändepapier unterschiedlicher agrarpolitischer Stakeholder (BÖLW et al., 2016).

Abbildung 10: Erfassung der Vorschläge nach dem Stellenwert agrarökologischer Ziele



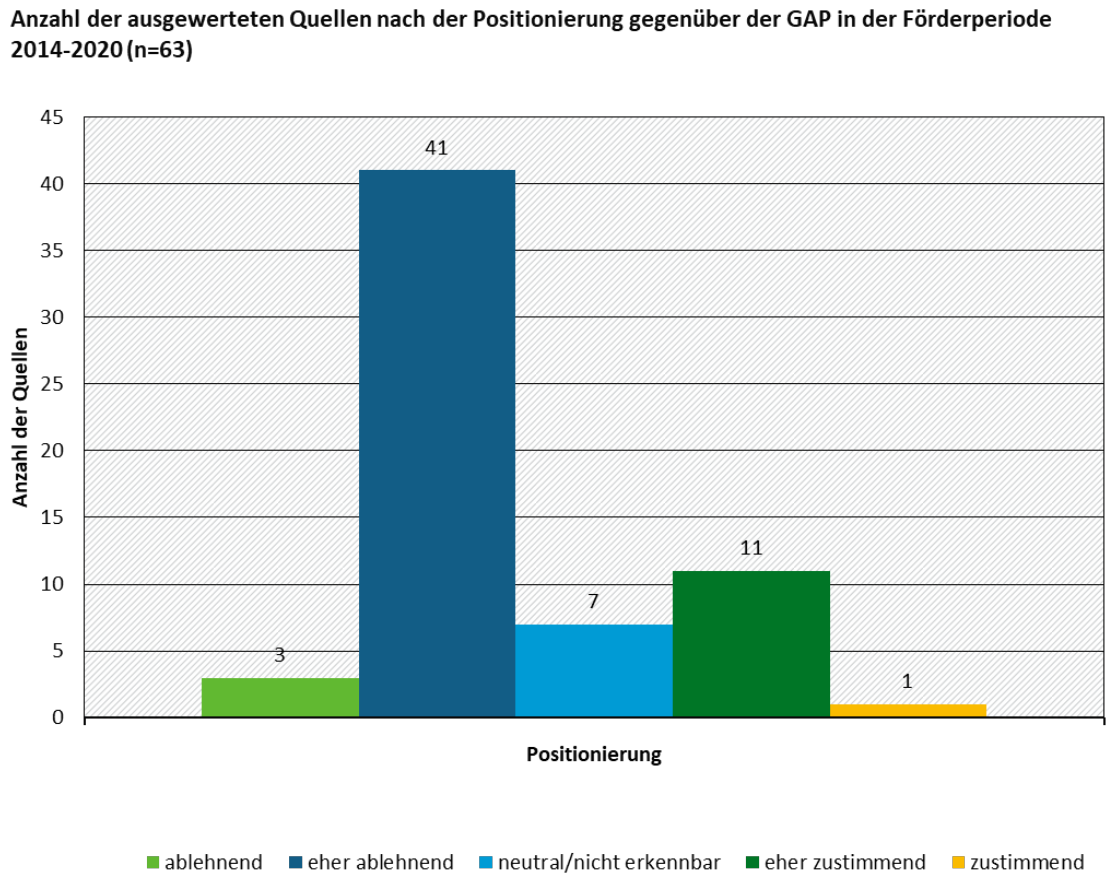
Quelle: Eigene Darstellung, HU Berlin.

Die Ergebnisse der Erfassung hinsichtlich des in den Publikationen formulierten Stellenwerts agrarökologischer Ziele sind in Abbildung 10 zusammengefasst. In mehr als zwei Dritteln der erfassten Vorschläge wird agrarökologischen Zielen eine hohe oder eher hohe Bedeutung zugemessen. Insbesondere die Vorschläge aus der Wissenschaft und von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen stimmen hierbei relativ stark überein. In keinem der Vorschläge aus diesen beiden Akteursgruppen wurde der Stellenwert agrarökologischer Ziele als gering oder eher gering eingeordnet. Die Positionen der landwirtschaftlichen Interessengruppen und auch der politischen Parteien unterscheiden sich hingegen stark voneinander. Während in den Positionen der AbL, des BÖLW sowie von Vertreterinnen und Vertretern der Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD agrarökologischen Zielen ein hoher oder eher hoher Stellenwert beigemessen wird, sind Umweltbelange in den Vorschlägen des DBV, des BDM, von Copa-Cogeca sowie von der CDU und der FDP von eher geringer Bedeutung und im Wahlprogramm der AfD von geringer Bedeutung.

Die folgende Abbildung 11 zeigt die Anzahl der Publikationen nach ihrer Positionierung gegenüber der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020. Die überwiegende Mehrheit der erfassten Vorschläge positioniert sich ablehnend oder eher ablehnend gegenüber der GAP 2014 bis 2020. Bei 15 der erfassten Publikationen handelt es sich um Kommentierungen, Stellungnahmen oder Positionierungen zu den Legislativvorschlägen der Kommission. Diese enthalten bis auf wenige Ausnahmen keine Positionierung gegenüber der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 (vgl. z.B. Hart & Bas-Defossez, 2019), sondern beziehen sich ausschließlich auf die Legislativvorschläge.

Dementsprechend wurden sie hinsichtlich ihrer Positionierung gegenüber den Legislativvorschlägen als 3=nicht erkennbar ausgewertet. Während beispielsweise die Stellungnahmen des DBV oder des EWSA die Legislativvorschläge grundsätzlich begrüßen, kritisieren etwa der EuRH oder die Verbände-Plattform, dass der Vorschlag keinen gesteigerten Ehrgeiz beim Umwelt- und Klimaschutz widerspiegelt (Europäischer Rechnungshof, 2018b; Verbände-Plattform, 2018).

Abbildung 11: Erfassung der Vorschläge nach Positionierung zur GAP der Förderperiode 2014 bis 2020



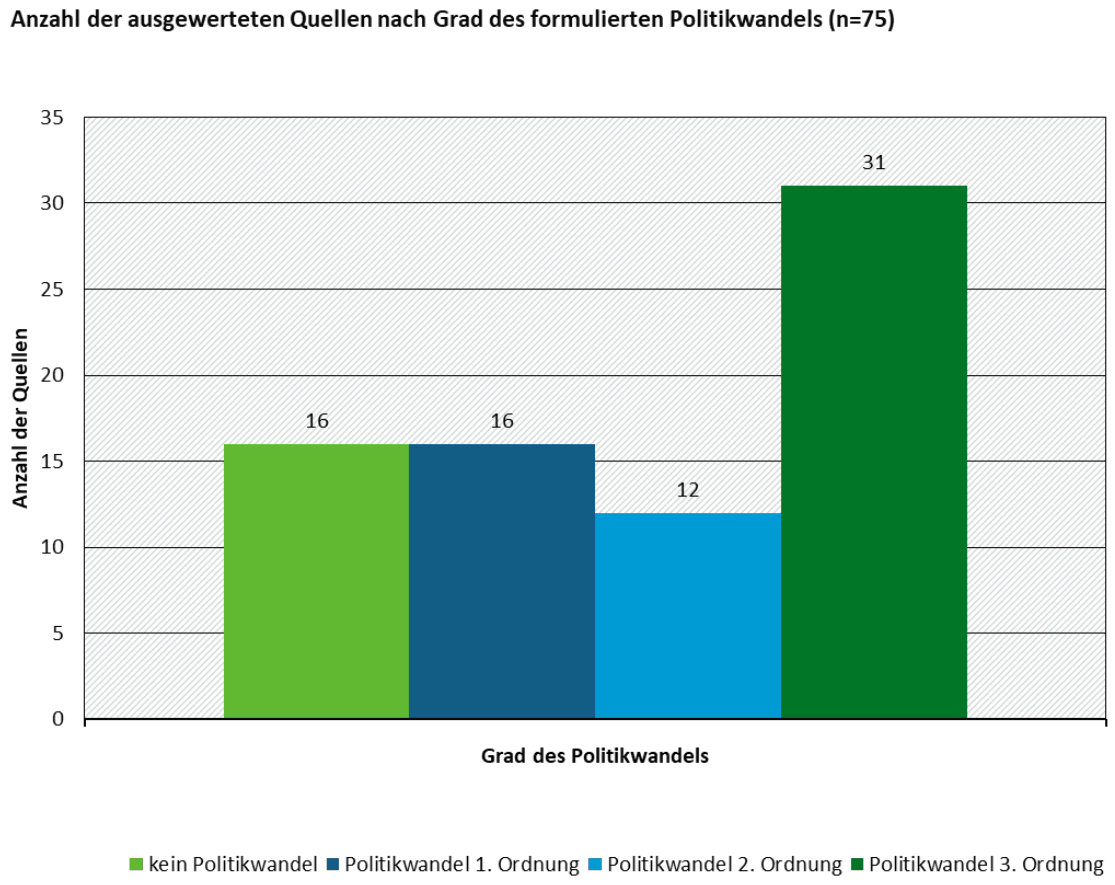
Quelle: Eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 12 zeigt die Anzahl der erfassten Vorschläge nach dem Grad des darin formulierten Politikwandels. In Anlehnung an Peter Hall (1993) wird hierbei unterschieden zwischen

- Politikwandel erster Ordnung (Anpassung des Settings von Policy-Instrumenten, z.B. Veränderung eines Grenzwerts),
- Politikwandel zweiter Ordnung (Einführung neuer oder Abschaffung etablierter Policy-Instrumente),
- Politikwandel dritter Ordnung (Paradigmenwechsel durch grundlegende Veränderung der Problembeschreibungen und Zielsysteme) sowie
- kein Politikwandel (Beibehaltung des Status Quo).

Es lässt sich konstatieren, dass die größte Anzahl der erfassten Publikationen einen Politikwandel dritter Ordnung vorschlägt und Neuformulierungen agrarpolitischer Problembeschreibungen und Zielsysteme enthalten. Mit Ausnahme der Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der AbL- und BÖLW-Publikationen lassen sich alle Vorschläge, die einen Politikwandel dritter Ordnung formulieren, der Akteursgruppe Wissenschaft oder zivilgesellschaftlicher Interessengruppen zuordnen. Für den Beibehalt des Status Quo (kein Politikwandel) wird insbesondere in den Vorschlägen des DBV und Copa-Cogeca plädiert.

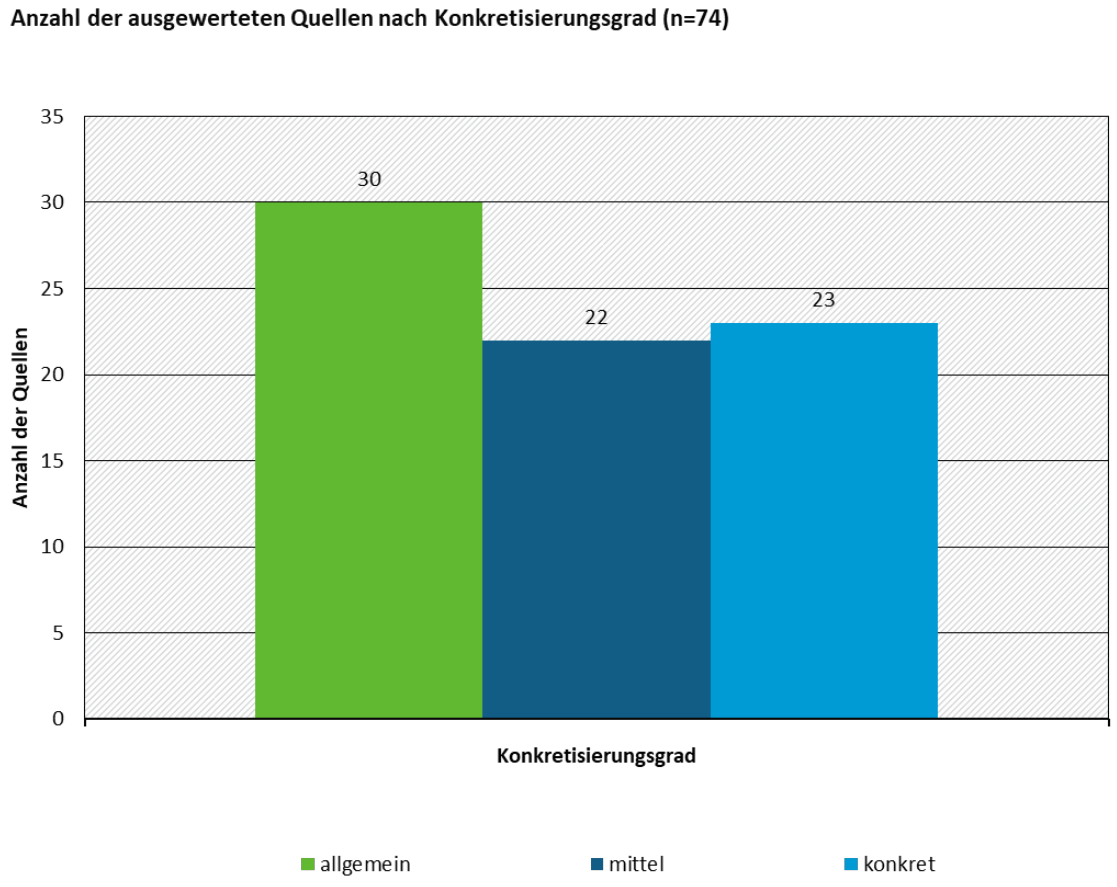
Abbildung 12: Erfassung der Vorschläge nach Grad des Politikwandels



Quelle: Eigene Darstellung, HU Berlin.

Mit dem Merkmal Konkretisierungsgrad haben wir erfasst, ob die Vorschläge Aussagen zur Architektur oder Ausrichtung der GAP treffen (allgemein), spezifische Instrumente nennen (mittel) oder die Ausgestaltung der Instrumente formulieren (konkret). Abbildung 13 fasst diese Auswertungsergebnisse zusammen. Dieser Auswertungsschritt dient der Identifikation der Vorschläge, die im weiteren Verlauf mit in die Konsolidierung und Bewertung eingehen (vgl. Kapitel 5.2 und Kapitel 5.3). 45 Publikationen weisen einen Konkretisierungsgrad von mittel oder konkret auf.

Abbildung 13: Erfassung der Vorschläge nach Konkretisierungsgrad



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Insgesamt zeigen diese ersten Überblicksergebnisse, dass die Debatte zur Ausgestaltung der GAP nach 2020 breit und kontrovers geführt wird. Eine große Bandbreite von Akteursgruppen hat sich mit mehr oder weniger konkreten Vorschlägen beteiligt. Während die Mehrzahl der Vorschläge agrarökologischen Aspekten einen wichtigen Stellenwert einräumt, besteht in dieser Frage erkennbar kein Konsens. Noch größer ist die Mehrheit der Vorschläge, die der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 eher ablehnend oder ablehnend gegenübersteht, doch gibt es auch in dieser Frage durchaus andere Stimmen. Im Hinblick auf den gewünschten Grad des Politikwandels sind in unserem Textkorpus alle Positionen vom Plädoyer für Beibehaltung des Status Quo bis hin zu zahlreichen Vorschlägen für einen Paradigmenwechsel in der GAP umfassend vertreten. Immerhin 22 der erfassten Publikationen enthalten sehr konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung der GAP nach 2020.

3.2.2 Konsolidierung der Vorschläge

Im Analyseschritt 2 erfolgte die Konsolidierung der von uns erfassten Vorschläge, um sie in einem einheitlichen Schema darzustellen und vergleichbar zu machen. Dafür wurden die 44 Publikationen ausgewählt, die spezifische Instrumente nennen und/oder die Ausgestaltung einzelner Instrumente beschreiben (Konkretisierungsgrad: mittel und konkret). Zusätzlich wurde die Liste um solche Publikationen bereinigt, die lediglich Wiederholungen von bereits an anderer Stelle

Veröffentlichtem oder Anwendungsbeispiele von bereits zuvor publizierten Vorschlägen darstellen.[50]

Zunächst wurden alle Veröffentlichungen hinsichtlich der darin enthaltenen Instrumente untersucht. Die Konsolidierungssystematik dieses ersten Schrittes orientiert sich an den Instrumenten, die in den Legislativvorschlägen enthalten sind. Aufbauend auf der Kategorisierung wurden die in den ausgewerteten Vorschlägen enthaltenen Instrumente zu Bausteinen zusammengestellt. Jeder unserer Bausteine ist damit eine Synthese von Vorschlägen, die Varianten desselben Politik-Instruments darstellen. Bausteine, die in unserem Textkorpus regelmäßig zusammen vorgeschlagen werden, wurden anschließend zu Paketen zusammengefasst. Komplexere Gesamtvorschläge wurden als Gesamtarchitektur erfasst. Im Folgenden werden die identifizierten Bausteine, Pakete und Gesamtarchitekturen vorgestellt.[51]

3.2.2.1 Bausteine

Analog zur Bewertung der Instrumente der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 liegt auch hier der Fokus auf solchen Bausteinen, die explizit zur Minderung der negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt vorgeschlagen werden. Ähnliche Instrumentenvorschläge wurden zusammengefasst, sofern sie sich in der Anwendungsbreite und Wirkungsweise stark ähneln. Insgesamt ließen sich in den Vorschlägen für eine GAP nach 2020 sechs solcher Bausteine ausmachen. Diese umfassen:

- Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen,
- Baustein B: Auflagenbindung (Cross Compliance Mechanismus),
- Baustein C: Verknüpfung flächenbezogener Direktzahlungen mit „green outcomes“,
- Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen,
- Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation,
- Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards.

Diese sechs Bausteine enthalten die drei Arten von Zahlungen im Rahmen der GAP (Zahlung ohne Gegenleistung, Zahlung mit Gegenleistung und Investitionen) sowie den bereits etablierten Baustein der Auflagenbindung (Verknüpfung der gegenleistungslosen Zahlung an die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards) und gesetzliche Mindeststandards.

Anschließend wurden für jeden Baustein Cluster gebildet, welche die Ausprägung des Bausteins anzeigen. Im Folgenden werden die sechs Bausteine mit den identifizierten Clustern überblickartig dargestellt.

3.2.2.1.1 Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen

Den ersten Baustein in den Vorschlägen bilden flächengebundene Direktzahlungen. Auch wenn es sich hierbei um einen Baustein handelt, der vorrangig das Einkommensziel und nicht die umweltpolitischen Ziele der GAP adressiert, stellt der Umgang mit ihnen erkennbar die wichtigste Weichenstellung für die Weiterentwicklung der GAP dar und wird in nahezu allen Vorschlägen zumindest thematisiert. Die Auswertung der Publikationen ergab eine Unterscheidung von vier

[50] So ist bspw. Jasper (2017) eine zusammenfassende Darstellung der AbL-Vorschläge (AbL 2018) und wird aus diesem Grund in Arbeitsmappe 2 des CCAP-Tools nicht weiter aufgeführt.

[51] Tabelle 47 im Anhang A.2 gibt einen Überblick über die konsolidierten Vorschläge auf der Ebene von Instrumenten, Instrumenten-Paketen und Gesamtarchitekturen.

verschiedenen Clustern. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Cluster und die entsprechenden Quellen.

Tabelle 6: Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen

Cluster	Quellen
Beibehalten	Europäische Kommission (2018a); DBV (2018a, 2018b; 2019); EWSA (2018); Copa-Cogeca (2018)
Reduzieren	Mahé, L. und Bureau, J-C. (2016); Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)
Auslaufen lassen	De Schutter et al. (2019); Feindt et al. (2019); Fresco und Poppe (2016); WBAE (2018; 2019); Buckwell et al. (2017); Dierking/Neumann (2016); Benning/Reichert (2016); Verbände-Plattform (2017); AbL (2018); SPD Bundestagsfraktion (2019); Thomas (2016); Heinemann und Weiss (2018)
Abschaffen	KLU (2019)

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Der erste Cluster von Vorschlägen sieht vor, die flächenbezogenen Direktzahlungen in unveränderter oder leicht modifizierter Form beizubehalten. Typischerweise wird hier argumentiert, dass die Direktzahlungen das wichtigste Instrument zur Absicherung der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber Markt- und Wetterrisiken sind zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen und als Ausgleich für die höheren EU-Standards im Vergleich zum Weltmarkt notwendig und aus Fairnessgesichtspunkten geboten sind (COPA-COGECA, 2018a, S. 8; DBV, 2018a, S. 2). Eine wichtige Rolle spielt dabei die Diskussion um eine obligatorisch degressive Ausgestaltung und Kappung der Direktzahlungen[52] (vgl. dazu auch: Birkenstock & Röder, 2018, S. 25).

Der zweite Cluster besteht aus Vorschlägen, die für eine Reduzierung der Direktzahlungen plädieren. Diese Option sieht eine Verringerung der Mittel für die flächenbezogenen Direktzahlungen vor. Insbesondere wird hier eine Flankierung mit Risikomanagementinstrumenten vorgeschlagen (vgl. z.B. Mahé & Bureau, 2016, S. 179f.). Z.T. werden konkrete Prämienhöhen genannt. Im Vorschlag des Landwirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern werden 100 €/ha als „Ausdruck der Anerkennung der durch europäische Rahmenbedingungen gegebenen höheren sozialen und ökologischen Standards gegenüber dem Weltmarkt“ vorgeschlagen (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V, 2017, S. 13f.)

Die Texte im dritten Cluster schlagen vor, die flächenbezogenen Direktzahlungen auslaufen zu lassen, der vierte Cluster plädiert für ihre unmittelbare Abschaffung. Die Vorschläge, die diesen beiden Clustern zugeordnet werden, teilen die grundsätzliche Auffassung, dass der Erhalt von Fördergeldern nach dem Prinzip „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ an die Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen gebunden werden soll und die Auszahlung nach Fläche grundsätzlich eingestellt werden soll. Die unterschiedlichen Modelle, mit denen die an diesem Prinzip ausgerichtete Honorierung ausgestaltet werden sollen, werden in Kapitel 5.2.1.3 näher beschrieben. Die Vorschläge im dritten Cluster plädieren dabei für ein schrittweises Auslaufen unter Berücksichtigung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe und unter Vermeidung von Verwerfungen auf

[52] In den Legislativvorschlägen wird wie auch zur letzten Reform eine degressive Vergabe der Fördermittel ab einer Direktzahlungshöhe von 60.000 € vorgeschlagen. Darüber hinaus sollen die Direktzahlungen ab einem Betrag von 100.000 € gekappt werden.

den Faktormärkten. Im Einzelnen unterscheiden sie sich in den Zeithorizonten des Auslaufens und den Vorstellungen über die alternativen Verwendungen der freiwerdenden Finanzmittel.

3.2.2.1.2 Baustein B: Auflagenbindung der Agrarzahlungen

Den zweiten Baustein bilden unterschiedliche Formen der Auflagenbindung der Agrarzahlungen. Diese Auflagenbindung erfolgt in der Förderperiode 2014 bis 2020 im Rahmen der Cross Compliance-Vorschriften (vgl. Kapitel 4.2.2). Bei der Auswertung der Vorschläge für die GAP nach 2020 konnten drei Cluster für den Baustein der Auflagenbindung identifiziert werden, die in Tabelle 7 überblickartig mit den entsprechenden Quellen dargestellt sind.

Tabelle 7: Baustein B: Auflagenbindung der Agrarzahlungen

Cluster	Quellen
Beibehalten	DBV (2018b; 2019)
Ausweiten	Europäische Kommission (2018a); De Schutter, O. et al. (2019); SPD Bundestagsfraktion (2019); Hart und Bas-Defossez (2018); Verbände-Plattform (2018)
Abschaffen und Überführen ins Ordnungs- oder Fachrecht	Feindt et al. (2019); Buckwell et al. (2017); WBAE (2018; 2019)

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In den Publikationen im ersten Cluster wird vorgeschlagen, das gegenwärtige Modell der Auflagenbindung in Form der Cross Compliance-Vorschriften (13 GAB- und sieben GLÖZ-Vorschriften) beizubehalten und keine weiteren Auflagen einzubeziehen. In seiner Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission betont der DBV, dass eine Ausweitung der Auflagenbindung hin zu einer „Super Cross Compliance“ bei gleichzeitiger Kürzung des EU-Agrarbudgets zu einem Verlust der Einkommenswirkung innerhalb der 1. Säule führe und den Spielraum für zusätzliche AUKM innerhalb der 2. Säule nehme (DBV, 2018b).

Den zweiten Cluster bilden Publikationen, die, wie z.B. die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission, für ein Ausweiten der Auflagenbindung optieren. So umfasst die von der Kommission vorgesehene „neue Konditionalität“ die Cross Compliance-Vorschriften, die Anforderungen des bisherigen Greening sowie weitere Anforderungen). Ein entscheidender Diskussionspunkt ist hierbei die Frage, ob und inwieweit kleine Betriebe von der Konditionalität betroffen sein sollten.[53] Mehrere Vorschläge enthalten konkrete Ausgestaltungsoptionen für einzelne Auflagen. Bspw. wird im Papier der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag für ein Vorhalten von mindestens 7 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche als ÖVF als Auflage für den Erhalt der Basisprämie plädiert (SPD-Bundestagsfraktion, 2019, S. 5f.).

Im dritten Cluster finden sich Publikationen, die für das Auslaufen oder die Abschaffung der flächenbezogenen Direktzahlungen plädieren und daher vorschlagen, dass die bisher an den Erhalt der Direktzahlungen geknüpften Anforderungen als gesetzliche Mindeststandards in das Ordnungs- und Fachrecht überführt werden. So schlägt bspw. der Wissenschaftliche Beirat vor, die einzelbetrieblichen Konditionalitätsanforderungen zu minimieren und ausgewählte förderrechtliche Standards (GLÖZ) im Ordnungsrecht zu verankern sowie gut ausgestattete AUKM und Eco-Schemes zu programmieren (WBAE, 2019, S. 83f.). Es ist darauf hinzuweisen, dass hier nur solche Quellen aufgeführt sind, die die Auflagenbindung explizit benennen. Bei einigen Vorschlägen

[53] Vgl. hierfür den Fortschrittsbericht, den die rumänische Ratspräsidentschaft zum aktuellen Stand der GAP-Reform anlässlich der Übergabe der Ratspräsidentschaft an Finnland vorgelegt hat: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10008-2019-INIT/de/pdf.

ist davon auszugehen, dass der Cross Compliance-Mechanismus aufgrund alternativer Fördermodelle nicht mehr vorgesehen ist (vgl. z.B. Oppermann et al. 2016; Dierking/Neumann et al. 2016), diese werden hier jedoch nicht aufgeführt.

3.2.2.1.3 Baustein C: Verknüpfung von flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“

In den ausgewerteten Vorschlägen für die GAP nach 2020 finden sich eine Reihe von Möglichkeiten, die im Sinne des Prinzips „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ den Erhalt flächenbezogener Direktzahlung an „green outcomes“ knüpfen wollen. Diese Überlegungen sind im dritten Baustein zusammengefasst. Tabelle 8 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die unterschiedlichen Optionen, die flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ zu verknüpfen, die wir in unserem Textkorpus identifizieren konnten.

Um die Vielzahl der Optionen zu veranschaulichen, bedienen wir uns einer Metapher aus dem Gastronomiebereich.[54] Analog zur Speiseauswahl in einem Restaurant unterscheiden wir zwischen „Menü-Modellen“ und „À la carte-Modellen“. „Menü-Modelle“ sehen – angelehnt an die in einem Mittagsmenü von der Küchenchefin vorgegebene Kombination von Speisen – fixe Maßnahmensätze vor, welche die Adressaten nur als Paket auswählen können. Es besteht die Möglichkeit, lediglich einen einzigen fixen Maßnahmensatz anzubieten („Menü-Modell“ mit einem Menü), wie dies etwa im derzeitigen Greening der Fall ist.[55] Darüber hinaus können auch mehrere fixe Maßnahmensätze („Menü-Modell“ mit mindestens zwei Menüs zur Auswahl) angeboten werden.

„À la carte-Modelle“ hingegen bieten die Möglichkeit – analog zur freien Kombination von Speisen aus der gesamten Speisekarte – flexibel diejenigen Maßnahmen auszuwählen, die für den jeweiligen Betrieb passen. Die unterschiedlichen Punktemodelle (Feindt et al. 2019; Oppermann et al. 2016; Dierking/Neumann 2016) entsprechen in ihrer Funktionsweise den „À la carte-Modellen“. Dabei bestehen wiederum unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten, die sich in Weiterführung der Analogie aus der Gastronomie als Modelle mit oder ohne „Mindestverzehr“ verstehen lassen. Bei entsprechender Nachfrage kann eine Restaurantleiterin durch Festlegung eines Mindestverzehrs (oder eines Mindestbestellwerts) sicherstellen, dass ihre Gäste mindestens eine bestimmte Menge an Speisen konsumieren (oder zumindest erwerben). Übertragen auf die Verknüpfung von flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ entspricht dem „À la carte-Modell mit Mindestverzehr“ ein Punktemodell, bei dem die Prämienzahlung erst ab dem Erreichen einer Mindestpunktzahl erfolgt. Bei den „À la carte-Modellen ohne Mindestverzehr“ wird eine fixe Prämie für jede Maßnahme gewährt.

Eine weitere Variante der Punktemodelle sieht vor, dass die Prämienhöhe in Abhängigkeit von der erreichten Punktzahl des Betriebes und der erreichten Punktzahl aller Betriebe festgesetzt wird (Punktemodell als Marktmodell). Dies entspricht einem Restaurant, in die Restaurantleiterin die Preise für ihre à la carte-Speisen nach Knappheitspreisen bestimmen.

Daneben gibt es (jenseits der Restaurantanalogie) den Vorschlag, die Auszahlung flächengebundener Direktzahlungen mit der sogenannten Landschaftsvielfaltsprämie an den Erhalt von Landschaftselementen zu knüpfen. In Tabelle 8 sind nur die Quellen aufgeführt, die explizit eines der genannten Modelle vorschlagen.

[54] In seiner jüngsten Stellungnahme zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimapolitik nimmt der WBAE mit Blick auf die Ausgestaltungsoptionen der Eco Schemes eine ähnliche Einteilung vor und unterscheidet seinerseits zwischen: a) Greening-Modell, b) Modifiziertes Greening-Modell, c) Ökopunkte-Modell mit Auslöseschwelle und/oder Obergrenze, d) Ökopunkte-Modell ohne Schwellen, e) AUK II-Modell (WBAE, 2019, SS. 64-71).

[55] Auch beim Greening der Förderperiode 2014 bis 2020 ist bei der Bereitstellung der ÖVF eine Auswahl möglich.

Besondere Aufmerksamkeit erfährt seit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge der Europäischen Union die Diskussion möglicher Ausgestaltungen der „Eco Schemes" (Öko-Regelungen). Diese Diskussion spiegelt sich auch in einigen der ausgewerteten Vorschläge wider (vgl. z.B. Beckmann & Metzner, 2019; Meredith & Hart, 2019; Rainer Oppermann & Schraml, 2019; SPD-Bundestagsfraktion, 2019; Verbände-Plattform, 2019; WBAE, 2019, SS. 61-74). Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Instrument der Eco-Schemes können in Zukunft Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der 1. Säule programmiert werden und einen Teil der Einkommensstützung an die Erbringung von freiwilligen einjährigen Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz zu knüpfen.[56] Stark umstritten sind derzeit sowohl die finanzielle Ausstattung der Eco Schemes als auch die Art der enthaltenen Maßnahmen und die Konfiguration der Wahlmöglichkeiten für die Betriebe.

Aufgrund der bisher fehlenden Konkretisierung in den Verordnungsentwürfen könnte es möglich sein, dieses neue Instrument sowohl als „Menü"-Modell oder auch als „À-la-carte"-Modell umzusetzen (vgl. dazu auch WBAE, 2019, SS. 64, Tabelle 4). Bislang ist gem. Art. 28 lediglich vorgesehen, dass die Unterstützung für Landwirtinnen und Landwirte aus Mitteln der 1. Säule (ohne Ko-Finanzierung) in Form einer jährlichen Zahlung je förderfähiger Hektarfläche gewährt wird (Europäische Kommission, 2018). Besonderes Augenmerk wird in der Diskussion insbesondere drei Aspekten zuteil. Erstens geht es um die Frage, ob die Mitgliedstaaten, wie von der Kommission vorgesehen, verpflichtet werden sollen, Eco Schemes als Interventionskategorie in ihre nationalen GAP-Strategiepläne aufzunehmen. Zweitens wird der Umweltnutzen des Instruments maßgeblich davon abhängen, welche Maßnahmen angeboten – und schließlich auch von den Landwirtinnen und Landwirten umgesetzt werden, was wiederum von der Höhe der Zahlungen im Verhältnis zu den Opportunitätskosten der Maßnahmen abhängt. Einige Publikationen enthalten Vorschläge für mögliche Maßnahmen (Beckmann & Metzner, 2019, S. 9f.; Rainer Oppermann & Schraml, 2019, S. 30; Verbände-Plattform, 2019, S. 3f.; WBAE, 2019, S. 88f.).[57] Drittens ist vor dem Hintergrund eines voraussichtlich sinkenden Agrarbudgets (mit überproportionalen Kürzungen in der 2. Säule) entscheidend, mit welchen finanziellen Mitteln die Eco Schemes ausgestattet werden. Die Verbände-Plattform schlägt vor, dass 30 % der Fördermittel der 1. Säule zu Beginn der Förderperiode als Mindestfinanzausstattung veranschlagt werden und der Prozentsatz danach jährlich erhöht wird. Auch aus Sicht des WBAE sind zu Beginn der neuen Förderperiode mindestens 30 % des gesamten GAP-Budget für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu reservieren und ebenfalls sukzessive zu erhöhen. Allerdings ist es von geringer Bedeutung, so der WBAE, ob diese Mittel zur Finanzierung ambitionierter Eco Schemes im Rahmen der 1. Säule oder zur Finanzierung von AUKM durch Verlagerung in die 2. Säule zur Verfügung gestellt werden (WBAE, 2019, S. 89). Zudem sollten die Prämien für ambitionierte Eco

[56] Die Einjährigkeit bei den Eco Schemes bezieht sich auf die Finanzierung (einjährige Auszahlung der Prämie) und nicht auf den Charakter der Maßnahme (WBAE, 2019, S. 73). Dementsprechend können potentielle Maßnahmen im Rahmen der Eco Schemes mehrjährig umgesetzt werden, müssen allerdings jährlich neu (Stichtag 15. Mai) beantragt werden. Der einjährige Verpflichtungszeitraum erhöht die unternehmerische Flexibilität und kann sich positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken. Allerdings ist die Möglichkeit des jährlichen Ausstiegs bei der Auswahl der im Rahmen der Eco Schemes angebotenen Maßnahmen zu bedenken, wenn sie auf die langfristige Sicherung von Umweltschutzgütern, z.B. der Biodiversitätsschutz, abzielen.

[57] Die Verbände-Plattform (2019) schlägt z.B. vor: Extensive Grünlandnutzung, extensiver Ackerbau, Anbau von Leguminosen ohne Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, extensive Weidetierhaltung, Anlage von Ackerbrachen, Anlage von Blüh- und Nützlingsstreifen, Anlage von Lichtäckern und Getreideanbau in weiter Reihe mit blühender Untersaat, Bewirtschaftung von Streuobstwiesen, hoher Anteil von Landschaftselementen, hoher Anteil von Dauergrünland unter Beweidung, hohe Kulturartenvielfalt. Oppermann et al. (2019) schlagen folgende Maßnahmen vor: Ackerbrachen, mehrjährige Blühflächen/Blühstreifen, Lichtäcker/Getreideanbau in weiter blühender Untersaat, extensive Wiesen oder Weiden, Streuobstwiesen, naturnahe Rebgassenbegrünung im Weinbau, Streuobstwiesen/Streuobstbestände für Obstbaubetrieb. In der Stellungnahme des WBAE (2019) wird betont, dass der Bund im Rahmen der Eco Schemes Maßnahmen programmieren sollte, die budesweit von Interesse sind und wo der Bund entsprecende Ziele (bspw. in der Nationalen Biodiversitätsstrategie) formuliert hat: Ökolandbau, Streifenmaßnahmen im Ackerbau und auf Grünland, vielfältige Fruchtfolgen inkl. Leguminosen, extensive Grünlandbewirtschaftun, Weideprämien.

Schemes von der Kappung und Degression, wie sie gem. Art 15 der Legislativvorschläge vorgesehen ist, ausgenommen werden (Verbände-Plattform, 2019, S. 2; WBAE, 2019, S. 89).

Entscheidend für die Bewertung der neuen Eco Schemes wird schließlich die Abstimmung und Abgrenzung[58] mit den anderen Instrumenten der „grünen Architektur“ aus 1. und 2. Säule (nach unten: Konditionalität und nach oben: AUKM) sein, die erstmalig im Rahmen der GAP-Strategiepläne gemeinsam programmiert werden sollen. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten zur Abgrenzung von Eco Schemes und AUKM: a) die parallele Programmierung von Eco Schemes und AUKM ohne wesentliche Wechselwirkung, b) die Programmierung der AUKM (dunkelgrüne Maßnahmen) als Aufwertung der Eco Schemes (Eingangsstufe und Voraussetzung) mit maximaler Wechselwirkung und c) eine Kombination der beiden genannten Modelle (WBAE, 2019, S. 71f.).

Tabelle 8: Baustein C: Verknüpfung von flächenbezogene Direktzahlungen mit "green outcomes"

Cluster	Erläuterung	Quellen
„Menü"-Modell mit einem Menü	Fixer Maßnahmensatz	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)
„Menü"-Modell mit mindestens zwei Menüs	Mindestens zwei fixe Maßnahmensätze zur Auswahl	Ministerium für Landwirtschaft M-V (2017)
„À-la-carte"-Modell mit „Mindestverzehr“	Flexible Maßnahmenauswahl, fixe Prämien-zahlung bei Erreichen einer Mindestpunktzahl	Feindt et al. (2019); Buckwell et al. (2017); WBAE (2018, 2019)
„Á-la-carte"-Modell mit „Mindestverzehr“ und Knappheitspreisen	Flexible Maßnahmenauswahl, Prämienzahlung bei Erreichen einer Mindestpunktzahl, Wahl zusätzlicher Maßnahmen möglich, (Marktmodell mit Mindestschwelle)	Feindt et al. (2019a); Matthews (2016); Feindt et al. (2018); Plattform Verbände (2019)
„Á-la-carte"-Modell ohne „Mindestverzehr“	Flexible Maßnahmenauswahl, fixe Prämienzahlung für jede Maßnahme, Obergrenze je ha	Oppermann et al. (2016); De Schutter et al. (2019); Feindt et al. (2018); Beckmann und Metzner (2019); Dierking et al. (2017); BÖLW (2017) Verbände-Plattform (2019)
„A-la-carte"-Modell ohne „Mindestverzehr“ mit Knappheitspreisen	Flexible Maßnahmenauswahl, Prämienzahlung für jede Maßnahme, Prämienhöhe in Abhängigkeit von der gewichteten Anzahl der Maßnahmen des Betriebs / Anzahl der gewichteten Maßnahmen aller Betriebe (Marktmodell ohne Mindestschwelle)	Feindt et al. (2018); Beckmann und Metzner (2019); Dierking et al. (2017); AbL (2018); Plattform Verbände (2019)

[58] Die Abgrenzung ist nicht nur aus natur- und umweltschutzfachlicher Sicht von großer Bedeutung, sondern spielt auch aus verwaltungstechnischer Sicht eine wichtige Rolle. Grundsätzlich sollten inhaltliche Überschneidungen zwischen Eco Schemes und AUKM vermieden werden, um den Tatbestand der Doppelförderung nicht zu erfüllen, was aufwendige Korrekturen von Zahlungshöhen erforderlich machen kann (WBAE, 2019, S. 71).

Cluster	Erläuterung	Quellen
Landschaftsvielfaltsprämie		Feindt et al. (2019)

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

3.2.2.1.4 Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Den vierten Baustein in den Vorschlägen zur Ausgestaltung der GAP nach 2020 bilden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Die AUKM als Kompensationszahlungen für umweltorientierte Formen der Landbewirtschaftung werden in den ausgewerteten Vorschlägen vorgeschlagen, um positive finanzielle Anreize zur Verbesserung der Umweltwirkungen der Landwirtschaft zu schaffen. In vielen Vorschlägen wird die Förderung des Ökolandbaus unter diesen Baustein subsumiert (vgl. z.B. AbL, 2018, S. 3; Rainer Oppermann et al., 2016, S. 29). Bei der Auswertung konnten zwei Cluster identifiziert werden, die Tabelle 9 überblickartig mit den entsprechenden Quellen dargestellt sind.

Tabelle 9: Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Cluster	Quellen
Beibehalten	Europäische Kommission (2018a); Oppermann et al. (2016); AbL (2018); BDM (2017); DBV (2018a, b, 2019); Copa-Cogeca (2018); Buckwell et al. (2017); Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017); SPD Bundestagsfraktion (2019)
Modifizieren: Konzentration auf spezifische Problemlagen	Feindt et al. (2019); Fresco und Poppe (2016); Matthews (2016); WBAE (2018); European Environmental Bureau (2017); Dierking und Neumann (2016); BÖLW et al. (2016)

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

Auf der einen Seite existieren Vorschläge, das existierende System der AUKM beizubehalten. Allerdings ist daraufhin zu weisen, dass die Mitgliedstaaten respektive Bundesländer schon in der Förderperiode 2014 bis 2020 erhebliche Spielräume bei der Programmierung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen der AUKM haben. Die Diskussion um eine Mindestbudgetierung, das sogenannte „ring-fencing“, spielt hierbei eine wichtige Rolle. So wird beispielsweise im Verbändepapier gefordert, die AUKM mit mindestens 50 % der Mittel der 2. Säule auszustatten (BÖLW et al., 2016, S. 6). Einige Vorschläge enthalten zudem konkrete Maßnahmen, die im Rahmen der AUKM gefördert werden sollen (z.B.Deppermann, 2016, S. 29).

Auf der anderen Seite werden unterschiedliche Vorschläge zur Verbesserung des Policy-Designs der AUKM gemacht. Insbesondere die Konzentration auf spezifische Problemlagen und/oder Flächenkulissen wird vielfach vorgeschlagen, um die Zielgenauigkeit (räumliche Skalierung) und damit die Effektivität und Effizienz der AUKM zu erhöhen. Darüber hinaus wird die Entwicklung und Umsetzung kollektiver Ansätze im Rahmen der AUKM als Element zur Verbesserung ihrer ökologischen Wirksamkeit angeführt (WBAE, 2018, S. 74). In Abbildung 18 sind nur die Quellen aufgeführt, die explizit für das Beibehalten oder Modifizieren plädieren. In vielen anderen Vorschlägen werden AUKM als Baustein der GAP nach 2020 genannt, allerdings ohne konkrete Aussagen zur Entwicklungsrichtung zu treffen, sodass sie keinem Cluster zugeordnet werden konnten (vgl. z.B. Agrarministerkonferenz, 2017; BÖLW, 2017).

3.2.2.1.5 Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation

Die Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation lässt sich in den ausgewerteten Vorschlägen als fünfter Baustein für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP identifizieren. Tabelle 10 gibt einen Überblick über die drei Cluster, die wir in der Auswertung identifiziert haben. Insgesamt lehnen sich die vorgeschlagenen Ausgestaltungsmöglichkeiten in diesem Baustein stark an die existierenden Instrumente LEADER und EIP-Agri an, deren Beibehaltung, ggf. mit besserer finanzieller Ausstattung und vorgegebener Mindestbudgetierung, häufig genannt wird. Darüber hinaus wird aber auch die Einrichtung eines umfassenderen Kooperationsprogramms vorgeschlagen, mit dem regionale Kooperationen für innovative Ansätze im integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagement entwickelt und umgesetzt werden sollen.

Tabelle 10: Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation

Cluster	Quellen
Beibehalten LEADER	Europäische Kommission (2018a); De Schutter et al. (2019); WBAE (2018); Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017); Hart und Bas-Defossez (2018); Copa-Cogeca (2018); De Schutter et al. (2018); Mathew (2016); European Environmental Bureau (2017)
Beibehalten EIP-Agri	Europäische Kommission (2018a); De Schutter et al. (2019); WBAE (2018); Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017); Copa-Cogeca (2018)
Kooperationsprogramm Natur und Landwirtschaft	Feindt et al. (2019); Isermeyer, F. (2016); Feindt et al. (2018)

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.2.1.6 Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards

Den sechsten Baustein, den wir in den ausgewerteten Vorschlägen für die GAP nach 2020 identifizieren konnten, bilden die gesetzlichen Mindeststandards im Ordnungs- und Fachrecht. Bei der Auswertung konnten dabei zwei Cluster unterschieden werden, die in Tabelle 11 überblickartig mit den entsprechenden Quellen dargestellt sind.

Auf der einen Seite wird für die Beibehaltung des gegenwärtig geltenden Ordnungs- und Fachrechts plädiert. Aus Sicht von Copa-Cogeca ist ein Anheben der gesetzlichen Mindeststandards bei gleichzeitigem Absinken des Beihilfeniveaus nicht akzeptabel (COPA-COGECA, 2018b, S. 8).

Auf der anderen Seite plädieren viele Publikationen für die Anhebung bestimmter gesetzlicher Mindeststandards oder für die Ausweitung der Tatbestände im Ordnungs- und Fachrecht. Insbesondere gehen Vorschläge, die flächenbezogenen Direktzahlungen auslaufen zu lassen oder unmittelbar abzuschaffen, zumeist mit der Empfehlung einher, die heute im Cross Compliance-Mechanismus enthaltenen Anforderungen als gesetzliche Mindeststandards im Fach- und Ordnungsrecht zu verankern (vgl. z.B. KLU, 2019, S. 8; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2017, S. 4; WBAE, 2018, S. 65). Der RNE betont in seiner Stellungnahme, dass eine nachhaltige Agrarpolitik auf ausreichend anspruchsvollen, für alle Akteure in der Produktionskette geltenden und konsequent durchgesetzten Fachrecht aufbauen muss (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2017, S. 4). Unabhängig davon, so der RNE, ob eine Förderung in Anspruch genommen wird, darf kein Betrieb umweltschädlich wirtschaften (ebd.). Die KLU schlägt vor, dass Kommunen die Befugnis

eingeräumt werden müsse, die ökologischen Mindestanforderungen örtlich zu konkretisieren und zu ergänzen (KLU, 2019, S. 8).

In der Tabelle sind nur diejenigen Quellen aufgeführt, die explizit dafür plädieren, die gesetzlichen Mindeststandards beizubehalten oder auszuweiten. Daneben wird in vielen anderen Vorschlägen zur Ausgestaltung der künftigen Agrarpolitik die Relevanz der gesetzlichen Mindeststandards hervorgehoben, jedoch ohne konkrete Aussagen zur Entwicklungsrichtung zu machen (vgl. z.B. BÖLW et al., 2016, S. 5; Buckwell et al., 2017, S. 9; Dierking & Neumann, 2016; European Environmental Bureau, 2017, S. 11; P. Feindt et al., 2018, S. 16f.).

Tabelle 11: Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards

Cluster	Quellen
Beibehalten	Copa-Cogeca (2018)
Ausweiten	De Schutter et al. (2019); Feindt et al. (2019); Isermeyer, F. (2016); Oppermann et al. (2016); WBAE (2018); EEB (2017); RNE (2017); Verbände-Plattform (2017); KLU (2019); Hart/Bas-Defossez (2018)

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.2.2 Pakete

Im Rahmen der Konsolidierung der Vorschläge für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP lassen sich vier Pakete identifizieren. Als Pakete werden Bausteine zusammengefasst, die regelmäßig zusammen vorgeschlagen werden. Die Kombination von Bausteinen im Rahmen der Pakete ähnelt sehr stark den Paketen der Förderperiode 2014 bis 2020. Tabelle 12 fasst die Pakete zusammen. Sie umfassen:

- **Paket 1 – Baustein A + Baustein B**: Paket 1 enthält die Bindung des Erhalts der flächengebundenen Direktzahlungen (Baustein A) an bestimmte Auflagen der Landbewirtschaftung (Baustein B). Dieses Paket entspricht dem derzeitigen Cross Compliance-Mechanismus oder der sogenannten neuen Konditionalität im Legislativvorschlag der Europäischen Kommission.

- **Paket 2 – Baustein A + Baustein B + Baustein C:** Paket 2 kombiniert die Fortführung von flächenbezogenen Direktzahlungen (Baustein A), für deren Erhalt bestimmte Auflagen der Landbewirtschaftung einzuhalten sind (Baustein B), mit weiteren flächenbezogenen Direktzahlungen, die an „green outcomes“, also spezifische Maßnahmen zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz geknüpft sind (Baustein C). Wie oben beschrieben, bestehen verschiedene Möglichkeiten, diese Verknüpfung in Form von „Menü-Modellen“ (wie dem Greening) oder „À la carte-Modellen“ (unterschiedliche Punktemodelle) auszugestalten.

- **Paket 3 – Baustein A + Baustein B + Baustein E**: Paket 3 umfasst die Kombination der Auflagenbindung (Baustein B) flächenbezogener Direktzahlungen mit bestimmten Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation (Baustein E). Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Förderung der Beratung notwendig ist, um sicherzustellen, dass die Anforderungen an die Landbewirtschaftung im Rahmen der Auflagenbindung umgesetzt werden können.

- **Paket 4 – Baustein A + Baustein C + Baustein E:** Anders als Paket 3 setzt Paket 4 auf die Verknüpfung von flächenbezogenen Direktzahlungen mit spezifischen Maßnahmen zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz. Ebenso wie bei Paket 3 soll dann die Förderung von Beratung, Zusammenarbeit, Wissensaustausch und Innovation sicherstellen, dass die Maßnahmen auf den landwirtschaftlichen Betrieben erfolgreich umgesetzt werden können. Im Falle von Wahlmöglichkeiten soll die Beratung zudem dabei helfen, möglichst effektive und effiziente Maßnahmen auszuwählen.

Tabelle 12: Übersicht über Pakete

Paket	Quellen
Baustein A + Baustein B	z.B. Europäische Kommission (2018a); EWSA (2018); Hart/Bas-Defossez (2018);
Baustein A + Baustein B + Baustein C	Europäische Kommission (2018a), Meredith/Hart, (2019); SPD Bundestagsfraktion (2019); DBV (2018a, 2019); Heinemann/Weiss (2018); Hart/Bas-Defossez (2018); Verbände-Plattform (2019); Copa-Cogeca (2018); Feindt et al. (2019); Matthew (2016); Feindt et al. (2018); DBV (2018a, 2019); Beckmann/Metzner (2019); Dierking et al. (2017); De Schutter et al. (2019); WBAE (2019)
Baustein A + Baustein B + Baustein E	Europäische Kommission (2018a); EWSA (2018); Hart/Bas-Defossez (2018); De Schutter et al. (2019); Fresco/Poppe (2016); Mathews (2016); Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017); Benning/Reichert (2016); Verbände-Plattform (2017); DBV (2018a); SPD Bundestagsfraktion (2019); WBAE (2019)
Baustein A + Baustein C + Baustein E	Europäische Kommission (2018a); EWSA (2018); Hart/Bas-Defossez (2018); De Schutter et al. (2019); Feindt et al. (2019); Fresco/Poppe (2016); Mathews (2016); Buckwell et al. (2017); European Environmental Bureau (2017); Rat für Nachhaltige Entwicklung (2017); Dierking/Neumann (2016); SPD Bundestagsfraktion (2019); Verbände-Plattform (2019); DBV (2018b); Oppermann/Schraml (2019); WBAE (2019)

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.2.3 Gesamtarchitekturen

Im Rahmen der hier durchgeführten Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für eine umweltorientierte Weiterentwicklung GAP werden komplexere Gesamtarchitekturen zusätzlich zu den Bausteinen und Paketen, die sie enthalten, separat untersucht. Als Gesamtarchitekturen sind hier solche Vorschläge konsolidiert, die ein gesamtes agrarpolitisches Fördermodell enthalten und nicht nur auf die Ausgestaltung einzelner Instrumente fokussieren. Darüber hinaus wurden nur Vorschläge mit einem hinreichenden Konkretisierungsgrad (mindestens mittel, d.h. Nennung spezifischer Instrumente) und hoher Reichweite (d.h. Abdecken aller landwirtschaftlichen Sektoren) berücksichtigt, die im Rahmen von Analyseschritt 1 untersucht wurden. Auf diese Weise wurden insgesamt 11 Gesamtarchitekturen in unserem Textkorpus identifiziert. Diese umfassen die folgenden Vorschläge:

- Europäische Kommission (2018a),
- De Schutter et al. (2019),
- Feindt et al. (2019),
- Fresco und Poppe (2016),
- Oppermann et al. (2016),
- Matthews (2016)
- Buckwell et al. (2017),
- European Environmental Bureau (2017),
- Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft M-V (2017)
- SPD Bundestagsfraktion (2019) sowie
- Verbände-Plattform (2017).

Tabelle 13 einen Überblick über die erfassten Gesamtarchitekturen und die in ihnen enthaltenen Bausteine. Schon dieser Überblick verdeutlicht, dass hier durchaus unterschiedliche Vorschläge vorliegen. Die elf Vorschläge enthalten neun verschiedene Muster von Bausteine-Kombinationen. Nur einer der sechs Bausteine ist in allen Gesamtarchitekturen enthalten, und zwar die Förderung Forschung, Beratung, Kooperation und Innovation. Auffallend sind die unterschiedlichen Muster bei den Bausteinen A, B und C, welche den künftigen Stellenwert der flächenbezogenen Direktzahlungen betreffen.

Tabelle 13: Übersicht über Gesamtarchitekturen

	Baustein A	Baustein B	Baustein C	Baustein D	Baustein E	Baustein F
Europäische Kommission (2018)	x	x	x	x	x	x
De Schutter et al. (2019)		x			x	x
Feindt et al. (2019)			x	x	x	x
Fresco und Poppe (2016)	x			x	x	
Oppermann et al. (2016)			x	x	x	x
Mathews (2016)			x	x	x	
Buckwell et al. (2017)	x			x	x	x
European Environmental Bureau (2017)					x	x
Verbände-Plattform (2017)	x				x	x
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)	x		x		x	x
SPD Bundestagsfraktion (2019)	x	x	x	x	x	x

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

Die hohe Zahl unterschiedlicher Kombinationen von Bausteinen in den Gesamtarchitekturen korrespondiert der relativ geringen Zahl von Paketen, die in unserer Analyse identifiziert wurden. Die Beobachtung, dass neben der Kommission nur ein weiterer Vorschlag alle Bausteine enthält, korrespondiert der langjährigen Strategie der Kommission, in ihren Legislativvorschlägen eine Synthese der verschiedenen agrarpolitischen Vorstellungen und Diskurse vorzunehmen (Peter H. Feindt, 2017).

Im folgenden Abschnitt werden die verschiedenen Bausteine, Pakete und Gesamtarchitekturen nach den aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Kriterien bewertet.

3.2.3 Bewertung

In Analyseschritt 3 (Assessing) erfolgte die Bewertung der Vorschläge für eine GAP nach 2020 anhand der oben herausgearbeiteten Kriterien: Effektivität, Effizienz, System der Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, Institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz in der Landwirtschaft und Resilienzorientierung (vgl. Kapitel 2.2). Entsprechend der Leistungsbeschreibung liegt der Fokus auf der Bewertung der Bausteine, die in den Vorschlägen identifiziert und herausgelöst wurden.

Zur Bewertung wurde auf Grundlage einer Plausibilitätsbewertung durch Expertenurteile des Projektteams die erwartete Entwicklungsrichtung der Bausteine im Hinblick auf das jeweilige

Kriterium angegeben (Verschlechterung = ↓; leichte Verschlechterung = ↘; keine Veränderung = →; leichte Verbesserung = ↗; Verbesserung = ↑). Die Baseline für erwartete Entwicklungsrichtung stellt jeweils der Cluster „Beibehalten“ dar. Entsprechend wurde für jeden Cluster „Beibehalten“ die erwartete Entwicklungsrichtung „keine Veränderung = →“ eingetragen. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 4 durchgeführten Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen wurden die weiteren erfassten und konsolidierten Vorschläge (Cluster) von einem Mitglied des Projektteams in einem ersten Durchgang in Bezug auf die Kriterien bewertet. In einem projektinternen Workshop am 31.05.2019 wurden diese Ergebnisse im Projektteam überprüft und eingehend diskutiert, um durch einen iterativen Prozess zu einer intersubjektiven Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu gelangen.

Im Folgenden werden hier die Ergebnisse der Bewertung für die einzelnen Bausteine überblickartig präsentiert (Kapitel 3.2.2.1 bis Kapitel 3.2.2.6). Die Bewertungen der Pakete und Gesamtarchitekturen basieren auf dem Zusammenführen der einzelnen Bausteine, die bei der Konsolidierung identifiziert wurden. Die Bewertungen der Gesamtarchitekturen werden in Kapitel 3.2.3.7 zusammengefasst. Die Bewertung der Pakete geht darin auf und wird hier nicht eigens dargestellt.

3.2.3.1 Baustein A: Flächenbezogene Direktzahlungen

In Tabelle 14 sind die Bewertungen der vier Cluster von Vorschlägen (Beibehalten, Reduzieren, Auslaufen, Abschaffen) für die flächenbezogenen Direktzahlungen dargestellt. Die Bewertungen des Clusters „Beibehalten“ entsprechen dem aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Leistungsprofil der flächenbezogenen Direktzahlungen (vgl. Kapitel 2.3.2.1). Das Reduzieren und Auslaufen führt hinsichtlich der Kriterien der Effektivität, Effizienz, System der Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit sowie der institutionellen Anschlussfähigkeit voraussichtlich zu keiner Veränderung, weil lediglich das Budgetvolumen reduziert wird. Eine andere Frage ist, ob das durch eine Reduktion freiwerdende Budget in Verwendungen überführt wird, die hinsichtlich der genannten Kriterien besser abschneiden. Wenn die flächenbezogenen Direktzahlungen vollständig ausgelaufen sind oder abgeschafft werden, entfallen sie aus dem Bewertungsschema. Es ist anzunehmen, dass bei isolierter Betrachtung auf der Instrumentenebene die Akzeptanz bei einer Mehrheit der Landwirtinnen und Landwirte für die Optionen Reduzieren und Auslaufen wie auch für die vollständige Abschaffung geringer ist als für die Beibehaltung der flächenbezogenen Direktzahlungen. Hinsichtlich der Resilienzorientierung der verschiedenen Vorschläge lässt sich konstatieren, dass die ökonomische Robustheit der Agrarsysteme durch das Reduzieren oder Entfallen von Pufferressourcen kurz- bis mittelfristig voraussichtlich abnehmen würde, was durch Anpassungen an den Faktormärkten gemindert würde. Auch ist vorstellbar, dass auf anderem Wege – etwa Versicherungslösungen – die ökonomische Robustheit der Betriebe erhöht werden kann. Weiterhin würde das Reduzieren, Auslaufen oder Abschaffen der flächenbezogenen Direktzahlungen voraussichtlich Anreize vermindern, notwendige Lern- und Anpassungsprozesse hinauszuschieben, so dass die Adaptabilität und Transformabilität weniger bzw. nicht mehr behindert würde. Dies ist jedoch eine Partialbetrachtung. Bei Wegfall der flächenbezogenen Direktzahlungen würden viele Betriebe andere Formen der Unterstützung benötigen, um die notwendigen Anpassungen vornehmen zu können.

Tabelle 14: Bewertung Baustein A

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
Beibehalten	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
Reduzieren	→	→	→	→	→	→	↘	↘	↗	↗
Auslaufen	→	→	→	→	→	→	↘	↘	↗	↗
Abschaffen	n.n	n.n	n.n	n.n	n.n	n.n	↓	↓	↗	↗

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.2 Baustein B: Auflagenbindung

In Tabelle 15 sind die Bewertungen der drei Cluster (Beibehalten, Ausweiten, Überführen ins Ordnungs- und Fachrecht) für die Auflagenbindung dargestellt. Die Bewertungen für den Cluster „Beibehalten“ entsprechen der Bewertung der Cross Compliance-Vorschriften in der wissenschaftlichen Literatur (vgl. Kapitel 2.3.2.2). Eine Ausweitung der Auflagenbindung könnte zu einer leichten Verbesserung mit Blick auf die Kriterien Effektivität, Effizienz und Instrumentation, weil die bedingt vorhandene ökologische Wirksamkeit des gültigen Cross Compliance-Mechanismus auf weitere Tatbestände ausgeweitet würde. Ein Überführen der Auflagenbindung in gesetzliche Mindeststandards des Ordnungs- und Fachrechts könnte einerseits zu einer Erhöhung der Effizienz durch den Wegfall der öffentlichen Gelder, andererseits aber ggf. zu erhöhten Kontrollkosten führen, was sich negativ auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis auswirken würde. Sowohl für die Ausweitung der Auflagenbindung wie für die Überführung ins Ordnungs- und Fachrecht ist eine geringere Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte zu erwarten, weil konstante oder geringere öffentliche Transferzahlungen bei steigenden Anforderungen an die Landbewirtschaftungsmethoden aus deren Sicht eine Verschlechterung darstellen. Mit Blick auf das Kriterium der Resilienzorientierung kann ein Ausweiten der Auflagenbindung auf weitere Tatbestände zu einer leichten Stärkung der ökologischen Robustheit der Agrarsysteme führen, wenn dadurch Beeinträchtigungen der Umweltressourcen aus der Landbewirtschaftung vermindert werden. Die ökonomische Robustheit der Betriebe könnte jedoch vermindert werden, weil die Wirkung der Einkommenstransfers als ökonomische Pufferressource vermindert wird. Die Überführung ins Ordnungs- und Fachrecht stellt lediglich eine Veränderung des rechtlich-administrativen Mechanismus dar. Daher sind keine Auswirkungen auf die Adaptabilität und Transformabilität der Betriebe zu erwarten. Allerdings könnte eine Verschärfung bspw. des Dünge-

rechts in Kombination mit der Förderung von Beratungsleistungen und von ggf. notwendige Investitionen geeignet sein, die Lern- und Anpassungsfähigkeit (Adaptabilität) landwirtschaftlicher Betriebe zu erhöhen.

Tabelle 15: Bewertung Baustein B

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
Beibehalten	→	→	→	→	→	→	→	↗	→	→
Ausweiten	↗	↗	→	→	→	↗	↘	→	→	→
Überführen Ins OR/FR	→	→	→	↗	→	→	↘	→	→	→

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.3 Baustein C: Verknüpfung flächenbezogener Direktzahlungen mit „green outcomes“

In Tabelle 16 sind die Bewertungen der verschiedenen Varianten für die Implementierung von Baustein C dargestellt. Bei der Bewertung der vorgeschlagenen Möglichkeiten der Ausgestaltung der Verknüpfung flächenbezogener Direktzahlungen mit „green outcomes“ wird für das „Menü“-Modell mit einem Menü auf die Auswertung der wissenschaftlichen Literatur für das gegenwärtige Greening zurückgegriffen (vgl. Kapitel 2.3.2.3). Die Veränderung hinsichtlich der ökologischen Wirksamkeit (Effektivität) bei den anderen vorgeschlagenen Ausgestaltungsmöglichkeiten (Punktemodelle mit und ohne Mindestpunktzahl, als Marktmodell) hängt von den angebotenen und umgesetzten Maßnahmen ab und ist daher unklar. Gleiches gilt für das Nutzen-Kosten-Verhältnis in Bezug auf Umweltziele (ökologische Effizienz). Allerdings verbessert sich mit dem Umfang der Wahlmöglichkeiten die Transfereffizienz, die Landwirtinnen und Landwirte die für sie betriebswirtschaftlich günstigeren Maßnahmen auswählen und umsetzen können. Die dynamische Anpassung der Entlohnung je Leistungspunkt in Abhängigkeit von einer nicht gedeckelten Gesamtzahl von Leistungspunkten aller Betriebe („À la carte“-Modelle mit Knappheitspreisen) führt im Allgemeinen zu einer erhöhten Leistungseffizienz der öffentlichen Ausgaben. Mit Blick auf die Instrumentation verbessert sich die Eignung der Instrumentenwahl, weil alle vorgeschlagenen Möglichkeiten die Flexibilität für die Betriebe erhöhen. Daraus abgeleitet ist außerdem eine Erhöhung der Akzeptanz zu erwarten. Bei dynamischer Anpassung der Entlohnung ist allerdings aufgrund der Unsicherheit und erwarteter niedrigerer Prämienhöhen von einer verminderten Akzeptanz auszugehen. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten, die keine Mindestschwelle vorsehen („À la carte“-Modelle ohne „Mindestverzehr“) weisen zudem geringe Einstiegshürden in das Honorierungssystem auf. Hinsichtlich der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit können aus der erhöhten Flexibilität leicht erhöhte Anforderungen an die Kontrolle und Über-

prüfung der Umsetzung resultieren. Dazu könnte die Berechnung der Prämienhöhen einen zusätzlichen administrativen Mechanismus erfordern, v.a. bei den Modellen mit dynamischer Berechnung der Prämien. Hinsichtlich der Resilienzorientierung lassen sich keine Aussagen treffen, weil die Veränderungen von den angebotenen Maßnahmen und den Wahlhandlungen der Betriebe abhängen.

Die genannten Bewertungen zu Baustein C lassen sich auf die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung der Eco Schemes übertragen. Die Legislativvorschläge der Kommission lassen den Spielraum, die Eco Schemes in Form eines der sechs Modelle zu implementieren. Entsprechend ist das neue Instrument der Eco Schemes zum gegenwärtigen Stand der GAP-Verhandlungen ambivalent zu bewerten. Sie bieten einerseits eine neue Möglichkeit Finanzmittel aus der 1. Säule zielgerichtet für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zu mobilisieren, die aktuell in gegenleistungslosen Direktzahlungen gebunden sind. Andererseits können die Mitgliedstaaten auf Grundlage der Legislativvorschläge die GAP-Strategiepläne so flexibel ausgestalten, dass die Eco Schemes wenig zielgerichtet und wenig ambitioniert ausgerichtet werden können. Es besteht die Gefahr, dass sie ähnlich wie die Greening-Vorschriften der vorangegangenen Förderperiode verwässert werden und aus Umweltperspektive zu einem weitestgehend wirkungslosen Politikinstrument werden. Die Bewertung der Effektivität (ökologischen Wirksamkeit) des Instruments ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der in den Legislativvorschlägen gewährten Spielräume nicht möglich. Sie hängt maßgeblich von der finanziellen Ausstattung des neuen Instruments sowie der Ausgestaltung auf Maßnahmenebene im Zusammenspiel und in Abgrenzung zu den anderen Instrumenten der „grünen Architektur“ ab. Mit Blick auf die Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte kann die gewährte unternehmerische Flexibilität (einjährige Fristigkeit des Verpflichtungszeitraums) die Teilnahme- und Umsetzungsbereitschaft an den Maßnahmen (im Gegensatz zum fünf- bis siebenjährigen Verpflichtungszeitraum bei AUKM) erhöhen. Darüber hinaus kann bei der Prämienkalkulation der Eco Schemes eine Anreizkomponente gewährt werden und die Teilnahme kann auf finanzieller Sicht u.U. attraktiver werden. Allerdings sollte die Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco Schemes nicht überbewertet werden, da die Mitgliedstaaten respektive Bundesländer schon heute erheblichen Spielraum bei der Prämienkalkulation der AUKM in der zweiten Säule haben und damit aufgrund regionaler und betrieblicher Bedingungen indirekt eine Anreizkomponente gewährt wird.[59]

Die Bewertung der Landschaftsvielfaltsprämie erfolgte in Form einer Plausibilitätsbewertung und gründet auf den Ergebnissen der laufenden Vertiefungsstudie des ZA-NExUS-Projekts. Es ist anzunehmen, dass die Landschaftsvielfaltsprämie zur Minderung der negativen Wirkungen der Landwirtschaft in Bezug auf die natürliche Ressource Landschaft beiträgt, weil die flächenbezogenen Direktzahlungen durch die räumliche Steuerung auf Flächen mit erhöhter ökologischer Wertigkeit qualifiziert werden. Dadurch können erhöhte Anforderungen an die Erfassung und Kontrolle entstehen (Regelungs- und Vollzugsfähigkeit). Weiterhin könnte – abhängig von der verfügbaren Datengrundlage über Landschaftselemente – eine Weiterentwicklung des Instrumentariums der Erfassung von Landschaftselementen im Rahmen der GLÖZ und der ÖVF notwendig sein (institutionelle Anschlussfähigkeit). Aus den im Mai 2019 abgeschlossenen Befragungen zur Reaktion von Landwirtinnen und Landwirten auf die Landschaftsvielfaltsprämie in der ZA-NExUS II- Vertiefungsstudie geht hervor, dass die Akzeptanz der Förderung aufgrund der hohen ökologischen Wirksamkeit und des gewährten finanziellen Ausgleichs für den hohen Arbeitsaufwand grundsätzlich eher hoch ist, aber stark von der regional sehr unterschiedlichen Ausstattung mit bereits vorhandenen Landschaftselementen abhängt. In Bezug auf die Resilienz-

[59] Vgl. zur „Scheindebatte Anreizkomponente“ WBAE (2019, S. 50).

orientierung kann davon ausgegangen werden, dass die Prämie vor allem die ökonomische Robustheit (konstanter Einkommensstrom für Begünstigte) stärkt. Die Auswirkungen auf die ökonomische Robustheit der einzelnen Betriebe hängt von den Umverteilungswirkungen im Vergleich zu den heutigen flächenbezogenen Direktzahlungen ab, die zumindest teilweise durch eine Landschaftsvielfaltsprämie ersetzt würden. Je nach Höhe der gezahlten Prämien können von einer Landschaftsvielfaltsprämie auch Anreize zur Schaffung von neuen Landschaftselementen ausgehen. Die Betriebe würden dann darin unterstützt, ihre Flächen im Sinne einer erhöhten ökologischen Vielfalt weiterzuentwickeln, was zu einer verbesserten Adaptabilität beitragen könnte. Die ökologische Effektivität und Effizienz hängt dabei jedoch davon ab, welche Art von Landschaftselementen auf welchen Flächen hinzugefügt werden.

Tabelle 16: Bewertung Baustein C

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
„Menü"-Modell mit einem Menü	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
„Menü"-Modell mit mindestens zwei Menüs	?	↗	?	↗	↘	→	↗	?	?	?
„À-la-carte"-Modell mit „Mindestverzehr“	?	↗	?	↗	↘	?	↑	?	?	?
„Á-la-carte"-Modell mit „Mindestverzehr“ und Knappheitspreisen	?	↗	?	↗	↘	?	↑↓	?	?	?
„Á-la-carte"-Modell ohne „Mindestverzehr“	?	↗	?	↗	↘	?	↑	?	?	?
„A-la-carte"-Modell ohne „Mindestverzehr“ mit Knappheitspreisen	?	↗	?	↗	↘	?	↑↓	?	?	?
Landschaftsvielfaltsprämie	↑	↗	↑	↑	↗	→	→	↗	↗	→

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.4 Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

In Tabelle 17 sind die Bewertungen der beiden Cluster (Beibehalten und Modifizieren) für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen dargestellt. Die Bewertung des Clusters „Beibehalten“ basiert auf der oben dargestellten Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zu AUKM (vgl. Kapitel 2.3.2.4). Wie auch bei der Ausgestaltung der Eco Schemes gilt für die AUKM, dass die Legislativvorschläge der Kommission einen großen Spielraum bei der Höhe des Umweltambitionsniveaus lassen. Eine Konzentration auf spezifische Problemlagen, d.h. die Definition der Maßnahmen auf

räumlicher Ebene, kann geeignet sein, die Zielgenauigkeit und damit die ökologische Wirksamkeit (Effektivität) und das Nutzen-Kosten-Verhältnis (Effizienz) der AUKM zu erhöhen. Eine regionale Programmierung und räumliche Skalierung könnte außerdem die Eignung des Instrumentes (Instrumentation) sowie die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit leicht verbessern, wenn das Zahlungsschema auf die Heterogenität der Landschaftstypen und Zahlungsempfänger angepasst würde. Eine strukturelle Herausforderung stellt allerdings weiterhin die Nichtübereinstimmung räumlicher und administrativer Skalen dar (institutionelle Anschlussfähigkeit). Mit Blick auf die Resilienzorientierung kann die Konzentration auf spezifische Problemlagen dazu beitragen, die ökologische Robustheit von Agrarsystemen zu erhöhen. Auf diese Weise kann auch die Adaptabilität und sogar die Transformabilität von Betrieben in den Zielkulissen erhöht werden, wenn zusätzliche Mittel für anspruchsvolle Veränderungsprozesse bereitgestellt werden.

Tabelle 17: Bewertung Baustein D

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
Beibehalten	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
Modifizieren: Konzentration auf spezifische Problemlagen	↗	↗	→	↗	↗	→	→	↑	↗→	↗

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.5 Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation

In Tabelle 18 sind die Bewertungen von Baustein E dargestellt. Die Bewertungen der Cluster „Beibehalten“ von LEADER und EIP-Agri gründen auf den Auswertungen der wissenschaftlichen Literatur zu den beiden Instrumenten (vgl. Kapitel 2.3.2.6 und 2.3.2.7). Die Bewertungen der Implementierung eines umfassenderen Kooperationsprogrammes wie bspw. im ZA-NExUS-Projekt vorgeschlagen erfolgt in Form einer Plausibilitätsbewertung des Projektteams sowie den Ergebnissen der im Rahmen der Vertiefungsstudie zum ZA-NExUS-Projekt durchgeführten Interviews. Sowohl die Effektivität (vorgegebene Umweltzielsetzung) als auch die Effizienz (Erhöhung der Zielgenauigkeit durch Definition auf räumlicher Ebene) werden als eher hoch bis hoch eingeschätzt. Das System der Leistungsmessung könnte verbessert werden, wenn die vorgeschlagenen Kooperationsprogramme die Formulierung von Zielwerten und Methoden zur Messung der Zielerreichung als Voraussetzung für die Förderung machen. In Bezug auf die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit sowie die institutionelle Anschlussfähigkeit steht der Praxistest aus. Grundsätzlich kommen ähnliche Mechanismen wie bei LEADER und EIP-Agri zum Tragen, so dass wir die entsprechenden Bewertungen dieses Instruments für das Kooperationsprogramm übernommen haben. Mit Blick auf die Resilienzorientierung könnte die ökologische Robustheit der Agrarsysteme durch die zu fördernden Maßnahmen im integrierten Landschafts- und Ressourcenma-

nagement verbessert werden. Wegen der expliziten Umweltzielsetzung wurde daher im Vergleich zu den existierenden Instrumenten LEADER und EIP-Agri eine etwas bessere Bewertung hinsichtlich Robustheit angesetzt. Hinsichtlich Adaptabilität und Transformabilität könnte ein Kooperationsprogramm ähnlich wie die EIP-Agri dazu beitragen, die Lern- und Anpassungsfähigkeit der beteiligten Betriebe auch für tiefgreifende Veränderung zu verbessern. Dazu könnte auch die angestrebte Zusammenarbeit von Akteuren aus der Landwirtschaft einerseits und dem Natur- und Umweltschutz andererseits beitragen, der bei professioneller Moderation tiefe Lernprozesse ermöglichen kann.

Tabelle 18: Bewertung Baustein E

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
Beibehalten LEADER	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
Beibehalten EIP-Agri	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
Kooperationsprogramm	↗↑	↗↑	↑	↑	→	→	↗	↗	↑	↗

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.6 Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards

Für die gesetzlichen Mindeststandards wurden bei der Konsolidierung zwei Cluster identifiziert. In Tabelle 19 sind die Bewertungen für beide Cluster (Beibehalten, Ausweiten) dargestellt. Die Bewertung des Clusters „Beibehalten“ erfolgte auf Grundlage der Bewertungen des Fach- und Ordnungsrechts in der wissenschaftlichen Literatur (vgl. Kapitel 2.3.2.8). Eine Ausweitung oder Anhebung der gesetzlichen Standards könnte die ökologische Wirksamkeit erhöhen, weil die (bedingte) Wirksamkeit der gegenwärtigen Vorschriften auf weitere Tatbestände ausgeweitet oder die Anforderungen im Hinblick auf bereits regulierte Tatbestände angehoben würden. Die Akzeptanz bei den Adressaten würde dadurch ceteris paribus voraussichtlich abnehmen, weil die Ausweitung oder Anhebung mit zusätzlichen Kosten verbunden sein könnte. Mit Blick auf das Kriterium der Resilienzorientierung hängt die Bewertung von den konkreten Veränderungen ab. Wenn die Ausweitung lediglich die Überführung der in den Cross Compliance-Vorschriften enthaltenen Anforderungen vorsieht, dann würde es sich nur um eine Umstellung des rechtlich-administrativen Mechanismus handeln, von dem zunächst keinen systematischen Auswirkungen auf die Resilienzorientierung der Politik zu erwarten sind. Eine Ausweitung auf weitere Tatbestände oder die Erhöhung der Anforderungen in Bezug auf bereits regulierte Tatbestände könnte aber hingegen ökologische Robustheit der Agrarsysteme stärken. Andererseits könnten die damit verbundenen betrieblichen Kosten die ökonomische Robustheit vermindern. Eine Verschärfung gesetzlicher Anforderungen an sich verbessert weder die Adaptabilität noch die

Transformabilität der Agrarsysteme. Im Zusammenspiel mit der Förderung von Beratungsleistungen und ggf. Investitionen können erhöhte oder umfassendere gesetzliche Anforderungen jedoch geeignet sein, die Adaptabilität und eventuell auch die Transformabilität von landwirtschaftlichen Betrieben und von Agrarsystemen zu erhöhen.

Tabelle 19: Bewertung Baustein F

Cluster	Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Robustheit	Adaptabilität	Transformabilität
Beibehalten	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→
Ausweiten	↗	→	→	↗	→	→	↘	→	→	→

Quelle: eigene Darstellung. HU Berlin.

3.2.3.7 Bewertung der Gesamtarchitekturen

Dieser Abschnitt stellt die Bewertung der umfassenden Vorschläge für die Ausgestaltung der GAP nach 2020 vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bewertung der Gesamtarchitekturen aufgrund des zugrunde liegenden Bewertungsschemas erfolgt, das auf die umweltorientierten Aspekte der GAP fokussiert. Andere Aspekte, die in den Gesamtarchitekturen eine wichtige Rolle spielen können, wurden daher möglicherweise nicht in der Weise erfasst, wie es den Intentionen der Autorinnen und Autoren entsprechen würde. Aus diesem Grund wurden bisher nur sieben der elf identifizierten Gesamtarchitekturen nach dem kompletten Kriterienschema bewertet. Die Vorschläge von Fresco und Poppe (2016), Buckwell et al. (2017), des EEB (2017) sowie der Verbände-Plattform (2017) sind mit der Erfassungs- und Bewertungssystematik, die aus der Literaturanalyse entwickelt wurde, nur eingeschränkt zuzuordnen. Daher sollen diese vier Vorschläge kurz skizziert werden, ehe wir die anderen sieben Vorschläge ausführlicher bewerten.

Fresco und Poppe (2016) plädieren in ihrem Positionspapier für eine integrierte Agrar- und Ernährungspolitik, in der alle externen Kosten eingepreist sind. Das Ziel der Einkommensstützung, das über Direktzahlungen erreicht werden soll, ist in dem Vorschlag enthalten. Die flächenbezogenen Zahlungen sollen jedoch durch personenbezogene Zahlungen an Landwirtinnen und Landwirte unter einer bestimmten Einkommensgrenze ersetzt werden, deren Höhe sich nach dem regionalen Durchschnittseinkommen der Landwirtinnen und Landwirte richtet. Diese direkten Einkommenstransfers werden um Risikomanagementinstrumente ergänzt. Daneben spielt in dem Vorschlag vor allem die Integration von Elementen der Verbraucher- und Ernährungspolitik in die GAP eine wichtige Rolle. Neben der Unterstützung von gesunden Ernährungsweisen (bspw. durch sogenannte „Nudging"-Instrumente) richten Fresco und Poppe besonderes Augenmerk auf die Förderung einer klimaschonenden Ernährung zu „realen Preisen", welche die externen Kosten durch Treibhausgasemissionen entlang der Wertschöpfungskette widerspiegeln, zum Beispiel durch Einbeziehung in ein Emissionshandelssystem. Insgesamt löst sich der

Vorschlag relativ weitgehend von der Systematik der etablierten GAP-Instrumente. Erstens sollen die einkommenspolitischen Instrumente konsequent an Bedürftigkeit und an der Verminderung von Einkommensrisiken ausgerichtet werden. Zweitens verschiebt der Vorschlag den Fokus von einer ausschließlichen Orientierung an der Produktionsseite auf eine bessere Integration der Verbraucherseite. Und drittens wird im Hinblick auf die umwelt- und klimapolitischen Problemlagen ein stärker makroökonomischer Ansatz verfolgt, der an der Bepreisung der Produktionsfaktoren und der Internalisierung externer Effekte ansetzt.

Buckwell et al. (2017) schlagen eine GAP vor, die aus drei Elementen besteht. Erstens empfehlen die Autoren eine umfassende Markt- und Risikomanagement-Politik. Zweitens soll im Rahmen der GAP eine umfassendere Investitionsförderung gewährt werden. Drittens enthält der Vorschlag Maßnahmen für das Integrated Land Management, das einige bekannte Bausteine enthält (z.B. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen). Im Vergleich zu dem Vorschlag von Fresco und Poppe (2016) wird damit stärker auf die Einkommenssicherung der Landwirtinnen und Landwirte sowie auf die Verbesserung der Produktivität durch Investitionshilfen gesetzt.

Im Positionspapier des European Environmental Bureau (2017) wird eine GAP vorgeschlagen, die im Wesentlichen aus vier Instrumenten besteht: 1. Protection and enhancement of biodiversity and ecosystems 2. Sustainable Rural Development 3. Sustainable and healthy consumption 4. Transition to sustainable farming. Das zentrale Anliegen ist hierbei, das Verursacherprinzip konsequent in der gesamten Policy-Struktur durchzusetzen und die Verbraucher- und Ernährungsseite stärker in die GAP zu integrieren (EEB 2017, S. 17).

Den Kern des Vorschlags der Verbände-Plattform (2017) bildet die Ausrichtung der GAP an gesellschaftlich unterstützten Zielen. Wie auch in vielen anderen ausgewerteten Vorschlägen wird aus diesem Grund gefordert, „öffentliches Geld nur noch für öffentliche Leistungen“ auszugeben und die flächenbezogenen Direktzahlungen abzuschaffen (Verbände-Plattform 2017, S. 12, 14). Hinsichtlich alternativer Konzepte zur Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen verzichtet die Verbände-Plattform auf eine Konkretisierung und verweist auf existierende Vorschläge verschiedener Punktesysteme (Verbände-Plattform 2017, S. 14).

Die weiteren sieben Gesamtvorschläge wurden anhand einer qualitativen Beschreibung für jedes der neun aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Kriterien bewertet. Die Beurteilung beruht dabei auf der wissenschaftlich basierten Bewertung der in den Vorschlägen enthaltenen Bausteine, berücksichtigt jedoch auch das Zusammenspiel der verschiedenen Bausteine in dem jeweiligen Vorschlag. Die Tabellen am Ende des Kapitels fassen die Bewertungen für jeden der sieben Vorschläge zusammen.

3.2.3.7.1 Legislativvorschläge der Europäischen Kommission (2018)

Der Vorschlag der Europäischen Kommission (2018) sieht die Einführung eines neuen, ergebnisorientierten Steuerungsmodells in der GAP vor. Im Rahmen der finanziellen Vorgaben des mittelfristigen Finanzplans sollen die Mitgliedstaaten in Zukunft einen Nationalen Strategieplan entwerfen, der alle Maßnahmen der ersten und zweiten Säule umfasst. Der Strategieplan soll auf einer Situationsanalyse aufbauen, aus der die Interventionsbedarfe abgeleitet werden. Für jedes Instrument wäre zu erläutern, durch welchen Mechanismus spezifische Ziele adressiert werden. Die Kommission müsste den Strategieplan genehmigen und könnte ggf. eine Überarbeitung verlangen, ehe europäische Mittel in Anspruch genommen werden.

Bei der Ausgestaltung der Nationalen Strategiepläne sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen der vorgegebenen Interventionen erhebliche Flexibilität erhalten. So können 15% der Mittel zwischen den Säulen verschoben werden, und es gibt eine Reihe von Gestaltungsoptionen bei den Direktzahlungen. Aus umweltpolitischer Sicht ist die neue „grüne Architektur” von besonderem Interesse. Diese besteht aus vier Elementen:

- Gesetzliche Mindeststandards, die für alle Betriebe und landwirtschaftlichen Flächen gelten. Die Greening-Auflagen sollen in die Mindeststandards überführt und damit verpflichtend werden. Außerdem sollen neue Auflagen hinzukommen, insbesondere: Schutz von Feuchtgebieten und Moorstandorten, verpflichtende Nutzung eines Systems zum betrieblichen Nährstoffmanagements, Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie sowie Verpflichtungen aus der Richtlinie für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden;
- Ausgleichszahlungen für Flächen in Gebieten mit besonderen Nutzungsauflagen nach der FFH-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie;
- „Eco Schemes“: Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, im Rahmen der ersten Säule freiwillige Maßnahmen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz anzubieten. Verschiedene Aussagen, etwa der Bericht der Vorsitzenden des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments, Esther Herranz Garcia, weisen darauf hin, dass voraussichtlich 30 % der Direktzahlungsmittel in die Eco Schemes fließen könnten;
- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, die aus dem ELER finanziert und in der Regel regional programmiert werden und mit denen ein Schutzniveau oberhalb der Mindeststandards und der Eco Schemes erreicht werden soll.

Grundsätzlich würde der Vorschlag der Kommission es ermöglichen, die GAP in eine umweltpolitisch anspruchsvollere Richtung zu steuern, angemessener zu instrumentieren und die Orientierung an Adaptabilität und Transformabilität zu stärken. Möglicherweise können die Mitgliedstaaten 30 % der Mittel der Direktzahlungen für Eco Schemes aufwenden und neben der ohnehin möglichen finanziellen Flexibilität von 15 % weitere 15 % der Mittel der ersten Säule in die zweite Säule verschieben, wenn diese für Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz eingesetzt werden. Ob solche erheblichen Mittelverschiebungen – sollte von dieser Möglichkeit denn Gebrauch gemacht werden – die Effektivität und Effizienz der GAP erhöhen würden, hinge von den spezifischen Maßnahmen ab, die nach dem Vorschlag der Kommission von den Mitgliedstaaten bestimmt werden sollen. Eine vielfach geäußerte Kritik ist die Gefahr eines „Race to the Bottom“, d.h. dass die Mitgliedstaaten unter dem Druck landwirtschaftlicher Interessenvertretungen möglichst geringe Anforderungen an den Erhalt der Mittel knüpfen würden. Dem ist entgegenzuhalten, der bei der GAP-Reform 2013 der Versuch, einheitlich Mindeststandards im Greening zu verankern, ein wenig effektives Ergebnis gezeitigt hat. Im Vergleich dazu sind die AUKM, die von den Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen Bedürfnissen programmiert werden, ausweislich der wissenschaftlichen Bewertungen deutlich effektiver und effizienter. Der Vorschlag der Kommission setzt darauf, dass die vorgeschriebene Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen und die höhere Sichtbarkeit der nationalen Strategieentwicklung in den nationalen Öffentlichkeiten dazu beiträgt, die GAP ergebnisorientierter auszugestalten. Dabei kommt dem Prozess der Entwicklung der nationalen Strategiepläne eine erhebliche Bedeutung für die inhaltliche Ausgestaltung, aber auch die Akzeptanz zu (siehe auch: Tabelle 20).

3.2.3.7.2 De Schutter et al. (2019): Towards a Common Food Policy for the European Union

Für die Entwicklung einer „Common Food Policy“ schlagen De Schutter et al. (2019) vor, dass fünf grundlegende Paradigmenwechsel eingeleitet und umgesetzt werden sollten. Daraus leiten sich anschließend fünf übergeordnete Ziele für die Agrarpolitik ab. Diese Ziele lauten: (i) Ensuring Access to land, water and healthy soils; ii) rebuilding climate-resilient agro-ecosystems; iii) promoting sufficient, healthy and sustainable diets; iv) buiding fairer, shorter and cleaner supply chains; v) putting trade in the service of sustainable development (De Schutter et al., 2019, S. 110).

Die Autoren erachten das Auslaufen der flächenbezogenen Direktzahlungen und damit die konsequente Ausrichtung an das Prinzip „öffentliches Geld nur für öffentliche Leistungen“ als entscheidenden Punkt für die mittel- bis langfristige Zielerreichung. Kurzfristig sollen die flächenbezogenen Zahlungen umgewandelt werden und in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien (u.a. Arbeitsintensität, Betriebsgröße, regionale Besonderheiten) qualifiziert werden. Daneben wird eine Ausweitung ordnungs- und fachrechtlicher Mindeststandards zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Agrarsystemen gefordert.

Aufgrund des relativ geringen Konkretisierungsgrads des Vorschlags sind die Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der GAP schwer zu beurteilen. Der veränderte Zielkatalog, die Ausrichtung der Agrarzahlungen an der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und die Rhetorik eines fünffachen Paradigmenwechsels implizieren einen verstärkten Fokus auf die Transformabilität von landwirtschaftlichen Betrieben und Agrarsystemen (für einen Überblick: siehe Tabelle 21).

3.2.3.7.3 Feindt et al (2019): Vorschlag für eine neue Architektur der Agrarpolitik

Der Vorschlag des ZA-NExUS-Projekts (Feindt et al. 2017, 2019) sieht eine „neue Architektur der Agrarpolitik“ vor, die aus folgenden Kernelementen besteht: Prämien für Landschaftsvielfalt und für Basismaßnahmen im Agrarumwelt- und Klimaschutz, regionale Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme, ein Kooperationsprogramm Natur und Landwirtschaft sowie ein effektives Ordnungsrecht. Hinzu kommt ein Innovationsprogramm zur Entwicklung von Mehrwertmärkten für umweltfreundliche Produkte durch Verbraucherkommunikation, praxisorientierte Forschung und Beratung. Im Ergebnis würde die flächenbezogenen Direktzahlungen durchgehend an „green outcomes“ geknüpft. Zugleich könnten die AUKM anspruchsvoller programmiert werden, da sie auf den beiden vorgenannten Maßnahmen aufbauen könnten. Durch das Zusammenspiel dieser vier Elemente könnte die Effektivität und Effizienz erhöht werden, wobei das Ausmaß davon abhängen würde, welche Maßnahmen spezifisch angeboten und von den Betrieben ausgewählt würden. Im vorgeschlagenen Kooperationsprogramm Natur und Landwirtschaft sollen maßgeschneiderte Projekte entwickelt und durch eine spezifische Projektförderung finanziert werden, was ebenfalls eine relativ hohe Wirksamkeit und Effizienz verspricht. Das Innovationsprogramm zur Entwicklung von nachhaltigkeitsbasierte Mehrwertmärkten soll für die ökologischen Anstrengungen der Betriebe eine Mehrpreisbereitschaft am Markt erschließen, was nicht nur eine effiziente Kofinanzierung ermöglichen, sondern auch die Akzeptanz des Gesamtansatzes erhöhen könnte. Schließlich sollen Verbesserungen im Umwelt- und Fachrecht bei besserer Implementierung dessen Wirksamkeit erhöhen. Nach ersten Zwischenergebnissen der Vertiefungsstudie zum ZANEXUS-Projekt wäre das vorgeschlagene Modell institutionell anschlussfähig, würde aber moderate neue Anforderungen an die Programmierungs- und Vollzugsfähigkeit stellen. Die Akzeptanz bei den Landwirtinnen und Landwirten würde wesentlich von den Auswirkungen auf die eigene finanzielle Situation abhängen. Der gesamte Vorschlag ist explizit an einer Stärkung der Adaptabilität und Transformabilität der Betriebe und Agrarsysteme orientiert (siehe auch: Tabelle 22).

3.2.3.7.4 Oppermann et al. (2016): Fit, fair, nachhaltig. Vorschläge für eine neue Agrarpolitik

Für eine leistungs- und anreizorientierte Agrarförderung schlagen Oppermann et al. (2016) drei Grundelemente einer künftigen GAP vor. Die sogenannte „Nachhaltigkeitsprämie (NaP)“ ist der Kernbestandteil des Vorschlags. Mit dieser Prämie sollen die flächenbezogenen Direktzahlungen der 1. Säule ersetzt werden und ihr Erhalt an die Erfüllung von bestimmten gemeinwohlorientierten Kriterien (z.B. Mindestanteil ökologisch hochwertiger Flächen jeweils im Ackerland und im Grünland, Begrenzung des Viehbesatzes u.a.) geknüpft werden. Möglich sind bei der Umset-

zung der NaP unterschiedliche Varianten der Punktemodelle. Die NaP soll zu 70 % aus GAP-Mitteln finanziert werden. Neben der NaP soll es „Agrar-Natur-Prämien“ (ANP) geben, die aus Umweltperspektive den wichtigsten Bereich im Vorschlag darstellen und zu 90 % aus EU-Mitteln finanziert werden sollen. Die ANP sollen ökologisch hochwertige Maßnahmen für Landwirtinnen und Landwirte anbieten. Entscheidend ist dabei die attraktive Ausgestaltung durch eine Anreizkomponente. Drittens sollen betriebsbezogene „Natur-Management-Prämien“ (NMP) angeboten werden. Ziel ist es, dass künftig alle Förderbereiche in Bezug auf gesellschaftliche Leistungen programmiert und kofinanziert werden sollen. Mit Hilfe von gestaffelten Fördersätzen soll das Modell für die Mitgliedstaaten attraktiv gemacht werden (mehr Mitgestaltung und bei entsprechender Programmierung ohne Mehrkosten). Zentraler Bestandteil des Vorschlags ist zudem eine Stärkung der ordnungs- und fachrechtlichen Standards (Rainer Oppermann et al., 2016, S. 4).

Insgesamt könnte der Vorschlag geeignet sein, zu einer konsequenten Adaptabilitäts- und Transformabilitätsorientierung der GAP beizutragen. Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz hängen von den konkret angebotenen und von den Betrieben umgesetzten Maßnahmen ab. Die geforderte „Anreizkomponente“ kann zu Mitnahmeeffekten und handelsrechtlich zu einer Einstufung der Maßnahmen als „amber box“ und damit einer Verschärfung der handelspolitischen Friktionen führen (siehe auch: Tabelle 23).

3.2.3.7.5 Matthews (2016): The Future of Direct Payments

Die für den Agrarausschuss des Europäischen Parlaments erstellte Studie entwickelt ein Fördermodell mit fünf Ebenen („tiers“), das im Wesentlichen bekannte Elemente der Förderperiode 2014 bis 2020 neu ordnet (Matthews, 2016, S. 66):

- Tier 1: Einkommensstabilisierung (Income Stabilisation Level),
- Tier 2: Basiszahlung Umwelt (Shallow Environmental Payments),
- Tier 3: Gezielte Einkommensstützung (Targeted Income Support),
- Tier 4: Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme (Higher-Level Environmental Payments),
- Tier 5: Horizontale Wettbewerbsfähigkeit (Horizontal Competiveness).

Neben den genannten Ebenen umfasst ein „Referenzniveau“ alle Anforderungen und Verpflichtungen, die landwirtschaftliche Betriebe einhalten müssen. Dieses Referenzniveau umfasst auch die drei Greening-Vorschriften der Förderperiode 2014 bis 2020. Der Vorschlag sieht für alle Zahlungen eine nationale Kofinanzierung vor. Aus Umweltperspektive ist bedeutsam, dass nur Betriebe, die an Basis-Umweltprogrammen der Tier 2 teilnehmen („conditional greening“), förderberechtigt für die anderen Zahlungen sind. Auch wenn das schrittweise Auslaufen der flächenbezogenen Direktzahlungen in der Studie vorgeschlagen wird, orientiert sich das Fördermodell nicht ausschließlich an der Verknüpfung der Direktzahlungen mit öffentlichen Leistungen.

Insgesamt enthält die Studie mehrere Vorschläge, die zu einer Verbesserung der Effektivität und Effizienz der GAP sowie einer stärkeren Orientierung an der Adaptabilität und Transformabilität der Betriebe und Agrarsysteme beitragen könnten. Das im Vorschlag enthaltene umfassende Risikomanagement-System und die Elemente der Einkommensstabilisierung in Tier 1 stehen für eine Orientierung an der ökonomischen Robustheit der Betriebe (siehe auch: Tabelle 24).

3.2.3.7.6 Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern (2017): Veränderungen anschieben

Der Vorschlag des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern (2017) sieht vor, die Agrarpolitik an den beiden Hauptzielen „Unterstützung für Landwirte“ und „Umweltschutz“ auszurichten. Dafür werden in Anlehnung an das bisherige Modell eine „neue erste Säule“ und eine „neue zweite Säule“ vorgeschlagen. Die zentrale Veränderung im Vergleich zum bestehenden System der Förderperiode 2014 bis 2020 liegt in der Verschiebung aller flächenbezogenen Maßnahmen – mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes und der forstlichen Maßnahmen – in die erste Säule. Als zentrales Element wird vorgeschlagen, sogenannte „ökologische Direktzahlungen“ einzuführen (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V, 2017, S. 20f.).

Die „neue erste Säule“ umfasst (a) eine Grundförderung von 100 €/ha, (b) eine Förderung von Junglandwirten und kleinen bäuerlichen Betrieben (3 % und 10 % zusätzlich zum Grundförderungsbudget als Zuschlag zur nationalen Obergrenze), (c) eine Prämie für benachteiligte Gebiete von 25€/ha sowie (d) eine Tierprämie in Höhe von 70€/Raufutter verzehrende Großvieheinheit. Darüber hinaus soll eine Zahlung für ökologische Zusatzleistungen gewährt werden können, die von den Landwirtinnen und Landwirten freiwillig aus einem auf nationaler Ebene einheitlich festgelegten Katalog ausgewählt und umgesetzt werden können. Dieser Katalog soll die einzelnen Maßnahmen, deren inhaltliche Anforderungen sowie die dafür zu gewährenden einheitlichen Fördersätze enthalten. Hierbei soll ein im Vergleich zum derzeitigen System höherer Leistungsanreiz geschaffen werden, indem die Prämienhöhe 15-30 % über dem bisher kalkulierten Mehraufwand festgesetzt wird. Die „ökologischen Direktzahlungen“ sollen in Form von einjährigen betrieblichen Verpflichtungen besondere ökologische Leistungen der Landwirtinnen und Landwirte vergüten.

Die „neue zweite Säule“ soll dann im Wesentlichen folgende Fördertatbestände beinhalten: (i) Investive Förderung (Ländliche Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung, Küsten- und Hochwasserschutz, Natur- und Klimaschutzprojekte), (ii) Förderung von Konzepten und investiven Vorhaben zur Verbesserung des Tierwohls, (iii) Förderung von Weiterbildungs- und Beratungsprojekten, (iv) Förderung gesellschaftlicher Teilhabe (u.a. LEADER) sowie (v) Förderung von innovativen Netzwerkprojekten (EIP-Agri).

Insgesamt würde der Vorschlag – institutionell weitgehend im bestehenden Rahmen – einen größeren Teil der Agrarzahlungen mit Leistungen für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz verknüpfen und die Orientierung der GAP an der Adaptabilität der Betriebe und Agrarsysteme moderat verstärken. Zahlreiche Wahlmöglichkeiten und eine großzügigere Berechnung der Prämien für Umweltleistungen könnten zu einer relativ hohen Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten trotz insgesamt höherer Anforderungen führen (siehe auch: Tabelle 25).

3.2.3.7.7 SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2019): „Unser Vorschlag für eine Gute Gemeinsame Agrarpolitik“

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2019) schlägt in ihrem Positionspapier „Unser Vorschlag für eine Gute Gemeinsame Agrarpolitik“ vor, nur noch 25 % der Mittel der ersten Säule als „Basisprämie“ zu verausgaben, die ab 2028 ganz entfallen soll. Als Voraussetzung für den Erhalt sollen „7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Vorrangfläche genutzt“ werden (S. 5). 50% der ersten Säule sollen für „Ökoleistungen“ bzw. Eco Schemes und 25% für „programmbezogene Umwelt-, Natur- und Klimamaßnahmen“ aufgewendet werden. Damit würden die AUKM von der zweiten in die erste Säule wandern, auf die insgesamt ca. 80 % der GAP-Mittel entfallen sollen. Die Mittel der zweiten Säule sollen zu gleichen Teilen auf Maßnahmen für Ländliche Räume und Tierwohlmaßnahmen aufgeteilt werden.

Für die Eco Schemes fordert das Papier „ambitionierte Leitplanken". Beispiele für Maßnahmen, die genannt werden, entsprechen den „hellgrünen" Basismaßnahmen im ZA-NExUS-Vorschlag. Offenbar sollen auch die Ökolandbauförderung und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiet aus den Eco Schemes finanziert werden. Die AUKM sollen dem Vorschlag zufolge „auf europäischer Ebene festgelegt und [...] über den EGFL finanziert werden" (S. 6), wobei gefordert wird, dass „EU-weite regionalspezifische Programme aufgelegt werden" (S. 6). Die im Folgenden genannten Beispiele entstammen den heutigen AUKM.

Insofern läuft der Vorschlag im Wesentlichen auf eine Aufstockung der Mittel für umweltbezogene Maßnahmen hinaus, ohne dass wesentliche neue Maßnahmen vorgeschlagen werden. Insgesamt würden 60 % des Agrarbudgets an ökologische Leistungen geknüpft. Dies würde die Effektivität und Effizienz der GAP aus Umweltsicht erhöhen, wobei das Ausmaß dieser Verbesserungen davon abhinge, welche Maßnahmen konkret angeboten und von den Landwirtinnen und Landwirten gewählt würden. Im Hinblick auf die institutionelle Anschlussfähigkeit würde der Vorschlag moderate Weiterentwicklungen des bestehenden Rahmens verlangen. Die SPD-Fraktion begrüßt das von der Kommission vorgeschlagene neue Steuerungsmodell mit nationalen Strategieplänen und fordert eine Politikformulierung mit messbaren Zielvorgaben und Meilensteinen. „Zivilgesellschaftliche Gruppen sowie wissenschaftliche Fachgremien" sollen bei der Erarbeitung der Strategiepläne „intensiv" beteiligt werden (S. 8). Zur Verminderung der Regelungs- und Vollzugsdefizite schlägt die SPD-Fraktion vor, dass ein neues Kontrollsystem „basierend auf dem jetzigen System der Ökokontrollstellen aufgebaut werden" soll (S. 8). Es ist anzunehmen, dass der Vorschlag die Akzeptanz der GAP bei Landwirtinnen und Landwirten zumindest kurzfristig vermindern würde, da das Anforderungsniveau für den Erhalt von staatlichen Zahlungen deutlich steigen würde. Je nach Ausgestaltung im Einzelnen würde der Vorschlag die GAP auf eine Stärkung der Adaptabilität der Betriebe und Agrarsysteme im Hinblick auf die ökologischen und Tierwohlherausforderungen ausrichten, für deren Bewältigung deutlich mehr Geld zur Verfügung stünde (siehe auch: Tabelle 26).

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die jeweilige Bewertung der sieben zuletzt diskutierten Vorschläge.

Tabelle 20: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Aufgrund des bisher geringen Konkretisierungsgrades bzw. des erheblichen Spielraums in der nationalen Ausgestaltung lässt sich bzgl. der Wirkung des Vorschlages auf die Effektivität keine definitive Aussage machen. Die bedingte Wirksamkeit des Ordnungsrechts, des CC-Mechanismus (nun erweiterte Konditionalität) und des Greening (nun als Eco Schemes) wird auf weitere Tatbestände ausgedehnt.	Aufgrund des bisher geringen Konkretisierungsgrades lässt sich bzgl. der Wirkung des Vorschlages auf die Effizienz keine Aussagen treffen. U.U. kann eine Verbesserung der Effizienz erreicht werden insbesondere durch die Stärkung des Ordnungsrechtes (GAB) sowie die Einführung der Eco Schemes, allerdings stark von deren Ausgestaltung abhängig.	Der Vorschlag sieht vor, dass alle Maßnahmen der GAP in Zukunft aus einer Bedarfsanalyse abgeleitet werden. Das bislang vorgeschlagene Indikatorensystem lässt eine Ergebniswirkung erst auf der Ebene der Impact-Indikatoren zu, die erst ab dem Midterm Review zum Einsatz kommen.	Der Vorschlag lässt in der nationalen Ausgestaltung sehr unterschiedliche Instrumentierungen zu, so dass definitive Aussagen derzeit nicht getroffen werden können. Die Ausweitung des Ordnungsrechtes und der GLÖZ auf weitere Tatbestände entspricht dem Verursacherprinzip, vermindert aber die Flexibilität der landwirtschaftlichen Betriebe.	Der Vorschlag könnte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität geben, die Implementation der GAP an ihre Strukturen anzupassen. Für die Bundesrepublik mit ihrer föderalen Struktur stellt die Anforderung, einen einheitlichen nationalen Strategieplan zu erstellen, eine Herausforderung dar. Aus der Einführung der Eco Schemes könnten sich neue Anforderungen an die Kontrollsysteme erheben.	Generell kann die von der Kommission vorgeschlagene GAP im Rahmen der bestehenden Strukturen durchgeführt werden. Aus der Einführung der Eco Schemes könnte sich Anpassungsbedarf v.a. im Hinblick auf die Abgrenzung zu den AUKM ergeben. Eine Flexibilisierung der Prämienhöhe (etwa im Rahmen der Eco Schemes) könnte zu Abstimmungsbedarf mit dem Beihilferecht führen.	Die Akzeptanz auf Seiten der Landwirte wird durch sinkende Transferzahlungen bei gleichzeitig evtl. steigenden Anforderungen bzgl. Ordnungsrecht und GLÖZ wahrscheinlich abnehmen. Hinsichtlich der Eco Schemes könnte die Akzeptanz aufgrund höherer Flexibilität hingegen steigen, dies hängt jedoch von deren konkreter Ausgestaltung und Finanzierung ab.	Die künftige Resilienzorientierung hängt im Rahmen des Kommissionsvorschlags von der nationalen Ausgestaltung ab. Eine Fortsetzung der vorrangigen Orientierung an der ökonomischen Robustheit durch Transferzahlungen, die als Pufferressourcen dienen, ist möglich. Ebenso ist eine starke Orientierung an Adaptabilität und Transformabilität möglich, etwa durch eine Kombination von anspruchsvollen Eco Schemes, zielorientierten AUKM sowie starker Förderung von Innovation, Beratung und Vernetzung.

Tabelle 21: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von De Schutter et al. (2019)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Aufgrund des bisher geringen Konkretisierungsgrads lassen sich die Wirkungen des Vorschlags auf die Effektivität kaum bewerten. Die (bedingte) Wirksamkeit des Ordnungsrechts und des CC-Mechanismus würde auf weitere Tatbestände ausgedehnt.	Der Vorschlag könnte geeignet sein, Effizienz durch die Stärkung des Ordnungsrechtes (GAB) zu verbessern. Allerdings wird die evtl. Überkompensation der GLÖZ auf weitere Tatbestände ausgeweitet, was die Effizienz mindern könnte.	Der Vorschlag lässt bisher keine Veränderung gegenüber dem heutigen System erkennen. Eine Verbindung zwischen Ergebnis und Impact-Indikatoren ist nicht ersichtlich.	Der Steuerungsmechanismus des Ordnungsrechts wird auf weitere Tatbestände ausgedehnt. Dies könnte geeignet sein, negative Auswirkungen der Landbewirtschaftung in offenen Systemen auf Dritte zu regulieren. Ebenso würde der CC-Mechanismus auf weitere Tatbestände ausgedehnt, was allerdings zu weiteren Überkompensationen führen könnte.	Keine Veränderung, solange bisher in Greening und GLÖZ enthaltene Tatbestände in GAB und GLÖZ verschoben werden.	Keine Veränderung. Der Vorschlag bewegt sich im bisherigen institutionellen Rahmen. Offen bleibt, wie die bisher für die Direktzahlungen verwendeten Mittel in Zukunft verwendet würden.	Es ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz auf Seiten der Landwirte abnimmt, wenn bei Ausdehnung der GAB und GLÖZ ein geringeres Budget zur Verfügung stünde.	Die ökonomische Robustheit der Betriebe könnte abnehmen, bei gleichzeitig leichtem Anstieg der ökologischen Robustheit der Agrarsysteme. Adaptibilität und Transformabilität könnten leicht gestärkt werden, indem Impulse für Lern- und Anpassungsprozess gesetzt werden.

Tabelle 22: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags aus dem ZA-NExUS-Projekt (Feindt et al. 2019)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugs-fähigkeit	Institutionelle Anschlussfä-higkeit	Akzeptanz in der Land-wirtschaft	Resilienz-orientierung
Die Kombination aus einer Stärkung des Ordnungs-rechts, durchge-hender Verknüp-fung der flächen-bezogenen Direkt-zahlungen mit „green outcomes“ (Punkte für Basis-maßnahmen im Umwelt-, klima- und Umwelt-schutz, Land-schaftsvielfalts-prämie), „dunkel-grünen“ AUKM und Kooperations-programmen für ein integriertes Landschafts- und Ressourcenma-nagement könnte geeignet sein, die ökologische Effek-tivität der GAP sig-nifikant zu erhö-hen.	Die Fokussierung von Maßnahmen auf öko-logische Zielsetzun-gen (Landschaftsviel-faltsprämie, AUKM, Kooperationspro-gramm) könnte ge-eignet sein, die öko-logische Effizienz der GAP zu erhöhen. Durch Verknüpfung von mehr Zahlungen mit Managementan-forderungen könnte die Überwälzung auf Faktoranbieter ver-mindert und dadurch die Effizienz verbes-sert werden. Auch die erhöhte Flexibili-tät bei der Wahl der Maßnahmen könnte die Transfereffizienz erhöhen. Dem könn-ten ggf. erhöhte ad-ministrative und Kon-trollkosten gegen-überstehen.	Bzgl. einer Reihe von Bausteinen lässt der Vor-schlag bisher keine Ver-änderung gegenüber dem heutigen System er-kennen, teils ist eine prä-zisere Verbindung von Ergebnis- und Impact-In-dikatoren ersichtlich (Landschaftsvielfaltsprä-mie, Kooperationspro-gramm), wobei die Da-tengrundlage teils noch nicht ausreichend und auszubauen ist (Land-schaftsvielfaltsprämie, AUKM). Kapitel 6 von Feindt et al. (2019) enthält ein umfassendes System möglicher Indikatoren, dass aber weiter zu kon-solidieren wäre.	Die Steuerungs-mechanismen des Vorschlages er-scheinen besser geeignet, die adressierten Ziele zu erreichen als dies mit den bis-herigen Steue-rungsmechanis-men der Fall ist. Insbesondere be-steht ein direkte-rer Zusammen-hang zwischen den Zielen und den Wirkmecha-nismen als bei machen Zielen der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020.	Die Anforde-rungen an die Regelungs- und Vollzugsfähig-keit könnten insbesondere bei der Einfüh-rung aufgrund der zunehmen-den Flexibilität der Landwirte und der neuen Instrumente steigen, deren Praxistest noch aussteht.	Die Architektur schließt teils an den vorhande-nen institutio-nellen Rahmen an, erfordert jedoch auch eine Weiter-entwicklung (punktebe-sierte Differen-zierung der Di-rektzahlungen, Landschafts-vielfaltsprämie, Kooperations-programm) bzw. das Über-arbeiten vor-handener Rah-menbedingun-gen (z.B. Kulis-senabgrenzung der AUKM).	Akzeptanz auf Seiten der Land-wirte könnte einerseits abnehmen, da eine er-höhte Leis-tung für den Erhalt von Prämien ge-fordert wird. Andererseits könnte die größere Fle-xibilität für die Land-wirte und die bessere Ausrichtung an regiona-len Problem-lagen die Ak-zeptanz stei-gern.	Die ökologische Robust-heit der Agrarsysteme könnte sich durch die Einführung der neuen In-strumente (Landschafts-vielfaltsprämie, AUKM, Kooperationsprogramm) verbessern. Veränderun-gen der ökonomischen Robustheit könnten je nach Betriebstyp, Lage und ökologischer Situa-tion variieren. Neben Umverteilungseffekten im Prämiensystem ist da-bei entscheidend, ob Überwälzungseffekte vermindert werden kön-nen. Die Ausrichtung der Förderung auf die Bereit-stellung von öffentlichen Gütern sowie die starke Unterstützung von Ko-operation und Innova-tion könnten geeignet sein, die Adaptabilität und Transformabilität der Betriebe und Agrar-system zu erhöhen.

Tabelle 23: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von Oppermann et al. (2016)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Veränderungen der Effektivität werden im Wesentlichen durch die Auswahl der Maßnahmen bei dem neuen Instrument zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ beeinflusst. Bei geeigneter Maßnahmenauswahl könnten die Effektivität erhöht werden.	Der Vorschlag könnte zu einer Erhöhung der Effizienz beitragen durch erhöhte Flexibilität der Landwirte (Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“) und entsprechendes Maßnahmenangebot.	Keine Veränderung absehbar.	Die benannten Bausteine könnten geeignet sein, um die adressierten Ziele im Vergleich zur heutigen Situation besser zu erreichen.	Die erhöhte Flexibilität könnte zu leicht erhöhten Anforderungen an die administrativen Kontrollstellen führen.	Da der Vorschlag lediglich eine moderate Weiterentwicklung der administrativen Strukturen erfordert, dürfte die institutionelle Anschlussfähigkeit hoch sein.	Die Akzeptanz auf Seiten der Landwirte könnte einerseits abnahmen, da eine erhöhte Leistung für den Erhalt von Prämien gefordert wird. Andererseits könnte die größere Flexibilität für die Landwirte dazu beitragen, die Akzeptanz zu steigern.	Mögliche Veränderungen der Resilienzorientierung hängen im Wesentlichen von der Maßnahmenauswahl bei der Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ ab. Der Vorschlag hat dabei das Potenzial, zu einer stärkeren Adaptabilitäts- und Transformationsorientierung der GAP beizutragen.

Tabelle 24: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags von Matthews (2016)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Mögliche Veränderungen der Effektivität hängen von Maßnahmenangebot und -auswahl im Rahmen des neuen Instruments zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ ab. Eine bessere Definition der räumlichen Ebene im Rahmen der AUKM könnte die Zielgenauigkeit das Maßnahmen und damit deren Effektivität erhöhen.	Die erhöhte Flexibilität der Landwirte könnte die Transfereffizienz verbessern. Die Wirkung auf die ökologische Effizienz ist abhängig von Maßnahmenangebot und -auswahl bei dem neuen Instrument zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“. Die verbesserte Zielgenauigkeit der AUKM würde auch die Effizienz der Maßnahmen erhöhen.	Keine Veränderung absehbar, u.a. da die Datengrundlage bzgl. der angestrebten Konzentration der AUKM auf spezifische Problemlagen aktuell nicht ausreichend ist. Eine verbesserte Leistungsmessung liegt aber in der Logik des Vorschlags, der eine verbesserte Datenlage voraussetzt.	Erhöhte Flexibilität und regionale Programmierung könnten zu einer verbesserten Zielerreichung durch die gewählten Instrumente beitragen.	Es ist davon auszugehen, dass der Vorschlag die Anforderungen an die Kontrolle bzw. die Berechnung der Prämienhöhe leicht erhöhen würde.	Es handelt sich bei dem Vorschlag weitgehend um eine moderate Weiterentwicklung bestehender Mechanismen. Bzgl. der Konzentration der AUKM auf spezifische Problemlagen könnte der Mismatch zwischen räumlichen und administrativen Skalen zu Friktionen führen.	Die Akzeptanz wird durch die zunehmende Flexibilität für die Landwirte voraussichtlich positiv beeinflusst, die Unsicherheit der Prämienhöhe könnte die Akzeptanz jedoch auch wieder negativ beeinflussen.	Veränderungen der Resilienzorientierung werden im Wesentlichen durch Maßnahmenangebot und -auswahl im Rahmen des neuen Instruments zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ beeinflusst. Die ökologische Robustheit könnte durch die Konzentration der AUKM auf spezifische Problemlagen besser gestärkt werden. Die Verknüpfung der Prämien mit anspruchsvollen Maßnahmen könnte die GAP stärker auf eine Förderung von Adaptabilität oder sogar Transformabilität ausrichten

Tabelle 25: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Mögliche Veränderungen der Effektivität hängen von Maßnahmenangebot und -auswahl bei dem neuen Instrument zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ ab.	Veränderungen der Effizienz wären voraussichtlich allenfalls gering, da wenige Veränderungen im Vergleich zum aktuellen Modell vorgeschlagen werden. Eine Steigerung der Transfereffizienz durch Wahl der betriebswirtschaftlich günstigsten Maßnahmen im Rahmen des neuen Instruments zur Verknüpfung der flächenbezogenen Direktzahlungen mit „green outcomes“ ist wahrscheinlich; dies könnte zugleich die ökologische Effizienz vermindern, die ansonsten generell von den angebotenen und ausgewählten Maßnahmen abhängt.	Keine Veränderungen beim System der Leistungsmessung erkennbar.	Allenfalls geringfügige Veränderungen durch leicht erhöhte Flexibilität.	Kaum Veränderungen der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, leicht erhöhte Anforderungen an Kontrollen aufgrund der erhöhten Flexibilität der Landwirte.	Der Vorschlag schließt weitgehend an bestehende Mechanismen an und würde lediglich deren moderate Weiterentwicklung erfordern.	Die Akzeptanz auf Seiten der Landwirte würde angesichts sinkender Transferzahlungen wahrscheinlich abnehmen. Hinsichtlich der Weiterentwicklung des Greening könnte die Akzeptanz aufgrund höherer Flexibilität hingegen steigen.	Geringe Veränderungen bei der Resilienzorientierung. Sinkende ökonomische Robustheit aufgrund sinkender leistungsungebundener Transferzahlungen. Die stärkere Verknüpfung der Zahlungen mit Leistungen und die erhöhte Flexibilität sind Merkmale einer verstärkten Orientierung an der Adaptabilität der Betriebe und Agrarsysteme.

Tabelle 26: Übersicht über die Bewertung des Vorschlags der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (2019)

Effektivität	Effizienz	System der Leistungsmessung	Instrumentation	Regelungs- und Vollzugsfähigkeit	Institutionelle Anschlussfähigkeit	Akzeptanz in der Landwirtschaft	Resilienz-orientierung
Aufgrund des bisher geringen Konkretisierungsgrades lässt sich bzgl. der Effektivität des Vorschlages kaum eine Aussage machen. Die (bedingte) Wirksamkeit des Ordnungsrechtes und des CC-Mechanismus wird auf weitere Tatbestände ausgedehnt.	Aufgrund des bisher geringen Konkretisierungsgrades lässt sich bzgl. der Effizienz des Vorschlages kaum eine Aussage machen. Die Stärkung der GLÖZ sowie die Weiterentwicklung des Greening könnten – je nach Ausgestaltung – die Effizienz verbessern.	Keine Veränderungen beim System der Leistungsmessung erkennbar.	Der Vorschlag lässt bisher eine erhöhte Flexibilität für die Landwirte durch die neue Ausgestaltung der Verknüpfung flächengebundener Direktzahlungen mit "green outcomes" vermuten. Im Vergleich zur GAP 2014 bis 2020 würde dies der Vielzahl der regionalen Problemlagen und betrieblichen Situationen besser gerecht.	Der Vorschlag lässt leicht erhöhte Anforderungen an die Kontrolle erwarten, insbesondere aufgrund der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Greening.	Im Bereich institutionelle Anschlussfähigkeit ergeben sich Weiterentwicklungen aus dem Bereich der AUKM und ÖVF im Rahmen der Weiterentwicklung des Greening. Eine Flexibilisierung der Prämienhöhe (Weiterentwicklung des Greening) könnte zu Spannungen mit dem Beihilferecht führen.	Die Akzeptanz auf Seiten der Landwirte würde durch sinkende Transferzahlungen bei gleichzeitig evtl. steigenden Anforderungen bzgl. GLÖZ wahrscheinlich abnehmen. Hinsichtlich der Eco Schemes könnte die Akzeptanz aufgrund höherer Flexibilität hingegen steigen. Die unsichere Prämienhöhe würde aber wahrscheinlich auf geringere Akzeptanz stoßen.	Eventuelle Veränderungen der Resilienzorientierung hängen im Wesentlichen von den Maßnahmen und Wahlhandlungen der Landwirte bzgl. der Weiterentwicklung des Greening ab. Die stärkere Verknüpfung der Direktzahlungen mit „green outcomes" und die vorgesehene Flexibilität für die Betriebe sind Merkmale einer verstärkten Orientierung an der Adaptabilität der Betriebe und Agrarsysteme.

3.3 Zwischenfazit

Die Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der Vorschläge für die Ausgestaltung der GAP nach 2020 verdeutlicht, dass die Debatte breit geführt wird. Die Erfassung der Vorschläge zeigt, dass neben der Europäischen Kommission verschiedene agrarpolitische Stakeholder aus den Bereichen Wissenschaft und Politik sowie landwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Interessengruppen eigene Vorschläge für die GAP nach 2020 entwickelt haben. Insgesamt wurden nicht weniger als 77 Vorschläge erfasst.

Drei zentrale Punkte lassen sich mit Blick auf die 77 erfassten Vorschläge festhalten.

1. Die Vorschläge unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung stark voneinander. Die Spannweite reicht dabei von der konsequenten Ausrichtung der Agrarförderung auf die Honorierung der Bereitstellung von öffentlichen Gütern bis zur Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen bei möglichst geringen zusätzlichen Auflagen.
2. Über alle Akteursgruppen hinweg konnten Vorschläge identifiziert werden, die agrarökologischen Zielen einen hohen Stellenwert beimessen. Neben umwelt- und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretungen, politischen Parteien und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern fordern auch einige landwirtschaftliche Interessengruppen, die Agrarförderung stärker an ökologischen Zielen auszurichten. Der Kern dieser Vorschläge enthält eine Orientierung an dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“.
3. Gleichzeitig sind Positionen, die der Einkommenssicherung weiterhin einen großen Stellenwert beimessen, stark in der Debatte vertreten. Diese Publikationen enthalten im Wesentlichen Forderungen nach einer Vereinfachung und Entbürokratisierung der Agrarförderung. Das Einkommensziel soll auch hier künftig zentraler Bestandteil der GAP sein, um für Planungssicherheit und Risikominderung seitens der landwirtschaftlichen Betriebe zu sorgen.

Die Konsolidierung der Vorschläge erfolgte anhand der Identifikation von Bausteinen, Paketen und Gesamtarchitekturen. Vor dem Hintergrund der verschiedenen vorgeschlagenen Zielstellungen bildet die Erarbeitung alternativer Steuerungsmodelle sowie die Ausgestaltung und Umsetzung der darin enthaltenen Instrumente den zentralen Diskussionsstrang. Im Rahmen der Konsolidierung wurden sechs Bausteine identifiziert:

- Baustein A: Flächengebundene Direktzahlungen,
- Baustein B: Bindung der flächengebundenen Direktzahlungen an Auflagen,
- Baustein C: Verknüpfung flächengebundener Direktzahlungen mit „green outcomes“,
- Baustein D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen,
- Baustein E: Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation,
- Baustein F: Gesetzliche Mindeststandards.

Innerhalb dieser Bausteine enthalten die Vorschläge unterschiedliche Optionen zu deren künftiger Entwicklung. Den wichtigsten Baustein der Diskussion stellt die Ausgestaltung der flächengebundenen Direktzahlungen dar. Insbesondere die Vorschläge, die agrarökologischen Zielen einen hohen Stellenwert beimessen, plädieren für ein schrittweises Auslaufen des Instruments und konsequente Bindung der Agrarförderung an „green outcomes“. Hierfür existieren eine Reihe von alternativen Fördermodellen (unterschiedliche Formen von Punktemodellen), um die Vergabe der Gelder stärker an die Bereitstellung öffentlicher Güter zu koppeln. Die Punktemodelle ließen sich je nach dem Modus der Maßnahmenauswahl in unterschiedliche Typen von „Menü“-Modellen und „À-la carte“-Modellen einteilen.

Die folgenden wichtigsten Bewertungsergebnisse lassen sich in Bezug auf die einzelnen Bausteine festhalten:

1. **Baustein A:** Das Festhalten an flächengebundenen Direktzahlungen mit relativ geringen Auflagen ist an der Erhaltung des Status Quo orientiert und ermöglicht es, andernfalls notwendige Lern- und Anpassungsprozesse hinauszuschieben. Damit würden auch die negativen Umweltwirkungen der aktuellen Formen der Landbewirtschaftung fortgeführt. Das Reduzieren, Auslaufen oder Abschaffen der Direktzahlungen würde ein insgesamt wenig effektives und effizientes Policy-Instrument aus dem Verkehr ziehen, aber noch nicht per se die Adaptabilität und Transformabilität der Betriebe und Agrarsysteme stärken. Dazu müssten die frei werdenden Mittel eingesetzt werden, um die Betriebe besser in die Lage zu versetzen, sich gezielt auf die neuen ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen einzustellen. Angesichts gemischter Bewertungen des derzeitigen Fördersystems kann eine relativ breite Akzeptanz solcher Veränderungen bei den betroffenen Landwirtinnen und Landwirten nicht ausgeschlossen werden.
2. **Baustein B:** Die (begrenzte) ökologische Wirksamkeit der Bindung der Direktzahlungen an Auflagen kann auf weitere Tatbestände ausgeweitet und/oder durch fachlich gebotene Erhöhungen der Anforderungen verbessert werden. Eine Überführung in gesetzliche Mindeststandards würde die Auflagen für eine Zukunft ohne Direktzahlungen absichern. Steigende Anforderungen an die Landbewirtschaftungsmethoden bei stagnierenden oder verminderten Transferzahlungen vermindern jedoch voraussichtlich die Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte. Eine stärkere Adaptabilitäts- oder gar Transformabilitätsorientierung der Agrarpolitik würde es daher erfordern, Verschärfungen von Auflagen durch die Förderung von Beratung, Innovationen und ggf. Investitionen zu flankieren.
3. **Baustein C:** Für die vorgeschlagenen Ausgestaltungsmöglichkeiten der verschiedenen Modelle gilt, dass ihre ökologische Wirksamkeit wie auch die Resilienzorientierung stark von den angebotenen und umgesetzten Maßnahmen abhängen. Aufgrund der gewährten Flexibilität sind im Allgemeinen Effizienzgewinne zu erwarten, wie auch eine erhöhte Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte.
4. **Baustein D:** Mit der Konzentration auf spezifische Problemlagen könnte die ökologische Wirksamkeit der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und damit auch die ökologische Robustheit der Betriebe und Agrarsystem gestärkt werden, weil durch die räumliche Skalierung eine stärkere Zielorientierung der AUKM erreicht werden kann.
5. **Baustein E:** Die Förderung von Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Beratung und Innovation ist ein zentraler Baustein zur Stärkung der Anpassungs- und Transformationsfähigkeit von Betrieben und Agrarsystemen. Durch den kooperativen Charakter und die Bottom-Up-Ansätze (vgl. LEADER, EIP-Agri) können Lernprozesse in Gang gesetzt werden, die flexibel auf die Bedürfnisse von Landwirtinnen und Landwirten ausgerichtet sind. Eine explizite Umweltzielsetzung, wie mit dem Kooperationsprogramm Natur und Landwirtschaft vorgeschlagen, könnte zudem die ökologische Wirksamkeit der Politik und die ökologische Robustheit der Agrarsysteme erhöhen.
6. **Baustein F:** Eine Ausweitung der gesetzlichen Mindeststandards auf weitere Tatbestände und eine fachlich gebotene Erhöhung bereits regulierter Anforderungen könnte die ökologische Wirksamkeit des ordnungs- und fachrechtlichen Rahmens erhöhen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine abnehmende Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte nicht zu ungewünschten Reaktionen und Implementationsdefiziten führt, denen angesichts der Vielzahl der Betriebe und der Komplexität der Tatbestände durch verstärkte Kontrolltätigkeit vermutlich nur eingeschränkt begegnet werden könnte.

Die Analyse von „Paketen“ und „Gesamtarchitekturen“ ergab wenige konsolidierte Muster. Insgesamt konnten nur vier „Pakete“ – also Kombinationen von Bausteinen, die regelmäßig zusammen vorgeschlagen werden – identifiziert werden:

- die Kombination von flächengebundenen Direktzahlungen mit bestimmten Auflagen bei der Landbewirtschaftung;
- die Kombination von flächenbezogenen Direktzahlungen, deren Erhalt an bestimmte Auflagen gebunden ist, mit weiteren flächenbezogenen Direktzahlungen, für die spezifische Maßnahmen zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz zu erbringen sind;
- die Kombination von Auflagen für flächenbezogene Direktzahlungen mit der Förderung von Wissensaustausch und Beratung und Innovation;
- die Kombination von flächenbezogenen Direktzahlungen, deren Erhalt an die Durchführung von Maßnahmen zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz geknüpft ist, mit der Förderung von Beratung, Zusammenarbeit, Wissensaustausch und Innovation.

Bei den beiden erstgenannten Paketen geht es darum, die flächengebundenen Direktzahlungen für die Durchsetzung von Auflagen zu nutzen – oder sie durch die Verknüpfung mit Auflagen zu legitimieren – oder aber die flächengebundenen Direktzahlungen in eine Prämie für umweltorientierte Maßnahmen der Landbewirtschaftung zu transformieren. Die letzte Variante ist dabei potenziell innovativer, flexibler, dynamischer, und effizienter, insbesondere wenn sie mit Punktemodellen und hierbei mit dynamischer Berechnung der Prämien in Abhängigkeit von den insgesamt angebotenen Maßnahmen arbeitet. Das erste Paket drückt daher eher eine Orientierung an der Robustheit der Betriebe und Agrarsysteme aus, das zweite Paket weist stärker in Richtung einer Orientierung an Adaptabilität.

Das dritte und vierte Paket zielen darauf ab, die Betriebe durch Beratung und Wissenstransfer besser in die Lage zu versetzen, zunehmend anspruchsvollere Maßnahmen zu ergreifen – sei es, um steigende Auflagen zu erfüllen, sei es, um Prämienrechte durch freiwillige Maßnahmen in einem Punktesystem zu erwerben. Beide Pakete drücken somit im Vergleich zur GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 eine wirksamere Ausrichtung auf die Stärkung der Adaptabilität der Betriebe und Agrarsysteme aus.

Die Analyse der insgesamt identifizierten elf Gesamtarchitekturen zeigte, dass hier sehr unterschiedliche Kombinationen von Instrumenten vorgeschlagen werden. Die Legislativvorschläge der Kommission lassen sich als Synthese sehr verschiedener Vorstellungen verstehen. Eine Bewertung der Effektivität und Effizienz war bei den meisten vorgeschlagenen Gesamtarchitekturen nicht möglich, weil diese entweder eine erhebliche Flexibilität der einzelnen Elemente vorsehen oder noch keine Aussagen zur finanziellen Ausstattung und konkreten Ausgestaltung der einzelnen Instrumente auf Maßnahmenebene enthalten. Die meisten Vorschläge knüpfen am bestehenden GAP-System an und erfordern daher nur moderate Anpassungen des institutionellen Rahmens.

4 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder zur Weiterentwicklung der GAP

Nach der Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Politikinstrumente der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 (vgl. Kapitel 2) sowie der Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge für eine GAP nach 2020 (vgl. Kapitel 3), wurden mit Hilfe einer standardisierten Telefonbefragung die Positionierungen verschiedener agrarpolitischer Stakeholder zur Weiterentwicklung der GAP analysiert. Zentraler konzeptioneller Bezugspunkt waren dabei drei Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP, die im Projektverlauf entwickelt wurden. Diese Szenarien dienten als heuristische Werkzeuge und lagen in ihren verschiedenen Entwicklungsstadien als strukturbildendes Element der Entwicklung der Befragungselemente des Projekts zugrunde. In diesem Kapitel wird zunächst die Zielstellung der standardisierten Befragung erläutert (Abschnitt 4.1). Daran anschließend folgt die Beschreibung der methodischen Vorgehensweise (Abschnitt 4.2) und die Darstellung der Befragungsergebnisse (Abschnitt 4.3). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit (Abschnitt 4.4).

4.1 Zielstellung der telefonischen Befragung

Die standardisierte Telefonbefragung von 153 Personen hatte zum Ziel, die Positionierung relevanter agrarpolitischer Stakeholder bzgl. der GAP sowie deren Perzeption neuer Vorschläge zur Weiterentwicklung der GAP nach 2020 explorativ zu erfragen. Sie war – abgesehen von der Sitzung der PAG am 21.08.2019 – das erste Feedbackelement im Prozess der Szenarienentwicklung. Vor der telefonischen Befragung wurden deshalb vom Projektteam drei verschiedene Ansätze für eine umweltorientierte Ausgestaltung der GAP in Grundzügen formuliert, die zum Zeitpunkt der telefonischen Befragungen wie folgt beschrieben wurden:

- **Szenario A** setzt auf eine ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“ des Kommissionsvorschlags zur künftigen GAP. Es setzt in diesem Rahmen auf eine starke Gewichtung von Umwelt- und Naturschutz und eine konsequent zielorientierte Instrumentierung der GAP.
- **Szenario B** gewichtet neben dem Umwelt- und Naturschutz weitere Funktionen der Landwirtschaft im ländlichen Raum hoch und setzt auf die Honorierung von weiteren Gemeinwohlleistungen, wie z.B. erhöhte Leistungen im Tierwohl oder extensive Formen der Landbewirtschaftung und Verfahren der Landschaftspflege mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen, die mit relativ hohem Arbeitsaufwand verbunden sind.
- **Szenario C** setzt auf die Stärkung der Innovations- und Investitionsfähigkeit der Betriebe, um sowohl deren Umwelt- und Naturschutzleistungen wie auch die Fähigkeit zur Einkommenserzielung zu verbessern.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen hatte die Befragung folgende vier Aspekte zum Gegenstand:

- die Bewertung der GAP der Förderperiode von 2014 bis 2020,
- die wichtigsten Anliegen in Bezug auf die Weiterentwicklung der GAP nach 2020,
- die Reaktionen auf Elemente der unterschiedlichen Szenarien, ihre jeweiligen Voraussetzungen und Implikationen sowie
- die Reaktionen auf die unterschiedlichen Instrumente und Maßnahmen der Szenarien.

Neben der Ermittlung der Positionen und Wahrnehmungen der verschiedenen befragten Gruppen zur GAP wurde somit das Ziel verfolgt, aus den Ergebnissen der Befragung Hinweise auf die weitere Ausgestaltung und argumentative Ableitung der Szenarien zu gewinnen.

4.2 Methodische Vorgehensweise

4.2.1 Sampling-Strategie

Die Auswahl der zu befragenden Personen erfolgte nach dem Konzept des purposive sampling. Anders als bei einer Zufallsstichprobe werden dabei Probanden gezielt nach spezifizierten Kriterien identifiziert und angesprochen. Leitende Idee für das Sampling war, dass die Befragten in ihrer Gesamtheit alle relevanten Sichtweisen auf die Verbindung zwischen GAP und Agrarumweltproblemen abdecken sollten. Zugleich sollten vorwiegend Personen einbezogen werden, die in ihren jeweiligen Kreisen vermutlich als Meinungsführerinnen und Meinungsführer agieren, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die geäußerten Sichtweisen in den jeweiligen Teilgruppen eine gewisse Verbreitung haben.

Die in der Leistungsbeschreibung des Projekts vorgesehene Stichprobengröße von 150 zu befragenden Personen ermöglichte keine statistische Repräsentativität. Stichproben von 20 bis 30 Personen aus einer homogenen Teil-Grundgesamtheit ermöglichen eine Exploration des Grades von Übereinstimmung oder Dissens innerhalb einer Gruppe. Durch den Einbezug aller relevanten Sichtweisen können Differenzen und Gemeinsamkeiten in den Antwortmustern zwischen den befragten Personengruppen identifiziert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, erfolgte die Stichprobenauswahl im Sinne eines purposive sampling nach den folgenden, zuvor festgelegten Kriterien und Regeln (vgl. Schnell et al., 2013, S. 260ff.; Silverman, 2017, SS. 279-281):

- Einbeziehung aller relevanten Gruppen (Landwirtinnen und Landwirte, Verwaltungen, Nicht-Regierungsorganisationen, Wissenschaft und Beratung);
- innerhalb der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte:
  - Einbeziehung unterschiedlicher Regionen zur Abdeckung der wichtigsten nationalen Umweltproblemlagen (regionale und umweltsektorale Dimension) sowie
  - Einbeziehung der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionssysteme in Deutschland (regionale und agrarsektorale Dimension);
- innerhalb der Gruppe der Nicht-Regierungsorganisationen: Einbeziehung aller relevanten organisierten Interessen (landwirtschaftliche Verbände, Umwelt- und Naturschutzverbände und -organisationen sowie andere zivilgesellschaftliche Organisationen);
- innerhalb der Gruppe der Vertreter der Verwaltung: Einbeziehung der relevanten Steuerungsebenen in Deutschland (Agrar- und Umweltverwaltungen in Bund und Ländern);
- innerhalb der Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler: Einbeziehung aller relevanten wissenschaftlichen Disziplinen (Agrarpolitik, Agrarökonomie, Ökologie, Umweltsystemforschung, landwirtschaftliche Betriebswirtschaft, Umweltökonomie, Agrarsoziologie, Politikwissenschaft).

Auf Basis dieser Kriterien wurden einschlägige Organisationen und Personen identifiziert und im Hinblick auf die genannten Kriterien klassifiziert. Ziel war eine hinreichend gleichmäßige Verteilung an Kontaktdaten über alle Kriterien hinweg, wobei allerdings der Personenkreis der Landwirtinnen und Landwirte als unmittelbar Betroffene überproportional einbezogen werden

sollte. Das Projektteam konnte bei einzelnen Teilstrategien des purposive sampling[60] auf frühere Analysen des agrarpolitischen Systems sowie auf bestehende Kontakte zurückgreifen, die insbesondere durch frühere Projekte hergestellt wurden.

Als Ergebnis des Sampling liegt eine Adressdatei vor, die 367 Datensätze mit den Kontaktdaten der jeweiligen Personen sowie ihrer Klassifizierung hinsichtlich der Kriterien enthält.[61] In der Adressdatei sind 33 Personen aus Agrar- und 34 Personen aus Umweltverwaltungen auf Bundes- und Länderebene, 35 Personen aus landwirtschaftlichen Verbänden, 35 Personen aus Umwelt- und Naturschutz- sowie anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden, 54 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sowie 33 Vertreterinnen und Vertreter von landwirtschaftlichen Beratungseinrichtungen (Landwirtschaftskammern, Offizialberatungen und privatwirtschaftliche Beratungen) gelistet. Hinzu kommen 143 Kontaktdaten von Landwirtinnen und Landwirten, die hinreichend gleichmäßig hinsichtlich ihrer geographischen Lage verteilt sind. Hierbei wurde wie folgt vorgegangen: Pro Bundesland wurde je ein/e Vertreter/in aus Kreisbauernverbänden, Landjugend, ökologischen Verbänden, AbL, Ausbildungsbetrieben und entsprechend der geographischen Lage von spezialisierten Verbänden wie z.B. BDM, Geflügel-, Rindermast- oder Sonderkulturverbände aufgenommen. Zusätzlich wurden Landwirtinnen und Landwirte, die in unterschiedlichen sozialen Medien als Influencer („Agrarblogger") besonders aktiv sind, aufgrund ihrer Reichweite als Meinungsführer identifiziert und ebenfalls kontaktiert. Kontaktaufnahme und Teilnahmebereitschaft erwiesen sich bei der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte am schwierigsten. Um die geplante Anzahl an Landwirtinnen und Landwirten zu erreichen, wurden vom Projektteam weitere 23 Landwirtinnen und Landwirten am Rande der Demonstration „Sternfahrt", die nach Aufruf von „Land schafft Verbindung" am 26. November 2019 in Berlin stattfand, für die Befragung rekrutiert und in die Adressdatei aufgenommen.

Innerhalb des Samples wurde die Reihenfolge der Kontaktaufnahme durch stratifizierte Zufallsauswahl bestimmt, wobei im Verlauf der Befragung Personen priorisiert wurden, die im bisher befragten Sample unterrepräsentierte Merkmale aufweisen. Um die Teilnahmequote und die Datenqualität zu erhöhen, wurden an die zu befragenden Personen per E-Mail Vorabanfragen gerichtet und nach Klärung der Teilnahmebereitschaft ein Termin für die telefonische Befragung vereinbart (vgl. Schnell et al., 2013, S. 361).

4.2.2 Entwicklung des Fragebogens

Als Befragungsinstrument wurde ein standardisierter Fragebogen entworfen, der durch die Vorgabe festgelegter Fragen eine möglichst hohe Standardisierung des Interviewablaufs sicherstellen soll (Reinecke, 2014, S. 602f.). Der überwiegende Teil der Fragen wurde mit Antwortkategorien in einer festgelegten Reihenfolge gestellt (geschlossene Fragen, Angabe von Rangfolgen sowie Grad der Zustimmung zu Statements[62] auf Basis von Likert-Skalen). Hinzu kamen einige Fragen ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten (offene Fragen).

Der Fragebogen gliederte sich – neben Gesprächseröffnung und Gesprächsabschluss – in vier Module. In Modul A wurde eine Gesamtbewertung der GAP der aktuellen Förderperiode erho-

[60] Das purposive sampling beinhaltet im Einzelnen folgende Teilstrategien (vgl. dazu: Schnell et al. 2013: 290): 1. Systematische Auswahl relevanter Stakeholder, 2. Identifizierung weiterer Akteure durch Inhaltsanalyse des Brancheninformationsdienstes AgraEuropa, 3. Direkte Ansprache von dem Projektteam bekannten Akteuren in allen Bereichen, 4. Direkte Ansprache von Agrar- und Umweltverwaltungen sowie Beraterinnen und Beratern aufgrund einer systematischen Onlinerecherche, 5. Empfehlungsvermittlung der zuständigen Berufsverbände, 6. Zufallsauswahl von Landwirtinnen und Landwirten, 7. Schneeballverfahren.

[61] Laut Projektplan wurde angestrebt, dass die Adressdatei mindestens 300 Datensätze enthalten sollte, da davon ausgegangen wurde, dass 50 % der Kontaktierten die Teilnahme an der Befragung ablehnen oder nicht zeitnah erreichbar sein würden. Die Adressdatei wurde während der Durchführung der Befragung fortlaufend erweitert.

[62] Die Reihenfolge der Statements wurde per Zufall generiert, um Kontexteffekte zu minimieren.

ben (geschlossene Frage) sowie in zwei offenen Fragen nach den aus Sicht der Befragten wichtigsten Kritikpunkten und positiven Aspekten gefragt. Modul B begann mit einer offenen Frage nach den wichtigsten Anliegen der befragten Personen für die Weiterentwicklung der GAP nach 2020. Anschließend wurden die Befragten gebeten, mögliche Zielstellungen der GAP in eine Rangfolge zu bringen, sowie das EU-Agrarbudget anteilig auf verschiedene Bereiche aufzuteilen. Es folgte eine geschlossene Frage zur bevorzugten Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. In Modul C wurden die Reaktionen der Befragten auf Items erhoben, die verschiedenen Voraussetzungen und Implikationen der drei im Projekt formulierten Szenarien entsprechen. In Modul D wurde der Grad der Zustimmung zu einer Reihe von Statements erfragt, die sich auf konkrete Instrumente und Maßnahmen beziehen, die wiederum den drei Szenarien zugeordnet werden können.

In Tabelle 27 sind die Items des Fragebogens mit ihrer Zuordnung zu den zu messenden Merkmalen dargestellt. Als Positionierung zu den Szenarien sowie zur GAP der aktuellen Förderperiode und den Vorschlägen der Europäischen Kommission bezeichnen wir dabei die voraussichtliche Zustimmung oder Ablehnung, die sich aus der Reaktion auf Items ergibt, die den verschiedenen Szenarien bzw. den Legislativvorschlägen zugeordnet werden können.

Tabelle 27: Systematik der Items der telefonischen Befragung

		Positionierung zur GAP der FP 2014 bis 2020	Positionierung zu den Legislativvorschlägen	Positionierung zu Szenario A	Positionierung zu Szenario B	Positionierung zu Szenario C
Modul A	01	x				
	02	x				
	03	x				
Modul B	04		x	x	x	x
	05		x	x	x	x
	06		x			
	07		x			
Modul C	08		x	x		
	09			x		
	10		x	(x)		
	11			x	x	
	12			x		
	13					x
	14				x	
	15					x
	18		x			
Modul D	19		x			
	20					x
	21				x	

		Positionierung zur GAP der FP 2014 bis 2020	Positionierung zu den Legislativvor-schlägen	Positionierung zu Szenario A	Positionierung zu Szenario B	Positionierung zu Szenario C
	22					x
	23					x
	24					x
	25			x		
	26					x
	27			x	x	
	28				x	
	29				x	
	30					x
	31				x	
	32			x		
	34		x			
	35				x	
	36					x
	37					x

Quelle: eigene Erarbeitung, HU Berlin.

Insgesamt enthielt der Fragebogen 37 Items. Um die Positionierung der Befragten valide und reliabel ermitteln zu können, wurden Gruppen von Items erstellt, die sich zur Konstruktion von Skalen eignen (vgl. Blasius & Baur, 2014, S. 1051). Drei Items erfassten die Positionierung zur GAP der aktuellen Förderperiode, neun Items die Positionierung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission, jeweils acht die Positionierung zu Szenario A und zu Szenario B sowie 10 Items die Positionierung zu Szenario C. Im Fragebogen wird nicht die Zustimmung oder Ablehnung zu den Szenarien, sondern zu Items abgefragt, die auf Grundlage der beschriebenen Systematik den im Projektverlauf zu entwickelnden Ansätzen zugeordnet werden können. Bei der Konstruktion des Fragebogens wurde angestrebt, dass die Items hinreichend gleichverteilt den Szenarien zugeordnet werden konnten. Für Szenario C wurde eine größere Anzahl an Items vorgesehen, weil der dort dargestellte Politikansatz stärker vom Status Quo der Agrarpolitik abweicht und weniger bekannt ist. Bei zwei Items (11 und 27) war die Zuordnung zu Szenario A oder Szenario B nicht trennscharf vorzunehmen, weil sich einige Voraussetzungen und Instrumente dieser Szenarien ähneln. Für die offene Frage (Item 4) wurde keine Zuordnung vorgenommen. Item 5 enthält eine Frage, in der die Befragten agrarpolitische Ziele in eine Rangfolge bringen sollen, von denen sich jeweils zwei auf jedes der drei Szenarien beziehen.

4.2.3 Durchführung und Auswertung der Pretests

Einzelne Fragen und das vollständig entwickelte Erhebungsinstruments wurden mehrfach getestet (Schnell et al., 2013, S. 340), wobei sowohl qualitative Techniken des Testens als auch Pretests im Feld unter realen Befragungsbedingungen zum Einsatz kamen.

Die Mitglieder des Projektteams führten in verschiedenen Phasen der Fragebogenerstellung qualitative Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachgebiets Agrar- und Ernährungspolitik der Humboldt-Universität zu Berlin sowie mit fünf dem Projektteam bekannten Personen aus den verschiedenen zu befragenden Personengruppen durch.[63] Außerdem wurden je eine Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) (21.08.2019) und des Forschungsseminars des Fachgebiets Agrar- und Ernährungspolitik (29.08.2019) für eine kritische Diskussion des Fragebogens genutzt. Im weiteren Verlauf wurde die überarbeitete Version des Interviewleitfadens von zwei Mitgliedern der PAG kommentiert sowie mit dem Auftraggeber abgestimmt.

Neben den qualitativen Techniken des Testens wurden vom 22.10.2019 bis zum 28.10.2019 sechs Pretests im Feld mit Personen aus der Zielpopulation durchgeführt, wobei der Befragungsmodus dem der Hauptuntersuchung entsprach. Zusätzlich wurde mit einem Landwirt die Methode des lauten Denkens angewandt, um die Verständlichkeit und Funktionsweise der Items in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte zu überprüfen. Die Pretests unter realen Untersuchungsbedingungen dienten nicht nur dazu, das Befragungsinstrument auf Verständlichkeit zu testen. Zugleich sollte die Praktikabilität des Computer Assisted Telephone Interviewing-Systems (CATI-System) überprüft werden. Die Pretests wurden am 29.10.2019 in einem internen Treffen der Mitglieder des Projektteams mit dem Projektleiter ausgewertet. Die Auswertung der Pretests umfasste einen Bericht der Interviewenden zu ihren Erfahrungen bei der Durchführung der Telefongespräche, eine Registrierung der Gesprächsdauer sowie die Prüfung der Verteilung der Antworten.[64] Die Ergebnisse des Treffens wurden zur Dokumentation des Forschungsprozesses in einem Protokoll festgehalten. Nach der Auswertung der Pretests wurden im Fragebogen und am elektronischen Befragungstool geringfügige Anpassungen vorgenommen. Dem elektronischen Befragungstool wurde ein neues Tabellenblatt hinzugefügt, um es den Interviewenden zu ermöglichen, nach Abschluss des Gesprächs analytische Memos zu verfassen.

4.2.4 Durchführung der Befragung

Die telefonische Befragung wurde im Zeitraum vom 30. Oktober 2019 bis zum 13. November 2019 durchgeführt. Neben den Mitgliedern des Projektteams wurden für die Durchführung der Interviews zusätzlich zwei studentische Mitarbeiterinnen eingestellt, die bereits Erfahrung mit der Durchführung von Telefoninterviews hatten und vor Beginn der Befragung zudem eine halbtägige Schulung erhielten.[65] Beide studentischen Mitarbeiterinnen wurden frühzeitig in die Erstellung und die Tests des Fragebogens eingebunden, um sich mit dem Befragungsinstrument vertraut machen zu können. Außerdem wurden die Mitglieder des Projektteams, welche die Befragung durchführten, nach der Durchführung der Pretests und den dort geschilderten Befragungserfahrungen vom Projektleiter gecoacht.

Für die Durchführung der Telefoninterviews wurden vom Projektteam ausgewählte Aspekte eines Computer Assisted Telephone Interviewing-Systems (CATI-System) erstellt. Der Fragebogen

[63] Hierbei wurden fünf Verfahren durchgeführt: „Think-aloud“ (Technik des lauten Denkens), „Probing“ (Nachfragetechnik), „Paraphrasing“ (Paraphrasieren), „Confidence Rating“ (Einschätzung der Verlässlichkeit der Antworten) und die Analyse der Latenzzeit (vgl. Weichold, 2014, S. 301).

[64] Die Interviewenden berichteten, dass sie die Befragten erfolgreich und ohne Befragungsabbruch durch den Fragebogen führen konnten. Das elektronische Befragungstool und das CATI-System wurden als praktikabel erachtet. Für jedes der Interviews wurde die Befragungsdauer registriert. Die Dauer der Interviews unterschied sich zum Teil stark voneinander und reichte von 16:30 min bis 35:10 min. Die durchschnittliche Dauer der insgesamt sechs durchgeführten Pretests entspricht mit 22:02 min der vorgesehenen Befragungsdauer, sodass keine Kürzungen oder Erweiterungen vorgenommen wurden. Die Prüfung der Verteilung der Antworten ergab, dass weder eine Häufung von Antwortverweigerungen, noch ein großer Anteil von „weiß nicht/keine Angabe“ auftrat, woraus geschlossen wurde, dass die Items verständlich sind.

[65] Die Schulung umfasste folgende Aspekte: Erläuterung der geplanten Untersuchung, Erläuterung des Fragebogens, Erläuterung der Dokumentation der Antworten in der Excel-Daten-Maske, Einüben der Kontaktaufnahme mit den zu befragenden Personen, Umgang mit Verweigerern, Verweis auf Konsequenzen bei Täuschungsversuchen (Glantz & Michael, 2014, S. 318f.).

wurde hierfür in eine Excel-Daten-Maske übertragen, in die während des Interviews die Antwort-Daten eingetragen wurden. Durch dieses elektronische Befragungstool wurde der Erhebungs- und Auswertungsaufwand – bei gleichzeitiger Steigerung der Erhebungsqualität – erheblich verringert. Mittels der Excel-Daten-Maske wurden die vom Interviewenden eingegebenen Antworten der Befragten automatisch in eine Auswertungsmatrix übertragen und dort in numerischen Kodes dargestellt. Zur Sicherung der Datenqualität wurden die Interviews bei Einwilligung der Gesprächspartner akustisch aufgezeichnet, so dass die korrekte Dateneingabe überprüft werden konnte. Unmittelbar nach jedem Gespräch wurden die eingegebenen Daten noch einmal auf Plausibilität geprüft.

Die Interviewenden verfassten unmittelbar nach jedem Gespräch ein analytisches Memo, in dem sie interessante Aspekte sowie mögliche Nuancen, die nicht durch das standardisierte Befragungsinstrument erfasst wurden, vermerkten. Insbesondere wurde hier auch die Bereitschaft der Befragten, an den Workshops im weiteren Projektverlauf teilzunehmen, festgehalten.

Um ein hohes Maß an Standardisierung in der Durchführung der Befragung zu gewährleisten, wurde eine Handreichung für die Interviewenden mit Definitionen und Antworten auf mögliche Rückfragen angelegt, welche die Interviewenden bei der Durchführung der Telefongespräche vor Augen hatten.

Im Befragungszeitraum trafen sich die Interviewenden wöchentlich, um den jeweiligen Stand (angeschriebene Kontakte, durchgeführte Interviews) der Befragung festzuhalten, ihre Erfahrungen bei der Durchführung der Interviews zu reflektieren sowie das weitere Vorgehen (insbesondere Auswahl weiterer Kontakte per stratifizierter Zufallsauswahl) festzulegen. Die Ergebnisse der wöchentlichen Treffen wurden in Memos protokolliert.

Bereits in den Pretest zeichnet sich eine sehr große Variation in der Dauer der einzelnen Interviews ab. Diese Erfahrung setzte sich während der Erhebung fort. Da bei den Befragten oft ein erhebliches Mitteilungs- und Erläuterungsbedürfnis bestand, wurde entschieden, ausführlichere Antworten nicht abzukürzen, solange diese beim Thema der Befragung blieben. In der Folge dauerten die Interviews zwischen ca. 16 bis ca. 60 Minuten. Insbesondere von der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte wurden die Aussagen im Fragebogen ausführlich kommentiert, so dass die ursprünglich geplante Befragungsdauer von ca. 20 Minuten häufig überschritten wurde.

Insgesamt belief sich die Responsequote auf 56,45 %[66], mit starken Unterschieden zwischen den verschiedenen befragten Gruppen. Während mit etwa drei Viertel der kontaktierten Personen aus der Gruppe der Wissenschaft (76,92 %) oder der Verwaltung (70,3 %) Interviews durchgeführt werden konnten, erwies sich die Rekrutierung und Durchführung mit der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte als schwieriger (33,54 %). Bei keinem der begonnenen 153 Interviews kam es zu einem Gesprächsabbruch.

4.2.5 Datenauswertung

Die im elektronischen Befragungstool erfassten Antworten jeder befragten Person wurden automatisch in eine Auswertungsmatrix übertragen und in numerische Codes überführt. Die Antworten auf die offenen Fragen wurden mit Hilfe eines computergestützten Programms zur qualitativen Daten- und Textanalyse (MAXQDA) induktiv zu Oberkategorien zusammengefasst, codiert und ebenfalls in numerische Variablen überführt. Die Bildung der induktiven Codes erfolgte in einem iterativen Prozess. Zunächst wurde zu jeder der drei offenen Fragen auf Grundlage eines ersten Sichtungsdurchganges von einem Mitglied des Projektteams ein umfassender

[66] Die Teilnahmequote ergibt sich aus der folgenden Berechnung: $\frac{\text{Anzahl der durchgeführten Interviews}}{\text{Anzahl der kontaktierten Personen}}\ x\ 100 : \frac{153}{271}\ x\ 100 = 56,45\ \%$.

Satz induktiver Codes entwickelt, der alle unterschiedlichen gegebenen Antworten enthielt. Dieser z.T. über 50 Codes enthaltende Satz wurde mit den anderen Mitgliedern des Projektteams diskutiert und zu jeweils acht bis 10 Oberkategorien zusammengefasst.[67] Anschließend wurden die Antworten auf die offenen Fragen mit dem jeweiligen konsolidierten Code-Satz codiert.

Alle 153 Codereihen wurden anschließend in einer Gesamt-Auswertungsmatrix zusammengeführt, um fehlerhafte und logisch widersprüchliche Eingaben bereinigt und stichprobenartig mit den akustischen Aufzeichnungen verglichen.

Die anschließende Auswertung der Ergebnisse erfolgte mittels Verfahren deskriptiver Statistik (Kreuztabellen und z.T. Lagewerte), wobei die Ergebnisse jeweils nach Gruppenzugehörigkeit der Befragten aufgeschlüsselt wurden. Die Ergebnisse wurden tabellarisch aufbereitet und für den Bericht als gestapelte Balkendiagramme visualisiert.

4.2.6 Reflexion der methodischen Vorgehensweise

Hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise bei der durchgeführten standardisierten Telefonbefragung sind folgende Beobachtungen zu berücksichtigen:

- Bei der Erstellung des Fragebogens mussten die unterschiedlichen Erfahrungs- und Wissenshorizonte der verschiedenen Gruppen berücksichtigt werden. Die Befragung hatte zum Ziel, die Positionierung verschiedener agrarpolitisch relevanter Gruppen (Verwaltung, Wissenschaft, landwirtschaftliche Interessenvertretungen, zivilgesellschaftliche Gruppen und Umweltorganisationen, Beratung, landwirtschaftliche Praxis) zu den Elementen der drei Szenarien abzufragen. Um die Ergebnisse zwischen den Gruppen vergleichen zu können, war die Entwicklung eines für alle Gruppen einheitlichen standardisierten Befragungsinstrumentes notwendig. Hierbei musste für jede Frage eine Abwägung zwischen Detaillierungsgrad und Verständlichkeit getroffen werden. Während der Durchführung der Befragung konnten daran anschließend zwei Beobachtungen seitens der Interviewenden gemacht werden: Einerseits wurde die Komplexitätsreduktion in einigen Fällen, insbesondere bei Interviews mit Personen aus den Gruppen Verwaltung und Wissenschaft, thematisiert und z.T. kritisiert. In diesen Fällen gaben die Interviewenden den Hinweis auf das zugrundeliegende Befragungsdesign (einheitlicher Fragebogen für alle Gruppen) und baten um eine Beantwortung der Frage, so dass Nichtantworten auf entsprechende Items minimiert werden konnten. Andererseits wiesen einzelne Aussagen für manche Befragten einen zu hohen Detaillierungsgrad auf, so dass eine begründete Zustimmung oder Ablehnung zum Statement schwerfiel und in manchen Fällen die Option „keine Antwort/weiß nicht“ gewählt wurde.

- Die Verwendung eines stark standardisierten Befragungsinstruments stieß aufgrund der zum Befragungszeitraum sehr emotional geführten Diskussionen um die Agrarpolitik – die zahlenmäßig bis dahin größte Demonstration der Protestbewegung „Land schafft Verbindung“ fiel in den Befragungszeitraum – insbesondere bei den Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis auf Grenzen. Bei der Durchführung der Interviews wurde deutlich, dass seitens der Landwirtinnen und Landwirte oft sehr hoher Mitteilungs- und Gesprächsbedarf bestand, so dass bei vielen Items eine rasche Abfrage der Zustimmung oder Ablehnung zu Statements nicht möglich war. Die Interviewenden wurden angehalten, diese kommunikativen Elemente der Befragung nicht zu unterbrechen, sondern die in den Ausführungen zusätzlich gewonnenen Informationen mit Hilfe von Notizen, die am Ende eines jeden Interviews zu analytischen Memos verdichtet wurden, festzuhalten. Diese Anleitung trug wesentlich dazu bei, dass keines der Gespräche abgebrochen wurde

[67] Im Anhang A.4 sind die Tabellen mit den Oberkategorien und den darin enthaltenen Antworten aufgelistet Tabelle 48, 34 und 35.

- Die Rolle, in der die Interviewenden antworteten, muss berücksichtigt werden. Mit Ausnahme von Personen aus der Wissenschaft wollten Befragte aus allen Gruppen klären, ob „aus Sicht des Hauses“, der Institution, der Organisation und des Betriebs oder aber „persönlich“ geantwortet werden soll. In solchen Fällen ermutigten die Interviewenden die Befragten, die eigene Meinung anzugeben und nicht lediglich die bereits bekannten Positionen der Institutionen und Organisationen zu reproduzieren.

- Die Teilnahmequote bei Landwirtinnen und Landwirte lag mit 33,54 % deutlich unter derjenigen der anderen Personengruppen. Dies lässt sich damit erklären, dass häufig die Schwierigkeit bestand, die Landwirtinnen und Landwirte überhaupt zu erreichen und dann einen geeigneten Befragungstermin zu finden. Teils wurde die Teilnahme an der Befragung auch aufgrund mangelnden Interesses abgelehnt. Hinsichtlich des Befragungszeitraumes war dieser zumindest im Hinblick auf den saisonal geringen Arbeitsaufwand in der Außenwirtschaft günstig gelegen. Nicht absehbar war hingegen, dass die Befragung in den Zeitraum einer Reihe von Demonstration von „Land schafft Verbindung“ fallen würde. Es ist anzunehmen, dass dieser Hintergrund wesentlich dazu beigetragen hat, dass viele angefragte Landwirtinnen und Landwirte entweder mit Skepsis reagierten oder einen auch hohen Gesprächsbedarf hatten.

- Die Agrarpolitik und die Diskussionen zur Weiterentwicklung der GAP sind ein sehr männlich dominiertes Feld. Die Sampling-Strategie, Meinungsführerinnen und Meinungsführer innerhalb der Gruppen auszuwählen, führte zu einer deutlichen Dominanz von männlichen Befragten, die etwa zwei Drittel der Befragten ausmachten.

- Die bisher durchgeführten und im Projektplan vorgesehenen Auswertungen mit Hilfe von Verfahren deskriptiver Statistik erlauben eine übersichtliche Darstellung und Beschreibung der Reaktionen der befragten Gruppen auf die jeweiligen Items. Die erhobenen Daten erlauben zusätzlich sowohl eine weitergehende statistische Auswertung der geschlossenen Fragen (z.B. mit Hilfe einer Cluster- und/oder Faktoranalyse) als auch eine vertiefte qualitative Auswertung der offenen Fragen (z.B. Frameanalyse), die aus Ressourcengründen im Rahmen des Projektplans zu diesem Zeitpunkt nicht durchgeführt werden konnten. Auf Anregung der PAG wurde aus diesem Grund das Projekt um ein zusätzliches AP aufgestockt. Die Ergebnisse der vertieften Auswertung sind in Kapitel 5 dargestellt.

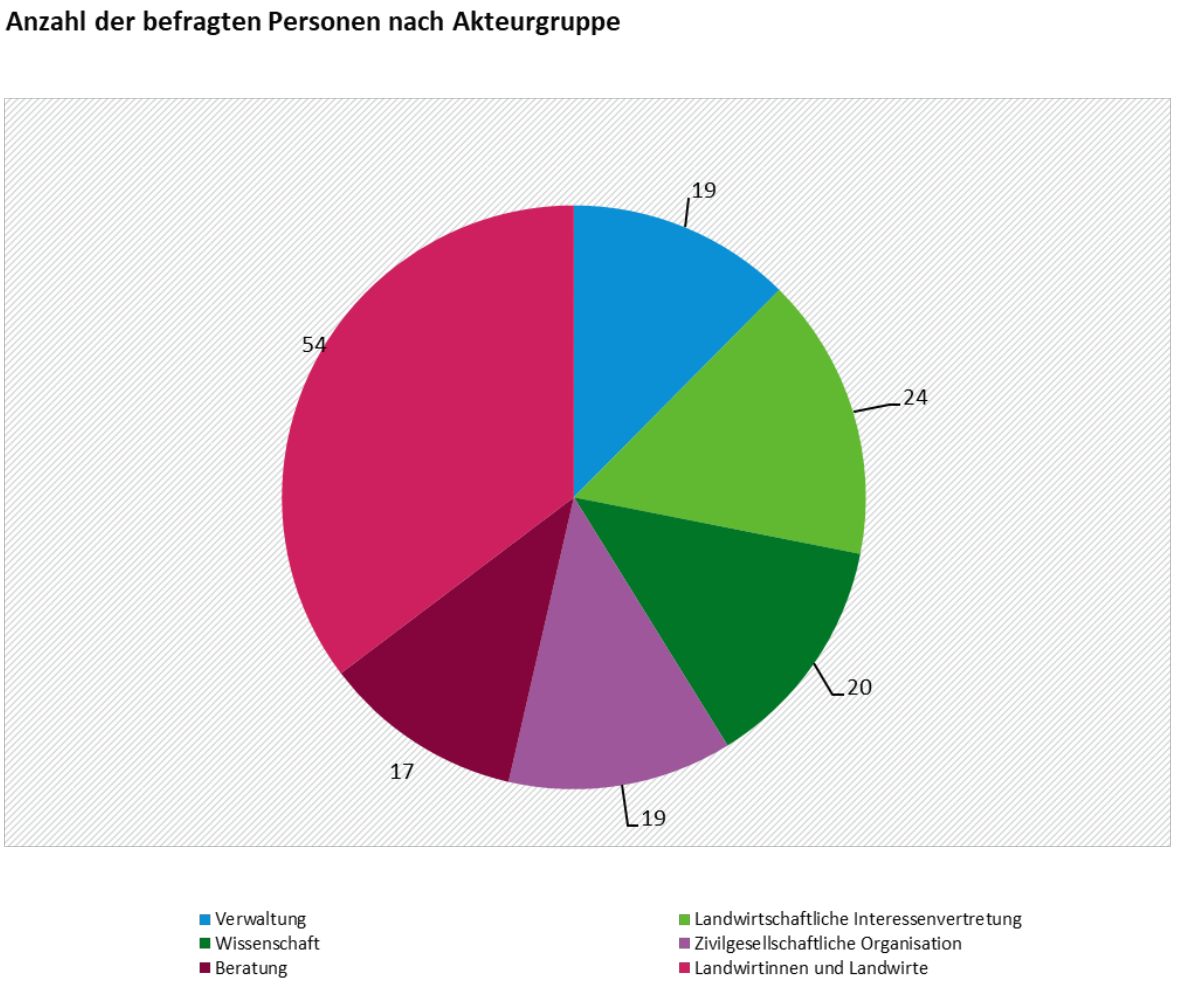
4.3 Ergebnisse der Befragung

Im Zeitraum vom 30.10.2020 bis zum 13.11.2020 wurden mit insgesamt 153 Personen standardisierte Telefoninterviews durchgeführt. Im Folgenden wird zunächst der befragte Personenkreis mit Blick auf die Gruppenzugehörigkeit sowie die Alters- und Geschlechtsstruktur näher beschrieben. Danach erfolgt entlang der Chronologie des Fragebogens die Darstellung der Befragungsergebnisse, welche die Bewertung der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020, Anliegen für die Weiterentwicklung der GAP nach 2020, die Reaktion auf Voraussetzungen und Prinzipien sowie spezifische Instrumente und Maßnahmen der drei im Projekt entwickelten Szenarien enthalten.

4.3.1 Beschreibung der Stichprobe

In Abbildung 14 ist die Zugehörigkeit der befragten Personen zu den in der Sampling-Strategie definierten Akteursgruppen dargestellt. Die 153 befragten Personen verteilen sich hinreichend gleichmäßig auf die vorab festgelegten Kriterien zur Auswahl des zu befragenden Personenkreises, wobei Landwirtinnen und Landwirte als unmittelbar Betroffene überproportional einbezogen wurden.

Abbildung 14: Zuordnung Stichprobe zu Akteursgruppen



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

Insgesamt wurden 19 Personen aus Agrar- (n=13) und Umweltverwaltungen (n=6) auf Bundes- (n=3) und Länderebene (n=16) befragt. Die 24 Befragten landwirtschaftlicher Interessenvertretungen setzen sich aus 15 Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Bauernverbandes (DBV) auf Bundes- und Landesebene sowie 9 Repräsentantinnen und Repräsentanten der Öko-Anbauverbände und sonstiger spezialisierter Verbände zusammen. Mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener relevanter Fachrichtungen (Agrarwissenschaften, Agrarökonomie, Agrarökologie, Agrarumweltpolitik, Agrarsoziologie) wurden 20 Interviews geführt. Die Gruppe der 19 befragten Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen umfasste Umwelt- und Naturschutzverbände und -organisationen (n=10) sowie sonstige zivilgesellschaftliche Interessengruppen (n=9) wie z.B. Entwicklungshilfeorganisationen, Stiftungen und zur Agrarpolitik arbeitende Initiativen. Entsprechend der in Deutschland je nach Bundesland unterschiedlichen Beratungsstruktur wurden insgesamt 17 Interviews mit landwirtschaftlichen Beratungen in Landwirtschaftskammern (n=7), in Offizialberatungen (n=4) und in privaten Beratungen (n=6) geführt. Die Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte (n=54) umfasste 54 befragte Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter, wovon 17 aus den neuen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg), 11 aus Süddeutschland (Bayern und Baden-Württemberg), acht aus Südwestdeutschland (Hessen, Rheinlandpfalz und Saarland) und 17 aus Nordwestdeutschland (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) kamen. Gut zwei Drittel der befragten Landwirtinnen und

Landwirte wirtschaften konventionell und knapp ein Drittel ökologisch. Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind damit im Vergleich zu ihrem Anteil an allen landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland deutlich überrepräsentiert.

Über drei Viertel (n=119) der befragten Personen gaben an, männlichen Geschlechts zu sein, nur knapp ein Viertel der Befragten, weiblichen Geschlechts (n=34). Während in der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Organisationen Frauen knapp über die Hälfte der Befragten stellten, war in der Gruppe der befragten Landwirtinnen und Landwirte sowie der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen der Anteil an Frauen mit weniger als 10 % besonderes gering.[68]

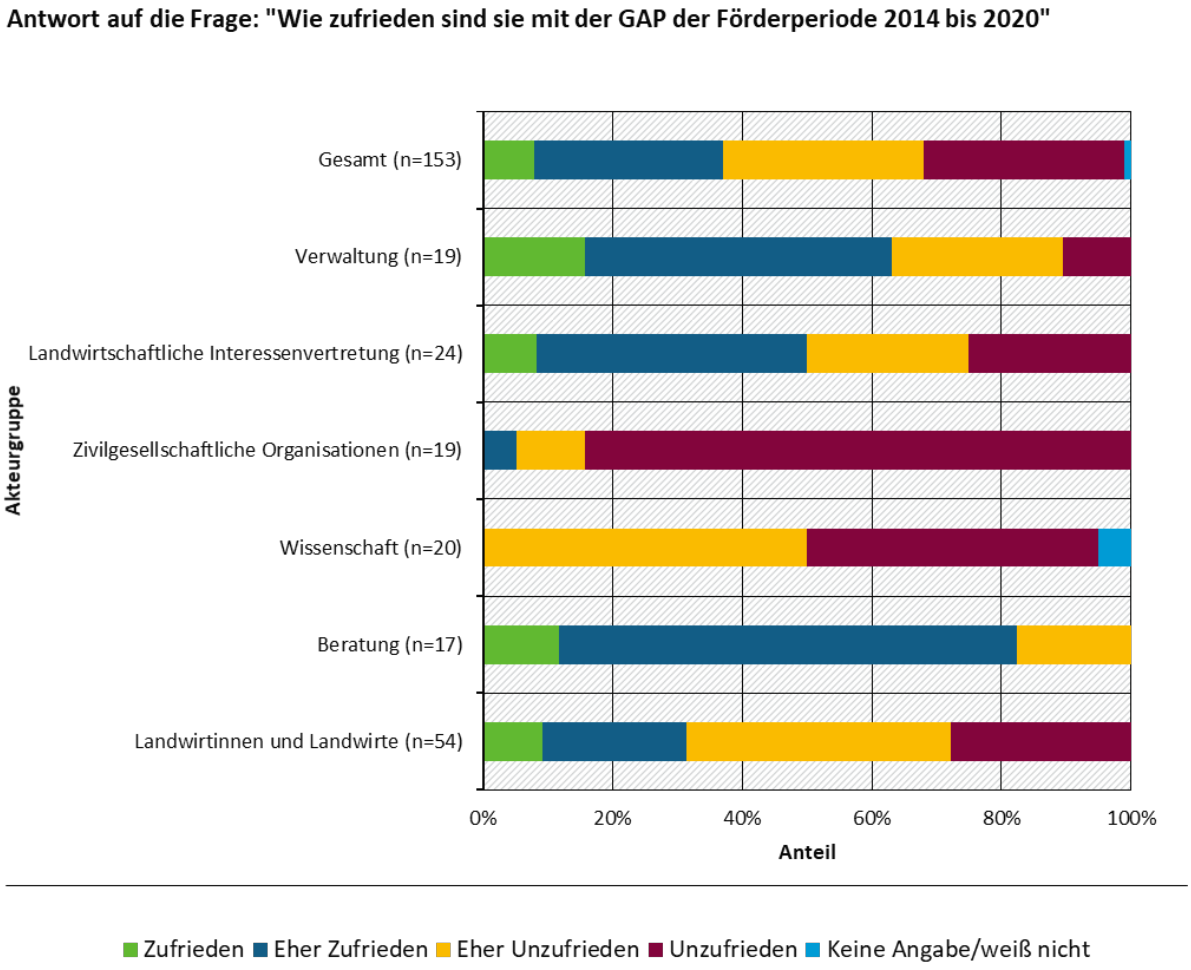
Das durchschnittliche Alter aller befragten Personen betrug 52 Jahre. Zwei Drittel (n=102) aller Interviewten waren zwischen 40 und 60 Jahre alt, knapp ein Viertel zwischen 60 und 80 Jahre (n=30) und nur ca. 13 % zwischen 20 und 40 Jahre (n=21). Einzig innerhalb der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Organisationen war das Alter der befragten Personen auf die drei Altersgruppen gleichmäßig verteilt, in den anderen Gruppen bilden Personen zwischen 40 und 60 Jahren die starke Mehrheit. Befragte im Alter zwischen 20 und 40 Jahren waren insbesondere in der Gruppe der Verwaltung (n=1) und der Wissenschaft (n=1) selten. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Altersstruktur der Befragten sich aus der Sampling-Strategie ergibt, die auf die Rekrutierung von beruflich aktiven Personen in verantwortlichen und herausgehobenen Positionen abzielte.

4.3.2 Bewertung der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020

In der ersten Frage wurden die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner gebeten anzugeben, wie zufrieden sie mit der aktuellen GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 sind. Die Ergebnisse sind in Abbildung 15 dargestellt. Fast zwei Drittel aller befragten Personen zeigten sich eher unzufrieden oder unzufrieden. Lediglich die befragten Vertreterinnen und Vertreter aus den Gruppen Beratung und Verwaltung zeigten sich mehrheitlich zufrieden oder eher zufrieden mit der aktuellen GAP. Vertreterinnen und Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Wissenschaft gaben ganz überwiegend an, unzufrieden oder eher unzufrieden mit der GAP zu sein. Von den befragten Landwirtinnen und Landwirte waren etwa zwei Drittel unzufrieden oder eher unzufrieden, während sich bei den Befragten aus landwirtschaftlichen Interessensvertretungen ein geteiltes Bild ergab. Vertreter des DBV auf nationaler sowie Landesebene äußerten sich mehrheitlich zufrieden oder eher zufrieden, während die Verbände des Ökolandbaus angaben, eher unzufrieden oder unzufrieden zu sein.

[68] Weibliche Befragte nach Gruppen: Verwaltung (n=7), Landwirtschaftliche Interessenvertretung (n=2), Zivilgesellschaftliche Organisationen (n=10), Wissenschaft (n=4), Beratung (n=7), Landwirt*innen (n=4).

Abbildung 15: Zufriedenheit mit der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

Anschließend wurden die befragten Personen gebeten, drei Punkte zu nennen, die ihnen an der aktuellen GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht gefallen. Die genannten Kritikpunkte sind in Abbildung 16 dargestellt. Die insgesamt 417 Nennungen wurden induktiv zu acht Oberkategorien zusammengefasst (vgl. die Darstellung des Codesystems in Kap. 6.2.1). Mit Blick auf die gesamte Stichprobe wird deutlich, dass sich die am häufigsten geäußerten Kritikpunkte auf das System flächenbezogener Direktzahlungen (n=154), den Bürokratieaufwand (n=85) sowie die geringe ökologische Wirksamkeit (n=77) der GAP beziehen. Die befragten Personen kritisierten außerdem die hohen Auflagen, Kontrollen und Sanktionen (n=54). Als weitere Punkte wurden mangelnde Planungssicherheit (n=17), in vielerlei Hinsicht ungleiche Förderbedingungen (n=21), negative Auswirkungen der GAP auf den globalen Süden (n=3) sowie eine generelle Kritik an Subventionen für den landwirtschaftlichen Sektor (n=6) genannt.

Die in den Interviews geäußerte Kritik am Bürokratieaufwand der GAP bezog sich sowohl auf die komplexen Verfahren der Antragstellung für Landwirtinnen und Landwirte als auch auf die aufwendigen und wenig flexiblen verwaltungstechnischen Verfahren in den entsprechenden Behörden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Mit Blick auf die einzelnen Gruppen zeigt sich, dass der Bürokratieaufwand für die befragten Personen aus Verwaltungen (n=40), landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (n=21) sowie Beratungen (n=13) den jeweils am häu-

figsten genannten Kritikpunkt darstellte, der hingegen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern (n=4) sowie von Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlichen Organisationen (n=6) deutlich seltener genannt wird. In der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte wurde der Bürokratieaufwand seltener als im Durchschnitt der Befragten als Kritikpunkt genannt.

In der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte (n=28), der Beratung (n=9) sowie der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (n=15) entfielen jeweils ca. ein Fünftel der Nennungen auf die Kritik an zu hohen Auflagen, Kontrollen und Sanktionen. Dieser Punkt wurde seitens der Wissenschaft und Verwaltung gar nicht, von Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlichen Organisationen nur sehr selten (n=2) genannt. In den Äußerungen wird beklagt, dass die existierenden Auflagen für die Landwirtinnen und Landwirte schwer umzusetzen seien, die wirtschaftliche Existenz der Betriebe gefährdeten und zum Teil fachlich nicht sinnvoll formuliert seien. Die Dichte der Kontrollen und die Schärfe der Sanktionen wurden als teilweise unverhältnismäßig eingeschätzt. Daran anschließend wurde häufig kritisiert, dass auf Seiten der Sachbearbeitenden in den Zahl- und Kontrollstellen die landwirtschaftliche Kompetenz fehle. Auch seien die Landwirtinnen und Landwirte nur unzureichend in die Ausgestaltung der Maßnahmen eingebunden. Zudem würden die existierenden Bagatell- und Ermessensspielräume in den Behörden nicht ausreichend angewendet.

Weniger häufig, aber über alle Gruppen hinweg wurden mangelnde Planungssicherheit und fehlende Rechtssicherheit für landwirtschaftliche Betriebe durch Veränderungen der Förderbedingungen innerhalb und zwischen den Förderperioden genannt.

Die Kritik an ungleichen Förderbedingungen bezog sich auf unterschiedliche Förderregelungen und Regelungstiefen für verschiedene Betriebs- und Produktionstypen und verwies auf Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Während diese Aspekte aus Reihen der Landwirtinnen und Landwirte (n=9), der Beratungen (n=6) und der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (n=6) genannt wurden, gehörten ungleiche Förderbedingungen in der Gruppe der Wissenschaft, der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Verwaltung nicht zu den wichtigsten Kritikpunkten.

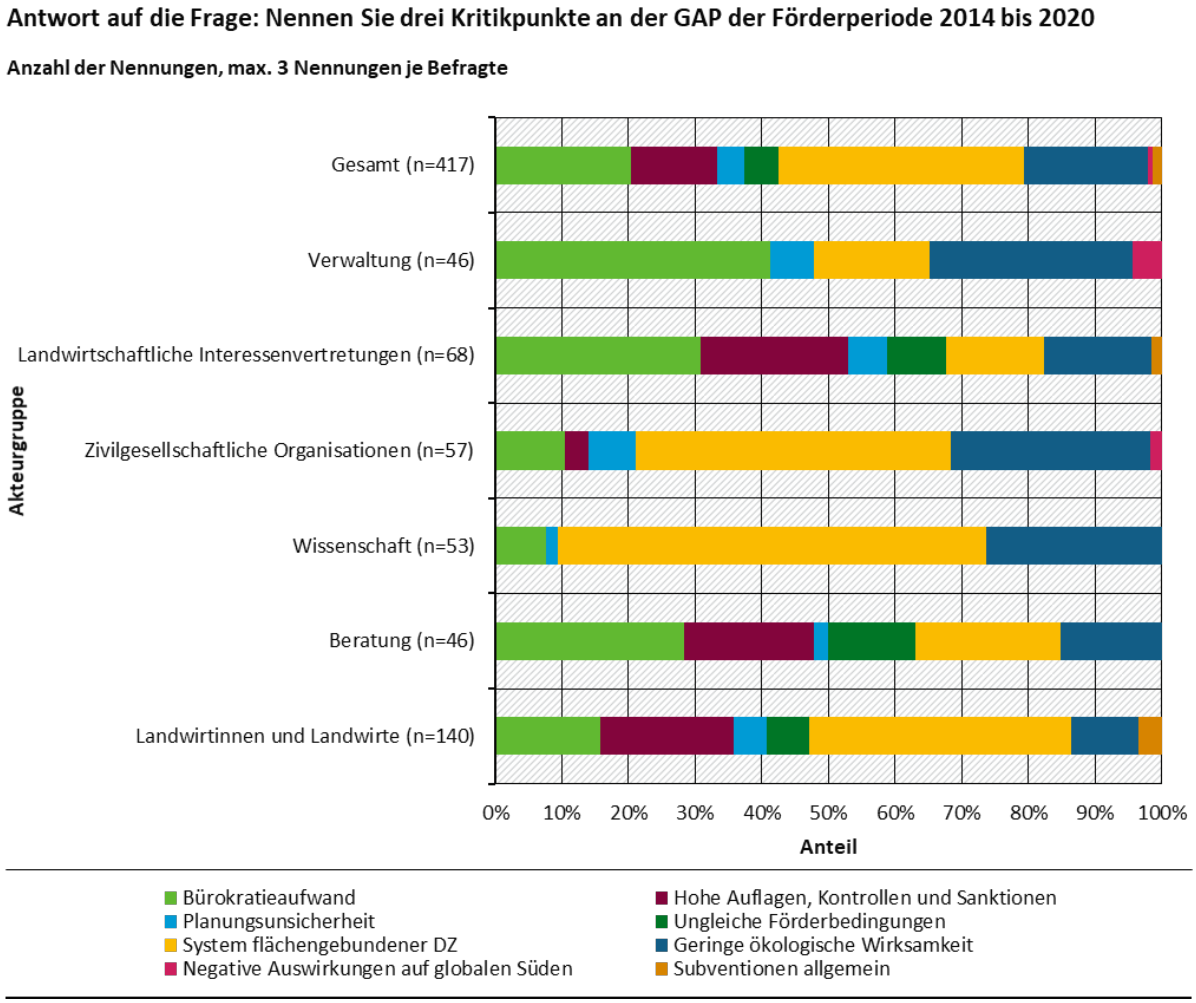
Über alle Gruppen hinweg wurde Kritik am System der flächengebundenen Direktzahlungen geäußert. Vor allem innerhalb der Gruppen der Wissenschaft (n=34) und der zivilgesellschaftlichen Organisationen (n=27) wurde dieser Kritikpunkt besonders häufig genannt, aber auch aus Reihen der Landwirtinnen und Landwirte (n=55). Dabei wurden von den Befragten sehr unterschiedliche Kritikpunkte geäußert, die zum Teil grundsätzlicher Natur waren, zum Teil auf einzelne Aspekte der Ausgestaltung abzielten. Über alle Gruppen hinweg wurde eine mangelnde Transfereffizienz durch Überwälzung der Prämien an Flächeneigentümerinnen und -eigentümer kritisiert. Eine fehlende Zielorientierung der flächenbezogenen Prämien und die Nicht-Berücksichtigung des Prinzips „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ wurde besonders häufig aus Reihen der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, aber auch von Landwirtinnen und Landwirten, insbesondere von ökologisch wirtschaftenden Betrieben, sowie landwirtschaftlichen Interessensvertretungen außerhalb des DBV. Innerhalb der genannten Gruppen wurde außerdem eine mangelnde Verteilungsgerechtigkeit bei der derzeitigen Ausgestaltung der flächenbezogenen Direktzahlungen (fehlende Kappung und Degression) kritisiert.

Ebenfalls von Befragten aller Gruppen wurde die geringe ökologische Wirksamkeit der GAP als wichtiger Kritikpunkt angeführt. Die Kategorie umfasst zum einen allgemeine Äußerungen, welche die geringe Umwelteffektivität auf eine zu geringe Budgetausstattung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zurückführen, bspw. dadurch, dass die mögliche Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule nicht ausgeschöpft werde. Zum anderen gab es eine Reihe von

konkreten Aussagen zur mangelnden Wirksamkeit einzelner Maßnahmen (bspw. Dauergrünlandregelung im Rahmen des Greening, Fehlen kooperativer AUKM). Während bei Befragten aus der Verwaltung (n=14), zivilgesellschaftlichen Organisationen (n=17) und Wissenschaft (n=14) etwa jeder dritte Kritikpunkt die geringe ökologische Wirksamkeit der GAP betraf, lag dieser Anteil bei den Befragten aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (n=11) und der Beratung (n=7) nur bei ca. 15 % und bei den Landwirtinnen und Landwirten (n=14) nur bei 10 %.

Zwei Befragte aus der Verwaltung und ein Befragter von einer zivilgesellschaftlichen Organisation führten die negativen Auswirkungen der GAP auf den globalen Süden als Kritik an. Hinzu kamen einzelne Äußerungen, insbesondere von Landwirtinnen und Landwirten, welche die Subventionen für den landwirtschaftlichen Sektor allgemein kritisierten.

Abbildung 16: Kritikpunkte an der GAP



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

Anschließend baten wir die Befragten, bis zu drei Punkte zu nennen, die ihnen an der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020 gut gefallen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 17 dargestellt. Mit insgesamt 326 Nennungen fiel den Befragten hier weniger ein als bei den Kritikpunkten. Die Antworten wurden induktiv zu neun Oberkategorien zusammengefasst (vgl. 6.2.2). Über alle Befragten hinweg am häufigsten gelobt wurden die Einkommensorientierung der GAP (n=65), die Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule (n=60), die schrittweise Integration von Umwelt- und Klimaschutzbelangen (n=57) sowie die Existenz einer stabilen Förderung für die Landwirtschaft

(n=52). Als weitere positive Aspekte wurden genannt, dass die GAP ein EU-weites und umfassendes Politikfeld ist (n=36), verwaltungstechnische Verbesserungen (n=13), Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels (n=9) sowie die Spielräume zur nationalen Ausgestaltung der 1. Säule. 22 oder gut 14 % der Befragte antworteten ausdrücklich, dass ihnen an der aktuellen GAP gar nichts gefalle. Dieser Anteil war unter den Befragten aus Reihen der Landwirtschaft und der zivilgesellschaftlichen Organisationen besonders hoch, wohingegen alle Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung und der Verwaltung etwas nannten, was ihnen an der aktuellen GAP gefiel.

Die Einkommensorientierung der GAP-Zahlungen hatte mit einem Anteil von mehr als einem Viertel der Nennungen insbesondere in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirten sowie ihrer Interessensvertretungen besonderes Gewicht. Die unter dieser Oberkategorie zusammengefassten Äußerungen bezogen sich auf die einkommensstabilisierende Wirkung der flächengebundenen Direktzahlungen, sahen die flächenbezogenen Förderung als Ausgleichszahlungen für höhere EU-Standards im Vergleich zum außereuropäischen Ausland sowie als Risikoausgleich für Marktschwankungen. In der Gruppe der Verwaltung entsprach der Anteil der Nennungen dem Durchschnitt der Gesamtstichprobe, während Befragte aus der Beratung und Wissenschaft die Einkommensorientierung seltener als positiven Punkt der GAP nannten und die Befragten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen dies gar nicht taten.

Unter der Oberkategorie „Förderung für Landwirtschaft“ wurden Aussagen zusammengefasst, welche das Vorhandensein einer finanziellen Förderung für den Agrarsektor grundsätzlich lobten, etwa weil dies dazu beitrage, die Landwirtschaft in Deutschland flächendeckend aufrecht zu erhalten. Aus Sicht dieser Befragten gewährleisten die mehrjährigen Förderperioden eine gewisse Stabilität und Planungssicherheit für Landwirtinnen und Landwirte, wobei die finanzielle Ausstattung als insgesamt angemessen und notwendig angesehen wird. Besonders häufig wurde die Förderung für die Landwirtschaft von Befragten der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen und der zivilgesellschaftlichen Organisationen gelobt, besonders selten bei Befragten aus der Beratung. Bei den anderen Gruppen macht dieser Aspekt jeweils ca. 15 % der positiven Aussagen zur GAP aus.

Über alle Gruppen hinweg wurden die Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule als Punkt genannt, der den Befragten gut an der Förderperiode 2014 bis 2020 gefiel. Diese Oberkategorie umfasst Äußerungen, die allgemein die Bedeutung der Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum oder einzelne Maßnahmen wie die Innovations-, Beratungs- und Investitionsförderung hervorheben. Gelobt wurde auch die Flexibilität der ELER-Programme (regionale Gestaltungsspielräume auf Länderebene) und damit verbunden eine stärkere Zielorientierung im Vergleich zur 1. Säule.

Auch die schrittweise Integration von Umwelt- und Klimaschutzaspekten in die GAP wurde von Befragten aller Gruppen gelobt. Unter dieser Oberkategorie wurden Äußerungen zusammengefasst, welche mit Blick auf die historische Entwicklung der GAP die Aufnahme von Instrumenten zur Verbesserung der Umweltwirkungen lobten, wie z.B. das Greening als Ansatz (nicht dessen Umsetzung), die Cross Compliance-Vorschriften und die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM). Überdurchschnittlich häufig wurde dieser Aspekt von Befragten aus der Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen genannt, eher selten hingegen von Befragten aus der Wissenschaft und der Beratung.

Dass es sich bei der GAP um eine EU-weite Politik handelt, die verschiedene Politikfelder (Nahrungsmittelproduktion, Ernährung, Umwelt) verbindet, wurde besonders von Befragten aus der Wissenschaft, aber auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen als positiver Aspekt der GAP

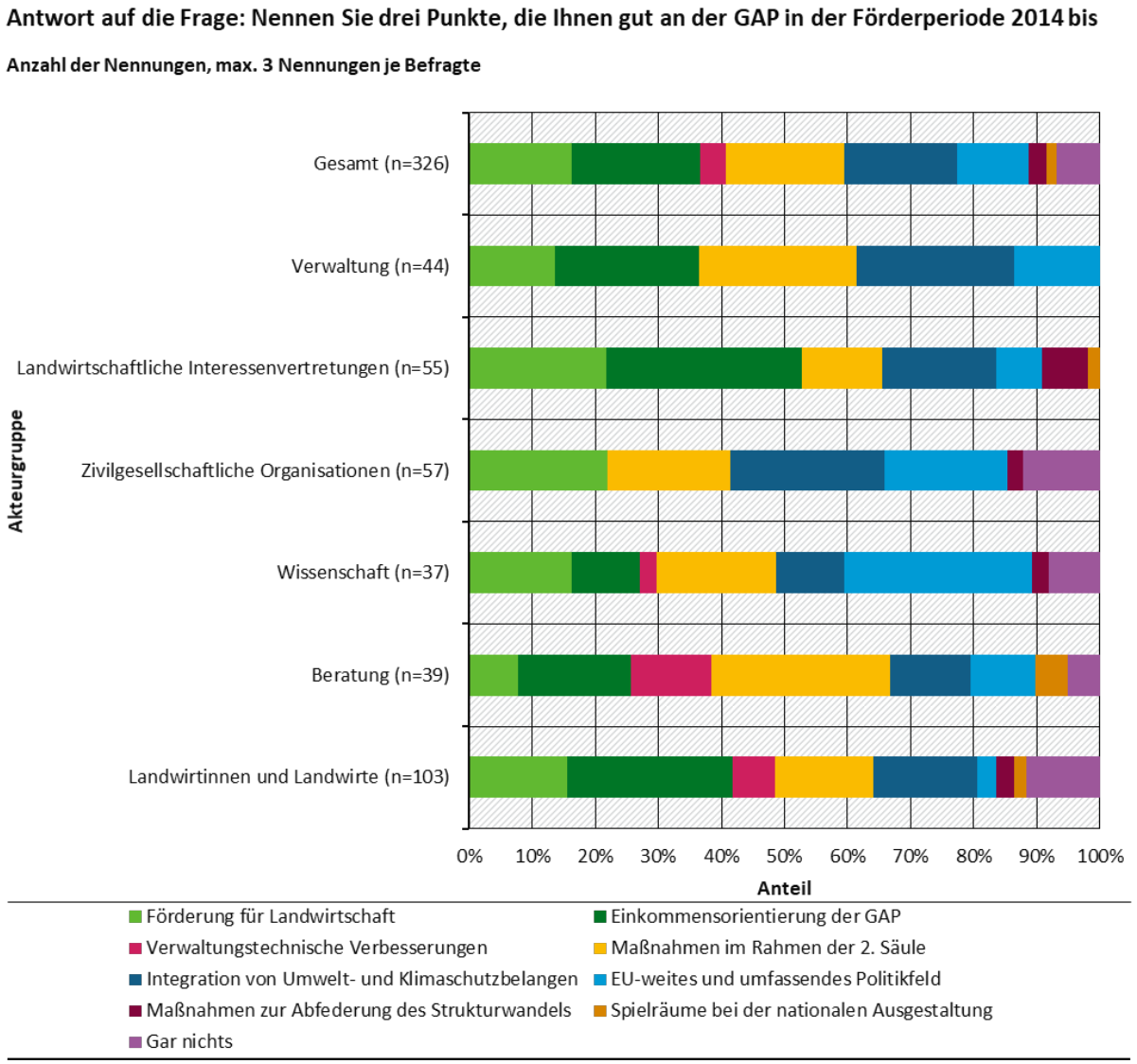
genannt, jedoch kaum von Befragten aus Reihen der landwirtschaftlichen Praxis. Die hier zusammengefassten Äußerungen hoben die Wichtigkeit gemeinsamer europäischer Standards, die historische Bedeutung der GAP als am stärksten vergemeinschaftetes Politikfeld sowie deren Beitrag zum europäischen Zusammenhalt hervor.

Verwaltungstechnische Verbesserungen wurden aus Reihen der Beratung, einiger Landwirtinnen und Landwirte sowie der Wissenschaft als positiver Aspekt der GAP-Förderperiode 2014 bis 2020 genannt. Hierzu gehören Äußerungen zum elektronischen Verfahren der Antragstellung, insbesondere zur Beantragung der Basisprämie im Rahmen der 1. Säule, und zur neu eingeführten Kleinerzeugerregelung.

Vereinzelt wurden von Vertreterinnen und Vertretern der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft sowie von Landwirtinnen und Landwirten Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels als positiver Aspekt der Förderperiode 2014 bis 2020 genannt. Diese Oberkategorie umfasst Äußerungen, welche die besondere Berücksichtigung der Förderung kleiner Betriebe durch die Umverteilungsprämie (Förderung erster Hektare) loben.

Hinzu kommen einzelne Äußerungen aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Beratung sowie landwirtschaftlicher Interessenvertretung, welche gut finden, wie die Ausgestaltungsspielräume im Rahmen der 1. Säule in Deutschland genutzt wurden, z.B. die Junglandwirteprämie, den Verzicht auf gekoppelte Zahlungen und die Begrenzung der Umschichtung von Mitteln der ersten in die zweite Säule weit unterhalb des möglichen Höchstsatzes von 15 %.

Abbildung 17: Lob an der GAP



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

4.3.3 Anliegen für die Weiterentwicklung der GAP nach 2020

In der folgenden Frage wurden die Befragten gebeten, die aus ihrer Sicht drei wichtigsten Aufgaben zu nennen, welche die GAP nach 2020 erfüllen soll. Die insgesamt 416 Nennungen wurden induktiv zu neun Oberkategorien zusammengefasst (vgl. Tabelle 35 in Anhang A.4). Abbildung 18 stellt die Ergebnisse dar. Von der Gesamtheit der Befragten wurden mit jeweils ca. einem Fünftel der Nennungen die Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutzbelangen (n=84) und des Prinzips „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen (n=84) am häufigsten genannt, gefolgt von der Beibehaltung der Einkommensorientierung (n=69). Hinzu kommen Bürokratieabbau und verbesserte Umsetzung (n=46) sowie die Berücksichtigung der Multifunktionalität der Landwirtschaft im ländlichen Raum (n=43). Weniger häufig genannt wurden das Schaffen gleicher Förderbedingungen (n=26), das Abfedern des Strukturwandels (n=24) sowie die Stärkung der Anpassungsfähigkeit (n=15) sowie die Berücksichtigung der Auswirkungen der GAP auf den globalen Süden (n=5).

Die Bindung der Zahlungen der GAP an das Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ wurde von Befragten aller Gruppen als Aufgabe genannt. Unter dieser Oberkategorie wurden

alle Aussagen zusammengefasst, die das (schrittweise) Auslaufen flächengebundener Direktzahlungen fordern und/oder die (ausschließliche oder verstärkte) Knüpfung der frei werdenden Gelder an die Honorierung öffentlicher Leistungen (Gemeinwohlleistungen) als wichtige Aufgabe für die GAP nach 2020 ansehen. Während unter den Befragten aus der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Organisationen gut ein Viertel der Nennungen diese Aufgabe hervorheben, sind es unter den Befragten aus Reihen der Landwirtinnen und Landwirte, der Verwaltung und der Beratung ca. ein Fünftel der Nennungen, bei den befragten landwirtschaftlichen Interessenvertretungen nur 10 %.

Ebenso oft als Aufgabe genannt wurde die stärkere Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutzbelangen. Unter dieser Oberkategorie wurden alle expliziten Äußerungen zum Umwelt- und Klimaschutz zusammengefasst. Die hier kodierten Aussagen umfassen allgemeine Forderungen nach einer Knüpfung der Zahlungen an Umwelt- und Klimaleistungen, aber auch auf spezifische Ausgestaltungsoptionen konkreter Instrumente der „grünen Architektur“ der GAP, wie sie von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde. Während von Seiten der Befragten aus Wissenschaft, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen gut ein Viertel und seitens der Beratung etwa ein Fünftel der Nennungen auf diese Aufgabe entfielen, waren es bei den befragten Landwirtinnen und Landwirten nur ca. 11 %.

Unter der Oberkategorie „Einkommensorientierung beibehalten“ wurden Äußerungen zusammengefasst, welche die Einkommensstützung für landwirtschaftliche Betriebe und/oder konkret den Erhalt der flächenbezogenen Direktzahlungen als wichtige Aufgabe der GAP nach 2020 („starke 1. Säule“, „keine weitere Umschichtung“) benennen. Bei den Befragten von landwirtschaftlichen Interessensvertretungen entfiel mehr als einem Drittel der Aussagen in diesen Bereich. Hingegen benannten Befragte aus der Beratung die Beibehaltung einer Einkommensorientierung etwas seltener als Aufgabe der künftigen GAP, Befragte aus der Wissenschaft und von zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich seltener.

Über alle Gruppen hinweg wurden Bürokratieabbau und verbesserte Umsetzbarkeit häufig als wichtige Aufgabe genannt. Unter dieser Oberkategorie wurden Äußerungen zusammengefasst, die sich auf die verwaltungstechnischen Abläufe, die Verfahren der Antragstellung, Kontrollen und Sanktionen sowie die praktikablere Umsetzbarkeit der Maßnahmen bezogen. Bei allen Gruppen liegt der Anteil der Nennungen bei ca. 10 %, mit Ausnahme der zivilgesellschaftlichen Organisationen (n=1). Seitens der Landwirtinnen und Landwirte wurde die Nennung dieser Aufgabe oft mit der Forderung verbunden, in die Maßnahmenformulierung und -ausgestaltung einbezogen zu werden, um fachlich sinnvolle und umsetzbare Auflagen zu entwickeln.

Die Schaffung gleicher Förderbedingungen wurde v.a. von landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, Landwirtinnen und Landwirten sowie den landwirtschaftlichen Beratungen als wichtige Aufgabe genannt. Unter dieser Oberkategorie wurden Aussagen zusammengefasst, die sich auf die europaweite Angleichung von Fördersätzen und Standards oder auf die förderrechtliche Gleichbehandlung der Betriebe in Bezug auf ihre Produktionsausrichtung und Größe innerhalb Deutschlands bezogen.

Von Befragten aller Gruppen, wenn auch in geringer Häufigkeit, wurde die Abfederung des Strukturwandels als wichtige Aufgabe genannt. Unter dieser Oberkategorie wurden Aussagen kodiert, welche sich grundsätzlich auf die verstärkte Förderung bäuerlicher Familienbetriebe bezogen oder konkrete Instrumente wie Kappung und Degression benannten.

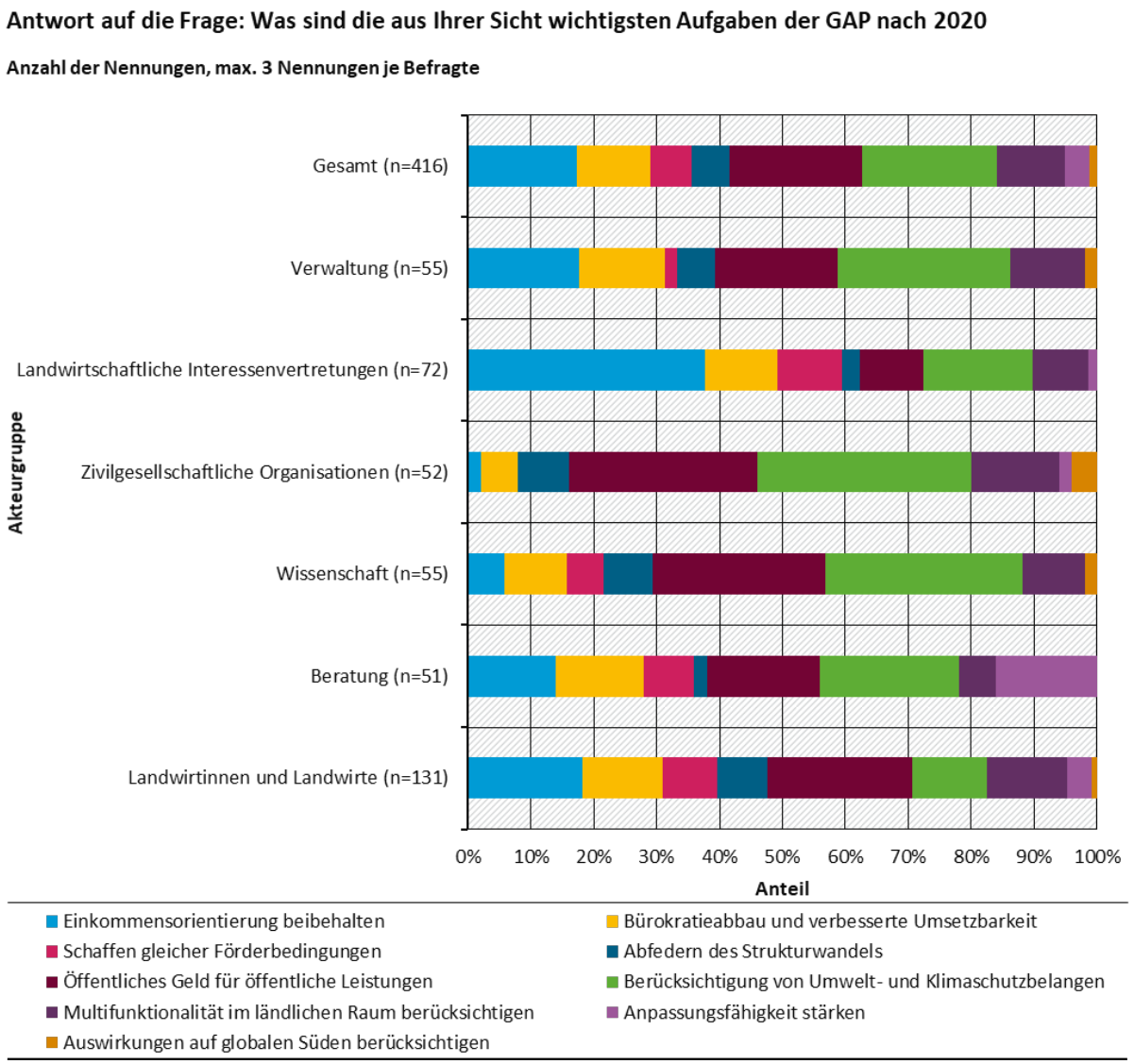
Die Kategorie „Berücksichtigung der Multifunktionalität der Landwirtschaft im ländlichen Raum“ als Aufgabe für die GAP nach 2020 schließt Aussagen ein, die in der ländlichen Entwicklungspolitik Ansätze fordern, welche die Bedeutung der Landwirtschaft für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt betonen sowie eine Förderung

von Vernetzung und Integration fordern. Die größten Anteile von Nennungen diese Kategorie finden sich bei den befragten Landwirtinnen und Landwirten und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die geringsten bei den Befragten aus Reihen der Beratung.

Die Stärkung der Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe wurde vor allem von Befragten aus Reihen der Beratung als wichtige Aufgabe der künftigen GAP genannt. Zu dieser Oberkategorie zählen Aussagen, welche die Förderung von Innovationen, Investitionen, Kreislaufwirtschaft, sowie Forschung und Beratung zur Anpassung an den Klimawandel und sich verändernde gesellschaftliche Erwartungen benennen.

Die Berücksichtigung der Auswirkungen der GAP auf den globalen Süden wurde vereinzelt von Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, der Wissenschaft, zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie von Landwirtinnen und Landwirten als wichtige Aufgabe genannt.

Abbildung 18: Wichtigste Aufgaben der GAP nach 2020



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

Die folgende Frage zielte darauf ab, die Prioritäten für die künftige GAP zu ermitteln. Die Befragten wurden daher gebeten, sechs in der öffentlichen Diskussion häufig thematisierte Zielsetzungen der GAP entsprechend ihrer Wichtigkeit in eine Rangfolge zu bringen. Die Ergebnisse sind in

Tabelle 28 in Form der durchschnittlichen angegebenen Rangwerte aufgeführt. Dabei zeigen die verschiedenen Gruppen deutlich unterschiedliche Prioritätenprofile. Die Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte zeigt dabei die geringste Varianz zwischen den Zielen. Hier rangieren der Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft sowie der Umwelt- und Klimaschutz relativ knapp vor Wettbewerbsfähigkeit, Bürokratieabbau und Einkommensstützung, während der Förderung der tierfreundlichen Viehhaltung eine etwas geringere Priorität beigemessen wird. Eine eindeutigere Priorisierung nahmen die Befragten aus Reihen der landwirtschaftlichen Interessensvertretung vor. Hier wurde der Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft als wichtigstes Ziel angesehen, gefolgt von Einkommensstützung und Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Klimaschutz sowie Bürokratieabbau und weit abgeschlagen die Förderung einer tierfreundlichen Viehhaltung. Hierbei ist festzuhalten, dass Vertreterinnen und Vertreter der Ökolandbauverbände deutlich von dieser Rangfolge der Zielsetzungen abwichen und sehr ähnliche Prioritäten wie die zivilgesellschaftlichen Gruppen setzten. In den Gruppen Beratung, Wissenschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen und Verwaltung erhielt der Umwelt- und Klimaschutz die höchste Wichtigkeit. Die Befragten aus Beratung und Wissenschaft gaben außerdem der Wettbewerbsfähigkeit und einer tierfreundlichen Viehhaltung eine große Bedeutung. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen priorisierten nach dem Umwelt- und Klimaschutz die Förderung einer tierfreundlichen Viehhaltung sowie den Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft, während die anderen drei Ziele (Wettbewerbsfähigkeit, Einkommensstützung, Bürokratieabbau) deutlich geringere Priorität haben. Unter den Befragten aus Reihen der Verwaltung hatte nach dem Umwelt- und Klimaschutz und mit großem Abstand nur der Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft eine relative hohe Priorität, während die anderen vier Ziele geringer priorisiert wurden. Insgesamt fällt neben der nahezu durchgehend hohen Priorisierung des Umwelt- und Klimaschutz auf, dass der Förderung einer tierfreundlichen Viehhaltung, die in der öffentlichen Diskussion eine zentrale Rolle spielt, seitens der Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessensvertretung, der landwirtschaftlichen Praxis und der Verwaltung eine relativ geringe Priorität beigemessen wird.

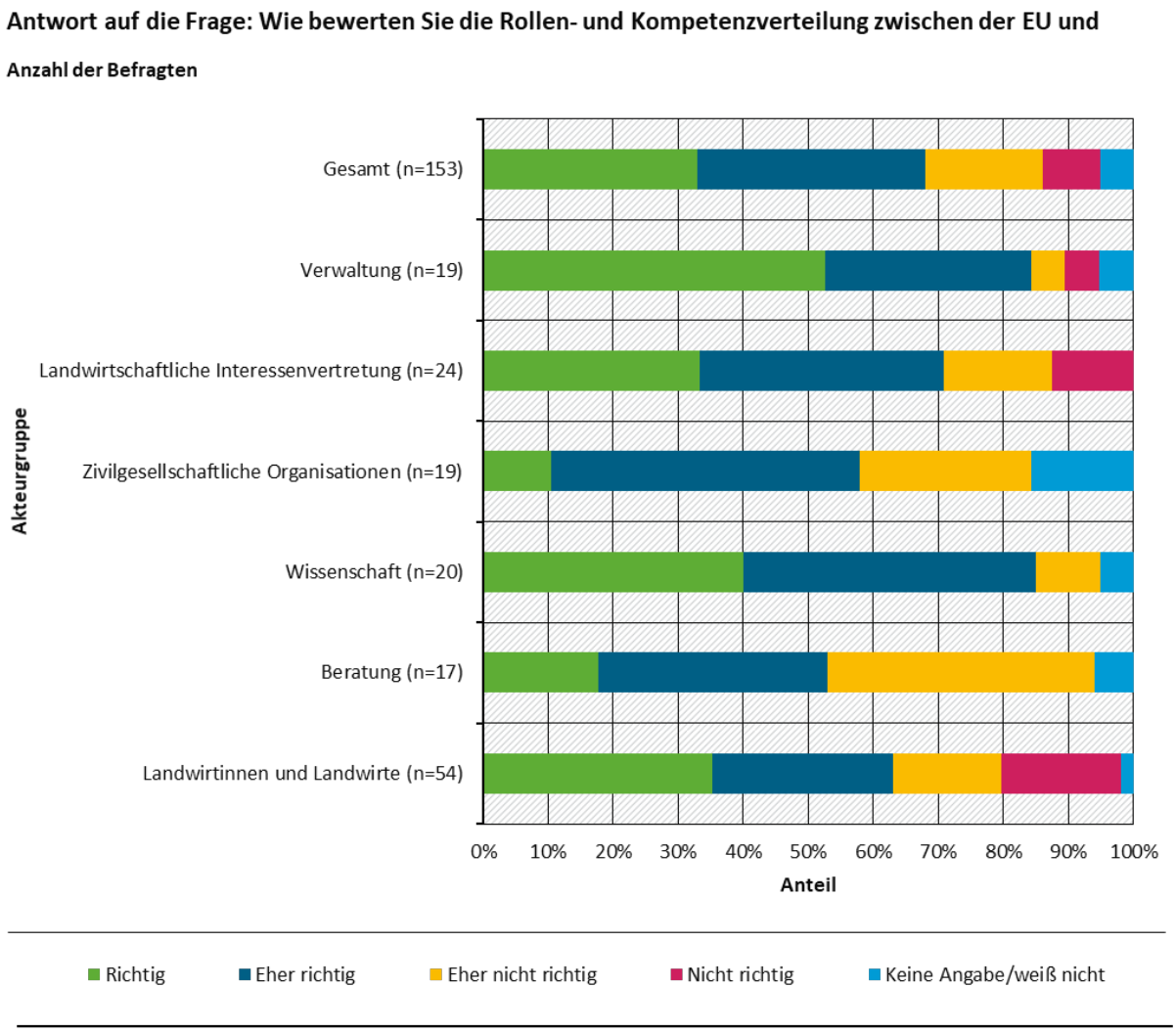
Tabelle 28: Rangfolge der Zielsetzungen der GAP (durchschnittliche Rangwerte)

	Wettbewerbsfähigkeit	Erhalt bäuerlicher Landwirtschaft	Umwelt- und Klimaschutz	Einkommensstützung	Tierfreundliche Viehhaltung	Bürokratieabbau
Verwaltung (n=19)	3,2	3,9	**5,2**	3,2	2,8	3,0
Landwirtschaftliche Interessenvertretung (n=24)	4,0	**5,0**	3,5	4,5	1,0	3,0
zivilgesellschaftliche Organisationen (n=19)	2,0	4,2	**5,6**	2,4	4,4	2,4
Wissenschaft (n=20)	4,2	2,7	**5,6**	2,2	4,1	2,5
Beratung (n=17)	4,3	2,5	**5,0**	2,4	3,5	3,4
Landwirtinnen und Landwirte (n=54)	3,7	**3,9**	**3,9**	3,3	2,8	3,5

Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin. Skala: 6=wichtigstes Ziel, 5 = zweitwichtigsten Ziel, …, 1= am wenigsten wichtiges Ziel. Die höchsten Werte je Gruppe sind durch Fettdruck hervorgehoben.

Anschließend wollten wir wissen, wie die Befragten den im Legislativvorschlag der EU-Kommission enthaltenen Ansatz, den Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen bei der Budgetierung und Ausgestaltung der GAP zu geben, beurteilten. Die Ergebnisse sind in Abbildung 19 dargestellt. Gut zwei Drittel aller Befragten hielten den Ansatz der EU-Kommission für richtig oder eher richtig. Besonders starke Zustimmung kam aus Reihen der Verwaltung und der Wissenschaft, am geringsten war die Zustimmung bei der Beratung und den zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Abbildung 19: Rollen- und Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

In der nächsten Frage wurden die Befragten gebeten, das Budget, das für die GAP zur Verfügung steht, auf die drei übergeordneten Ziele der GAP – Förderung von landwirtschaftlichen Einkommen, Förderung von Umwelt- und Klimaschutz sowie Förderung der Entwicklung in ländlichen Gebieten – zu verteilen.

Tabelle 29 zeigt die durchschnittlichen Werte der Budgetverteilung nach den befragten Personengruppen (in %) sowie den Median und die Standardabweichung. Landwirtinnen und Landwirte sowie Vertreterinnen und Vertreter der landwirtschaftlichen Interessensvertretung würden etwa die Hälfte des Budgets zur Förderung der landwirtschaftlichen Einkommen verwenden, gefolgt vom Umwelt- und Klimaschutz und den Ausgaben für die ländliche Entwicklung. Die Befragten aus der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Organisationen würden für die

Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes den größten Anteil des Budgets vorsehen, gefolgt von der Entwicklung ländlicher Gebiete und der Einkommensförderung. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Beratung würden das Budget relativ gleichmäßig auf die drei Oberziele verteilen, während die Befragten aus der Verwaltung deutlichere Budget-Schwerpunkte bei der Einkommensstützung sowie dem Umwelt- und Klimaschutz legen würden.

Tabelle 29: Bevorzugte Budgetverteilung auf GAP-Oberziele

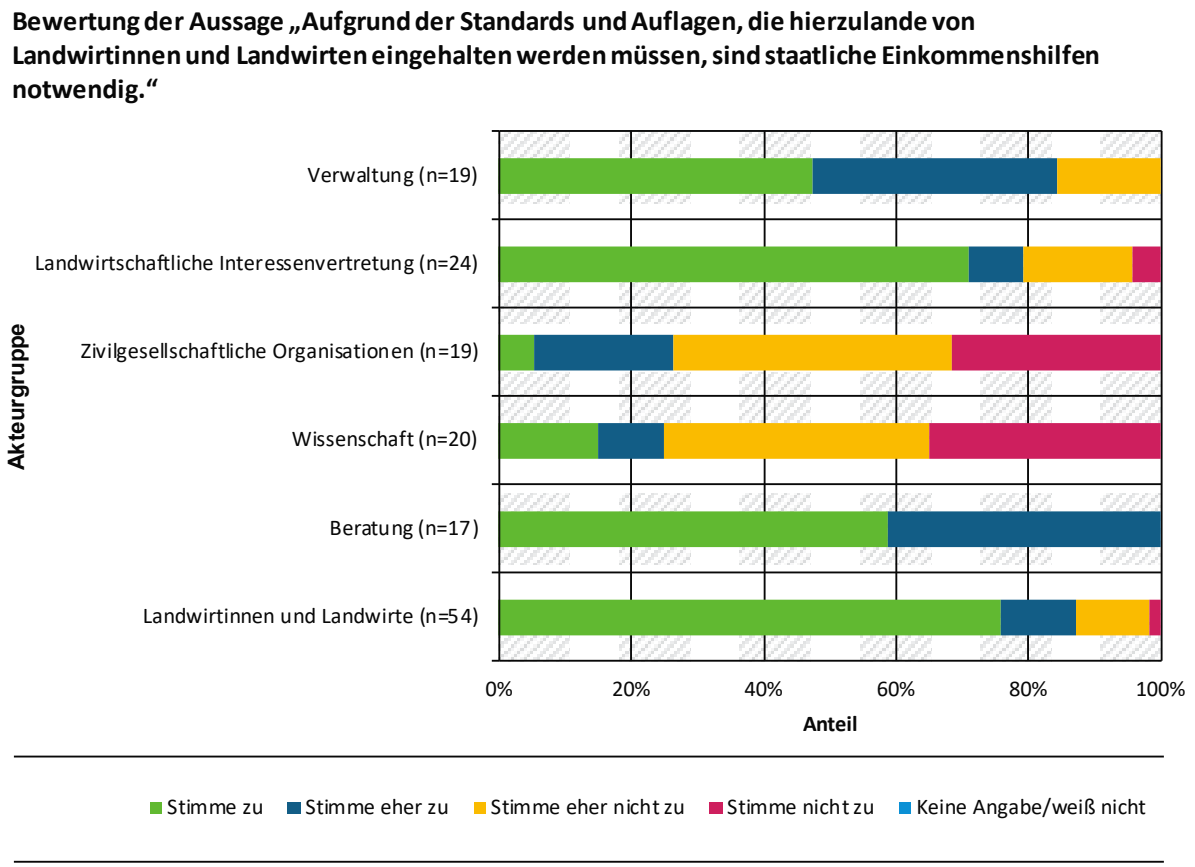
	Ziele	Durchschnittlicher Prozentsatz	Median	Standardabweichung
Verwaltung (n=19)	Landw. Einkommen	39	36,5	13
	Umwelt- und Klimaschutz	38	36,5	10
	Entwicklung ländl. Gebiete	23	22,5	6
Landwirtschaftliche Interessenvertretung (n=24)	Landw. Einkommen	51	60	26
	Umwelt- und Klimaschutz	52	25	23
	Entwicklung ländl. Gebiete	17	15	10
zivilgesellschaftliche Organisationen (n=19)	Landw. Einkommen	24	25	14
	Umwelt- und Klimaschutz	48	50	15
	Entwicklung ländl. Gebiete	27	30	9
Wissenschaft (n=20)	Landw. Einkommen	22	30	13
	Umwelt- und Klimaschutz	51	42,5	19
	Entwicklung ländl. Gebiete	27	30	15
Beratung (n=17)	Landw. Einkommen	33	33	12
	Umwelt- und Klimaschutz	37	34	9
	Entwicklung ländl. Gebiete	30	30	10
Landwirtinnen und Landwirte (n=54)	Landw. Einkommen	45	40	23
	Umwelt- und Klimaschutz	31	30	15
	Entwicklung ländl. Gebiete	24	22,5	14

Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin.

4.3.4 Reaktionen auf Voraussetzungen und Implikationen der Szenarien

Im zweiten Teil des Interviews baten wir die Befragten, den Grad der Zustimmung zu verschiedenen Aussagen anzugeben, die Voraussetzungen oder Implikationen der drei im Verlauf des Projekts skizzierten Szenarien betreffen. Abbildung 20 zeigt die Bewertungen der Aussage „Aufgrund der Standards und Auflagen, die hierzulande von Landwirtinnen und Landwirten eingehalten werden müssen, sind staatliche Einkommenshilfen notwendig". Die Aussage erfährt bei allen Befragtengruppen mit Ausnahme der Wissenschaft und der zivilgesellschaftlichen Organisationen breite Zustimmung.

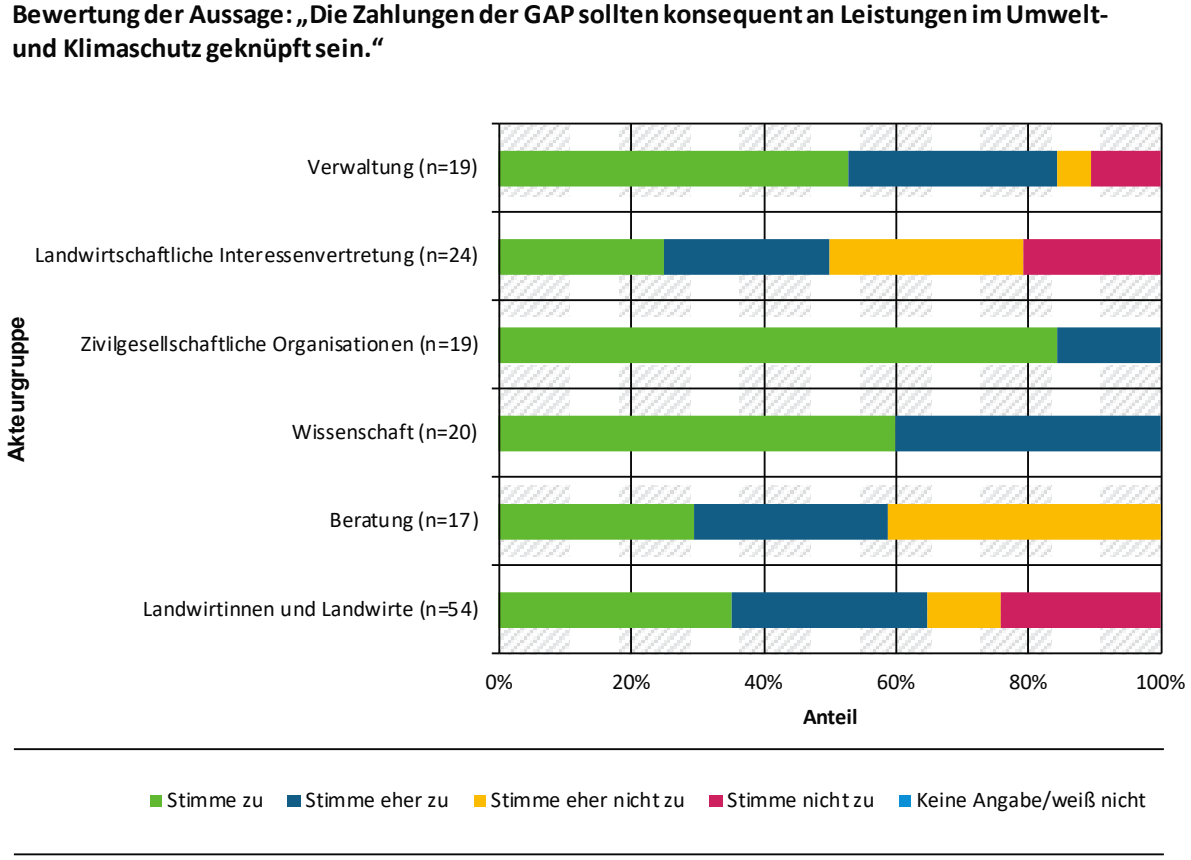
Abbildung 20: Einkommenshilfen aufgrund von Standards und Auflagen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Wie Abbildung 21 zeigt, erfährt die Aussage „Die Zahlungen der GAP sollten konsequent an Leistungen im Umwelt- und Klimaschutz geknüpft sein“ bei allen Befragten aus der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Organisationen vollständige und tendenzielle Zustimmung. Von den Befragten aus der Verwaltung stimmen der Aussage mehr als 80 % zu oder eher zu, und auch zwei Drittel der befragten Landwirtinnen und Landwirte. Mit etwas weniger knapp 60 % bzw. mit 50 % kompletter oder teilweiser Zustimmung zeigten sich die Befragten aus der Beratung sowie aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen zum Teil skeptischer.

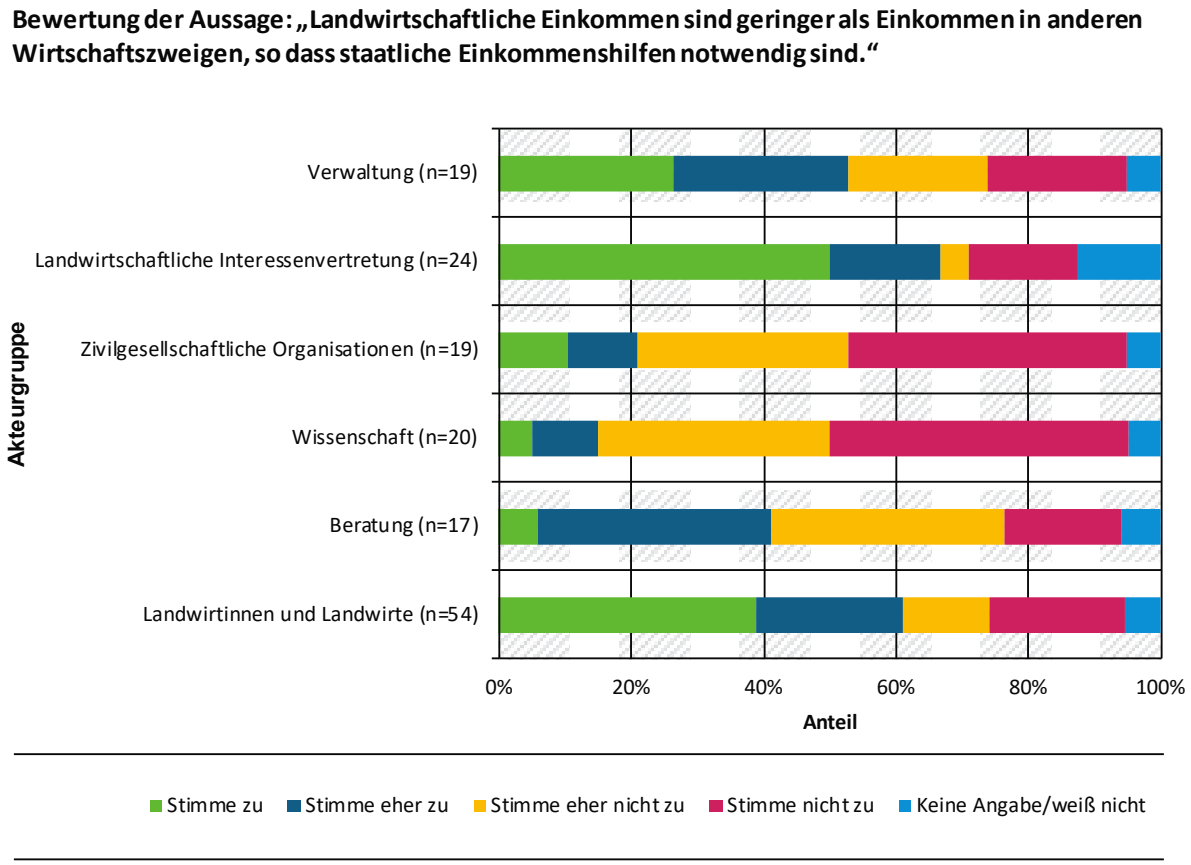
Abbildung 21: Bindung der Zahlungen an Umwelt- und Klimaleistungen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Wie Abbildung 22 zeigt, erfuhr auch die Aussage: „Landwirtschaftliche Einkommen sind geringer als Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind“, einen hohen Grad von Ablehnung seitens der Befragten aus der Wissenschaft und den zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Aussage wurde auch von den Befragten aus der Beratung mehrheitlich abgelehnt. Etwa zwei Drittel der befragten Landwirtinnen und Landwirte sowie deren Interessenvertretungen, aber auch etwas mehr als die Hälfte der Befragten aus der Verwaltung stimmten der Aussage hingegen ganz oder eher zu.

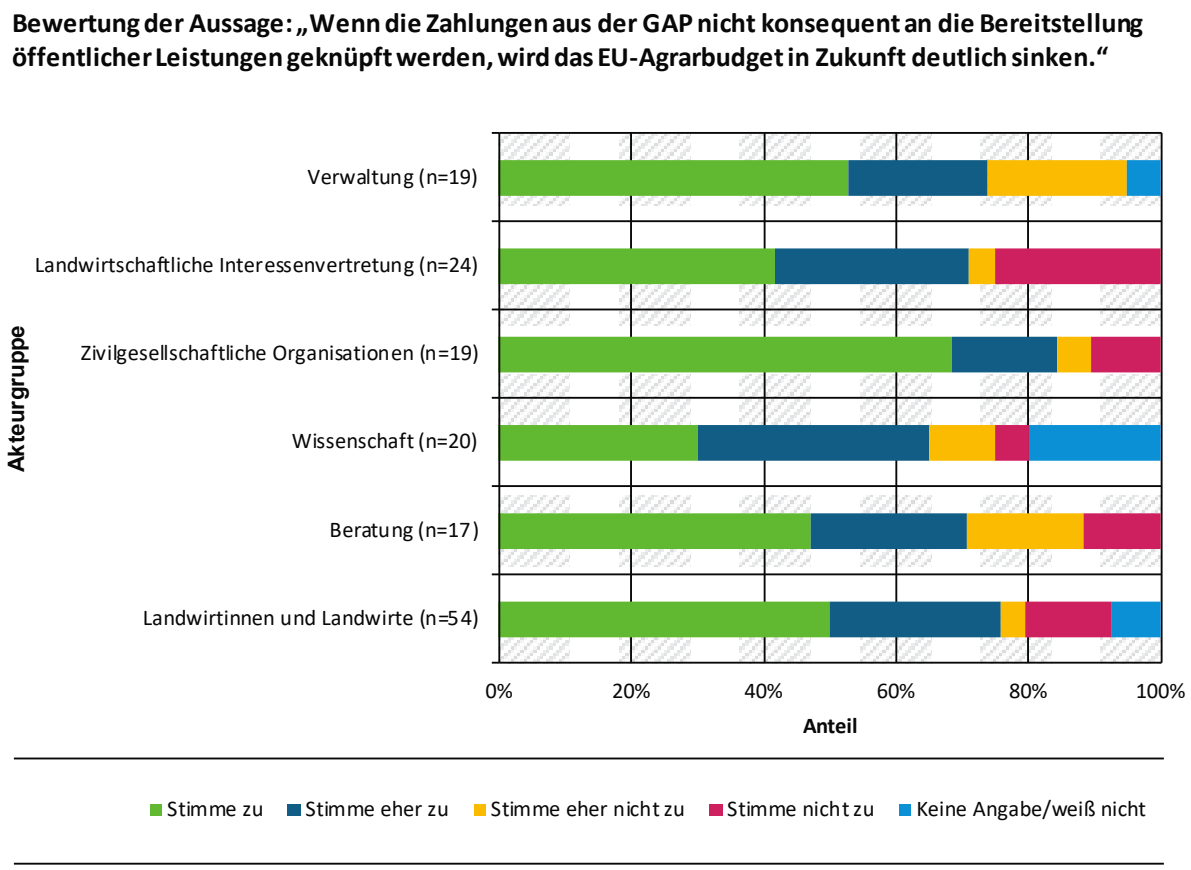
Abbildung 22: Einkommenshilfen aufgrund der Einkommensdisparität



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

In Abbildung 23 sind die Reaktionen auf die Aussage: „Wenn Zahlungen aus der GAP nicht konsequent an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen geknüpft werden, wird das EU-Agrarbudget in Zukunft deutlich sinken“, zusammengefasst. Diese Aussage erfuhr über alle Gruppen hinweg eine breite Zustimmung, wobei der Grad der Zustimmung bei den befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern am geringsten war.

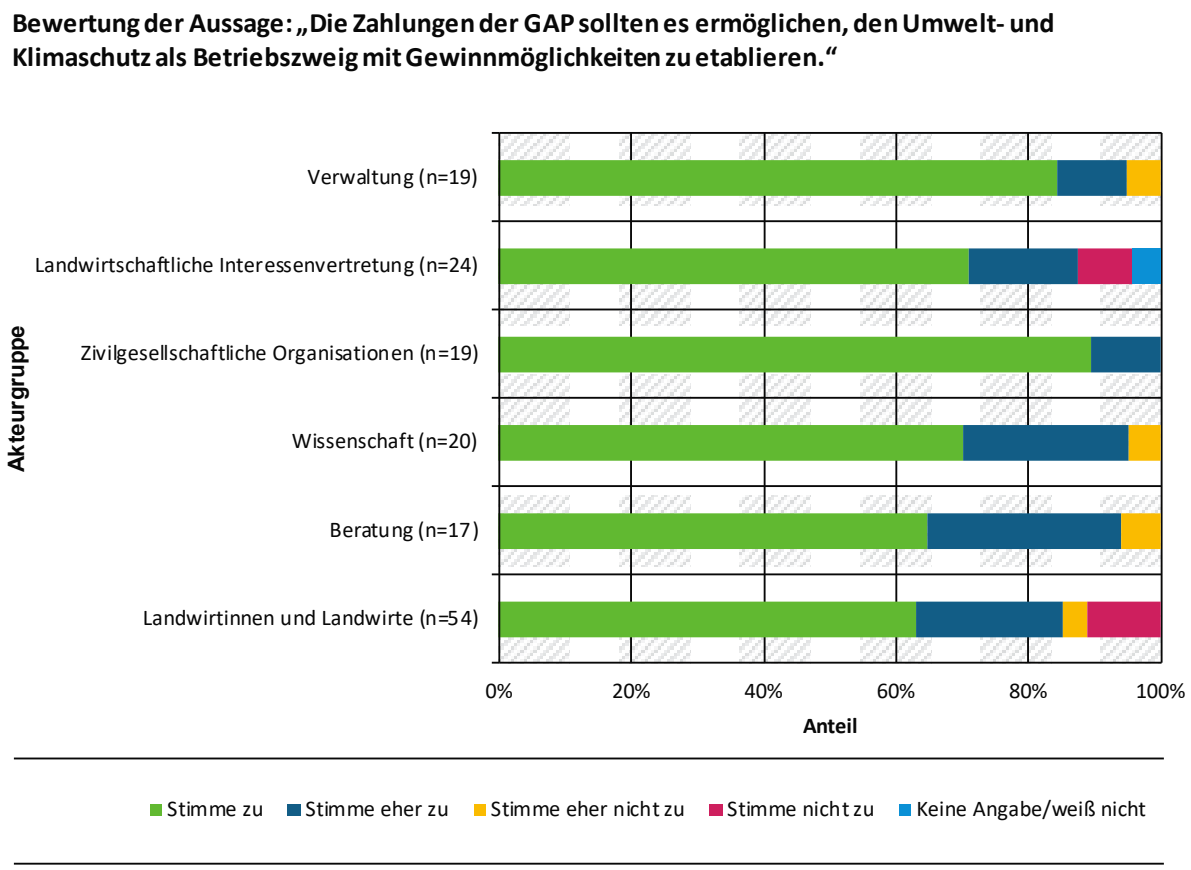
Abbildung 23: Sinken des EU-Agrarbudgets bei Nicht-Bindung an öffentliche Leistungen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

In Abbildung 24 sind die Reaktionen auf die Aussage: „Die Zahlungen der GAP sollten es ermöglichen, den Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten zu etablieren“, dargestellt. Diese Aussage erfuhr über alle Gruppen hinweg sehr hohe Zustimmungswerte. Am skeptischsten äußerten sich hier einige Landwirtinnen und Landwirte sowie deren Interessenvertretungen.

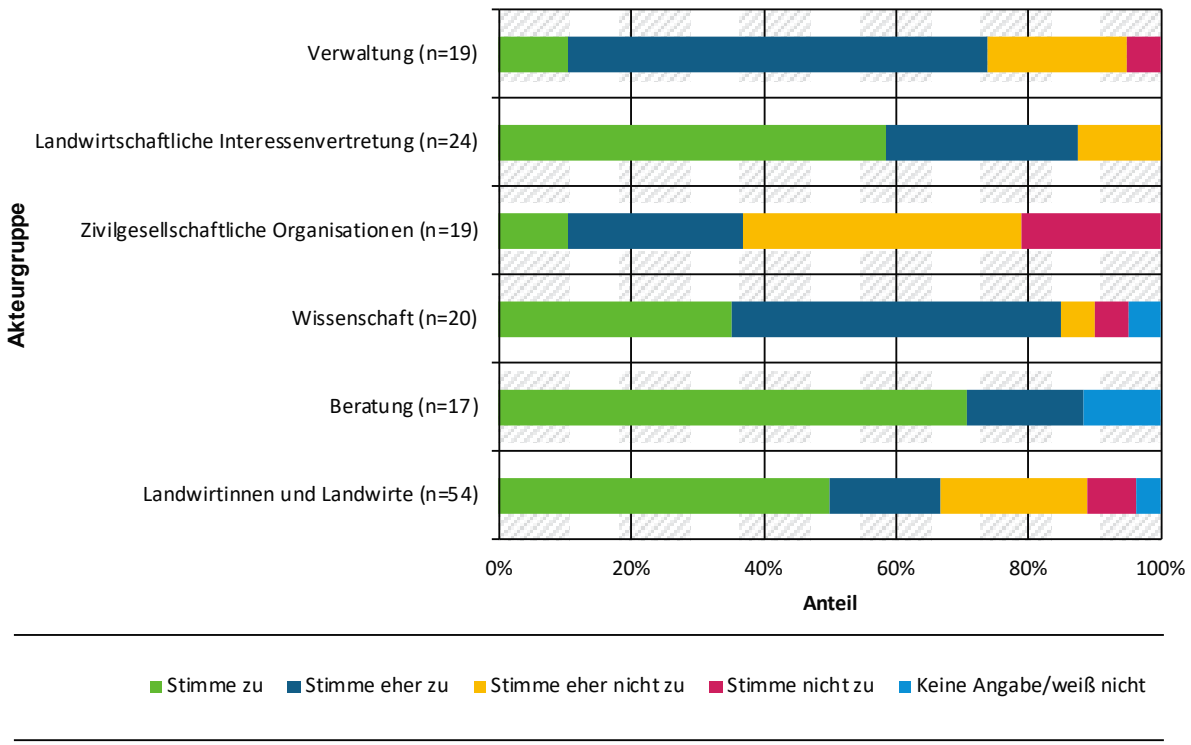
Abbildung 24: Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 25 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Die Förderung ressourceneffizienter Technologien ist der Schlüssel für eine Landwirtschaft, die wettbewerbsfähig ist und gleichzeitig die Umwelt schont“. Diese Aussage erfährt hohe Zustimmung bei den Befragten aus den Gruppen Beratung, Wissenschaft, Verwaltung und landwirtschaftliche Interessenvertretungen. Fast zwei Drittel der Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen stimmen dieser Aussage hingegen nicht oder eher nicht zu. Auch etwa ein Drittel der befragten Landwirtinnen und Landwirte stand dieser Aussage mehr oder weniger ablehnend gegenüber.

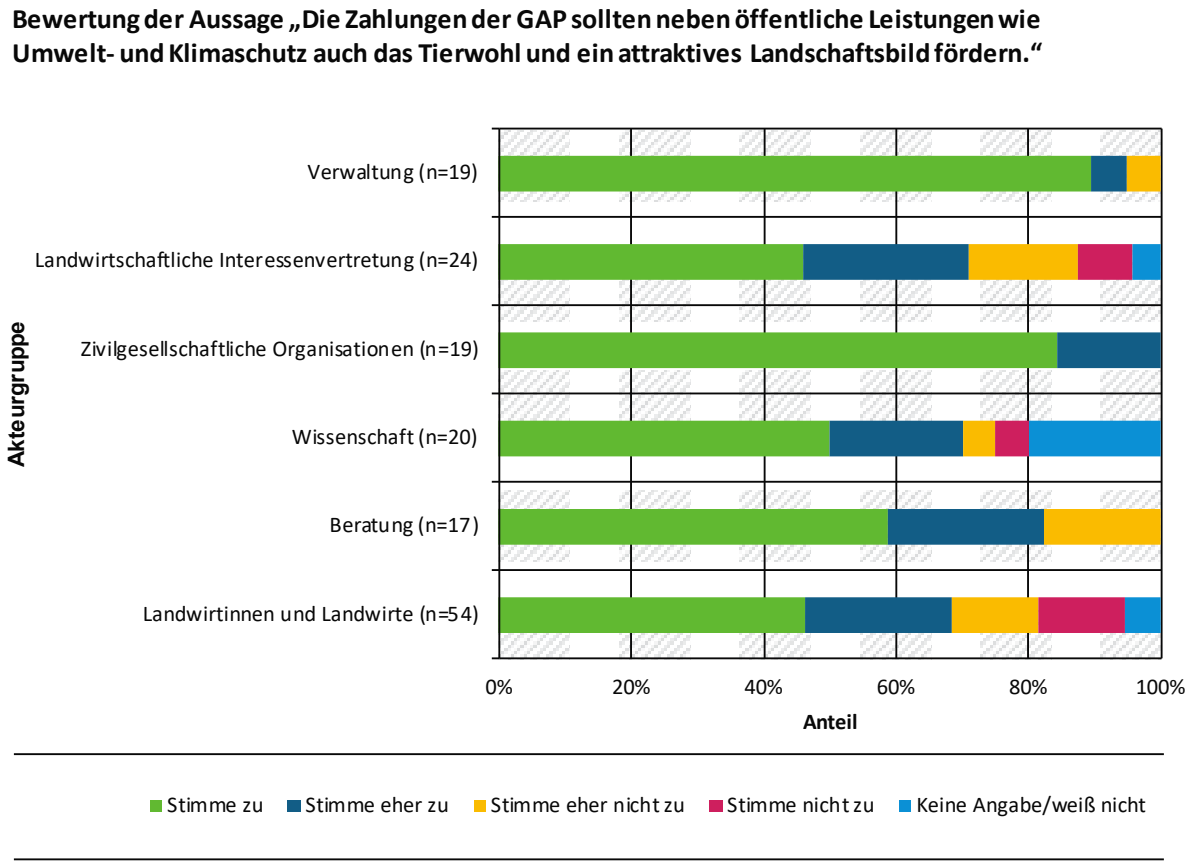
Abbildung 25: Förderung von Technologien als Schlüssel für wettbewerbsfähige und umweltschonende Landwirtschaft



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 26 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Die Zahlungen der GAP sollten neben öffentliche Leistungen wie Umwelt- und Klimaschutz auch das Tierwohl und ein attraktives Landschaftsbild fördern“. Die Befragungsergebnisse zeigen eine Unterstützung dieses Förderansatzes bei allen befragten zivilgesellschaftlichen Gruppen. Aber auch die Befragten aus der Verwaltung, der Beratung und der Wissenschaft äußerten sich ganz überwiegend zustimmend. Keine Zustimmung erhielt die Aussage von je etwa einem Viertel der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessensvertretung.

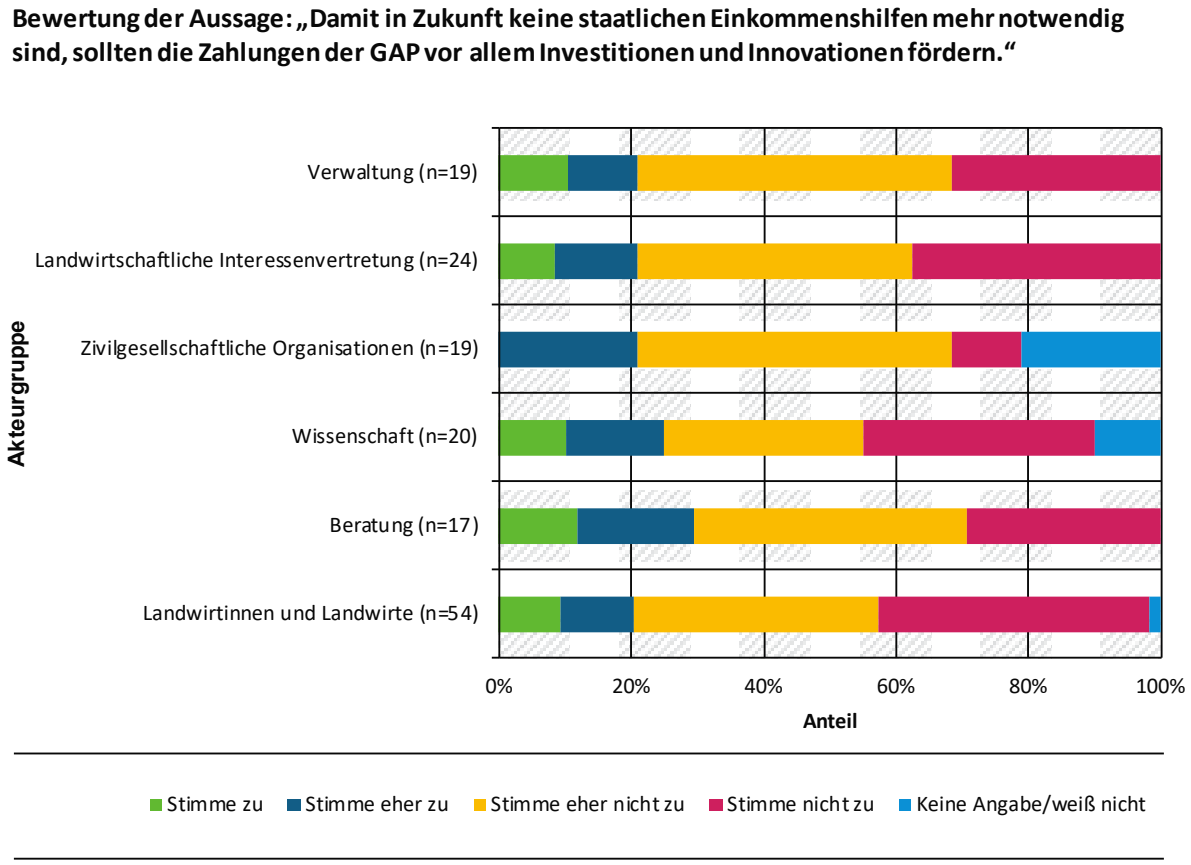
Abbildung 26: Förderung öffentlicher Leistungen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 27 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Damit in Zukunft keine staatlichen Einkommenshilfen mehr notwendig sind, sollten die Zahlungen der GAP vor allem Investitionen und Innovationen fördern“. Diese Aussage erfährt in allen Gruppen überwiegend Ablehnung, nur etwa jeweils etwa 20 % der Befragten stimmten zu oder eher zu. Etwas höher sind die Zustimmungsraten unter den Befragten aus der Beratung und Wissenschaft.

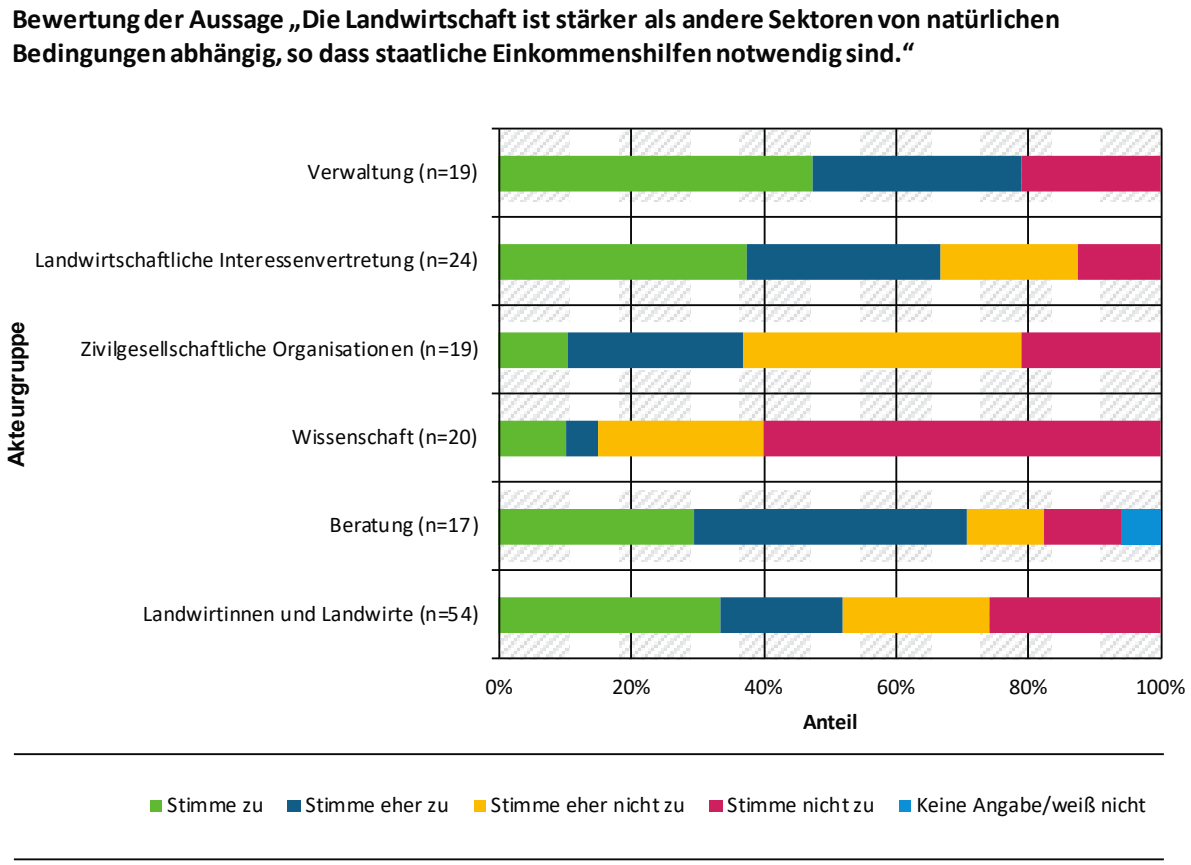
Abbildung 27: Förderung von Investitionen und Innovationen anstelle von Einkommenshilfen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 28 zeigt die Bewertungen der Aussage: „Die Landwirtschaft ist stärker als andere Sektoren von natürlichen Bedingungen abhängig, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind“. Dieser Aussage stimmten die befragten Personen aus den Gruppen Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen mehrheitlich nicht oder eher nicht zu. Auch fast die Hälfte der Landwirtinnen und Landwirte stimmte dieser Aussage nicht zu. Zustimmungsraten von zwei Dritteln oder mehr fanden sich hingegen bei den Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, der Verwaltung sowie der Beratung.

Abbildung 28: Einkommenshilfen aufgrund der Abhängigkeit von natürlichen Bedingungen



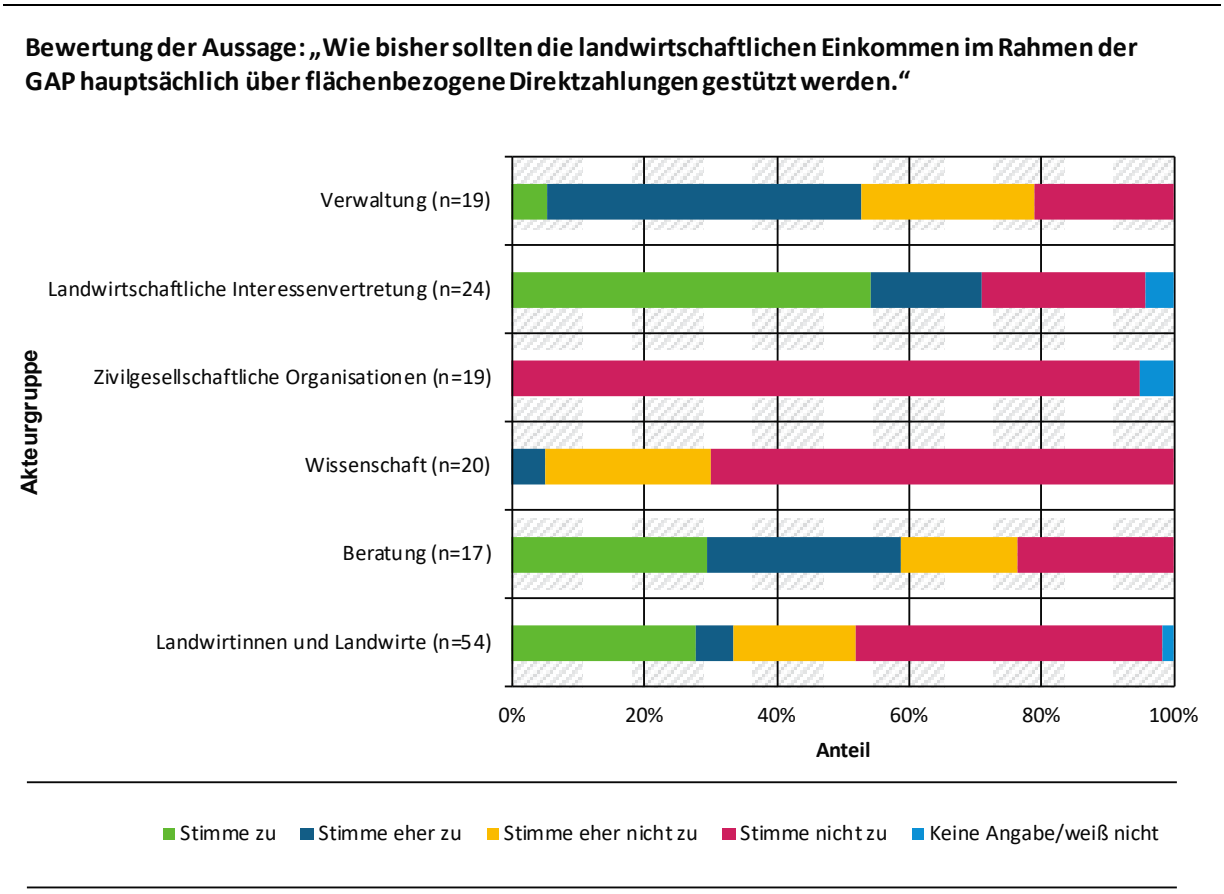
Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

4.3.5 Reaktionen auf spezifische Instrumente und Maßnahmen der Szenarien

Im weiteren Verlauf der telefonischen Befragung wurden die Reaktionen auf Aussagen zu Instrumenten und Maßnahmen der künftigen GAP erhoben. Dabei bezogen sich die einzelnen Aussagen auf vier Bereiche: Einkommenshilfen, Umwelt-, Klima- und Tierschutzstandards, Knüpfung von Agrarzahlungen an verschiedene gesellschaftliche Anliegen sowie sonstige Vorschläge.

Abbildung 29 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Wie bisher sollten die landwirtschaftlichen Einkommen im Rahmen der GAP hauptsächlich über flächenbezogene Direktzahlungen gestützt werden“. Diese Aussage fand bei mehr als 90 % der Befragten aus der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Gruppen keine Zustimmung. Auch fast zwei Drittel der Landwirtinnen und Landwirte stimmten dieser Aussage nicht oder eher nicht zu. Hingegen stimmten mehr als 70 % der Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessensvertretung sowie eine Mehrheit der Befragten aus der Beratung und der Verwaltung dieser Aussage ganz oder eher zu.

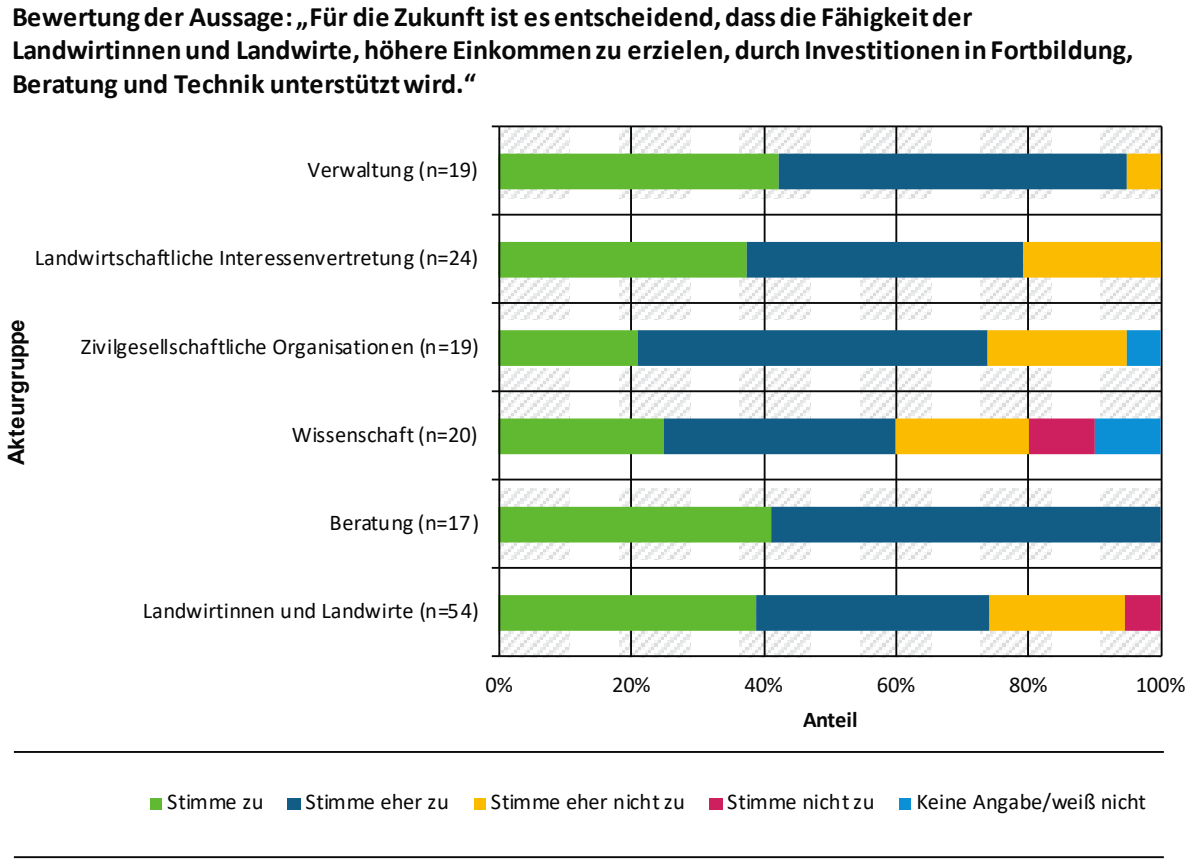
Abbildung 29: Einkommensstützung mit flächenbezogenen Direktzahlungen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Ganz überwiegende Zustimmung bei allen Gruppen erfuhr die Aussage: „Für die Zukunft ist es entscheidend, dass die Fähigkeit der Landwirtinnen und Landwirte, höhere Einkommen zu erzielen, durch Investitionen in Fortbildung, Beratung und Technik unterstützt wird“ (siehe Abbildung 30). Ablehnend oder eher ablehnend gegenüber dieser Aussage äußerten sich ein Teil der Wissenschaft (30%) und der landwirtschaftlichen Praxis (26%). Unter den Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung und den zivilgesellschaftlichen Gruppen stimmte jeweils etwa ein Fünftel der Aussage eher nicht zu.

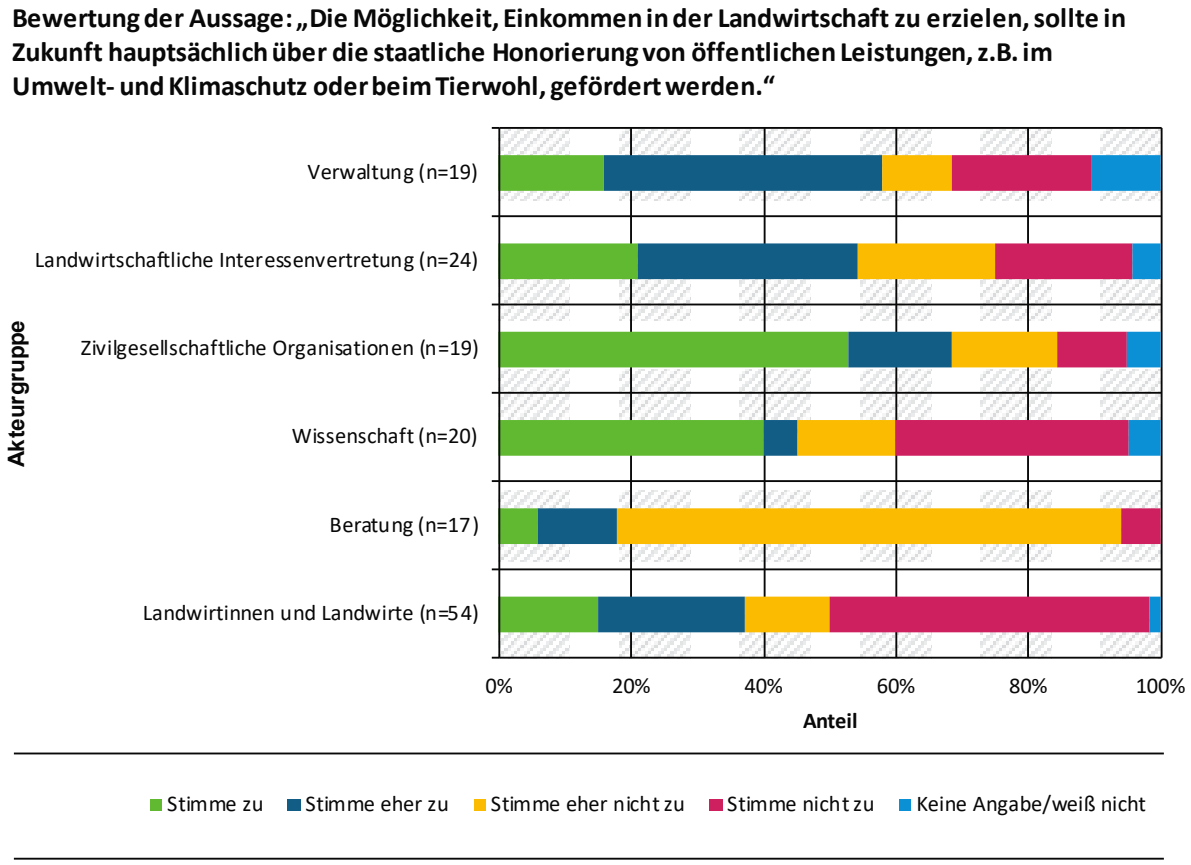
Abbildung 30: Verbesserung der Fähigkeit, Einkommen zu erzielen über die Förderung von Investitionen in Fortbildung, Beratung und Technik



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 31 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Die Möglichkeit, Einkommen in der Landwirtschaft zu erzielen, sollte in Zukunft hauptsächlich über die staatliche Honorierung von öffentlichen Leistungen z.B. im Umwelt- und Klimaschutz oder bei Tierwohl gefördert werden". Diese Aussage wurde von Seiten der Beratung und der Landwirtinnen und Landwirte überwiegend abgelehnt. In Reihen der Wissenschaft hielten sich zustimmende und ablehnende Aussagen nahezu die Waage. Hingegen stimmten Befragte aus den zivilgesellschaftlichen Gruppen, der Verwaltung und der landwirtschaftlichen Interessensvertretung dieser Aussage mehrheitlich zu oder eher zu.

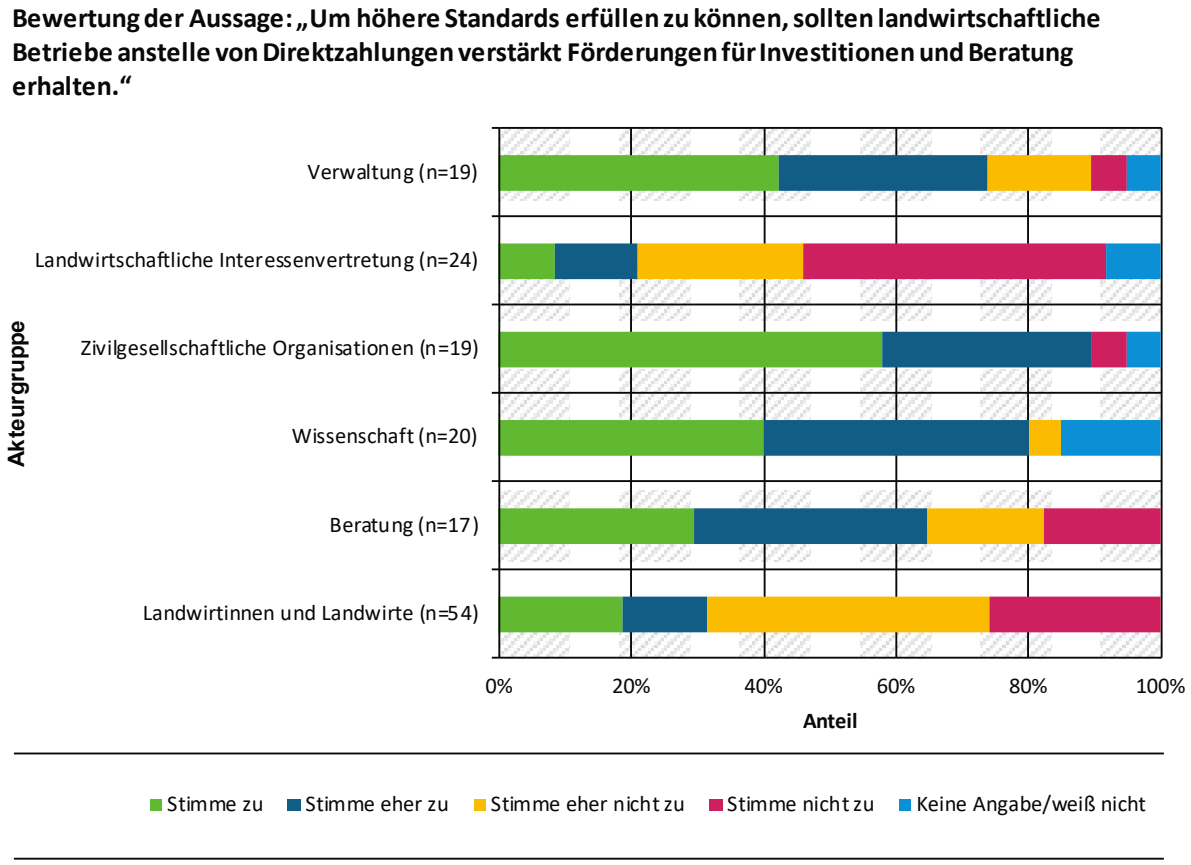
Abbildung 31: Förderung von Einkommen über die Honorierung öffentlicher Leistungen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 32 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Um höhere Standards erfüllen zu können, sollten landwirtschaftliche Betriebe anstelle von Direktzahlungen verstärkt Förderungen für Investitionen und Beratung erhalten“. Diese Aussage fand bei Befragten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen, Wissenschaft, Verwaltung und Beratung ganz überwiegend Zustimmung. Überwiegend abgelehnt wurde die Aussage hingegen aus Reihen der landwirtschaftlichen Interessensvertretung sowie von den befragten Landwirtinnen und Landwirte, wobei die volle oder teilweise Zustimmung innerhalb der landwirtschaftlichen Praxis mit gut 30 % höher ausfiel als bei der landwirtschaftlichen Interessensvertretung.

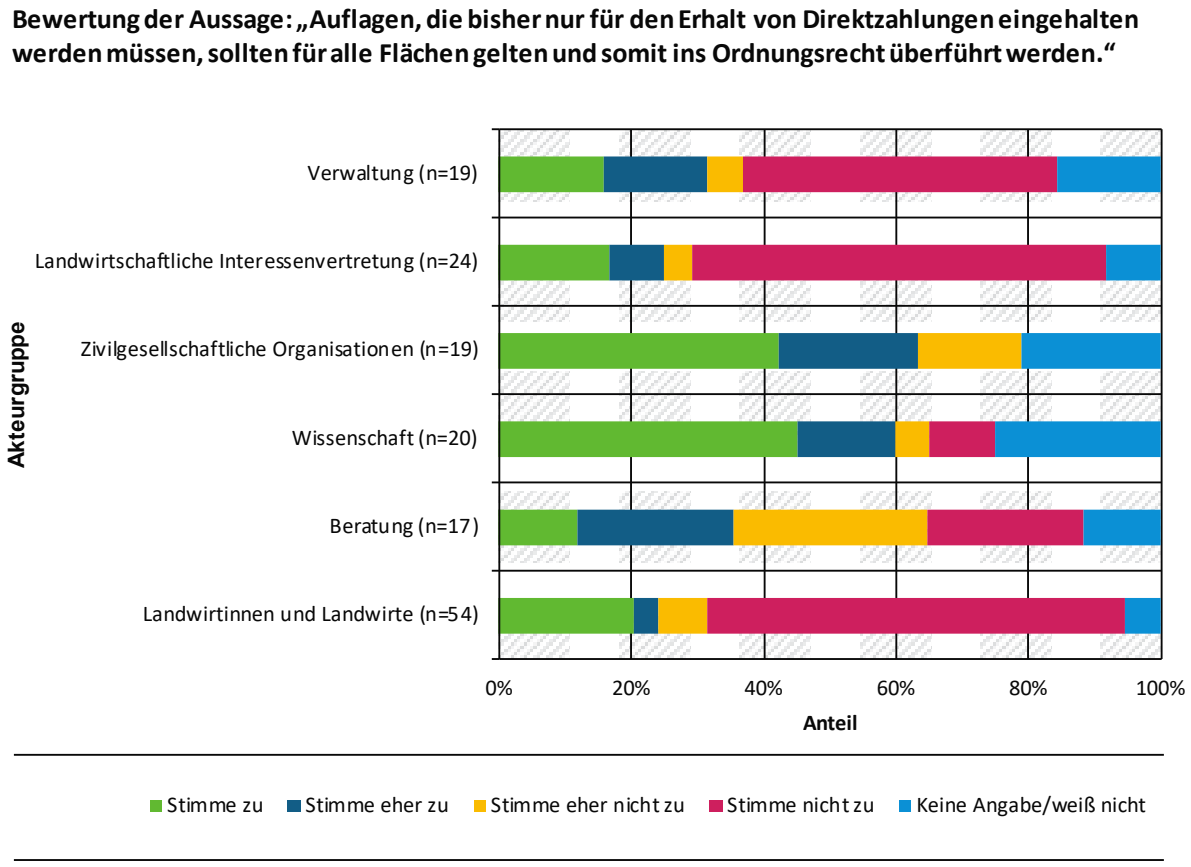
Abbildung 32: Erfüllung höherer Standards durch Förderung von Investitionen und Beratung



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 33 zeigt die Reaktionen auf den Vorschlag, die GLÖZ-Standards ins Ordnungsrecht zu überführen. Diese Aussage erfuhr mehrheitliche Unterstützung bei den Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft. Die Befragten aus den anderen Gruppen standen diesem Ansatz mehrheitlich ablehnend gegenüber, wobei die Ablehnung seitens der befragten Landwirtinnen und Landwirte sowie der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen sehr ausgeprägt war.

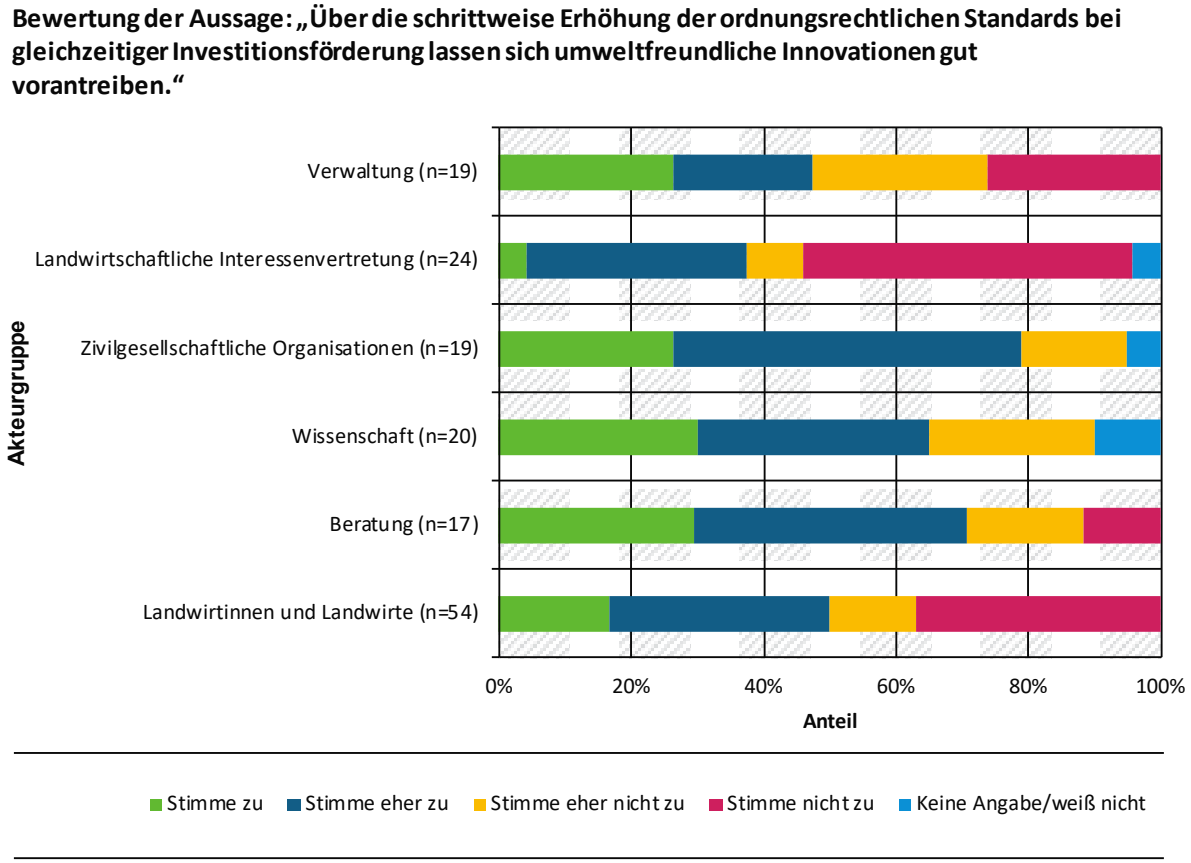
Abbildung 33: Überführung der GLÖZ ins Ordnungsrecht



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 34 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Über die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards bei gleichzeitiger Investitionsförderung lassen sich umweltfreundliche Innovationen gut vorantreiben". Mehrheitlich stimmten dieser Aussage die befragten Personen aus Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Organisation und der Beratung zu oder eher zu. Ablehnungen war vor allem bei Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessensvertretung, aber auch der Verwaltung festzustellen. Die Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis reagierten jeweils zur Hälfte zustimmend oder ablehnend auf die Aussage.

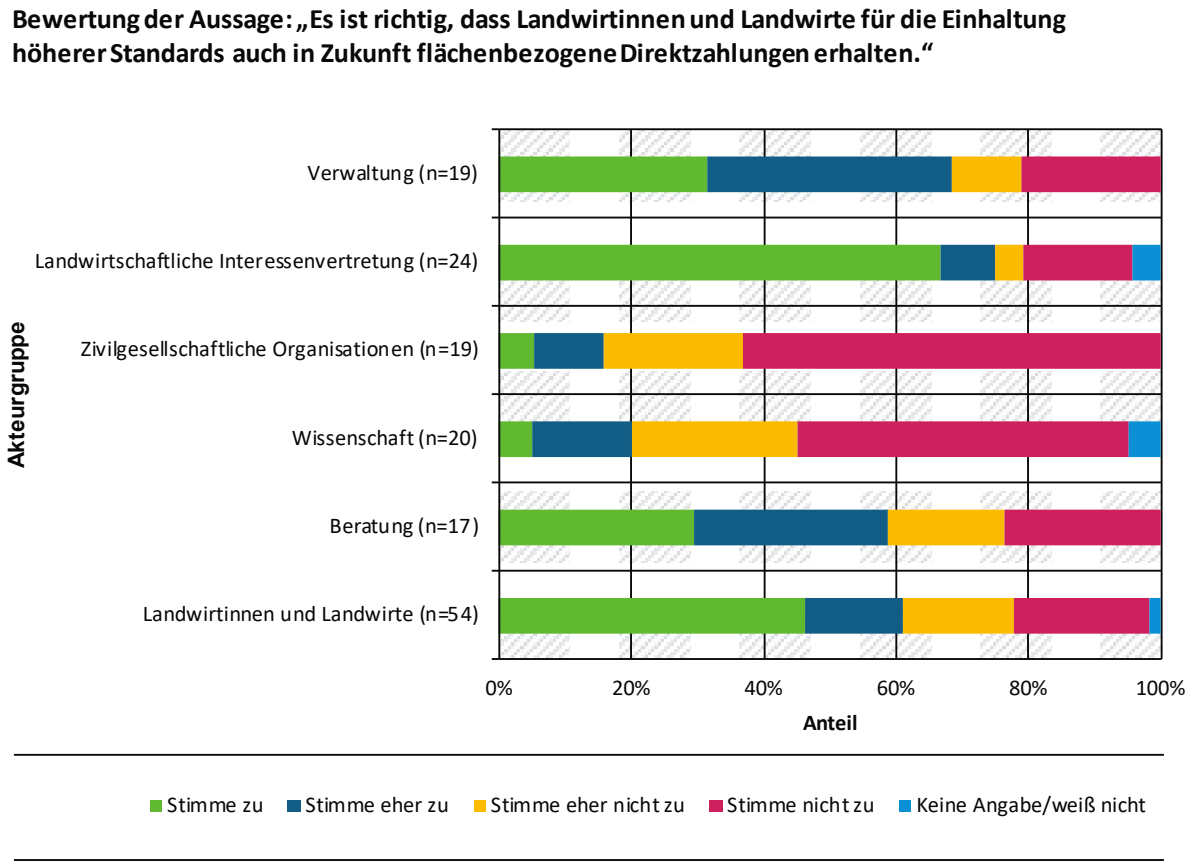
Abbildung 34: Schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards bei gleichzeitiger Investitions- und Innovationsförderung



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Die Fortführung von flächengebundenen Direktzahlungen als Ausgleich für die Einhaltung höherer Standards fand überwiegend Zustimmung bei Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessensvertretung, der Verwaltung, der landwirtschaftlichen Praxis sowie der Beratung (siehe Abbildung 35). Die Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft lehnten diese Aussage hingegen überwiegend ab, ebenso wie etwa 30 % der befragten Landwirtinnen und Landwirte.

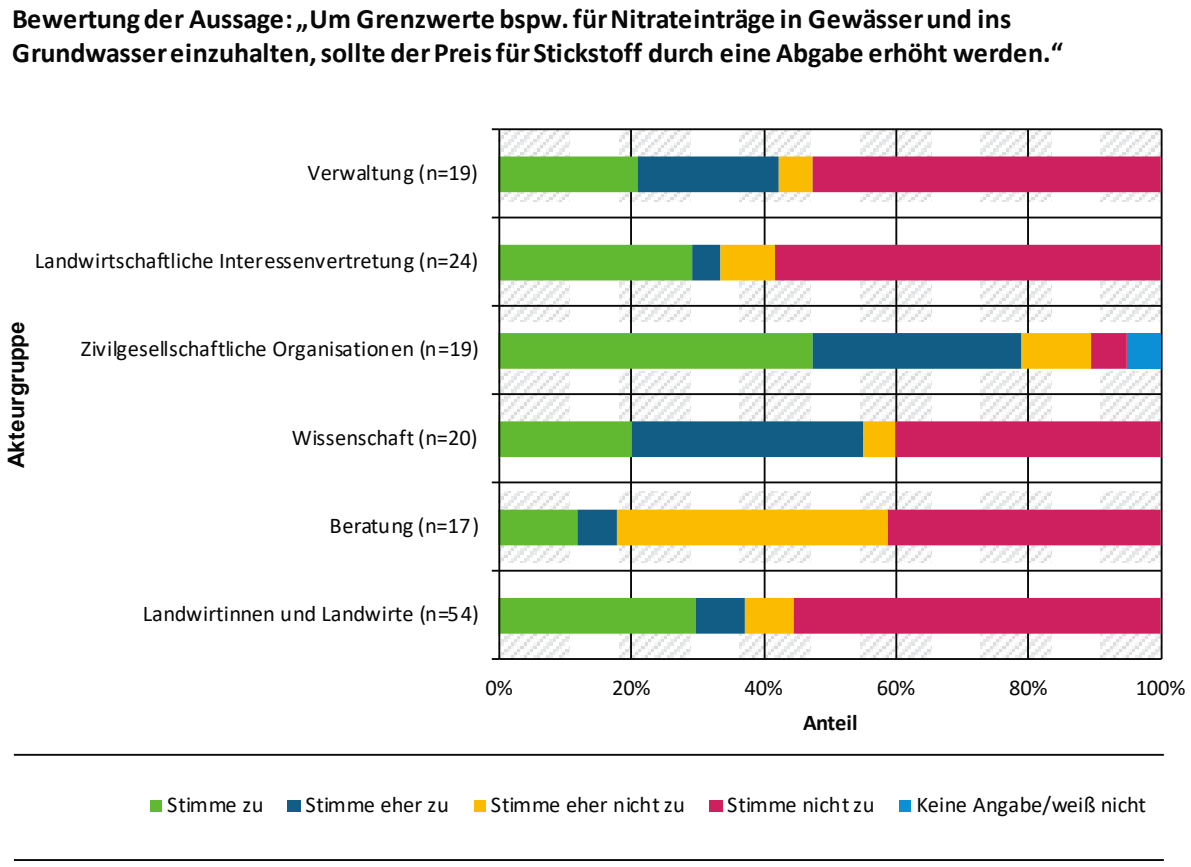
Abbildung 35: Beibehalten flächenbezogener Direktzahlungen aufgrund höherer Standards



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 36 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Um Grenzwerte bspw. für Nitrateinträge in Gewässer und ins Grundwasser einzuhalten, sollte der Preis für Stickstoff durch eine Abgabe erhöht werden." Die Einführung einer Abgabe auf den Preis für Stickstoff stieß vor allem bei Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und mehrheitlich auch bei den Befragten aus der Wissenschaft auf Zustimmung. Auch jeweils etwa ein Drittel der Befragten aus der Verwaltung, der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessensvertretung befürworteten eine solche Abgabe. Allerdings lehnte eine große Mehrheit der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, der Verwaltung und der Beratung eine Stickstoff-Abgabe ab oder eher ab.

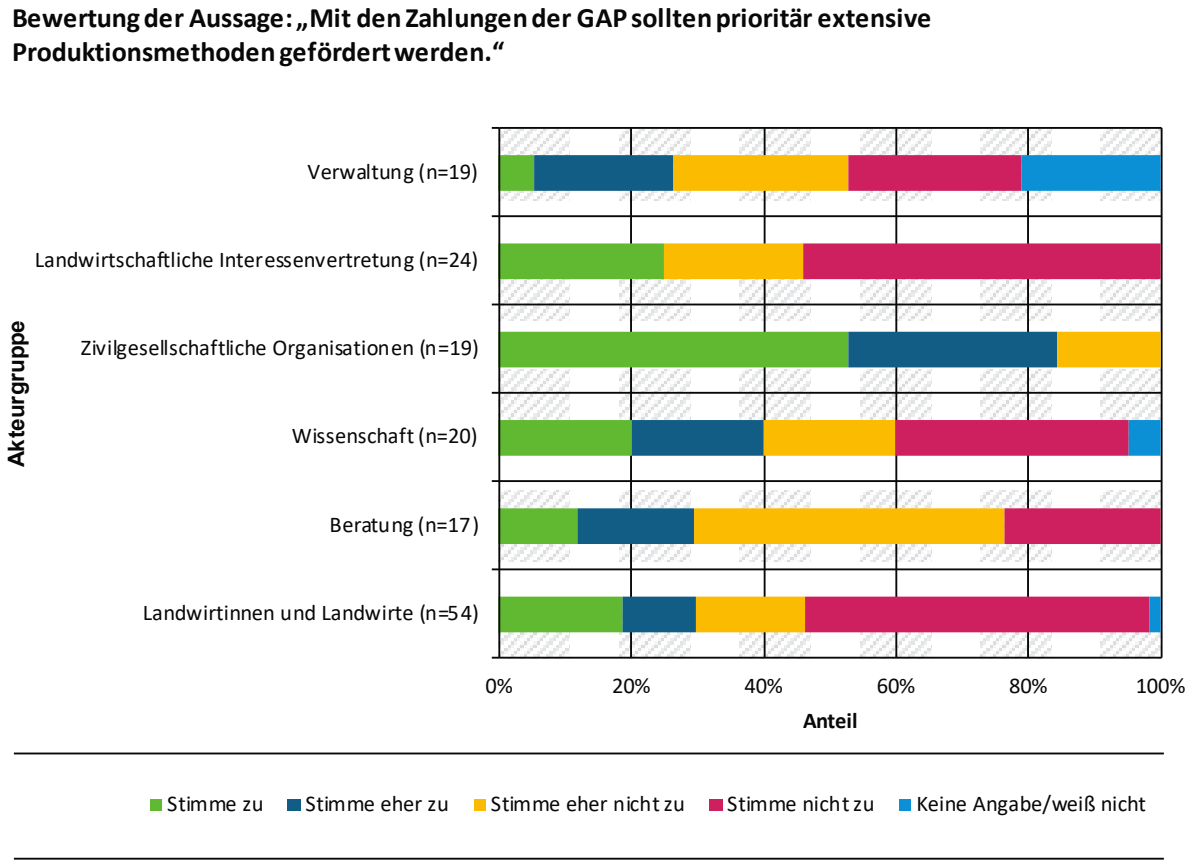
Abbildung 36: Erhöhung des Preises für Stickstoff durch Abgabe



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 37 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Mit den Zahlungen der GAP sollten prioritär extensive Produktionsmethoden gefördert werden.“ Während mehr als 80 % der Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen positiv auf diese Aussage reagieren, lehnen mehr als die Hälfte der Befragten aus der Verwaltung, 60 % der Befragten aus der Wissenschaft, zwei Drittel der befragten Landwirtinnen und Landwirte sowie mehr als 70 % der Befragten aus der Beratung und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung die Aussage aber oder eher ab. Zumindest teilweise Zustimmung findet die Aussage hingegen bei 40 % der Befragten aus der Wissenschaft und bei 30 % der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis und der Beratung.

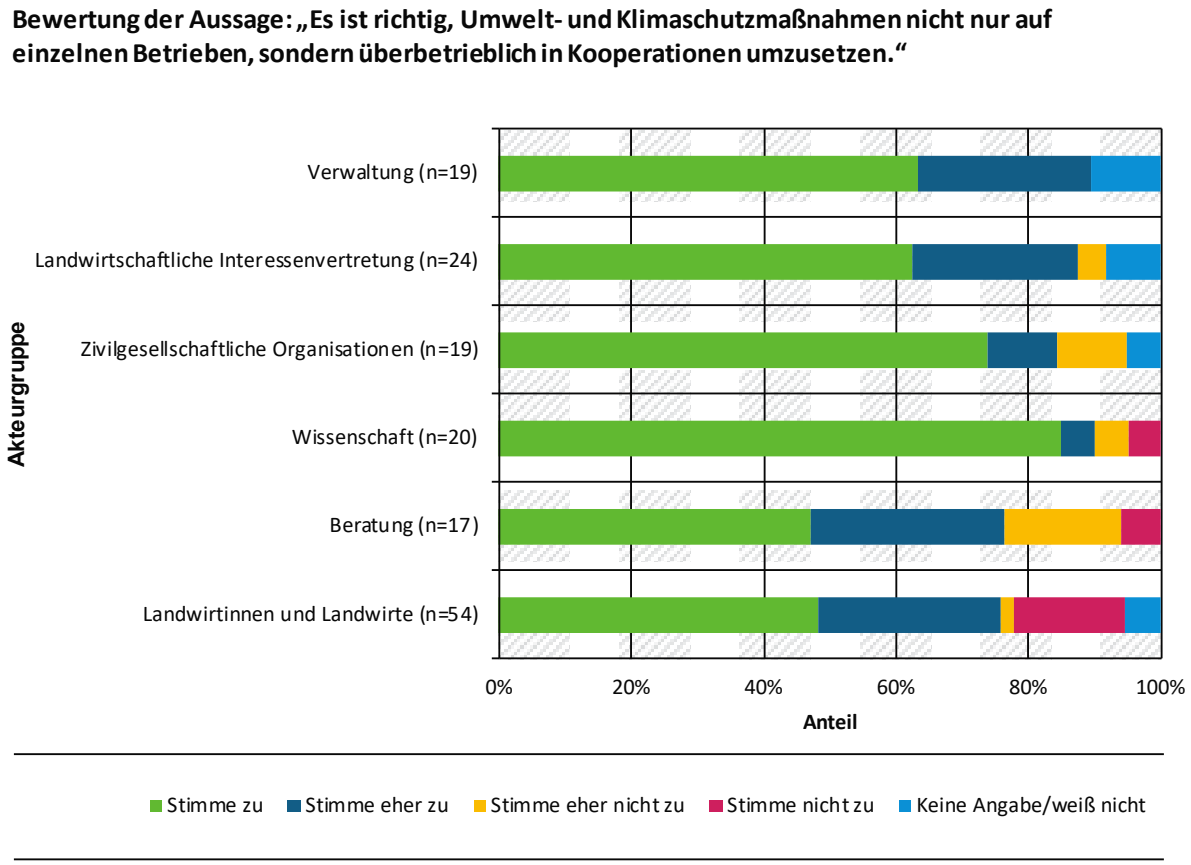
Abbildung 37: Förderung extensiver Produktionsmethoden



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Der Ansatz, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen nicht nur auf einzelnen Betrieben, sondern überbetrieblich in Kooperationen umzusetzen, erhielt bei allen Gruppen Zustimmungsraten von mehr als 70 %, wobei aus Reihen der landwirtschaftlichen Praxis und der Beratung auch etwa ein Fünftel ablehnende Stimmen festzustellen waren (siehe Abbildung 38).

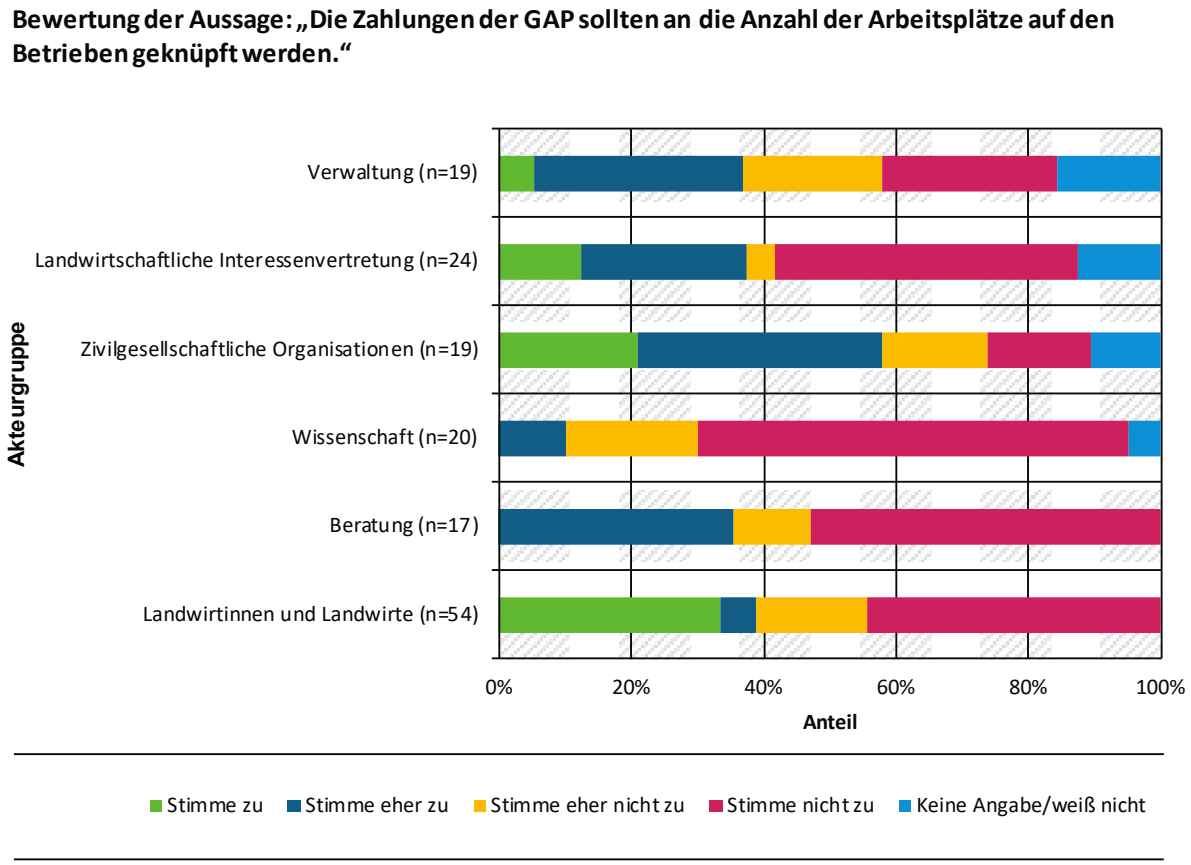
Abbildung 38: Umsetzung von Umwelt- und Klimamaßnahmen in Kooperationen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 39 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Die Zahlungen der GAP sollten an die Anzahl der Arbeitsplätze auf den Betrieben geknüpft werden." Überwiegend positive Reaktionen fanden sich nur bei den befragten Vertreterinnen und Vertretern von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Zustimmungsraten bei Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, der Beratung und der Verwaltung liegen jeweils bei etwa einem Drittel. Mit nur 10 % ist der Grad der Zustimmung zu dieser Aussage in der Gruppe der Wissenschaft am geringsten.

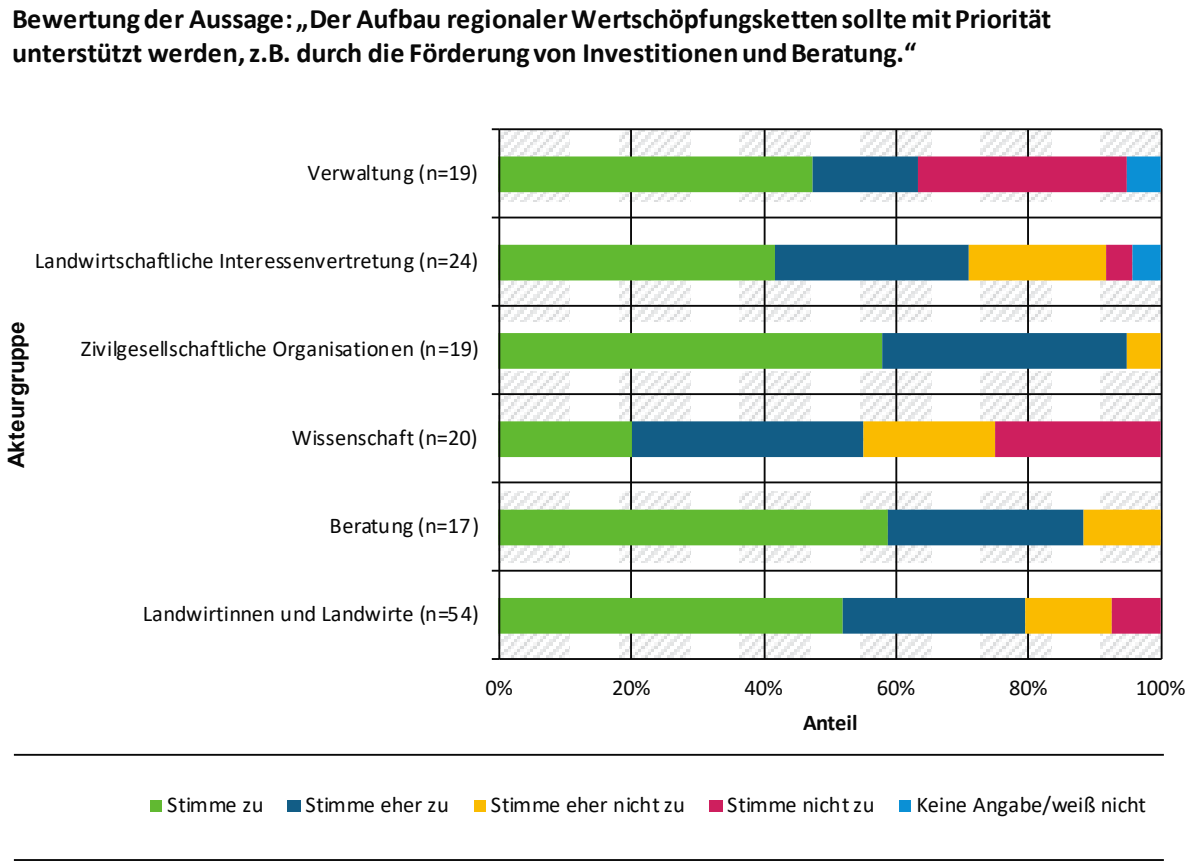
Abbildung 39: Bindung der Zahlungen an Arbeitskräfte



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Der Aussage: „Der Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten sollte mit Priorität unterstützt werden, z.B. durch die Förderung von Investitionen und Beratung“, stimmte eine Mehrheit innerhalb aller Gruppen zu, wobei die Zustimmung innerhalb der Wissenschaft mit etwas über 50 % am geringsten und innerhalb der zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen mit mehr als 90 % am stärksten ausfiel. Auffallend war die dezidierte Ablehnung bei etwa 30 % der Befragten aus der Verwaltung und etwa einem Viertel der Befragten aus der Wissenschaft (siehe Abbildung 40).

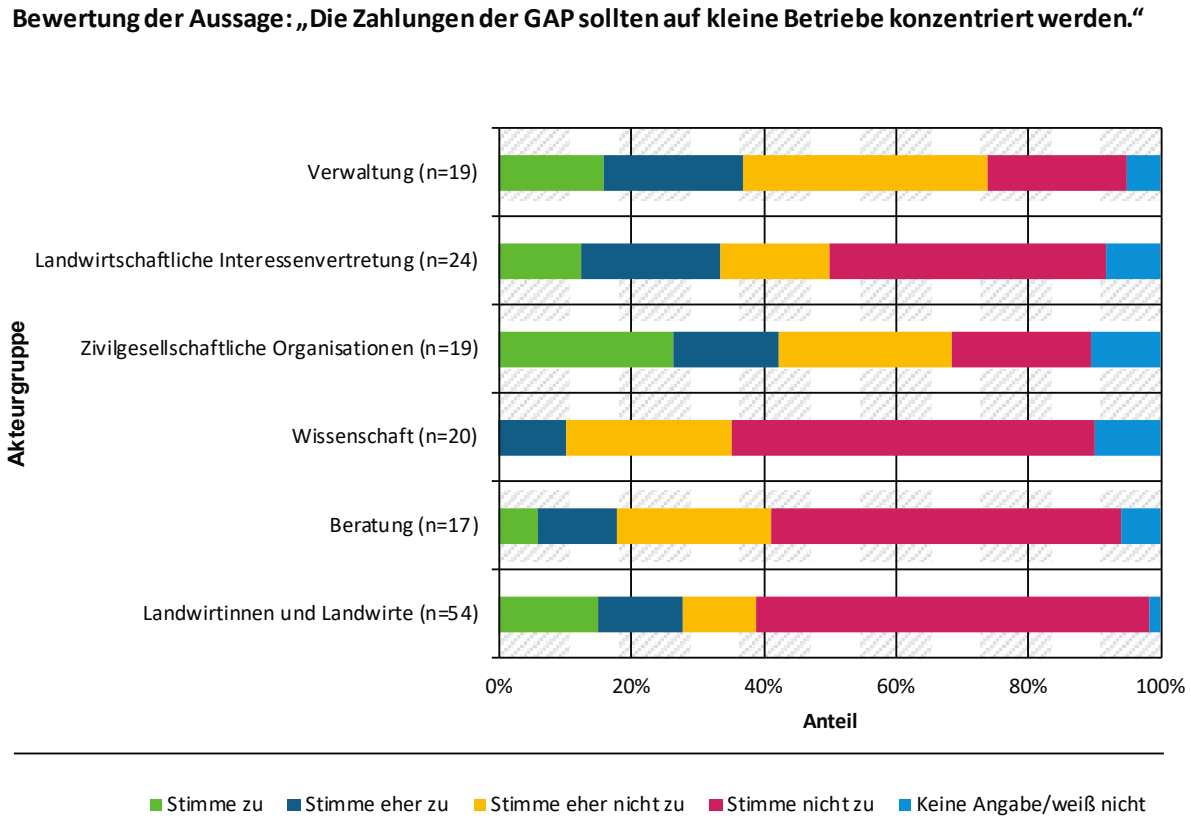
Abbildung 40: Förderung regionaler Wertschöpfungsketten



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 41 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Die Zahlungen der GAP sollten auf kleine Betriebe konzentriert werden." Bei keiner der befragten Gruppen fand dieser Vorschlag mehrheitlich Zustimmung. Mit mehr als 40 % war die Zustimmungsrate bei den Befragten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen am höchsten. Auffallend ist, dass die Ablehnung unter den befragten Landwirtinnen und Landwirten am höchsten und am dezidiertesten ausfiel.

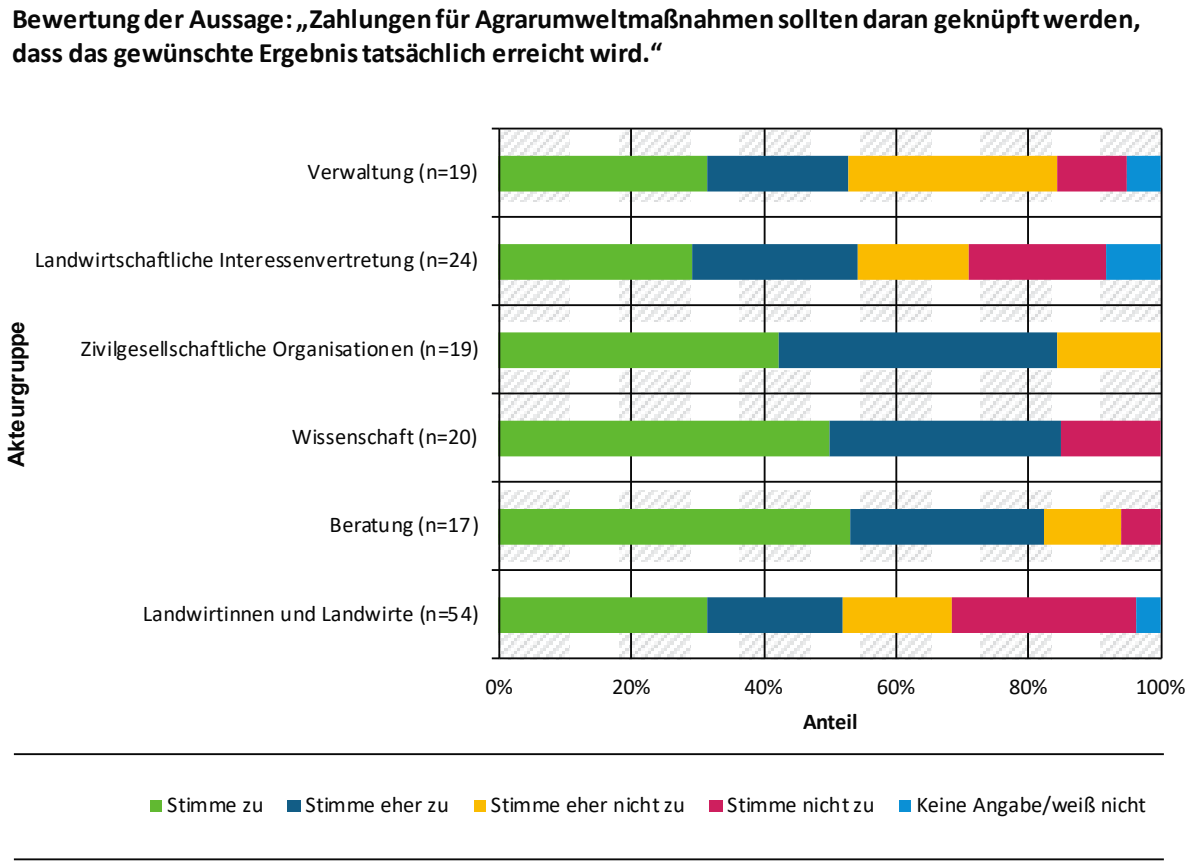
Abbildung 41: Förderung kleiner Betriebe



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 42 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen sollten daran geknüpft werden, dass das gewünschte Ergebnis tatsächlich erreicht wird.“ Diese Aussage erfährt volle oder tendenzielle Zustimmung bei mindestens 80 % der Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Wissenschaft und der Beratung. Auch in den anderen Gruppen liegen die Zustimmungsraten über 50 %. Allerdings stimmen etwa zwei Fünftel der befragten Landwirtinnen und Landwirte sowie mehr als ein Drittel der Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung der Aussage nicht zu oder eher nicht zu.

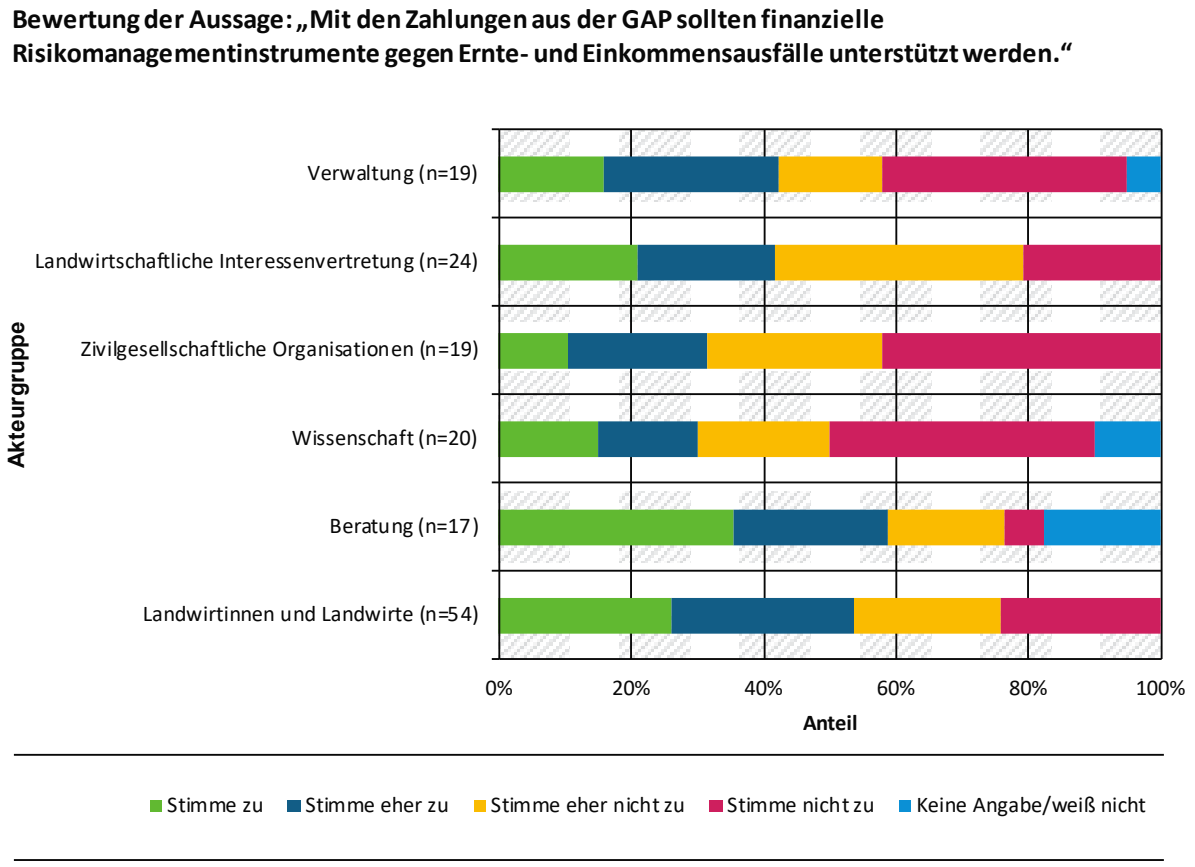
Abbildung 42: Ergebnisorientierte Honorierung von Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 43 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Mit den Zahlungen aus der GAP sollten finanzielle Risikomanagementinstrumente gegen Ernte- und Einkommensausfälle unterstützt werden.“ Die Zustimmungsraten zu dieser Aussage liegen bei den Befragten aus der Beratung und der landwirtschaftlichen Praxis bei mehr als 50 %, bei den Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessensvertretung und der Verwaltung bei etwas mehr als 40 %, und bei den Befragten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Wissenschaft bei 30 %. Abgelehnt wird die Aussage von etwa 60 % der Befragten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Wissenschaft und der Mehrheit der Befragten aus der Verwaltung und der landwirtschaftlichen Interessensvertretung.

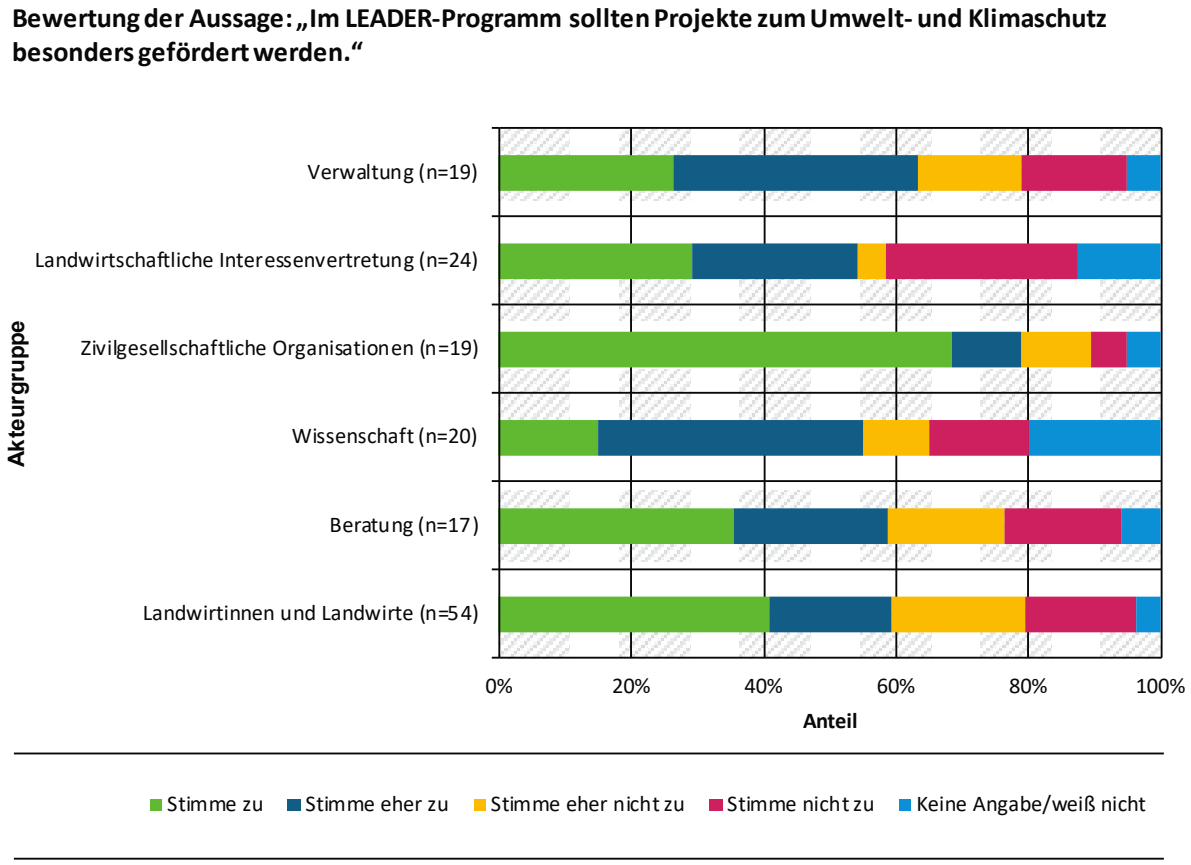
Abbildung 43: Förderung finanzieller Risikomanagementinstrumente



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Die Aussage: „Im LEADER-Programm sollten Projekte zum Umwelt- und Klimaschutz besonders gefördert werden“, stieß in allen Gruppen mehrheitlich auf positive Resonanz. Aus den Reihen der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, der Beratung und der Verwaltung lehnte jeweils etwa ein Drittel der Befragten die Aussage ab (siehe Abbildung 44**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

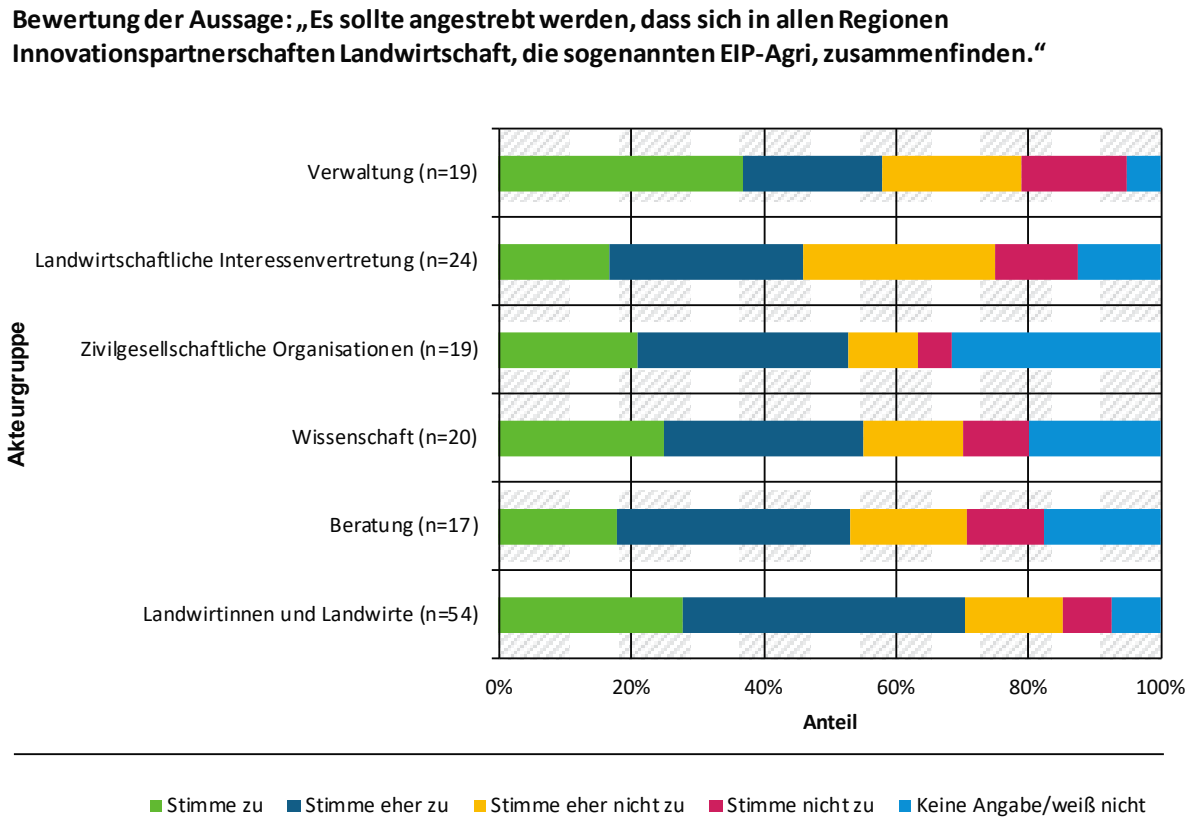
Abbildung 44: Fokussierung von LEADER auf Projekte im Umwelt- und Klimaschutz



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 45 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Es sollte angestrebt werden, dass sich in allen Regionen Innovationspartnerschaften Landwirtschaft, die sogenannten EIP-Agri, zusammenfinden." Diese Aussage wurde mit einer Zustimmungsquote von 70 % besonders von Landwirtinnen und Landwirten unterstützt, wobei festzuhalten ist, dass bzgl. des Ansatzes der EIP-Agri einige Nachfragen kamen, die darauf hindeuten, dass in dieser Gruppe bisher kaum Erfahrungen mit dem Instrument vorlagen. Auch in den anderen Gruppen waren die Quoten der Aussagen „weiß nicht/keine Antwort" höher als bei den anderen Aussagen. Auch innerhalb der anderen Gruppen zeigte sich eine mehrheitliche Zustimmung, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Interessensvertretung. Hier, wie auch bei den Befragten aus der Verwaltung und der Beratung, lagen die Ablehnungsquoten bei 30 % oder höher.

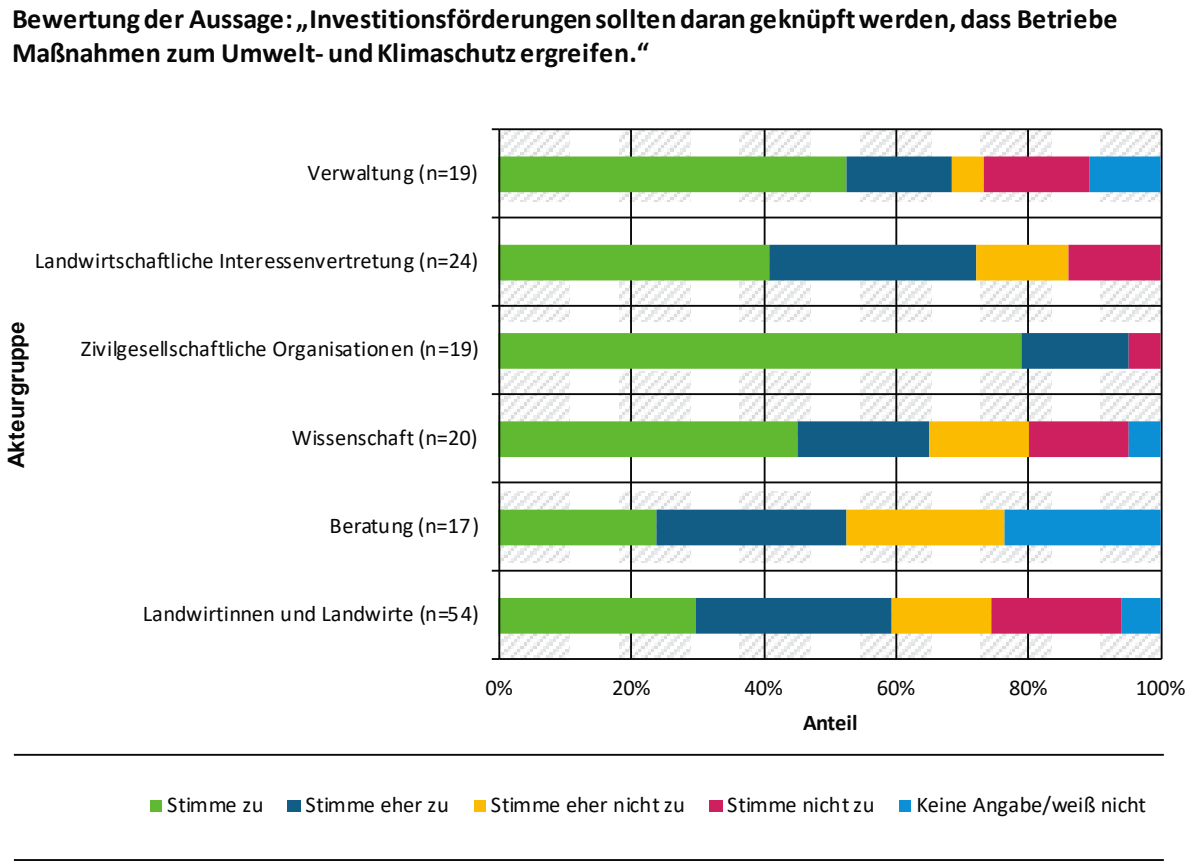
Abbildung 45: Ausbau von Innovationspartnerschaften



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

Abbildung 46 zeigt die Reaktion auf die Aussage „Investitionsförderungen sollten daran geknüpft werden, dass Betriebe Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz ergreifen." Diese Aussage wurde mit einer Zustimmungsquote von über 90 % besonders von den Befragten der zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt. Auch in den anderen Gruppen fand diese Aussage mehrheitliche Zustimmung, wobei allerdings mehr als ein Drittel der Befragten Landwirtinnen und Landwirte dieser Aussage nicht oder eher nicht zustimmen.

Abbildung 46: Bindung von Investitionsförderung an Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen



Quelle: Eigene Erhebung, HU Berlin.

4.4 Zwischenfazit

Die Ergebnisse der telefonischen Befragung zur Positionierung agrarpolitischer Stakeholder zur Weiterentwicklung der GAP zeigen, dass eine große Mehrheit der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Wissenschaft und den zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht zufrieden mit der Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode 2014-2020 war. Demgegenüber zeigte sich die Mehrheit der Befragten aus der Beratung, der Verwaltung und in den landwirtschaftlichen Interessengruppen zufrieden oder eher zufrieden. Die von den Befragten genannten Kritikpunkte konzentrierten sich auf vier Problemlagen: das System der flächenbezogenen Direktzahlungen, die geringe ökologische Wirksamkeit der GAP, der hohe bürokratische Aufwand sowie die hohen Auflagen, Standards und Sanktionen. Vor allem den befragten Landwirtinnen und Landwirten gaben auch mangelnde Planungssicherheit und ungleiche Förderbedingungen Anlass zur Kritik. An der GAP gelobt wurden vor allem einerseits die Unterstützung für die Landwirtschaft, andererseits die Integration von Umweltbelangen und die Entwicklung der Maßnahmen in der zweiten Säule.

Die Anliegen der Befragten für die künftige Ausgestaltung der GAP nach 2020 zeigen deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen. Dem Wunsch nach einer Beibehaltung der Einkommensorientierung stehen Forderungen entgegen, die GAP-Zahlungen am Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ auszurichten und Umwelt- und Klimaschutzbelange stärker zu berücksichtigen. Aber auch der Bürokratieabbau, die Schaffung gleicher Förderbedingungen, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe und die Berücksichtigung der Multifunktionalität im ländlichen Raum waren wichtige Themen unter den Befragten.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer ersten Auswertung der Reaktionen der verschiedenen Gruppen auf Items, die sich auf die Legislativvorschläge und die Szenarien beziehen, zusammengefasst. Abbildung 47 bis 50 geben einen Überblick über die Ergebnisse. Dargestellt ist jeweils der Anteil der Zustimmung (Stimme zu + Stimme eher zu) in Abstufungen (bis zu 30% Zustimmung, >30 bis 50% Zustimmung, >50 bis 70% Zustimmung, >70% Zustimmung). Aus diesem Überblick lassen sich die im folgenden dargestellten Rückschlüsse auf die voraussichtlichen **Positionen der verschiedenen Gruppen zu den Legislativvorschlägen und den Szenarien** ableiten:

- Nach den Ergebnissen ist zu erwarten, dass bei den Befragten aus der **Verwaltung** die Legislativvorschläge der EU-Kommission sowie das Szenario A tendenziell auf positive Resonanz stoßen. Bei der Ausgestaltung der Legislativvorschläge wären dieser Gruppe eine Förderung der landwirtschaftlichen Einkommen sowie des Umwelt- und Klimaschutzes besonders wichtig. Kritisch in Bezug auf die Legislativvorschläge ist in dieser Gruppe die verbreitete Skepsis gegenüber der Förderung von Risikomanagement-Instrumenten. Der einzige überwiegend kritische Punkt an Szenario A bei dieser Befragtengruppe wäre die mögliche Förderung extensiver Produktionsmethoden. Auf Szenario B wären hingegen eher kritische Reaktionen zu erwarten, insbesondere auf die bevorzugte Förderung extensiver Produktionsmethoden, die Knüpfung der Zahlungen an die Zahl der Arbeitsplätze und die bevorzugte Förderung kleiner Betriebe. Noch skeptischer wäre bei den Befragten aus der Verwaltung voraussichtlich die Reaktion auf Szenario C, mit mehrheitlicher Ablehnung der folgenden Aspekte: einer Konzentration der Förderung auf Innovation und Investitionen, einer Überführung der GLÖZ-Bestimmungen ins Ordnungsrecht, einer schrittweisen Erhöhung der Standards und einer Anreizsteuerung wie z.B. einer Stickstoff-Abgabe.

- Bei den Befragten aus den **landwirtschaftlichen Interessenvertretungen** stießen die Items, die mit den Legislativvorschlägen der EU-Kommission korrespondieren, auf überwiegende Zustimmung, mit Ausnahme der Förderung neuer Risikomanagement-Instrumente.

Ein besonderes Anliegen war dieser Befragtengruppe die Fortsetzung der Einkommensstützung für die Landwirtschaft. Auch die Aussagen, die sich dem Szenario A zuordnen lassen, stoßen in dieser Gruppe auf mehrheitliche Zustimmung, die prioritäre Förderung extensiver Produktionsmethoden wird jedoch ganz überwiegend abgelehnt. Genau wie bei den Befragten aus der Verwaltung stießen drei Aspekte des Szenarios B überwiegend auf Ablehnung: eine bevorzugte Förderung extensiver Produktionsmethoden, die Knüpfung der Zahlungen an die Zahl der Arbeitsplätze und die bevorzugte Förderung kleiner Betriebe. Von den mit Szenario C verbundenen Aussagen stoßen drei in dieser Gruppe auf ganz überwiegende Zustimmung: die Förderung umweltfreundlicher Technologien, die Förderung von Beratung und Technik sowie die Förderung regionaler Wertschöpfungsketten. Sechs mit Szenario C verbundene Aussagen wurden von den Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung jedoch – oft ganz überwiegend – abgelehnt: die prioritäre Konzentration der Förderung auf Innovation und Investition, die Förderung von Innovation und Beratung anstelle flächenbezogener Direktzahlungen, eine Überführung der GLÖZ-Bestimmungen ins Ordnungsrecht, eine schrittweise Erhöhung der Standards, eine Anreizsteuerung, z.B. durch eine Stickstoff-Abgabe, sowie die prioritäre Förderung von Innovationspartnerschaften nach Art der EIP-Agri.

- Bei den Befragten aus **zivilgesellschaftlichen Organisationen** stießen nahezu alle Aussagen, die mit den Legislativvorschlägen der Kommission korrespondieren, auf ganz überwiegende Ablehnung. Von den Aussagen, die sich auf Szenario A beziehen, stießen vier (die Begründungen der Direktzahlungen als Kompensation für höhere Standards gegenüber Mitbewerbern, als Ausgleich struktureller Einkommensdefizite, als Ausgleich naturbedingter Nachteile des Sektors, und als Kompensation für die Kosten hoher Standards) auf überwiegende Ablehnung. Fünf der auf Szenario A bezogenen Aussagen fanden in dieser Gruppe überwiegende Zustimmung (konsequente Verknüpfung von Zahlungen mit Umweltleistungen, öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, AUKM als Betriebszweig, Förderung extensiver Produktionsmethoden sowie ergebnisorientierte Honorierung von AUKM). Die mit Szenario B verknüpften Aussagen stießen in dieser Gruppe durchgehend auf überwiegende Zustimmung, lediglich die bevorzugte Förderung kleiner Betriebe stieß auf Skepsis. Auch die dem Szenario C entsprechenden Aussagen fanden überwiegende Zustimmung, mit Ausnahme der beiden Items, die eine vorwiegend technologieorientierte Agrarumweltpolitik formulieren.

- Auch die Befragten aus der **Wissenschaft** lehnten die verschiedenen Aussagen zur Rechtfertigung der Direktzahlungen, und damit einen zentralen Aspekt der Legislativvorschläge der EU-Kommission und des Szenarios A, ab. Die mit Szenario A verbundenen Aussagen zu einer Stärkung der Umwelt- und Klimaaspekte in der GAP, einer stärkeren Berücksichtigung des Prinzips „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ sowie einer stärker ergebnisorientierten Honorierung von AUKM stießen in dieser Gruppe hingegen auf überwiegende Zustimmung. Eine bevorzugte Förderung extensiver Produktionsmethoden wurde jedoch überwiegend abgelehnt. Die Reaktionen auf die mit Szenario B verknüpften Aussagen fielen gemischt aus. Ganz überwiegende Zustimmung fanden in dieser Gruppe nur die kooperativen AUKM, mehrheitlich abgelehnt wurden staatliche Honorierung öffentlicher Leistungen als Haupteinkommensquelle, die vorrangige Förderung extensiver Produktionsmethoden, die Knüpfung der Zahlungen an die Zahl der Arbeitsplätze und eine bevorzugte Förderung kleiner Betriebe. Die dem Szenario C korrespondierenden Aussagen fanden überwiegende Zustimmung, mit Ausnahme eines Items („Damit in Zukunft keine staatlichen Einkommenshilfen mehr notwendig sind, sollten die Zahlungen der GAP vor allem Investitionen und Innovationen fördern“).

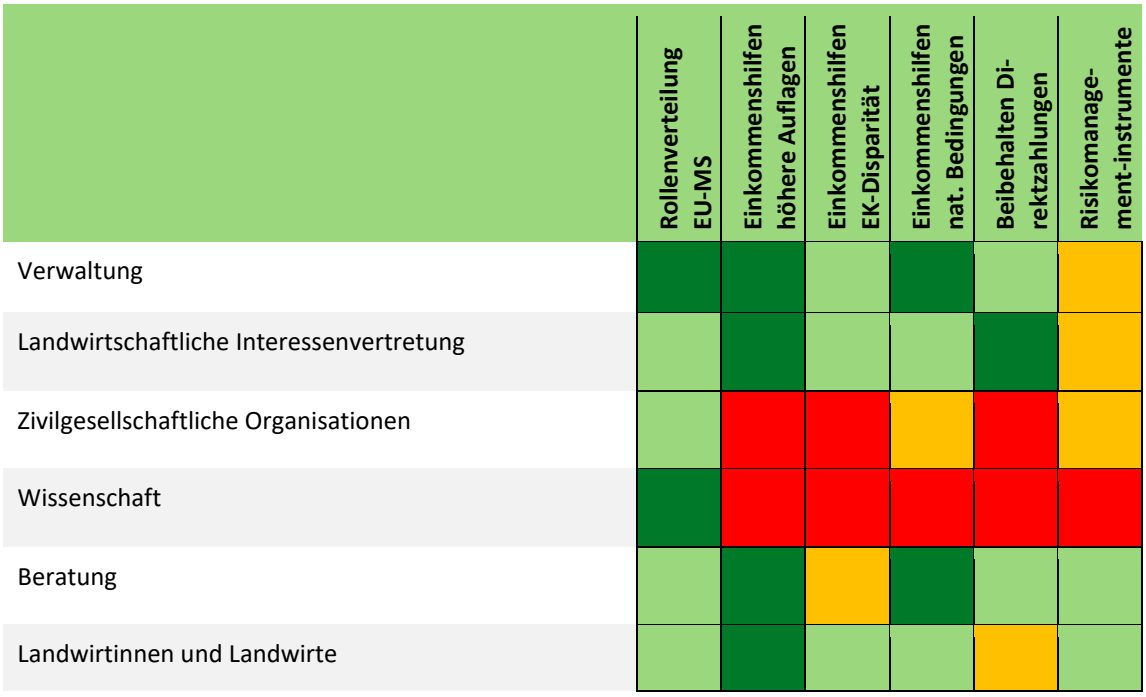
- Bei den Befragten aus der **Beratung** stießen die Aussagen, die mit den Legislativvorschlägen und dem Szenario A korrespondieren, fast durchgehend auf mehrheitliche oder ganz überwiegende Zustimmung. Ausnahmen waren die Begründung der Direktzahlungen mit strukturellen Einkommensnachteilen der Landwirtschaft sowie die vorrangige Förderung extensiver Produktionsmethoden, die jeweils mehrheitlich abgelehnt wurden. Von den acht Aussagen, die mit dem Szenario B korrespondieren, fanden in dieser Gruppe die vier Aussagen überwiegende Zustimmung, die auf Kooperation und Honorierung öffentlicher Leistungen abzielen (öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, Förderung auch von Landschaften und Tierwohl, Förderung kooperativer Ansätze sowie LEADER plus für Umweltthemen). Die vier post-produktivistischen und strukturpolitischen Aussagen stießen hingegen auf überwiegende Ablehnung (öffentliche Leistungen als Haupteinkommensquelle, prioritäre Förderung extensiver Produktionsmethoden, Knüpfung der Förderung an die Zahl der Arbeitskräfte sowie bevorzugte Förderung kleiner Betriebe). Ebenfalls auf ein gemischtes Echo stießen in dieser Gruppe die dem Szenario C entsprechenden Aussagen. Mehrheitliche Zustimmung fanden hier die Förderung umweltfreundlicher Technologien sowie von Beratung, Fortbildung und Technik, sogar anstelle der Direktzahlungen, die schrittweise Erhöhung der Standards sowie die Förderung von regionalen Wertschöpfungsketten und von Innovationspartnerschaften. Abgelehnt wurden in dieser Gruppe hingegen die vorrangige Verwendung der GAP-Mittel für die Förderung von Investitionen und Innovationen, die Überführung der GLÖZ-Standards ins Ordnungsrecht sowie die Einführung einer Stickstoffabgabe.

- Auch bei den befragten **Landwirtinnen und Landwirten** stießen fast alle Aussagen, welche mit den Legislativvorschlägen der EU-Kommission und dem Szenario A korrespondieren, auf überwiegende Zustimmung. In dieser Gruppe fand jedoch die Aussage, dass auch in Zukunft die landwirtschaftlichen Einkommen vorwiegend über flächenbezogene Direktzahlungen gestützt werden sollten, eher wenig Zustimmung. Die prioritäre Förderung extensiver Produktionsmethoden wurde in dieser Gruppe ganz überwiegend abgelehnt. Die mit dem Szenario B verknüpften Aussagen stießen bei den befragten Landwirtinnen und Landwirten auf ein sehr ähnliches Echo wie bei den Befragten aus der Beratung und der Wissenschaft: Die vier Aussagen zur Förderung von Kooperation und öffentlichen Leistungen fanden viel Zustimmung, die vier post-produktivistischen und strukturpolitischen Aussagen fanden hingegen wenig Anklang. Von den neun Aussagen, die dem Szenario C entsprechen, fanden nur vier eine überwiegend positive Resonanz unter den befragten Landwirtinnen und Landwirten: die Förderung von umweltfreundlichen Technologien, von Beratung, Fortbildung und Technik, von regionalen Wertschöpfungsketten und von Innovationspartnerschaften. Wenig Anklang fanden hingegen eine Konzentration der Zahlungen der GAP auf Innovation und Investition, eine Ausweitung der Förderung von Beratung und Investitionen auf Kosten der Direktzahlungen, die Überführung der GLÖZ-Standards ins Ordnungsrecht, eine schrittweise Erhöhung der Standards sowie eine Preissteuerung nach Art der Stickstoffabgabe.

Mit Blick auf alle befragten Gruppen zeigen die Ergebnisse eine eher positive Resonanz der Legislativvorschläge der EU-Kommission bei Befragten aus der Verwaltung, den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, der Beratung sowie bei Landwirtinnen und Landwirten, wohingegen diese bei Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und aus der Wissenschaft erhebliche Ablehnung erfahren (vgl. Abbildung 47). Ein ähnliches Muster ergeben die Ergebnisse auf Items mit Bezug zu Szenario A (vgl. Abbildung 48). Die dem Szenario B zugrunde liegenden Aussagen trafen nur bei den Befragten aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf eine überwiegend positive Resonanz, während aus allen anderen Gruppen viele Aspekte dieses Szenario kritisch aufgenommen wurden (vgl. Abbildung 49). Hingegen wurden die meisten Aussagen, die dem Szenario C entsprechen, von Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen,

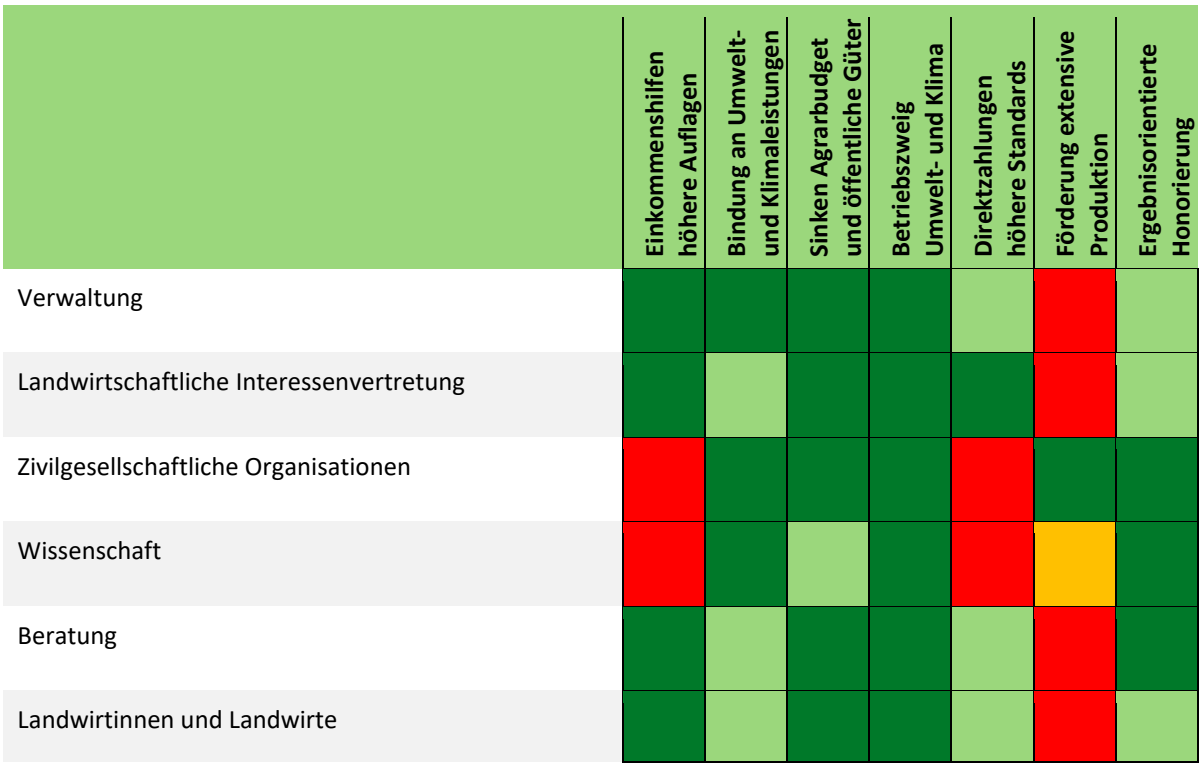
Wissenschaft und in geringerem Umfang auch aus der Beratung zustimmend aufgenommen. Die Reaktionen der Befragten aus den anderen Gruppen, vor allem aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, deuteten hingegen auf eine überwiegende Skepsis gegenüber der prioritären Innovationsorientierung dieses Szenarios hin (vgl. Abbildung 50).

Abbildung 47: Reaktionen auf Items mit Bezug zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission



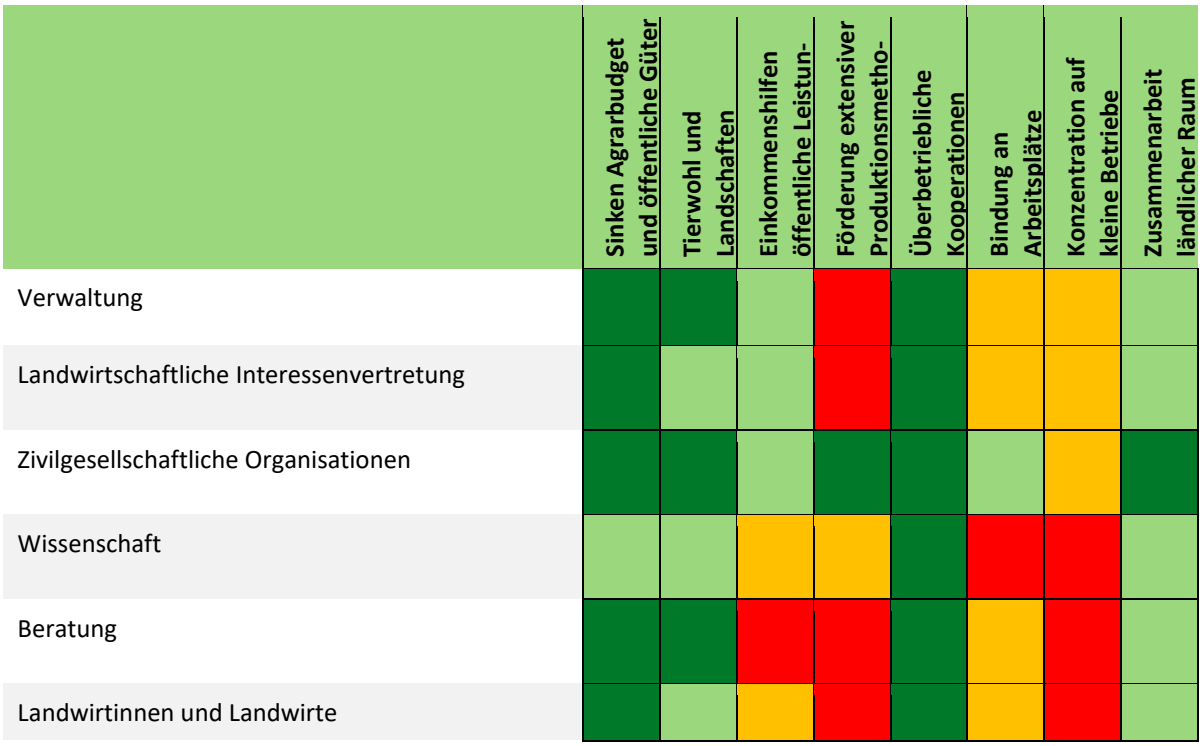
Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin. Skala: Zustimmung: bis 30 % = rot, bis 50 % = orange, bis 70 % = hellgrün, > 70 % = dunkelgrün. Dargestellt ist jeweils der Anteil der Zustimmung (Stimme zu + Stimme her zu) in Abstufungen (bis zu 30% Zustimmung, >30% bis 50% Zustimmung, >50% Zustimmung bis 70% Zustimmung und >70% Zustimmung).

Abbildung 48: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario A



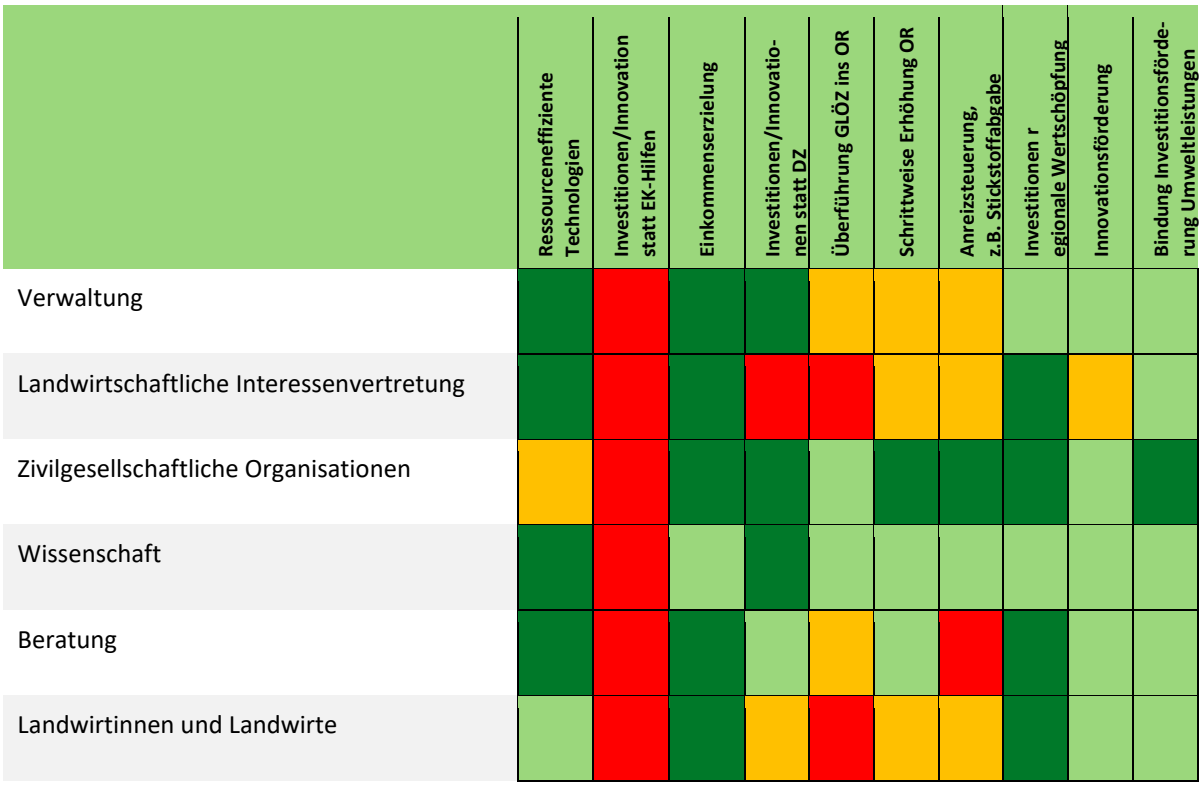
Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin. Skala: Zustimmung: bis 30 % = rot, bis 50 % = orange, bis 70 % = hellgrün, > 70 % = dunkelgrün. Dargestellt ist jeweils der Anteil der Zustimmung (Stimme zu + Stimme her zu) in Abstufungen (bis zu 30% Zustimmung, >30% bis 50% Zustimmung, >50% Zustimmung bis 70% Zustimmung und >70% Zustimmung).

Abbildung 49: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario B



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin. Skala: Zustimmung: bis 30 % = rot, bis 50 % = orange, bis 70 % = hellgrün, > 70 % = dunkelgrün. Dargestellt ist jeweils der Anteil der Zustimmung (Stimme zu + Stimme her zu) in Abstufungen (bis zu 30% Zustimmung, >30% bis 50% Zustimmung, >50% Zustimmung bis 70% Zustimmung und >70% Zustimmung).

Abbildung 50: Reaktionen auf Items mit Bezug zu Szenario C



Quelle: eigene Erhebung, HU Berlin. Skala: Zustimmung: bis 30 % = rot, bis 50 % = orange, bis 70 % = hellgrün, > 70 % = dunkelgrün . Dargestellt ist jeweils der Anteil der Zustimmung (Stimme zu + Stimme her zu) in Abstufungen (bis zu 30% Zustimmung, >30% bis 50% Zustimmung, >50% Zustimmung bis 70% Zustimmung und >70% Zustimmung).

5 Positionierung von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP

Bei komplexen Policy-Design-Entscheidungen ist es notwendig, die Positionierung der Politikadressaten im Hinblick auf den Politikgegenstand und verschiedenen Optionen der Politikgestaltung zu verstehen. Um ein differenziertes Bild der Antwortmuster der in der telefonischen Befragung befragten Landwirtinnen und Landwirte zu erhalten, wurde eine vertiefte Analyse der Daten durchgeführt. Diese Datenauswertung umfasste ein Verfahren aus der multivariaten Statistik (Clusteranalyse) sowie ein qualitativ-inhaltsanalytisches Verfahren (Frameanalyse). Die im vorigen Kapitel 4 dargestellte deskriptive Auswertung führte angesichts der Häufigkeitsverteilung in den Antworten zu der Vermutung, dass in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte eine Dreiteilung in Bezug auf die Positionierung zu einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP zu beobachten ist. Die vertiefte Auswertung diente dazu, diese Vermutung zu überprüfen und die sich ggf. abzeichnenden Gruppierungen genauer zu beschreiben. Das vorliegende Kapitel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die methodische Vorgehensweise und die Ergebnisse der Strukturanalyse (Abschnitt 5.1) und darauf aufbauend der Frameanalyse (Abschnitt 5.2) dargestellt. Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit (Abschnitt 5.3).

5.1 Clusteranalyse

Im Gegensatz zur deskriptiven und bivariaten Statistik können mit Verfahren der multivariaten Statistik mehrere Variablen gleichzeitig in die Analyse einbezogen werden, um die Struktur der erhobenen Daten zu analysieren (Blasius & Baur, 2014, S. 997). Dabei wird zwischen strukturprüfenden Verfahren (induktive Statistik) und strukturentdeckenden Verfahren (explorative Statistik) unterschieden (Backhaus et al., 2016, S. 15). Mit strukturprüfenden Verfahren lassen sich die Zusammenhänge zwischen Variablen überprüfen, wobei überwiegend die kausale Abhängigkeit einer Variablen von einer oder mehreren anderen Variablen betrachtet wird. Strukturentdeckende Verfahren hingegen zielen auf die Entdeckung von Zusammenhängen zwischen Variablen oder Objekten.

Um die Frage zu beantworten, ob es in der Gruppe der befragten Landwirtinnen und Landwirte verschiedene distinkte Teilgruppen in Bezug auf ihre Positionierung zu den drei im WuP-GAP-Projekt entwickelten Ansätzen einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP gibt, wurde eine Clusteranalyse durchgeführt. Im Gegensatz zu strukturprüfenden Verfahren (wie z.B. Regressionsanalysen) eignen sich Clusteranalysen zur Untersuchung latenter Variablen und lassen sich auch mit mittleren Fallzahlen durchführen (Blasius & Baur, 2014, S. 1006ff.). Als strukturentdeckende Verfahren haben Clusteranalysen zum Ziel, eine Menge von Objekten (hier: befragte Landwirtinnen und Landwirte) anhand ihrer Merkmalsausprägungen (hier: Positionierung in Bezug auf die drei Szenarien) in Gruppen aufzuteilen (Bacher et al., 2011, S. 22). Diese Gruppen werden als Cluster, Klassen und Typen bezeichnet. Die Gruppeneinteilung kann dann zur Erstellung einer empirisch fundierten Klassifikation oder Typologie dienen.

Clusteranalysen gruppieren die Menge von Objekten so, dass sie zwei Eigenschaften aufweisen: Einerseits soll eine möglichst hohe Ähnlichkeit zwischen den Objekten innerhalb einer Gruppe (Intraclusterhomogenität) und andererseits eine möglichst hohe Unähnlichkeit zwischen den Gruppen (Interclusterheterogenität) bestehen (Hair et al., 2014, S. 418).

5.1.1 Methodische Vorgehensweise

Clusteranalysen sind ein exploratives Verfahren und umfassen eine Reihe von Methoden und Verfahren zum Auffinden von distinkten Teilgruppen in einem Datensatz. Die Ablaufschritte einer Clusteranalyse werden durch das durchgeführte Clusterverfahren bestimmt. Grundlegend umfassen sie die folgenden fünf Schritte (ebd., S. 425-451):

a) Auswahl der Variablen,

b) Auswahl des Ähnlichkeits- oder Distanzmaßes,

c) Auswahl des Fusionierungsalgorithmus,

d) Identifikation der Clusterlösungen sowie

e) Beschreibung und Interpretation der Cluster.

Für die Durchführung der einzelnen Ablaufschritte wurde die Statistik- und Analysesoftware SPSS verwendet. Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise bei der durchgeführten Clusteranalyse beschrieben.

5.1.1.1 Auswahl der Variablen

Im ersten Schritt wurde festgelegt, bezüglich welcher Variablen die Objekte miteinander verglichen werden sollen. Der für die telefonische Befragung entwickelte Fragebogen enthielt insgesamt 34 Items, mit denen die Positionierung der Befragten zur GAP und zu einzelnen Elementen der Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP exploriert wurde. Entsprechend der Zuordnung der Items zu den zu messenden Merkmalen (vgl. Tabelle 27, Kapitel 4.2.2) konnten Itembatterien von 8 bzw. 10 Items zur Konstruktion von Skalen verwendet werden, welche die Positionierung zu den unterschiedlichen Ansätzen in den drei im Projekt entwickelten Szenarien angeben. Diese Skalierung ermöglichte es, mehrere manifeste Beobachtungsmerkmale (Grad der Zustimmung oder Ablehnung zu Items) latenten Skalenwerten zuzuschreiben, die auch als Dimension oder Faktor bezeichnet werden (Blasius 2014: 1051). Die Merkmalsausprägung der Variablen wurde jeweils mit den Werten 1 (stimme nicht zu), 2 (stimme eher nicht zu), 3 (stimme eher zu), 4 (stimme zu) oder 0 (keine Angabe) codiert.

Für die Durchführung der Clusteranalyse wurden drei Skalen gebildet, welche die Positionierung der Befragten zu den drei verschiedenen Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP anzeigen. Diese drei Skalen stellen im weiteren Verlauf die clusterbildenden Variablen dar:

- V_A: Ambitionierter Schutz und konsequente Honorierung von Umweltleistungen und -gütern,
- V_B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zur Unterstützung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen im ländlichen Raum,
- V_C: Innovation und Investition zur Etablierung nachhaltiger Produktionssysteme.

Die Zusammenfassung der verschiedenen Items zu den drei Skalen erfolgte anhand einer Mittelwertfunktion. Die Eignung als clusterbildende Variablen wurde anhand ihrer Häufigkeitsverteilung, der Lagemaße und der Korrelation geprüft, wobei eine möglichst hohe Streuung und Standardabweichungen gegeben sein sollte und die Variablen nicht zu stark korrelieren (Korrelationskoeffizient < 0,9) sollten (Backhaus et al., 2016, S. 511).[69]

[69] In Tabelle 51 und Tabelle 52 im Anhang A.4 sind die Ergebnisse der Prüfung dieser Kriterien aufgeführt.

5.1.1.2 Auswahl des Proximitätsmaßes

Im zweiten Schritt wurde das Proximitätsmaß (Ähnlichkeits- oder Distanzmaß) ausgewählt. Die Grundlage von Clusteranalysen sind numerische Maße für die paarweise Ähnlichkeit oder Differenz der verschiedenen Merkmalsausprägungen der Objekte. Auf dieser Basis werden die Objekte in verschiedene Gruppen sortiert, die den genannten Eigenschaften von maximaler Intraclusterhomogenität (Ähnlichkeit zwischen den Objekten innerhalb einer Gruppe) und maximaler Interclusterheterogenität (Unähnlichkeit zwischen den Gruppen) entsprechen.

Um die Abstände zwischen den Objekten zu bestimmen, steht eine Vielzahl von Proximitätsmaßen zur Verfügung, die in Abhängigkeit von dem zugrundeliegenden Skalenniveau der Daten gewählt werden können (Hair et al., 2014, S. 431). Bei der verwendeten 5er-Skala, die den clusterbildenden Variablen zugrunde liegt, handelt es sich um ein quasi-metrisches Skalenniveau, was die Verwendung des quadrierten euklidischen Abstands erlaubt. Dabei werden für jedes Objektpaar des Datensatzes die Differenzwerte jeder Merkmalsausprägung quadriert und anschließend addiert (ebd.). Der quadrierte euklidische Abstand, der bei der empirischen Anwendung von Clusteranalysen das am weitesten verbreitete Proximitätsmaß darstellt, kann dann als Maß für die Unähnlichkeit zwischen den Objekten (Distanz) herangezogen werden (Wiedenbeck & Züll, 2010, S. 536).

5.1.1.3 Auswahl des Fusionierungsalgorithmus

Im dritten Schritt wurde der Fusionierungsalgorithmus gewählt, mit dem die Objekte aufgrund ihrer errechneten Ähnlichkeit- oder Distanzwerte zu Gruppen zusammengefasst werden. Dabei gibt es verschiedene Algorithmen, mit denen die Objekte geclustert werden können. Grundsätzlich wird zwischen partitionierenden und hierarchischen Verfahren unterschieden (Hair et al., 2014, S. 476). Partitionierende Verfahren gehen von einer gegebenen Gruppierung der Objekte aus und optimieren mit Hilfe eines Austauschalgorithmus die Gruppeneinteilung. Für das Ziel der hier durchgeführten Clusteranalyse, Muster in den Antworten der Landwirtinnen und Landwirte überhaupt erst zu erkennen und zu gruppieren, sind daher partitionierende Verfahren nicht geeignet.

Stattdessen wird ein hierarchisches Verfahren angewendet. Mit Hilfe agglomerativ-hierarchischer Algorithmen[70] werden dabei die Cluster durch sukzessives Gruppieren der Objekte und die Fusion dieser Gruppen zu immer größeren Gruppen konstruiert (für die mathematisch statistischen Grundlagen vgl. Wiedenbeck & Züll, 2010, S. 535ff.). Zu Beginn der Berechnung stellt jedes einzelne Objekt ein eigenes Cluster dar und wird auf der Grundlage des verwendeten Proximitätsmaßes zu Paaren von Objekten gruppiert, so dass innerhalb der Paare die Ähnlichkeit der Objekte und zwischen den Paaren die Unähnlichkeit möglichst hoch ist. In den folgenden Schritten werden die Paare von Objekten mit dem jeweils kleinsten Distanzwert zu neuen Gruppen zusammengefasst. So wird in jedem Schritt des Verfahrens eine neue Gruppe konstruiert, bis am Ende nur noch ein einziges Cluster existiert, das alle Objekte umfasst.

Für die Durchführung stehen verschiedene agglomerativ-hierarchische Algorithmen zur Auswahl.[71] Für die hier durchgeführte Clusteranalyse wurde das Ward-Verfahren angewendet, das in der Literatur weithin als Standard gilt (Wiedenbeck & Züll, 2010, S. 532). Dieser Algorithmus

[70] Neben agglomerativen Algorithmen zählen außerdem divisive Algorithmen zu den hierarchischen Verfahren der Clusteranalyse. Im Gegensatz zu agglomerativen Algorithmen bildet hier eine einzige Gruppe, die alle Objekte umfasst, den Ausgangspunkt der Berechnung und die Objekte werden schrittweise in kleinere Gruppen geteilt.

[71] Die verschiedenen Algorithmen unterscheiden sich lediglich in der Ermittlung der Distanz zwischen einem Objekt und/oder Gruppe und der neuen Gruppe. In SPSS kann zwischen den Algorithmen a) Single-Linkage, b) Complete Linkage, c) Avarage-Linkage, d) Centroid Method, e) Median-Clustering und f) Ward-Verfahren gewählt werden. Für die verschiedenen Berechnungen der Distanzen und die Diskussion der Algorithmen vgl. Backhaus et al. (2016: S, 495).

ist indexbasiert und fasst jeweils die Objekte und/oder Gruppen zusammen, welche die Streuung in einer Gruppe möglichst wenig erhöhen, wodurch möglichst homogene Gruppen gebildet werden (Hair et al., 2014, S. 442). Weil Variablen mit unterschiedlichen Varianzen die Konstruktion der Gruppen unterschiedlich beeinflussen können, wurden vor Beginn der Clusteranalyse die clusterbildenden Variablen mit Hilfe der z-Transformation standardisiert (vgl Wiedebeck & Züll, 2010).

Vor der Durchführung der eigentlichen Clusteranalyse wurden drei Ausreißer, d.h. Objekte mit Extremwerten, ausgeschlossen. In der Literatur wird hierfür das Single Linkage-Verfahren als Standard empfohlen (Wiedenbeck & Züll, 2010, S. 532). Bei dem Single Linkage-Verfahren werden aufgrund der Eigenschaft der Kettenbildung Ausreißer erst am Ende der Agglomeration bereits konstruierter Gruppen hinzugefügt. Sie können so vorab identifiziert werden.[72]

5.1.1.4 Identifikation der Clusterlösungen

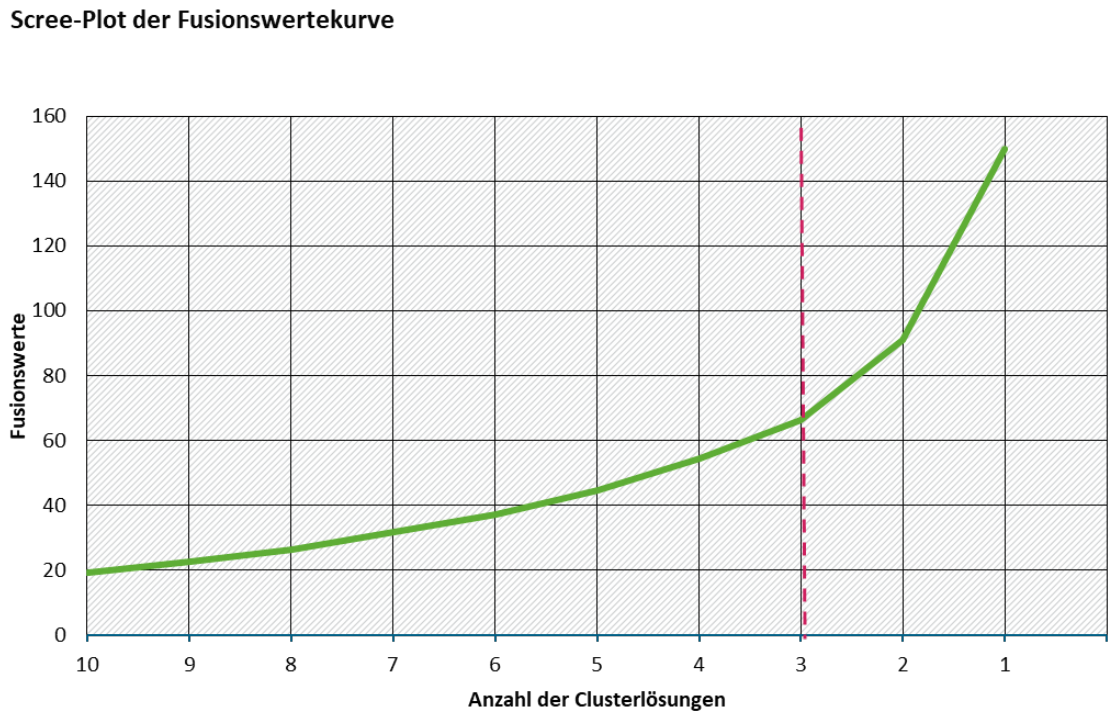
Nach Ausschluss der drei Ausreißer aus dem Datensatz wurden im vierten Schritt die Clusterlösungen mit Hilfe der Ward-Methode (ohne Angabe der Anzahl der Einzellösungen) berechnet. Zuerst muss die zu favorisierende Anzahl der Clusterlösungen identifiziert werden. Dabei handelt es sich um den Fusionierungsschritt, bei dem die Heterogenität des neu konstruierten Clusters besonders stark steigt. Hierfür wurde die Heterogenitätsentwicklung, die von SPSS in der Zuordnungsübersicht[73] dargestellt wird, gegen die zugehörige Anzahl der Cluster in einem Koordinatensystem abgetragen (vgl. Abbildung 51).[74] Zeigt sich in der Kurve der Fusionswerte ein Knick („Ellbogen“), so kann dieser als Entscheidungskriterium („Elbow“-Kriterium) für die Anzahl der Clusterlösung verwendet werden (Backhaus et al., 2016, S. 495). In Abbildung 51 – dem Scree-Plot der Fusionswertekurve – ist ein deutlicher Anstieg der Fusionswerte im Übergang von vier zu drei oder von drei zu zwei Clustern erkennbar. Daraus folgt, dass entweder eine 3- oder 2-Clusterlösung zu favorisieren ist.

[72] Abbildung 106 in Anhang A.4 zeigt das zugehörige Dendogramm des Single-Linkage-Verfahrens.

[73] Die Zuordnungsübersicht verdeutlicht den Verlauf des Fusionierungsprozesses der Objekte zu Gruppen und ist im Anhang A.4 in Tabelle 53 aufgeführt.

[74] Aus Gründen der Lesbarkeit sind lediglich die letzten zehn Fusionsschritte aus der Zuordnungsübersicht in der Fusionswertekurve abgetragen.

Abbildung 51: Scree-Plot der Fusionswertekurve zur Identifikation der Clusterlösungen



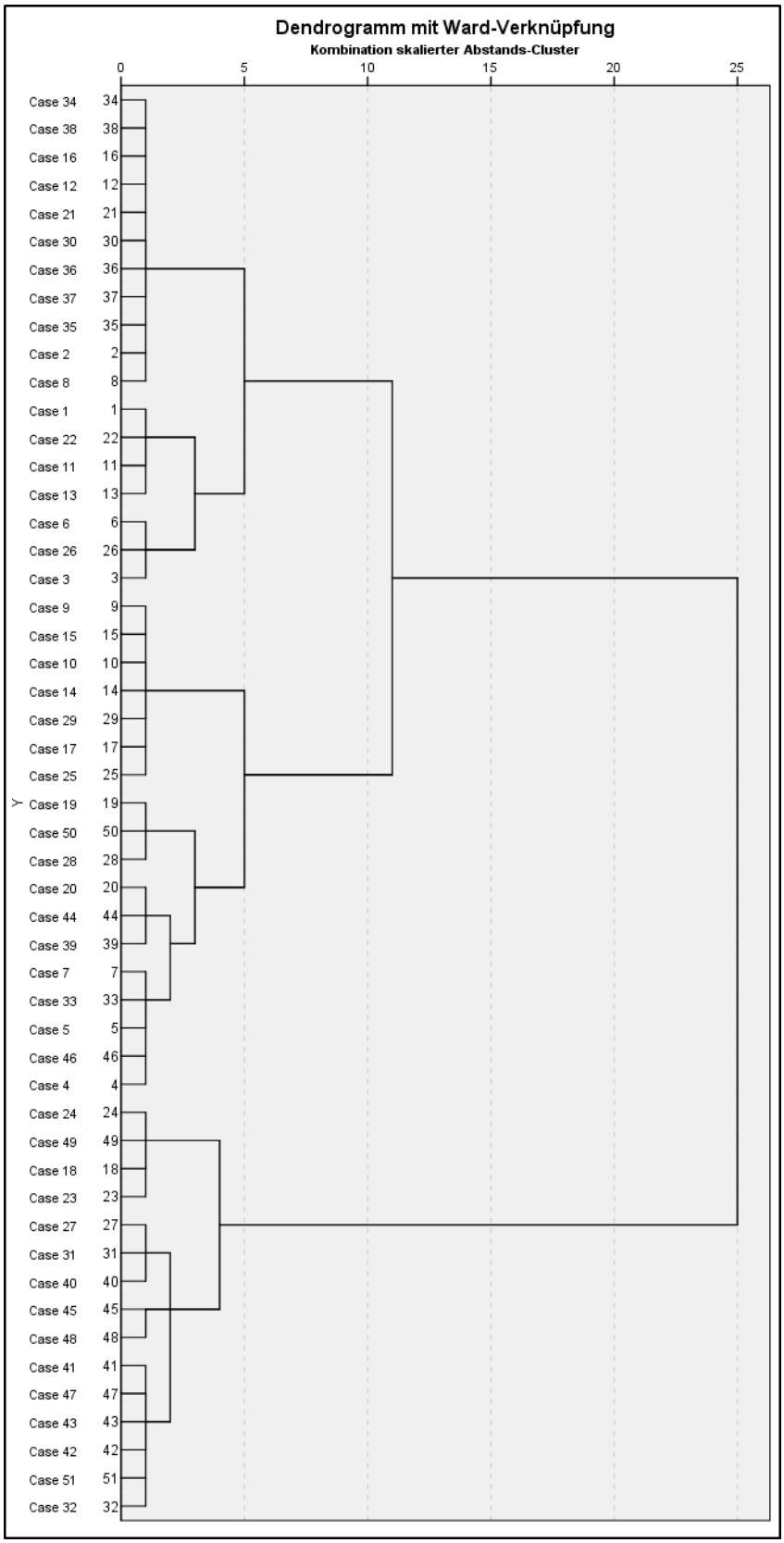
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Nach der Identifikation einer 3- oder 2-Clusterlösung wurde das Clustering ein zweites Mal mit Hilfe des Ward-Verfahrens – nun unter Angabe der Anzahl der Einzellösungen (3-Clusterlösung) – berechnet. Das von SPSS erstellte Dendrogramm kann dann zur Bestimmung der optimalen Anzahl von Clustern herangezogen werden (vgl. Abbildung 52).

Im Dendrogramm ist zunächst jedes Objekt (hier: befragte Landwirtinnen und Landwirte) auf der y-Achse als eigenes Cluster dargestellt. Auf der x-Achse ist die Höhe des Distanzmaßes abgetragen, welche die Heterogenität der konstruierten Cluster abbildet.[75] Die Fusionen der verschiedenen Objekte oder Cluster sind mit einer senkrechten Linie gekennzeichnet. Die waagerechten Linien zeigen den Anstieg der Heterogenität durch die Zusammenführung zweier Cluster an. In Abbildung 52 wird zum Beispiel deutlich, dass die ersten 11 Objekte („Cases“) mit einem geringen Anstieg der Höhe des Distanzmaßes zu einem Cluster zusammengeführt wurden. Ziel der Clusteranalyse ist es, möglichst homogene Gruppen zu bilden (hohe Intraclusterhomogenität). Aus diesem Grund ist eine 3-Clusterlösung einer 2-Clusterlösung vorzuziehen, weil der Übergang von einer 3- zu einer 2-Clusterlösung mit einem starken Anstieg des Distanzmaßes innerhalb der konstruierten Cluster einher geht.

[75] Im Dendrogramm ist das Distanzmaß nicht als absoluter Wert dargestellt, sondern in einer Skala mit dem Wertebereich von 0 bis 25 transformiert.

Abbildung 52: Dendrogramm für das Ward-Verfahren



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.1.1.5 Beschreibung und Interpretation der Cluster

Im fünften und letzten Schritt wurden die drei identifizierten Cluster anhand deskriptiv-statistischer Verfahren charakterisiert. Hierfür wurden Clusterprofile anhand der Ausprägungskombinationen der clusterbildenden Variablen mit Hilfe von Mittelwertvergleichen erstellt (Wiedenbeck & Züll, 2010). Außerdem wurden Häufigkeitsauswertungen der Individuen in den drei Clustern sowie zu weiteren Angaben, die im Fragebogen erhoben wurden, durchgeführt. Hierzu zählten neben sozio-demographischen und Betriebsdaten auch die Positionierung der Landwirtinnen und Landwirte zum Status Quo der Agrarpolitik.

5.1.2 Ergebnisse der Auswertung

Als Ergebnis der Clusteranalyse wurden im untersuchten Datensatz drei Cluster von Landwirtinnen und Landwirten in Bezug auf ihre Positionierung zu den drei Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP identifiziert. Die Ergebnisse der Auswertungsschritte zur Beschreibung und Interpretation der drei Gruppen sind in Tabelle 30 zusammengefasst.

Tabelle 30: Häufigkeitsauswertung und Mittelwertvergleiche der 3-Clusterlösung

Nr.	Variable	Gesamt	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
1	Häufigkeit				
	Anzahl	51	18	18	15
	in Prozent	100	35,3	35,3	29,4
2	Mittelwertvergleich				
	Bewertung Szenario A (V_A)	2,8655	2,8333	2,2444	3,4095
	Bewertung Szenario B (V_B)	2,4608	1,9306	2,2100	3,3500
	Bewertung Szenario C (V_C)	2,4684	2,0556	2,7914	2,3741
3	Betriebsausrichtung				
	Konventionell	35	16	14	5
	Ökologisch	16	2	4	10
4	Altersklassen				
	Unter 40	4	0	4	0
	Zwischen 40 und 60	30	9	11	10
	Über 60	17	9	3	5
5	Betriebsgröße				
	< 50 ha	10	2	5	3
	50-200 ha	21	4	8	9
	> 200 h	20	12	5	3
6	Geographische Lage[76]				
	Nordwestdeutschland	14	6	5	3
	Ostdeutschland	15	7	5	3
	Südwestdeutschland	11	3	4	4
	Süddeutschland	11	2	4	5

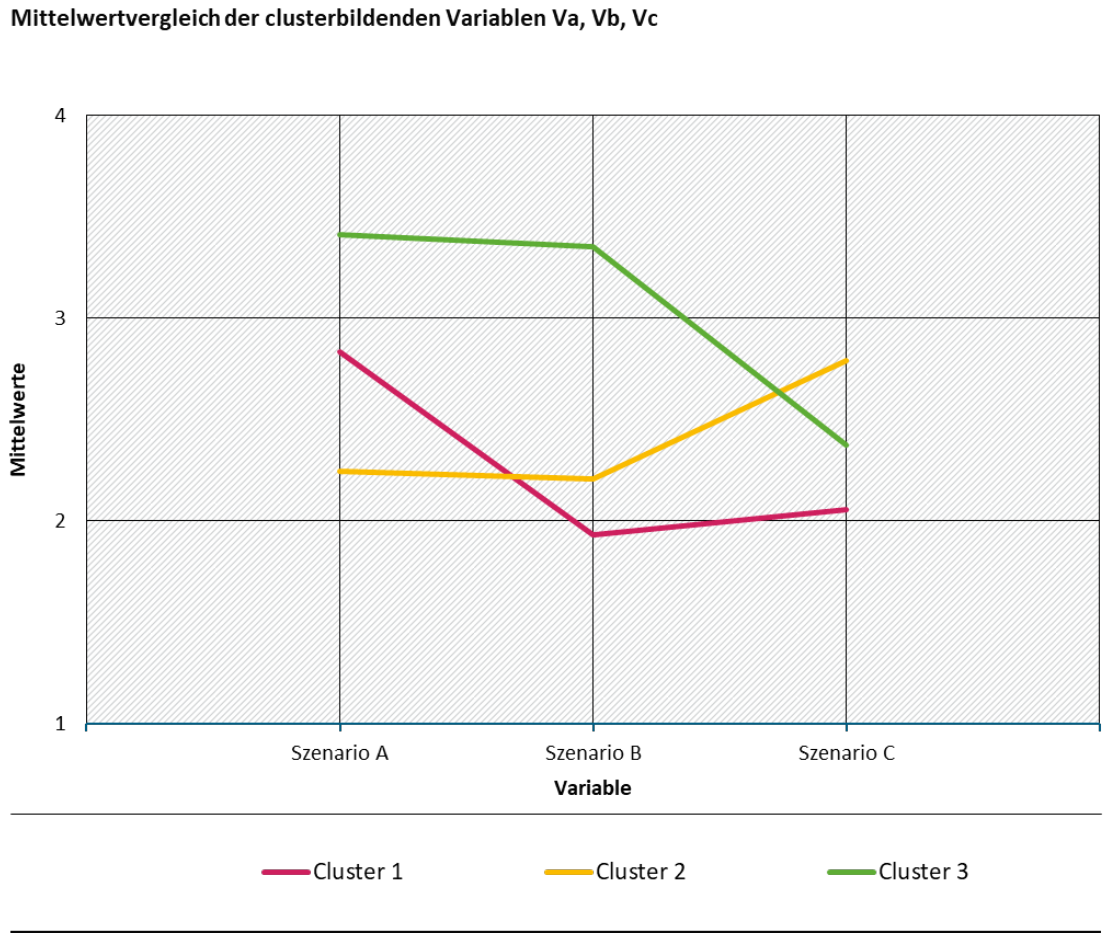
Quelle: eigene Analyse und Darstellung, HU Berlin.

Die Häufigkeitsausverteilung der Befragten zeigt, dass die Cluster etwa gleich viele Befragte umfassen (vgl. Tabelle 30, erste Zeile). In den Clustern 1 und 2 sind jeweils 18 Landwirtinnen und Landwirte zusammengefasst, Cluster 3 umfasst 15 befragte Landwirtinnen und Landwirte.

Bereich 2 von Tabelle 30 zeigt die Mittelwerte der drei clusterbildenden Variablen (V_A, V_B, V_C). Das Diagramm in Abbildung 53 visualisiert diese Mittelwerte als Clusterprofile. Die Linien verbinden für jeden der drei Cluster die jeweiligen Mittelwerte der drei Variablen und stellen damit deren charakteristisches Profil bezüglich der clusterbildenden Variablen dar.

[76] Nordwestdeutschland umfasst die Bundesländer Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Niedersachsen, Ostdeutschland die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin, Brandenburg, Sachsen und Thüringen, Südwestdeutschland die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, und Süddeutschland die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg.

Abbildung 53: Clusterprofile



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Cluster 1 sind Landwirtinnen und Landwirte zusammengefasst, die einer umweltorientierten Weiterentwicklung insgesamt eher ablehnend gegenüberstehen – der Mittelwert über alle clusterbildenden Variablen (V_A, V_B, V_C) beträgt 2,27. Die höchste Zustimmung erfährt in dieser Gruppe mit einem Mittelwert V_A = 2,83 der Ansatz von Szenario A, der einen ambitionierten Schutz und eine konsequente Honorierung von Umweltleistungen und -gütern im Rahmen der Legislativvorschläge der EU-Kommission verfolgt. Die Szenarien B und C werden eher abgelehnt (V_B = 1,9306, V_C = 2,0556). Hinsichtlich der Betriebsausrichtung finden sich in dieser Gruppe überwiegend konventionell wirtschaftende Betriebe. Keine der befragten Personen in dieser Gruppe ist jünger als 40 Jahre. Sie bewirtschaften ganz überwiegend Flächen mit 200 ha und mehr, die zumeist in Nordwest- oder Ostdeutschland liegen.

Auch die in Cluster 2 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte positionieren sich gegenüber einer umweltorientierten Weiterentwicklung insgesamt leicht zustimmend – der Mittelwert über alle clusterbildenden Variablen (V_A, V_B, V_C) beträgt in dieser Gruppe 2,41. Die Ansätze von Szenario A (V_A = 2,24) und B (V_B = 2,21) werden eher abgelehnt, wenn auch weniger deutliche als von den Befragten in Cluster 1. Unter den Befragten in Cluster 2 erfährt im Durchschnitt nur der Ansatz von Szenario C Zustimmung (V_C = 2,79), der auf Innovationen und Investitionen zur Etablierung von umweltschonenderen Produktionssysteme setzt. Auch in dieser Gruppe ist der Anteil konventionell wirtschaftende Landwirtinnen und Landwirte im Vergleich zur Gruppe aller befragten Landwirte überproportional, allerdings nicht so stark wie in Cluster 1. Auffallend ist, dass alle vier Befragten der Gesamtstichprobe, die jünger als 40 Jahren sind, dem Cluster 2

zugeordnet sind. Die geographische Verteilung der bewirtschafteten Flächen auf die vier Regionen entspricht ungefähr der gesamten Stichprobe. Auch die Größe der bewirtschafteten Flächen ist im Vergleich zu Cluster 1 gleichmäßiger auf die drei Größenklassen verteilt, der größte Anteil in diesem Cluster fällt auf Betriebe, die zwischen 50 und 200 ha bewirtschaften.

In Cluster 3 sind Landwirtinnen und Landwirte zusammengefasst, die insgesamt eher hohe Zustimmungswerte für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP zeigen – der Mittelwert über alle clusterbildenden Variablen (V_A, V_B, V_C) beträgt in dieser Gruppe 3,04. Diese Gruppe stimmt insgesamt dem Ansatz von Szenario A deutlich zu (VA = 3,41). Auch der Ansatz von Szenario B, der auf Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum abzielt, erfährt ähnlich hohe Zustimmung (VB = 3,35). Eher ablehnend positioniert sich diese Gruppe hingegen gegenüber dem Ansatz von Szenario C (VC = 2,37). Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind in Cluster 3 stark überproportional vertreten – 10 von 16 Befragten, die ökologisch wirtschaften, finden sich diesem Cluster zugeordnet. Im Hinblick auf das Alter ist in Cluster 3 die mittlere Altersgruppe deutlich überproportional vertreten, der Anteil älterer Befragte entspricht dem Durchschnitt aller Befragten. Befragte mit Betrieben zwischen 50 und 200 ha sind mit 9 von 15 Befragten in diesem Cluster überproportional, große Betrieb mit mehr als 200 ha mit 3 Befragten unterproportional vertreten. In geografischer Hinsicht sind Landwirtinnen und Landwirte aus Süddeutschland und Südwestdeutschland in Cluster 3 überproportional vertreten.

5.2 Frameanalyse

Auf der Grundlage der drei im Datensatz identifizierten Cluster von Landwirtinnen und Landwirten wurde im Weiteren eine qualitativ-inhaltsanalytische Auswertung der Antworten auf die offenen Fragen des Fragebogens durchgeführt. Die Antworten auf die offenen Fragen wurden bislang quantitativ-inhaltsanalytisch ausgewertet, d.h. die gegebenen Antworten wurden induktiv zu Kategorien zusammengefasst, kodiert, in numerische Variablen übertragen und die Anzahl der Nennungen nach den übergeordneten Akteursgruppen ausgewertet (vgl. Kapitel 4.3). Mit Hilfe qualitativ-inhaltsanalytischer Verfahren sollten nun auch die zugrundeliegenden Argumentationen und Bedeutungszuschreibungen analysiert werden (Mayring & Fenzl, 2014).

Um die Frage zu beantworten, welche argumentativen Rahmungen die befragten Landwirtinnen und Landwirten in den drei identifizierten Clustern in Bezug auf die verschiedenen Szenarien verwenden, wurde eine Frameanalyse der Antworten auf die offenen Fragen durchgeführt. Frameanalysen haben das Ziel zu untersuchen, wie Menschen die Realität wahrnehmen und sie über ihre Kommunikation konstruieren (Oswald, 2019, S. 11). Wir orientieren uns dabei an Entman's Definition: „Frames are mentally stored clusters of ideas that guide individuals' processing of information" (Entman, 1993, S. 53). Frames strukturieren die Wahrnehmung von physischen und sozialen Phänomenen und schreiben ihnen Bedeutung zu (Goffman, 1974). Dabei verweist das Framekonzept auf zwei miteinander verbundene Elemente: Zum einen können die Denkstrukturen und Argumentationen beschrieben werden, mit denen Phänomenen Bedeutung zugeschrieben wird, und zum anderen die kommunikativen Mittel, die dafür eingesetzt werden. Durch die – bewusste oder unbewusste – Verwendung eines Frames werden bestimmte Aspekte eines Sachverhalts akzentuiert, andere rücken hingegen in den Hintergrund (Peter H. Feindt & Kleinschmit, 2011, S. 189).

Insbesondere bei komplexen Politikentscheidungen mit vielen Zielen, vielen Instrumenten und vielen Akteuren können vielfältige konkurrierende Frames auftreten, die eine eindeutige Bestimmung der Problemlagen und Problemlösungen erschweren (Candel et al., 2014, S. 48). Die Identifikation der zentralen argumentativen Rahmungen von Landwirtinnen und Landwirte in Bezug auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP kann zu einem besseren Verständnis der zugrunde liegenden Problemkonstruktionen und -lösungen beitragen.

5.2.1 Methodische Vorgehensweise

Um die in den Antworten der Befragten verwendeten Frames zu identifizieren und den drei Clustern von Landwirtinnen und Landwirten zuzuordnen, wurde eine induktive Frameanalyse durchgeführt (Candel et al., 2014; Van Gorp & van der Goot, 2012). Die transkribierten Aussagen der insgesamt 54 Landwirtinnen und Landwirte zu den offenen Fragen im Rahmen der telefonischen Befragung bildeten das Datenmaterial. Die Befragten hatten die Möglichkeit, jeweils drei Kritikpunkte an der GAP, drei positive Aspekte der GAP und die drei wichtigsten Aufgaben der GAP nach 2020 zu nennen. Insgesamt erhielten wir 374 Antworten von Landwirtinnen und Landwirten auf diese drei offenen Fragen. Deren Analyse erfolgte in zwei Schritten. Zuerst wurden die Frames identifiziert. Anschließend wurde untersucht, welche Frames von den Befragten der drei Cluster verwendet wurden.

5.2.1.1 Identifikation von Frames

Um die verschiedenen Elemente von Frames zu erfassen, wurde eine Analyse von „frame packages“ vorgenommen (Van Gorp & van der Goot, 2012, S. 131). Dabei wird bei der Analyse von Frames zwischen Mitteln der Argumentation (reasoning devices) und Kommunikation (frame devices) unterschieden (Candel et al., 2014, S. 49). In einem ersten Lese- und Kodierdurchgang wurden die Problemdefinitionen (Antworten auf die Frage nach den Kritikpunkten an der GAP) sowie die artikulierten Problemlösungen (Aussagen zu positiven Aspekten der GAP und zu den wichtigsten Aufgaben der GAP nach 2020) kodiert. Danach wurden die kodierten Aussagen und Zitate miteinander verglichen und die Kodes vereinheitlicht. Dieser Vergleich führte zur Identifikation der Frames, die dann in einer separaten Framematrix zusammengefasst und benannt wurden. Die Benennung der Frames erfolgte induktiv, d.h., sie wurde aus häufig verwendeten Begriffen im Material abgeleitet. Im zweiten Durchgang wurden die kommunikativen Mittel untersucht, die von den befragten Landwirtinnen und Landwirten verwendet werden. In Anlehnung an Candel et al. (2014: 49) wurde zwischen Konzepten, verbalen Hilfsmitteln und Metaphern unterschieden, welche die Argumentation des jeweiligen Frames kommunikativ unterstützen. Als Konzepte wurden spezifische Begriffe kodiert, die wiederholt in der Argumentation verwendet wurden, zum Beispiel „Produktivität“, „Wettbewerb“ oder „Natürliche Lebensgrundlagen“. Verbale Hilfsmittel umfassen Wortkombinationen oder Schlagworte mit normativem Anspruch, etwa „Starke erste Säule“ oder „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“. Metaphern bezeichnen Sprechfiguren, die mit Hilfe eines Vergleichs (im übertragenen Sinne) die Argumentation veranschaulichen, wie beispielsweise „Gießkannenprinzip“, „Höfesterben“ oder „Bittsteller beim Staat“. Die Ergebnisse dieser beiden Kodierdurchgänge wurden jeweils in einer Framematrix zusammengefasst (vgl. Abbildung 54).

Abbildung 54: Schema der Framematrix

Argumentation		Kommunikation		
Problemdefinition	Problemlösung	Konzepte	Verbale Hilfsmittel	Metaphern

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.1.2 Analyse der verwendeten Frame-Elemente nach Cluster

Im zweiten Schritt wurde untersucht, welche der identifizierten Frames von den Befragten in den drei Clustern verwendet werden. Hierfür wurden die kodierten Aussagen zu den einzelnen Frames in numerische Variablen überführt. Anschließend wurden mit Hilfe der Statistik- und Analysesoftware SPSS die Häufigkeitsverteilungen der Frames auf die drei Cluster von Landwir-

tinnen und Landwirten ausgewertet. Die Ergebnisse wurden tabellarisch aufbereitet und als gestapelte Balkendiagramme visualisiert. Insgesamt ließen sich 314 der 374 oder 84 % der transkribierten Aussagen der Landwirtinnen und Landwirte einem der sechs Frames zuweisen. Bei den verbliebenen Aussagen war eine Zuordnung nicht möglich. Hier handelte es sich entweder um sehr spezielle Einzeläußerungen, die auch keinen weiteren eigenen Frame bildeten, oder um Antworten wie „Alles“ oder „Gar nichts“ auf die Frage nach Kritikpunkten oder positiven Aspekten an der GAP.

5.2.2 Ergebnisse der Auswertung

5.2.2.1 Identifikation von Frames

Auf Grundlage der qualitativ-inhaltsanalytischen Auswertung der Antworten von 54 Landwirtinnen und Landwirten auf die offenen Fragen der telefonischen Befragung lassen sich sechs unterschiedliche Frames identifizieren: Produktivismus, Wettbewerb, Gerechtigkeit, Praktikabilität, Unternehmertum und Umweltschutz. Diese werden im Folgenden dargestellt.

5.2.2.1.1 Produktivismus-Frame

Der Produktivismus-Frame baut auf einer Argumentationslinie auf, welche die Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen als primäre Aufgabe der Landwirtschaft hervorhebt. Damit die Betriebe diese Aufgabe erfüllen können, brauche es eine sektorale Einkommenspolitik für die Landwirtschaft. Als Problem werden dabei steigende Auflagen in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Naturschutz genannt, weil diese die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion erhöhen und dadurch die Rentabilität der Betriebe gefährden. Mit Blick auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP passt es aus Sicht der Landwirtinnen und Landwirte, die diese Rahmung verwenden, nicht zusammen, dass die Auflagen steigen, während die Zahlungen aus der GAP sinken sollen.

Typischerweise wird diese Argumentationslinie durch kommunikative Mittel unterstrichen, die auf die „Produktion“ von „heimischen Nahrungsmitteln“ abzielen, welche nur durch „einkommenswirksame Zahlungen“ der GAP gesichert werden könne. Als verbale Hilfsmittel treten dabei häufig Wortkombinationen wie „starke erste Säule“ oder „Einkommenswirksamkeit der GAP“ auf, unterstützt von Metaphern wie der Bezeichnung der Direktzahlungen als „Sicherheitsnetz“ oder als „Grundstützung“.

Die Ergebnisse der Analyse zum Produktivismus-Frame sind in Abbildung 55 zusammengefasst.

Abbildung 55: Framematrix „Produktivismus“

Argumentation		Kommunikation		
Problemdefinition	**Problemlösung**	**Konzepte**	**Verbale Hilfsmittel**	**Metaphern**
Gefährdung der Rentabilität der Betriebe durch steigende Auflagen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz	Beibehaltung der Einkommenswirksamkeit der GAP-Zahlungen	Produktivität, heimische Nahrungsmittel, Rentabilität, Wirtschaftlichkeit	„Starke erste Säule“, „Einkommenswirksamkeit der GAP“	„Direktzahlungen als Sicherheitsnetz“, „Grundstützung“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.2.1.2 Wettbewerb-Frame

Eine zweite argumentative Rahmung, die in den Aussagen der Landwirtinnen und Landwirte in Bezug auf die umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP identifiziert werden konnte, stellt

den Wettbewerb der Landwirtschaft in Europa und auf globaler Ebene in den Vordergrund. Im Zentrum steht dabei eine Argumentationslinie, welche die ungleichen Markt- und Wettbewerbsbedingungen für landwirtschaftliche Betriebe in Europa als Problem ausmacht. Zum einen bestehen demnach innerhalb der EU Wettbewerbsnachteile für deutsche Betriebe aufgrund ungleicher Förderbedingungen. Als Problemlösung wird hier hervorgehoben, die Förderbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten anzugleichen, vor allem die Anforderungen, die für den Erhalt der GAP-Zahlungen eingehalten werden müssen, und ihre Kontrolle. Zum anderen verweist die Argumentation auf Nachteile für europäische Landwirtinnen und Landwirte im globalen Wettbewerb, die sich aus den höheren Umwelt-, Natur- und Klimaschutzstandards der EU ergäben. Die Lösung dieses Problems wird in einer Kompensation der höheren Produktionskosten gesehen, die aus den höheren Standards resultieren.

Die kommunikativen Elemente, die bei diesem Frame angewendet werden, beziehen sich auf Konzepte wie Wettbewerbsfähigkeit und -neutralität, die Thematisierung von Handelsabkommen sowie die Herstellung von „externer Konvergenz“, also einer Angleichung der Direktzahlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Die kommunikative Rahmung wird verstärkt durch Wortkombinationen wie „ungleiche Produktionsbedingungen“ oder „unfairer Wettbewerb“. Typisch für diesen Frame ist außerdem die Bezeichnung der flächenbezogenen Direktzahlungen als „Ausgleichs-“ oder „Kompensationszahlung“ für die höheren Standards der EU. Eine dabei verwendete Metapher ist die einer in Bezug auf die Förderbedingungen immer weiter auseinandergehenden „Schere zwischen den Mitgliedstaaten“.

Die Ergebnisse der Analyse zum Wettbewerb-Frame sind in Abbildung 56 zusammengefasst.

Abbildung 56: Framematrix „Wettbewerb“

Argumentation		Kommunikation		
Problemdefinition	**Problemlösung**	**Konzepte**	**Verbale Hilfsmittel**	**Metaphern**
Ungleiche Markt- und Wettbewerbsbedingungen für deutsche landwirtschaftliche Betriebe in der EU, und für europäische Betriebe auf globaler Ebene	Angleichen von Förderbedingungen; Kompensation höherer Auflagen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz	Wettbewerb, Wettbewerbsfähigkeit, Handelsabkommen, externe Konvergenz	„Ungleiche Produktionsbedingungen“, „unfairer Wettbewerb“, „Ausgleichszahlung“; „Kompensation“, „Entschädigung“	„Schere zwischen Mitgliedstaaten“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.2.1.3 Praktikabilität-Frame

Eine dritte argumentative Rahmung stellt die praktischen Erfahrungen der befragten Landwirtinnen und Landwirten mit den Instrumenten der GAP und ihrer Umsetzung in den Mittelpunkt. Der Praktikabilität-Frame baut sich um eine Argumentationslinie auf, welche die existierenden Anforderungen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, die von den Betrieben eingehalten werden müssen, als praxisfern und dadurch schwer bis gar nicht umsetzbar darstellt. Daraus resultiere u.a. ein sehr hoher bürokratischer Aufwand und wenig Akzeptanz für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP – auch aufgrund fehlender Toleranz seitens der Kontrolleure und Bagatellgrenzen, die nicht ausreichend genutzt würden. Als Problemlösung stellt der Praktikabilität-Frame Vereinfachungen bei der Antragstellung und den Auflagenkontrollen in den Vordergrund. Außerdem wird ein stärkerer Einbezug von Landwirtinnen und Landwirten in die Formulierung und Ausgestaltung von Förderinstrumenten vorgeschlagen. Dabei wird betont, dass

die Landwirtinnen und Landwirte aufgrund ihrer praktischen Erfahrung am besten in der Lage seien, wirksame und praktikable Maßnahmen für Probleme im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz zu entwickeln.

Der Praktikabilität-Frame wird kommunikativ durch die Verwendung von Begriffen und Wortkombinationen unterstützt, wie z.B. „messerscharfe Kontrollen“ und „Sanktionen“, die eine „Gängelung der Landwirte“ darstellten, aber auch die Betonung von „Akzeptanz“ und „Kooperation“ und die Forderung, Politik „nicht gegen, sondern mit den Landwirten“ zu machen. Eine exemplarische Metapher für den Praktikabilität-Frame ist die Aussage: „Der Köder muss dem Fisch und nicht dem Angler schmecken.“

Die Ergebnisse der Analyse zum Praktikabilitäts-Frame sind in Abbildung 57 zusammengefasst.

Abbildung 57: Framematrix „Praktikabilität“

Argumentation		Kommunikation		
Problemdefinition	**Problemlösung**	**Konzepte**	**Verbale Hilfsmittel**	**Metaphern**
Praxisferne Auflagen und hoher administrativer Aufwand führen zu fehlender Akzeptanz für Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz	Vereinfachung des Antrags- und Kontrollsystems; stärkere Einbeziehung von Landwirtinnen und Landwirten in die Ausgestaltung von Förderinstrumenten	Kontrollen und Sanktionen, Bürokratie, Akzeptanz, Kooperation	„Gängelung der Landwirte“, „messerscharfe Kontrollen“, „Mit uns, nicht gegen uns“	„Der Köder muss dem Fisch und nicht dem Angler schmecken.“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.2.1.4 Gerechtigkeit-Frame

Eine vierte argumentative Rahmung, die in den Antworten der befragten Landwirtinnen und Landwirte identifiziert werden konnte, stellt die Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit der Verteilung der GAP-Zahlungen in den Vordergrund. Als wesentliches Problem wird hier eine ungleiche Verteilung v.a. der flächenbezogenen Direktzahlungen zugunsten von Betrieben, die viel Fläche bewirtschaften, benannt. In Bezug auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP hebt dieser Frame hervor, dass Betriebe, die kleinere Flächen bewirtschaften, mit steigenden Auflagen einem besonders hohen ökonomischen Druck ausgesetzt seien, zugleich aber wegen kleinerer Schläge und geringerem Viehbesatz generell umweltfreundlicher wirtschafteten. Zudem wird die Bedeutung von landwirtschaftlichen Betrieben für die Attraktivität und Vitalität in ländlichen Räumen betont, z.B. durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, das ehrenamtliche Engagement der in der Landwirtschaft Tätigen oder den Bauernhoftourismus. Um die Lebensfähigkeit dieser Betriebe aufrechtzuerhalten und die GAP-Zahlungen „gerechter“ zu verteilen, werden v.a. drei Problemlösungen genannt: eine Förderobergrenze je Betrieb oder Empfänger („Kappung“), mit zunehmender Betriebsgröße abnehmende Hektarbeträge der Direktzahlungen („Degression“) und eine stärkere „Förderung der ersten Hektare“.

Die kommunikativen Elemente, die bei diesem Frame angewendet werden, beziehen sich auf Konzepte wie Gerechtigkeit, Familientradition und die Vitalität und Attraktivität ländlicher Räume. Sie werden verstärkt durch Worte und Wortkombinationen wie „Lebensfähigkeit“, „bäuerliche Familienbetriebe“, „bäuerliche Landwirtschaft“, „Höfeschutz bedeutet Umweltschutz“. Metaphern, die sich diesem Frame zuordnen lassen, sind das „Höfesterben“ und eine sich vor allem für kleinere Betriebe immer weiterzuziehende „Schlinge“.

Die Ergebnisse der Analyse zum Gerechtigkeit-Frame sind in Abbildung 58 zusammengefasst.

Abbildung 58: Framematrix „Gerechtigkeit“

Argumentation Problemdefinition	Problemlösung	Kommunikation Konzepte	Verbale Hilfsmittel	Metaphern
Ungleiche Verteilung der GAP-Zahlungen begünstigen Betriebe mit viel Fläche.	Umverteilung der GAP-Zahlungen, z.B. durch Kappung/Degression oder stärkere Förderung der ersten Hektare	Gerechtigkeit, Verteilung, Kappung, Degression, Förderung erster Hektare, ländliche Räume, Familientradition	„Lebensfähigkeit bäuerlicher Familienbetriebe“, „Höfeschutz bedeutet Umweltschutz“	„Höfesterben“, „Die Schlinge zieht sich für kleine Betriebe immer weiter zu.“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.2.1.5 Unternehmertum-Frame

Der Unternehmertum-Frame bildet sich um eine Argumentationslinie, welche die unternehmerische Identität der Landwirtinnen und Landwirte in den Mittelpunkt rückt. Als zentrales Problem wird das derzeitige „Subventionssystem“ ausgemacht, welches durch die staatlichen Eingriffe das unternehmerische Potenzial beschränke und so die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Betriebe behindere. Als Problemlösung werden ein Ausstieg aus den flächenbezogenen Direktzahlungen und eine handelspolitische Flankierung vorgeschlagen. Fördermittel solle es nur noch für bestimmte Projekte und Investitionen geben. In Bezug auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP fußt diese argumentative Rahmung auf der Annahme, dass Landwirtinnen und Landwirte in erster Linie unternehmerisch denken und handeln. Daher würden die Betriebe, wenn es eine zahlungswirksame Nachfrage nach Umweltleistungen und -gütern gäbe, diese bei entsprechender Entlohnung auch erbringen.

Typischerweise wird diese Argumentationslinie durch kommunikative Mittel unterstrichen, die auf Konzepte wie Dienstleister, Unternehmertum, unternehmerisches Potenzial oder Marktmechanismen verweisen. Wortkombinationen oder einzelne Worte mit normativem Gehalt sind z.B. „Subventionssystem“, „Abhängigkeit“ oder „staatliche Eingriffe“. Einschlägige Metaphern aus den Interviews sind die Bezeichnung von Landwirten als „Bittsteller beim Staat“ oder das aus der Medizin stammende Bild, dass die Landwirtschaft „am Tropfe des Staates“ hänge.

Die Ergebnisse der Analyse zum Unternehmertum-Frame sind in Abbildung 59 zusammengefasst.

Abbildung 59: Framematrix „Unternehmertum“

Argumentation Problemdefinition	Problemlösung	Kommunikation Konzepte	Verbale Hilfsmittel	Metaphern
Das GAP-Fördersystem behindert das unternehmerische Potenzial der landwirtschaftlichen Betriebe.	Ausstieg aus dem System der Direktzahlungen und handelspolitische Flankierung	Dienstleister, Unternehmertum, Marktmechanismus, Angebot und Nachfrage, unternehmerisches Potenzial	Subventionssystem, Abhängigkeit, staatliche Eingriffe	Landwirte als „Bittsteller beim Staat“, „am Tropf des Staates hängen“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.2.2.1.6 Umweltschutz-Frame

Eine letzte argumentative Rahmung, die in den Aussagen der Landwirtinnen und Landwirte in Bezug auf die umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP identifiziert werden konnte, stellt den Umweltschutz ins Zentrum. Dieser Frame basiert auf der Annahme, dass die derzeit vorherrschende Form der Landbewirtschaftung erheblich zu einer Schädigung der Umweltressourcen Wasser, Boden, Luft, Biodiversität, Klima und Landschaften beitrage und damit auch die natürlichen Grundlagen der Landwirtschaft gefährde. Als Lösung dieses Problems wird eine konsequente Ausrichtung der GAP-Zahlungen auf die Förderung von umweltfreundlicheren Produktionssystemen in den Vordergrund gestellt.

Der Umweltschutz-Frame wird kommunikativ unterstützt durch die Verwendung von Begriffen und Wortkombinationen wie „Honorierung von Umweltleistungen“, „echtes Greening“, „Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig“ oder „öffentliches Geld nur für öffentliche Leistungen“. Eine dem Umweltschutz-Frame zuzuordnende Metapher ist das „Greenwashing“, welches die bisherigen Ansätze, Umwelt- und Klimaanliegen in die GAP zu integrieren, als Reinwaschen einer umwelt- und klimaschädlichen Politik darstellt.

Die Ergebnisse der Analyse zum Umweltschutz-Frame sind in Abbildung 60 zusammengefasst.

Abbildung 60: Framematrix „Umweltschutz“

Argumentation		Kommunikation		
Problemdefinition	**Problemlösung**	**Konzepte**	**Verbale Hilfsmittel**	**Metaphern**
Die derzeit vorherrschende Form der Landbewirtschaftung gefährdet die natürlichen Grundlagen der Landwirtschaft.	Ausschließliche Förderung umweltfreundlicher Formen der Landbewirtschaftung	Natürliche Grundlagen, Lebensgrundlagen, Honorierung von Umweltleistungen, Klimaschutz	„Echtes Greening“, Bindung der Zahlungen an Umweltleistungen, Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten, „öffentliches Geld für öffentliche Güter“	„Greenwashing“

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

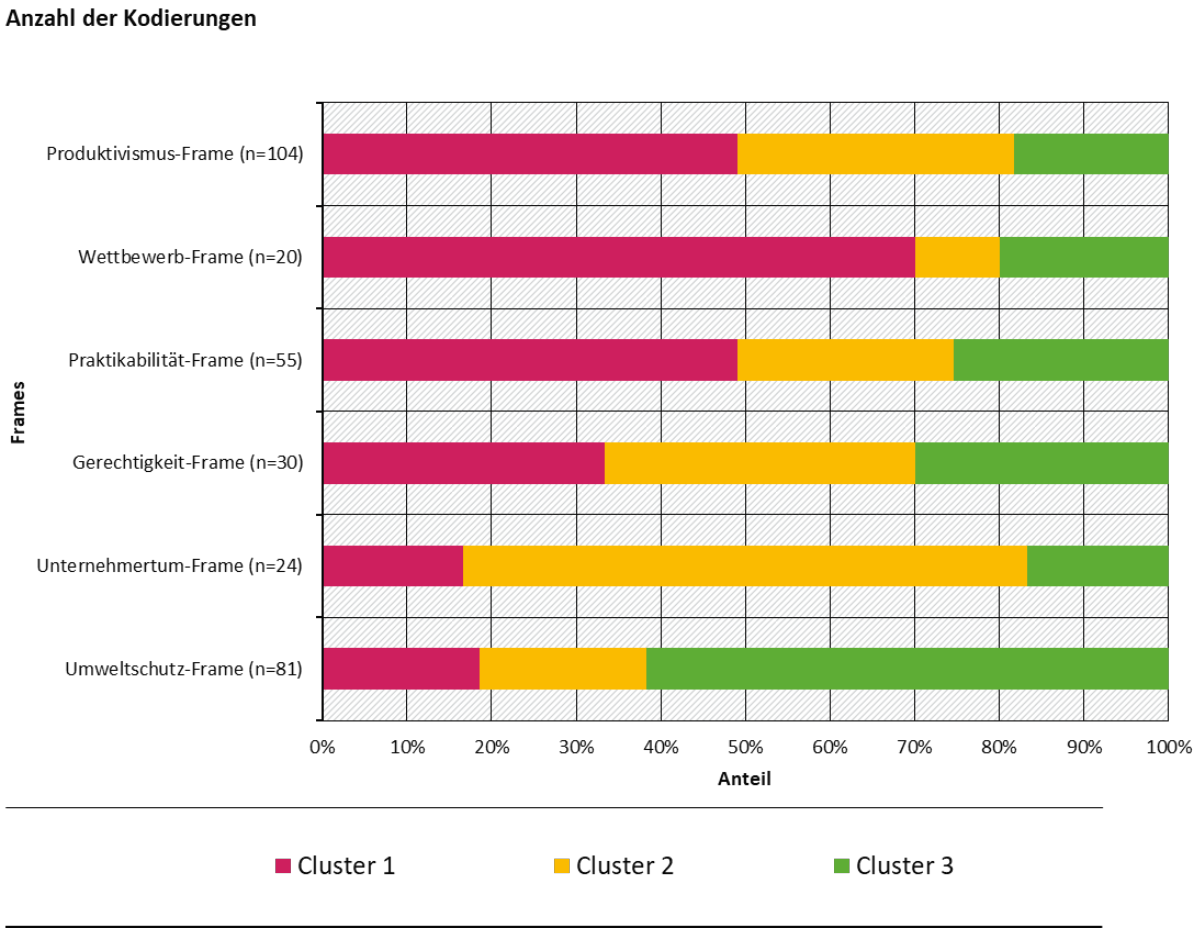
5.2.2.2 Häufigkeit der Frames in den drei Clustern

Um die Frage zu beantworten, ob sich Unterschiede in den argumentativen Rahmungen der Landwirtinnen und Landwirten in den drei identifizierten Clustern finden lassen, wurde die Häufigkeitsverteilung der Kodierungen hinsichtlich der sechs Frames ausgewertet. Insgesamt wurden in den Aussagen der Landwirtinnen und Landwirte Elemente des Produktivismus-Frames (n=104) und des Umweltschutz-Frames (n=81) am häufigsten kodiert. Am dritthäufigsten wurden Elemente des Praktikabilität-Frames (n=55) verwendet, seltener des Gerechtigkeits-Frames (n=30), des Unternehmertum-Frames (n=24) und des Wettbewerbs-Frames (n=20).

Mit Blick auf die Häufigkeitsverteilungen der kodierten Frames auf die drei Cluster lassen sich folgende Ergebnisse festhalten (vgl. Abbildung 61): Fast die Hälfte der Kodierungen des Produktivismus-Frames entfällt auf Landwirtinnen und Landwirte, die in Cluster 1 zusammengefasst wurden, knapp ein Drittel auf Cluster 2. Die Anteile des Cluster 1 sind damit deutlich höher als dessen Anteil an der Grundgesamtheit, während der Anteil der Befragten aus Cluster 3 deutlich geringer ist. Noch stärkere Unterschiede zwischen den Gruppen zeigt die Häufigkeitsverteilung der kodierten Aussagen zum Wettbewerb-Frame. Die 20 Aussagen stammen zu gut zwei Dritteln

von Landwirtinnen und Landwirten, die in Cluster 1 zusammengefasst wurden. Die Verteilung des Einsatzes des Praktikabilität-Frames auf die Cluster weist starke Ähnlichkeiten zu der des Produktivismus-Frames auf. Knapp die Hälfte der Kodierungen entfällt auch hier auf die in Cluster 1 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte, die restlichen Kodierungen verteilen sich jedoch fast gleichmäßig auf Cluster 2 und Cluster 3. Die Verwendung des Gerechtigkeit-Frames ist auf alle drei Cluster annähernd gleich verteilt. Der Anteil der Aussagen aus Cluster 1 liegt dabei unter dem Anteil der Befragten aus diesem Cluster an der Grundgesamtheit. Demgegenüber wird der Unternehmertum-Frame mit überwiegender Mehrheit von den Landwirtinnen und Landwirten verwendet, die in Cluster 2 zusammengefasst wurden. Der Umweltschutz-Frame schließlich wird ganz überwiegend von Landwirtinnen und Landwirten eingesetzt, die dem Cluster 3 zugeordnet wurden.

Abbildung 61: Häufigkeit der verwendeten Frames nach Clustern I



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

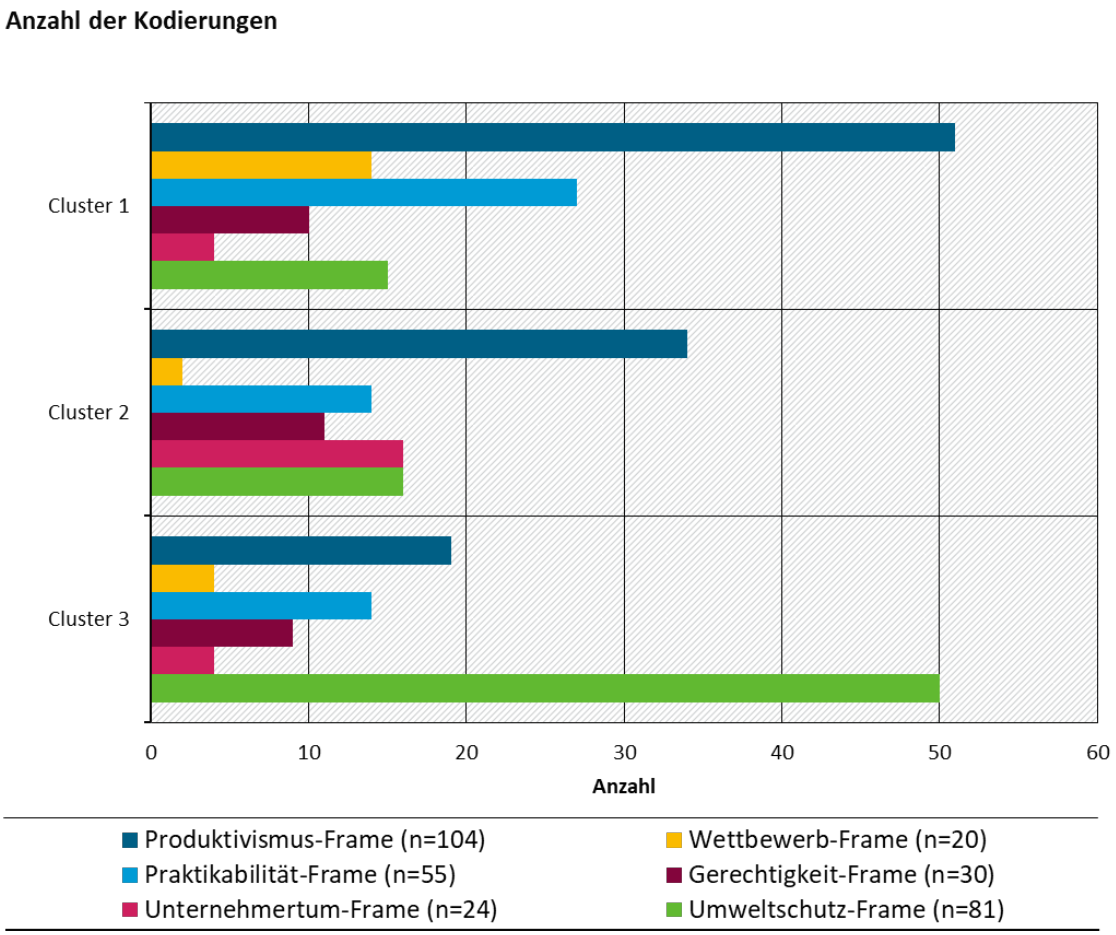
Abbildung 62 zeigt, wie häufig die sechs Frames jeweils von den Befragten aus den drei Clustern verwendet werden. Die Befragten aus Cluster 1 verwenden am häufigsten den Produktivismus-Frame, mit großem Abstand gefolgt vom Praktikabilität-Frame. Es folgen – wiederum deutlich seltener – der Umweltschutz- und der Wettbewerb-Frame. Am seltensten wird in dieser Gruppe der Gerechtigkeit- und der Unternehmertum-Frame verwendet.

Auch bei den Befragten des Cluster 2 findet sich der Produktivismus-Frame am häufigsten. Er ist in dieser Gruppe jedoch weniger dominant als bei den Befragten in Cluster 1. Unter den Befragten des Cluster 2 folgen – mit deutlichem Abstand und nahezu gleichauf – der Unternehmertum-,

der Umweltschutz- und der Praktikabilität-Frame. Noch etwas seltener findet sich der Gerechtigkeit-Frame, ganz selten der Wettbewerb-Frame.

In den Äußerungen der Befragten des Cluster 3 dominiert der Umweltschutz-Frame. Der Produktivismus-Frame findet sich bei den Befragten des Cluster 3 mit großem Abstand am zweithäufigsten, gefolgt vom Praktikabilität-Frame und vom Gerechtigkeit-Frame. Selten finden sich in dieser Gruppe der Unternehmertum- und der Wettbewerb-Frame.

Abbildung 62: Häufigkeit der verwendeten Frames nach Clustern II



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

5.3 Zwischenfazit

Die vertiefte Auswertung der Daten der telefonischen Befragung zeigt, dass innerhalb der befragten Landwirtinnen und Landwirte mit Blick auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP drei Cluster (Typen) von Befragten unterschieden werden können (Strukturanalyse), die verschiedene argumentative Rahmungen nutzten (Frameanalyse):

- Die in Cluster 1 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte stehen einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP eher ablehnend gegenüber. Am ehesten befürwortet diese Gruppe noch den Ansatz von Szenario A, der sich stark am bestehenden System orientiert. Die am häufigsten in dieser Gruppe vorzufindende Argumentationslinie ist dabei, dass die Produktivität der Landwirtschaft oberste Priorität genießen sollte, weshalb höhere Auflagen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz mit den GAP-Zahlungen kompensiert werden sollten. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen sollte dabei stark an der Praxis orientiert sein.

In Cluster 1 sind konventionell wirtschaftende Betriebe und Betriebsgrößen von mehr als 200 ha sowie Betriebe aus Nordwest- und Ostdeutschland überproportional vertreten.

- Die in Cluster 2 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte lehnen die Szenarien A und B einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP, welche die bisherige Logik der GAP weiterentwickeln bzw. um eine stärkere Förderung von Zusammenarbeit und Kooperation ergänzen, eher ab. Insgesamt eher befürwortet wird in dieser Gruppe hingegen der Ansatz von Szenario C, der eine Abkehr von den staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft vorsieht und stärker auf marktorientierte Instrumente im Umwelt-, Klima- und Naturschutz setzt. Der Produktivismus ist auch hier die häufigste argumentative Rahmung, jedoch weniger beherrschend als bei den Befragten aus Cluster 1. Elemente aus dem Unternehmertum-, dem Umweltschutz-, dem Praktikabilität-Frame und seltener dem Gerechtigkeit-Frame treten hinzu. Auffallend selten findet sich hier der Wettbewerb-Frame. Konventionelle Betriebe und Betriebe der mittleren Größenklasse zwischen 50 und 200 ha sind in Cluster 2 überproportional häufig vertreten. Auffallend ist, dass die Strukturanalyse alle Befragten unter 40 Jahren diesem Cluster zuordnet, während Befragte über 60 Jahren im Vergleich zur Gesamtheit der Befragten deutlich unterrepräsentiert sind.

- Bei den in Cluster 3 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte finden sich insgesamt die stärkste Unterstützung für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP. Die Befragten in dieser Gruppe äußern relativ hohe Zustimmungswerte zu den Ansätzen der Szenarien A und B, wohingegen sie Szenario C eher ablehnen. Die häufigste Argumentationslinie ist dabei, dass die derzeit vorherrschenden Formen der Landbewirtschaftung die natürlichen Lebensgrundlagen und die landwirtschaftliche Produktion selbst gefährden, weshalb die GAP-Zahlungen konsequent auf den Schutz und die Erbringung von öffentlichen Gütern ausgerichtet werden sollten. Unter den Befragten in diesem Cluster sind ökologisch wirtschaftende Betriebe stark überrepräsentiert. Ebenfalls überrepräsentiert sind Befragte der mittleren Altersgruppe von 40-60 Jahren, Betriebe mit einer Größe von 50 bis 200 ha, sowie Betriebe, die in Süd- und Südwestdeutschland liegen.

Die Ergebnisse der vertieften Auswertung zeigen, dass sich nicht nur unterschiedliche Positionierungen in der Landwirtschaft mit Blick auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP finden, sondern dass sich diese zu drei klar unterscheidbaren Gruppen zusammenfassen lassen. Überraschend deutlich neigen diese drei Gruppen jeweils unterschiedlichen Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP zu präferieren. Sie werden durch jeweils andere Politikansätze und -instrumente angesprochen:

- Bei den Befragten aus Cluster 1 – stark produktionsorientiert, vorwiegend konventionell wirtschaftend, mit eher größeren Betrieben und eher in Nord- oder Ostdeutschland verortet – kann noch am ehesten eine etwas stärker ökologisch gewichtete Weiterentwicklung der etablierten Instrumente der GAP auf Akzeptanz rechnen. Eine stärkere Betonung von Kooperation und Zusammenarbeit im ländlichen Rau oder eine Abkehr von den Direktzahlung zugunsten der Förderung von Innovationen und Investition für Märkten für öffentliche Güter werden von dieser Gruppe eher abgelehnt.

- Die Befragten aus Cluster 2 – deutlich die jüngste Gruppe, eher konventionell wirtschaftend auf eher nicht sehr großen Betrieben – würde am ehesten einer Abkehr von der bisherigen GAP zugunsten einer stärker markt-, innovations- und investitionsorientierten Politik befürworten, sofern diese handelspolitisch flankiert ist. Um diese Gruppe zu gewinnen, müsste das politische Instrumentarium Umweltschutz mit Produktionsorientierung, Unternehmertum und Praktikabilität in Einklang bringen.

- Die Befragten aus Cluster 3 – stark umweltorientiert, überwiegend im mittleren Alter, ökologisch wirtschaftend, auf eher kleineren Betrieben mit Schwerpunkt in Süd- und Südwestdeutschland – sind sowohl mit einer stärker ökologisch gewichteten Weiterentwicklung der GAP wie mit einem auf Kooperation und Zusammenarbeit im ländlichen Raum ausgerichteten Instrumentarium zu gewinnen. Während diese Gruppe große Unterstützung für solche Ansätze zum Ausdruck bringt, steht sie dem eher marktorientierten Szenario C eher skeptisch gegenüber.

An diese Beobachtung lassen sich Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der GAP anknüpften. So könnte es sinnvoll sein, ein breites Portfolio von Förderinstrumenten vorzusehen, welches die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen von Landwirtinnen und Landwirten differenziert anspricht. Die Befunde würden damit Argumente für eine stärkere Differenzierung der GAP entlang verschiedener Problemlagen – auch innerhalb der Mitgliedstaaten – stützen.

Die Frame-Analyse zeigt zudem eine breite Spannweite an Kritikpunkten an der GAP. Dieser Befund korrespondiert mit den Ergebnissen der Literaturauswertung, die in der Wissenschaft eine überwiegend kritische Bewertung der meisten GAP-Instrumente fand. Die verschiedenen Frames, die in den Antworten der befragten Landwirtinnen und Landwirte zum Ausdruck kommen, stellen dabei jeweils unterschiedliche Aspekte der vielfältigen Kritik in den Vordergrund.

Des Weiteren zeigt die Frame-Analyse, dass von verschiedenen Teilen der Landwirtschaft unterschiedliche Aspekte der komplexen landwirtschaftlichen Realität in den Mittelpunkt gestellt werden, wenn es um die Bewertung von und die Erwartungen an die Agrarpolitik geht. Der Entwurf einer Agrarpolitik, die breite Akzeptanz bei den Landwirtinnen und Landwirten für eine stärkere Berücksichtigung von Anliegen des Natur- und Umweltschutzes erreichen will, wird diese verschiedenen Frames und die dahinter liegenden subjektiven Realitäten umfassend ansprechen müssen – sowohl in der Politikgestaltung wie in der Kommunikation.

6 Validierung und Diskussion verschiedener Ansätze für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP

Im Anschluss an die Analyse der Positionierung der verschiedenen Gruppen sowie der Landwirtinnen und Landwirte wurden die bis dahin verwendeten Eckpunkte der Szenarien zu drei Szenarien-Skizzen ausgebaut. Die Skizzen wurden in leitfadengestützten Interviews mit Fachleuten diskutiert und weiterentwickelt. Dabei wurden die Szenarien-Skizzen entlang von acht analytischen Dimensionen charakterisiert. Dieses Kapitel dokumentiert die Validierung und Diskussion der Szenarien-Skizzen anhand von Interviews mit Expertinnen und Experten. Zunächst wird die Zielstellung der Experteninterviews vorgestellt (Abschnitt 6.1). Daran anschließend folgt die Beschreibung der methodischen Vorgehensweise (Abschnitt 6.2) und die Darstellung der Ergebnisse (Abschnitt 6.3). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit zu den Ergebnissen der Experteninterviews (Abschnitt 6.4).

6.1 Zielstellung der Experteninterviews

Nach der telefonischen Befragung waren die Experteninterviews das zweite Feedbackelement der Szenarienentwicklung. Die leitfadengestützten Experteninterviews hatten zum Ziel, Skizzen der Szenarien mit ausgewiesenen Expertinnen und Experten im Bereich der Agrarumweltpolitik als „critical friends“ zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Dabei sollten die Szenarien-Skizzen in ihrer Formulierung und Abgrenzung validiert, ihre Stärken und Schwächen fokussiert sowie das jeweilige Policy-Design, die Instrumentierung sowie die zugrunde liegenden Annahmen und Implikationen bewertet werden. Dafür entwickelte das Projektteam auf einem internen Workshop am 15. Januar 2020 auf Grundlage der Überlegungen, die bereits Eingang in die Ableitung der Items der telefonischen Befragung gefunden hatten, Skizzen für die drei Szenarien. Dabei wurden die drei Ansätze wie folgt zusammengefasst:

- Szenario A: eine ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“ aus erweiterter Konditionalität, Eco Schemes und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen;
- Szenario B: ein Fokus auf die Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen sowie von Kooperation und Vernetzung im ländlichen Raum;
- Szenario C: eine ökologische Modernisierung des Agrarsektors mit Fokus auf der Förderung von Innovationen und Investitionen.

Als gemeinsames Oberziel lag dabei allen drei Szenarien eine aus Umweltsicht anspruchsvolle Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur GAP nach 2020 zugrunde. Zur weiteren Ausarbeitung der Skizzen formulierte das Projektteam acht Dimensionen zu deren Charakterisierung:

- Unterziel,
- Förderansatz,
- Governance-Modus,
- Instrumentierungslogik,
- Leitinstrumente,
- Einkommenspolitischer Ansatz,

- Resilienz-Orientierung sowie
- Implikationen.

Den institutionellen und instrumentellen Rahmen aller drei Szenarien bildeten die Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission für die GAP nach 2020 (vgl. Europäische Kommission, 2018). Die Instrumente entstammen weitestgehend dem in den Legislativvorschlägen enthaltenen Instrumenten-Portfolio. Diese wurden ergänzt durch die in AP 1 zusammengestellten Instrumente und Instrumenten-Pakete, die in weiteren Vorschlägen zur Ausgestaltung der GAP nach 2020 formuliert wurden. Insgesamt sollte damit in Form der drei Szenarien-Skizzen der Optionenraum für eine aus Umweltsicht anspruchsvolle Ausgestaltung der GAP nach 2020 beschrieben werden. Wichtig war dabei, dass sich die Szenarien nicht wechselseitig ausschließen, sondern grundsätzlich kombiniert werden können. Ihre Abgrenzung dient als Heuristik, um Diskussionen über die Zukunft der GAP-Wahlmöglichkeiten und deren Implikationen zu klären.

6.2 Methodisches Vorgehen bei den Experteninterviews

Die acht qualitativen Experteninterviews wurden auf Grundlage der Szenarien-Skizzen geführt. Im Folgenden werden zunächst die Szenarien-Skizzen präsentiert. Daran anknüpfend werden die einzelnen Aspekte des Befragungsdesign beschrieben (Auswahl der Expertinnen und Experten, Entwicklung des Leitfadens, Durchführung der Befragung und Auswertung). Vor dem Hintergrund der heuristischen Funktion der Szenarien musste ein Befragungsdesign entwickelt werden, dass es den Interviewten erlaubt, sich auf die Szenarien einzulassen, um weiterführende Aussagen zu den Szenarien gewinnen zu können.

6.2.1 Skizzen für drei Ansätze zur umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP

Die im internen Workshop entwickelten Skizzen wurden vom Projektteam in tabellarischer Form formuliert. Tabelle 31 stellt die drei Skizzen entlang der genannten Dimensionen zur Charakterisierung dar.

Tabelle 31: Szenarien-Skizzen für drei Ansätze zur umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP

	Szenario A: Ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“	**Szenario B: Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen, Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum**	**Szenario C Ökologische Modernisierung - Förderung von Investition und Innovation**
Gemeinsames Ziel	Aus Umweltsicht anspruchsvolle Umsetzung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur GAP nach 2020		
Unterziel	Schaffung einer zahlungswirksamen staatlichen Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen bei effizienter Mittelverwendung	Schaffung einer zahlungswirksamen staatlichen Nachfrage nach sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen; Unterstützung von Integration und Vernetzung im ländlichen Raum	Etablierung von Produktionssystemen, die unabhängig von staatlichen Zahlungen wettbewerbsfähig und umweltverträglich sind; Stärkung von Humankapital und Innovationsfähigkeit
Förderansatz	Dauerhafte Honorierung von Umweltleistungen mit gestaffeltem Anspruchsniveau: a) auf der gesamten Fläche b) nach regionsspezifischen Problemlagen. Fokus auf die Fläche und deren Management.	Dauerhafte Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen; Investive und nicht-investive Förderung von Tierwohl, attraktiver Kulturlandschaft, sozialen und kulturellen Dienstleistungen, Einkommensdiversifizierung, Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum; Fokus auf Arbeitsplätze und Landschaften im ländlichen Raum	Mittelfristiges Auslaufen von flächenbezogenen Zahlungen; Ersatz der Zahlungen für Umwelt- und Klimaleistungen durch entsprechende Märkte; Investive Förderung des Umbaus der Produktionssysteme; Förderung von Forschung, Beratung, Innovationspartnerschaften, neuen Wertschöpfungsketten usw.
Governance-Modi (Schwerpunkt)	Anreizsysteme und Quasi-Märkte	Anreizsysteme, Quasi-Märkte und Netzwerksteuerung	Schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards zur Minimierung negativer Externalitäten; Forschungs- und Innovationspolitik; Entwicklung von Märkten für Umweltgüter (z.B. CO_2-Handel); Netzwerksteuerung
Instrumentierungslogik	Maßnahmen- und konditionierte flächenbezogene Förderung von Umweltleistungen	Maßnahmen- und konditionierte flächenbezogene Förderung von Gemeinwohlleis-	Innovations- und Investitionsförderung zur Anpassung an ein dynamisiertes Ordnungsrecht

	Szenario A: Ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“	**Szenario B: Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen, Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum**	**Szenario C Ökologische Modernisierung - Förderung von Investition und Innovation**
		tungen; Anreize für Kooperation und Anreize für die Auswahl arbeitsintensiver Maßnahmen und Verfahren	
Leitinstrumente	Flächenbezogene Direktzahlungen mit erhöhter Konditionalität, Eco Schemes, AUKM	AUKM, Agglomerationsbonus, Förderung naturbedingter oder anderer gebietsspezifische Benachteiligungen (Art. 66 ELER-VO), Tierwohlmaßnahmen, LEADER, Kooperationsprogramm, Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, Kappung, Degression unter Anrechnung der Arbeitskosten, Bindung von Zahlungen an den Arbeitskräftebesatz, ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, Niederlassung von Junglandwirten und Existenzgründungen im ländlichen Raum	(Dynamisiertes) Ordnungsrecht, Investitionen (für materielle und/oder immaterielle Investitionen, die zu den spezifischen Zielen beitragen (Art. 6 ELER-VO)), z.B. einzelbetriebliche Investitionsförderung, Wissensaustausch und Information (Förderung von Innovation, Schulung, Beratung, Austausch und Verbreitung von Wissen), EIP-Agri, Investitionsförderung regionaler Wertschöpfungsketten, Neugründerprogramme
Einkommenspolitischer Ansatz	Einkommenswirkung der Prämien; Dauerhaftigkeit der Prämien ermöglicht Erbringung von Umweltleistungen als Geschäftsmodell; steuerfinanzierte öffentliche Nachfrage	Einkommenswirkung der Prämien; Dauerhaftigkeit der Prämien ermöglicht Erbringung von Umweltleistungen als Geschäftsmodell; Auswahl arbeitsintensiver Maßnahmen als Fördertatbestände; großzügige Berechnung der Honorierung von „Arbeit" bei der Bestimmung der Prämiensätze; investive Förderung von Einkommensdiversifizierung; steuerfinanzierte öffentliche Nachfrage	Fähigkeit der Betriebe zur Einkommenserzielung am Markt wird verbessert; Aktivierung der Zahlungsbereitschaft der Verbraucher
Resilienz-Orientierung	Robustheit	Robustheit Adaptabilität	Adaptabilität Transformabilität

	Szenario A: **Ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“**	**Szenario B:** **Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen, Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum**	**Szenario C** **Ökologische Modernisierung - Förderung von Investition und Innovation**
Implikationen	Langfristige Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets; strukturpolitische Erwägungen sekundär (Annahme: kein systematischer Zusammenhang zwischen Größenstruktur der Betriebe und Umweltleistung)	Langfristige Aufrechterhaltung eines hohen Budgets zur Förderung ländlicher Räume; Erhöhung der Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit im ländlichen Raum; stärkere Robustheit und Adaptabilität kleinerer Betriebe durch verbesserte Vernetzung und Kooperation sowie durch Einkommensdiversifizierung; soziales Lernen durch Kooperation	Handelspolitische Flankierung notwendig; Internalisierung externer Kosten; Produktion wird wissensintensiver; Ausdifferenzierung des Sektors und Beschleunigung des Strukturwandels wahrscheinlich

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

6.2.2 Auswahl der Expertinnen und Experten

Expertinnen und Experten sind Personen, die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen oder zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende besondere Kompetenz für sich selbst beanspruchen oder von anderen zugeschrieben bekommen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2009). Um die Befragung in den Dienst der weiteren Szenarienentwicklung zu stellen, wurden daher acht Personen ausgewählt, die aufgrund ihrer Berufsrollen über ausgewiesenes Expertenwissen zur europäischen Agrar- und Agrarumweltpolitik verfügen. Es wurden sieben Wissenschaftler aus den Bereichen Agrarökonomie, Agrarökologie, Agrarumweltökonomie, Nachhaltigkeitswissenschaften, Innovations- und Transformationsforschung sowie eine Expertin aus dem Bereich der Umwelt-, Natur- und Tierschutzpolitik befragt. Durch die Abdeckung dieser Fachrichtungen wurde sichergestellt, dass die verschiedenen, sehr komplexen Frage- und Problemstellungen zu jedem der drei Szenarien-Skizzen in aller Tiefe diskutiert werden konnten. Vier der Expertinnen und Experten sind in Deutschland tätig. Um die europäische Perspektive zu integrieren und Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten sowie von Drittstaaten für das Projekt zu nutzen, wurden zusätzlich Experten aus Irland, Belgien, den Niederlanden und der Schweiz befragt.

Die Szenarien-Skizzen wurden mit den folgenden Expertinnen und Experten diskutiert und weiterentwickelt:

- Markus Jenny, Vogelwarte Sempach (Schweiz), Projektleitung Agrarökologie,
- Uwe Latacz-Lohmann, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Leiter Abt. Landwirtschaftliche Betriebslehre und Produktionsökonomie,
- Erik Mathijs, Katholieke Universiteit (KU) Leuven (Belgien), Prof. für Agrar- und Ressourcenökonomik,
- Alan Matthews, Trinity College Dublin (Irland), Prof. em. European Agricultural Policy,
- Tobias Plieninger, Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhlinhaber für sozial-ökologische Interaktionen in Agrarsystemen,
- Krijn Poppe, Wageningen University and Research Center (WUR) (Niederlande), Senior Economist, LEI-Agricultural Economics Institute,
- Norbert Röder, Thünen-Institut, Institut für ländliche Räume,
- Lavinia Roveran, Deutscher Naturschutz Ring, Referentin Agrar-, Natur- und Tierschutzpolitik.

6.2.3 Entwicklung des Interviewleitfadens

Bei dem vorgesehenen Befragungsziel, die Diskussion und Weiterentwicklung der Szenarien-Skizzen, spielten die Informationen und Stimuli, welche die Gesprächspartner von den Interviewern erhielten, eine besonders wichtige Rolle. Um systematisch die einzelnen Dimensionen der Szenariencharakterisierung, aber auch die Szenarien vergleichend zu diskutieren, erschien ein strukturiertes Vorgehen notwendig. Allerdings mussten die Gesprächspartner gleichzeitig die Möglichkeit bekommen, ihrerseits allgemeine oder spezifische Sachverhalte darzustellen. Deshalb wurde ein halb-strukturiertes, leitfadengestütztes Interview als die am besten geeignete Befragungsform gewählt.

Als Befragungsinstrument wurde ein halb-strukturierter Fragebogen entwickelt, der als Orientierungshilfe für die Interviewer nach thematischen Blöcken geordnet wurde und während des Gesprächs flexibel gehandhabt werden konnte. Der Leitfaden bestand aus den folgenden Teilen:

- Gesprächseröffnung: Projekthintergrund und Überblick über die Szenarien
- Diskussion von Szenarien-Skizze A
- Diskussion von Szenarien-Skizze B
- Diskussion von Szenarien-Skizze C
- Vergleichende Betrachtung der Szenarien
- Gesprächsabschluss

Zudem wurde den Expertinnen und Experten vor der Durchführung der Interviews ein Handout zugesandt, das in tabellarischer Form einen Überblick über die Szenarien entlang der verschiedenen Dimensionen ihrer Charakterisierung lieferte. Für die drei Interviews, die in englischer Sprache durchgeführt wurden, wurden der Leitfaden und das Handout vorab übersetzt.

In der Gesprächseröffnung wurden kurz der Projekthintergrund erläutert, das Befragungsziel und der Ablauf des Gesprächs erklärt sowie die Funktion der Szenarien beschrieben. Im Anschluss daran wurden die drei Szenarien entlang des Handouts mit den Experten und Expertinnen nacheinander diskutiert. Hierfür wurden entlang von Fragenblöcken die Einschätzungen zu den Dimensionen der Szenariencharakterisierung (Unterziel, Förderansatz, Governance-Modus, Instrumentierungslogik, Leitinstrumente, einkommenspolitischer Ansatz, Resilienzorientierung sowie Implikationen) abgefragt. Anschließend an die Diskussion der einzelnen Elemente der Szenarien wurde ein Frageblock zur jeweiligen Gesamtbetrachtung abgefragt (Kohärenz, Logik, Kritiker und Unterstützer, Anschlussfähigkeit, Chancen und Hemmnisse bei der Implementierung). Schließlich erfolgte noch eine vergleichende Betrachtung der Szenarien (Definition und Abgrenzung, fehlende Dimensionen der Szenariencharakterisierung). Im Gesprächsabschluss wurde den Interviewten schließlich die Möglichkeit gegeben, bis dahin nicht besprochene Aspekte einzubringen.

6.2.4 Durchführung der Experteninterviews

Die acht Befragungen wurden im Zeitraum vom 20. Januar 2020 bis zum 19. Februar 2020 durchgeführt, entweder persönlich in den Arbeitsräumen der Expertinnen und Experten oder per Video-Telefonie (bei ausländischen Gesprächspartnern). Mit Einverständnis der Befragten wurden die Gespräche mit einem Aufnahmegerät akustisch aufgezeichnet. Während des Interviews erstellten die Befragenden zusätzlich schriftliche Notizen, um ggf. Nachfragen zu stellen, aber auch als Back-up für den Fall eines technischen Versagens des Aufnahmegeräts. Die Gespräche dauerten zwischen 75 und 120 Minuten.

Unmittelbar im Anschluss an die Interviews erstellten die Interviewenden jeweils ein analytisches Memo, in dem sie ihre Eindrücke und Fragen festhielten. Bei drei der insgesamt acht Interviews war der Projektleiter anwesend. Im Anschluss an diese Gespräche wurde ein Debriefing durchgeführt, indem die wichtigsten inhaltlichen Aspekte des Interviews rekapituliert wurden und ein Feedback zur Interviewführung gegeben wurde.

6.2.5 Datenauswertung

Als Rohdaten lagen für jedes Experteninterview die Audioaufnahmen sowie die schriftlichen Notizen der Interviewenden und deren analytische Memos vor. Zur Datenauswertung wurden die Antworten von den Mitgliedern des Projektteams in ein schriftliches Auswertungsprotokoll überführt, das sich am Interviewleitfaden orientiert. Es enthält zusammenfassende Paraphras-

ierungen der Antworten sowie prägnante Passagen im Wortlaut. Es wurden also nicht alle Gesprächsinhalte vollständig transkribiert. Die Auswertungsprotokolle wurden von zwei Mitgliedern des Projektteams mit Hilfe eines computergestützten Programms zur qualitativen Daten- und Textanalyse (MAXQDA) entlang eines einheitlichen Codesystems codiert, das sowohl deduktive Codes als auch induktive, aus dem Material abgeleitete Codes umfasst. Die induktiven Codes wurden in regelmäßigen Besprechungen zwischen den Codierenden abgestimmt. Für jedes der Szenarien umfasste das Codesystem die oben genannten Dimensionen der Szenariencharakterisierung (inkl. Subcodes) sowie weitere Codes, die sich aus dem Leitfaden ergaben. Zur szenarienübergreifenden Bewertung kamen vier weitere Codes hinzu. Das Codesystem ist in Tabelle 32 überblicksartig dargestellt.

Tabelle 32: Codesystem Auswertung der Experteninterviews

Dimensionen der Szenariencharakterisierung	Weitere Codes	Szenarienübergreifende Bewertung
Förderansatz	Befürworter/Kritiker	Szenarienabgrenzung
Governance-Modus	Chancen im politischen Prozess	Abdeckung Optionenraum
Instrumentierungslogik	Kohärenz des Szenarios	Weitere Dimensionen der Szenariencharakterisierung
Leitinstrumente	Anschlussfähigkeit	Weitere Kommentare
Einkommenspolitischer Ansatz	Effektivität	
Resilienz-Orientierung	Effizienz	
Implikationen	Implementierung	
	Stärken	
	Schwächen	

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Auf Grundlage des Codesatzes wurden für die Auswertung insgesamt fünf Kategorien gebildet, die die Aussagen der Expertinnen und Experten zur Diskussion und Weiterentwicklung der Szenarien-Skizzen strukturieren und zusammenfassen:

- **Plausibilität:** Diese Kategorie umfasst die Aussagen der Expertinnen und Experten, die sich auf die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit der Szenarien-Skizzen beziehen, und bewertet somit deren narrative Qualität. Zu dieser Kategorie gehören die codierten Aussagen zum beschriebenen Förderansatz, zum Governance-Modus, zu den Leitinstrumenten, zum einkommenspolitischen Ansatz, zur Resilienz-Orientierung, zur Kohärenz und auch zu den grundsätzlichen Stärken und Schwächen der jeweiligen Szenarien-Skizzen.

- **Zielerreichung:** Unter dieser Kategorie wurden Aussagen zusammengefasst, welche die Wirksamkeit der jeweiligen Szenarien-Skizzen sowie einzelner Instrumente betreffen. Dazu gehören codierte Aussagen zu Förderansatz, Governance-Modus, Leitinstrumenten, Effektivität und Effizienz sowie Stärken und Schwächen der Szenarien-Skizzen.
- **Umsetzbarkeit:** Diese Kategorie fasst die Aussagen zur Praktikabilität zusammen. Hier gingen die codierten Aussagen ein, die sich auf die institutionelle Anschlussfähigkeit, die Implementierung inklusive der Hemmnisse und Chancen sowie die Rahmenbedingungen beziehen. Hinzu kommen die Einschätzungen zu den Erfolgsaussichten der Szenarien-Skizzen im politischen Prozess sowie zu den potenziellen Unterstützern und Gegnerinnen.
- **Wechselwirkungen:** Diese Kategorie beschreibt die erwarteten und/oder notwendigen Implikationen der Szenarien-Skizzen auf den landwirtschaftlichen Sektor sowie die Auswirkungen auf andere agrarpolitische Ziel- und Fragestellungen. Sie umfasst Aussagen zu den Implikationen, weiteren Wirkungen des Förderansatzes sowie den Stärken und Schwächen der jeweiligen Szenarien-Skizzen ein.
- **Weiterentwicklung:** Diese Kategorie fasst die Anregungen der befragten Expertinnen und Experten zur Verbesserung und Konkretisierung des Policy-Designs der Szenarien-Skizzen zusammen. Hier gehen codierte Aussagen zu den Leitinstrumenten (Sub-Code: fehlende Instrumente), zur Implementierung (Sub-Code: Herausforderungen und Hemmnisse) sowie zu den Stärken und Schwächen ein.

Insgesamt ermöglicht das Vorgehen eine Erfassung aller wesentlichen Aussagen aus den acht Interviews in einer einheitlichen Systematik. Die Kategorien sind dabei so gewählt, dass sie eine Validierung der Szenarien-Skizzen ermöglichen und deren Weiterentwicklung unterstützen.

6.3 Ergebnisse der Experteninterviews

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Experteninterviews zur Validierung und Diskussion der Szenarien-Skizzen dargestellt. Für jede der drei Szenarien-Skizzen werden die codierten Aussagen der Expertinnen und Experten zu den fünf Kategorien Plausibilität, Zielerreichung, Umsetzbarkeit, Wechselwirkungen und Weiterentwicklung präsentiert und mit einem Zwischenfazit zusammengefasst, das die genannten Stärken und Schwächen sowie die möglichen Unterstützern und Gegnern herausstellt.

6.3.1 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario A

6.3.1.1 Plausibilität

Szenario A basiert auf einer ambitionierten Ausgestaltung der „grünen Architektur“ der Legislativvorschläge. Dabei entspricht der **Governance-Modus** der Etablierung finanzieller Anreizsysteme und der Schaffung von Quasi-Märkten, auf denen der Staat die Erbringung von Natur- und Umweltleistungen nachfragt und entlohnt. Diese Beschreibung des Governance-Modus wurde von den Befragten überwiegend bestätigt:

> *„Wir haben ja Marktversagen und dem Marktversagen begegnet der Staat, indem er diese Quasi-Märkte schafft und die gesellschaftliche Nachfrage nach Umwelt- und Klimaschutzleistungen simuliert, einen Quasi-Markt schafft, und somit Anreize für die Landwirte schafft, sich in dem Bereich zu engagieren. Das ist ein klassischer Quasi-Markt“ (I_07).*

Jedoch wurden auch Probleme, die sich im Zusammenhang mit Quasi-Märkten ergeben können, genannt. Dies betrifft bspw. die Wirkungen festgelegter Preise oder den Zugang von außerlandwirtschaftlichen Akteuren zu solchen Märkten mit möglichen strukturpolitischen Konsequenzen:

> *„Landwirte bei festen Preisen neigen dazu bis ultimo zu bieten und keine Rücklage zu bilden" (I_08).*

> *„Dass dann eben möglicherweise, wie es das ja bei Klimaschutz und Aufforstung gibt, eine ganz neue Industrie einsteigen könnte, die gar keine Wurzeln in der Landwirtschaft hat, aber in der Lage ist, bestimmte Leistungen großflächig zu erbringen" (I_06).*

Die Annahme des Projektteams, dass mit den Prämien eine positive **Einkommenswirkung** erzielt werden kann, wurde nicht von allen Expertinnen und Experten geteilt. So wurde das „Durchreichen" von Zahlungen an den vor- und nachgelagerten Sektor angesprochen (u.a. I_01, I_02) und dies im Zusammenhang mit einheitlichen Flächenzahlungen gesehen:

> *„Einkommenswirkung der GAP, das ist aus meiner Sicht der Spagat. Wenn du sagst Honorierung, insbesondere wenn diese Honorierung einen Gewinnanteil hat, der auch relativ offensichtlich ist für Dritte, förderst du eine Überwälzung auf den Bodenmarkt, [das] sieht man schon z.B. beim österreichischen ÖPUL. Damit konterkarierst du den Gewinnanteil, den du eigentlich in den Betrieben brauchst, damit die Investitionen- und Risikorücklagen bilden" (I_08).*

Ein anderer Gesprächspartner erwartete, dass aufgrund des zunehmenden Leistungsbezugs durch die Einführung des Instruments der Eco Schemes die Einkommenswirkung der Zahlungen im Vergleich zur aktuellen Situation in Zukunft abnehmen werde:

> *„Ich würde sagen, es ist positiv für das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe, wenn auch nicht so positiv wie das bisher der Fall ist, denn die Eco Schemes bedeuten ja, dass man in Zukunft für einen Teil der Direktzahlungen explizite Gegenleistungen erbringen muss, was im Moment ja letztlich nicht der Fall ist" (I_07).*

Allerdings sahen die Befragten auch, dass das Szenario u.U. die **Erbringung von Umweltleistungen als Geschäftsmodell** für landwirtschaftliche Betriebe ermöglichen könne, was überwiegend befürwortet wurde. Dabei wurde thematisiert, dass solche Geschäftsmodelle

> *„vielleicht auch dazu beitragen, den Strukturwandel etwas abzumildern, weil es möglich wird, z.B. für Betriebe, die an Grenzstandorten wirtschaften, die Produktion von Umwelt- und Klimaschutzleistungen als Betriebszweig zu etablieren" (I_07).*

Auch wurde die Risikodiversifizierung der Betriebe durch solche zusätzlichen Betriebszweige positiv hervorgehoben:

> *„Farmers need a portfolio of income sources with different levels of risk. And since their market income is very risky, you would need a very long-term stable source of income. Given that it allows the farmer to optimize his portfolio of income sources it could be part of a business model, and from the perspective of spreading risks it would be desirable" (I_03).*

Kritisch wurde geäußert, dass insbesondere die Zahlungen der ersten Säule nicht langfristig für die Betriebe kalkulierbar seien und auf Basis von jährlichen Zahlungen keine Geschäftsmodelle aufgebaut werden könnten:

> *„Farmers will not adopt a new business models if payments are only available on an annual basis " (I_01).*

Angeführt wurde auch die Bedeutung des Wissenstransfers und die Befähigung der Landwirtinnen und Landwirte, überhaupt geeignete Natur- und Umweltleistungen zu erbringen, um damit Einkommen generieren zu können:

> *„Ich bin überzeugt, dass das realisierbar wäre, vorausgesetzt, und das kommt auch etwas zu kurz – die Frage des Wissenstransfers, Wissensaustauschs ist absolut entscheidend. Wenn das nicht parallel dazu weiterentwickelt wird, werden die Bauern in ihren alten Mustern steckenbleiben […], die Chancen werden nicht erkannt, und dann bleibt es stecken, aber ein Teil der Betriebe wird sich unternehmerisch verhalten, werden erkennen, dass sie sich fit trimmen müssen. Und dann sollte die Möglichkeit, Einkommen über solche Programme zu generieren, realisierbar sein. Wir sehen, dass die Betriebe, die das Wissen mitbringen, wirtschaftlich bessergestellt sind" (I_05).*

Hinsichtlich der **Resilienz-Orientierung** wurde das Szenario vom Projektteam als Robustheit-Orientierung beschrieben. Diese Einschätzung wurde zum Teil von den Befragten geteilt. Die beiden folgenden Beispiele heben dabei zwei Aspekte mit Blick auf Robustheit vor, die beachtet werden müssten: Einerseits stelle sich die Frage, ob die Robustheit der derzeitigen Agrarsysteme gesellschaftlich erwünscht sei. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass die Umsetzung und Kontrolle der geplanten Maßnahmen zur Robustheitsförderung gewährleistet sein müsse:

> *„Resilienz der Agrarsysteme gegenüber dem ökologischen, sozialen Wandel – ja das kann man sicher sagen. Die Frage ist ja, ist das wünschenswerte Resilienz oder nicht. Auch viele invasive Arten oder Diktaturen können sehr resilient sein, sehr robust, ohne dass es wünschenswert ist" (I_06).*

> *„Robustheit ist immer dann gegeben, wenn das auch effektiv vollzogen und kontrolliert wird. Und das fehlt in der Tabelle. Man kann sagen, man kann das theoretisch formulieren, aber wird das wirklich umgesetzt [..., das] entscheidet, ob es robust ist. Wenn man mit robust auch impliziert, verbesserte Wirkung" (I_05).*

Dem gegenüber sahen zwei Expertinnen und Experten jedoch nicht nur die Robustheit durch das Szenario gestärkt, sondern auch die Adaptabilität. Als Grund hierfür wurden die Fokussierung der Zielsetzung und Instrumentierung der Agrarpolitik auf die Herausforderungen im Natur- und Umweltbereich genannt, die sich von der heutigen Ausrichtung der Agrarpolitik unterscheide und damit durchaus zu größeren Anpassungen innerhalb der Agrarsysteme führen könne:

> *„I am not sure if scenario A is certainly robustness. In scenario A the system also adapts to new challenges and introduces new mechanisms in a new framework. So you can make a point that A is also adaptability" (I_01).*

> *„Stabilisierung des Systems, würde ich gar nicht mal so sehen, weil du relativ harte Anreize setzt. Das wird dann doch, nach meiner Ansicht, relativ schnell zu Anpassungen an diese politischen Treiber, d.h. die politischen Preissignale, führen" (I_08).*

Insgesamt wurde die Skizze von Szenario A von den befragten Expertinnen und Experten überwiegend als kohärent angesehen und die Struktur und Annahmen des Szenarios als nachvollziehbar und verständlich eingeschätzt, so dass Plausibilität und narrative Qualität generell überzeugten. Skepsis wurde zumindest von einigen Befragten hinsichtlich der einkommenspolitischen Wirkung des in diesem Szenario vorgeschlagenen Ansatzes geäußert, wobei als Ursachen die „Überwälzung" von Zahlungen an den vor- und nachgelagerten Sektor und der stärkere Leistungsbezug durch die Einführung der Eco Schemes benannt wurden.

6.3.1.2 Zielerreichung

Im Rahmen der Interviews wurde mit den Befragten diskutiert, ob der Förderansatz und die Instrumentierung geeignet wären, um die ökologische Wirksamkeit der GAP zu verbessern. Dabei wurde der **Förderansatz** des Szenarios vom Projektteam als dauerhafte Honorierung der Erbringung von Umweltleistungen auf der landwirtschaftlichen Fläche beschrieben, wobei das Management der Flächen nach einem gestaffeltem Anspruchsniveau geregelt würde. Dieser Förderansatz wurde als grundsätzlich wirksam angesehen, um das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen" umzusetzen (vgl. I_04, I_05, I_06, I_08).

Hinsichtlich der **Leitinstrumente** wurde eine „starke" Ausformulierung der Konditionalität von mehreren Befragten abgelehnt, da dieses Instrument keine leistungs- und standortdifferenzierte Honorierung erlaube (vgl. I_02; I_07, I_08) und *„insofern [...] ineffizient"* sei (I_07). Integriert werden sollten in die Konditionalität lediglich Maßnahmen, die betriebs- und standortunabhängig einen Mehrwert für Natur und Umwelt erwarten ließen, wie z.B. ein Instrument zur verbesserten Nährstoffnutzung:

> *„This [conditionality] is probably not a very effective instrument since there is a fear to raise the level of conditionality too high so that intensive farmers will no longer participate. Conditionality also does not allow for any differentiation in relation to specific regions. As an environmental instrument it has its limitations. That does not mean we should not make better use of it. The inclusion of the instrument for better use of nutrition is an example – but also see how strong the push-back has been by member states and also from the EP"* (I_02).

Aus Sicht eines Befragten könnte die Konditionalität – sofern sie nicht auf Ebene des Einzelbetriebs, sondern auf Ebene der Mitgliedsstaaten definiert wäre – durchaus sinnvoll genutzt werden, um europäische Anforderungen an die nationalen Strategiepläne festzusetzen:

> *"Ich bin kein Freund einer starken Konditionalität auf Einzelbetriebsbasis. [...] Bei einer starken Konditionalität sehe ich die Gefahr, dass in Intensivregionen massiv Betriebe rausspringen. Und diesen Effekt musst du erstmal woanders auffangen. Konditionalität macht meines Erachtens vor allem Sinn, gerade was Landnutzung anbetrifft, auf Ebene der Mitgliedsstaaten. Also zu sagen, gewisse Bedingungen muss der Mitgliedsstaat erfüllen, damit sein Strategieplan fähig ist. (...) Da halte ich eine Konditionalität durchaus für sinnvoll" (I_08).*

Die in den Legislativvorschlägen enthaltenen Instrumente der Eco Schemes und AUKM wurden in den Interviews überwiegend als wirksam angesehen. Dabei waren die Befragten häufig unentschieden, ob ein Fokus auf Eco Schemes oder AUKM zielführender wäre (vgl. I_04, I_06, I_08). Als problematisch hinsichtlich der Eco Schemes wurde deren Einjährigkeit angesprochen, da *„für viele Leistungen (..) natürlich ein längerer Zeitraum erforderlich (ist)" (I_06).* Die Einjährigkeit könne sich jedoch auch als Vorteil erweisen, da Eco Schemes *„ein gewisses Schnupperangebot [sind], das Landwirte ausprobieren können" (I_08).* Auch wurden die Regeln zur Berechnung der Prämienhöhe der Eco Schemes als Vorteil gegenüber AUKM angesehen, da *„sie freier kalkuliert werden können",* was aus Sicht eines befragten Experten für eine Honorierung bestimmter Wirkungen *„durchaus sinnvoll ist" (I_08).* Es wurde aber auch thematisiert, dass *„Eco Schemes (...) in unserem föderalen System gewisse Nachteile (haben), weil man sofort in die Umverteilungsdiskussion reinkommt, das ist aber ein deutsches Problem"(I_08).* Ein Nachteil der AUKM bestehe allerdings darin, dass diese *„ja sehr punktuelle, lokale Maßnahmen zum Teil (sind), die auch sehr erfolgreich sind und wichtig sind, aber ich glaube mit Eco Schemes hat man eine Chance, wirklich in die Fläche zu gehen" (I_04).*

Hinsichtlich der **Effektivität und Effizienz** wurde die Skizze des Szenarios von den Befragten unterschiedlich bewertet. Der vorgeschlagene Ansatz wurde zumindest als effektiver im Vergleich zur aktuellen Instrumentierung angesehen (u.a. I_01, I_02). Eine befragte Person wies jedoch eingehend darauf hin, dass auch diese Skizze stark von den existierenden Pfadabhängigkeiten der GAP geprägt sei und außerhalb dieses Optionenraums effizientere und effektivere Möglichkeiten bestünden, die relevanten Umweltgüter adäquat zu adressieren:

> *„Wenn man die Weiße-Blatt-Methode verwenden würde, d.h. wenn man die ganze Historie der GAP mal einen Moment vergessen könnte, und von Null anfangen könnte, dann würde man nie auf die Idee kommen, so etwas zu machen. Insofern ist das nicht effizient. Man würde zielgerichtete Maßnahmen machen, dann würde man nicht säulenzentriert, sondern themenzentriert vorgehen. Wir haben große Themen, große Baustellen im Agrarsektor, Biodiversität, Klimaschutz, Gewässerschutz, Tierwohl usw., und die würde man mit spezifischen Programmen angehen. Aber wir haben halt diese Pfadabhängigkeit der Agrarpolitik und die Pfadabhängigkeit im Denken der Agrarpolitiker und auf diese Weise ist ja so ein System, wie wir es jetzt haben, überhaupt erst zustande gekommen. Und vor diesem Hintergrund würde ich sagen, wenn ich als Referenz die Weiße-Blatt-Methode nehme, dann ist es nicht effizient, aber unter Berücksichtigung der Politikerbschaften, mit denen wir zu tun haben, würde ich sagen, ist es ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem, was wir jetzt haben“* (I_07).

Kritisiert wurde hingegen eine unzureichende Berücksichtigung der Landschaftsebene:

> *„Die Forschungen und Erfahrungen zeigen, dass viele Agrarumwelt- und Ökosystemleistungen nicht auf der Ebene eines einzelnen Ackerschlags oder der Ebene eines einzelnen Agrarbetriebs erbracht werden, sondern auf der Ebene ganzer Landschaften. Und insofern ist es auch wichtig, dass man diese Ebene mit einbezieht“* (I_06).

Des Weiteren wurden von den Expertinnen und Experten Voraussetzungen formuliert, unter denen das Szenario effektiv und effizient sein könnte. Hierzu zählt bspw. die Stärkung des Problembewusstseins bei Landwirtinnen und Landwirten sowie der Aufbau eines effektiven Kontroll- und Sanktionssystems:

> *„Es kann effizient und effektiv sein, beides, unter der Voraussetzung, dass die Betriebe erkennen, ich habe eine Chance, aber ich muss was liefern. Dass dieses Verständnis dafür wächst, und unter der Voraussetzung, dass das auch kontrolliert und vollzogen wird, im Sinne des Gesetzgebers“ (I_05).*
>
> Weiterhin wurde angemerkt, dass das Szenario *„effektiv und effizient sein (kann), du kannst es aber auch aufgrund der Mitnahmeeffekte ad absurdum führen“ (I_08).* Und auch eine Beschränkung der Antragsberechtigten auf aktive Landwirte wurde durchaus skeptisch bewertet:
>
> *„If you ask about the efficiency of the measures, for some activities it might be more efficient if they are carried out by others actors than farmers” (I_03).*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Expertinnen und Experten der Skizze von Szenario A durchaus eine Wirksamkeit zusprachen, die jedoch von der konkreten Instrumentierung und Gewichtung der einzelnen Instrumente abhängt. Dabei wurde insbesondere das Instrument der Konditionalität kritisch bewertet

6.3.1.3 Umsetzbarkeit

Diskutiert wurde mit den Befragten auch die **Anschlussfähigkeit** des Szenarios an den aktuellen agrarpolitischen Rahmen. Dabei sahen die deutschen Expertinnen und Experten keine prinzipiellen Probleme bzgl. der Anschlussfähigkeit. Allerdings erwarteten sie, dass zusätzliche Anforderungen auf die Administration zukämen, die durchaus gravierende Belastungen bedeuten könnten. Ein steigender Verwaltungsaufwand wurde vor allem aufgrund der Kontrollanforderungen der EU sowie der Einführung der Eco Schemes als zusätzliches Instrument erwartet, welches sich von der Konditionalität und den AUKM unterscheiden müsse:

> *„(…) das hängt an den Details, was sind deine Kontrollanforderungen, welche Präzision hast du, du brauchst evtl. mehr Leute in der Verwaltung bei der Abwicklung, aber das brauchst du eigentlich bei allen solchen Systemen" (I_08).*

> *„Es wird administrativ komplexer und es wird in der Programmierung komplexer, weil wir ein zusätzliches agrarumweltpolitisches Instrument haben, in Form der Eco Schemes, und nach wie vor dieses Verbot der Doppelförderung zu beachten ist. D.h., ich sehe bei der Programmierung die Gefahr, dass man Schwierigkeiten bekommen könnte, diese drei Instrumente sauber voneinander zu trennen. Und dadurch wird die Programmierung schwieriger und dadurch werden auch die Kontrolle und Abwicklung schwieriger"* (I_07).

Der zusätzliche administrative Aufwand werde zu zusätzlichen Kosten führen *„und das wird halt nicht abgegolten, auf dem Geld bleiben im Moment in Deutschland die Bundesländer hängen, du hast als Mitgliedsstaat auch durch den Leistungsbonus eigentlich keinen Anreiz, hier an die Kante zu gehen"* (I_08). Ebenso ergebe sich die Problematik, dass bei fehlender Akzeptanz der Eco Schemes umgeschichtet werden könne, und daher u.U. finanzielle Mittel *„an die EU zurück[zu]zahlen [sind]. Das ist der große Nachteil an dem Instrument der Eco Schemes"* (I_08).

Nach Ansicht der Befragten wird es von entscheidender Bedeutung sein, Akzeptanz für das neue System bei Landwirtinnen und Landwirten zu schaffen und *„sicher zu stellen, dass es nicht nur ein System ist, was auf dem Papier funktioniert, sondern auch auf der Fläche und in den Betrieben umsetzbar ist"* (I_04*).*

Von einem Befragten wurde als weiteres Hemmnis des Szenarios A die Thematik der Freihandelsabkommen aufgeworfen, deren Harmonisierung mit der Ausgestaltung der GAP zunehmend schwieriger werde:

> *„Die ganzen Freihandelsabkommen, die verhandelt und abgeschlossen werden, gehen ja eigentlich gegen die Grundsätze der GAP, die auch die GAP jetzt verfolgen will. […] Da werden ja auch immer mehr Agrarkapitel mit reinverhandelt und Märkte geöffnet, wo man dann gar nicht mehr weiß, wie die in das GAP-System passen" (I_04).*

Insgesamt bewerteten die Befragten die **Chancen des Szenarios A im politischen Prozess** überwiegend als mittel bis hoch, insbesondere auch im Vergleich mit den anderen beiden Szenarien (vgl. I_01). Der politische Wille und zumindest teilweise die Unterstützung seien für ein solches Szenario vorhanden (vgl. I_07):

> *„Es gibt durchaus Verfechter einer ambitionierten Ausgestaltung und einer klaren Fokussierung in Nordwesteuropa und es gibt Regionen, die andere Prioritäten haben. […] A wäre von der aktuellen Diskussion aus relativ wahrscheinlich, wo es hingeht. Gerade, wenn der Bund in die Pflicht genommen wird, weil es relativ besser zu steuern ist" (I_08).*

Es gab jedoch auch Skepsis bzgl. der Chancen des Szenarios im politischen Prozess angesichts starker Beharrungskräfte:

> *„Mit Blick auf die bisherige politische Realität – verhalten, vielleicht in Maßen zuversichtlich. Es ist ja manchmal so, genau wie in der Klimapolitik, dass Menschen oder Gesellschaft so funktioniert, lange Zeit passiert wenig oder nichts, bis irgendwann der Kipppunkt, um in der Resilienzsprache zu bleiben, erreicht ist […]. Das kann schon auch sein, dass in der Agrarförderung irgendwann mal so ein sozialer Kipppunkt erreicht ist" (I_06).*

> *„Ganz realistisch, wenn man jetzt beobachtet wie die Verhandlungen und Diskussionen laufen, leider sehr schlecht. […] aber was man beobachtet im Rat, aber auch national, da ist schon stark der Trend dahin, möglichst nah am Status Quo zu bleiben. Und das neue Modell so zu manipulieren, dass es nicht viel Veränderung bringt, sehr schade" (I_04).*

Hinsichtlich der Umsetzbarkeit lässt sich damit zusammenfassend festhalten, dass die Befragten vor allem zusätzliche administrative Aufgaben auf Bund und Länder zukommen sahen, generell ein solches System jedoch umgesetzt werden könnte. Des Weiteren wurde die Herausforderung wahrgenommen, Akzeptanz für das Szenario bei den Landwirten zu schaffen, und damit auch die Teilnahme an den entsprechend freiwilligen Maßnahmen sicherzustellen. Würde dies nicht gelingen, wären zum einen die ökologischen Zielsetzungen nicht zu realisieren, aber auch Gelder an die EU zurückzuzahlen. Um Akzeptanz zu schaffen, wurden insbesondere Beratung und Wissensvermittlung als notwendig angesehen.

Die Umsetzungschancen eines solchen Szenarios im politischen Prozess wurden überwiegend als mittel bis hoch angesehen. Eine befragte Person nahm in den aktuellen Diskussionen jedoch eine sehr starke Ablehnung einer ambitionierten Umsetzung der „grünen Architektur" war.

6.3.1.4 Wechselwirkungen

Szenario A impliziert, dass langfristig ein hohes EU-Agrarbudgets erforderlich ist. Diese **Implikation** wurde von den Befragten überwiegend geteilt und die Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets weitgehend unterstützt (vgl. I_02, I_05, I_06). Allerdings wurden auch Zweifel geäußert, ob dies zukünftig weiterhin der Fall sein wird:

> *„Wenn wir das so umstellen, brauchen wir noch länger das hohe Agrarbudget. […] Ich glaube wirklich nicht dran, dass das Budget so lange bleibt"* (I_04).

Strukturpolitische Erwägungen wurden vom Projektteam in Szenario A nur sekundär berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen Größenstruktur der Betriebe und erbrachten Umweltleistung besteht. Diese Überlegung wurde von den meisten Befragten geteilt. Hierzu ein Beispiel aus den Interviews:

> *„I agree that there is no systematic correlation between farm size and environmental performance, apart from some land-based indicators"* (I_03).

Einige Befragte gingen jedoch davon aus, dass u.U. durchaus ein Zusammenhang zwischen der Größenstruktur der Betriebe und den Umweltleistungen bestehe:

> *„Not sure whether there is not a link between farm size and environmental performance. That is probably true for climate emission, soil content. […] But the environmental performance of different farm sizes is an empirical question"* (I_01).

Nach Ansicht einiger Expertinnen und Experten ist darüber hinaus aufgrund mangelnder Ressourcen die Leistungserbringung v.a. von mittleren Betrieben langfristig eher gefährdet:

> *„But there is a thinking that we have to rescue the squeezed middle-sized farms since the small farms are supported by non-farm income and the large farms will be sufficiently competitive"* (I_01).

> *„This is from a results-based perspective. But from a resource-based perspective, large farms have more resources to invest in the necessary equipment“* (I_03).

Neben den vom Projektteam genannten wurde in den Interviews noch eine weitere Implikation angeführt. Aus Sicht eines Experten ist davon auszugehen, dass es in Szenario A aufgrund von Informationsasymmetrien und der weiteren Ausdifferenzierung sowie Spezialisierung des Sektors zu einer Beschleunigung des Strukturwandels kommen könnte (I_08). Außerdem werde sich durch die klare Fokussierung auf Umwelt- und Klimaziele die Anzahl der Akteure in der GAP-Diskussion reduzieren.

Die Befragten bestätigten somit, dass Szenario A langfristig die Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets erfordert. Die strukturpolitische Agnostik des Szenarios wurde hingegen von einigen Befragten im Hinblick auf das Verhältnis von Ressourcenausstattung und erwarteten Leistungen kleinerer und mittlerer Betriebe hinterfragt.

6.3.1.5 Weiterentwicklung

Auf die Frage, welche Instrumente im dargestellten Instrumentenmix des Szenarios fehlten, gaben die befragten Experten und Expertinnen zahlreiche Antworten:

- Marktinstrumente,
- Ordnungsrecht,
- Investitions- und Innovationsförderung,
- Wissensaustausch und Beratung sowie
- Erschwernisausgleich.

Angesprochen wurde in diesem Zusammenhang aber auch die enge Ziel- und Leistungsdefinition des Szenarios. So wurde thematisiert, dass sowohl die Adressierung sozial-kultureller Leistungen wie auch der Landschaftsebene in dem Szenario nicht berücksichtigt seien:

> *„Ich plädiere grundsätzlich dafür, die Leistungen nicht zu eng zu definieren, und breitere ökologische, aber auch soziale Leistungen im Blick zu haben. Als Weiteres die kulturellen Aspekte, die Aspekte der Motivation im Blick zu behalten. Wie kann man es schaffen, solche Maßnahmen so auszuformulieren, dass die Landwirte damit auch glücklich sind, um es einfach auszudrücken. Das sie auch ein Gefühl von Ownership über ihr Land und ihren Betrieb behalten. Und der dritte Aspekt wäre die Landschaftsebene, wie schaffe ich es, auch so eine Komponente reinzubringen“* (I_06).

6.3.1.6 Zwischenfazit zur Skizze von Szenario A

Die der Skizze von Szenario A zugrunde liegenden Annahmen wurden von den Befragten weitgehend geteilt. Zweifel bestanden an der Einkommenswirkung, da ausschließlich flächenbezogene, teils wenig leistungsdifferenzierte Instrumente zum Einsatz kommen, bei denen die Gefahr einer Überwälzung von Zahlungen hoch ist. Des Weiteren sahen einige Befragten eine mögliche Beschleunigung des Strukturwandels, wenn v.a. kleine und mittlere Betriebe mit zusätzlichen Anforderungen konfrontiert sind. Hinsichtlich der Effektivität und Effizienz bewerteten die Befragten insbesondere das Instrument der Konditionalität aufgrund der fehlenden Differenzierung von Leistungen und Prämien kritisch.

Als Stärken der Skizze von Szenario A sahen die Befragten:

- starker Fokus auf Umwelt und Klima;

- Adressierung regionsspezifischer Problemlagen;
- positive Einkommenswirkung;
- weniger bürokratisch als Szenario B;
- Anschlussfähigkeit gegeben;
- Umsetzung realistisch.

Als Schwächen der Skizze von Szenarios A wurden folgende Punkte genannt:

- fehlende Adressierung sozialer Aspekte;
- mögliche Beschleunigung des Strukturwandels;
- starker Flächenbezug der Instrumente und damit Gefahr der Überwälzung von Zahlungen;
- notwendige langfristige Aufrechterhaltung eines hohen Agrarbudgets;
- fehlende flankierende Maßnahmen;
- zu viele Instrumente im engen Politikraum (zu viele Instrumente, die Natur- und Umweltzielsetzungen adressieren);
- wenig revolutionär;
- fehlende Flexibilität (geringe Anpassungsmöglichkeit der Instrumente bei sich ändernden Rahmenbedingungen).

Als Gegner des Szenarios A wurden von den Expertinnen und Experten der Deutsche Bauernverband (DBV), „die Profiteure des jetzigen Systems“ sowie Teile des EU-Parlaments genannt. Als Unterstützer wurden Umweltpolitik und -verbände, Wissenschaft, der europäische Rechnungshof, der Umweltausschuss des EU-Parlaments, weitere Teile des EU-Parlamentes, die Nettozahler der EU, die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) und „progressive Landesbauernverbände“ genannt.

Die Umsetzungschancen eines solchen Szenarios wurden als mittel bis hoch eingeschätzt, wobei teils Zweifel formuliert wurden, dass das Szenario hinsichtlich der Natur- und Umweltleistungen wirklich ambitioniert ausgestaltet würde. Auch kämen zusätzliche Anforderungen auf die Administration zu. Bei einer Weiterentwicklung des Szenarios sollten zusätzliche Instrumente integriert und weitere Zielsetzungen angesprochen werden.

6.3.2 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario B

6.3.2.1 Plausibilität

In Szenario B wird als Unterziel neben der Förderung von Leistungen im Umwelt- und Naturschutz auch die Honorierung weiterer sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen verfolgt. Der zugrunde liegende **Governance-Ansatz** beruht auf der Schaffung von finanziellen Anreizsystemen und Quasi-Märkten (wie in Szenario A) sowie der Netzwerksteuerung, durch die Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum unterstützt werden soll. Diese Beschreibung des Governance-Ansatzes fanden die Expertinnen und Experten mehrheitlich plausibel. In den Antworten wurde v.a. die Netzwerksteuerung zustimmend kommentiert (vgl. auch I_06, I_02):

> *„Netzwerksteuerung ist absolut der richtige Begriff und diese Kooperativen, diese Entwicklung, auch interessensübergreifende Kooperativen – das bewegt. Das ist das, was ich auch*

immer wieder erlebt habe, wenn da wirklich gute Leute in der Netzwerksteuerung engagiert sind, dann kann sehr viel passieren" (I_05).

Die Bedeutung der Netzwerksteuerung wurde u.a. darin gesehen, dass eine langfristige Förderung den Aufbau von Sozialkapital ermöglicht und soziales Lernen sich als besonders erfolgreich erweist, wobei der Erfolg oft von einzelnen Personen abhänge (vgl. auch I_05):

„Den Aspekt der Netzwerksteuerung halte ich für sehr wichtig. Weil man ja auch häufig mit staatlichen Förderprogrammen das Problem hat, dass kurzfristig etwas gefördert wird, aber dann oft wie ein Strohfeuer verpufft und langfristig kein soziales Kapital aufgebaut wird" (I_06).

„I am very supportive of encouraging farmer networks to engage in pilot schemes, demonstration projects. The EIP has been adopted in Germany, but in Ireland I am very enthusiastic about the potential impact of this networking scheme. I have visited one on greater biodiversity on intensive dairy farms. Listening to a farmer telling his neighbour that he should grow more hedges is much more important than a scientist telling them. The networking aspect is very important" (I_02).

Die Beschreibung der **einkommenspolitischen Wirkung** des Szenarios durch eine großzügige Berücksichtigung des Faktors Arbeit bei der Bestimmung der Prämiensätze sowie der investiven Förderung von Maßnahmen der Einkommensdiversifizierung wurde von den Befragten weitgehend geteilt:

„Ja, wenn man das tatsächlich so macht, wie Sie das hier aufgeschrieben haben, dass man die Förderung stärker an Arbeit bindet, wovon ich ja nichts halte, dann ist das so. […] Einkommensdiversifizierung ja, das betont ja letztlich das Einkommensziel. Und Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum – ebenso Einkommensziel" (I_07).

Ein Gesprächspartner verwies darauf, dass die differenzierten Prämienhöhen in diesem Szenario für die Verpächterinnen und Verpächter weniger transparent seien, was eine Überwälzung erschwere:

„Ja, da Prämienhöhen intransparenter werden. Eher realistisch als in Szenario A, da in Szenario A reiner Flächenansatz" (I_08).

Es wurde jedoch auch angesprochen, dass die Fokussierung auf den Faktor Arbeit zusammen mit einer stärkeren Förderung kleiner Betriebe dazu führe, dass die Einkommenswirkungen vorwiegend bei Letzteren entstünden, während größere Betriebe nicht entsprechend profitieren könnten:

„Natürlich würde es auch da Gewinner und Verlierer geben. Wenn es in Ihrem Komplett-Szenario den Fokus auf Kleinbetriebe gibt, dann ist natürlich klar, welche Betriebe profitieren würden und welche verlieren würden" (I_06).

Von mindestens einem Befragten wurde die einkommenspolitische Wirkung des Szenarios insgesamt in Frage gestellt und angenommen, dass die Leistungserbringung nicht ausreichend honoriert würde:

„Ich überlege mir, ob es solche Modelle wirklich gibt, ob die funktioniert haben. Sie funktionieren nur dann, wenn gewisse Personenkreise interessiert sind, ihre Leistung nicht zu kostendeckenden Preisen anzubieten. Wenn viel Ausbeutung dahintersteckt. Es ist Ausbeutung im Sinne von, „ich mach das gerne", oder umgekehrt, Ausbeutung auf der klassischen Ebene" (I_05).

Die **Resilienz-Orientierung** des Szenarios wurde vom Projektteam als Förderung der Adaptabilität und der Robustheit der Agrarsysteme beschrieben. Diese Einschätzung wurde weitgehend geteilt. Ein Befragter entdeckte in Szenario B jedoch auch Ansätze der Transformabilität, da der Trend zum Einsatz arbeitssparender Technologien gebrochen werden solle:

> *„Scenario B has also aspects of transformability. If the scenario is successful it would reverse the entire development of the last 75 years of labor-saving development" (I_01).*

Den Expertinnen und Experten wurde zudem die Frage gestellt, ob die Lern- und Anpassungsfähigkeit v.a. der kleineren Betriebe durch Vernetzung, Kooperation und Einkommensdiversifizierung verbessert werden könnte. Diese Überlegung wurde von einigen Befragten unterstützt, wobei jedoch weitere Aspekte thematisiert wurden. Hierzu zählen die fehlenden zeitlichen und finanziellen Kapazitäten, um an den entsprechenden Maßnahmen teilzunehmen, aber auch die außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten kleiner (Nebenerwerbs-)Betriebe, die diesen Entwicklungen entgegenstünden:

> *„Manche meinen ja auch […], dass ein Vorteil von Großbetrieben ist, dass sie offener für Innovationen sind, dass sie leichter diversifizieren, neue Technik, sich auf neue Rahmenbedingungen einlassen können, als Agrarbetriebe, die noch den letzten Quadratmeter nutzen müssen in ihren eingefahrenen Wegen, um überhaupt überleben zu können. Da könnte man natürlich, wenn man dem zustimmt, argumentieren, dass vielleicht auch gerade Großbetriebe teilweise auch ihre Berechtigung haben, weil sie sich eben besser anpassen können an veränderte Rahmenbedingungen als Kleinbetriebe" (I_06).*

> *„Ja, das sehe ich sehr wohl für möglich. […] Bei uns sind […] viele kleine Betriebe auch Nebenerwerbsbetriebe und das Nebenerwerbseinkommen ist verglichen mit dem landwirtschaftlichen Einkommen deutlich höher. Sie könnten im außerlandwirtschaftlichen Bereich schneller durch Bewegung noch mehr Einkommen generieren, als wenn sie sich im landwirtschaftlichen Bereich bewegen. Von daher, die kleinen Betriebe bei uns setzten dann wahrscheinlich andere Akzente, bevor sie in diesem gewünschten Bereich sich weiterentwickeln und diese Chance erkennen" (I_05).*

Insgesamt erschien den Befragten das Szenario weitgehend kohärent. Allerdings gab es Vorbehalte gegenüber dem Fokus auf den Faktor Arbeit, der breiten Zieldefinition und Fragen der Steuerbarkeit:

> *„Ja, wenn man die Annahme teilt, dass man Arbeitsplätze im ländlichen Raum schaffen muss, ja" (I_08).*

> *„Ja, vielleicht ein bisschen weniger [kohärent] als Szenario A weil [...] Strukturen versus Funktionen oder Leistungen – da hat man sich nicht so ganz klar entschieden. Man will so beides fördern irgendwie" (I_06).*

> *„Kohärent bis auf die Frage, wie kann man das alles steuern, die Strukturen zu etablieren, dass hier nicht Kollateralschäden entstehen. Es ist für mich von daher kohärent, aber die Umsetzung ist problematisch" (I_05).*

6.3.2.2 Zielerreichung

Die erweiterte **Zielfunktion** des Szenarios B gegenüber Szenario A, nämlich die Integration von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen wie Tierwohl, attraktive Kulturlandschaften oder soziale und kulturelle Dienstleistungen, wurde durchaus kontrovers diskutiert. Mehrere Befragte befürworteten ausdrücklich den Ansatz, neben Natur- und Umweltschutzaspekten im Rahmen der GAP auch weitere Themen zu adressieren:

„Es wäre eine bessere Schnittstelle mit anderen Zielsetzungen, im Naturschutz, regionale Entwicklung, Vermarktung oder Tourismus" (I_05).

„Abbau der Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen Erwartungen und der Realität von Landwirtschaft, [das ist] vor allem im Tierbereich wichtig" (I_07).

„Das man das Soziale zusammen mit ökologischen Leistungen sieht oder auch die ökologischen Leistungen breiter sieht als ausschließlich Biodiversität und die Klimabilanz der Agrarbetriebe, das halte ich für sehr wichtig. Und dass man von der Ebene des Agrarbetriebs auf die Landschaften, ländliche Räume geht, das ist mir wichtig. Und so etwas wie der Aspekt Kulturlandschaft, das gehört auf jeden Fall rein. Und das sichert letztlich auch die Akzeptanz von Maßnahmen in der Landwirtschaft, aber auch in der Bevölkerung. Weil es einfach greifbarer, und für viele Leute genauso wichtig ist, wie die Beiträge zum Klimaschutz. Weil es vielleicht auch ein bisschen ein stabilerer Wert ist" (I_06).

Problematisiert wurde jedoch die Steuerungsfähigkeit und Zielgenauigkeit von Förderansätzen für den ländlichen Raum:

„Was wir sehen in dieser ganzen Förderlogik ist, dass nicht die profitieren, auch wenn es in Richtung kommunaler Ebene geht, die am bedürftigsten sind, sondern die die Kapazitäten haben. Die, denen es eh schon gut geht, weil sie Kapazitäten haben, die Anträge zu stellen" (I_08).

„[...] die Mittel, die du hier hast, im Bereich der GAP, [sind] zumindest vor einem mitteleuropäischen Kontext eigentlich zu gering [...], witzlos. Da haben wir deutlich andere Mittel und Programme, so etwas zu machen, und dann stellt sich die Frage, können wir so etwas nicht einfach über höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden machen, wenn das sowieso vor Ort ausgehandelt werden soll, warum müssen wir das Geld dann erst über Brüssel schicken" (I_08)?

Auch die Ausrichtung von Förderung auf „Landschaften" wurde kritisch hinterfragt:

"Ich habe auch damit Probleme: Was ist Landschaft? Und wer bewertet Landschaft anhand welcher Kriterien und vor welchem Hintergrund? Was ist das Ziel? Da knirscht es bei mir" (I_08).

Sehr skeptisch reagierten die Befragten auf die Überlegung, den Fokus des **Förderansatzes** und der **Instrumentierung** auf den Faktor Arbeit zu legen. Dabei wurde angezweifelt, ob ein Zusammenhang zwischen Arbeitsintensität und Umweltleistung hergestellt werden könne, und ob eine Subventionierung von Arbeit ohne Bezug auf erwünschte Leistungen sinnvoll sei:

„I am very skeptical about the idea what you hear from environmental groups that they want to support small farms because it is more labour intensive and more environmentally friendly" (I_02).

„Ich halte auch nichts davon, den Faktor Arbeit einseitig zu subventionieren, sondern Arbeit muss sich immer ergeben aus den Dingen, die gefördert werden. Die Gesellschaft ist ja nicht so interessiert daran, Arbeitsplätze zu schaffen, [...], sondern die Gesellschaft ist daran interessiert, bestimmte Gemeinwohlleistungen zu bekommen, und wenn diese Gemeinwohlleistungen erbracht werden, kann das bedeuten, dass dafür mehr Arbeit als im Moment benötigt wird oder auch weniger Arbeit als im Moment benötigt wird. Wenn z.B. Moorflächen extensiviert und wiedervernässt werden und vielleicht ganze Betriebe aufgeben, oder zu Landschaftspflegebetrieben werden, dann hat das wahrscheinlich zur Folge, dass weniger Arbeitskräfte benötigt werden. Und da würde ich jetzt davor warnen zu sagen, ihr könnt an dem Moorschutzprogramm nur teilnehmen, wenn ihr mehr Arbeitskräfte einstellt, oder was

auch immer, oder einen Mindest-Arbeitskräftebesatz aufrechterhaltet, das verzerrt ja die Faktorpreise, die relativen Faktorpreise, und davon halte ich nicht viel" (I_07).

„Sozial-ökologische Leistungen immer, aber mit dem Faktor Arbeit – natürlich sind Arbeitsplätze wichtig – aber auch bei anderen Nachhaltigkeitslabels wird selten damit argumentiert „in diesem Hemd steckt besonders viel an Arbeitsstunden drin" (I_06).

Die in dem Szenario angelegte stärker Förderung kleiner Betriebe wurde auch deshalb abgelehnt, weil kein genereller Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Bedürftigkeit bestehe:

„For example my family background in potatoes: you either have large acreage or a small plot and sell potatoes to a restaurant" (I_01).

Des Weiteren sei es aufgrund der geringen Arbeitslosigkeit in Deutschland, auch im ländlichen Raum, nicht sinnvoll, dort Arbeitskräfte zu binden:

„Vor dem Hintergrund der deutschen Perspektive, dass wir eigentlich auch in ländlichen Regionen einen Mangel an Arbeitskräften haben, halte ich das für volkswirtschaftlich kompletten Schwachsinn" (I_08).

„Ich finde auch, Arbeit ist ein mobiler Faktor, und die Mobilität sollte nicht eingeschränkt werden" (I_07).

Auch die hohe Kapitalintensität wurde als Argument gegen die Förderung des Faktors Arbeit genannt:

„Und Arbeitsplätze im landwirtschaftlichen Bereich sind halt extrem teure Arbeitsplätze bei relativ geringer volkswirtschaftlicher Wertschöpfung" (I_08).

Zudem wurden einige unerwünschte Nebeneffekte einer Förderung des Faktors Arbeit erwartet:

„Mein Lieblingsbeispiel der aktuellen Förderperiode sind verschiedenen Blühstreifen aus Baden-Württemberg: Der eine Blühstreifen wird jährlich neu angesät und jährlich abgemulcht, der bekommt eine hohe Förderung; und ein Blühstreifen, der muss nur jedes zweite Jahr gemulcht werden und soll über die fünf Jahre gar nicht neu angesät werden. Ökologisch wirksamer ist der zweite, wo der Landwirt weniger tun muss. Mehr Geld bekommt er beim ersten – das passt nicht, hin und wieder ist weniger Arbeit mehr" (I_08).

„[…] weil dann auf einmal auch Pseudo-Verfahren mit reingenommen werden, die formal einen hohen Arbeitskräftebesatz haben, de facto aber nicht. Der Klassiker war dann: Wann ist eine Milchkuh eine Milchkuh oder eine Mutterkuh? Oder im Gemüseanbau, da bau ich Erbsen oder Bohnen an, deklariere sie als Gemüse – de facto ist es Gründüngung" (I_08).

Ansätze zur **Förderung von Kooperation und Netzwerkbildung** wurden von den Befragten hingegen durchweg unterstützt. Es wurde aber auch die Frage aufgeworfen, ob die notwendigen Strukturen für einen solchen Ansatz in Deutschland vorhanden seien:

„Da merkt man dann halt, wo dann diese Netzwerkbildung scheitert, weil man einfach die Strukturen [nicht hat] und das Denken in keiner Weise vorhanden ist. Und dann bleibt das wieder Makulatur […]. Aber man muss sich schon in diese Richtung entwickeln, von daher kommt man nicht darum herum. Es nützt ja nichts zu resignieren" (I_05).

„Stichwort Kooperation: Da ist ja wahrscheinlich die Niederlande das Vorbild. Weil das ja in der Diskussion als das niederländische Modell diskutiert wird und immer die Lösung für alles dargestellt wird, und ich bin da ein bisschen skeptisch, weil ich glaube, dass man das nicht so einfach übertragen kann auf die deutsche Landwirtschaft" (I_04).

Auch wurde thematisiert, ob die Zusammenarbeit *„in Form einer formalen Kooperative [erfolgen muss], oder [ob] die Kooperation über andere Wege erfolgen [kann]" (I_08).* Die langfristige Aufrechterhaltung solcher Kooperationen könne schwierig sein, wie ein Beispiel aus den Niederlanden zeige: *„The initiative sky lark [...] stopped" (I_03).*

Effektivität und Effizienz des Szenarios wurde von den meisten Befragten skeptisch beurteilt, vor allem Fokussierung auf den Faktor Arbeit (vgl. I_02, I_07, I_08). Einige Befragte erwarteten von dem Szenario jedoch eine höhere Effektivität und Effizienz als von der jetzigen GAP oder Szenario A:

> *„Wenn das Referenzsystem die jetzige GAP ist, dann führt es zu einer Verbesserung der Effektivität und Effizienz, wenn das Referenzsystem die Weiße-Blatt-Methode ist, dann ist es nicht effizient. Aber [...] es verbessert die jetzige Effizienz auf jeden Fall, weil auch Tierwohl mit drin ist, und wir da richtige Defizite haben" (I_07).*

> *„Effizient aus der reinen Lehre wahrscheinlich nicht. Effektiv, wenn es um Multifunktionalität um ein breites Bündel an gesellschaftlichen Leistungen geht, dann sicherlich effektiver als ein enges Spektrum an Leistungen in Szenario A" (I_06).*

Die Umsetzung des Szenarios erfordere aus Sicht der Expertinnen und Experten außerdem ordnungsrechtliche Vorgaben, die mit einem administrativen Aufwand verbunden seien. Hierzu ein Beispiel aus den Interviews:

> *„Effektivität würde unter den Umsetzungsproblemen massiv leiden. [...] Steuern kann man es nur wiederum, wenn man hier sehr konsequente Vorgaben gibt, also Ordnungsrecht, aber das ist dann wieder mit Bürokratie verbunden, je detaillierter man es ausgestaltet, desto schwieriger wird es" (I_05).*

In einem Interview wurde ausgeführt, dass eventuellen Effizienzdefiziten Gewinne bei der Resilienz gegenüberstünden:

> *„Und das ist jetzt wieder der Unterschied zu Szenario A, dass vielleicht die Effizienz leidet, aber die Resilienz, die Adaptabilität – da durch solche Prozesse ja nicht nur eine Leistung erbracht wird, dass da Landwirte zusammen kommen, dass da Sozialkapital entsteht, dass da Prozesse auf der Ebene von Landschaften, von ländlichen Räumen in Gang kommen, dass da letztlich auch viele Zusatzeffekte entstehen können, die man eben nicht unter Effizienzgesichtspunkten sofort messen kann, die aber letztlich eine Region auch ganz stark voranbringen können. Das sieht man ja, in vielen Gegenden wo es erfolgreiche LEADER-Programme oder Biosphärenreservate gibt, in denen viele von solchen sozialen, kooperativen Prozessen laufen, die schon sehr wichtig sind" (I_06).*

Insgesamt wurde die Wirksamkeit des Szenarios B kontrovers beurteilt. Das im Vergleich zu Szenario A ausgeweitete Zielsystem stieß auf Zustimmung, jedoch wurde die Steuerbarkeit der Ansätze z.T. skeptisch beurteilt. Der Ansatz der Netzwerksteuerung und der Förderung von Kooperationen erfuhr viel Zustimmung, auch zur Förderung der Resilienz. Einhellig abgelehnt wurde die prioritäre Förderung des Faktors Arbeit.

6.3.2.3 Umsetzbarkeit

Generell erschien das Szenario B den Befragten als **anschlussfähig** an das aktuell bestehende Förder-system. Es handele sich um „Ideen, die schon lange rumschwirren, aber noch nicht so richtig den Eingang in die große Agrarpolitik oder Agrarförderung gefunden haben" (I_06). Auf regionaler Ebene und in Pilotprojekten seien schon viele einschlägige Erfahrungen gesammelt worden. Das Verwaltungssystem könne entsprechend ergänzt werden:

> *„Das passt durchaus administrativ zu dem jetzigen System. Es erfordert eine Weiterentwicklung des jetzigen Systems, aber man kann ja z.B. so etablierte Dinge wie den Grundantrag hernehmen und entsprechend erweitern und die Maßnahmen der zweiten Säule, die Verwaltung der zweiten Säule, entsprechend um diese zusätzlichen Maßnahmen ergänzen. Insofern ist die Anschlussfähigkeit gegeben, meines Erachtens" (I_07).*

Allerdings wurden auch spezifische Herausforderungen bei der Umsetzung und Kontrolle des Kooperationsansatzes benannt:

> *„Wenn man den Kooperationsansatz weiter verfolgen will, dann zieht das natürlich viele Dinge nach sich. Wie ist das möglich, wo gehen die Zahlungen hin, wer übernimmt in der Kooperative die Verwaltung, macht man das bei den Ländern usw.? Da sind ganz viele Sachen, die da noch viel Umstellung nach sich ziehen würden" (I_04).*

> *„Die Rahmenbedingungen wäre eben die, dass man einen Kontrollapparat aufbauen müsste, um die ganze Geschichte transparent, im Sinne der Wirkungen aufzeigen zu können, was da passiert. Das wäre eine absolut zentrale Bedingung: ein Rechenschaftsbericht über das Ganze" (I_04).*

Und auch die mit dem Kooperationsansatz verbundenen Transaktionskosten auf Seiten der Landwirtinnen und Landwirte sowie der Verwaltung werden angesprochen:

> *„Scenario B is more difficult to link to schemes and certifications that are already out there. The transaction costs are enormous because farmers or their hired consultants have to write project proposals. And governments are understaffed and would need to hire experts to judge applications" (I_01).*

Des Weiteren wurden Fragen des Beihilferechts und der Abgrenzung der Gebietskulissen aufgeworfen:

> *„Da in dem Szenario verschiedene Punkte angesprochen werden, musst du verschiedene Aspekte des Beihilferechts prüfen. Wenn du es relativ schlank hast, wie in Szenario A, kannst du bestimmte Punkte schon mal rausschmeißen, die im Augenblick problematisch sind, z.B. bei Flächenkauf, investiven Maßnahmen für den Naturschutz, das kommt aus der Regionalförderung, aus dem Beihilferecht, was in diesem Szenario B auch zu berücksichtigen ist" (I_08).*

> *„Und du hast auch die Frage mit den Gebietskulissen, weil, was ist dann ländlicher Raum, wo darfst du fördern, wo darfst du nicht fördern. Wir haben jetzt z.T. Förderprogramme, die das Identische machen, aber die einen im ländlichen Raum und die anderen nur außerhalb, [also] sind es zwei getrennte Förderlinien" (I_08).*

Auch auf Seiten der Landwirtinnen und Landwirte sahen die Befragten einen Lern- und Anpassungsbedarf, der einen längerfristigen Zeithorizont erfordere:

> *„Es verlangt vielleicht so ein bisschen mehr von den Förderempfängern als Szenario A, weil es halt nicht nur um klare Praktiken geht, die auszuführen sind, sondern letztlich wirklich Prozesse und Netzwerke angestoßen werden, wo dann teilweise auch Beruf und Engagement für ländliche Räume, ein Dorf, eine Landschaft miteinander verschwimmen. Insofern dauert das seine Zeit" (I_06).*

> *„Viele Punkte von dem Szenario lassen sich nicht so leicht umsetzen in der nächsten Förderperiode, sondern sind eher so aufbauende Sachen, die sich noch entwickeln, vor allem die Kooperationsansätze. Deshalb Rahmenbedingung – Offenheit der Landwirte und Zeit" (I_04).*

Als **Unterstützerinnen und Unterstützer** eines solchen Szenarios wurden Umweltverbände, die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), die Umweltpolitik und Teile des DBV benannt. Auch wurde angeführt, dass sich aufgrund der breiten Zielsetzung des Szenarios eine breitere Akteurskonstellation hinter dem Szenario finden könne als bei Szenario A:

> *„Gleichzeitig ist es viel inklusiver, und dass man soziale, kulturelle Leistungen auch stärker reinbringt, natürlich von Denkmalpflege bis Heimatschutz, auf örtliche Bevölkerung, die vielleicht mehr damit anfangen kann. Insofern würde ich vermuten, dass die Unterstützer vielleicht sogar größer als für so ein rein ökologisches Szenario sind" (I_06).*

> *„[…] und sich jeder wiederfinden kann. Hier würden z.B. die ganzen Ost- und Südeuropäer zustimmen" (I_08).*

> *„Aber der Vorteil hier ist, dass die soziale Komponente präsenter drin ist und dann mehr Akteure mitgehen würden" (I_04).*

Befragt nach den **Gegnerinnen und Gegnern** eines solchen Szenarios wurden der DBV, Großbetriebe und die „Agrarindustrie", die Politik sowie EU- und Bürokratiekritiker genannt.

Hinsichtlich der **Chancen** eines solchen Szenarios im politischen Prozess waren sich die Befragten nicht einig. Einige Experten gaben dem Szenario eher geringe Chancen, zum einen wegen der Komplexität des Szenarios, zum anderen wegen der Fokussierung auf den Faktor Arbeit:

> *„Wünschenswert wäre es, viele Aspekte sind sehr wohl bereichernd, notwendig, aber dass es umgesetzt wird – weil es doch deutlich komplexer ist, und auch in der Ausgestaltung sehr viel schwieriger ist, die Finanzflüsse auch wirkungsorientiert gestaltet werden müssen – sehe ich da schon Schwierigkeiten" (I_05).*

> *„Gerade der Punkt Kappung und Anrechnung von Arbeitsplätzen hat gerade sehr geringe Chancen von den Diskussionen her. Obwohl das Thema Kappung und Degression in anderen Mitgliedsstaaten besser bewertet wird bzw. sehr befürwortet wird, weil sie dann eigene Vorteile davon hätten im Gegensatz zu Deutschland. Die anderen Maßnahmen haben, glaube ich, die gleiche Chance wie im ersten Szenario" (I_04).*

> *„Das mit den Klein- und Großbetrieben ist ja so ein bisschen ein politischer Kampf geworden und bringt schnell auch eine ideologische Komponente rein, deswegen bin ich mir auch nicht sicher, ob das so schlau ist, wenn man Szenario B fördern will, da einen so starken Fokus auf die Kleinbetriebe zu legen" (I_06).*

Andere schätzten die Chancen hingegen höher ein, da das Szenario weitgehend an die aktuelle Fördersituation anschließe und ein breites Zielsystem umfasse, wodurch viele Akteure das Szenario unterstützen würden:

> *„Szenario B ist in der Umsetzung relativ einfach, weil das ist das, was wir eh schon haben. Wir treten keinem auf die Füße und wir können viel alten Wein in neuen Schläuchen verkaufen" (I_08).*

> *„Weil man noch ein breiteres Spektrum an Interessen berücksichtigt, könnte ich mir sogar vorstellen, dass man noch eine größere Zustimmung bekommt, weil Tierwohl mit drin ist, weil Einkommensdiversifizierung mit drin ist, weil Vernetzung mit drin ist. Ja, kann ich mir gut vorstellen, dass es gute Chancen hat" (I_07).*

Es lässt sich somit festhalten, dass die Experten hinsichtlich der Umsetzbarkeit des Szenarios im politischen Prozess unterschiedliche Meinungen vertraten. Einerseits wurde die Anschlussfähigkeit durchaus gesehen, da weitgehend an ein bekanntes System angeknüpft werde und das Szenario einen breiten Unterstützerkreis hinter sich versammeln könnte. Andererseits wurde die

Fokussierung auf den Faktor Arbeit als Grund für eine Ablehnung des Szenarios benannt, es wurden aber auch Probleme thematisiert, die sich auf die Konkretisierung und Kontrollierbarkeit der Netzwerksteuerung bezogen.

6.3.2.4 Wechselwirkungen

Die vom Projektteam formulierte **Annahme**, dass Szenario die langfristige Aufrechterhaltung eines hohen Budgets zur Förderung ländlicher Räume voraussetze, wurde von vielen Befragten geteilt. Ein Befragter merkte jedoch wie bei Szenario A an, dass die Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets keinesfalls notwendig und kennzeichnend für das Szenario sei:

> *„Mit dem Budget, das ist wie bei A, würde ich sagen man kann alles ambitioniert, man kann es weniger ambitioniert machen. Da würde ich vielleicht nicht unbedingt die Höhe der Gelder an das Szenario koppeln und sagen Szenario B geht nur mit einem hohen Haushalt, während C auch mit einem geringeren ginge. Zumindest verstehe ich die Verbindung zum Haushaltsvolumen nicht so ganz" (I_06).*

Allerdings erschien die langfristige Verteidigung eines hohen Agrarbudgets unter Szenario B realistischer als unter den anderen Szenarien, da sich hinter dem Szenario ein größerer Kreis an Befürworten versammeln könnte:

> *„Langfristige Aufrechterhaltung eines hohen Budgets – tendenziell ja, weil du eine breitere Koalition hast als bei Szenario A, bei A sind das die Naturschützer und die Landwirte, die sich dafür einsetzen, und bei B sind es die ganzen Bürgermeister und Landräte" (I_08).*

Dabei wurde auch thematisiert, dass Szenario B eine starke Umschichtung in die zweite Säule voraussetze, die *„auch weniger realistisch"* sei *(I_04).*

Die Annahme des Projektteams, dass die Umsetzung des Szenarios die Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit im ländlichen Raum erhöhe, wurde von den Befragten weitgehend geteilt, jedoch nicht unbedingt positiv beurteilt:

> *„Erhöhung der Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit, ja, aber marginal. Zumindest vor dem Kontext Deutschland vernachlässigbar" (I_08).*

> *„Man verringert vielleicht den Strukturwandel, weil man Einkommensalternativen vor Ort schafft" (I_07).*

> *„So Diversifizierung von Agrarbetrieben, würde ich dann auch genau gucken wollen, welche Art von Diversifizierung und wieweit die wirklich zu einer multifunktionaleren Landwirtschaft und Landschaft führen oder auch nicht. Urlaub auf dem Bauernhof-Programme oder was auch immer – schön und gut, aber da wäre ich mir jetzt auch nicht sicher, ob das z.B. eine Kernaufgabe der Agrarpolitik ist" (I_06).*

Dass die Robustheit und Adaptabilität kleinerer Betriebe durch verbesserte Vernetzung und Kooperation sowie durch Einkommensdiversifizierung gestärkt und aufgrund von Kooperationen soziales Lernen ermöglicht würden, wurde von den Befragten bezweifelt:

> *„My understanding from the experience in Flanders: small farmers are least likely to take up these kinds of schemes. It tends to be the younger, the more go-ahead farmers in dairy who participate. Many of the other farms are part-time, where farmers do not see the necessity or do not have the time" (I-02).*

> *„Kooperation, Vernetzung u.a., da glaube ich nicht, dass es primär die kleinen Betriebe sind, die davon profitieren. […], das sind nicht die kleinen und schwierigen, sondern eher die größeren zukunftsaufgestellten Betriebe. Du kommst an die Problembetriebe mit den Instrumenten nicht dran und die, die eigentlich schon ganz gut sind, die werden dadurch besser.*

> *[…] Kleine Betriebe sind häufig Nebenerwerbsbetriebe und Vernetzung u.ä. erfordert einfach auch Zeit" (I_08).*

Ebenfalls angesprochen wurde, dass mit einer Intensivierung des Einsatzes von Arbeit und einer damit verbundenen Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion ein Leakage-Effekt verbunden sein könne:

> *„One of the dilemmas is that more labour intensive also means more land intensive. Agri-ecological approaches which are probably good for some parts of the environment, e.g. less pesticides, but yields will be lower and you need more land. In the extreme you have these extremely labour-intensive pigs in Italy. Studies in the UK have shown that if you do this you shift environmental effect elsewhere" (I_03).*

Insgesamt sahen die Befragten in Szenario B also eine höhere Chance als in Szenario A, aber nicht unbedingt eine Notwendigkeit, langfristig ein hohes EU-Agrarbudget aufrechtzuerhalten. Die Implikationen einer stärkeren Förderung des Produktionsfaktors Arbeit im ländlichen Raum erschienen dabei ambivalent. Die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen, um sich an Netzwerken und kooperativen Projekten zu beteiligen, wurden vorwiegend bei zukunftsorientierten mittleren und größeren Betrieben gesehen.

6.3.2.5 Weiterentwicklung

Auf die Frage nach **weiteren Instrumenten**, die in das Szenario aufgenommen werden sollten, nannten die Expertinnen und Experten zuvorderst die Förderung von Beratung und Wissensaustausch, um insbesondere Vernetzung und Kooperation voranzutreiben:

> *"Und diese Beratungs- und Weiterbildungsprozesse auch, diese Veränderungen in den Köpfen in der Ausbildung, das ist für mich das Entscheidende. Und wenn das nicht etabliert wird, passiert nichts und hier muss angesetzt werden" (I-05).*

> *„Beratung […], ich glaube, wenn man das mit integrieren könnte und quasi eine Art Starthilfe gibt für so etwas bis sich Kooperationen zwischen einzelnen Akteuren von alleine gründet, aber bis man so etwas puschen will, dann muss auch wirklich Unterstützung finden um zu funktionieren" (I_04).*

Einer ergebnisorientierten Ausgestaltung von Maßnahmen und den damit verbundenen Gestaltungsspielräumen wurden Chancen zugeschrieben, die Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten zu stärken:

> *„Und dann eben durch Ergebnisorientierung und andere Sachen. So das Gefühl zu haben, dass auf der lokalen Ebene bestimmte Entscheidungen auch getroffen werden, keine Gängelei von oben stattfindet, sondern dass da auch Spielräume, Flexibilität, Innovation, Experimentieren, und so weiter möglich sind in solchen Netzwerken, und dass nicht nur nach Schema F stur irgendwelche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, die dann streng kontrolliert werden" (I_06).*

Als eine Möglichkeit der Umsetzung von Vernetzung und Kooperation wurden sogenannte Landschaftsdienstleistungsbetriebe genannt, die bereits existieren:

> *„Man kann auch […] überlegen, dass ich spezialisierte Landschaftsbetriebe habe, z.B. in Niedersachsen ist jeder Landwirt an fünf oder sechs Betrieben beteiligt, und die dann einen Umwelt- oder Landschaftsdienstleistungsbetrieb haben, wo jeder seine Flächen einbringt und damit auch sein Sanktionsrisiko minimiert, weil das einfach auf einen Bereich geschoben ist" (I_08).*

Angesprochen wurde auch, dass Eco Schemes und Konditionalität weiterhin eine Rolle spielen könnten:

> *„Aber in dem Szenario tauchen ja jetzt die Eco Schemes und die Konditionalität gar nicht mehr auf. Soll das dann vollständig auf die zweite Säule, außer Kappung und Degression, das ist ja erste Säule" (I_04)?*

Auch wurde überlegt kleinere Betriebe mit höheren Prämien für den bürokratischen Aufwand zu kompensieren:

> *"So very good to support cooperation and a bigger premium for smaller guys to participate This would benefit everybody. A way to overcome the management overload which is a real problem" (I_02).*

Ein weiterer Vorschlag war, den Marktzugang durch Maßnahmen der abnehmenden Hand zu verbessern:

> *„Was hier ausgeklammert ist, ist die Marktebene. Das nützt alles nichts, wenn am Ende die kleinen Betriebe ihre Produkte nicht vermarkten können. Oder ihre Karotten zu klein sind. Wenn die Nachfrage von Seiten des Marktes nicht vorhanden ist, wird hier gar nichts passieren" (I_05).*

In den Interviews wurden außerdem Mechanismen thematisiert, um **Kooperation und Vernetzung dauerhaft zu stärken**, zum einen durch *„die Entwicklung formaler Institutionen"* (I_07); zum anderen durch deren langfristige finanzielle Unterstützung (vgl. I_06, I_08), denn es sei *„halt auch nicht so effizient, wenn dann kurzfristige Strukturen geschaffen werden, die sich dann nicht dauerhaft halten können" (I_06).*

Bedarf zur Weiterentwicklung des Szenarios sahen die befragten Expertinnen und Experten damit überwiegend in der verstärkten Förderung von Beratung und Wissensaustausch sowie finanzieller Anreizmechanismen und institutioneller Strukturen, um Kooperation und Vernetzung zu unterstützen.

6.3.2.6 Zwischenfazit zu Szenario B

Insgesamt stieß der Steuerungsansatz des Szenarios B bei den Befragten auf ein geteiltes Echo. Validiert wurden der Ansatz der Netzwerksteuerung und die Überlegung, dass die im Vergleich zur derzeitigen GAP veränderte Ausgestaltung der Prämien die einkommenspolitische Wirkung verbessern könnten. Allerdings benötigten kleinere Betriebe möglicherweise zusätzliche Unterstützung, um sich an Vernetzung und Kooperation beteiligen zu können. Eine Förderung von Einkommensdiversifizierung finde seine Grenzen, wenn der außerlandwirtschaftliche Arbeitsmarkt schlicht bessere Einkommensmöglichkeiten biete. Eine vorrangige Förderung des Produktionsfaktors Arbeit stieß hingegen auf große Skepsis.

Folgende Stärken wurden dem Szenario B von den Expertinnen und Experten zugeschrieben:

- Unterstützung kleiner Betriebe;
- Kooperationsansatz;
- Anschlussfähigkeit an das existierende System;
- Positive Einkommenswirkung;
- Regionalisierung;
- Veränderung „in den Köpfen" möglich;

- Integrales, systemisches Konzept.

Demgegenüber diagnostizierten die Befragten die folgenden Schwächen des Ansatzes:

- Aufrechterhaltung des Budgets notwendig;
- Zielerreichung durch den Kooperationsansatz unsicher;
- Wegfall der Maßnahmen der ersten Säule und damit Konzentration auf die zweite Säule;
- Zu breites Zielsystem;
- Budgetkonkurrenz (Adressierung zu vieler Ziele und Akteursgruppen);
- Veränderung „in den Köpfen" notwendig;
- administrative Herausforderungen inkl. fehlender Verwaltungskapazitäten.

Das relativ breite Zielsystems des Szenarios mit dem Einbezug sozial-kultureller Leistungen in das Fördersystem wurde teils begrüßt, teils abgelehnt. Eine direkte Förderung des Produktionsfaktors Arbeit stieß auf Skepsis. Das breite Zielsystem könnte jedoch eine breite Unterstützerkoalition hinter dem Szenario versammeln. Um die verfolgten Ziele zu erreichen, seien jedoch eine gute Beratung und eine verstärkte Förderung der Beteiligung kleinerer Betriebe an Maßnahmen der Kooperation und Vernetzung notwendig. Zudem müssten die Vernetzungsstrukturen institutionalisiert und ihre Finanzierung auf Dauer gesichert werden.

6.3.3 Validierung und Diskussion der Skizze von Szenario C

6.3.3.1 Plausibilität

Die Skizzierung des Szenario C wurde von den Befragten weitgehend validiert. Der **Steuerungsansatz,** zum einen das Humankapital und die Innovationsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionssysteme zu stärken, damit sie mittelfristig unabhängig von staatlichen Zahlungen (Auslaufen flächenbezogener Direktzahlungen) wettbewerbsfähig sind, und zum anderen durch ein dynamisiertes Ordnungsrecht die externen Kosten der landwirtschaftlichen Produktion zu internalisieren, stieß bei den befragten Expertinnen und Experten auf viel Zustimmung. Hierzu zwei Beispiele aus den Interviews:

> *„Das [wäre] das ideale Szenario, zu dem man irgendwann hin will" (I_04).*
>
> *„Attractive to this approach is that is does not imply a long-term commitment from the public exchequer for support. You provide adjustment assistance in a planned way so that farmers know what is coming and expected" (I_02).*

Die Darstellung des **Governance-Modus** wurde als verständlich und nachvollziehbar bewertet (vgl. I_04, I_05, I_06, I_08). Allerdings wurde auf Unsicherheiten darüber hingewiesen, wie gut das Zusammenspiel der verschiedenen Elemente, insbesondere eine schrittweise Erhöhung des Ordnungsrechts und die Etablierung von Märkten für Umweltgüter, tatsächlich funktioniert (vgl. I_04, I_06, I_07). In einem Interview wurde dies folgendermaßen ausgedrückt:

> *„Im Prinzip ist es kohärent, unter der Voraussetzung, dass diese Märkte für Umwelt- und Klimaschutzleistungen, die da entstehen sollen, dass die auch tatsächlich funktionieren. Wenn die aber nicht funktionieren, dann ist das Szenario nicht kohärent" (I_07).*

Im Hinblick auf die **Resilienz-Orientierung** wurde herausgestellt, dass Szenario C „längerfristig zur Transformation der Landwirtschaft beitragen [kann]", weil es auf die „Förderung von Inno-

vation, auf Wissen und Humankapital [setzt]“ (I_06, vgl. auch I_01, I_03, I_08). Für einen transformationsfördernden Ansatz sei es wichtig, nicht auf der Betriebs- und Produktionsebene anzusetzen, sondern einen „Food-System Approach“ (I_03) zu entwerfen. Durch die Verbesserung der Fähigkeit der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter, Einkommen am Markt zu erzielen, könne eine **positive einkommenspolitische Wirkung** realisiert werden (vgl. I_01, I_03, I_04).

Allerdings wurden auch skeptische Einschätzungen zur grundsätzlichen Ausrichtung des Szenario C geäußert. Besondere Kritik erfuhr die Idee, flächenbezogene Zahlungen mittelfristig auslaufen zu lassen und Zahlungen für Umwelt- und Klimaleistungen durch entsprechende Märkte zu ersetzen (vgl. I_05, I_07). Hierzu ein Beispiel aus den Interviews:

> *„Ich glaube, in dieser Form ist das nicht realisierbar, dass man ein sehr stark marktwirtschaftlich orientiertes Modell so weit treiben könnte, dass nachher der Markt das alles reguliert und das nur über Investitionshilfen diese Systeme entwickelt werden. […] In der Realität sehe ich absolut keine Chance, dass der Markt die Leistungen entlohnt. Das ist so ein wirtschaftsliberales Modell. Bei uns wurden die Kosten für so ein Modell aufsummiert und das greift nicht, da wird es immer wieder sehr starke Profiteure geben, die Innovationen reinholen, aber nachher nicht das leisten, was wir uns wünschen. Insgesamt muss ich sagen: Todgeburt“ (I_05).*

Skeptiker warnten vor einem „Tabula-rasa-System“ mit der Gefahr von „Kollateralschäden“ (I_05) sowohl für die ökologischen Schutzgüter als auch für die landwirtschaftlichen Betriebe. Einige Befragte erwarteten von Szenario C eine **negative einkommenspolitische Wirkung** (vgl. I_06, I_07, I_08). Hierzu zwei Beispiele:

> *„Ich wäre mir auch nicht sicher, wieviel Volumen private Märkte für Umweltgüter aus der Landwirtschaft tatsächlich bereitstellen würden, und hätte große Zweifel, dass das Volumen an die derzeitige Agrarförderung heranreicht“ (I_06).*

> *„Ich gehe jetzt bei dieser Aussage davon aus, dass die ordnungsrechtlichen Standards erhöht werden und nicht kompensiert werden und die entsprechenden Märkte für Umwelt- und Klimaleistungen nicht wirklich funktionieren werden. Dann haben wir letztlich eine einseitige Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards und das hat natürlich negative Einkommenswirkungen“ (I_07).*

Mit Blick auf die narrative Qualität der Skizze von Szenario C lässt sich außerdem eine interessante Beobachtung aus den geführten Interviews festhalten: Mehrfach wurde betont, dass es sich bei dem vorgestellten Ansatz, um „strukturell etwas komplett anderes“ (I_08), einen „drastischen Umbruch im Fördersystem“ (I_06) und einen „massiven Umbau der Agrarpolitik“ (I_07) handele. Die darin enthalten Ideen seien „so gar nicht in der aktuellen Diskussion“ (I_04), was die Chancen im politischen Prozess verringere. Allerdings wurde die vorgestellte Skizze insbesondere von den Befragten aus den Niederlanden, Irland und Belgien gleichermaßen in Beziehung zu existierenden agrarpolitischen Diskursen, Paradigmen und Politikimplementierungen gesetzt, wodurch die narrative Qualität der zugrunde liegenden Ideen unterstrichen werde. Zum einen wurde eine Verbindung zum Modernisierungsansatz der GAP aus dem Jahr 1968, dem sogenannten Mansholt-Plan, hergestellt (I_01). Zum anderen wurde auf den, in der EU-Kommission insbesondere von Tassos Haniotis vertretenen, „Farming 4.0“-Diskurs verwiesen (I_02). Nicht zuletzt wurde festgestellt, dass Szenario C dem gegenwärtigen agrarpolitischen Ansatz in der belgischen Region Flandern entspreche (I_03). Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass die narrative Qualität der Skizze zu Szenario C stark polarisierte.

6.3.3.2 Zielerreichung

Die ökologische Wirksamkeit von Szenario C wurde von den befragten Expertinnen und Experten kontrovers diskutiert. Ansätzen der ökologischen Modernisierung wurde grundsätzlich ein großes Potenzial zugeschrieben, negative Umwelteffekte durch die Internalisierung externer Kosten zu minimieren. Auch hierzu drei Beispiele aus den Interviews:

> „*In environmental terms it could be very effective*" (I_01).
>
> „*It has considerable potential to achieve environmental outcomes*" (I_02).
>
> „*Wenn es richtig funktioniert, dann ja, dann wahrscheinlich am meisten von den drei Szenarien*" (I_04).

Allerdings wurde in den Interviews betont, dass das Potenzial des Szenarios stark von einer adäquaten Bepreisung der Externalitäten abhänge (vgl. I_02), sich nur auf bestimmte Schutzgüter beziehe (vgl.I_03, I_07, I_08) und es nur zu einer flächendeckenden Verbesserung der Umwelteffekte kommen könne, wenn Maßnahmen zur handelspolitische Flankierung getroffen würden (vgl. I_08). Vor allem die Möglichkeit, Märkte für alle relevanten Schutzgüter zu schaffen, wurde skeptisch bewertet. Hierzu zwei Beispiele aus den Interviews zu den Schutzgütern Klima und Biodiversität:

> „*Märkte für öffentliche Güter zu schaffen, ist ja bekanntermaßen schwierig. Das kann man vielleicht in Teilbereichen machen, aber es geht z.B. nicht im Bereich Landwirtschaft und Klimaschutz, weil wir Landwirtschaft nicht in den Zertifikatehandel reinbekommen [...] Insofern würde ich mal ein großes Fragezeichen hinter die Effektivität dieses Ansatzes schreiben*" (I_07).
>
> „*Im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes kannst du einiges erreichen. Beim Biodiversitätsschutz kann ich mir gar nicht vorstellen, wie das funktionieren soll. Auch nicht, dass so etwas ordnungsrechtlich geregelt werden soll, z.B. die Beweidung eines Kalkmagerrasens oder Ähnliches. Da fehlt mir die Fantasie, wie da der Markt aussehen kann*" (I_08).

Mit Blick auf die **Leitinstrumente** wurde der Vorschlag eines dynamisierten Ordnungsrechts von den befragten Expertinnen und Experten als interessant und hinsichtlich der Zielerreichung positiv bewertet (vgl. I_02, I_04, I_06, I_08). Es gehe, so wurde es in einem Interview auch im Vergleich zu anderen Sektoren verdeutlicht, weniger darum „wie scharf das Ordnungsrecht ist, viel wichtiger ist eigentlich die Planbarkeit" (I_06), die durch eine schrittweise Erhöhung mit klar formulierten Ziel- und Zeithorizonten erzeugt werden könne. Hier liege allerdings die „Achillesferse" (I_03) des Ansatzes. Am Beispiel der Umsetzung eines dynamisierten Ordnungsrechts in Flandern (Belgien) erläuterte ein Befragter, dass die ordnungsrechtlichen Standards im politischen Prozess verwässert und zu langsam angezogen wurden, wodurch deren ökologische Wirksamkeit stark vermindert wurde (vgl. I_03).

Das Instrument der Investitions- und Innovationsförderung im Baukasten dieses Szenarios wurde von allen befragten Expertinnen und Experten als zentral für eine umweltorientierte Weiterentwicklung angesehen. Aus den bisherigen Erfahrungen mit EIP-Agri (einer projektbezogenen Förderung von Innovationspartnerschaften zwischen Forschung, landwirtschaftlicher Praxis und weiteren Akteuren der Wertschöpfungskette), könnten „wichtige Erkenntnisse Richtung Praktikabilität, Kontrollfähigkeit und der Veränderung der intrinsischen Motivation [der Landwirtinnen und Landwirte] gezogen werden", weshalb „diese labormäßige Entwicklung der Agrarpolitik unterstützungswürdig" sei (I_05). Wichtig sei dabei allerdings, die Kohärenz der Innovationsprojekte sicherzustellen und klare Zielstellungen zu formulieren, um „Rosinenpickerei" zu verhindern (I_05). In zwei anderen Interviews wurde hervorgehoben, dass Innovationsförderungen unbedingt mit Maßnahmen zur „Wissensverbreitung über solche Innovationen,

also Beratung, Vernetzung, Demonstrationsvorhaben usw.“ (I_07) verbunden werden müsse, um „ein Transformationsdenken in den ganzen Sektor, […] das Beratungswesen, auch die Zusammenschlüsse, die Bauernverbände reinzubringen“. (I_06). Mit Blick auf die Investitionsförderung, die im vorgestellten Ansatz das zentrale Förderinstrument darstellt, wurde in einem Interview auf die Erfahrungen in der belgischen Region Flandern verwiesen (vgl. I_03). Dort werde eine Liste mit förderfähigen Investitionen alle sechs Monate fortgeschrieben, um die Investitionen innerhalb eines langfristigen Politikmodells in Richtung der gewünschten Ziele sicherzustellen und die Maßnahmen bei Bedarf anpassen zu können. Diese Flexibilität könnte ein potentielles Risiko mindern, auf das ein anderer Gesprächspartner angesichts der sehr langen Abschreibungszeiträume vieler Investitionen hinwies:

> *„Du müsstest extremst langfristige Politik machen, weil, so ein Stall ist z.T. 20, 25 Jahre abzuschreiben, das sind dann mehrere Politikzyklen, selbst bei einer so langfristigen Politik wie der GAP. […] Und dir muss auch klar sein, dass du wie jetzt auch beim EEG Investitionsruinen schaffst. Du förderst System A und stellst nach fünf Jahren fest, dass es vielleicht aus irgendwelchen Gründen doch nicht so geschickt war […] Wie geht man dann damit um? […] Es ist halt die Frage, wie steuerst du diese Investitionen und bist du auch schnell genug das anzupassen“ (I_08).*

Skeptisch reagierten einige Gesprächspartner auf die Idee, die Förderung von Investitionen und Innovationen auf die Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebe an ein dynamisiertes Ordnungsrecht auszurichten. Eine dauerhafte und langfristige Kompensation sei notwendig zum Funktionieren eines solchen Ansatzes:

> *„Das Ordnungsrecht zu dynamisieren […] funktioniert nicht alleine mit einer Innovations- und Investitionsförderung, sondern erfordert einen laufenden Ausgleich erhöhter Kosten. Denn wenn man jetzt in einen klimafreundlichen Stall investiert, wo z.B. die Ammoniakemissionen stark reduziert sind, dann hat man zwar im Moment der Investition geringere Anschaffungskosten und in der 40 jährigen Nutzung des Stalls auch geringere Fixkosten, nichts desto trotz würde man in den 40 Jahren der Nutzung immer auf Einkommen verzichten, weil man weniger Tiere pro Quadratmeter Stallflächen halten kann, weil man höhere Aufwendungen für die Abluftreinigung usw. hat“ (I_07).*

In einem anderen Interview wurde als Alternative zu einer langfristigen Kompensation nur eine stringente handelspolitischer Flankierung gesehen:

> *„Ohne Außenschutz sehe ich das in vielen Bereich kritisch. Ich sehe nicht, dass durch Investitions- und Innovationsförderung ein Kostenvorteil erreicht werden kann, der die höheren Produktionskosten ausgleicht“ (I_08).*

Die hier erwähnte handelspolitische Flankierung, die in der Skizze von Szenario C notwendig wäre, wurde auch in den anderen Interviews thematisiert und grundsätzlich als große Herausforderung erachtet (vgl. dazu unten: Wechselwirkungen).

6.3.3.3 Umsetzbarkeit

Insgesamt wurde die Umsetzbarkeit des in Szenario C skizzierten Ansatzes als eher gering bewertet. In der konkreten Umsetzung und Implementierung eines dynamisierten Ordnungsrechtes, bei der Administration von Märkten für Umweltgüter sowie bei der Verwaltung von Investitions- und Innovationsförderungen sahen die befragten Expertinnen und Experten Hindernisse für eine praktikable Umsetzung.

Ein Gesprächspartner machte deutlich, dass ein dynamisiertes Ordnungsrecht aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im EU-Mehrebenensystem unrealistisch sei, weil das gesamte

Umweltordnungsrecht auf die EU-Ebene gehoben werden müsste (vgl. I_08). Insgesamt sei es notwendig, drei Rechtsbereiche – Agrarumweltrecht, Agrarförderrecht und Handelsrecht – zu synchronisieren, was der Umsetzbarkeit entgegenstehe. Ein anderer Befragter beschrieb die grundsätzliche Schwierigkeit, das Ordnungsrecht als Hebel für eine stärkere Umweltpolitikintegration zu verwenden, da die Gefahr von Regelungs- und Vollzugsdefizite bestehe (vgl. I_03):

> *„Man braucht nicht nur ein dynamisiertes Ordnungsrecht, sondern man bräuchte auch noch einen Plan, wie man das alles umsetzen und monitoren kann, um sicherzustellen, dass sich da auch dran gehalten wird. Das ist ja jetzt schon ein Riesenproblem [...]. Und je stärker das Ordnungsrecht wird – das ist einmal politisch schwer durchzusetzen und dann noch schwer, die Implementierung sicherzustellen" (I_04).*

Mit Blick auf die Schaffung von Märkten stellte ein Gesprächspartner zwar heraus, dass es in einigen Bundesländern Beispiele für die Administrierbarkeit von Märkten für Umweltgüter, z.B. für Grünlandumbruchsrechte, gibt. Allerdings äußerte er sich skeptisch, ob solche, auf stark umgrenzte Bereiche ausgerichtete Modelle auch flächendeckend und für alle relevanten Schutzgüter funktionieren könnten:

> *„In einigen Bundesländern haben wir ja solche Märkte, z.B. in Schleswig-Holstein haben wir einen Markt für Grünlandumbruchsrechte, der auch ganz gut funktioniert. Und das ist auch ein privater Markt, wo der Staat eigentlich gar nicht eingreift, außer dass er nachher den Status der Flächen, die da gehandelt werden, entsprechend ändert. [...] Da funktioniert das. Aber das ist ein so arg umgrenzter Bereich, das sehe ich bei den anderen Märkten nicht" (I_08).*

Mehrfach wurde die entscheidende Rolle der Agrarverwaltungen bei der Umsetzbarkeit hervorgehoben: *„Wenn die nicht bereit sind, etwas zu verändern, beißt jedes Szenario auf Stein"* (I_05). Der in Szenario C vorgestellte Ansatz sei *„vom Finanzmanagement her herausfordernd"* (I_08). Zwar würde es zu einer Verschlankung des Rechtsrahmens (nur noch Beihilferecht) kommen und die Förderbeiträge pro Förderbescheid wären vergleichsweise hoch, was aus Verwaltungssicht zunächst positiv erscheine, da der Verwaltungsaufwand weitgehend unabhängig von der Förderhöhe sei. Allerdings zögen bspw. die vorgesehenen Innovationsförderungen einen erheblichen Prüfungs- und Kontrollaufwand nach sich. Außerdem sei folgendes zu beachten:

> *„Die Frage ist, wie hoch sind maximale Förderhöhen und ähnliches. Die Förderung ist relativ schnell auch wettbewerbsverzerrend. Da einen sinnvollen Mittelabfluss hinzubekommen – das zu steuern, wenn du sagst, ich habe ein Ordnungsrecht und ich fördere hier was, die Investition muss ja relativ schnell getätigt werden, damit die auf den ordnungsrechtlichen Standard kommen. Die anderen fühlen sich sonst benachteiligt. Das ist allein vom Finanzmanagement herausfordernd" (I_08).*

Insgesamt zeigt die Auswertung der Interviews, dass die Umsetzbarkeit und Anschlussfähigkeit des vorgestellten Instrumentariums an die existierende GAP und die Legislativvorschläge der EU-Kommission als eher gering angesehen wurde. Eine praktikable Umsetzung erfordert den Befragten zufolge die Integration und Abstimmung verschiedener Politikfelder sowie Anpassungen in den Verwaltungsstrukturen.

6.3.3.4 Wechselwirkungen

Der in der Skizze von Szenario C beschriebene *„Komplettumbau"* (I_08) des Systems hätte aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten eine Reihe von **Implikationen** für den landwirtschaftlichen Sektor und Auswirkungen auf andere agrarpolitische Ziel- und Fragestellungen.

Die Annahme des Projektteams, dass Szenario C eine handelspolitische Flankierung erfordere, wurde von allen Befragungen geteilt. Ein Befragter nannte die Notwendigkeit eines Außenschutzes als *„Pferdefuß“* (I_05) eines solchen Ansatzes, ein anderer warnte, es dürfe nicht zu einer neuen *„Protektionspolitik“* (I_01) kommen. Die Anhebung gesetzlicher Mindeststandards bei gleichzeitigem Außenschutz zöge dann eine Prüfung nach den Regularien der WTO nach sich (vgl. I_03).

In zwei Interviews wurde ein Grenzausgleich ins Gespräch gebracht, um Importprodukte, die nicht nach den in der EU geltenden Standards produziert wurden, zu verteuern. Allerdings wurde die Umsetzbarkeit eines solchen Grenzausgleichs für landwirtschaftliche Produkte sehr skeptisch bewertet:

> *„Beim Biodiversitäts- und auch beim Klimaschutz im Bereich Landwirtschaft stelle ich mir das schwierig vor. Einfach wenn man sich mal den CO_2-Footprint von Milch anschaut, die in Deutschland und die vielleicht in einem Nicht-EU-Land produziert wird, und Milchpulver hier nach Deutschland importiert wird, kann ich mir nicht vorstellen, dass so etwas administrierbar ist als Grenzausgleichsinstrument. Und schon gar nicht für den Bereich Biodiversität. Wie soll man das quantifizieren“ (I_07)?*

Als eine Alternative wurden in anderen Interviews nachhaltigkeitsbasierte Wertschöpfungsketten ins Spiel gebracht:

> *„How can you address this? One approach is to work through responsible supply chains – this is ultimately consumer-led and on a voluntary base. There is some evidence that you can be successful but the jury is still out whether this can be fully effective” (I_02).*

Eine weitere Möglichkeit wurde in der Berücksichtigung von Umweltstandards in Freihandelsabkommen in Nachhaltigkeitskapiteln (vgl. I_02, I_04) gesehen. Allerdings wurde der Erfolg solcher Überzeugungsarbeiten in Form von *„Koalitionen der Willigen“* (I_02) als gering eingeschätzt:

> *„Man müsste in die Freihandelsabkommen Sachen reinverhandeln, die so etwas verhindern können. Das ist aber schwierig. Selbst die Nachhaltigkeitskapitel, die jetzt bei einigen Abkommen schon drinstehen, sind ja quasi wirkungslos. Da müsste sich die Handelspolitik auch komplett wandeln. Um das erreichen zu können, müssten sich die Interessen verschieben, da stecken ja andere Interessen als Landwirtschaft an sich dahinter“ (I_04).*

Eine wichtige Implikation des in Szenario C skizzierten Ansatzes könnte aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten eine Verschiebung der Machtkonzentration in den Wertschöpfungsketten sein. Es bestehe das Risiko, dass die landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten weitere Hebel in Verhandlungen gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH) verlieren (vgl. I_02). Um dieses Problem und auch das Abgreifen der Fördergelder durch den vor- und nachgelagerten Bereich zu adressieren, sie die Herstellung von Transparenz, bspw. auch unter Einsatz neuer Technologien wie Blockchain, von großer Bedeutung:

> *„Upstream and downstream leakage is a crucial issue. That goes hand in hand with increasing transparency. You need absolute transparency to make this kind of approaches work” (I_03).*

Weiterhin stimmten alle befragten Expertinnen und Experten der Einschätzung zu, dass Szenario C im Agrarsektor zu einer Fortsetzung oder gar Beschleunigung des Strukturwandels führen würde. Ein Effekt dieses *„ökonomischen Szenarios“*, so die Ausführungen eines Befragten, sei die Herausbildung eines *„Selektionsmechanismus“,* der zu einem schnelleren Verschwinden solcher Betriebe führe, die sich an die neuen Bedingungen nicht anpassen könnten (I_03). In einem an-

deren Interview wurde darauf hingewiesen, dass die Proponenten von „Farming 4.0“ die Vorteile von digitalen Innovationen als größenneutral beschrieben. Es gebe bislang keine Evidenz, dass die Förderung neuer Technologien trotz der hohen Fixkosten größere Betriebe (als Early-Adopter) stärker begünstige als das gegenwärtige Fördersystem (vgl. I_02).

Die Bewertung einer solchen Entwicklung fällt in den Interviews allerdings unterschiedlich aus. Einerseits wurde die Gefahr beschworen, Szenario C trage zu einer Zerstörung von *„Landschaften und Strukturen, vor allem von kleinen und mittleren Betrieben“* (I_05) bei. Dadurch werde eine *„radikale Fokussierung auf produktionsstarke Regionen […] zementiert und Randregionen gucken in die Röhre“* (ebd.). Zudem könne bei einer strikten Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards die Produktion, v.a. die Tierproduktion in Deutschland, in andere Gebiete abwandern (vgl. auch: I_07):

> *„It may be that poultry producers in Thailand have less stringent animal welfare conditions but German farmers have better access to credit conditions, better infrastructure and so on. But it is also obvious that if you put these differences too high, you run the risk of operations shutting down and you are shifting production to countries with lower standards“ (I_02).*

Allerdings wurde in der Folge darauf verwiesen, dass die Pollution-Heaven-Literatur bislang nur wenig Evidenz für solche Verlagerungseffekte eines anspruchsvollen Umweltrechts nachgewiesen habe (vlg. I_02).

Andererseits könnten aus einem Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe aber auch Effizienzvorteile resultieren (vgl. I_07). Zudem könnten sich durch die Nutzungsaufgabe von Ungunststandorten auch *„neue Akteure in den Agrarlandschaften“* etablieren, die *„ganz neue Landnutzungsformen, wie z.B. Carbon Farming“* (I_06) praktizieren. Ein stärker transformationsorientierter Ansatz könnte außerdem die *„notwendige Neuausrichtung von Universitäten und Ausbildungsstätten mit sich bringen, um […] die neue Generation darauf schon vorzubereiten“* (I_04).

6.3.3.5 Weiterentwicklung

Aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten lassen sich im Kern vier Ideen zur Weiterentwicklung des Szenarios ableiten. Erstens wurde angemahnt, die Bedingungen und Voraussetzungen für die Förderung von Innovationen und Investitionen stärker zu präzisieren, damit die Zielstellung, d.h. die Etablierung von umweltverträglichen Produktionssystemen, tatsächlich erreicht werden kann, und um die Kohärenz des Ansatzes zu erhöhen. Hierzu drei Beispiel aus den Interviews:

> *„Innovation, das sind alles so Schlagworte. Heutzutage ist jeder für Innovation und Forschung, aber was genau das Ziel ist, was erreicht werden soll, das finde ich bei diesem Szenario wesentlich weniger klar“ (I_06).*

> *„Die EU pusht ja gerade das Innovationsprinzip und das sehe ich sehr kritisch. Da ist, glaube ich, nochmal wichtig, wie man das in dem Szenario definiert. Weil Innovation an sich ja nicht schlecht ist, aber wenn wir an Sachen wie neue Gentechnik usw. denken, was ja auch unter Innovation fällt, das kann dann natürlich schnell in eine gefährliche Richtung gehen, in dem dann das – scheinbar ökologischere – System und damit Sachen honoriert, die nicht mehr dem Vorsorgeprinzip unterliegen usw. Da wäre noch klarer zu machen, was gemeint ist und was nicht gemeint ist“ (I_04).*

> *„Aber man muss auch schauen, was läuft in den Innovationsprojekten? Da sind die ähnlichen Schwachstellen auch wieder vorhanden: Sind die Maßnahmen kohärent, sind sie zielführend, kann man Rosinenpickerei betreiben“ (I_05)?*

Zweitens wurde angeregt, Innovationswettbewerbe in das Instrumentarium aufzunehmen und gleichzeitig die Wissensdiffusion der Innovationen durch Beratung, Vernetzung und Demonstrationsvorhaben sicherzustellen:

> *„Es steckt ja auch unheimlich viel Wissen auch in der landwirtschaftlichen Praxis und es gibt viele experimentierfreudige Landwirte. Und ich könnte mir vorstellen, wenn man so einen Innovationswettbewerb ausschreibt in verschiedenen Bereichen, dass man dann ganz tolle Ideen kriegt. Und dann gehört natürlich auch dazu die Wissensverbreitung über solche Innovationen, also Beratung, Vernetzung, Demonstrationsvorhaben usw." (I_07).*

Drittens wurde die Idee eingebracht, auf den Erfahrungen des flämischen Ansatzes aufzubauen und in regelmäßigen Zyklen die Liste der förderfähigen Investitionen zu aktualisieren (vgl. I_03). Dadurch könnte die Flexibilität dieses langfristigen Politikansatzes sichergestellt und etwaige Anpassungen an die sich ändernden Bedarfe vorgenommen werden.

Viertens könnte die Förderung von Marktstandards eine wirksame Ergänzung zum ordnungsrechtlichen Rahmen darstellen und die Transparenz erhöhen. Dabei wurden zwei verschiedene Modelle vorgeschlagen. Zum einen die Einführung von Produktstandards, an denen sich die Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren könnten, wie in Deutschland bspw. im Bereich der Eierproduktion:

> *„Marktstandards, aber das ist nur bedingt ein politisches Instrument. Da kannst du auch was tun. Das ist ja z.T. gemacht worden, bspw. bei Legehennen. Damit kann man schon steuern" (I_08).*

Das andere Modell wäre die Verknüpfung von Fördergeldern mit am Markt etablierten Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards:

> *„The Dutch have probably more experience with rewarding private sector initiatives. They wanted to acknowledge some private standards as equivalent to public standards" (I_03).*

Zur Herstellung von Transparenzverbesserung, die entscheidend für die Etablierung solcher Standards ist, könnten neue Technologien eine wichtige Rolle spielen. In einem Interview wurde herausgestellt, dass in diesem Feld erste Praxisbeispiele schon umgesetzt werden. So erprobt das französische Einzel- und Großhandelsunternehmen Carrefour bei über 20 Produkten die Überwachung von Produktionsschritten und Lieferwegen via Blockchain-Technologie, so dass Kundinnen und Kunden im Supermarkt die entsprechenden Informationen zum jeweiligen Produkt abrufen können.

6.3.3.6 Zwischenfazit zu Szenario C

Insgesamt wurde die Skizze zu Szenario C von den acht Expertinnen und Experten kontrovers diskutiert. Der Ansatz der ökologischen Modernisierung wurde zur Erreichung bestimmter Umweltzielen im Agrarsektor von einigen Expertinnen und Experten als geeignet und effektiv erachtet. Allerdings wurde die Möglichkeit, Märkte für Umweltgüter und -leistungen zu schaffen, für viele Schutzgüter, insbesondere im Bereich Biodiversität, in Frage gestellt, da die jeweiligen Leistungen kaum adäquat erfasst, quantifiziert und bewertet werden könnten, um die externen Kosten konsequent zu internalisieren. Die Idee eines dynamisierten Ordnungsrechts, d.h. die schrittweise Erhöhung der gesetzlichen Standards, wurde positiv aufgenommen, insbesondere weil die Formulierung von langfristigen Ziel- und Zeithorizonten Planungssicherheit für die Adressaten schaffe. Die Wettbewerbswirkungen auf offenen Märkten und mögliche Leakage-Effekte wurden sehr kritisch diskutiert. Zudem wurde von einigen Befragten bezweifelt, ob allein eine investive Förderung ausreichen könne, um die landwirtschaftlichen Betriebe bei der Anpassung an die höheren Standards zu unterstützen. Durchweg begrüßt wurde, dass der Ansatz auf

die Förderung von Kapazitäten und Fähigkeiten (Innovationen, Beratung, Wissensdiffusion) fokussiert. In den Interviews wurde bestätigt, dass Szenario C eine Wissensintensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, eine weitere Ausdifferenzierung des Sektors sowie einen Rückgang der Anzahl der Betriebe, d.h. eine Fortsetzung und/oder Beschleunigung des Strukturwandels, erwarten lasse.

Die Stärken des skizzierten Szenario C wurden von den befragten Expertinnen und Experten mit den folgenden Punkten zusammengefasst:

- (Schrittweise) Erhöhung des Ordnungsrechts;
- Langfristig positive Umwelteffekte;
- Zusammenspiel von Märkten für Umweltgüter und (schrittweiser) Erhöhung des Ordnungsrechts;
- Fokus auf der Förderung von Fähigkeiten und Kapazitäten (Beratung, Innovation, Wissensaustausch, etc.);
- Ausstiegsperspektive aus flächenbezogenen Zahlungen;
- Transformativer Ansatz (langfristig positive Umwelteffekte);
- Einbezug innovativer Technologien und Praktiken;
- Unterstützung der Agrarindustrie.

Als wichtigste Schwächen des skizzierten Szenario C wurden von den Expertinnen und Experten die folgenden Punkte genannt:

- Schaffung von Märkten funktioniert nicht für alle Umweltgüter und -leistungen;
- Geringe Anschlussfähigkeit an die aktuelle Ausgestaltung der GAP;
- Kaum absehbare Folgen für den Strukturwandel;
- Gefahr von Kollateralschäden durch Intensivierung der Produktion (Auslaufen flächenbezogener Zahlungen);
- Synchronisierung verschiedener Politikfelder und Rechtsbereiche (Agrarumwelt-, Agrarförder- und Handelsrecht);
- Mögliche Verwässerung der (schrittweisen) Erhöhung des Ordnungsrechts im politischen Prozess durch Interessensvertretungen;
- Ablehnung seitens einiger Umwelt- und Naturschutzverbände sowie landwirtschaftlicher Interessenvertretungen.

Mit Blick auf die Chancen im politischen Prozess ist anzunehmen, dass der in Szenario C vorgestellte Ansatz vor allem von denjenigen, die von der gegenwärtigen Agrarpolitik profitieren, aufgrund des vorgesehenen Abbaus von flächenbezogenen Zahlungen zugunsten investiver Förderung, abgelehnt wird. Zu den voraussichtlichen Gegnern zählen insbesondere weite Teile der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen. Außerdem ist anzunehmen, dass der strikt ökonomische Ansatz sowie die zu erwartenden strukturpolitischen Effekte auch von Umweltorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen eher skeptisch bewertet werden. Die möglichen Reaktionen der Landwirtinnen und Landwirte wurden unterschiedlich eingeschätzt. Der Ansatz,

Einkommen über den Markt statt über Transferzahlungen zu generieren, dürfte wohl positiv aufgenommen werden, während das vorgeschlagene Auslaufen flächenbezogener Zahlungen und die Ankündigung einer schrittweisen Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards Ablehnung erwarten lassen. Zustimmung würde das Szenario C aus Sicht der Expertinnen und Experten vom politisch liberalen Spektrum, den größeren Betrieben und intensiv produzierenden Sektoren, die von der Investitions- und Innovationsförderung profitieren, wie auch von Seiten der Agrarindustrie erfahren. Außerdem könnten auch Teile der Verwaltung aufgrund der Vereinfachung des Instrumentenmix einen solchen Ansatz befürworten.

6.4 Zwischenfazit

Insgesamt wurden die drei Szenarien-Skizzen von den Expertinnen und Experten als hilfreich eingeschätzt, um eine Diskussion über eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP zu strukturieren und zu stimulieren. Grundsätzlich erachteten die Befragten den Optionenraum der Instrumente anhand der Szenarien-Skizzen mit wenigen Ausnahmen, wie gekoppelte Zahlungen und Naturschutzfinanzierung (z.B. LIFE), als hinreichend abgedeckt. Die drei Steuerungsansätze konnten mit Positionen in der aktuellen GAP-Diskussion verknüpft werden. Aus Sicht der Expertinnen und Experten ist außerdem die Abgrenzung der jeweiligen Skizzen voneinander sinnvoll, wenngleich einige der Befragten fanden, dass einzelne Bausteine und Instrumente auch in einem anderen Szenario zum Tragen kommen könnten. Auch wurde vorgeschlagen, die Szenarien-Skizzen als komplementäre Ansätze zu verstehen. Als zusätzliche Dimensionen zur Szenariencharakterisierung wurden die externe Kohärenz (Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen), die Implikationen für die Verwaltung (Vereinfachung, Bürokratisierung und Transaktionskosten) sowie die Praktikabilität des Vollzugs der jeweiligen Instrumente vorgeschlagen. Die jeweiligen Stärken und Schwächen sowie die verschiedenen Ideen zur Weiterentwicklung zu den einzelnen Szenarien-Skizzen lassen sich in den folgenden **Lessons learned** zusammenfassen, um die jeweiligen Zielsetzungen und Aspekte des Policy-Designs, der Instrumentierung wie auch der zugrunde liegenden Annahmen zu schärfen.

- Die **Skizze von Szenario A** überzeugt aus Sicht der Expertinnen und Experten durch die klare Zielsetzung auf Umwelt- und Klimaziele, die explizite Adressierung regionsspezifischer Problemlagen sowie die politisch-administrative Anschlussfähigkeit und damit einhergehend die realistische Umsetzbarkeit im politischen Prozess. Kritisiert wurde hingegen, dass soziale Aspekte wenig Berücksichtigung fänden. Der starke Fokus auf flächenbezogene Zahlungen für Umwelt- und Klimaleistungen berge die Gefahr einer Überwälzung auf Flächeninhaber. Eine dauerhafte staatliche Honorierung mache ein stabiles EU-Agrarbudget für die Bereitstellung und den Schutz von Umweltgütern und -leistungen erforderlich. Als Ideen für die Weiterentwicklung wurden insbesondere flankierende Maßnahmen vorgeschlagen, z.B. Investitions- und Innovationsförderung sowie Beratung und Wissensaustausch. Außerdem wurden marktbasierte Instrumente sowie die Einführung eines Erschwernisausgleichs angeregt.

- Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten liegen die Stärken des in der **Skizze von Szenario B** vorgeschlagenen Ansatzes in dem Fokus auf Kooperation und Vernetzung als integrales Konzept für den ländlichen Raum, der starken Berücksichtigung regionaler Aspekte sowie der Anschlussfähigkeit an das bestehende administrative System. Nicht überzeugen konnte hingegen eine Förderung, die verstärkt am Faktor Arbeit ansetzt. Das breite Zielsystem wurde eher als Schwäche gesehen, da es die Gefahr der Mittelkonkurrenz zwischen vielfältigen Zielen mit sich bringe. Für die Weiterentwicklung des Szenarios wurde insbesondere vorgeschlagen, klare Leistungsziele für die zu fördernden Kooperationen zu formulieren. Der

Aufbau und die Verstetigung der Kooperationen sollten durch formale Institutionen sichergestellt werden. Außerdem sollten Beratung und Wissensaustausch stark gefördert werden.

- Aus Sicht der Expertinnen und Experten liegen die Stärken der **Skizze von Szenario C** in der klaren Ausrichtung auf eine Transformation des Agrarsektors. Positiv gewertet wurden der Fokus auf die Förderung der Kapazitäten und Fähigkeiten der Landwirtinnen und Landwirte, die Integration von Innovationen und neuen Technologien sowie das mittelfristige Auslaufen der flächenbezogenen Zahlungen durch das enge Zusammenspiel eines dynamisierten Ordnungsrechts mit der Schaffung von Märkten. Eine mögliche Schwäche des Ansatzes sei, dass die investive Förderung nicht ausreichend sein könne, um die landwirtschaftlichen Betriebe bei der Anpassung an ein (schrittweise) erhöhtes Ordnungsrecht zu unterstützen. Außerdem eigneten sich nicht alle Umweltgüter und -leistungen für die Entstehung von Märkten. Auch könne der Ansatz zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen. Zur Weiterentwicklung des Szenarios wurde insbesondere vorgeschlagen, nicht marktfähige Schutzgüter mit anderen Mechanismen zu sichern, Innovationswettbewerbe in das Instrumentarium zu integrieren und die Investitionsförderung flexibel anzupassen (zyklische Aktualisierung der Liste förderfähiger Investitionen).

Im folgenden Kapitel werden die Schlussfolgerungen aus der Expertenbefragung, der telefonischen Befragung zur Resonanz der Elemente der Szenarien bei den verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdergruppen sowie aus den Diskussionen zur Szenarienentwicklung mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) zu einer Synthese verdichtet.

7 Zwischensynthese – Drei Szenarien für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP

In diesem Kapitel werden die Schlussfolgerungen in Bezug auf die Szenarienentwicklung aus der Telefonbefragung und den Experteninterviews zu einer ersten Zwischensynthese zusammengetragen. Das vorliegende Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst erfolgt die Darstellung von Szenario A (Abschnitt 7.1), daran anschließend werden Szenario B (Abschnitt 7.2) und Szenario C (Abschnitt 7.3) beschrieben. Die Darstellung der Szenarien erfolgt dabei entlang der analytischen Dimensionen zur Charakterisierung der Szenarien (vgl. Kapitel 6). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit ab (Abschnitt 7.4). Bei der Zwischensynthese ist zu betonen, dass die Szenarien keine sich ausschließenden Politikoptionen darstellen, sondern als heuristische Werkzeuge dienen sollen, um die Diskussion zur Ausgestaltung der GAP zu strukturieren und stimulieren. Auf diese Weise sollen Impulse in die politische Debatte im Sinne einer besseren Berücksichtigung von Aspekten des Umwelt- und Naturschutzes gesetzt werden.

7.1 Szenario A: Ambitionierter Schutz und konsequente Honorierung von Umweltgütern und -leistungen

Szenario A folgt dem Ansatz einer ambitionierten Ausgestaltung der „grünen Architektur“ der Legislativvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020. Das Szenario hat als Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen bei effizienter Mittelverwendung zu schaffen, um so eine verbesserte ökologischen Wirksamkeit der GAP zu erreichen.

7.1.1 Förderansatz

Der Förderansatz des Szenarios beruht auf der dauerhaften staatlichen Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen landwirtschaftlicher Betriebe mit einem gestaffelten Anspruchsniveau. Auf der untersten Ebene wird die Erbringung von Umwelt- und Klimaleistungen durch die Knüpfung des Erhalts der flächenbezogenen Direktzahlungen an bestimmte Auflagen im Umwelt- und Klimabereich auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche sichergestellt (erweiterte Konditionalität). Darüber hinaus gehend werden in beiden Säulen der GAP in Form von Eco Schemes und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen Zahlungen für umwelt- und klimafreundliche Formen der Landbewirtschaftung angeboten, die Landwirtinnen und Landwirte freiwillig wählen und umsetzen können. Insbesondere die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule werden im Hinblick auf regionenspezifische Problemlagen programmiert. Der dem Szenario zugrundeliegende Förderansatz setzt demnach im Wesentlichen an der landwirtschaftlichen Fläche und deren Management an.

7.1.2 Governance-Ansatz

Der Governance-Ansatz des Szenarios beruht auf der Etablierung finanzieller Anreizsysteme und der Schaffung von Quasi-Märkten, d.h. einer staatlichen Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen. Hinzu kommen Elemente regulativer Steuerung, die sich in einer Erhöhung ausgewählter ordnungsrechtlicher Standards sowie verbesserten Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen widerspiegeln. Die Bereitstellung und Honorierung von Leistungen im Umwelt- und Klimabereich durch landwirtschaftliche Betriebe wird in erster Linie durch staatliche Interventionen in Form von Gesetzen und finanziellen Anreizmechanismen gesteuert.

7.1.3 Instrumentierungslogik

Die Instrumentierungslogik des Szenarios basiert auf der Aufrechterhaltung und Optimierung der flächenbezogenen Förderinstrumente der GAP, welche die Anwendung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren honorieren. Dabei wird zum einen auf das aus der aktuellen Förderperiode bekannte Instrumentarium (konditionierte flächenbezogene Zahlungen) gesetzt. Zum anderen werden die Gestaltungsspielräume ausgereizt, die im Rahmen der Erarbeitung der nationalen Strategiepläne bestehen, um die „grüne Architektur" möglichst ambitioniert auszugestalten. Der Instrumentenmix fokussiert dabei auf die Bereitstellung und den Schutz von ökologischen Gütern und Leistungen.

7.1.4 Leitinstrumente

Der Rahmen der Legislativvorschläge der EU-Kommission insbesondere drei Leitinstrumente, mit denen die umwelt- und klimabezogenen Ziele der GAP adressiert werden: Konditionalität (Art. 11) und Eco Schemes (Art. 28) im Rahmen der ersten Säule sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule (Art. 65). Die Legislativvorschläge enthalten noch viele Spielräume hinsichtlich der Anspruchshöhe, der finanziellen Ausstattung und des Zusammenspiels dieser drei Instrumente (vgl. WBAE 2019). In der bisherigen Diskussion lassen sich drei Ansätze unterscheiden, die entweder auf eine starke Konditionalität, auf starke Eco Schemes oder auf starke AUKM setzen.

Bei der Ausgestaltung von Szenario A werden mit Blick auf die Konditionalität nur solche Anforderungen der GLÖZ aufgenommen, die aus ökologischer Perspektive betriebs- und standortunabhängig einen Mehrwert erwarten lassen. Hierzu zählt bspw. ein Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe (GLÖZ 5). Nicht berücksichtigt werden Maßnahmen, die Betriebe mit spezifischen Charakteristika stark belasten (z.B. GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen) und die daher eine hohe Direktzahlung („Einkommensstützung für Nachhaltigkeit") erfordern würden, damit solche Betriebe nicht aus der Förderung aussteigen und damit die entsprechenden Schutzgüter dem Geltungsbereich der GLÖZ entziehen. Langfristig werden in Szenario A die GLÖZ entweder in das Ordnungsrecht oder in Förderelemente wie Eco Schemes oder AUKM überführt.

Die Zuordnung von Maßnahmen zu den Eco Schemes oder den AUKM ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den ökologischen Anforderungen einerseits und den unterschiedlichen rechtlich-administrativen Anforderungen, die sich aus der Einbettung der Eco Schemes in der ersten und der AUKM in der zweiten Säule ergeben. Da Eco Schemes grundsätzlich einjährig sind, werden z.B. Maßnahmen, deren Umsetzung zwingend mehrjährig sein sollte, um einen ökologischen Nutzen zu erreichen, in der zweiten Säule als AUKM programmiert. Demgegenüber werden einjährige Maßnahmen, die ökologisch sinnvoll sind und als „Schnupperangebot" auf Akzeptanz bei den landwirtschaftlichen Betrieben stoßen können, als Eco Schemes angeboten. Überlegungen zur Regionalisierung auch der Eco Schemes wurden bisher nicht thematisiert, könnten u.U. aber deren ökologische Zielerreichung verbessern; ob dies zwingend zu höherem administrativem Aufwand führt, ist noch zu klären.

Um dem Argument Rechnung zu tragen, dass europäischen Betrieben im Vergleich zu Mitbewerbern außerhalb der EU durch hohe ordnungsrechtliche Anforderungen und Bürokratieaufwand zusätzliche Kosten entstehen, wird in Szenario A ein pauschaler Ausgleich gewährt. Da der Bürokratieaufwand jedoch unterproportional zur Betriebsgröße ansteigt, wird dieser Ausgleich nach Größenklassen gestaffelt. Ein solches Prämienelement, das in die „Einkommensstützung für Nachhaltigkeit" eingehen könnte, ist bisher im Legislativvorschlag der EU-Kommission nicht vorgesehen.

7.1.5 Einkommenspolitischer Ansatz

Die einkommenspolitische Wirkung des Szenarios resultiert aus den in den Prämien enthaltenen Produzentenrenten, die sowohl Anreiz- wie auch Mitnahmeeffekte entfalten. Die dauerhafte Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen soll und kann es daher ermöglichen, den Umwelt- und Klimaschutz für Landwirtinnen und Landwirte als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeit zu etablieren.

Allerdings besteht auch die Gefahr einer Überwälzung von Zahlungen an Verpächterinnen und Verpächter sowie den vor- und nachgelagerten Sektor. Im Rahmen von Szenario A werden die Prämien für die Maßnahmen in Abhängigkeit von den jeweiligen Leistungen differenziert. Einheitliche flächenbezogene Prämiensätze, z.B. für ein Bündel an Auflagen, wie aktuell im Rahmen von Cross Compliance und zukünftig bzgl. der Konditionalität vorgesehen, werden damit vermieden. Der Leistungsbezug, der notwendige Einsatz von Arbeit und Maschinen, die aufgrund der standörtlichen Variabilität geringere Transparenz der Prämienansätze für Bodeneigentümerinnen und -eigentümer, sowie der bei vielen Maßnahme implizierte Ertragsverzicht vermindern die Überwälzung von Zahlungen. Die beiden ersten Aspekte verbessern die Einkommenswirkung des Szenarios, insofern die Prämienzahlung höher ist als die Opportunitätskosten der eingesetzten Produktionsfaktoren Arbeit und Maschinen.

7.1.6 Resilienz-Orientierung

Die Resilienz-Orientierung von Szenario A fokussiert auf die Robustheit und Adaptabilität der Agrarsysteme. Mit flächenbezogenen Zahlungen für Umwelt- und Klimaleistungen wird die Widerstandsfähigkeit der landwirtschaftlichen Systeme gegen Stress und externe Schocks durch direkte Transferzahlungen und eine indirekte Verbesserung der agrarökologischen Funktionalität gestärkt, so dass die grundlegenden Funktionen stabilisiert werden. Der agrarpolitischen Rahmen und die Instrumentierung werden weitgehend beibehalten. Allerdings ermöglichen die ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“ sowie der verstärkte Leistungsbezug von Prämien Anpassungen von Arbeitsprozessen und Praktiken an neue Herausforderungen im Umwelt- und Klimaschutz. Durch die Verminderung der Überwälzungseffekte verbleiben mehr Ressourcen in den Betrieben, was deren Robustheit erhöht.

7.1.7 Implikationen

Der Steuerungsansatz des Szenarios A, d.h. die dauerhafte Honorierung von Umweltleistungen mit gestaffeltem Anspruchsniveau, macht eine langfristige Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets erforderlich, um die Bereitstellung von Umweltgütern und -leistungen sicherzustellen. Es wird erwartet, dass in diesem Szenario durch die Erbringung von Umwelt- und Klimaleistungen dauerhafte Einkommenseffekte generiert werden können und damit diese Themenfelder verstärkt in die Wahrnehmung der Landwirtinnen und Landwirte Eingang finden. Das Szenario sieht keine strukturpolitischen Instrumente vor, da kein systematischer Zusammenhang zwischen Größenstruktur und Umwelt- und Klimaleistungen der Betriebe gesehen wird. Daher würde sich zum einen der endogene Strukturwandel fortsetzen. Zum anderen würde die zusätzliche Leistungsorientierung der Maßnahmen und Prämiensätze vermehrte Anforderungen an das Wissen und die Fähigkeiten der Landwirtinnen und Landwirte stellen, wodurch sich im Zeitablauf die Wissensintensität des Sektors als ein wichtiges Element des Strukturwandels erhöhen würde.

7.2 Szenario B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zur Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen

Szenario B folgt dem Ansatz, Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zu unterstützen, um die Erbringung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen in der Landwirtschaft sicherzustellen. Es hat zum Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen zu schaffen, sowie Integration und Vernetzung im ländlichen Raum zu fördern.

7.2.1 Förderansatz

Der Förderansatz von Szenario B setzt neben einer dauerhaften staatlichen Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen auf die investive und nicht-investive Förderung weiterer sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen, bspw. von Tierwohl, attraktiven Kulturlandschaften sowie sozialen und kulturellen Dienstleistungen. Ein besonderer Fokus der Förderung liegt in diesem Szenario auf der Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum, die sich auf die Beziehungen und Netzwerke zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben untereinander wie auch mit anderen Akteuren im ländlichen Raum beziehen. Gefördert werden sollen dabei solche Kooperationen, welche die Bereitstellung und den Schutz von Gemeinwohlgütern realisieren. Eine besondere Förderung des Faktors Arbeit und relativ arbeitsintensiver Bewirtschaftungsformen mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen wird aufgrund der weitgehenden Ablehnung in der telefonischen Befragung und den Interviews mit Expertinnen und Experten nicht weiter verfolgt.

7.2.2 Governance-Ansatz

Der Governance-Ansatz von Szenario B beruht neben dem Schaffen von finanziellen Anreizsystemen und Quasi-Märkten zur Honorierung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen zusätzlich auf einer Netzwerksteuerung. Diese soll Kooperation und Vernetzung im ländlichen Raum ermöglichen und fördern. Der Staat übernimmt damit eine ermöglichende Rolle für die Erbringung von Natur-, Umwelt- und anderen Gemeinwohlleistungen des landwirtschaftlichen Sektors. Daher ist eine klare Definition der zu erbringenden Leistungen erforderlich. Weiterhin müssen Schutzgüter mit den Mitteln des Ordnungsrechts gesichert werden. Die Förderung von Netzwerken im ländlichen Raum, die sich um die Erbringung von Gemeinwohlleistungen herum bilden, dient zugleich der Förderung von Lernprozessen sowie der Bildung von inklusiven Vertrauensbeziehungen und sozialem Kapital. Dadurch soll die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbststeuerung, Konfliktbearbeitung und Problemlösung erhöht werden.

7.2.3 Instrumentierungslogik

Die Instrumentierungslogik von Szenario B entspricht einer maßnahmen- und konditionierten flächenbezogenen Förderung von Gemeinwohlleistungen sowie dem Schaffen von Anreizen für Kooperation und Vernetzung. Dabei adressieren die Förderinstrumente neben Natur- und Umweltschutz auch Tierwohl, attraktiven Kulturlandschaften, soziale und kulturelle Dienstleistungen sowie Einkommensdiversifizierung. Neben ökologischen werden somit auch soziale und ökonomische Zielsetzungen verfolgt. Hierfür wird das vorhandene und auch im Legislativvorschlag der EU-Kommission genannte Instrumentarium genutzt. Zusätzlich wird besonderes Augenmerk auf die Förderung von Kooperation und Vernetzung gelegt, um auch überbetriebliche Umweltproblemlagen zu adressieren und den Aufbau von Sozialkapital zu fördern. Außerdem werden Beratung sowie fachliche und moderierende Begleitung der Kooperationsprozesse besonders gefördert, indem beispielsweise geeignete Kapazitäten institutionalisiert werden.

7.2.4 Leitinstrumente

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission bieten insbesondere im Rahmen der Interventionskategorien zur Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule) einige Instrumente, um insbesondere Kooperation und Vernetzung zu unterstützen. Für Szenario B ist vorgesehen, dass im Rahmen der Ausgestaltung der nationalen Strategiepläne insbesondere gem. Erwägungsgrund 37 die Möglichkeit der kooperativen Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 65) gefördert wird. So können regionalspezifische Problemlagen v.a. allem im Bereich des Biodiversitätsschutzes in Zusammenarbeit von Landwirtinnen und Landwirten und Umwelt- und/oder Landschaftspflegeverbänden auf Landschaftsebene adressiert werden. Eine weitere Möglichkeit, um ökologisch wirksam auf Landschaftsebene anzusetzen, stellen sogenannte Agglomerationsboni dar. Hierbei handelt es sich um finanzielle Anreize, die für Landwirtinnen und Landwirte eine Bonuszahlung vorsehen, sollten sie mit Flächen an Agrarumweltprogrammen teilnehmen, die an bereits eingeschriebenen Flächen angrenzen.

Aus dem in den Legislativvorschlägen enthaltenen Instrumentarium eignen sich außerdem die in Art. 71 aufgeführte Förderung von Zusammenarbeit. Unterstützung für Projekte, etwa im Rahmen von LEADER (Abs. 1), werden konsequent an die Erfüllung umwelt- und klimabezogener Ziele gebunden. Dafür sind spezifische Bedingungen und Voraussetzungen für förderfähige Projekte und Kooperationen zu formulieren.

Die gemäß Art. 72 mögliche Unterstützung von Wissensaustausch und Information wird in diesem Szenario im Rahmen der nationalen Ausgestaltung der Strategiepläne auf die Förderung von Kooperationen und Vernetzung zur Erbringung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen ausgerichtet. Der Zugang zu Beratungsangeboten sowie der regionale Austausch von Wissen und Erfahrungen ist ein zentrales Element, um Lernprozesse zwischen den Akteuren zu ermöglichen.

Denkbar ist außerdem neue Instrumente, z.B. ein Kooperationsprogramm Umwelt und Landwirtschaft (vgl. Feindt et al. 2019), aufzunehmen, um wichtige Ökosystemdienstleistungen zu sichern und Vernetzung und Partizipation zu fördern.

Ebenso wie in den anderen Szenarien spielt auch in Szenario B das Ordnungsrecht eine Rolle, um abzusichern, dass auch Betriebe, die sich nicht in Kooperationen einbringen, ein Mindestniveau an Umwelt- und Klimaschutz erbringen. Integriert werden Maßnahmen, die der Förderung des Tierwohls, attraktiver Kulturlandschaften sowie sozialer und kultureller Dienstleistungen dienen.

Wie bereits erwähnt, werden im Gegensatz zu den ursprünglichen Überlegungen Instrumente zur Förderung des Faktors Arbeit nicht mehr berücksichtigt.78 Diese Änderung wird vorgenommen, da weder in der telefonischen Befragung noch in den Experteninterviews Unterstützung für diese Instrumente geäußert wurde. Es wird kein systematischer Zusammenhang zwischen Umweltleistung und Betriebsgröße gesehen und die Aufgabe der Agrarpolitik wird nicht in der Förderung von Arbeit verortet.

7.2.5 Einkommenspolitischer Ansatz

Die einkommenspolitische Wirkung von Szenario B beruht wie in Szenario A auf der Realisierung von Produzentenrenten durch Inanspruchnahme der Maßnahmenförderung und der flächengebundenen Prämien. Diese sollen Landwirtinnen und Landwirten den Aufbau von Ge-

[78] Ursprünglich waren in der Skizze zu Szenario B die höhere Förderung erster Hektare (ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, gem. Art. 26), Kappung und/oder Degression unter Anrechnung der Arbeitskosten, ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte (gem. Art. 27) sowie Niederlassung von Junglandwirten (gem. Art. 69) vorgesehen.

schäftsmodellen ermöglichen, bei denen die Erbringung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen ein integraler Bestandteil ist. Durch die Förderung von Kooperation und Vernetzung wird zusätzliches soziales Kapital aufgebaut, wodurch auch langfristig das Problembewusstsein bei Landwirtinnen und Landwirten gestärkt werden kann und damit die Problemlösung wahrscheinlicher wird.

Die Gefahr einer Überwälzung von Zahlungen an Flächeneigentümerinnen und -eigentümer sowie den vor- und nachgelagerten Sektor ist in diesem Szenario geringer als in Szenario A, da die Prämien in Abhängigkeit von Leistungen, Standorten, Akteuren usw. stark ausdifferenziert und damit für Flächeneigentümer weniger transparent sind.

7.2.6 Resilienz-Orientierung

Die Resilienz-Orientierung des in Szenario B vorgeschlagenen Ansatzes zielt auf eine Stärkung der Robustheit und Adaptabilität der Agrarsysteme. Die zunehmende Kooperation und Vernetzung der landwirtschaftlichen Betriebe stärkt die Widerstandsfähigkeit gegenüber Stress und externen Schocks, um die Funktionen weiterhin aufrecht erhalten zu können. Entgegen der ursprünglich formulierten Erwartungen könnte allerdings die Robustheit kleiner Betriebe eher geschwächt werden, wenn die Teilnahme an Programmen und Maßnahmen zur Förderung von Kooperation und Vernetzung personelle und fachliche Kapazitäten voraussetzt, die kleine Betriebe in vielen Fällen nicht bereitstellen können. Bei kleinen Betrieben stehen die angebotenen Maßnahmen zudem oft in Konkurrenz zu außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten. Insbesondere die Adressierung von sozialem Lernen durch die stärkere Vernetzung kann zudem die Anpassungsfähigkeit insbesondere an sich verändernde Umweltbedingungen erhöhen. Langfristig wird durch das Szenario auch die Transformabilität gestärkt, da Kooperation und Vernetzung über die Sektorgrenzen hinweg neue Wege der Zusammenarbeit und Problemlösung fördern und fordern.

7.2.7 Implikationen

Der Ansatz des Szenarios B (Schaffung einer zahlungswirksamen staatlichen Nachfrage nach sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen und Unterstützung von Integration und Vernetzung im ländlichen Raum) erfordert zum einen die langfristige Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets. Aufgrund eines im Vergleich zu Szenario A breiteren Unterstützerkreises erscheint dies auch politisch durchsetzbar. Der Strukturwandel wird durch das Szenario nicht gebremst, da mit der Umsetzung von Kooperation und Vernetzung Herausforderungen an die Betriebe herangetragen werden, die nicht-zukunftsfähige Betriebe wahrscheinlich nicht auf sich nehmen werden. Allerdings können sich neue Geschäftsmodelle entwickeln, so dass der Strukturwandel qualitativ beeinflusst wird. Es wird erwartet, dass der Ansatz der Förderung von Kooperation und Vernetzung auch mit außerlandwirtschaftlichen Akteuren langfristig zum Aufbau von Sozialkapital führt, wodurch Lernprozesse und der soziale Zusammenhalt im ländlichen Raum gestärkt werden können.

7.3 Szenario C: Innovation und Investition zur Etablierung nachhaltige Produktionssysteme

Szenario C verfolgt den Ansatz einer ökologischen Modernisierung durch die Förderung von Investitionen und Innovation. Es hat als Unterziel, Produktionssysteme zu etablieren, die infolge einer Stärkung von Humankapital und Innovationsfähigkeit mittelfristig unabhängig von staatlichen flächenbezogenen Zahlungen wettbewerbsfähig und umweltverträglich produzieren. Hierfür werden die laufenden Investitionszyklen dazu genutzt, umweltfreundliche Praktiken und Technologien einzuführen.

7.3.1 Förderansatz

Der grundsätzliche Förderansatz des Szenarios beruht darauf, flächenbezogene Zahlungen mittelfristig auslaufen zu lassen, die Umwelt- und Klimaschutzstandards im Ordnungsrecht schrittweise zu erhöhen und staatliche Zahlungen für Umwelt- und Klimaleistungen durch entsprechende Märkte zu ersetzen. Flankiert wird dieser Ansatz durch eine investive Förderung des Umbaus der Produktionssysteme sowie der Förderung von Forschung, Beratung, Innovationspartnerschaften, neuen Wertschöpfungsketten usw.

7.3.2 Governance-Modus

Der zugrundeliegende Governance-Modus beruht auf dem synchronisierten Zusammenspiel eines dynamisierten Ordnungsrechts mit gezielter Förderung von Innovationen, Investitionen und Wissenstransfer. Die Schaffung von Märkten für bestimmte Umweltgüter und -leistungen setzt auf einen marktförmigen Steuerungsmechanismus, oft auf Basis staatlich geschaffener und administrierter Sekundärmärkte wie z.B. Zertifikathandelssysteme oder Flächenbanken. Der Sicherung der Schutzgüter und der Minimierung negativer Externalitäten dient eine regulative Steuerung mit schrittweiser Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards (dynamisiertes Ordnungsrecht). Sowohl das dynamisierte Ordnungsrecht als auch die Förderung von Forschung, Innovationen, Beratung, Investitionen und Wissenstransfer, mit deren Hilfe die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und Agrarsysteme angesichts der neuen Herausforderungen unterstützt werden, orientieren sich an Ansätzen adaptiver Steuerung.

7.3.3 Instrumentierungslogik

Die Instrumentierungslogik setzt mittelfristig auf einen schrittweisen Ausstieg aus den flächenbezogenen Direktzahlungen. Staatliche Kompensationszahlungen für spezifische Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bleiben erhalten, werden aber konsequent an ökologischen und ökonomischen Effizienzstandards ausgereichtet. Von zentraler Bedeutung ist jedoch ein enges Zusammenspiel von marktbasierten Ansätzen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz mit ordnungsrechtlichen Standards. Ziel ist es, Märkte für bestimmte Umweltgüter und -leistungen zu schaffen, die als Steuerungs- und Honorierungsmechanismus für deren Bereitstellung und Schutz dienen. Märkte für Umweltgüter und -leistungen können u.a. über verbriefte Rechte und Pflichten in Form von Zertifikaten[79] geschaffen werden (Wollf & Gsell 2018). Viele Schutzgüter in der Landwirtschaft haben jedoch die Eigenschaft öffentlicher Güter, d.h. sie sind durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum gekennzeichnet, was die Schaffung von Märkten vor besondere Herausforderung stellt. Es ist notwendig, bestehende und gewünschte ökologische Leistungen der Landwirtschaft durch Monetarisierung, also die Zuweisung von Geldwerten zu Gütern oder Leistungen, zu bewerten. Aufgrund der Schwierigkeit dieser Bewertung eignen sich nicht alle Umweltgüter und -leistungen, z.B. der Erhalt und Schutz der Biodiversität, für einen Handel von Zertifikaten.[80] Die Bereitstellung und der Schutz dieser Umweltgüter und -leistungen werden durch die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards sowie der Förderung einer erhöhten Nachfrage seitens der Konsumentinnen und Konsumenten nach Produkten mit besonderem ökologischem Nutzen sichergestellt. Um die landwirtschaftlichen Betriebe bei der Anpassung an das neue Umfeld zu unterstützen, werden die Mittel auf die Förderung von In-

[79] Die Zertifikate können sich entweder auf Ressourcenexktraktionsmengen, Verschmutzungsmengen, positive ökologische Nebenwirkungen oder politisch gesetzte Ziele beziehen.

[80] Der Handel dieser Zertifikate kann entweder auf einem Mechanismus der Mengensteuerung (sog. Cap & Trade) oder einem Mechanismus der Kompensation bzw. Anrechnung (sog. Off-Setting bzw. Crediting) basieren.

vestitionen und Innovationen für ökologisch entwicklungsfähige Betriebe konzentriert. Insgesamt setzt die Instrumentierungslogik dieses Szenarios stark auf eine Synchronisierung verschiedener Politik- und Rechtsbereiche, v.a. im Agrarumwelt-, Agrarförder- und Handelsrecht, wodurch auch Instrumente außerhalb des GAP-Instrumentariums einbezogen werden.

7.3.4 Leitinstrumente

Die Schaffung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen ist ein Instrument, das nicht im Instrumentarium der Legislativvorschläge der EU-Kommission vorgesehen ist. Es gibt allerdings konkrete Vorschläge, wie die Integration des landwirtschaftlichen Sektors in Zertifikathandelssysteme integriert werden kann. Das Beispiel der CO2-Zertifikate zeigt, dass die Schaffung von Märkten ein geeignetes Instrument sein kann, um die Schutzziele etwa für die Umweltressource Klima effektiv und effizient zu erreichen (Isermeyer et al. 2019). Auch in einigen Bundesländern wurden schon Erfahrungen, z.B. mit der Schaffung von Märkten für Grünlandumbruchsrechte in Schleswig-Holstein, gesammelt, auf die schrittweise aufgebaut werden kann.

Mit der schrittweisen Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards soll ein verbesserter Schutz der Umweltressourcen rechtlich festgeschrieben werden. Grundsätzlich fußt dieses Instrument auf einer an dem Zustand der Schutzgüter ausgerichteten, schrittweisen Erhöhung der gesetzlichen Anforderungen. Entscheidend ist hierbei, dass die landwirtschaftlichen Betriebe durch klar formulierte Ziel- und Zeithorizonte Planungssicherheit erhalten. Insbesondere diejenigen Umweltressourcen, für die die Schaffung von Märkten aufgrund der Komplexität der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse kein funktionierendes Steuerungselement darstellt, werden hierbei ordnungsrechtlich berücksichtigt. Beispiele sind hier die mittel- und langfristige Formulierung von Mindestanforderung von Anteilen an nicht-produktiven Flächen oder die schrittweise Reduktion des Einsatzes bestimmter Pflanzenschutzmittel zum Schutz der biologischen Vielfalt und Gewässer. Neben Umweltgütern und -leistungen werden zudem schrittweise erhöhte Standards in der Tierhaltung und -produktion berücksichtigt.

Nicht alle Aspekte im Agrarumweltbereich sind ordnungsrechtlich zu regeln, bspw. zur Regelung der Beweidung von Kalkmagerrasen. Deshalb ist es neben der Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards sowie der Einführung von Zertifikathandelssystemen für bestimme Umweltgüter und -leistungen notwendig, die Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten nach Produkten mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen zu fördern. Dies erfordert neben einer Stärkung der Verbraucherkompetenz auch eine erhöhte Transparenz der Produktionsketten sowie die Einführung anspruchsvoll ausgestalteter Marktstandards, die staatlich akkreditiert sind (bspw. durch ein europaweit einheitliches Kennzeichnungssystem). Beispiele für differenzierte Marktstandards finden sich auch im Bereich der Tierhaltung und -produktion. Der Einsatz digitaler Technologien (z.B. Blockchain) und die Etablierung innovativer Konzepte in Produktion, Verteilung und Konsum (z.B. solidarische Landwirtschaft) werden hierbei explizit gefördert.

Um die gewünschten Umwelteffekte der beiden genannten Instrumente über die strikte Internalisierung externer Kosten zu erreichen, bedarf es einer handelspolitischen Flankierung, z.B. über die Einführung eines Grenzausgleichs für bestimmte agrarische Erzeugnisse und ausgewählte Schutzgüter sowie die stärkere Berücksichtigung von umwelt- und klimabezogenen Zielen in Handelsabkommen, etwa durch die Verankerung und Absicherung von Nachhaltigkeitsstandards.

Neben den genannten Instrumenten bieten die Legislativvorschläge der EU-Kommission im Rahmen der Interventionskategorien für die Entwicklung im ländlichen Raum eine Reihe von Instrumenten, die landwirtschaftlichen Betrieben Unterstützung bei der Anpassung an die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards bieten. Art. 68 der Legislativvorschläge

sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine Unterstützung für materielle und immaterielle Investitionen gewähren dürfen, die den spezifischen Zielen der GAP dienen. Um zu gewährleisten, dass die Investitionen tatsächlich der Etablierung von umweltverträglichen Produktionssystemen dienen, sollen sie insbesondere an die in Art. 6, Abs. 1 Buchstaben d, e und f spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele geknüpft werden. Dadurch kann die Unterstützung für die landwirtschaftlichen Betriebe maximiert werden (Art. 68, Abs. 4: Aufhebung der Begrenzung des Höchstsatzes auf 75 % der förderfähigen Kosten). Die Investitionen können bspw. für die Anschaffung und den Einsatz von besonders umweltverträglichen Technologien und Bauvorhaben (z.B. emissionsarme Landtechnik, Precision Farming, Stallbauten) oder den Aufbau von Organisationsstrukturen für nachhaltigkeitsbasierte Wertschöpfungsketten genutzt werden. Laut. Art. 68, Abs. 3 erstellen die Mitgliedstaaten eine Liste mit förderfähigen Investitionen. Im Sine eines adaptiven Governance-Ansatzes soll diese Liste in regelmäßigen Zyklen aktualisiert werden, um die Flexibilität dieses Ansatzes zu gewährleisten und Anpassungen an neue oder veränderte Bedarfslagen vorzunehmen.

Die in Art. 69 vorgesehene Unterstützung in Form von Pauschalbeträgen in Höhe v. max. 100 000 EUR wird auf Existenzgründungen im ländlichen Raum konzentriert, um das Innovationspotential im Sektor durch Neugründungen zu stärken.

Mit Blick auf das Innovationspotential bietet außerdem die in Art. 114 ausgeführte Einrichtung und Förderung von Europäischen Innovationspartnerschaften für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP-Agri) einen wichtigen Anknüpfungspunkt. Ziel der EIP-Agri ist die Innovationsförderung und Verbesserung des Wissensaustausch. Verschiedene Akteure aus Forschung, landwirtschaftlicher Praxis, sonstigen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen entwickeln und testen innovative Praktiken und Technologien, passen diese an und teilen in einem institutionalisierten Kontext die gesammelten Erfahrungen. Auch hier können im Rahmen der nationalen Strategiepläne die Fördertatbestände an umwelt- und klimabezogene Ziele (Art. 6, d,e und f) geknüpft werden. Denkbar ist es, die in der landwirtschaftlichen Praxis vorhandene Experimentierfreude und Kreativität durch die Ausschreibung von Innovationswettbewerben zusätzlich zu aktivieren.

Entscheidend für eine strukturelle Ökologisierung ist außerdem, dass das erlangte Wissen geteilt und ausgetauscht wird. Die in Art. 72 genannten Unterstützungen für Wissensaustausch und Information sind ein zentrales Instrument für die Wissensdiffusion. Analog zur Investitionsförderung wird auch hier die Förderung des Zugangs zu Schulungen und Beratung sowie der Wissensaustausch an umwelt- und klimabezogene Ziele gebunden. Grundsätzlich sollten diese Erfahrungen auch in die Lehrinhalte von Universitäten und Ausbildungsstätten eingehen.

7.3.5 Einkommenspolitischer Ansatz

Die einkommenspolitische Wirkung des Szenarios beruht auf der Verbesserung der Fähigkeit der Betriebe, höhere Einkommen am Markt zu realisieren, sowie der Schaffung von neuen Märkten für Umweltgüter und -dienstleistungen, wie z.B. Zertifikathandelssysteme. Den Ansatzpunkt für die Einkommensstützung im Rahmen der GAP bilden nicht mehr staatliche Transferzahlungen, sondern Investitionen in die landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssysteme sowie die in der Landwirtschaft tätigen Personen und ihre Unternehmen. Die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards wirkt als ein Selektionsmechanismus, der die Schutzgüter (bzw. deren kostenlose Nutzung oder Beeinträchtigung) als Komponente aus dem Wettbewerb zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben herausnimmt. Die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter stehen dadurch im Wettbewerb um umwelt- und klimaverträgliche Geschäftsmodelle, während weniger umweltverträgliche Geschäftsmodelle nach und nach ihre gesellschaftliche Lizenz verlieren. Zugleich werden neue Geschäftsmodelle durch Zertifikathandelssysteme

für Umweltgüter und -dienstleistungen sowie durch differenzierte Standard- und Kennzeichnungssysteme für Nachhaltigkeitsleistung ermöglicht. Letztere stellen Transparenz her und ermöglichen die Etablierung von nachhaltigkeitsbasierten Wertschöpfungsketten und Marktstandards. Im Ergebnis werden Einkommen durch Standardprodukte mit internalisierten externen Effekten, durch eine verbesserte und abgestufte Honorierung von Produkten mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen sowie auf den neuen Märkten für Umwelt- und Klimaleistungen erzielt. Letztere eröffnen etwa mit der Erschließung neuer Landnutzungsformen, z.B. Carbon Farming, auch neue Einkommensquellen.

7.3.6 Resilienz-Orientierung

Die Resilienz-Orientierung von Szenario C ist ausgerichtet auf die Adaptabilität und Transformabilität der Agrarsysteme. Durch investive Förderung sowie die Begleitung von Forschung und Beratung wird die Fähigkeit der Systeme gestärkt, die Praktiken und Prozesse der jeweiligen Systeme schrittweise umzustellen und an die sich verändernden institutionellen, ökonomischen und ökologischen Bedingungen anzupassen, um auf diese Weise alle wichtigen Funktionen langfristig aufrecht zu erhalten. Außerdem wird durch den spezifischen Fokus des Szenarios auf Innovationen die Fähigkeit der Agrarsysteme gestärkt, neue Elemente in solchem Maße zu entwickeln oder aufzunehmen, dass sich die Operationslogik des Systems verändert. Die Robustheit der Systeme, d.h. die Fähigkeit, auf Stress und externe Schocks zu reagieren und die grundlegenden Funktionen aufrecht zu erhalten, wird für diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe, die sich nicht anpassen und/oder transformieren können, geschwächt. Die Verminderung der Robustheit von Geschäftsmodellen, die nicht umwelt- und klimaverträglich sind, ist dabei politisch gewollt. Stattdessen wird angestrebt, eine Transformation problematischer Agrarsystemen hin zu guter Umwelt- und Klimaverträglichkeit zu ermöglichen.

7.3.7 Implikationen

Es ist anzunehmen, dass der Ansatz von Szenario C (Auslaufen der flächenbezogenen Direktzahlungen; schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards; möglichst weitgehende Substitution der staatlichen Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen durch entsprechende Märkte) zu einer Fortsetzung und/oder Beschleunigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft führt. Der mittelfristige Wegfall der bisherigen Einkommenstransfers wird voraussichtlich zu einer Minderung der Anzahl der Betriebe führen. Es ist davon auszugehen, dass sich insbesondere auf weniger produktiven Standorten die Geschäftsmodelle hin zur Teilnahme an den neuen Märkten für Umweltleistungen oder zu nachhaltigkeitsbasierten Wertschöpfungsketten verlagern. Das setzt jedoch entsprechende unternehmerische Kompetenzen voraus. Die zunehmende Internalisierung externer Effekte könnte in der Tierhaltung eine Abwanderung ins Ausland zur Folge haben, sofern es zu keiner Harmonisierung der Standards in transnationalen Wertschöpfungsketten kommt. Zugleich könnten sich neue Akteure in der Agrarlandschaft etablieren und neue Formen der Landnutzung entstehen. Außerdem ist eine weitere Ausdifferenzierung des landwirtschaftlichen Sektors zu erwarten. Daran anknüpfend ist von einer Wissensintensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auszugehen, die durch Investitionen in die landwirtschaftlichen Innovationssysteme und durch neue Angebote der Wissensproduktion und -distribution befördert wird.

7.4 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde eine Synthese der bisherigen Forschungsergebnisse zu drei Szenarien für eine aus Umweltsicht ambitionierte Ausgestaltung der Legislativvorschläge der EU-Kommission vor. Die nun vorliegenden Szenarien stellten die dritte Überarbeitungsstufe nach den zwei

skizzenhaften Szenarien-Versionen dar, in welche die Ergebnisse der telefonischen Befragung, der Experteninterviews und der Diskussionen mit das PAG als mehrstufiger Feedback-Prozess eingeflossen sind. Die drei Szenarien wurden in diesem Kapitel entlang von acht analytischen Dimensionen charakterisiert. Sie unterscheiden sich jeweils im Unterziel, Förderansatz, Governance-Modus, in der Instrumentierungslogik, den Leitinstrumenten, der einkommenspolitischen Wirkung, der Resilienz-Orientierung und ihren Implikationen. Szenario A verfolgt den Ansatz einer ambitionierten Ausgestaltung der „grünen Architektur" der Legislativvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020. Das Szenario hat als Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen bei effizienter Mittelverwendung zu schaffen, um so eine verbesserte ökologische Wirksamkeit der GAP zu erreichen. Szenario B setzt den Fokus auf Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum, um die Erbringung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen in der Landwirtschaft sicherzustellen. Es hat zum Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen zu schaffen, sowie Integration und Vernetzung im ländlichen Raum zu fördern. Szenario C verfolgt den Ansatz einer ökologischen Modernisierung durch die Förderung von Investitionen und Innovation. Es hat als Unterziel, Produktionssysteme zu etablieren, die infolge einer Stärkung von Humankapital und Innovationsfähigkeit mittelfristig unabhängig von staatlichen flächenbezogenen Zahlungen wettbewerbsfähig und umweltverträglich produzieren. Hierfür werden die laufenden Investitionszyklen dazu genutzt, umweltfreundliche Praktiken und Technologien einzuführen. Eine Analyse der jeweiligen Implikationen zeigt, dass sich die Szenarien erheblich im Hinblick auf die Einkommenswirksamkeit, die Resilienz-Orientierung und die voraussichtlichen Unterstützer und Gegner unterscheiden. Sie formulieren damit grundlegend alternative Ansätze für eine umweltorientierte Reformstrategie der GAP nach 2020, die jedoch alle von den Legislativvorschlägen der EU-Kommission vom Juni 2018 ausgehen.

8 Workshops zur Diskussion der Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP

Die Konsolidierung der Szenarien (vgl. Kapitel 7) diente als Grundlage für Gruppendiskussionen mit verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdern sowie Expertinnen und Experten über eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP. Dafür wurden drei digitale Workshops mit insgesamt 23 Personen durchgeführt. In diesem Kapitel wird zunächst die Zielstellung der Workshops erläutert (Abschnitt 8.1). Daran anschließend folgen die Beschreibung der methodischen Vorgehensweise (Abschnitt 8.2) und die Darstellung der Ergebnisse der Gruppendiskussionen (Abschnitt 8.3). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit (Abschnitt 8.4).

8.1 Zielstellung der Workshops

Die Workshops waren nach der telefonischen Befragung sowie den Experteninterviews das dritte Feedbackelement zu den drei im Projekt entwickelten der Szenarien. Die Workshops hatten zum Ziel, einen Diskussionsprozess mit verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdern bzgl. einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP durchzuführen. Die Grundlage bildeten die folgenden drei Szenarien (vgl. Kapitel 7):

- Szenario A: Ambitionierter Schutz und konsequente Honorierung von Umweltgütern und -leistungen;
- Szenario B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum zur Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen;
- Szenario C: Innovation und Investition zur Etablierung nachhaltiger Produktionssysteme.

Im Rahmen der Workshops sollten die Szenarien durch die Integration verschiedener fachlicher Perspektiven der Teilnehmenden weiterentwickelt und verbessert werden. Zugleich ermöglichten die Workshops aber auch einen direkten Austausch der Akteure untereinander.

8.2 Methodische Vorgehensweise

Die Workshops wurden in Form moderierter Gruppendiskussionen durchgeführt (Flick et al. 2005: 369ff.). Die gewählte Methode versprach dabei einerseits ein gewisses Maß an Standardisierung sowie Vergleichbarkeit und andererseits Dynamik und Offenheit, um neue Erkenntnisse generieren und vertiefte Diskussionen führen zu können. Aufgrund der Kontakt- und Reisebeschränkungen im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wurden die Workshops in digitaler Form als Videokonferenz durchgeführt.

8.2.1 Sampling-Strategie und Gruppenzusammensetzung

Um möglichst unterschiedliche Positionen abzudecken und in den Diskussionsprozess zu integrieren, erfolgte die Auswahl der Teilnehmenden anhand ihrer Zugehörigkeit zu den bereits in der telefonischen Befragung identifizierten Gruppen:

- Verwaltung (Agrar- und Umweltverwaltungen auf Bundes- und Landesebene),
- Landwirtschaftliche Interessenvertretung (DBV, ökologische Verbände, spezialisierte Verbände),
- Zivilgesellschaftliche Organisationen (Natur-, Umwelt- und Landschaftspflegeverbänden sowie weitere zivilgesellschaftliche Organisationen),

- Wissenschaft,
- Beratung (Kammern, Offizialberatungen, privat) sowie
- Landwirtschaftliche Praxis.

Mit Blick auf die Gruppenzusammensetzung wurden die drei Workshops jeweils möglichst gemischt besetzt, um eine Diskussion zwischen Teilnehmenden mit verschiedenen beruflichen und fachlichen Hintergründen zu ermöglichen. Das Projektteam konnte zur Auswahl des einzuladenden Personenkreises u.a. auf die für die Telefonbefragung erstellte Adressdatei zurückgreifen und erstellte daraus eine Liste von 73 potenziellen Teilnehmenden. Die Erfahrungen und Kontakte aus den zuvor abgeschlossenen Befragungen sowie weitere bestehende Kontakte von Mitgliedern des Projektteams mit einschlägigen Expertinnen und Experten gingen in diese Vorauswahl ein.

8.2.2 Vorbereitung der Workshops

Ursprünglich war vorgesehen, die Workshops im April 2020 in Berlin durchzuführen. Die Einladungen zu den Workshops erfolgten im Februar 2020 per E-Mail. Die Angeschriebenen wurden gebeten, sich bei Interesse in eine Online-Liste der möglichen Termine einzutragen. Auf Basis dieser Rückmeldungen wurde für drei Workshops entsprechend der Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmenden eine jeweils möglichst gemischte Zusammensetzung gewählt.

Aufgrund der Kontakt- und Reisebeschränkungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie konnten die Workshops nicht in der geplanten Form als Präsenzveranstaltung stattfinden. Die ersten beiden Workshops, vorgesehen für den 01. und 02. April 2020, wurden verschoben, um eine Durchführung im virtuellen Format vorzubereiten. Am Termin des dritten Workshops (23. April 2020) wurde festgehalten und dieser in einem angepassten Format als Videokonferenz durchgeführt.

Für einen vergleichbaren Ablauf erstellte das Projektteam einen Leitfaden für die Gruppendiskussion. Zur Visualisierung wurde ein Satz von Powerpoint-Folien erstellt. Eine Woche vor der Durchführung der Workshops erhielten die Teilnehmenden ein Handout mit den wichtigsten Projektinformationen, dem Ablaufplan des Workshops, einer tabellarischen Darstellung der Szenarien sowie einer Liste des Instrumenten-Baukastens (für die Erarbeitung eines Teilnehmenden-Szenarios).

Darüber hinaus entwickelte das Projektteam eine Follow-Up-Aufgabe (vergleichende Bewertung der Szenarien und Erstellung eines eigenen Szenarios) in Form einer Online-Befragung, welche die Teilnehmenden im Nachgang des Workshops zur Bearbeitung erhielten.

8.2.3 Durchführung der Workshops und Follow-Up-Aufgabe

Die Workshops wurden am 23. April, 28. Mai und 29. Mai 2020 als Videokonferenz mit insgesamt 23 Teilnehmenden (jeweils acht Teilnehmende in Workshop 1 und Workshop 2 sowie sieben Teilnehmende in Workshop 3) durchgeführt. Das Projektteam entwickelte ein digitales Workshop-Format (mit der Video-Konferenzsoftware HU-Zoom). Alle drei Workshops dauerten ca. 4,5 Stunden (davon 30 Minuten Mittagspause) und folgten dem gleichen Leitfaden, der folgende Elemente umfasste:

- Begrüßung und Einleitung mit Informationen zum Projekthintergrund und den Projektzielen,
- Teil I: Diskussion der Szenarien:

- Vorstellung und Diskussion von Szenario A,
- Vorstellung und Diskussion von Szenario B,
- Vorstellung und Diskussion von Szenario C,

► Teil II: Erstellung eines eigenen Szenarios durch die Teilnehmenden,

► Abschluss und Feedback.

Die Workshops wurden vom Projektleiter moderiert. Weitere Mitglieder des Projektteams präsentierten die verschiedenen Szenarien, um eine abwechslungsreiche Präsentationssituation zu erzeugen. Nachdem die Teilnehmenden zunächst die Möglichkeit hatten, Rück- und Verständnisfragen zum jeweiligen Szenario zu stellen, wurde die Diskussion mit Eingangsstatements der Teilnehmenden eröffnet. Die Teilnehmenden wurden dabei gebeten, insbesondere zu kommentieren, ob sie das jeweilige Szenario für geeignet halten, zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht beizutragen. Nach der Eröffnungsrunde entwickelte sich jeweils eine rege Diskussion zu verschiedenen Aspekten der Szenarien.

Teil II der Workshops enthielt ein interaktives Element. Die Teilnehmenden wurden in Kleingruppen mit jeweils 3 oder 4 Teilnehmenden eingeteilt, die von Mitgliedern des Projektteams moderiert wurden. Die Gruppen sollten aus den vorhandenen Bausteinen jeweils ein eigenes Szenario zusammenstellen. Dazu sollten Instrumentenbausteine in Kerninstrumente und flankierend Instrumente eingeteilt sowie festgehalten werden, ob über diese Instrumente ein Konsens besteht oder sie umstritten sind. Die Gruppen konnten auch Instrumente benennen, die aus ihrer Sicht „auf keinen Fall“ verwendet werden sollten. Bei der Interpretation der Ergebnisse der Kleingruppendiskussionen ist zu berücksichtigen, dass die vorangegangene Vorstellung und Diskussion der Szenarien möglicherweise Einfluss auf die Instrumentenwahl der Teilnehmenden hatten. Die Kleingruppen wurden vom Projektteam so zusammengestellt, dass eine möglichst homogene Zusammensetzung im Hinblick auf die zu erwartende Positionierung der Teilnehmenden zu einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP erwartet wurde. Auf diese Weise sollte die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass in jedem Workshop zwei möglichst kontrastierende Teilnehmenden-Szenarien generiert werden.

Alle Mitglieder des Projektteams erstellten während der Workshops Notizen, die zu Auswertungsprotokollen zusammengeführt wurden. Unmittelbar nach jedem Workshop fand ein Debriefing des Projektteams statt, dessen Ergebnisse den Protokollen hinzugefügt wurden. Zusätzlich wurden die Workshops mit Einverständnis der Teilnehmenden aufgezeichnet und auf Grundlage der Mitschnitte wurden für alle drei Workshops vollständige Transkripte erstellt.

Nach Beendigung der Workshops wurden die Teilnehmenden gebeten, eine Follow-Up-Aufgabe in Form einer ca. 20-minütigen Online-Befragung zu bearbeiten, die für 10 Tage geöffnet war. Die Follow-Up-Aufgabe bestand aus drei Teilaufgaben:

► Aufgabe 1: Bewertung der drei Szenarien
Bewertung der Szenarien (auf einer Likert-Skala) anhand von insgesamt neun Kriterien, die im ersten Arbeitsschritt des Projekts (vgl. Kapitel 2.2) zur Evaluation agrarpolitischer Instrumente abgeleitet und konsolidiert wurden.[81]

[81] Die Teilnehmenden haben eine Liste der neun Kriterien mit einer Erläuterung erhalten. Die Kriterien lauteten: Effektivität, Effizienz, Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte, Resilienz und Kohärenz.

- Aufgabe 2: Definition der drei wichtigsten Stärken und Schwächen der Szenarien
  Zusammenfassung der aus Sicht der Teilnehmenden wichtigsten Stärken und Schwächen der einzelnen Szenarien (Freitext).
- Aufgabe 3: „Mein Szenario“
  Zusammenstellung eines eigenen Szenarios (Auswahl von fünf Instrumenten aus einer Liste mit insgesamt 27 Instrumenten).

8.2.4 Datenauswertung

Als Rohdaten für Teil I (Diskussion der Szenarien) jedes Workshops lagen die Transkripte, die schriftlichen Notizen der Mitglieder des Projektteams sowie die protokollierten Debriefings vor. Zur Datenauswertung wurden die Rohdaten in ein schriftliches Auswertungsprotokoll überführt. Es enthält zusammenfassende Paraphrasierungen der Diskussionspunkte sowie prägnante Passagen im Wortlaut. Die Auswertungsprotokolle wurden von zwei Mitgliedern des Projektteams mit Hilfe eines computergestützten Programms zur qualitativen Daten- und Textanalyse (MAXQDA) entlang eines einheitlichen Codesystems codiert. Das verwendete Codesystem ist identisch mit dem Codesystem, das für die Auswertung der Experteninterviews verwendet wurde (vgl. Kapitel 6) und umfasst die folgenden Kategorien:

- Plausibilität: Aussagen, die sich auf die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit der Szenarien und der darin formulierten Ansätze beziehen;
- Zielerreichung: Aussagen, welche die Wirksamkeit der jeweiligen Szenarien sowie einzelner Instrumente betreffen;
- Umsetzbarkeit: Aussagen zur Praktikabilität des jeweiligen Szenarios;
- Wechselwirkungen: Aussagen zu den erwarteten und/oder notwendigen Implikationen der Szenarien auf den landwirtschaftlichen Sektor sowie die Auswirkungen auf andere agrarpolitische Ziel- und Fragestellungen;
- Weiterentwicklung: Aussagen, die Anregungen zur Verbesserung und Konkretisierung des Policy-Designs der Szenarien enthalten.

Insgesamt ermöglicht das Vorgehen eine Erfassung aller wesentlichen Aussagen zu den einzelnen Szenarien aus den drei Workshops in einer einheitlichen Systematik. Die Kategorien wurden dabei so gewählt, dass sie eine Validierung der Szenarien und ihrer zugrundeliegenden Ansätze ermöglichen und deren Weiterentwicklung unterstützen.

Die Ergebnisse von Teil II (moderierte Kleingruppendiskussion) wurden während der Workshops auf je einer Powerpoint-Folie festgehalten. Sie zeigen die Instrumente (Leitinstrumente und flankierende Instrumente), welche die Teilnehmenden der jeweiligen Kleingruppen für das Policy-Design einer umweltorientierten GAP vorsehen oder ausschließen würden.[82]

Die Ergebnisse der Follow-Up-Aufgabe wurden in eine Auswertungsmatrix übertragen, die sowohl die numerischen Codes für die Antworten auf die Items der Likert-Skala (Aufgabe 1), die Antworten auf die Freitextaufgabe (Aufgabe 2) sowie die Zusammenstellung der Leitinstrumente (Aufgabe 3) enthält. Die Auswertung der Ergebnisse zu Aufgabe 1 erfolgte mittels Verfahren deskriptiver Statistik (Häufigkeitstabellen). Die Ergebnisse wurden tabellarisch aufbereitet und für den Bericht als gestapelte Balkendiagramme dargestellt. Die Antworten auf die offenen

[82] Hierfür wurden fünf Kategorien gebildet, zu denen die Instrumente auf Grundlage der Diskussionen zugeordnet wurden: a) Leitinstrumente Konsens, b) Leitinstrumente umstritten, c) Flankierung Konsens, d) Flankierung umstritten und e) Auf keinen Fall.

Fragen in Aufgabe 2 wurden mit Hilfe eines computergestützten Programms zur qualitativen Daten- und Textanalyse (MAXQDA) induktiv zu Oberkategorien zusammengefasst. Die Bildung der Oberkategorien erfolgte in einem iterativen Prozess. Zunächst wurde von einem Mitglied des Projektteams auf Grundlage der genannten Stärken und Schwächen der jeweiligen Szenarien eine umfassende Liste von Oberkategorien entwickelt, denen alle gegebenen Antworten zugeordnet wurden. Diese Liste wurde mit den anderen Mitgliedern des Projektteams diskutiert und zu den jeweils 5 bzw. 6 wichtigsten Stärken und Schwächen zusammengefasst. Die Ergebnisse zu Aufgabe 3 wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und tabellarisch aufbereitet.

8.3 Ergebnisse der Workshops

In den drei Workshops am 23. April, 28. Mai und 29. Mai 2020 wurde anhand der drei Szenarien mit insgesamt 23 verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdern ein Diskussionsprozess zur umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP durchgeführt. Tabelle 33 einen Überblick zu den Rahmendaten und Teilnehmenden der drei Workshops.

Tabelle 33: Überblick zu den Workshops

	Datum	Anzahl Teilnehmende	Gruppenzuordnung Teilnehmende
Workshop 1	23. April 2020	8	Verwaltung (1) Landwirtschaftliche Interessenvertretung (2) Zivilgesellschaftliche Organisation (2) Landwirtschaftliche Beratung (0) Landwirtinnen und Landwirte (1) Wissenschaft (2)
Workshop 2	28. Mai 2020	8	Verwaltung (1) Landwirtschaftliche Interessenvertretung (1) Zivilgesellschaftliche Organisation (2) Landwirtschaftliche Beratung (2) Landwirtinnen und Landwirte (1) Wissenschaft (1)
Workshop 3	29. Mai 2020	7	Verwaltung (1) Landwirtschaftliche Interessenvertretung (2) Zivilgesellschaftliche Organisation (2) Landwirtschaftliche Beratung (1) Landwirtinnen und Landwirte (1)* Wissenschaft (1)

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. *Mehrfachzählung eines Teilnehmers, der neben seiner Tätigkeit als Landwirt ehrenamtlich in einer landwirtschaftlichen Interessenvertretung tätig ist.

Die Gruppenzusammenstellung folgte dem Ziel, die Workshops möglichst heterogen zu besetzen. In jedem der drei Workshops war eine Person aus der Gruppe der Verwaltung vertreten (zwei Vertreterinnen und Vertreter aus Landwirtschaftsministerien der Bundesländer sowie eine Vertreterin der Verwaltung eines Biosphärenreservats). Insgesamt nahmen fünf Vertreterinnen und Vertreter landwirtschaftlicher Interessenvertretungen teil (jeweils zwei Vertreterinnen und Vertreter des Deutschen Bauernverbands und der Landesbauernverbände aus Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie ein Vertreter der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft, DLG). Weiterhin nahmen an jedem Workshop Personen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen teil (zwei Vertreterinnen und Vertreter aus Umwelt- und Naturschutzorganisationen auf Bundes- und ein Vertreter auf Landesebene, ein Vertreter der Landschaftspflegeverbände sowie

aus einer Naturschutzstiftung). Die drei teilnehmenden Personen aus der landwirtschaftlichen Beratung deckten die drei verschiedenen Beratungsstrukturen in Deutschland ab (jeweils eine Person aus einer privaten Beratung, aus einer Landwirtschaftskammer und einer Offizialberatung). An jedem der Workshops nahm zudem mindestens eine Wissenschaftlerin oder ein Wissenschaftler teil, die in den Fachgebieten Agrarwissenschaften, Agrarumweltökonomie und Umweltwissenschaften tätig sind. Außerdem nahmen drei praktizierende Landwirtinnen und Landwirte aus Haupterwerbsbetrieben unterschiedlicher Betriebsausrichtungen (Ackerbau und Mutterkuhhaltung) an den Workshops teil.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Diskussionen zu den drei Szenarien dargestellt. Für jedes der drei Szenarien werden die codierten Aussagen der Teilnehmenden entlang der fünf Kategorien Plausibilität, Zielerreichung, Umsetzbarkeit, Wechselwirkungen und Weiterentwicklung präsentiert.

8.3.1 Diskussion von Szenario A

8.3.1.1 Plausibilität

Szenario A basiert auf einer konsequenten Honorierung von Umweltgütern und -leistungen, um die Legislativvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020 aus Umweltsicht ambitioniert auszugestalten. In den Workshops wurde überwiegend bestätigt, dass dies eine Abkehr von pauschalen flächenbezogenen Direktzahlungen hin zu einer stärkeren Qualifizierung und Differenzierungen der GAP-Zahlungen erfordern würde. Zudem sei ein hohes Agrarbudget nur durch einen ergebnisorientierten Einsatz der Mittel zu rechtfertigen:

> *„Um ein hohes Agrarbudget aufrecht erhalten zu können, müssen wir hin zur Bezahlung nach Effekten, weg von einer rein kostenorientierten Bezahlung."*

Allerdings wurde auch Kritik am Zielsystem des Szenario A geäußert, das aus Sicht einer Teilnehmenden zu stark auf Umwelt- und Klimaziele fokussiere und so die weiteren GAP-Ziele vernachlässige:

> *„Die Multizielansätze kommen in Szenario A zu kurz. Es fehlen ja Ziele wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Einkommenssicherung."*

> *„Sollten nicht auch ökonomische und soziale Ziele in Szenario A berücksichtigt werden?"*

Ob Szenario A ein transformatives Potenzial enthält, war unter den Teilnehmenden umstritten. Einerseits enthalte das Szenario durch die konsequente Honorierung von Umweltleistungen und -gütern transformative Ansätze. Dadurch bestehe die Chance, die Umwelt- und Klimaschutzziele zu adressieren und für Landwirtinnen und Landwirte einen neuen Betriebszweig zu etablieren:

> *„Umweltleistungen dürfen nicht im Gegensatz zum Einkommensziel stehen. Wir müssen dahin kommen, dass Biodiversität als neue Feldfrucht gesehen wird – und die Landwirte dafür auch bezahlt werden."*

Andererseits sei Szenario A aber stark im „alten System" verhaftet. Das generiere zwar einen hohen Wiedererkennungswert, schreibe aber die Abhängigkeit der Landwirtinnen und Landwirte von staatlichen Zahlungen fort und könne die Innovationsfähigkeit der Betriebe einschränken.

8.3.1.2 Zielerreichung

Im Rahmen der Workshops wurde mit den Teilnehmenden diskutiert, ob der in Szenario A vorgesehene Förderansatz und die Instrumentierung geeignet wären, die ökologische Wirksamkeit der GAP zu verbessern. In Szenario A ist eine ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architek-

tur“ bestehend aus den Instrumenten der Konditionalität, der Eco-Schemes und der AUKM vorgesehen. Dieser Förderansatz und die Instrumentierung wurden von den Teilnehmenden grundsätzlich als wirksam angesehen, um die ökologische Wirksamkeit der GAP zu erhöhen.

In den Diskussionen wurde allerdings deutlich, dass der Erfolg einer solchen umweltorientierten Weiterentwicklung maßgeblich von den Lernerfolgen aus der vergangenen Förderperiode abhänge. Insbesondere müsse aus dem „Greening-Failure“ gelernt werden. Im Laufe der Diskussionen wurde darauf verwiesen, dass eine Bewertung der ökologischen Wirksamkeit des Szenarios ohne Kenntnis der konkreten Ausgestaltung der Instrumente und Maßnahmen schwierig sei. Bei der Auswahl der Instrumente sei eine Differenzierung zwischen den jeweils zu schützenden Umweltressourcen notwendig.

In einem Workshop wurden außerdem finanzielle und räumliche Aspekte unterschiedlicher Steuerungsmodi in Bezug auf die verschiedenen Umweltressourcen diskutiert. Aus Sicht eines Workshopteilnehmenden sind klare Vorgaben z.B. für die gewünschten Reduktionsleistungen der Landwirtschaft notwendig. Alle über das Ordnungsrecht hinausgehenden Leistungen könnten dann mit den in Szenario A vorgeschlagenen Leitinstrumenten (Eco-Schemes, AUKM) honoriert werden. Dabei könne dann je nach Umweltressource differenziert werden:

> *„Wir müssen klar zwischen den Umweltressourcen unterscheiden. Klimaschutz sollten wir dort umsetzen, wo es am günstigsten ist. Biodiversitäts-, Wasser- und Bodenschutz aber dort, wo es notwendig ist.“*

Einen weiteren Diskussionspunkt stellte die einkommenspolitische Wirkung von Szenario A dar. Hierbei wurde hervorgehoben, dass insbesondere die „leistungsorientierte Ausgestaltung der AUKM“ einen vielversprechenden Ansatz darstelle, um die Erbringung von Umweltleistungen und -gütern in die Geschäftsmodelle der landwirtschaftlichen Betriebe zu integrieren. Die Kostenwirksamkeit der Auflagen bei Instrumenten im Rahmen der ersten Säule wurde ebenfalls thematisiert. So berge etwa eine anspruchsvolle Ausformulierung der (erweiterten) Konditionalität die Gefahr, dass viele Betriebe auf die Direktzahlungen verzichten:

> *„Das Einkommensziel der ersten Säule darf nicht vernachlässigt werden. Auf Betriebsebene muss die Kostenwirksamkeit der Auflagen berücksichtigt werden, weil die Landwirte sonst auf die Direktzahlungen verzichten, vor allem auf Intensivstandorten.“*

Außerdem wurde die Effektivität der Ausgleichszulage als zusätzliches Instrument im Portfolio von Szenario A diskutiert. Diesbezüglich wurde angemerkt, dass es einige positive Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten gebe, die spezifischen Umweltwirkungen aber insgesamt gering seien:

> *„Wenn die [Ausgleichszulage] irgendeine Wirkung hat, dann die, die Landwirtschaft in einigen Regionen zu erhalten.“*

8.3.1.3 Umsetzbarkeit

Mit den Workshop-Teilnehmenden wurde auch diskutiert, ob der in Szenario A vorgeschlagene Ansatz anschlussfähig an den institutionellen Rahmen der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission ist. Insgesamt wurden dabei keine prinzipiellen Probleme gesehen. Allerdings wurden erhöhte Anforderungen an die Administrierbarkeit erwartet, insbesondere bei zwei Vorschlägen des Projektteams: die Ausgestaltung der Eco-Schemes als gesamtbetriebliches Punktemodell und eine stärkere Fokussierung der AUKM auf Zielkulissen:

> *„Es zeichnet sich ein möglichst einfaches Eco-Scheme-Regime ab mit bundesweit einheitlichen Maßnahmen. Ein Punktesystem ist wohl zu kompliziert.“*

„Ein gesamtbetriebliches Punktemodell mit regionaler Differenzierung ist aus Verwaltungsperspektive nicht administrierbar. Es sind wohl deutschlandweit die gleichen Maßnahmen vorgesehen."

„Wir wollen einfache und schlanke Instrumente, auch bei den Eco-Schemes. Das hat sich in der Vergangenheit bewährt."

„Die Kosten zum Beispiel für Biodiversitätsmaßnahmen überschreiten bei Weitem die aktuellen Prämienhöhen. Allerdings erfordert eine differenzierte Ausgestaltung der Prämienhöhen über Steuerungskulissen wie Parzellen und Schläge einen horrenden Verwaltungsaufwand."

8.3.1.4 Wechselwirkungen

Strukturpolitische Erwägungen wurden vom Projektteam in Szenario A nur sekundär berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass kein genereller systematischer Zusammenhang zwischen Größenstruktur der Betriebe und der erbrachten Umweltleistung besteht. In einem Workshop gab es gegen diese Annahme Einwände. So könnten insbesondere in der Tierhaltung kleinere Betriebe höhere ökologische Leistungen erbringen:

„Es stellt sich doch die Frage, ob nicht auch Maßnahmen in der Tierhaltung gefördert werden sollten. Zum Beispiel die Weidehaltung. Da können kleinere Betriebe bessere Leistungen erbringen. Und das hat ja dann auch strukturpolitische Implikationen."

Außerdem wurde als mögliche Implikation angeführt, dass Szenario A das größte Konfliktpotenzial zwischen der landwirtschaftlichen Produktion und dem Umweltschutz enthalte, wenn bei der Förderung nicht zwischen produzierenden und Umweltleistungen erbringenden Betrieben differenziert werde:

„Ich sehe bei Szenario A den größten Konflikt zwischen der landwirtschaftlichen Produktion und dem Umweltschutz. Man müsste vielleicht trennen zwischen den produzierenden Betrieben und den anderen, die Umweltleistungen erbringen möchten und so ihr Geld verdienen wollen."

Ein weiterer Diskussionspunkt war, dass sich die Anlastungsrisiken für Landwirtinnen und Landwirte erhöhen könnten, was die Akzeptanz in der landwirtschaftlichen Praxis verringern würde. Ein Workshopteilnehmer äußerte in Bezug auf die Vollzugsfähigkeit bei Kontrollen und Sanktionen den Wunsch, eine Verschlankung nach dem Grundsatz „Weniger ist mehr" anzustreben.

Als weitere Implikation von Szenario A wurde diskutiert, dass die in Szenario A vorgesehene stärkere Differenzierung der Maßnahmen und Prämienhöhen positive Effekte auf die Transfereffizienz hätte. Grundsätzlich bestünde bei allen Prämienmodellen die Gefahr, dass die Prämien aufgrund von Überwälzungseffekten auf Pacht- und Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen an Bodeneigentümer durchgereicht würden. Diese Effekte könnten mit Szenario A gegenüber dem gegenwärtigen Stand verringert werden.

8.3.1.5 Weiterentwicklung

In der Diskussion mit den Workshopteilnehmenden konnten verschiedene Aspekte zur Weiterentwicklung und Verbesserung von Szenario A identifiziert werden. Grundsätzlich wurde angemerkt, dass in Szenario A kooperative Ansätze fehlten:

„Für bestimmte Umweltressourcen ist es notwendig, nicht auf Betriebsebene anzusetzen, sondern auf Landschaftsebene. Und das geht nur durch Kooperationen – was hier noch fehlt."

Außerdem wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Komplexität der Instrumentierung intensive und neue Beratungsangebote, Investitionen sowie eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Instrumente erfordere, um von Landwirtinnen und Landwirten verstanden und akzeptiert zu werden:

> *„Weitere Instrumente sollten noch genannt werden. Beratung ist wichtig, investive Maßnahmen, und es muss für alles genug Geld dahinterstecken."*

Betont wurde zudem die Rolle der Verwaltungen beim Aufbau einer institutionalisierten Beratungs- und Unterstützungsstruktur:

> *„Wir brauchen gestaltende Verwaltungen, um die Maßnahmen wirklich gut in die Fläche zu bekommen."*

Schließlich wurde angemahnt, Maßnahmen für die Tierhaltung mit in das Instrumenten-Portfolio von Szenario A zu integrieren. Als positives Beispiel hierfür wurde von einem Workshopteilnehmer das Sommerweideprogramm in Mecklenburg-Vorpommern genannt.

8.3.2 Diskussion von Szenario B

8.3.2.1 Plausibilität

Um die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission aus Umweltsicht ambitioniert auszugestalten, fokussiert Szenario B auf eine verstärkte Förderung von Vernetzung und Kooperation zur Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen im ländlichen Raum. Grundsätzlich wurde von den Teilnehmenden der Workshops bestätigt, dass kooperative und partizipative Ansätze von zentraler Bedeutung für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP seien, weil die Erfahrung des gemeinsamen Gestaltens und Entwickelns die intrinsische Motivation der beteiligten Akteure erhöhe. Mehrere Teilnehmende betonten, dass der Ansatz von Szenario B komplementär zu Szenario A anzusehen sei.

Im Verlauf der Diskussionen zu Szenario B wurde darauf hingewiesen, dass die Stärkung von Kooperationen angesichts eines ausgeprägten Individualismus der Zielgruppen ein ambitioniertes Unterfangen sei. Die Akzeptanz von kooperativen Instrumenten hängt aus Sicht der Workshopteilnehmenden dabei aber weniger von der Betriebsgröße oder dem Betriebstyp, sondern eher von den Persönlichkeiten in den Betriebsleitungen ab. Entscheidend für die Annahme- und Umsetzungsbereitschaft sei, dass die Kooperationen „auf Augenhöhe" stattfänden.

In einem der Workshops wurde positiv hervorgehoben, dass die Förderung von Vernetzung, insbesondere mit anderen Akteuren der Wertschöpfungskette und im ländlichen Raum, die Möglichkeit eröffne, Geld aus nicht-staatlichen Quellen zu generieren. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund eines voraussichtlich sinkenden EU-Agrarbudgets und angesichts der hohen Herausforderungen des Agrarsektors wichtig:

> *„Das Budget rein aus staatlichen Kassen reicht nicht aus. Die Herausforderungen der Landwirtschaft sind riesig, da brauchen wir neue Geldquellen, auch aus der Wirtschaft und von anderen gesellschaftlichen Gruppen."*

Ein weiterer Aspekt, der in einem der Workshops als drängendes Thema identifiziert wurde, waren die Frage der Digitalisierung in einem Ländlicher-Raum-Ansatz und die Forderung nach Investitionen in digitale Infrastrukturen:

> *„Eine weiteres drängendes Thema im ländlichen Raum ist die Digitalisierung. Was ist, wenn die Menschen fehlen? Dann kann es keine Kooperationen geben. Wir müssen in die Digitalisierung investieren, sonst haben wir keine Menschen mehr im ländlichen Raum."*

Des Weiteren wurde über die Definition und Abgrenzung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen diskutiert. So verwies eine Workshopteilnehmerin darauf, dass das in Szenario B als Gemeinwohlleistung geführte Landschaftsbild an dieser Stelle überflüssig sei, weil es sich dabei um eine Umweltressource handele und damit bereits im Begriff der Gemeinwohlleistung integriert sei.

8.3.2.2 Zielerreichung

Von den Workshopteilnehmenden wurde hervorgehoben, dass eine Konditionierung der Kooperationen in Bezug auf die erwünschten Ziele, z.B. Ökosystemdienstleistungen, notwendig sei, damit die geförderte Vernetzung und Kooperation auch wirksam der Unterstützung von sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen im ländlichen Raum dienen und positive Umweltwirkungen erzielen kann.

Ein wiederkehrendes Thema während der Diskussionen in den Workshops war die Effektivität kooperativer Ansätze. Dabei wurden existierende Beispiele aus der Praxis wie z.B. das niederländische Modell der Umweltkooperativen eingehend diskutiert. Insgesamt gab es unterschiedliche Einschätzungen über die Eignung dieses Modells für Deutschland und dessen Effektivität bei der Erreichung von Biodiversitätszielen. Die Teilnehmenden berichteten auch über Testanwendungen kooperativer Ansätze, z.B. in Sachsen-Anhalt (25 Betriebe in der Magdeburger Börde), in Hessen und Rheinland-Pfalz (Zusammenfassung laufender Antragstellungen in Gruppen von Landwirtinnen und Landwirten).

Als entscheidendes Erfolgsbedingungen wurden in den Workshops wiederholt die Ausgestaltung und v.a. die finanzielle Ausstattung der Instrumente ausgemacht. Die kooperativen Instrumente im Umwelt- und Naturschutz könnten ihre gewünschte Umweltwirkung nur dann erbringen, wenn sie von den Landwirtinnen und Landwirten angenommen und umgesetzt werden:

> *„Ökologisch effektiv sind die Instrumente nur, wenn wir viel Geld reinstecken. Wenn der finanzielle Rahmen stimmt, machen die Landwirte alles mit."*

In einem Workshop wurde außerdem problematisiert, dass die Abschätzung der Annahme- und Umsetzungsbereitschaft kooperativer Ansätze und damit auch ihrer ökologischen Potenziale unterschiedlich ausfallen könne. Der Fokus auf Vernetzung und Kooperation könne einerseits zu höheren oder anderen Anforderungen an landwirtschaftliche Betriebe führen. Andererseits könnte die Organisation in Gruppen aber auch zu Erleichterungen für einzelne Landwirtinnen und Landwirte führen.

8.3.2.3 Umsetzbarkeit

Die Anschlussfähigkeit von Szenario an den institutionellen Rahmen der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission B wurde von den Workshopteilnehmenden überwiegend bestätigt. Ein Teilnehmer betonte, die Legislativvorschläge sähen vor, dass die Zahlungsempfänger von Eco-Schemes auch Gruppen von Landwirtinnen und Landwirten sein können. An anderer Stelle wurde in der Diskussion zu Szenario B hervorgehoben, dass die kooperative Umsetzung von AUKM auch laut GAK-Rahmenplan (MSUL-Bereich, Teil A) zulässig sei, bislang aber nur in Hessen umgesetzt werde (mit einem festgelegten Beitrag für Konzeptentwicklung und -umsetzung).

In einem Workshop wurde am Beispiel des Landes Sachsen dargestellt, dass schon in der aktuellen Förderperiode kooperative und partizipative Instrumente im Rahmen der GAP für Projekte im Umwelt-, Klima und Naturschutz genutzt würden. In Sachsen seien sämtliche ländlichen Entwicklungsmaßnahmen über die LEADER-Regionen strukturiert. In einer Region werde die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) über eine lokale Akteursgruppe (LAG) koordiniert.

Ein Hindernis für die stärkere Nutzung von LEADER für Projekte im Umwelt-, Klima und Naturschutz stellt aus Sicht anderer Workshop-Teilnehmender allerdings die Budgetkonkurrenz mit anderen ländlichen Entwicklungsprogrammen dar.

Mit Blick auf die Implementierung kooperativer Ansätze wurde auf deren erhöhte Komplexität verwiesen, die eine Herausforderung für die Verwaltungen darstelle. Hierzu eine Workshopteilnehmerin:

> *„Wir brauchen nicht nur eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Landwirten und NGOs und anderen Akteuren in der Wertschöpfungskette, sondern auch zwischen den Verwaltungsressorts. Das macht aber dann natürlich die Administrierbarkeit schwierig. Wenn es nun um Projektförderungen geht und nicht mehr nur um einfach zu programmierende Maßnahmen, dann wird die Zusammenarbeit schwierig."*

Schließlich wurde in einem Workshop zu bedenken gegeben, dass die Unterstützung von Kooperationen und Netzwerken nicht hinreichend sei, sondern langfristige Institutionalisierungen notwendig seien. Als positives Beispiel wurde hierfür das Konzept der Biosphärenreservate angeführt.

8.3.2.4 Wechselwirkungen

Im Hinblick auf die möglichen Implikationen des Szenarios B wurden in den Workshops insbesondere die Chancen und Risiken für landwirtschaftliche Betriebe diskutiert. Auf der einen Seite könnten administrative Entlastungen und geringere Anlastungsrisiken für die Landwirtinnen und Landwirte entstehen, wenn Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in Kooperationen umgesetzt würden. Auf der anderen Seite seien für die Beteiligung an Netzwerken und kooperativen Projekten auch andere Kompetenzen und Ressourcen erforderlich, welche die Workshopteilnehmenden vorwiegend bei zukunftsorientierten mittleren und größeren Betrieben verorteten.

8.3.2.5 Weiterentwicklung

Analog zu den Diskussionen zu Szenario A wurde in den Workshops hervorgehoben, dass für die Umsetzung von kooperativen Ansätzen zusätzliche Beratungsangebote notwendig seien. In einem Workshop wurde dies am Beispiel „spezialisierter Beratungsagenturen für Agrarumwelt- oder Gemeinwohlleistungen" diskutiert. Ein Workshopteilnehmer empfahl zur Weiterentwicklung von Szenario B insbesondere die stärkere Einbindung in *Agricultural Knowledge and Information Systems* (AKIS). Die Förderung von Wissensaustausch und Information war aus Sicht der Workshopteilnehmenden aber nicht nur notwendig für die landwirtschaftliche Praxis, sondern auch innerhalb der Verwaltungen.

Weiterhin wurden mehrfach die Synergieeffekte mit Szenario A betont:

> *„Szenario A sollte nur in Kombination mit Szenario B gewählt werden. Szenario B ist im Grunde ein prozessorientierter Ansatz für die Ziele von Szenario A."*

Als zusätzliche Instrumente wurden, neben dem Ausbau von AKIS, folgende Instrumente genannt, die bei Szenario B ergänzt werden sollten: Förderung kleinerer Betriebe, Kappung und Degression, Ausbau der Digitalisierungsinfrastruktur im ländlichen Raum, Investitionsförderung sowie die Förderung von Flächen mit hohem Naturwert (*High Nature Value Farmland*).

8.3.3 Diskussion von Szenario C

8.3.3.1 Plausibilität

Szenario C sieht für die aus Umweltsicht ambitionierte Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission die Förderung von Innovationen und Investitionen zur Etablierung nachhaltiger Agrarsysteme vor. Hinsichtlich der narrativen Qualität des Ansatzes lässt sich auf Grundlage der Diskussionen in den drei Workshops eine in dieser Form nicht erwartete Akzeptanz von Szenario C konstatieren. Allerdings zeigte sich auch, dass das Szenario sehr unterschiedlich interpretiert wurde, insbesondere im Hinblick auf das Transformationspotenzial. Auf der einen Seite wurde Szenario C als „Out-of-the-box-Szenario" verstanden. Auf der anderen Seite ordneten einige Workshopteilnehmenden den Ansatz als Unterstützung eines „business as usual" ein, da der landwirtschaftliche Sektor ohnehin bereits stark von Investitionen und Innovationen geprägt sei.

In einem der Workshops entwickelte sich eine intensive Diskussion bzgl. der Transformationsbereitschaft in der Landwirtschaft, wobei sehr unterschiedlichen Auffassungen vertreten wurden. Einerseits finde schon jetzt ein schneller Bewusstseinswandel im landwirtschaftlichen Sektor statt. Andererseits seien engagierte und interessierte Landwirte heute noch eher eine Minderheit.

Der Ansatz von Szenario C wurde als „Anschubfinanzierung" oder „Hilfe zur Selbsthilfe" in Richtung einer anderen Landwirtschaft ohne staatliche Zahlungen gedeutet. Dies wurde von einer Workshopteilnehmerin als „charmant" bezeichnet, weil so ein „Pfad heraus aus der Abhängigkeit von Subventionen" aufgezeigt werde. Daran anknüpfend wurde von einem anderen Teilnehmer darauf hingewiesen, dass es in diesem Szenario vor allem darum gehe, politische Angebote zu formulieren, die Betriebe stärker unternehmerisch aufzustellen:

> *„Wir müssen einen Zustand schaffen, dass Landwirte wieder eigene Rechnungen schreiben."*

In einem Workshop wurde der Unterschied zwischen Szenario C und den beiden anderen Szenarien intensiv diskutiert. Ein Workshopteilnehmer konstatierte, dass sich die Szenarien in ihrer Wirkung eigentlich nicht stark unterscheiden sollten, weil bei Berücksichtigung des Verursacherprinzips in allen Szenarien zusätzliche Kosten (über ein verschärftes Ordnungsrecht, höhere Anforderungen oder Zertifikate) auf die Betriebe zukommen müssten. Daneben gebe es die Möglichkeit, gesellschaftlich gewünschte Leistungen anzubieten, die dann über verschiedene Instrumente honoriert werden müssten.

Zwei weitere Themen standen in den Diskussionen zu Szenario C im Mittelpunkt. Dies war zum einen die Entwicklung von Märkten für Umweltleistungen und -güter in Verbindung mit der schrittweisen Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards. Es wurde begrüßt, dass dieser Ansatz erlaube, den Umwelt-, Natur- und Klimaschutz nicht im Gegensatz zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu sehen, sondern als „Markt der Zukunft". Allerdings wurde auf erhebliche Probleme verwiesen, Märkte für Umweltleistungen und -güter zu etablieren. So funktionierten Märkte für einige Schutzgüter nicht, insbesondere im Bereich der Biodiversität, deren Schutz räumlich und zeitlich spezifische Maßnahmen erfordere. Zur Verbesserung des Tierwohls reiche eine Investitionsförderung nicht aus, weil sich die Produktionskosten auf Dauer erhöhten und am Markt nicht überwälzt werden könnten.

Zum anderen war die Förderung von Innovationen im Agrarsektor ein wichtiges Thema. Hierbei wurde insbesondere der Technologiepfad der Innovationen angesprochen und eine Skepsis gegenüber rein technischen Lösungen geäußert:

„Es muss klar gemacht werden, dass Innovationen und Technik nicht nur Hardware meint, sondern auch Software, das Wissen, Geschäftsmodelle und Digitalisierung."

Aus Sicht einiger Workshopteilnehmenden darf der Fokus nicht nur auf der Förderung von technischen liegen, sondern es müssten auch soziale, politische und Marktinnovationen einbezogen werden. Hierbei sei es zentral, dass die Betriebe gesellschaftlich gewünschte und wettbewerbsfähige Innovationen „explorativ ausprobieren" könnten. Diese Innovationsprozesse müssten dann auch von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben begleitet werden:

„Es braucht eine neue Agrarforschung".

In der Diskussion zur Förderung von Innovationen wurde in einem Workshop intensiv die Innovationsfähigkeit kleinerer Betriebe thematisiert. Dabei wurde betont, dass die Entwicklung und Umsetzung von Innovationen den Einsatz finanzieller und zeitlicher Ressourcen erforderten, die insbesondere Nebenerwerbsbetriebe nicht leisten könnte. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass die Nachteile weniger bei „kleineren Betrieben" als bei „Nebenerwerbsbetrieben" lägen.

8.3.3.2 Zielerreichung

Im Rahmen der Workshops wurde mit den Teilnehmenden diskutiert, ob der in Szenario C vorgesehene Förderansatz und die Instrumentierung geeignet wären, um die ökologische Wirksamkeit der GAP zu verbessern. Grundsätzlich wurde auf Probleme bei der Wirksamkeit regulativer Steuerung hingewiesen. Aus Sicht einiger Workshopteilnehmender sind höhere ordnungsrechtliche Standards in vielen Bereichen aufgrund des Regelungs- und Vollzugsdefizits nicht wirksam umzusetzen, weil die Rechtssetzung aus ökologischer Sicht nicht ambitioniert genug ist und zudem die Kontroll- und Sanktionskapazitäten fehlten. Um dieses Problem zu umgehen, sei der Ansatz, bestimmte Schutzgüter nicht über das Ordnungsrecht, sondern das Förderrecht zu adressieren, wirkungsvoller. Ein Workshopteilnehmer machte in diesem Zusammenhang aber deutlich, dass auch bei einer Steuerung über das Förderrecht ausreichende Kontrollkapazitäten existieren müssten, um in der Fläche wirksam zu sein.

Ein weiteres generelles Problem wurde hinsichtlich der Akzeptanz ordnungsrechtlicher Instrumente gesehen. Eine Workshopteilnehmerin berichtete von ihren Erfahrungen in einem Biosphärenreservat und der starken und breiten Ablehnung von Verschärfungen des Ordnungsrechts durch die dortigen Landwirtinnen und Landwirte.

In den Workshops wurde herausgearbeitet, dass die zu schaffenden Märkte für Umweltgüter und -leistungen je nach Schutzgut unterschiedlich auszugestalten seien, um die gewünschten positiven Umwelteffekte zu erreichen – etwa als Zertifikatlösungen, staatliche Zahlungen oder durch Generierung einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher. Für die Honorierung von Produkten mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen wurden in den Workshops einige existierende Beispiele angeführt, z.B. die Regionalmarken in Biosphärenreservaten. Andere Praxisbeispiele wie etwa Agora Natura, ein Projekt zur Entwicklung von Naturschutzzertifikaten, könnten außerdem wichtige Erkenntnisse über die Funktionsweise von Zertifikatmärkten im landwirtschaftlichen Sektor liefern. Um eine höhere Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher zu aktivieren, sei es außerdem wichtig, klare Kennzeichnungsregeln zu etablieren, die auch staatlich garantiert sein könnten. Hier wurde auf das Beispiel der Firma Hipp verwiesen.

Wie in den Diskussionen zu den anderen beiden Szenarien, wurde auch für Szenario C der Auf- und Ausbau einer anderen Beratungsinfrastruktur als Erfolgsbedingung identifiziert. Außerdem wäre es auch hier aus Sicht der Workshopteilnehmenden entscheidend, die Beteiligung der

Landwirtschaft bei der Gestaltung und Programmierung sicherzustellen. Man müsse „die Landwirte zu Mitverantwortlichen“ machen, um die Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft sicherzustellen.

8.3.3.3 Umsetzbarkeit

Mit den Workshop-Teilnehmenden wurde diskutiert, ob der in Szenario C vorgeschlagene Ansatz anschlussfähig an den institutionellen Rahmen der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission ist. Grundsätzlich wurde angemerkt, dass viele der Leitinstrumente des Szenarios bisher nicht im GAP-Instrumentarium enthalten seien und für die Förderperiode ab 2023 nur im Rahmen von kleineren Projektförderungen pilotiert und ausprobiert werden könnten. Ein Workshopteilnehmer bezeichnete Szenario C als das Szenario, das „am leichtesten zu verkaufen, aber am schwersten zu implementieren ist“.

Mit Blick auf die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards wurde angeregt, den Kontrollaufwand zu berücksichtigen und zu prüfen, ob die Transaktionskosten aufgrund der höheren Standards im Ordnungsrecht höher wären als in den anderen Szenarien.

Hinsichtlich der Instrumentierung wurde angemerkt, dass die verwaltungstechnische Umsetzung inklusive des Monitorings und der Evaluation bei vorwiegend projektbezogener Förderung grundsätzlich höher seien als bei flächenbezogenen Ansätzen.

Eine weitere Schwierigkeit bestehe außerdem in der Koordination verschiedener Governance-Ebenen, die für die Umsetzung von Szenario C benötigt werden. Während die Erhöhung ordnungsrechtlicher Standards auf Ebene der Mitgliedstaaten ansetze, beziehe sich das Förder- und Handelsrecht auf die EU-Ebene.

8.3.3.4 Wechselwirkungen

Im Hinblick auf die möglichen Implikationen und Wechselwirkungen von Szenario C wurden in den Workshops insbesondere mögliche Auswirkungen auf den Strukturwandel diskutiert. Grundsätzlich wurde die vom Projektteam formulierte Implikation bestätigt, dass eine Beschleunigung des Rückgangs der Anzahl der Betriebe in Szenario C wahrscheinlicher als in den beiden anderen Szenarien sei. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass es in Szenario C nicht nur Aussteiger, sondern auch Einsteiger geben werde.

Ein Teilnehmer warnte, die Innovationsanforderungen könnten vor allem für Nebenerwerbsbetriebe zu hoch sein, so dass diese verstärkt aus der landwirtschaftlichen Produktion aussteigen würden. Insbesondere tierhaltende Betriebe könnten davon betroffen sein und in der Folge sei eine Abwanderung der Tierproduktion aus Deutschland möglich. Aus Sicht einiger Workshopteilnehmenden ist immer auch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der globalen Konkurrenz zu berücksichtigen, die durch ein eventuell weniger strenges Ordnungsrecht ökonomische Vorteile haben könne. Außerdem wurde angeführt, dass eine Erhöhung der ordnungsrechtlichen Anforderung zu einer weiteren Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion führen könne, um die höheren Kosten zu kompensieren.

Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass Szenario C eine starke Koordinierung mit anderen Politikbereichen erfordere (z.B. dem Forschungsprogramm Horizon Europe oder der Außenhandelspolitik). In diesem Zusammenhang wurde auch davor gewarnt, die GAP nicht zu überfrachten. Die handelspolitische Flankierung, die vom Projektteam als Implikation für Szenario C identifiziert worden war, wurde von den Workshopteilnehmenden grundsätzlich als wichtiges Element erachtet. Auch wurde die Frage gestellt, ob eine handelspolitische Flankierung nicht auch für die Verbesserung der Wirksamkeit der anderen beiden Szenarien notwendig sei. Allerdings

äußerten einige Teilnehmenden mit Blick auf die Handelspolitik deutliche Skepsis gegenüber der politischen Umsetzbarkeit einheitlicher und höherer internationaler Standards.

8.3.3.5 Weiterentwicklung

Bei der Diskussion möglicher Weiterentwicklungen und sonstiger Instrumente von Szenario C wurde in einem der Workshops darauf hingewiesen, dass eine Weiterentwicklung von Indikatoren zum Monitoring und zur Evaluation eines solchen Politikansatzes unbedingt erforderlich sei.

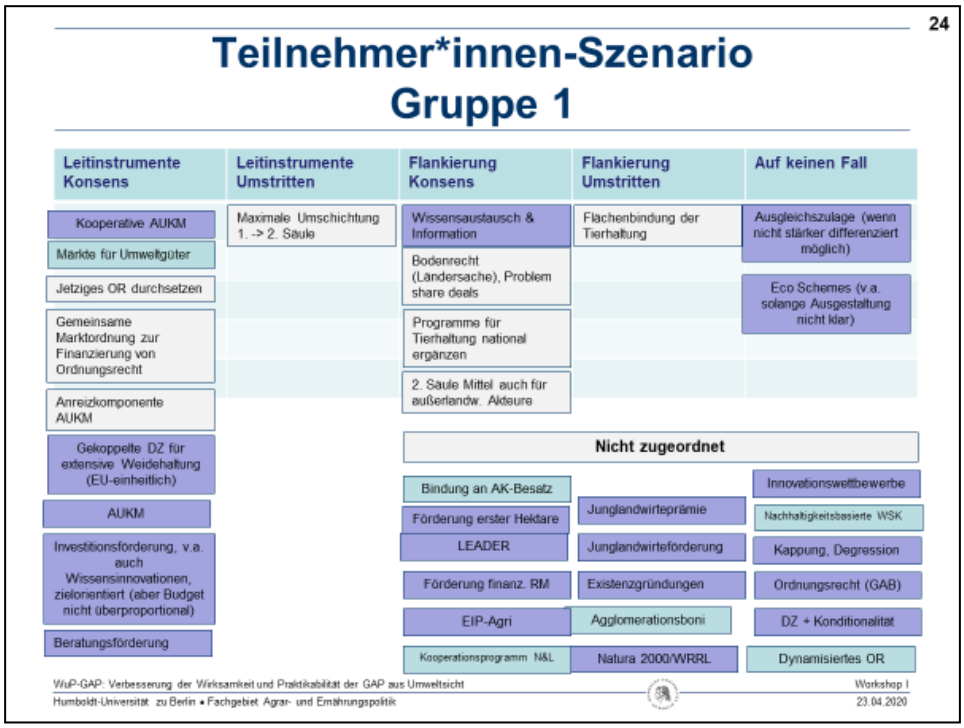
Analog zu den Diskussionen zu Szenario A und B wurde die Bedeutung einer zusätzlichen Qualifizierung von Landwirtinnen und Landwirten, von Wissensaustausch und Information sowie der Notwendigkeit einer naturschutzfachlichen Beratung betont.

Als weitere Instrumente, die in Szenario C aufgenommen werden sollten, wurden die Förderung des Ökolandbaus und von Junglandwirten, das Schulprogramm sowie der Ausbau der Digitalisierungsinfrastruktur im ländlichen Raum genannt.

8.3.4 Teilnehmenden-Szenarios

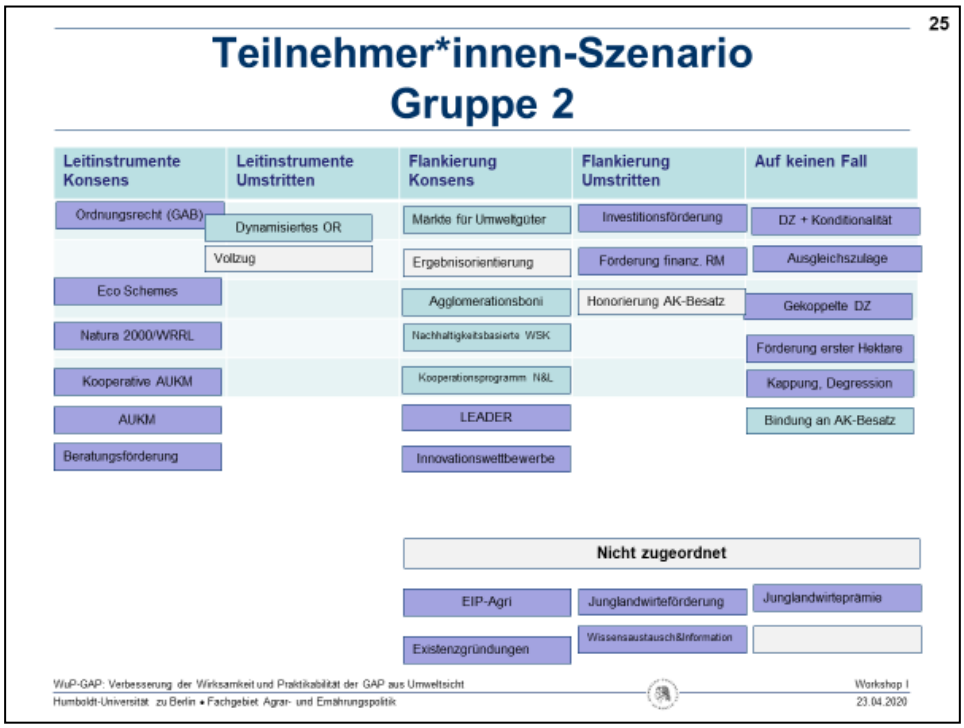
Teil II der jeweiligen Workshops besten aus einem interaktiven Element. Die Teilnehmenden wurden in moderierte Kleingruppen mit jeweils 4 bzw. 3 Mitgliedern eingeteilt und gebeten, ein eigenes Szenario zu erarbeiten. Hierfür sollten sie in der Gruppe die aus ihrer Sicht wichtigsten Instrumente auswählen, die zu einer aus Umweltsicht ambitionierten Ausgestaltung der Legislativvorschläge genutzt werden sollten. Die Ergebnisse der Gruppendiskussion wurden von den Moderatoren und Moderatorinnen, die Mitglieder des Projektteams waren, auf jeweils einer Powerpoint-Folie festgehalten. Dabei wurde zwischen „Leitinstrumente Konsens“, „Leitinstrumente Umstritten“, Flankierung Konsens“, Flankierung Umstritten“ sowie „Auf gar keinen Fall“ unterschieden. Insgesamt wurden sechs Diskussionen in Kleingruppen durchgeführt. Auf den folgenden Abbildungen 63 bis 68 sind die Ergebnisse dargestellt.

Abbildung 63: Ergebnis der Kleingruppendiskussion I



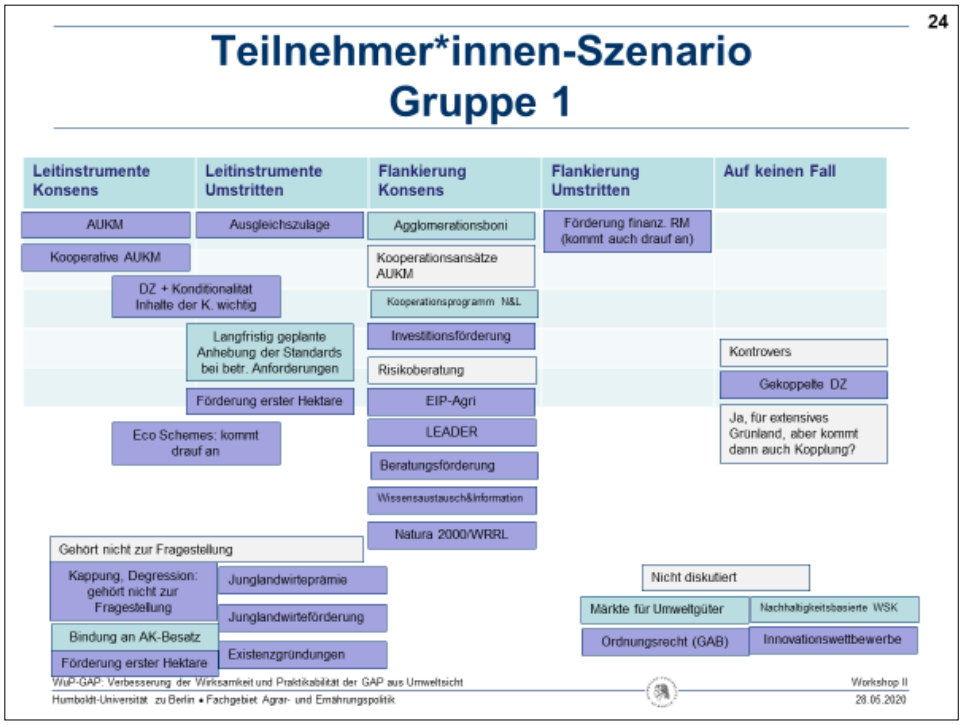
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Abbildung 64: Ergebnis der Kleingruppendiskussion II



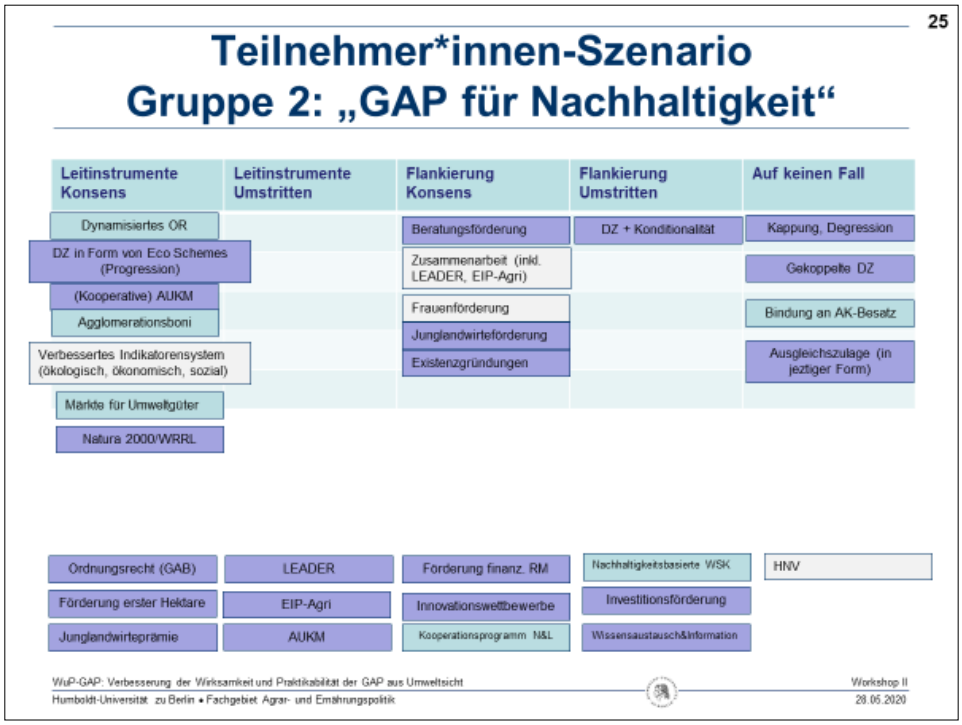
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Abbildung 65: Ergebnis der Kleingruppendiskussion III



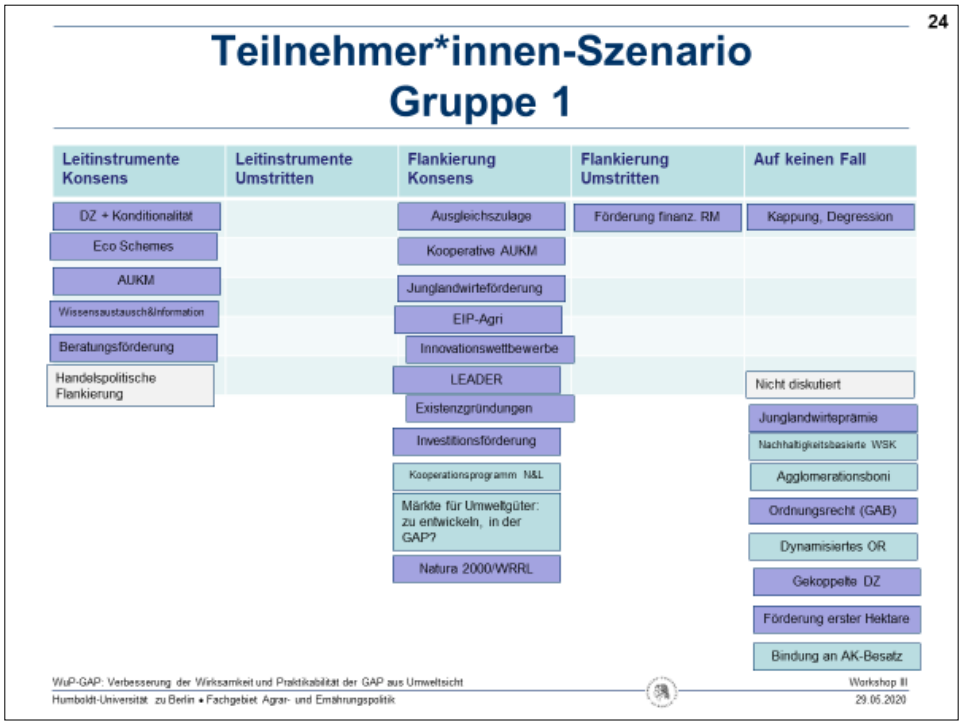
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Abbildung 66: Ergebnis der Kleingruppendiskussion IV



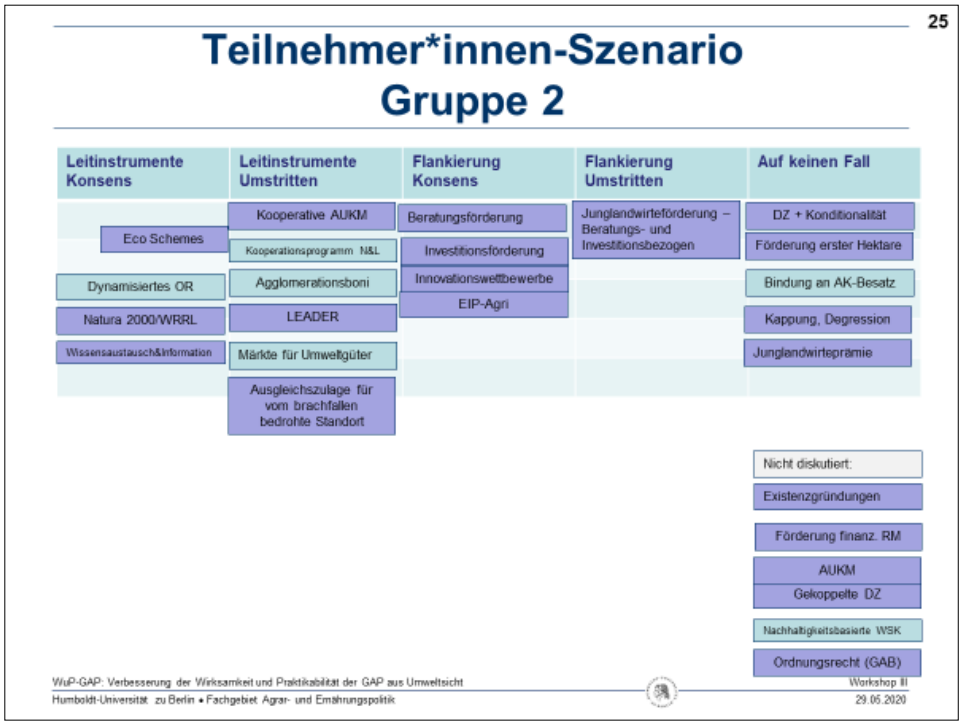
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Abbildung 67: Ergebnis der Kleingruppendiskussion V



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Abbildung 68: Ergebnis der Kleingruppendiskussion VI



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin. Erläuterung: Die violetten Textfelder sind Instrumente, die im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthalten sind. Die grünen Textfelder enthalten neue Instrumente, die vom Projektteam vorgeschlagen wurde, die weißen Textfelder umfassen Instrumente, die in der Kleingruppendiskussion von den Teilnehmenden genannt wurden.

Eine Auswertung der Gruppendiskussion führt zu den folgenden Ergebnissen in Bezug auf die einzelnen Instrumente:

In jeder der sechs Kleingruppen wurde über die **flächenbezogenen Direktzahlungen** und die mit ihnen verbundenen Instrumente (Förderung erster Hektare, Kappung/Degression, Junglandwirteprämie, gekoppelte Direktzahlungen) sowie ihre Bindung an bestimmte Auflagen im Bereich des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes in Form der **Konditionalität** diskutiert, allerdings mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen. In drei Kleingruppen bestand Konsens darüber, die Direktzahlungen mit Konditionalität als Leitinstrument auszuwählen. Dabei sei die Ausgestaltung der Konditionalität insbesondere mit Blick auf die Auswahl und Qualität der enthaltenen Anforderungen von großer Bedeutung. Eine Kleingruppe kam zu dem Ergebnis, das Budget der Direktzahlungen zu reduzieren und schrittweise zur Finanzierung der Eco-Schemes zu verwenden. Eine weitere Gruppe kam zu dem Ergebnis, dass die flächenbezogenen Direktzahlungen auf keinen Fall im GAP-Instrumentarium enthalten sein sollten.

Die Verwendung gekoppelter Direktzahlungen, z.B. für die Förderung extensiver Weidehaltung, wurde von einer Kleingruppe als Leitinstrument ausgewählt, drei weitere Kleingruppen kamen zu dem Ergebnis, dass gekoppelte Direktzahlungen auf keinen Fall eine Rolle im GAP-Instrumentarium spielen sollten.

Alle sechs Kleingruppen diskutierten über die Verwendung von **Eco-Schemes**. In vier der sechs Kleingruppen bestand Konsens darüber, die Eco-Schemes als eines der Leitinstrumente der GAP auszuwählen. Aufgrund der bislang bestehenden Unklarheit über ihre konkrete Ausgestaltung waren sie in einer Kleingruppe umstritten und in einer weiteren Kleingruppe keine Option.

Ebenfalls in allen sechs Kleingruppen wurde über **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)** als Leitinstrument diskutiert. In fünf von sechs Kleingruppen bestand Konsens darüber, die AUKM als Leitinstrument auszuwählen, in einer Kleingruppe war dies umstritten. Auch die **kooperative Umsetzung von AUKM** stieß auf positive Resonanz. Vier der sechs Kleingruppen wählten kooperative AUKM im Konsens als Leitinstrument. In einer Kleingruppe bestand Konsens darüber, die kooperative Umsetzung als flankierendes Instrument in das GAP-Instrumentarium aufzunehmen.

In allen sechs Kleingruppen bestand Konsens darüber, dass die **Beratungsförderung** oder das Instrument **Wissensaustausch und Information** entweder als eines der Leitinstrumente oder als flankierendes Instrument im GAP-Instrumentarium enthalten sein sollten.

In fünf der sechs Kleingruppen bestand Konsens darüber, dass die Instrumente **LEADER** und **EIP-Agri** (Zusammenarbeit) entweder als Leitinstrumente oder flankierende Instrumente gewählt werden sollten.

Ebenfalls in fünf von sechs Kleingruppen wurde die **Investitionsförderung** entweder als Leitinstrument oder als flankierendes Instrument ausgewählt.

Fünf der sechs Kleingruppen sprachen über das **Schaffen von Märkten für Umweltgüter und -leistungen.** In zwei dieser Gruppen bestand Konsens darüber, dies als Leitinstrument ins Zentrum des GAP-Instrumentariums zu stellen, in den anderen drei Gruppen wurde es als flankierendes Instrument ausgewählt.

Neben den genannten Instrumenten wurden in den Kleingruppen weitere Instrumente diskutiert und entweder als Leitinstrumente oder flankierende Instrumente ausgewählt. Dazu zählen unter anderem Prämien für gebietsbezogene Benachteiligungen, z.B. in Natura 2000-Gebieten, die Ausgleichszulage für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen, das Ordnungsrecht, die Förderung von Junglandwirten oder von Existenzgründungen im ländlichen Raum sowie die Förderung von finanziellen Risikomanagementinstrumenten.

8.3.5 Ergebnisse der Follow-Up-Aufgabe

Insgesamt wurde die Follow-Up-Aufgabe von 20 der 23 Workshopteilnehmenden bearbeitet. Im Folgenden werden die Ergebnisse der drei Teilaufgaben entsprechend der Chronologie des Online-Fragebogens präsentiert.

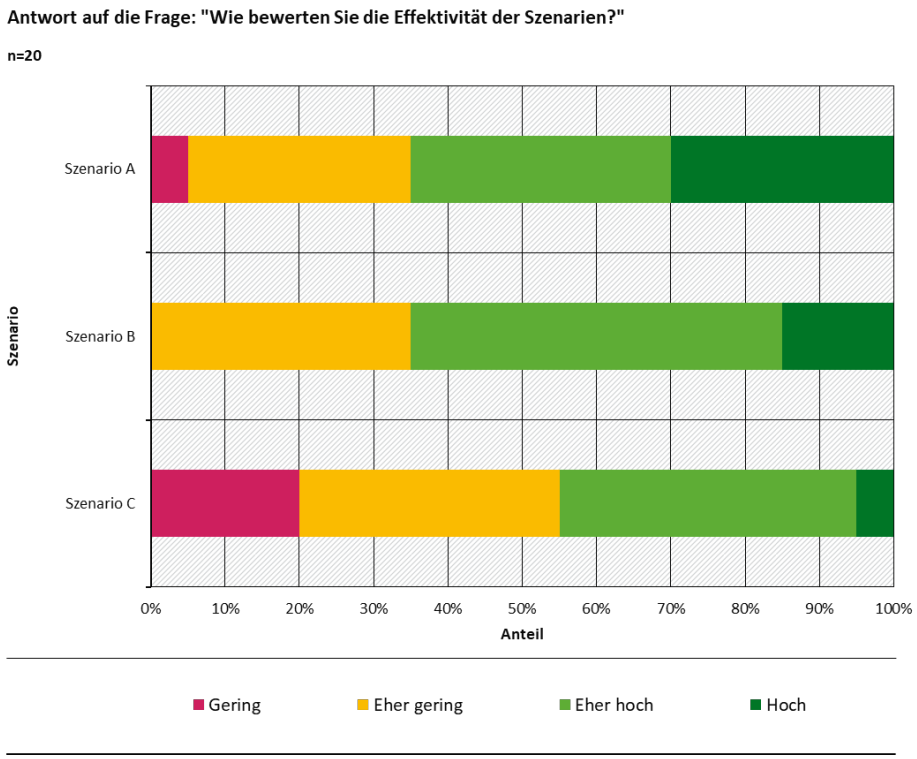
8.3.5.1 Bewertung der Szenarien

In der ersten Teilaufgabe wurden die Befragten gebeten, die drei Szenarien entlang von neun Kriterien zu bewerten.[83]

[83] Die Teilnehmenden erhielten eine Liste der neun Kriterien mit entsprechenden Erläuterungen. Die Kriterien lauteten: Effektivität, Effizienz, Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte, Resilienz und Kohärenz.

In Abbildung 69 ist die Bewertung der Effektivität der drei Szenarien, d.h. deren erwartete Wirkung auf die Erreichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele der GAP, vergleichend dargestellt. Während die Mehrheit der Befragten die Effektivität der Ansätze von Szenario A und Szenario B als eher hoch oder hoch bewerten, fällt die Bewertung für die ökologische Wirksamkeit von Szenario C geringer aus.

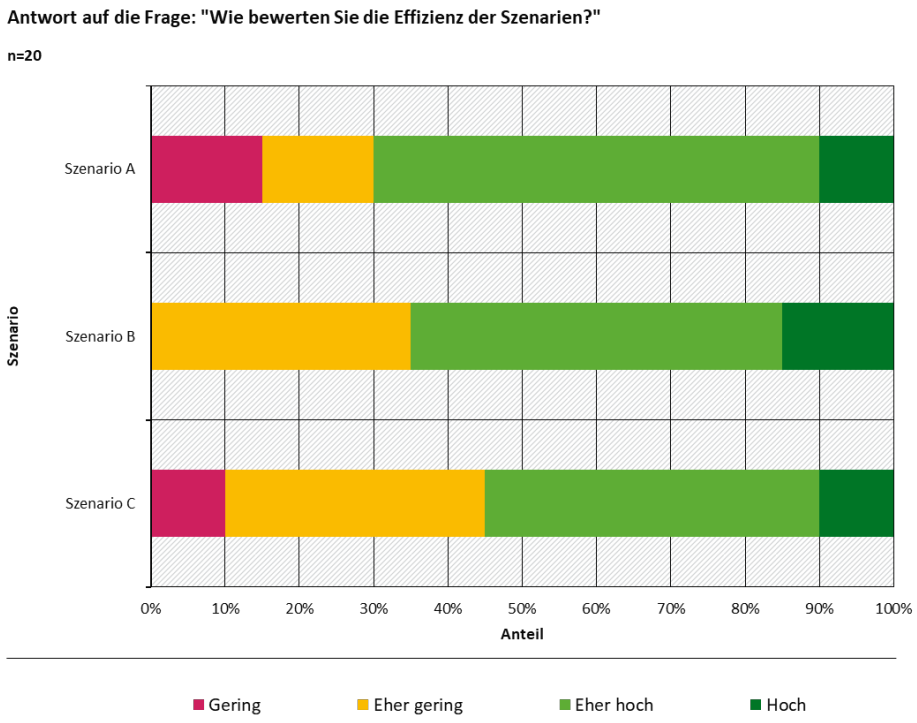
Abbildung 69: Vergleichende Bewertung der Effektivität der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Abbildung 70 ist die Bewertung der Effizienz der drei Szenarien dargestellt. Effizienz beschreibt das Nutzen-Aufwand-Verhältnis der in den Szenarien vorgeschlagenen Instrumente in Bezug auf die Erreichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele der GAP. Insgesamt bewertet die Mehrheit der Workshopteilnehmenden die Effizienz aller drei Szenarien als eher hoch oder hoch. Am höchsten wird die Effizienz von Szenario A bewertet, gefolgt von Szenario B und C.

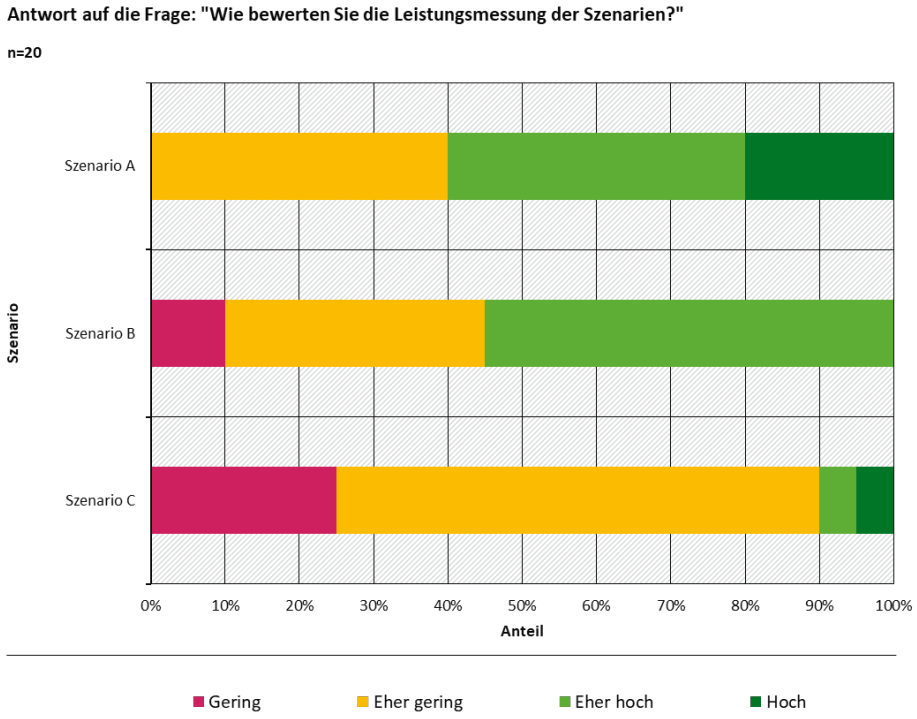
Abbildung 70: Vergleichende Bewertung der Effizienz der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 71 zeigt die Bewertung der drei Szenarien durch die Workshopteilnehmenden in Bezug auf die Leistungsmessung. Dieses Kriterium bezieht sich auf die Messbarkeit der Wirkung der politischen Interventionen, die in den jeweiligen Szenarien vorgesehen sind. Während die Mehrheit der Befragten die Leistungsmessung von Szenario A und B als eher hoch oder hoch bewerten, wird die Leistungsmessung von Szenario C ganz überwiegend als eher gering oder gering bewertet.

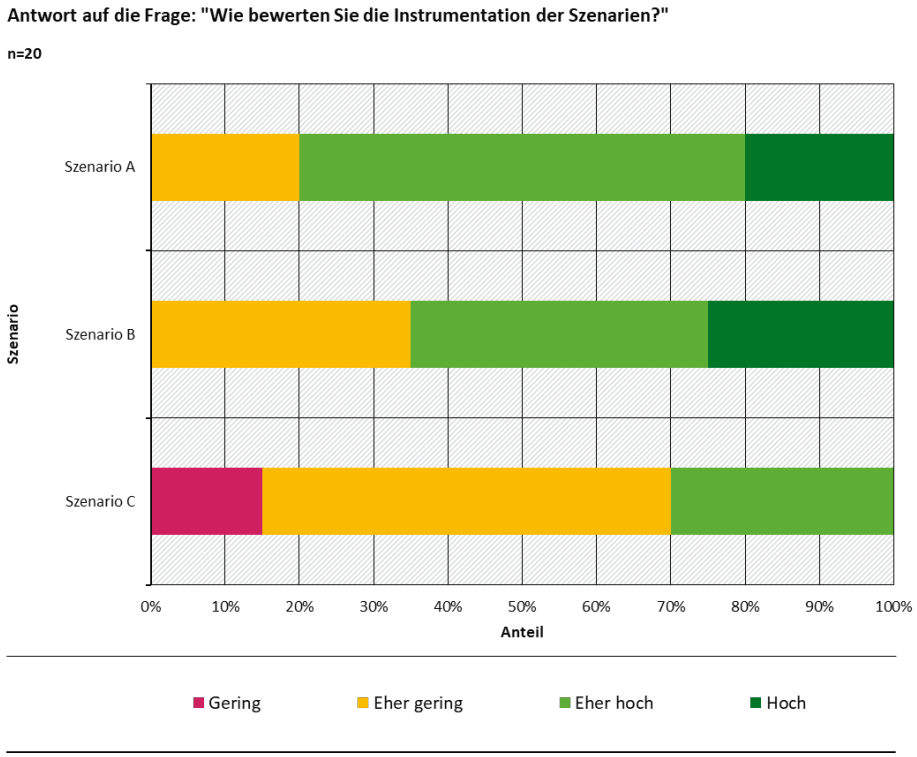
Abbildung 71: Vergleichende Bewertung der Leistungsmessung der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Abbildung 72 sind die Bewertungen in Bezug auf die Instrumentation der drei Szenarien dargestellt. Das Kriterium der Instrumentation meint die Eignung der gewählten politischen Intervention in Bezug auf die beabsichtigte Wirkung, d.h. hier die umwelt- und klimabezogenen Ziele der GAP. Die überwiegende Mehrheit der Befragten hält die Eignung der in Szenario A vorgesehene Instrumente für eher hoch oder hoch. Die Bewertung von Szenario B fällt skeptischer aus, wobei immer noch die Mehrheit der Befragten die Eignung für eher hoch oder hoch bewertet. Bei Szenario C wird die Instrumentation hingegen von mehr als zwei Drittel der Befragten als eher gering oder gering bewertet.

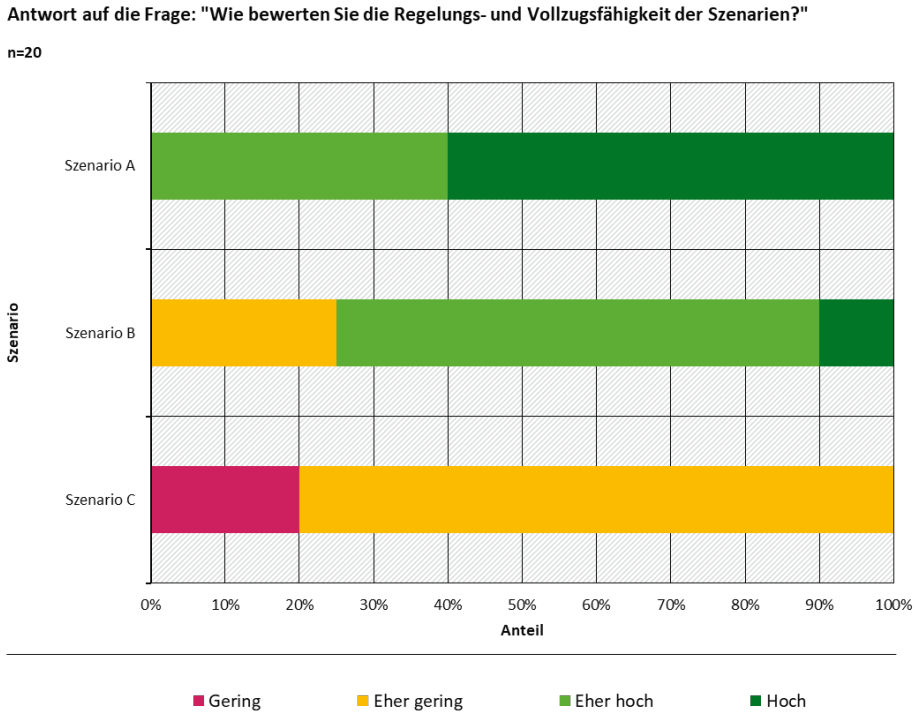
Abbildung 72: Vergleichende Bewertung der Instrumentation der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Abbildung 73 sind die Bewertungen der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der drei Szenarien dargestellt. Dieses Kriterium bezieht sich auf die Möglichkeit, im Rahmen des jeweiligen Szenarios und der darin vorgesehen Instrumente Vorgaben konkret zu definieren und die Umsetzung durchzusetzen. Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit von Szenario A wird durchgängig als eher hoch oder hoch eingeschätzt, die von Szenario B von einem Viertel der Befragten als eher gering. Die Regelungs- und Vollzugsfähigkeit von Szenario C wird von allen Befragten als eher gering oder gering eingeschätzt.

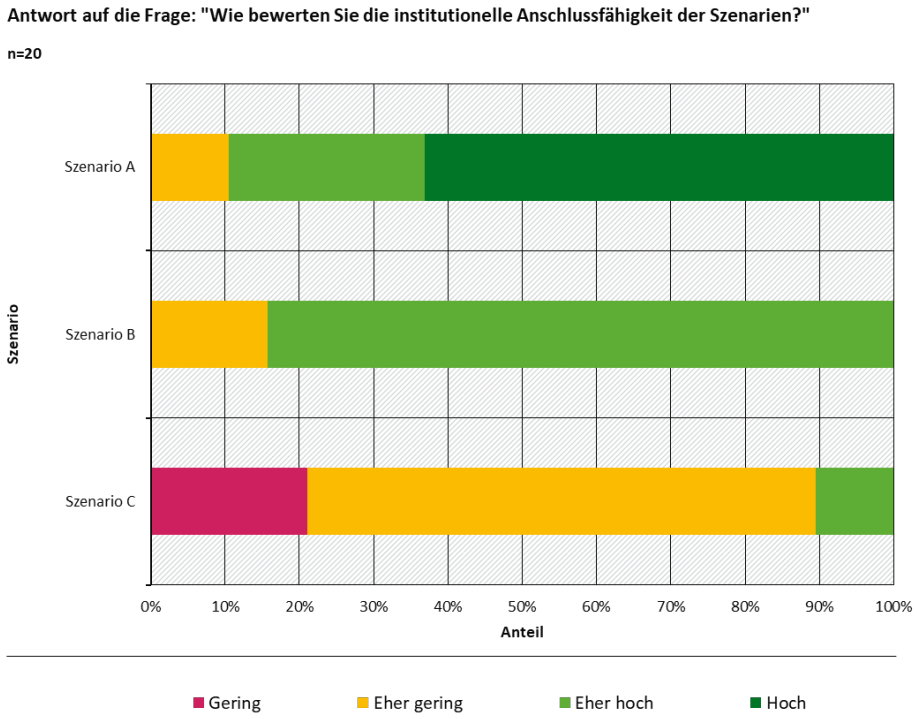
Abbildung 73: Vergleichende Bewertung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Abbildung 74 sind die Bewertungen der Anschlussfähigkeit der in den Szenarien vorgeschlagenen Instrumente an den bestehenden institutionellen und administrativen Rahmen der GAP dargestellt. Die institutionelle Anschlussfähigkeit von Szenario A und B wird von einer großen Mehrheit als eher hoch oder hoch bewertet. Hingegen wird die Anschlussfähigkeit von Szenario C von den allermeisten Befragten als eher gering oder gering eingeschätzt.

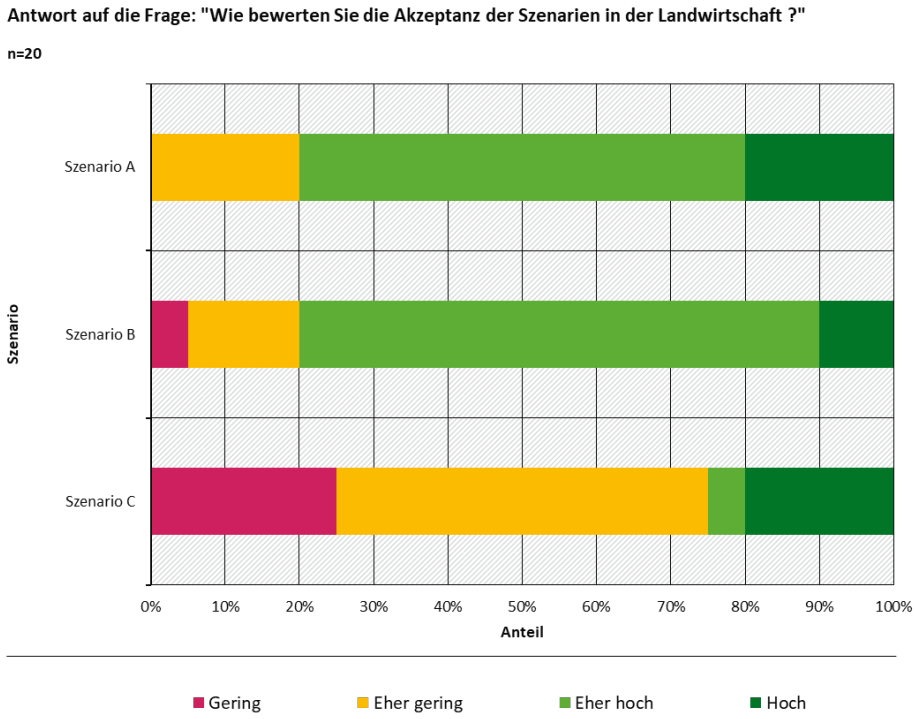
Abbildung 74: Vergleichende Bewertung der institutionellen Anschlussfähigkeit der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 75 zeigt die Bewertung der drei Szenarien hinsichtlich der erwarteten Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte. Die Annahme- und Umsetzungsbereitschaft der Szenarien A und B wird von vier Fünftel der Befragten als eher hoch oder hoch bewertet. Demgegenüber bewerten etwa drei Viertel der Befragten die zu erwartende Akzeptanz von Szenario C bei Landwirtinnen und Landwirten als eher gering oder gering.

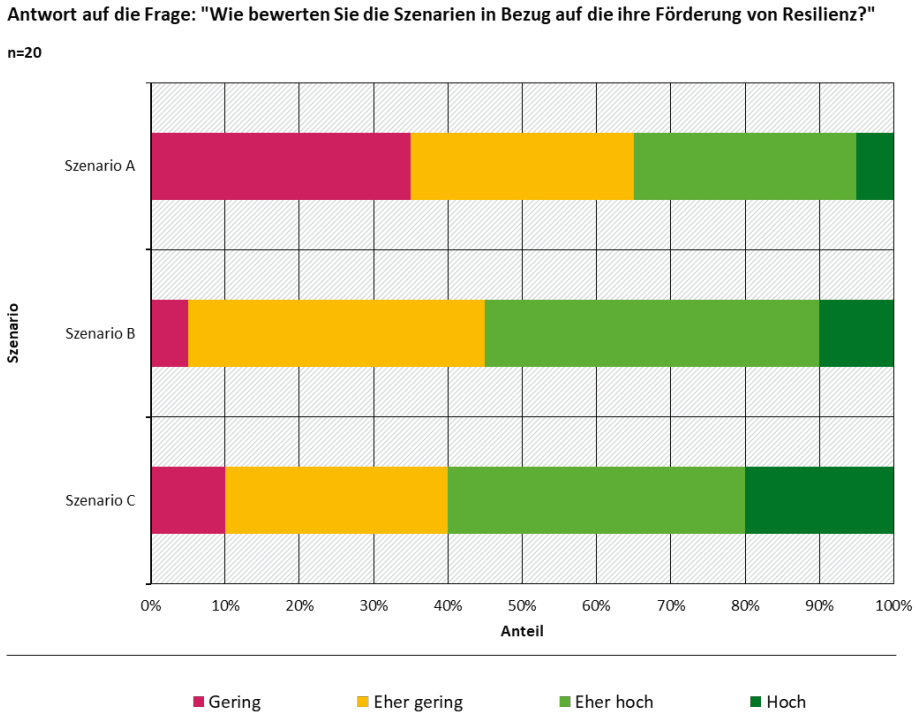
Abbildung 75: Vergleichende Bewertung der Akzeptanz der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 76 zeigt die Bewertungen der drei Szenarien mit Blick auf die Förderung der Resilienz der Agrarsysteme. Resilienz bezeichnet die Fähigkeit der Agrarsysteme, ihre Funktionen auch unter veränderten Bedingungen auf erwünschtem Niveau aufrecht zu erhalten. Nur gut ein Drittel der Befragten erwartet, dass Szenario A die Resilienz der Agrarsysteme eher erhöht oder erhöht. Hingegen erwartet eine Mehrheit der Befragten, dass die Szenarien B und C die Resilienz der Agrarsysteme erhöhen.

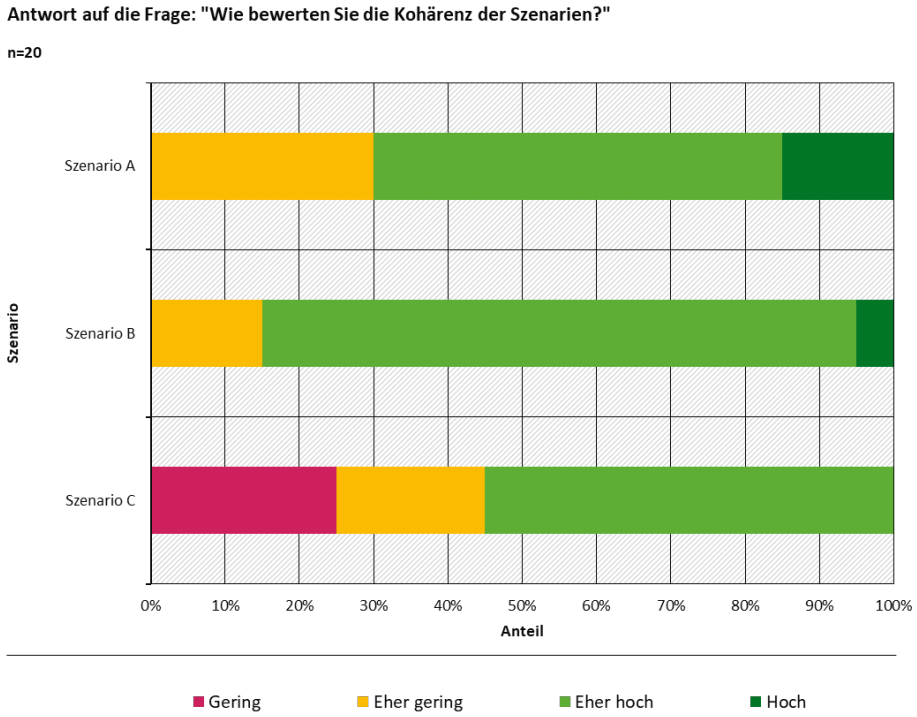
Abbildung 76: Vergleichende Bewertung der Resilienz der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

In Abbildung 77 sind die Bewertungen der Kohärenz der drei Szenarien dargestellt. Während die überwiegende Mehrheit der Befragten die Kohärenz der Szenarien A und B als eher hoch und zum Teil hoch bewertet, fällt die Bewertung von Szenario C zurückhaltender aus. Hier bewertet nur eine knappe Mehrheit die Kohärenz als eher hoch.

Abbildung 77: Vergleichende Bewertung der Kohärenz der Szenarien



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

8.3.5.2 Wichtigste Stärken und Schwächen der Szenarien

In der zweiten Teilaufgabe des Onlinefragebogens wurden die Befragten gebeten, für jedes der drei Szenarien die aus ihrer Sicht drei wichtigsten Stärken und Schwächen zu nennen. In Tabelle 34 sind die Ergebnisse der Auswertung zusammengefasst.

Tabelle 34: Übersicht der wichtigsten Stärken und Schwächen der drei Szenarien

	Stärken	Schwächen
Szenario A	• Anschlussfähigkeit an das bekannte System • Hohe Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten • Einkommenswirkung • Qualifizierung von Zahlungen • Flächendeckender Ansatz • Definition und Messung von Umweltleistungen möglich	• Hoher Bürokratieaufwand • Hohes Finanzierungsrisiko • Umweltwirksamkeit nicht sichergestellt • Wenig Transformationspotential, im alten System verhaftet • Nicht adressierte Problembereiche
Szenario B	• Kooperationsansatz allgemein als Stärke (Vorteile für Landwirtinnen und Landwirte und ländlichen Raum) • Regionaler Bottom-Up-Ansatz • Verbesserung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen • Flexibilität in der Ziel-Mittel-Gestaltung • Kombinierbar mit Szenario A	• Kooperationsbereitschaft bei Landwirten und Landwirtinnen notwendig • Schwierige Institutionalisierung • Hoher Koordinationsaufwand bei Betrieben • Schwierige Implementierung • Fehlende Berücksichtigung weiterer Zielsetzungen • Erreichung der Umweltziele und Messbarkeit unklar • Anschlussfähigkeit eingeschränkt
Szenario C	• Unabhängigkeit von staatlichen Zahlungen durch die Erschließung neuer Einkommenspotentiale • Stärkung der Marktorientierung • Innovationspotential (technisch, sozial) • Transformationspotential	• Nicht anschlussfähig • Erhöhung der Standards im Ordnungsrecht problembehaftet • Zielerreichung unklar • Zweifel an Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus • Wirkung abhängig von anderen Politikbereichen • Überforderung der Akteure • Beschleunigung des Strukturwandels • Hoher Implementierungsaufwand • Langer Transformationspfad

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

8.3.5.3 Erstellung eines eigenen Szenarios („Mein Szenario“)

In der dritten Teilaufgabe des Onlinefragebogens wurden die Befragten gebeten, aus der Liste der agrarpolitischen Instrumente, die schon für die Kleingruppendiskussionen während der Workshops verwendet wurde, fünf Instrumente auszuwählen, die sie für eine aus Umweltsicht ambitionierte Ausgestaltung der Legislativvorschläge verwenden würden. Die Teilnehmenden hatten durch die Zuordnung der ausgewählten Instrumente zu den Kategorien „Instrument 1 bis 5“ noch die Möglichkeit, ihre Auswahl zu priorisieren, wobei Instrument 1 das aus ihrer Sicht wichtigste und Instrument 5 das aus ihrer Sicht weniger wichtige Instrument darstellen sollten. Für die Auswertung wurden die Instrumente 1, 2 und 3 als Leitinstrumente kategorisiert und

die Instrumente 4 und 5 als flankierende Instrumente. In Tabelle 35 sind die Ergebnisse der Auswahl der Teilnehmenden der Online-Konsultation überblickartig abgebildet. Die Instrumente sind in der Tabelle nach Gesamtzahl der Nennungen sortiert (letzte Spalte).

Tabelle 35: Gewählte Instrumente der Workshopteilnehmenden (Anzahl der Nennungen)

	Instrument 1	Instrument 2	Instrument 3	Instrument 4	Instrument 5	Gesamt
Eco Schemes	5	6	0	0	1	12
Kooperative AUKM	6	0	3	2	0	11
Beratungsförderung	0	1	0	7	3	11
AUKM	0	4	5	1	0	10
Flächenbezogene Direktzahlungen mit Konditionalität	4	1	1	1	0	7
Förderung Wissensaustausch und Information	0	0	1	1	5	7
LEADER	0	3	0	1	2	6
EIP-Agri	0	0	2	2	1	5
Märkte für Umweltgüter und Leistungen*	0	0	2	1	2	5
Investitionsförderung	0	0	2	2	0	4
Natura2000/WRRL	0	0	2	2	0	4
Dynamisiertes Ordnungsrecht*	2	1	0	1	0	4
Ausgleichszulage	0	0	0	0	3	3
Agglomerationsboni*	0	0	1	0	1	2
Förderung nachhaltigkeitsbasierter WSK*	0	0	1	0	1	2
Ordnungsrecht (GAB)	2	0	0	0	0	2
Kappung, Degression	0	0	0	0	1	1
Kooperationsprogramm Natur und Landwirtschaft*	0	0	0	0	1	1
Förderung finanziellen Risikomanagements	0	0	0	0	0	0
Gekoppelte Direktzahlungen	0	0	0	0	0	0
Junglandwirteprämie	0	0	0	0	0	0
Junglandwirteförderung	0	0	0	0	0	0
Förderung von Existenzgründungen	0	0	0	0	0	0
Innovationswettbewerbe*	0	0	0	0	0	0
Förderung erster Hektare	0	0	0	0	0	0
Bindung an AK-Besatz*	0	0	0	0	0	0

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

* Nicht im Instrumentenportfolio der Legislativvorschläge enthaltene Instrumente, die im Projektverlauf identifiziert wurden.

Die insgesamt am häufigsten von den Befragten gewählten Instrumente waren Eco-Schemes (n=12), kooperative AUKM (n=11), Beratungsförderung (n=11), AUKM (n=10), flächenbezogene Direktzahlungen mit Konditionalität (n=7) und Wissensaustausch und Information (n=7). Es folgen Ordnungsrecht (n = 4) und dynamisiertes Ordnungsrecht (n = 2). Auch kooperative und partizipative Instrumente wie LEADER (n=6) und EIP-Agri (n=5) stoßen auf positive Resonanz. Keine Option hingegen stellten für die Workshopteilnehmenden bspw. gekoppelte Direktzahlungen (n=0) oder die Förderung finanziellen Risikomanagements dar (n=0).

Nur vier verschiedene Instrumente wurden von den Workshopteilnehmenden als wichtigstes Instrument genannt: Kooperative Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (n=6), Eco-Schemes (n=5), Direktzahlungen in Verbindung mit Konditionalität (n=4) sowie Ordnungsrecht bzw. ein dynamisiertes Ordnungsrecht (zusammen n=4). Hierbei ist bemerkenswert, dass die kooperative Umsetzung von AUKM und nicht die bisher überwiegend umgesetzte einzelbetriebliche Umsetzung gewählt wurde.

Am häufigsten mit niedrigerer Priorität genannt wurden die Beratungsförderung (n=7 als Instrument 4 und n=3 als Instrument 5) sowie die Förderung von Wissensaustausch und Information (n=1 als Instrument 4 und n=5 als Instrument 5).

8.4 Zwischenfazit

Insgesamt erwiesen sich die drei Szenarien als hilfreich, um zwischen den verschiedenen Akteuren die Diskussion einer aus Umweltsicht ambitionierten Umsetzung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für eine GAP nach 2020 zu strukturieren und zu stimulieren sowie die unterschiedlichen Annahmen hinter den alternativen Ansätzen und Instrumenten zu identifizieren. Die Abgrenzung der Szenarien wurde von den Workshopteilnehmenden als plausibel angesehen. Zugleich wurde von Teilnehmenden wiederholt festgestellt, dass sich die Szenarien nicht ausschließen, sondern ergänzen sollten. So wurde angeregt, dass einzelne Elemente und Instrumente, z.B. die kooperative Umsetzung von Maßnahmen oder der Aus- und Aufbau von Beratungsangeboten, auch in anderen Szenarien zum Tragen kommen könnten. Weiterhin wurde vorgeschlagen, die drei Szenarien als komplementäre Ansätze zu verstehen und zu einem kondensierten Politikvorschlag zusammenzuführen. In den verschiedenen Workshops entwickelten sich trotz gleichen Inputs z.T. sehr unterschiedliche Diskussionsstränge. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Komplexität des Themas es nicht erlaubt, in einem vierstündigen Workshop alle Aspekte gleichermaßen zu behandeln, so dass je nach Interessen und Interaktion der Teilnehmenden unterschiedliche Themenstränge vertieft wurden. Dabei ist bemerkenswert, dass die Diskussionen durchgehend sehr intensiv und konstruktiv verliefen und wichtige Erkenntnisse u.a. zur Wirksamkeit, Praktikabilität, Resilienz und Resonanz der verschiedenen Szenarien und Instrumente ergaben. Die Ergebnisse zu den drei Szenarien lassen sich in den folgenden **Lessons learned** zusammenfassen:

- Aus Sicht der Workshopteilnehmenden liegen die Stärken von **Szenario A** vor allem in der klaren Fokussierung auf Umwelt-, Natur- und Klimaziele und der hohen Anschlussfähigkeit an das existierende System. Die Instrumentation, die eine ambitionierte Ausgestaltung der „grünen Architektur“ aus Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM umfasst, könnte demnach die ökologische Wirksamkeit der GAP erhöhen und sie besser messbar und kontrollierbar machen. Aufgrund der Einkommenswirksamkeit der Zahlungen könnte das Szenario auf Akzeptanz seitens der Landwirtinnen und Landwirte stoßen. Das transformative Potenzial von Szenario A war unter den Teilnehmenden umstritten. Einerseits könnten sich aus der konsequenten Honorierung von Umweltleistungen und -gütern transformative Ansätze ergeben, andererseits wurde das Szenario als stark im „alten System“ verhaftet wahrgenommen. Mit

Blick auf die Unterstützung der Resilienz von Agrarsystemen wurde Szenario A zurückhaltend bewertet. Weiterentwickelt werden könnte das Szenario nach Ansicht von Teilnehmenden durch die Integration kooperativer Ansätze und den Auf- und Ausbau einer Beratungsinfrastruktur, um die Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionssysteme zu unterstützen.

- **Szenario B** überzeugt aus Sicht der Workshopteilnehmenden insbesondere durch den Fokus auf Kooperation und Vernetzung sowie die Verwendung von Instrumenten, mit denen partizipative und regionale Bottom-Up-Ansätze gefördert werden. Dem Szenario wurde überwiegend eine hohe institutionelle Anschlussfähigkeit an das bestehende System und relative hohe Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten zugeschrieben. Das Szenario setze allerdings eine hohe Kooperationsbereitschaft der Landwirtinnen und Landwirte voraus, die angesichts eines oft sehr ausgeprägten Individualismus nicht immer gegeben sei. Auch werde sich der Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand bei den Betrieben und in der Administration erhöhen. Zudem war die ökologische Wirksamkeit des Szenarios nicht für alle Teilnehmenden klar. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, die kooperativen und partizipativen Elemente könnten oder sollten mit Szenario A kombiniert werden. Die Mehrheit der Workshopteilnehmenden geht davon aus, dass der Ansatz des Szenario B die Resilienz von Agrarsystemen befördern könne. Analog zu Szenario A wurde zur Weiterentwicklung die Flankierung der Instrumente mit Beratungsangeboten vorgeschlagen. Außerdem müsse der Aufbau und die Verstetigung der Kooperationen durch formale Institutionen sichergestellt werden.

- Die Stärken von **Szenario C** liegen aus Sicht der Workshopteilnehmenden in dem langfristigen Transformationspotenzial, in der Möglichkeit, Agrarsysteme zu fördern, die unabhängig von staatlichen Zahlungen sind, sowie in der Chance, neue Einkommenspotenziale für die Betriebe zu schaffen. Außerdem wurden die Marktorientierung und der Fokus auf technische und soziale Innovationen positiv wahrgenommen. Allerdings wurde von den Workshopteilnehmenden Skepsis an der ökologischen Wirksamkeit des Szenarios geäußert, die stark von anderen Politikbereichen wie der Handelspolitik abhänge. Mögliche Schwächen wurden auch bei der Instrumentation ausgemacht: die hier vorgesehene Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards werde auf breite Ablehnung in der landwirtschaftlichen Praxis stoßen, und die Etablierung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen stoße an praktische Grenzen, weil der Marktmechanismus für einige Schutzgüter wie die biologische Vielfalt nicht gut geeignet sei. Weil Szenario C in erheblichem Maße auf Instrumente setzt, die bislang nicht in der GAP verwendet werden, wurde die institutionelle Anschlussfähigkeit zum Teil skeptisch beurteilt und auf einen möglicherweise hohen Implementierungsaufwand hingewiesen. Allerdings ist Szenario C aus Sicht der Workshopteilnehmenden besser als die anderen Szenarien geeignet, die Resilienz von Agrarsystemen zu unterstützen. Für die Weiterentwicklung des Szenarios wurden erneut die Berücksichtigung von Beratung, Wissensaustausch und Information vorgeschlagen sowie die Entwicklung von geeigneten Indikatoren, um die Umweltwirkungen messen und kontrollieren sowie flexibel auf die entsprechenden Bedarfe reagieren zu können.

Insgesamt erlauben die Ergebnisse der Workshops, die Stärken und Schwächen, Voraussetzungen und Implikationen der drei Szenarien besser zu verstehen. Dabei wurde insbesondere deutlich, dass die Szenarien von vielen Akteuren im Feld als komplementäre Elemente eines umfassenderen Transformationsansatzes verstanden wurden, der allerdings erst noch zu formulieren wäre. Die Diskussionen und Rückmeldungen zeigten auch auf, dass das relativ nah am Status Quo liegende Szenario A als deutlich greifbarer und anschlussfähiger wahrgenommen wurde als

die innovativeren Szenarien B und C. Eine solche asymmetrische Konkretisierung ergibt sich zwangsläufig daraus, dass der Status Quo immer konkreter ist als seine möglichen Alternativen, die daher von vielen Akteuren mit größerer Unsicherheit in Verbindung gebracht werden. Diese wahrgenommene wie faktische Unsicherheit ist wiederum ein wichtiger Faktor für die Beurteilung der Alternativen durch die Akteure, und letztlich für ihre agrarpolitische Präferenzbildung und Positionierung.

9 Politikvorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

In diesem Kapitel werden die Politikvorschläge vorgestellt, die aus den durchgeführten Forschungsarbeiten abgeleitet worden sind, um die Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht zu verbessern. Zunächst wird die methodische Vorgehensweise bei der Erstellung der Synthese erläutert (Abschnitt 9.1). Danach werden die im Projekt entwickelten Politikvorschläge präsentiert. Zuerst wird anhand der Funktionen des landwirtschaftlichen Sektors die Zielebene der Vorschläge beschrieben (Abschnitt 9.2.1). Daran anschließend folgen strategische Ansätze, die den Rahmen der Vorschläge sowohl für die kurzfristige Ausgestaltung des Instrumentenportfolios der GAP nach 2020 als auch für eine langfristige Transformation der europäischen Agrarpolitik bilden (Abschnitt 9.2.1). Schließlich werden die Vorschläge für die Ausgestaltung der GAP-Instrumente vorgestellt, die einen Beitrag leisten könnten, die Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht zu verbessern (Kapitel 9.2.3). Die Ergebnisse werden in einem Zwischenfazit zusammengefasst (Abschnitt 9.3).

9.1 Methodische Vorgehensweise bei der Ableitung der Politikvorschläge

Für die Ableitung der Politikvorschläge wurden die wichtigsten Erkenntnisse aus den einzelnen Arbeitsschritten des Projekts auf Ziel-, Strategie- und Instrumentenebene vom Projektteam zusammengetragen.

Für die Ableitung der Zielebene des hier vorgestellten Vorschlags bildet das Resilienzkonzept und die ihm zugrunde liegende systemische Perspektive den konzeptionellen Rahmen. Zentral ist hierbei die Berücksichtigung dynamischer Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Funktionen von Agrarsystemen. Zunächst wurden die Funktionen von Agrarsystemen in tabellarischer Form zusammengetragen und ein gewünschter Zustand für das Jahr 2040 formuliert. Hierfür wurden die Ergebnisse der Literaturauswertung und der Erfassung der Vorschläge für die GAP nach 2020 sowie die Aussagen zu Funktionen und Zielen von Agrarsystem aus den drei Befragungselementen integriert.

Für die Synthese der Ergebnisse sowohl auf Strategie - als auch auf Instrumentenebene wurden die wichtigsten Erkenntnisse zu den verschiedenen Ansätzen der Szenarien und den einzelnen Instrumenten aus den jeweiligen Arbeitsschritten zu ihrer Wirksamkeit, Praktikabilität, Resilienzorientierung sowie Resonanz bei den verschiedenen Gruppen in tabellarischer Form zusammengetragen. Auf Grundlage dieser Aussagen wurden vom Projektteam Schlussfolgerungen für die strategische Ausrichtung der GAP und für einzelne Design-Aspekte der Instrumente abgeleitet.[84] Hierbei wurden zwei zeitliche Ebenen unterschieden. Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf die kurzfristige Ausgestaltung der Instrumente hinsichtlich des aktuellen GAP-Reformprozesses, die sich am Rahmen der Legislativvorschläge orientieren. Diese Schlussfolgerungen sind vor dem Hintergrund der Überlegungen zur Strategieebene formuliert, um eine grundlegende Neuausrichtung der GAP in der Förderperiode ab 2028 vorzubereiten.

[84] Den Ausgangspunkt für die Synthese auf Instrumentenebene bildete die Literaturauswertung der in Kapitel 2.3 identifizierten Instrumente aus dem GAP-Portfolio. Die Literaturauswertung in Kapitel 2.3 umfasst insgesamt acht Instrumente bzw. Instrumentengruppen, und zwar: Flächenbezogene Direktzahlungen, Cross Compliance-Vorschriften, Greening, AUKM, Förderung des Ökolandbaus, LEADER, EIP-Agri sowie die gesetzlichen Mindeststandards im Ordnungs- und Fachrecht. Diese Liste von Instrumenten wurde im Projektverlauf auf Grundlage der Auswertung der von unterschiedlichen Akteuren vorgebrachten Vorschläge für die Weiterentwicklung der GAP erweitert. Außerdem wurden die in den Experteninterviews und Workshops zur Adressierung von Umweltbelangen genannten und diskutierten Instrumente aufgenommen. Als Ergebnis liegt eine Liste von 23 Instrumenten vor.

Die aus diesen Schritten entwickelte Synthese wurde bei einem Treffen mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) am 23.07.2020 zur Diskussion gestellt. Die Politikvorschläge wurden dabei im Grundsatz bestätigt und die Mitglieder der PAG gaben zahlreiche Hinweise zur Verbesserung, die in die folgende Darstellung eingegangen sind.

9.2 Ergebnisse

9.2.1 Zielebene: Bereitstellung und Schutz privater und öffentlicher Güter

Der landwirtschaftliche Sektor steht vor enormen ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen. Landwirtschaftliche Betriebe sehen sich mit volatilen Erzeuger- und Inputpreisen, höheren Wahrscheinlichkeiten von Extremwetterereignissen, wachsenden Abhängigkeiten von Pachtpreisen und Finanzinstitutionen, steigenden administrativen Anforderungen sowie neuen gesellschaftlichen Anliegen und sich wandelnden Verbraucherpräferenzen konfrontiert. Besondere Herausforderungen für den Sektor liegen aber auch in den Bereichen des Umwelt- und Klimaschutzes, um international wie europäisch geltende und auf nationaler Ebene für den landwirtschaftlichen Sektor spezifizierten Umwelt- und Klimaziele einzuhalten.

Auch für die Agrarpolitik resultiert aus den genannten Herausforderungen ein erheblicher Veränderungsbedarf, um den regulativen und förderrechtlichen Rahmen so zu setzen, dass es der Landwirtschaft ermöglicht wird, diese Herausforderungen in Zukunft zu bewältigen. Hierbei spielt die GAP eine entscheidende Rolle. Mit rund 56 Mrd. € im Jahr 2018 nimmt die GAP den größten Ausgabenblock des EU-Haushalts ein, was etwa einem Drittel des Gesamtbudgets entspricht. Deutschland stehen in der Förderperiode von 2014 bis 2020 jährlich etwa 6,2 Mrd. € an EU-Mitteln zur Verfügung. Auch im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für den Zeitraum von 2021 bis 2027 ist mit insgesamt 336 Mrd. € – bei nunmehr nur noch 27 Mitgliedstaaten – ein hohes GAP-Budget vorgesehen, so dass die europäischen Mittel weiterhin die relevanteste Finanzierungsquelle für agrarpolitische Maßnahmen auch in Deutschland sein werden.[85] Die GAP-Mittel der kommenden Förderperiode sollen gem. Art. 5 der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission drei allgemeinen Zielen dienen:

a) Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet;

b) Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union;

c) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten.[86]

[85] Der Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) beläuft sich im Jahr 2020 mit 6,8 Mrd. € auf eine Summe in vergleichbarer Größenordnung. Davon werden 4,1 Mrd. € für die landwirtschaftliche Sozialpolitik (Zuschüsse für Alters-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherungen) verausgabt. 1,1 Mrd. € werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) als Förderinstrument für eine „leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft, den Küstenschutz sowie vitale ländliche Räume" verwendet (Bundesministerium für Finanzen, 2020).

[86] Zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele werden gem. Art 6 folgende spezifische Ziele verfolgt: (a) Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit, (b) Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung, (c) Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette, (d) Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie, (e) Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft, (f) Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung der Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften, (g) Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten, (h), Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft, (i) Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftliche Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhaft und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz gerecht wird.

Die bisherige und sich abzeichnende künftige Gewichtung der GAP-Ziele, die sich in der bisherigen Mittelausstattung einzelner Politikinstrumente zeigt, priorisiert eindeutig das Ziel einer sektoralen Einkommensförderung und steht insbesondere in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen im Umwelt- und Klimaschutz. Um weiterhin eine breite Akzeptanz für ein hohes EU-Agrarbudget zu erhalten, das für die Bewältigung der großen Herausforderungen des landwirtschaftlichen Sektors notwendig ist, bedarf es jedoch einer Abkehr von der einseitigen Fokussierung des Einkommensziels (WBAE, 2018). Stattdessen sollten die Zahlungen der GAP stärker daran ausgerichtet werden, den landwirtschaftlichen Sektor in die Lage zu versetzen, seine gesellschaftlichen Funktionen auch in Zukunft erfüllen zu können (Peter H. Feindt et al., 2019a). Was sind diese Funktionen?

Die gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft sind vielfältig. Landwirtschaft produziert zunächst v.a. Nahrungsmittel, aber auch sonstige Rohstoffe, z.B. Biomasse für stoffliche und energetische Nutzungen, und bietet Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die in der Landwirtschaft tätigen Personen. Darüber hinaus sollte die Landwirtschaft durch die sachgerechte Bewirtschaftung der Flächen zum Erhalt des guten Zustands natürlicher Ressourcen wie bspw. Böden, Wasser, Klima und Luft sowie zum Schutz der biologischen Vielfalt beitragen. Es wird zudem erwartet, dass sie einen Beitrag zur Attraktivität ländlicher Gebiete leistet und Tiergesundheit und Tierwohl von Nutztieren gewährleistet. Für landwirtschaftliche Betriebe resultiert aus dieser zugeschriebenen Multifunktionalität, d.h. der erwarteten Erbringung vielfältiger gesellschaftlicher Leistungen, ein Problem. Für einige dieser Funktionen, z.B. die Produktion von Nahrungsmitteln oder Rohstoffen, findet eine Entlohnung über Preismechanismen am Markt statt (private Güter). Andere Funktionen hingegen, z.B. der Schutz der biologischen Vielfalt, werden nicht oder nur eingeschränkt über den Markt entlohnt (öffentliche Güter).

Um eine Agrarpolitik zu gestalten, die sicherstellt, dass auch in Zukunft alle gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft erfüllt werden, bedarf es zunächst einer Bestimmung der Funktionen und ihrer gesellschaftlich wünschenswerten Erfüllung (Zielbild). In Tabelle 36 sind die gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft mit entsprechenden Zielbildern aufgelistet.

Tabelle 36: Funktionen der Landwirtschaft und Zielbild

	Funktion	Zielbild
Private Güter	Erzeugung gesunder und erschwinglicher Lebensmittel	Vielfältige, gesunde und erschwingliche Lebensmittel für alle
	Erzeugung von Rohstoffen für non-food Produkte	Weitgehende Substitution nicht-erneuerbarer durch erneuerbare Rohstoffe im Rahmen einer Kreislaufwirtschaft, die nicht zu Lasten der Lebensmittelproduktion geht
	Erzielung angemessener Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen (Unternehmer und Beschäftigte)	Angemessene Entlohnung von unternehmerischer und angestellter Arbeit
	Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum mit guten Arbeitsbedingungen	Attraktive Arbeitsplätze in der Landwirtschaft. Gute und faire Arbeitsbedingungen für alle in der Landwirtschaft tätigen Personen
Öffentliche Güter	Erhalt des guten Zustands der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft)	Guter Zustand der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft)
	Schutz der biologischen Vielfalt (Lebensräume, Arten und genetische Ressourcen)	Hohe Vielfalt von Lebensräumen, Arten und genetischen Ressourcen
	Beitrag zur Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Lebensort und für Tourismus	Hohe Attraktivität ländlicher Räume als Wohn- und Lebensort und für den Tourismus
	Gewährleistung von Tiergesundheit und Tierwohl	Durchgehend hohes Niveau an Tiergesundheit und Tierwohl

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin, auf Grundlage von Europäische Kommission (2018); Miranda P. M. Meuwissen et al. (2019); WBAE (2018).

Für die Gewährleistung derjenigen Güter, die bislang nicht oder nur eingeschränkt über den Markt entlohnt werden, sind adäquate Steuerungsmechanismen zu entwickeln. Hierbei bestehen für die Politikgestaltung verschiedene Möglichkeiten: Zum einen kann die Bereitstellung bestimmter Güter über ordnungsrechtliche Mindeststandards regulativ gesteuert werden, zum anderen kann ihre Bereitstellung über finanzielle Anreizsysteme vom Staat honoriert werden. Drittens kann versucht werden, Mechanismen der Selbstregulation zu stärken, insbesondere durch Herstellung von Transparenz. Dies kann beispielsweise durch freiwillige Branchenvereinbarungen, Monitoring-Systeme, freiwillige oder verpflichtende Kennzeichnungssysteme, oder Benchmarking-Systeme geschehen. Die Entscheidung darüber, welche Güter zwingend erbracht werden müssen (gesetzliche Mindeststandards), welche durch Selbstregulation gesichert und welche vom Staat oder privaten Akteuren eingekauft werden (Honorierung gesellschaftlicher Leistungen), ist das Ergebnis eines politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, der von Dynamik (im Zeitverlauf) und Heterogenität (auf EU-Mitgliedstaatenebene) geprägt ist. Dabei sind auch Kombinationen verschiedener Regelungsmechanismen möglich, etwa die staatliche Förderung von Leistungen im Rahmen freiwilliger Kennzeichnungssysteme, oder die verpflichten Kennzeichnung von verschiedenen Leistungsstufen, etwa bim Tierwohl, deren Wahl aber dem einzelnen Unternehmer überlassen bleibt.

9.2.2 Strategieebene: Resilienz fördern, nicht den Status Quo

Auf Grundlage der Forschungsergebnisse des WuP-GAP-Projekts lassen sich für eine wirksame und praktikable Transformation die folgenden neun Handlungsempfehlungen ableiten. Um für die Strategieebene den Kontext des GAP-Reformprozesses und dessen zeitliche Dimension zu berücksichtigen, umfassen diese zum einen Vorschläge für eine langfristige Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode ab dem Jahr 2028 (Transformationsziel). Um das Umsteuern in der Agrarpolitik jetzt einzuleiten, werden zum anderen konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Förderperiode ab dem Jahr 2023 gegeben (Transformationspfad).

1. **GAP-Ziele neu gewichten und Mittelausstattung der GAP-Instrumente anpassen**: Das Zielsystem der Agrarpolitik sollte darauf ausgerichtet werden, die Landwirtschaft dabei zu unterstützen, die erwünschten marktfähigen und öffentlichen Güter dauerhaft bereitzustellen.
   Transformationsziel: Langfristig, möglichst ab 2028, sollten die flächenbezogenen Direktzahlungen vollständig durch Zahlungen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ersetzt werden.
   Transformationspfad: Mit Einführung des neuen Förderrahmens ab 2023 sollten nicht mehr als 60 % der Mittel der ersten Säule für flächenbezogene Direktzahlungen vorgesehen werden, um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu ermöglichen. Über die gesamte Förderperiode hinweg sollten die flächenbezogenen Direktzahlungen dann jährlich um 5 Prozentpunkte zugunsten der Eco-Schemes reduziert werden. Mit den flächenbezogenen Direktzahlungen verbundene Instrumente wie z.B. die Umverteilungs- und die Junglandwirteprämie würden mit Ende der Förderperiode auslaufen.

2. **Effektivität von Agrarumwelt- und Klimaschutzinstrumenten erhöhen:** Die durch die schrittweise Reduktion der flächenbezogenen Direktzahlungen freiwerdenden Mittel sollten zur Finanzierung von Instrumenten und Maßnahmen im Bereich des Agrarumwelt- und Klimaschutzes eingesetzt werden. Deren Wirksamkeit ist zu verbessern durch a) stärkere Regionalisierung von Maßnahmen und Fördersätzen, b) kooperative Umsetzung der Maßnahmen, c) Stärkung von praktikablen Ansätzen der ergebnisorientierten Honorierung.
   Transformationsziel: Langfristig sollten die Bedarfe in den Themenfeldern Biodiversität, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Wasser, Boden, Luft, Landschaft und Tierwohl über spezifische Programme und mit adäquaten Instrumenten adressiert sowie ein bedarfsorientierter Finanzierungs- und Governancerahmen etabliert werden.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten Eco-Schemes als gesamtbetriebliches Punktemodell mit regional differenzierten Maßnahmenlisten ausgestaltet werden, wobei die wählbaren Maßnahmen bereits bei einjähriger Anwendung einen signifikanten Umweltnutzen haben oder implizit mehrjährig sein sollten. Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sollten – bei regionaler Differenzierung der Maßnahmen und Prämienhöhen – auf Zielkulissen konzentriert werden, um spezifische Umweltproblemlagen bedarfsgerecht zu adressieren. Zugleich sollten verschiedene Modelle der kooperativen Umsetzung von AUKM schrittweise eingeführt werden, beginnend mit relativ einfachen Instrumenten wie einem Agglomerationsbonus.[87] Spätestens 2028 sollten die Prämienhöhen regional differenziert werden.

[87] Benachbarte landwirtschaftliche Betriebe erhalten einen Zuschlag zu ihrer Prämie, wenn sie mit aneinander angrenzenden Flächen an AUKM teilnehmen. Hierbei ist ggf. eine naturschutzfachliche Abstimmung der Maßnahmen notwendig.

3. **Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur ausbauen:** Die notwendigen Veränderungsprozesse auf den Betrieben erfordern eine spezifische Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur, um die Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme wirksam zu unterstützen.
   Transformationsziel: Langfristig sollte eine Inanspruchnahme von Beratungsleistungen und Weiterbildungsmaßnahmen ab dem Erhalt einer bestimmten Fördersumme bzw. eines bestimmten Flächenumfangs verpflichtend eingeführt und finanziell unterstützt werden. Parallel sollte verstärkt in die Ausbildung von Beraterinnen und Beratern investiert werden, die neben der Produktion die Sicherung und Förderung öffentlicher Güter mindestens gleichwertig berücksichtigen.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte der Fokus der Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) und der Peer-to-Peer-Learning-Ansätze (z.B. im Rahmen von LEADER oder EIP-Agri) auf die systemische Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme gelegt werden. Investitions- und Projektförderungen sollten daran geknüpft werden, dass ein Beitrag zu den spezifischen umwelt- und klimabezogenen Zielen der GAP geleistet wird.

4. **Partizipation, Vernetzung und regionale Einbettung stärken:** Bottom-Up-Ansätze und die damit verbundenen Erfahrungen des gemeinsamen Entwickelns und Gestaltens ermöglichen Lerneffekte und passgenaue Lösungen. Sie erhöhen die Motivation für die Umsetzung von Instrumenten im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz und deren Wirksamkeit.
   Transformationsziel: Langfristig sollte ein finanziell gut ausgestattetes spezifisches Programm zur Förderung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Umwelt-, Natur- und Klimaschutz eingeführt werden, das regional, partizipativ und innovationsorientiert ausgestaltet ist.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte LEADER verstärkt für Projekte im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz genutzt werden und dabei als Lern- und Experimentierraum z.B. für die Erprobung der kooperativen Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen dienen. Hierfür ist es notwendig, eine Beratungs- und Ermöglichungsinfrastruktur aufzubauen, z.B. um das Prozessmanagement zu unterstützen und um beihilferechtliche sowie naturschutzfachliche Kompetenzen zu stärken.

5. **Verbesserung der Fähigkeit von Landwirtinnen und Landwirten, höhere Einkommen zu erzielen:** Der langfristige Trend zur Internalisierung externer Umwelteffekte in die Preisbildung kann dazu genutzt werden, landwirtschaftlichen Betrieben neue Einkommensmöglichkeiten zu erschließen. Dies kann in Abhängigkeit vom jeweiligen Schutzgut über mehrere Wege geschehen: a) Handel von Zertifikaten für die Nutzung oder Bereitstellung von Umweltgütern und -leistungen; b) Verknüpfung staatlicher Entlohnung von Leistungen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz mit glaubwürdigen und ambitionierten privaten Standards (z.B. über Nutzung der Äquivalenzregelung bei den Eco-Schemes), c) Aktivierung der Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere durch glaubwürdige und verständliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungssysteme für innovative Formen einer umwelt- und naturorientierten Landbewirtschaftung.
   Transformationsziel: Langfristig sollten Instrumente zur Schaffung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen etabliert und die Abhängigkeit des Sektors von staatlichen Zahlungen reduziert werden. Hierbei ist vor allem die Förderung von Humankapital, Vernetzung und Innovationsfähigkeit relevant.

Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte die Teilnahme an ambitionierten privatrechtlichen Nachhaltigkeitszertifizierungen zur Anerkennung der damit verbundenen Leistungen in einem punktebasierten Eco-Schemes-Ansatz berechtigen (im Sinne einer Äquivalenzregelung).[88] Zudem sollte EIP-Agri verstärkt genutzt werden, um den Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionssysteme zu integrieren. Durch Projektförderung sollten Lern- und Experimentierräume für die Entwicklung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen geschaffen werden.

6. **Technische und soziale Innovationen unterstützen:** Die Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen der Landwirtschaft erfordert Produkt-, Prozess- und Geschäftsmodellinnovationen, die nicht nur technische, sondern auch soziale Neuerungen umfassen.
   Transformationsziel: Langfristig sollte die Innovationsförderung für partizipative sowie trans- und interdisziplinäre Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis) gestärkt und auf regionaler Ebene systematisch mit der Forschungs- und der regionalen Förderpolitik, insbesondere den EU-Strukturfonds, verknüpft werden.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten v.a. EIP-Agri und LEADER verstärkt auf die Entwicklung und Erprobung von technischen und sozialen Innovationen wie z.B. die kooperative Umsetzung von Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz und die Zusammenarbeit der landwirtschaftlichen Praxis mit weiteren Akteuren, insbesondere in der Wertschöpfungskette und der Zivilgesellschaft, abzielen.

7. **Adaptives Management etablieren:** Damit die Landwirtschaft die genannten Herausforderungen bewältigen kann, sind auch in der Politikgestaltung laufende Lern- und Veränderungsprozesse notwendig, für die ein geeignetes Instrumentarium bereitstehen muss.
   Transformationsziel: Langfristig ist ein adaptives Management der Politikgestaltung erforderlich, das eine laufende Überprüfung der Ziele anhand von Meilensteinen sowie der Instrumente und Maßnahmen erlaubt, um die Interventionen flexibel an die Bedarfe anzupassen.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollte das neue Indikatorensystem so entwickelt und eingesetzt werden, dass zeitnah Einsichten über die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen entstehen (aussagekräftige Impact-Indikatoren). Die nationalen Strategiepläne sollten ein Nachsteuern im Lichte neuer Erkenntnisse auch während der laufenden Förderperiode ermöglichen. Auf regionaler Ebene sollten adaptive Steuerungsansätze im Rahmen von z.B. LEADER und EIP-Agri erprobt werden. Die europaweite Einbindung dieser Instrumente in thematische Netzwerke sollte verstärkt werden.

8. **Angemessene Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme:** Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregime sollten so gestaltet werden, dass die Akzeptanz der Instrumente und Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird, gleichzeitig aber auch die Umsetzung kontrolliert und eingefordert werden kann (Verbesserung der Regelungs- und Vollzugsfähigkeit). Zielorientierte Maßnahmen erfordern hinreichende strategische Planungskapazitäten in der Verwaltung.
   Transformationsziel: Langfristig sollten staatliche und private Kontrollsysteme so konsolidiert werden, dass zum Beispiel Anforderungen nationaler, europäischer und privater Kontrollen harmonisiert und in einem einzigen Durchgang geprüft werden.
   Transformationspfad: Für die Förderperiode ab 2023 sollten praxisgerechte Bagatellgrenzen und Ermessenspielräume eingeführt sowie die administrative Kapazität zur Ausgestaltung ergebnisorientierter, adaptiver Politikansätze verbessert werden. Schon jetzt könnten

[88] Dazu muss der Punktwert der jeweiligen Zertifizierungssysteme in einem Anerkennungsverfahren bestimmt werden.

bspw. vorhandene Fernerkundungsdaten und Digitalisierungsverfahren dazu beitragen, wenn sie nutzerorientiert aufbereitet werden.

9. **GAP kohärent mit angrenzenden Politikfeldern, Förderprogrammen und Strukturfonds abstimmen:** Zur konsistenten Unterstützung der notwendigen Transformationsprozesse muss die GAP kohärent mit regionalen Förderpolitiken, der – europäischen und nationalen – Forschungs- und Innovationspolitik, Ernährungspolitik, Energiepolitik usw. abgestimmt werden.
   Transformationsziel: Langfristig sollte die GAP systematisch mit den angrenzenden Politikfeldern wie regionalen Förderpolitiken, der – europäischen und nationalen –Forschungs- und Innovationspolitik, Ernährungspolitik und Energiepolitik vernetzt sein. Dazu sind langfristige Zielbilder und Transformationspfade sowie geeignete Instrumente zur Bewertung der Kohärenz und Konsistenz der verschiedenen Ansätze zu entwickeln.
   Transformationspfad: In der Förderperiode ab 2023 sollten die Schnittstellen zu den Förderprogrammen, Strukturfonds sowie den relevanten Querschnittsstrategien (Green Deal, Farm to Fork, Biodiversität) klar definiert, die Prioritäten aufeinander abgestimmt sowie die Wechselwirkungen abgeschätzt und laufend bewertet werden.

9.2.3 Instrumentenebene: Vorschläge für das Policy-Design der GAP-Instrumente

Im Folgenden werden die strategischen Ansatzpunkte auf Instrumentenebene konkretisiert und Vorschläge für das Policy-Design einzelner Instrumente dargestellt, um die Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht zu erhöhen. Für diesen Vorschlag bilden die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission den institutionellen und instrumentellen Rahmen. Er soll aus umweltpolitischer Sicht möglichst ambitioniert ausgestaltet werden und als „Übergangs-GAP“ den kontinuierlichen Wandel der GAP einleiten.

9.2.3.1 Flächenbezogene Direktzahlungen

Der Umgang mit den flächenbezogenen Direktzahlungen („Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit", Art. 16-24) ist die wichtigste Weichenstellung die künftige Ausgestaltung der GAP. Im Sinne einer Ausrichtung der GAP-Zahlungen an der Bereitstellung öffentlicher Güter sollten mit dem Ende der kommenden Förderperiode die flächenbezogenen Direktzahlungen und alle damit verbundenen Instrumente auslaufen. Die Finanzmittel für die flächenbezogenen Direktzahlungen sollten im Laufe der Förderperiode bereits schrittweise zurückgefahren werden. Dadurch wird einerseits Richtungssicherheit und den Betrieben andererseits ein langer Zeitraum zur Anpassung gegeben. In der GAP der Förderperiode ab 2028 sollten die flächenbezogenen Direktzahlungen nicht mehr im Instrumenten-Portfolio vorgesehen sein, dies sollte jetzt vereinbart und klar kommuniziert werden. In Tabelle 37 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung des Instruments flächenbezogener Direktzahlungen sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

Tabelle 37: Vorschlag für das Policy-Design der flächenbezogenen Direktzahlungen

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Flächenbezogene Direktzahlungen	• Zu Beginn maximal 60 % der Mittel der ersten Säule[89] , um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen • Schrittweise Reduktion des Budgets um jährlich 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule zugunsten der Eco-Schemes • Anstelle einer Junglandwirteprämie in der ersten Säule Umschichtung des entsprechenden Budgets in die zweite Säule zugunsten der Förderung der Niederlassung von Junglandwirten und von Existenzgründungen im ländlichen Raum • Mit Direktzahlungen verbundene Instrumente (Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) auslaufen lassen • Weiterhin keine Nutzung der Option gekoppelter Direktzahlungen	• Direktzahlungen und die mit Direktzahlungen verbundenen Instrumente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) nicht mehr vorgesehen

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Die finanzielle Ausstattung der verschiedenen Elemente der GAP sollte den Herausforderungen entsprechen. Wenn die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der Landwirtschaft an die neuen Herausforderungen im Mittelpunkt steht, sollte sich dies auch in der Verteilung der Mittel niederschlagen. Daher erscheint es sinnvoll, zu Beginn der kommenden Förderperiode nicht mehr als 60 % der Mittel der ersten Säule für flächenbezogene Direktzahlungen zu verwenden, um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen (vgl. dazu Kapitel 3.3.3).[90] Dieser Anteil könnte dann jedes Jahr um z.B. fünf Prozentpunkte zugunsten der Eco-Schemes reduziert werden. Dabei ist zu beachten, dass die Eco-Schemes durchaus einkommenswirksam sein dürfen. Die einkommenspolitischen Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule würden durch das hier vorgeschlagene Vorgehen jedoch zunehmend mit betrieblichen Praktiken im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz verknüpft.

Die in Verbindung mit flächenbezogenen Direktzahlungen stehenden Instrumente wie die Förderung erster Hektare („Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit", Art. 26) und Kappung/Degression („Kürzung von Zahlungen", Art. 15) können die fehlende Zielorientierung der flächenbezogenen Direktzahlungen nicht beheben (Kumulationseffekt nicht aufgehoben) und führen z.T. zu unerwünschten Nebeneffekten (virtuelle Betriebsleitungen und künstliche Betriebsteilungen). Außerdem lässt sich bisher kein systematischer Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und den Umwelteffekten nachweisen. Beide Instrumente dienen maßgeblich der Legitimierung von flächenbezogenen Direktzahlungen. Aus umweltpolitischer Perspektive ist aus diesem Grund zu empfehlen, diese Instrumente in der Förderperiode ab

[89] Die „Mittel der ersten Säule" beziehen sich hier und im Folgenden auf Interventionen in Form von Direktzahlungen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden. Diese umfassen gem. Art. 14 des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission: a) Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, b) ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, c) ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, d) Regelungen für Klima und Umwelt (Eco-Schemes) sowie die e) gekoppelte Einkommensstützung und f) kulturspezifische Zahlungen für Baumwolle. Die Mittel für die sektoralen Interventionskategorien im Rahmen des EGFL werden hier nicht berücksichtigt.

[90] Bei der Nutzung der Option, Mittel im Umfang von 30 % von der ersten in die zweite Säule für Maßnahmen umzuschichten, die gem. Art. 6 (d, e und f) den spezifischen Zielen im Umwelt- und Klimabereich dienen, könnten mit dem Beginn der Förderperiode 2023 auch 10 % der Mittel der ersten Säule für Eco-Schemes verwendet werden.

2023 nicht zu nutzen bzw. sie bis 2028 schrittweise auslaufen zu lassen. Gleiches ist für die Junglandwirteprämie („Ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte", Art. 27) zu empfehlen. Stattdessen sollte die Option genutzt werden, das freiwerdende Budget (2 % der Zuweisungen für Direktzahlungen) in die zweite Säule zu verschieben und dort für die Förderung von Existenzgründungen (Art. 69, Abs. 2b, c) zu nutzen. Die Förderung von Junglandwirten und Unternehmensentwicklung im ländlichen Raum über dieses Instrument im Rahmen der zweiten Säule ermöglicht die Berücksichtigung eines größeren Personenkreises und kann damit besser Neueinstiege in den landwirtschaftlichen Sektor unterstützen. Darüber hinaus bietet es mehr Raum für Innovationen (sozial und technisch). Zu berücksichtigen ist, dass diese Förderung ebenfalls an die Bereitstellung öffentlicher Güter geknüpft wird, so dass gesellschaftlich unerwünschte Gründungen und Investitionen nicht gefördert werden können.

Das Instrument der gekoppelten Direktzahlungen („Gekoppelte Einkommensstützung", Art. 29ff.) wird in Deutschland nicht angewendet. Es könnte dazu genutzt werden, Produktionszweige mit positiven Umweltwirkungen (z.B. extensive Beweidung) zu unterstützen und dadurch Finanzmittel der ersten Säule ökologisch zu qualifizieren. Die positiven Umweltwirkungen können jedoch durch andere Instrumente wie Eco-Schemes und AUKM erreicht werden, die eine stärkere räumlich differenzierte und kooperative Ausgestaltung ermöglichen. Insofern sind gekoppelte Direktzahlungen lediglich als Second-best-Lösung anzusehen und die Einführung in Deutschland abzulehnen. Europaweit nutzen aktuell eine Reihe von Ländern gekoppelte Direktzahlungen. Für die nächste Förderperiode ist darauf zu drängen, dass diese strikt an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt werden und über die nächste Förderperiode hinweg auslaufen.

9.2.3.2 (Erweiterte) Konditionalität

Im Rahmen der (erweiterten) Konditionalität gem. Art. 11 und 12 müssen Begünstigte von Direktzahlungen und von Zahlungen für AUKM sowie für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Ausgleichszulage) oder für gebietsbezogene Benachteiligungen (WRRL, Natura2000) die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (GAB) erfüllen und ihre Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) halten. Hierfür definiert die Europäische Kommission 16 GAB und 10 GLÖZ-Standards (Europäische Kommission, 2018, vgl. Anhang III). Die bisher geltenden Greening-Anforderungen zum Erhalt von Dauergrünland, der Anbaudiversifizierung und der Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen sind in ähnlicher Form nunmehr Bestandteil der GLÖZ.[91] Im Vergleich zur Förderperiode 2013 bis 2020 sind außerdem drei neue GLÖZ vorgesehen[92]. Die (erweiterte) Konditionalität stellt aus Sicht der Europäischen Kommission einen wichtigen Baustein der „grünen Architektur“ der GAP nach 2020 dar. Aus umweltpolitischer Sicht sollten im Rahmen der (erweiterten) Konditionalität für die Förderperiode ab 2023 lediglich solche Auflagen adressiert werden, die nicht einzelne Standorte und Betriebe besonders stark belasten. Bei einem Auslaufen der flächenbezogenen Direktzahlungen würde in der Förderperiode ab 2028 die Konditionalität nicht mehr genutzt. In Tabelle 38 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung des Instruments der (erweiterten) Konditionalität sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

[91] GLÖZ 1: Erhaltung von Dauergrünland, wobei im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Fläche ein bestimmter Anteil an Dauergrünland bestehen muss , GLÖZ 8: Fruchtwechsel sowie GLÖZ 9: Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche, Erhaltung von Landschaftselementen, Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln sowie Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten.

[92] GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen, GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen sowie GLÖZ 5: Einführung eines Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe.

Tabelle 38: Vorschlag für das Policy-Design der (erweiterten) Konditionalität

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
(erweiterte) Konditionalität	• Ausschließlich Auflagen, die an allen Standorten einen Nutzen für den Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- oder Tierschutz erwarten lassen • Auflagen, die zu einer Bewirtschaftungseinschränkung spezifischer Standorte wie z.B. Feucht- und Moorstandorte führen, werden über regionalisierte Eco-Schemes oder AUKM honoriert	• Nicht mehr vorgesehen, da die flächenbezogenen Direktzahlungen wegfallen • Auflagen, welche wesentlich darauf abzielen, Beeinträchtigungen Dritter oder Verschlechterungen des Zustands der Schutzgüter zu vermeiden, werden ins Ordnungsrecht überführt (z.B. Erhaltung von Dauergrünland oder das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern) • Darüber hinaus gehende Leistungen, insbesondere zum Erhalt der Schutzgüter oder zur Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen, werden über freiwillige Mechanismen honoriert (z.B. angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Die durch die Konditionalität ermöglichte Durchsetzung der GAB auf Basis eines entsprechenden Kontroll- und Sanktionsregimes lässt sich auch unabhängig von der Kopplung an den Erhalt flächenbezogener Direktzahlungen ordnungsrechtlich erreichen.

Aufgrund der fehlenden standörtlichen, betrieblichen und leistungsbezogenen Differenzierung der GLÖZ-Auflagen und der damit verbundenen Prämienhöhe (flächenbezogene Direktzahlungen) ist eine effektive und effiziente Erreichung der Umwelt- und Klimaziele (Art. 6 d, e, f) jedoch nicht möglich. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Betriebe, bei denen die Anforderungen mit hohen Opportunitätskosten verbunden sind, aus den Direktzahlungen und damit der Konditionalität aussteigen, wenn die Direktzahlungen nicht entsprechend hoch ausfallen. Hohe flächengebundene Direktzahlungen führen jedoch dazu, dass Betriebe, die weniger stark durch die Auflagen belastet werden, hohe Mitnahmeeffekte realisieren. Zugleich würde das für Eco-Schemes und/oder AUKM zur Verfügung stehende Budget entsprechend gering ausfallen.

In der Förderperiode ab 2023 könnte daher die Bereitstellung von Umweltleistungen, die im Rahmen der GLÖZ adressiert werden, aber nur einzelne Standorte betreffen, z.B. GLÖZ 2 (Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)und GLÖZ 4 (Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen) , im Rahmen von Eco-Schemes oder AUKM zielgerichtet honoriert werden. Für die Förderperiode ab 2028 würde mit den Direktzahlungen auch das Instrument einer pauschalen Auflagenbindung auslaufen. Dann sollten Auflagen, die wesentlich darauf abzielen, Beeinträchtigungen Dritter oder Verschlechterungen des Zustands der Schutzgüter zu vermeiden, ins Ordnungsrecht überführt werden (z.B. Erhaltung von Dauergrünland oder das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern). Darüber hinaus gehende Leistungen, insbesondere zum Erhalt der Schutzgüter oder zur Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen, sollten über freiwillige Mechanismen honoriert werden (z.B. angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen).

9.2.3.3 Eco-Schemes

Die Mitgliedstaaten sollen gem. Art. 28 der Legislativvorschläge verpflichtet werden, im Rahmen der ersten Säule mit den Eco-Schemes („Regelungen für Klima und Umwelt“) freiwillige Maß-

nahmen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz anzubieten. Die Ausgestaltung obliegt den Mitgliedsstaaten. Hierfür ist in den nationalen GAP-Strategieplänen ein Verzeichnis der in dieser Interventionskategorie förderfähigen Landbewirtschaftungsmethoden zu erstellen. Beihilfefähig sind dabei nur solche Maßnahmen, die über die Anforderungen der europäischen und nationalen ordnungsrechtlichen Mindeststandards hinausgehen. Die Eco-Schemes stellen aus Sicht der Europäischen Kommission den zweiten wichtigen Baustein der „grünen Architektur" der GAP nach 2020 dar. Da bisher keine weiteren Vorgaben zur Ausgestaltung der Eco-Schemes formuliert wurden, besteht die Gefahr, dass „einfache" Maßnahmen programmiert werden, die hohe Mitnahmeeffekte ermöglichen und vorwiegend als Instrument der Einkommenssicherung genutzt werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit die Eco-Schemes so zu gestalten, dass vermehrt Umweltschutzmaßnahmen flächendeckend umgesetzt werden und das Instrument als Einstieg in den Ausstieg aus flächenbezogenen Direktzahlungen zu nutzen.

Für eine aus umweltpolitischer Perspektive möglichst ambitionierte Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission könnte in der Förderperiode ab 2023 ein Mindestbudget für Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz vorgesehen werden. Das Projektteam schlägt ein Mindestbudget von 40 % zu Beginn der Förderperiode vor, das im Laufe der Förderperiode jährlich um fünf Prozentpunkte ansteigt (vgl. Überlegungen zur schrittweisen Reduzierung der flächenbezogenen Direktzahlungen). Um den Betrieben eine flexible Umsetzung zu ermöglichen und damit die Opportunitätskosten möglichst gering zu halten, könnten die Eco-Schemes ein gesamtbetriebliches Punktemodell mit einem regional differenzierten Maßnahmenkatalog bzw. regional differenzierten Punktewerten ausgestaltet werden. Außerdem könnte mit Blick auf die langfristige Ausgestaltung vorgesehen werden, die Eco-Schemes über eine Äquivalenzregelung mit privaten Zertifizierungssystemen zu verknüpfen. In Tabelle 39 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung des Instruments der Eco-Schemes sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

Tabelle 39: Vorschlag für das Policy-Design der Eco-Schemes

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Eco-Schemes	• Festsetzung eines Budgets von mindestens 40 % der Mittel der ersten Säule für Eco-Schemes • Jährliche Erhöhung des Budgets für Eco-Schemes um 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule • Umsetzung über ein gesamtbetriebliches Punktemodell (aus einer Maßnahmenliste wählen Landwirtinnen und Landwirte für ihren Betrieb geeignete Maßnahmen aus, wobei im Durchschnitt je Hektar Betriebsfläche eine Mindestpunktzahl erreicht werden muss) • Regionale Differenzierung der Maßnahmenliste entsprechend der regionalen Bedarfe • Maßnahmenliste ausschließlich mit Maßnahmen, die entweder schon im ersten Umsetzungsjahr einen ökologischen Nutzen erwarten lassen, oder Maßnahmen, die implizit mehrjährig sind • Nutzung der Äquivalenzregelung: Betriebe können auch über die Teilnahme an zu diesem Zweck anerkannten privaten Zertifikatsystemen eine den Eco-Schemes äquivalente Erbringung von Umweltleistungen nachweisen und damit die Prämienberechtigung erhalten	• Neben den genannten Elementen für 2023: Regionale Differenzierung der Prämienhöhe

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Hinsichtlich der Festlegung eines Mindestbudgets für Umwelt- und Klimaschutzinstrumente könnten die Finanzmittel entweder ausschließlich für die Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes verwendet werden oder als säulenübergreifendes Mindestbudget definiert und für AUKM verwendet werden. Reicht das Mindestbudget nicht aus, um alle „eingebrachten“ Eco-Schemes (bzw. Punkte) zu entlohnen, könnte hierfür zusätzlich das für die flächenbezogenen Direktzahlungen vorgesehene Budget genutzt werden. Wird das Mindestbudget hingegen nicht ausgenutzt, würden die verbleibenden Gelder auf die an Eco-Schemes teilnehmenden Landwirtinnen und Landwirte entsprechend der „eingebrachten“ Eco-Schemes (bzw. Punkte) aufgeteilt.

Einfacher und vermutlich besser akzeptiert ist jedoch ein Modell, in dem jedem Betrieb pro Hektar ein Mindestbetrag an Eco-Schemes reserviert wird, den der Betrieb erhält, wenn er eine zuvor definierte Mindestanzahl an Punkten erreicht. Erreichen nicht alle Betriebe die notwendigen Punkte, werden die nicht beanspruchten Mittel auf diejenigen Betriebe verteilt, welche die Anforderungen erfüllen. Deren Prämie pro Hektar würde sich also erhöhen.

Bei einer jährlich steigenden Umschichtung der Finanzmittel von den Direktzahlungen in die Eco-Schemes würde der reservierte Betrag pro Hektar entsprechend ansteigen. Gleichzeitig sollte auch die erforderlichen Mindestpunktzahl proportional steigen. Auf diese Weise würden die Betriebe einen Anreiz erhalten, ihre Umweltleistungen schrittweise zu erhöhen.

Die Ausgestaltung der Eco-Schemes als gesamtbetriebliches Punktemodell mit einem regional differenzierten Maßnahmenkatalog bzw. ebensolchen Prämienhöhen erlaubt den Betrieben bei der Maßnahmenauswahl eine größere Flexibilität und stärkt die Akzeptanz. Zudem können aber auch regional spezifische Problemlagen adressiert und damit die Effektivität der Maßnahmen erhöht werden.

Für die Erstellung des Verzeichnisses der in dieser Interventionskategorie förderfähigen Landbewirtschaftungsmethoden sind aus umweltpolitischer Perspektive Maßnahmen zu empfehlen, die bei einjähriger Umsetzung einen Umweltnutzen erwarten lassen oder die implizit mehrjährig sind (z.B. Streifenmaßnahmen im Ackerbau und Grünland, vielfältige Fruchtfolgen inkl. Leguminosen, Ökolandbau, extensive Tierhaltungsverfahren).

Darüber hinaus könnte eine Äquivalenzregelung vorgesehen werden, um die Eco-Schemes mit privaten Nachhaltigkeitszertifizierungen zu verknüpfen (K. Poppe & Koutstaal, 2020). Dies würde es ermöglichen, dass durch die Teilnahme an privaten Nachhaltigkeitszertifizierungen wie bspw. dem DLG-Nachhaltigkeitsstandard zugleich der Nachweis für die Erbringung der Voraussetzungen für den Erhalt der Eco-Schemes erbracht wird. Durch die Teilnahme an privaten, marktorientierten Zertifikaten besteht darüber hinaus die Möglichkeit Aufschläge auf die Erzeugerpreise zu realisieren und damit einen Beitrag zur Einkommenssicherung zu generieren. Auch bei jährlich steigenden Anforderungen an die Erbringung von Punkten (Eco-Schemes) bei steigendem Eco-Scheme-Budget kann es sein, dass eine private Nachhaltigkeitszertifizierung nicht mehr der notwendigen Mindestpunktzahl entspricht. Hier könnten vorgesehen werden, dass die zertifizierten Betriebe dennoch weiterhin eine Prämie für Eco-Schemes erhalten, jedoch auf dem niedrigeren Niveau, das durch das Zertifikat repräsentiert wird. Außerdem könnten zusätzliche Leistungen, um die „volle“ Eco-Schemes Prämie bei angestiegenem Budget zu bekommen, entweder durch die Teilnahme an Eco-Schemes außerhalb des Zertifikates erbracht werden. Anderseits könnten die Zertifikatanforderungen im Zeitverlauf so verändert werden, dass sie einer höheren Anzahl von Eco-Scheme-Punkten entsprechen, um den teilnehmenden Betrieben den Erhalt der vollen Eco-Scheme-Prämie zu ermöglichen.

9.2.3.4 Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM)

Wie in der Förderperiode 2014 bis 2020 auch, sehen die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission mit den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) („Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen", Art 65) ein Instrument vor, dessen Maßnahmen aus dem ELER finanziert und in Deutschland auf Ebene der Bundesländer programmiert werden. Die AUKM sind von der Europäischen Kommission als dritter Baustein der „grünen Architektur“ der GAP nach 2020 vorgesehen. Aus umweltpolitischer Perspektive ist es für die Förderperiode ab 2023 zu empfehlen, die Flexibilität des Instruments dafür zu nutzen, bestimmte Zielkulissen zu adressieren und mit Blick auf die langfristige Ausgestaltung bestimmte Policy-Design-Aspekte für eine effektivere Umsetzung zu entwickeln. In Tabelle 40 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung der AUKM sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

Tabelle 40: Vorschlag für das Policy-Design der AUKM

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
AUKM	• Adressierung regionalspezifischer Problemlagen durch starke regionale Differenzierung von Maßnahmen und Prämienhöhen • Erprobung der kooperativen Umsetzung von AUKM in Pilotprojekten • Einführung eines Agglomerationsbonus • Nutzung von praxisorientierten Ermessensspielräumen und Bagatellgrenzen bei Kontrolle und Sanktionen	• In der Regel kooperative Umsetzung der AUKM im Rahmen eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements • Hierfür: Einführung eines ausschließlich auf den Themenkomplex Landwirtschaft sowie Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten Instruments, welches partizipativ, regional und innovativ ausgestaltet ist • Hinreichende Finanzausstattung dieses neuen Instruments, um in allen Regionen ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement zu ermöglichen

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Um die Effektivität und Effizienz sowie die Akzeptanz der AUKM zu fördern, sollten mit den AUKM in der Förderperiode ab 2023 regionalspezifische Problemlagen (unterhalb der Ebene der Bundesländer) adressiert werden. Dies kann durch eine starke regionale Differenzierung von Maßnahmen (Konzentration der Maßnahmen auf Förderkulissen) und Prämienhöhen (bspw. auf Basis regionaler Durchschnittserträge einer Leitkultur oder Ertragsmesszahl des Betriebs/der Fläche) geschehen. Außerdem sollte die räumliche Koordinierung der Maßnahmen z.B. zum Erreichen größerer Flächenkonglomerate erreicht werden. Hierfür könnte die kooperative Umsetzung von AUKM in Pilotprojekten weiter erprobt werden, z.B. für die zusammengefasste Antragstellung und das Nutzen der LEADER-Strukturen als Koordinationsstellen. Zudem kann ein Agglomerationsbonus eingeführt werden, d.h. benachbarte landwirtschaftliche Betriebe erhalten einen Zuschlag zu ihrer Prämie, wenn sie mit aneinander angrenzenden Flächen an AUKM teilnehmen. Hierbei ist ggf. eine naturschutzfachliche Abstimmung der Maßnahmen notwendig. Weiterhin sollte ermöglicht werden, Umwelt- und Klimaleistung als betriebliches Tätigkeitsfeld/Geschäftszweig mit Gewinnmöglichkeiten durch die Berücksichtigung von Transaktionskosten bei der Prämienkalkulation zu etablieren. Außerdem sollte die ergebnisorientierte Honorierung, z.B. durch Digitalisierung und Fernerkundung stärker erprobt werden. Ein weiterer Vorschlag bezieht sich auf die Minderung bürokratischer Belastungen und Anlastungsrisiken, z.B. durch „Verschlankung“ des Regelwerks, Ausbau der personellen, finanziellen und informationellen Kapazitäten der Verwaltung, praxisgerechte Ermessensspielräume und Nutzung von Bagatellgrenzen. Um Effizienz und Effektivität der Maßnahmen zu steigern, wird insbesondere der Ausbau von Beratung und Wissensvermittlung notwendig sein, sowohl seitens der landwirtschaftlichen Betriebe als auch der Verwaltung.

Für die Förderperiode ab 2028 wird vorgeschlagen, AUKM in der Regel kooperativ im Rahmen eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements umzusetzen. Aus umweltpolitischer Sicht sollte hierfür ein ausschließlich auf den Themenkomplex Landwirtschaft sowie Umwelt- und Klimaschutz ausgerichtetes Instrument, welches nach den LEADER-Grundsätzen (partizipativ, regional und innovativ) ausgestaltet ist. Außerdem sollte dieses Instrument finanziell hinreichend ausgestattet sein, um in allen Regionen ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement zu ermöglichen.

9.2.3.5 Investitionsförderung

Im Rahmen der Investitionsförderung (Art. 68) können nach dem Kommissionsvorschlag materielle und/oder immaterielle Investitionen unterstützt werden, die zur Verwirklichung der spezifischen Ziele der GAP-Strategieplanverordnung beitragen. Tabelle 41 fasst den Vorschlag für die Ausgestaltung der Investitionsförderung sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig zusammen.

Tabelle 41: Vorschlag für das Policy-Design der Investitionsförderung

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Investitionsförderung	• Beschränkung der Förderung auf Investitionen, die einen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes leisten • Förderung der Verknüpfung von kooperativer Umsetzung von AUKM mit Vermarktungsansätzen (z.B. Entwicklung von regionalen Marken)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Aus umweltpolitischer Perspektive wird vorgeschlagen, dass für die Förderperiode ab 2023 nur noch Investitionen unterstützt werden, die der Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Umwelt-, Klima- und Tierschutz dienlich sind bzw. mindestens zu einem der Ziele (d), (e), (f) in Art. 6 einen Beitrag liefern. Hierfür ist anhand von Listen mit förderfähigen Investitionen mit entsprechenden Prüfkriterien eine Spezifizierung und Operationalisierung notwendig. Diese Prüfkriterien sollten die eingereichten Investitionspläne hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Leistungen bewerten. Die Prüfkriterien sind spätestens ab der Förderperiode 2028 durch Ansätze des adaptiven Managements beständig weiter zu entwickeln (nicht nur alle 7 Jahre) (z.B. Top Runner-Ansatz).

Außerdem beinhaltet der Vorschlag zur Ausgestaltung die Förderung insbesondere auf die Verknüpfung von kooperativer Umsetzung von AUKM mit Vermarktungsansätzen für landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit besonderen Nachhaltigkeitsmerkmalen zu fokussieren, z.B. der Entwicklung von regionalen Marken.

9.2.3.6 LEADER

Nach dem Kommissionsvorschlag können die Mitgliedstaaten Formen der Zusammenarbeit von mindestens zwei beteiligten Akteuren im Rahmen von LEADER („Zusammenarbeit", Art. 71) fördern, die zur Verwirklichung der spezifischen GAP-Ziele (Art. 6) beitragen. LEADER bietet ein Beispiel, wie zukünftig auch verstärkt Anliegen des Umwelt- und Klimaschutzes über kooperative, regionale, innovative Bottom-Up-Ansätze realisiert werden können. Um den LEADER-Ansatz 2028 dementsprechend nutzen zu können, bietet sich die Förderperiode ab 2023 als Experimentier- und Lernraum an.

In Tabelle 42 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung von LEADER sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

Tabelle 42: Vorschlag für das Policy-Design von LEADER

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
LEADER	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Aufbau einer Beratungs- und Ermöglichungsinfrastruktur, um z.B. beihilferechtliche und naturschutzfachliche Kompetenzen zu stärken • Stärkere Ermöglichung und Unterstützung von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich kooperativer Umsetzung von Umwelt- und Klimaleistungen	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Aus umweltpolitischer Sicht sollte LEADER in der Förderperiode ab 2023 verstärkt für Projekte im Umwelt- und Klimaschutzes genutzt werden und soziale Innovationen entwickeln (z.B. Kooperationsformen, neue Formen der Beziehungen zwischen Produzenten, Verbrauchern, sonstigen Akteuren). Die lokalen Akteursgruppen (LAGs) könnten als Koordinierungsstellen für Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz genutzt werden, wofür es notwendig ist die beihilferechtlichen und naturschutzfachlichen Kompetenzen innerhalb der LAGs durch den Ausbau der entsprechenden Beratungs- und Ermöglichungsinfrastuktur zu stärken.

Ab 2028 könnte der LEADER-Ansatz eine verstärkte Rolle im Instrumentarium der GAP spielen (vgl. Ausgestaltung der AUKM für die Förderperiode ab 2028). Es könnte ein auf den Umwelt- und Klimaschutz im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Produktion fokussiertes Instrument nach dem Grundsatz von LEADER, welches die gesamte Thematik des ländlichen Raums adressieren kann, eingeführt werden (z.B. LEADER Natur, Kooperationsprogramm ZANExUS).

9.2.3.7 EIP-Agri

Die EIP-Agri („Europäische Innovationspartnerschaften für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“, Art. 114) dienen der Förderung von Innovation und der Verbesserung des Wissensaustauschs. Sie sollen zur Verwirklichung der spezifischen Ziele des Legislativvorschlags beitragen. Tabelle 43 fasst den Vorschlag für die Ausgestaltung von EIP-Agri sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig zusammen.

Tabelle 43: Vorschlag für das Policy-Design von EIP-Agri

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
EIP-Agri	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Ermöglichen und Unterstützen von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich der Entwicklung von Märkten für Umweltleistungen und -güter • Ausweitung und Stärkung partizipativer, inter- und transdisziplinärer Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis) • Systematische Verknüpfung/Vernetzung mit Forschungsansätzen auf regionaler Ebene (Forschungs- und regionale Förderpolitik u.a.)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Aus umweltpolitischer Perspektive sollte EIP-Agri in der Förderperiode ab 2023 stärker für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz genutzt werden. Die förderfähigen Projekte sollten zu mindestens einem der umwelt- und klimabezogenen Ziele (Art. 6, d, e und f) beitragen. Des Weiteren sollten auch die EIP-Agri weiterhin als Lern- und Experimentierraum dienen, um (technische) Innovationen gemeinsam mit der landwirtschaftlichen Praxis voranzubringen z.B. hinsichtlich der Entwicklung von Märkten für Umweltgüter, Digitalisierung zur Datenerfassung (Verwaltungsinnovationen) und Schaffung von Transparenz (z.B. Block Chain). Im Rahmen der kommenden Förderperiode ab 2023 wird es außerdem notwendig sein, die finanzielle und administrative Abwicklung zu vereinfachen und zu flexibilisieren und Mechanismen des adaptiven Managements zu entwickeln und zu erproben. Hier bietet es sich an, die Innovationsförderung in anderen Sektoren zu betrachten und erfolgreiche Ansätze zu übernehmen. Der partizipative, inter- und transdisziplinäre Ansatz sollte weiter bspw. durch die Förderung von Living Labs, Nischenmanagement und Forschender Praxis ausgebaut werden, ebenso wie die horizontale und vertikale Wissens- und Informationsdiffusion. Des Weiteren ist eine systematische Verknüpfung und Vernetzung mit Forschungsansätzen auf der regionalen Ebene und der regionalen Förderpolitik vorzusehen.

9.2.3.8 Wissensaustausch und Information

Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission bieten den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Unterstützung für Wissensaustausch und Information in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Unternehmen im ländlichen Raum zu gewähren (Art 72, u.a. System landwirtschaftlicher Beratungsdienste (Art. 13), AKIS (Art. 102)). Der Austausch von Wissen und die Diffusion von Information sind zentrale Bestandteile einer transformativen Agrarpolitik und notwendig für die Stärkung von Lern- und Anpassungsprozessen sowie für die effektive Umsetzung von Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz. In Tabelle 44 ist der Vorschlag für die Ausgestaltung des Instruments Wissensaustausch und Information sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 überblickartig dargestellt.

Tabelle 44: Vorschlag für das Policy-Design von Wissensaustausch und Information

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Wissensaustausch und Information	• Ausbau der naturschutzfachlichen Beratungsinfrastruktur, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktionssysteme zu integrieren • Stärkung von Netzwerken und Peer-to-Peer-Learning	• Verpflichtende Inanspruchnahme von Beratung zur Integration von Umweltbelangen in die Produktion ab bestimmter Förderhöhe bzw. Flächenumfang

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Für die Förderperiode ab 2023 ist aus umweltpolitischer Sicht eine flächendeckende naturschutzfachliche Beratungs- und Fortbildungsinfrastruktur notwendig, die sowohl Landwirtinnen und Landwirte als auch die Verwaltung als Zielgruppen berücksichtigt. In der Ausbildung von Beraterinnen und Beratern ist der Bereitstellung öffentlicher Güter als zentrales Element besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Des Weiteren ist die Vernetzung der Akteure und Ansätze des Peer-to-Peer-Learning weiter auszubauen, da sie die Akzeptanz von Beratung und Wissensvermittlung stärken.

In der Förderperiode ab 2028 könnte eine naturschutzfachliche Beratung ab einem bestimmten Förderbetrag bzw. einem bestimmten Umfang an bewirtschafteter Fläche verpflichtend vorgeschrieben werden.

9.2.3.9 Weitere Instrumente

Es existieren einige weitere Instrumente im Legislativvorschlag der Kommission, die aber entweder keinen direkten oder nur schwachen Bezug zum Umwelt- und Klimaschutz haben und zum weiteren im Rahmen der Erhebungsschritte des Projektes kaum adressiert wurden. Diese Instrumente werden zusammenfassend kurz betrachtet, ebenso wie die gesetzlichen Mindeststandards, welche nicht originäre Bestandteile des GAP-Instrumentariums ist.

9.2.3.9.1 Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage („Naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen", Art. 66) dient nicht primär der Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen, sondern soll die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten unterstützen. Allerdings ist festzuhalten, dass auch die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft, z.B. durch Vermeidung von Sukzession, öffentliche Güter sichert. Damit Umwelt- und Klimaschutz durch dieses Instrument gezielt gefördert werden können, bietet sich jedoch eine Abgrenzung und Differenzierung der benachteiligten Gebiete und Standorte aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes an, die eine gezielte Honorierung der Leistungen in diesen Kulissen ermöglicht (z.B. Flächenoffenhaltung in Gebirgs- und Mittelgebirgsregionen). Ab 2028 könnte die Ausgleichszulage somit z.B. in ein Instrument wie die AUKM überführt werden, welche in Zielkulissen regional differenzierte Maßnahmen mit differenzierten Prämien entlohnen.

9.2.3.9.2 Gebietsbezogene Benachteiligungen

Die Prämien für Gebietsbezogene Benachteiligungen („Gebietsbezogene Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben", Art. 67) z.B. in Natura 2000 Gebieten dienen der Erbringung öffentlicher Güter. Allerdings gilt, wie auch schon bzgl. der Aus-

gleichszulage formuliert, dass sich eine Differenzierung der entsprechenden Gebiete und Standorte und die gezielte Honorierung der Leistungen in Abhängigkeit dieser differenzierten Kulissenbetrachtung anbietet und auch dieses Instrument in die AUKM überführt werden könnte.

9.2.3.9.3 Förderung des finanziellen Risikomanagements

Die Förderung des finanziellen Risikomanagements (Art. 70) beinhaltet keinen direkten Bezug zum Umwelt- und Klimaschutz, sondern dient vielmehr u.a. auch der Abpufferung von Schäden, die z.B. durch den Klimawandel (Verstärkung durch unterlassenen Klimaschutz) hervorgerufen werden. Instrumente des finanziellen Risikomanagements können zwar u.U. zur Stärkung der ökonomischen Resilienz der Betriebe beitragen. Bei der Ausgestaltung ist jedoch zu beachten, dass nicht durch moral hazard-Probleme die Adaptabilität und Transformabilität, auch aus Umwelt- und Klimaschutzsicht, beeinträchtigt wird. Da die ökonomische Robustheit der Betriebe auch für die Erbringung von Umwelt- und Klimaleistungen relevant ist (z.B. Aufrechterhaltung der Landwirtschaft auf einigen benachteiligten Standorten (siehe Kapitel 9.2.3.9.1)), könnten gezielte Nothilfen oder auch eine Anpassung der Prämienhöhen spezifischer Instrumente (Erhöhung der Prämien im Katastrophenfall) sinnvoll sein.

9.2.3.9.4 Gesetzliche Mindeststandards

Das Ordnungsrecht enthält gesetzliche Vorschriften, die von allen Landwirtinnen und Landwirten einzuhalten sind, unabhängig von der Gewährung von Prämien im Rahmen des landwirtschaftlichen Förderrechts. Die gesetzlichen Vorschriften des Ordnungsrechts beinhalten zum einen die Umsetzung von europäischen Richtlinien und Verordnungen (z.B. Nitratrichtlinien, FFH-Richtlinie usw.), zum anderen nationale Maßnahmen (z.B. im Bodenschutzrecht). Die Grundanforderungen der Betriebsführung (GAB) und die GLÖZ sind über Cross Compliance bzw. in Zukunft die (erweiterte) Konditionalität an den Erhalt von Direktzahlungen geknüpft. Mit deren Wegfall würde sich die Frage stellen, wie mit den GAB- und GLÖZ-Regelung vorzugehen wäre (vgl. Kapitel 0 und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Diejenigen GLÖZ-Auflagen, welche im Wesenskern auf die Gemeinverträglichkeit der Eigentumsnutzung abzielen, sollten dann ins Ordnungsrecht überführt werden (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die Regelungstatbestände und Auflagen des Ordnungsrechts sollten regelmäßig überprüft und ggf. nachjustiert werden. Bei eventuellen Verschärfungen von Vorgaben sollten unbillige Härten durch geeignete Übergangs- und Anpassungszeiträume vermieden werden.

Einerseits besteht eine Reihe von Defiziten bei der und Umsetzung des Ordnungsrechts im Bereich der Landwirtschaft. Zugleich wird die bestehende Regelungspraxis vielfach als unnötig bürokratisch und praxisfern erlebt. Daher wäre es wichtig, zunächst unbestimmte Rechtsbegriffe zu präzisieren, um sämtliche Schutzgüter effektiv zu sichern. Die Vollzugsfähigkeit könnte durch den Einsatz von moderner Informationstechnik in den Behörden, die Nutzung von Drohnen und Fernerkundungsdaten sowie Vernetzung und Verschneidung verschiedener Datenquellen verbessert werden. Auflagen sollten Ziele generell SMART (spezifisch, messbar, aktiv beeinflussbar, realistisch und terminiert) formulieren. Die Umsetzungsfähigkeit könnte durch eine Beratungs- und Fortbildungsinfrastruktur gesteigert werden, die das Problembewusstsein und die Handlungskompetenz der Landwirtinnen und Landwirte, aber auch der Verwaltung und der Kontrollinstanzen unterstützt. Auch könnte es notwendig sein, Auflagen ggf. schrittweise einzuführen und eine aufzubauen.

9.3 Zwischenfazit

In Tabelle 45 sind die Vorschläge zur Ausgestaltung der Instrumente für die Förderperiode ab 2023 sowie für die Förderperiode ab 2028 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 45: Übersicht der Vorschläge für das Policy-Design der GAP-Instrumente

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Flächenbezogene Direktzahlungen	• Zu Beginn maximal 60 % der Mittel der ersten Säule[93] , um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen • Schrittweise Reduktion des Budgets um jährlich 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule zugunsten der Eco-Schemes • Anstelle einer Junglandwirteprämie in der ersten Säule Umschichtung des entsprechenden Budgets in die zweite Säule zugunsten der Förderung der Niederlassung von Junglandwirten und von Existenzgründungen im ländlichen Raum • Mit Direktzahlungen verbundene Instrumente (Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) auslaufen lassen • Weiterhin keine Nutzung der Option gekoppelter Direktzahlungen	• Direktzahlungen und die mit Direktzahlungen verbundenen Instrumente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) nicht mehr vorgesehen
(erweiterte) Konditionalität	• Ausschließlich Auflagen, die an allen Standorten einen Nutzen für den Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- oder Tierschutz erwarten lassen • Auflagen, die zu einer Bewirtschaftungseinschränkung spezifischer Standorte wie z.B. Feucht- und Moorstandorte führen, werden über regionalisierte Eco-Schemes oder AUKM honoriert	• Nicht mehr vorgesehen, da die flächenbezogenen Direktzahlungen wegfallen • Auflagen, welche wesentlich darauf abzielen, Beeinträchtigungen Dritter oder Verschlechterungen des Zustands der Schutzgüter zu vermeiden, werden ins Ordnungsrecht überführt (z.B. Erhaltung von Dauergrünland oder das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern) • Darüber hinaus gehende Leistungen, insbesondere zum Erhalt der Schutzgüter oder zur Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen, werden über freiwillige Mechanismen honoriert (z.B. angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)

[93] Die „Mittel der ersten Säule“ beziehen sich hier und im Folgenden auf Interventionen in Form von Direktzahlungen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden. Diese umfassen gem. Art. 14 des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission: a) Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, b) ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, c) ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, d) Regelungen für Klima und Umwelt (Eco-Schemes) sowie die e) gekoppelte Einkommensstützung und f) kulturspezifische Zahlungen für Baumwolle. Die Mittel für die sektoralen Interventionskategorien im Rahmen des EGFL werden hier nicht berücksichtigt.

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
Eco-Schemes	• Festsetzung eines Budgets von mindestens 40 % der Mittel der ersten Säule für Eco-Schemes • Jährliche Erhöhung des Budgets für Eco-Schemes um 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule • Umsetzung über ein gesamtbetriebliches Punktemodell (aus einer Maßnahmenliste wählen Landwirtinnen und Landwirte für ihren Betrieb geeignete Maßnahmen aus, wobei im Durchschnitt je Hektar Betriebsfläche eine Mindestpunktzahl erreicht werden muss) • Regionale Differenzierung der Maßnahmenliste entsprechend der regionalen Bedarfe • Maßnahmenliste ausschließlich mit Maßnahmen, die entweder schon im ersten Umsetzungsjahr einen ökologischen Nutzen erwarten lassen, oder Maßnahmen, die implizit mehrjährig sind • Nutzung der Äquivalenzregelung: Betriebe können auch über die Teilnahme an zu diesem Zweck anerkannten privaten Zertifikatsystemen eine den Eco-Schemes äquivalente Erbringung von Umweltleistungen nachweisen und damit die Prämienberechtigung erhalten	• Neben den genannten Elementen für 2023: Regionale Differenzierung der Prämienhöhe
AUKM	• Adressierung regionalspezifischer Problemlagen durch starke regionale Differenzierung von Maßnahmen und Prämienhöhen • Erprobung der kooperativen Umsetzung von AUKM in Pilotprojekten • Einführung eines Agglomerationsbonus • Nutzung von praxisorientierten Ermessensspielräumen und Bagatellgrenzen bei Kontrolle und Sanktionen	• In der Regel kooperative Umsetzung der AUKM im Rahmen eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements • Hierfür: Einführung eines ausschließlich auf den Themenkomplex Landwirtschaft sowie Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten Instruments, welches partizipativ, regional und innovativ ausgestaltet ist • Hinreichende Finanzausstattung dieses neuen Instruments, um in allen Regionen ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement zu ermöglichen
Investitionsförderung	• Beschränkung der Förderung auf Investitionen, die einen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes leisten • Förderung der Verknüpfung von kooperativer Umsetzung von AUKM mit Vermarktungsansätzen (z.B. Entwicklung von regionalen Marken)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

	Vorschlag für Förderperiode ab 2023	Vorschlag für Förderperiode ab 2028
LEADER	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Aufbau einer Beratungs- und Ermöglichungsinfrastruktur, um z.B. beihilferechtliche und naturschutzfachliche Kompetenzen zu stärken • Stärkere Ermöglichung und Unterstützung von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich kooperativer Umsetzung von Umwelt- und Klimaleistungen	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
EIP-Agri	• Stärkere Nutzung für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz • Ermöglichen und Unterstützen von Lern- und Experimentierräumen, z.B. hinsichtlich der Entwicklung von Märkten für Umweltleistungen und -güter • Ausweitung und Stärkung partizipativer, inter- und transdisziplinärer Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis) • Systematische Verknüpfung/Vernetzung mit Forschungsansätzen auf regionaler Ebene (Forschungs- und regionale Förderpolitik u.a.)	• Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
Wissensaustausch und Information	• Ausbau der naturschutzfachlichen Beratungsinfrastruktur, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktions-systeme zu integrieren • Stärkung von Netzwerken und Peer-to-Peer-Learning	• Verpflichtende Inanspruchnahme von Beratung zur Integration von Umweltbelangen in die Produktion ab bestimmter Förderhöhe bzw. Flächenumfang

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

10 Konsultationsprozess zu den Politikvorschlägen

Nach der Ableitung der Politikvorschläge aus den Forschungsergebnissen des Projekts (vgl. Kapitel 9) wurden die Vorschläge einer Fachöffentlichkeit präsentiert und zur Diskussion gestellt. Zu diesem Zwecke wurde ein digitaler Kommunikations- und Konsultationsprozess konzipiert, der verschiedene Elemente umfasste:

- Fachtagung, Teil I: „Resilienz fördern, nicht den Status Quo. Politikvorschläge für eine wirksame und praktikable Transformation der GAP“ am 14. September 2020
- Online-Konsultation zu den auf der Fachtagung präsentierten Politikvorschlägen vom 15. bis 25. September 2020
- Fachtagung, Teil II: „Wie kann die Transformation der GAP wirksam und praktikabel gestaltet werden?“ am 2. Oktober 2020.

Dieses Kapitel beschreibt die drei Elemente des Konsultationsprozesses und fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

10.1 Fachtagung, Teil I

10.1.1 Zielstellung, Programm und Durchführung

Teil I der Fachtagung fand am 14. September 2020 statt und trug den Titel „Resilienz fördern, nicht den Status Quo. Politikvorschläge für eine wirksame praktikable Transformation der GAP“. Die Veranstaltung hatte zum Ziel, die Projektergebnisse einem Fachpublikum zu präsentieren, die Politikvorschläge zu verbreiten und zu diskutieren.

Für den ersten Teil der Fachtagung wurde das folgende Programm konzipiert:

10:00 Uhr	Begrüßung
10:10 Uhr	Keynote: Transformationsnotwendigkeit des Agrarsektors aus Umweltsicht (Prof. Dr. Dirk Messner, Umweltbundesamt, Präsident)
10:50 Uhr	Vorstellung der Projektergebnisse (Projektteam)
11:15 Uhr	Kurzstatements von Mitgliedern der projektbegleitenden Arbeitsgruppe zu den Projektergebnissen
11:40 Uhr	Zwischenfazit (Umweltbundesamt)
11:45 Uhr	Pause
12:00 Uhr	Break-Out-Groups: Moderierte Diskussion in digitalen Kleingruppen
12:45 Uhr	Berichte aus den Break-Out-Groups
13:20 Uhr	Abschluss und Verabschiedung (Umweltbundesamt und Projektteam)

Die Einladung für beide Teile der Fachtagung wurde an die interessierten Teilnehmenden der Telefonbefragung und der Expertenworkshops sowie über die Netzwerke des Projektteams verbreitet.

Die Fachtagung wurde am 14. September 2020 digital mit der Videokonferenzsoftware HU-Zoom durchgeführt und vom Projektleiter moderiert. Neben dem Projektteam und der Projektbetreuerin beim Auftraggeber nahmen insgesamt 66 Personen an der Veranstaltung teil, die sich bei der Anmeldung den folgenden Gruppen zuordneten: Verwaltung (n=20), landwirtschaftliche

Interessenvertretung (n=12), zivilgesellschaftliche Organisation (n=10), Wissenschaft (n=10), Beratung (n=8), Landwirtinnen und Landwirte (n=2) und Sonstige (n=4) .

10.1.2 Dokumentation der wichtigsten Ergebnisse

10.1.2.1 Keynote: Transformationsnotwendigkeit des Agrarsektors aus Umweltsicht

In seinem Vortrag argumentierte Prof. Dr. Dirk Messner (Präsident des Umweltbundesamts), dass eine Transformation des Agrarsektors notwendig sei. Dazu stellte er anhand von Daten und Indikatoren fünf Herausforderungen der Landwirtschaft dar, die sich auf die Umweltressourcen Klima (Treibhausgasemissionen), Luft (Ammoniakemissionen), Boden (Landdegradierung), Biodiversität (Vogelartenbestand) und Wasser (Nitratgehalte im Grundwasser) beziehen. Die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene vorgegeben Zielwerte zu den jeweiligen Umweltindikatoren setzten Leitplanken, innerhalb derer Landwirtschaft in Zukunft praktiziert werden müsse. Hierfür benötige es einen Konsens zwischen der Agrarwirtschaft und den sonstigen Akteuren, um Lösungen für die Veränderung und Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionssysteme zu erarbeiten. Die Ausgestaltung der GAP der Förderperiode ab 2023 eröffne nun ein Möglichkeitsfenster, um die Transformation der Landwirtschaft einzuleiten und gemeinsam mit allen Beteiligten zu gestalten

10.1.2.2 Kurzstatements von Mitgliedern der projektbegleitenden Arbeitsgruppe zu den Projektergebnissen

Franz Jansen-Minßen (Gründlandzentrum Niedersachsen) betonte in seinem Kurzstatement, dass regionale und kooperative Ansätze notwendig seien, um den Transformationsprozess im landwirtschaftlichen Sektor anzuschieben. Er begrüßte die hierzu im Projekt entwickelten Vorschläge. Es sei wichtig, mit den beteiligten Akteuren ein gemeinsames Verständnis der Problemlagen anhand regionaler Monitoringdaten und Lösungsansätze zu entwickeln. Hierbei dürften Landwirtinnen und Landwirte nicht als Teil des Problems, sondern müssten als Schlüssel zur Lösung angesehen werden. Herr Jansen-Minßen identifizierte außerdem ein Spannungsverhältnis zwischen der Dringlichkeit des Veränderungsbedarfs und der Zeit, die der landwirtschaftlichen Praxis für die Umsetzung gegeben werden müsse. Um dieses Spannungsverhältnis zu adressieren, sei es nötig, den Transformationsprozess sofort anzustoßen und dann schrittweise umzusetzen. Aus diesem Grund halte er den im Projekt vorgeschlagenen Transformationspfad, der u.a. ein schrittweises Auslaufenlassen der flächenbezogenen Direktzahlungen vorsieht, für sehr geeignet.

Prof. Dr. Sebastian Lakner (Universität Rostock) bezog sich in seinem Kurzstatement vorwiegend auf die Zukunft der flächenbezogenen Direktzahlungen. Zunächst identifizierte er ein Problem auf der Zielebene der GAP. Mehr als 60 % des Budgets der GAP würden für die Erreichung von Einkommenszielen, aber weniger als 20 % für umwelt- und klimabezogene Ziele verwendet. Zugleich resultiere aus dem Einfluss der Landwirtschaft auf die verschiedenen Umweltressourcen ein hoher Finanzbedarf für die Umwelt- und Klimaziele der GAP, der ein Festhalten an einer Einkommenspolitik für landwirtschaftliche Betriebe verbiete. Im Hinblick auf die Instrumentenebene hob Professor Lakner die Entstehungsgeschichte der flächenbezogenen Direktzahlungen hervor und stellte heraus, dass diese in den 1990er Jahren ihre Funktion zum Begleiten der marktinduzierten Veränderungsprozesse erfüllt hätten. Heute fehle allerdings eine wissenschaftlich fundierte Begründung sowohl für das Einkommensziel als auch für die Eignung der flächenbezogenen Direktzahlungen als Instrument zu dessen Erfüllung. Benötigt werde eine Reformperspektive für den landwirtschaftlichen Sektor, die nur durch eine Ausrichtung der GAP-Zahlungen auf gesellschaftliche Ziele gelingen könne. Das Aufzeigen dieser Perspektive ist aus Sicht von Professor Lakner im Projekt in hohem Maße gelungen.

Prof. Dr. Urs Niggli (agroecology.science) adressierte in seinem Kurzstatement die Bedeutung von Märkten für Umweltleistungen und -güter in der Landwirtschaft und die Frage, wie diese den schrittweisen Ausstieg aus dem System flächenbezogener Direktzahlungen unterstützen könnten. Der ökologische Landbau und die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Agrarökologie könnten dabei als Beispiele für die Erfüllung einer dualen Funktion dienen, einerseits landwirtschaftliche Produkte unter Berücksichtigung der Bereitstellung und des Schutzes öffentlicher Güter zu erzeugen, und andererseits die Nachfrage nach hochwertigen Lebensmitteln zu befriedigen. Während der ökologische Landbau dabei stärker auf Standards in Bezug auf die Qualität und Quantität der Inputs fokussiere, richte sich die Agrarökologie stärker an der Wirkung der Produktion auf die Umwelt aus. Um die Agrarökologie als Transformationspfad umsetzen zu können, bedürfe es klarer Standards und messbarer Kriterien. Private Vereinbarungen könnten aus Sicht von Urs Niggli dabei helfen, höhere Standards sowohl auf der Produktions- wie auf der Konsumseite zu etablieren.

Prof. Dr. Martin Scheele (Humboldt-Universität zu Berlin) thematisierte in seinem Kurzstatement die Notwendigkeit der Entwicklung von nachhaltigkeitsorientierten Innovationen im landwirtschaftlichen Sektor und forderte, diese im Rahmen der GAP stärker zu fördern. Zunächst machte er zwei Grundprobleme aus: Zum einen verursache der Umwelt- und Klimaschutz aufgrund der Nutzungskonkurrenz mit der landwirtschaftlichen Produktion Kosten für die Landwirtinnen und Landwirte. Zum anderen biete das existierende System wenige Lösungsmöglichkeiten an, eine Win-Win-Situation für Umwelt- und Klimaschutz sowie der Rentabilität der Landwirtschaft zu kreieren. Davon ausgehend skizzierte Professor Scheele zwei Lösungswege: Einerseits müsse mehr Geld in die Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen fließen, um den Landwirtinnen und Landwirten die Möglichkeit zu eröffnen, deren Erbringung als Einkommensquelle zu erschließen. Andererseits müssten verstärkt Innovationen gefördert werden, die sowohl nachhaltiges Ressourcenmanagement wie die Rentabilität der Landwirtschaft fördern. Hierfür sei aber ein höheres Gewicht von Instrumenten wie EIP-Agri notwendig, welche die Kreativität in der Praxis, den Wissensaustausch und die Netzwerkbildung mit verschiedensten Akteuren unterstützen könnten. Aus Sicht von Professor Scheele seien beide Lösungswege in den Vorschlägen des Projekts klar formuliert und deshalb zu begrüßen.

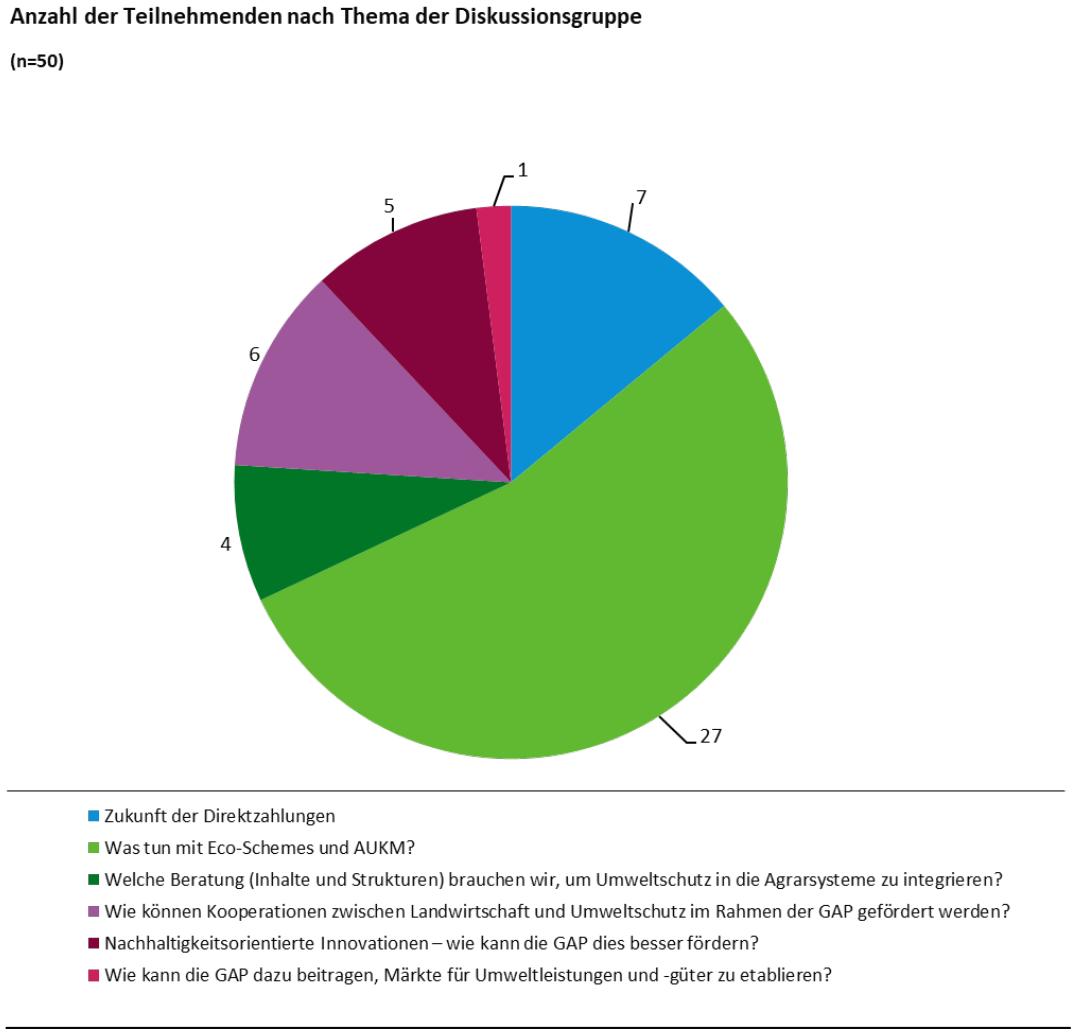
10.1.2.3 Diskussionen in Kleingruppen

Die präsentierten Politikvorschläge des Projekts wurden in acht moderierten Kleingruppen zu den folgenden sechs Themen diskutiert:

- Thema 1: Zukunft der Direktzahlungen
- Thema 2: Was tun mit Eco-Schemes und AUKM?
- Thema 3: Welche Beratung (Inhalte und Strukturen) brauchen wir, um Umweltschutz in die Agrarsysteme zu integrieren?
- Thema 4: Wie können Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz im Rahmen der GAP gefördert werden?
- Thema 5: Nachhaltigkeitsorientierte Innovationen – wie kann die GAP dies besser fördern?
- Thema 6: Wie kann die GAP dazu beitragen, Märkte für Umweltleistungen und -güter zu etablieren?

In Abbildung 78 ist die Verteilung der Teilnehmenden auf die sechs Themen der Kleingruppen dargestellt. Die Zuordnung erfolgt durch Selbstauswahl im Rahmen der Anmeldung zu der Veranstaltung.

Abbildung 78: Teilnehmende an Kleingruppendiskussionen



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Insgesamt beteiligten sich 50 Personen an den Kleingruppendiskussionen. An der Verteilung der Anmeldungen der Teilnehmenden auf die sechs Themen wird deutlich, dass insbesondere die Gegenstände der laufenden Debatte zur Ausgestaltung der Agrarumweltinstrumente im Rahmen der GAP auf besonderes Interesse stießen. Über die Hälfte der Teilnehmenden (n=27) nahm an einer Diskussion zu den Eco-Schemes und AUKM teil. Die transformationsorientierten Themen wie Fragestellungen der Zukunft der Direktzahlungen (n=7) und Förderung von Beratung (n=4), Kooperationen (n=6), Innovationen (n=5) und Märkte für Umweltleistungen (n=1) waren weniger stark nachgefragt.

Als Ergebnis der Diskussion zu **Thema 1 (Welche Zukunft haben die Direktzahlungen?)** lässt sich festhalten, dass in der Kleingruppe der im Projekt vorgeschlagene Ausstiegspfad aus den Direktzahlungen größtenteils auf Zustimmung stieß. Die Diskutanten verwiesen allerdings darauf, dass die aktuelle politische Debatte wenig Änderung im Vergleich zur GAP der Förderperiode 2014-2020 erwarten lasse. Eine Kontroverse gab es in Bezug auf die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen, die – abhängig vom Produktionssystem – z.T. einen erheblichen Anteil der landwirtschaftlichen Betriebseinkommen ausmachten. Hier wurde thematisiert, dass die Erfassung des Betriebseinkommens keine adäquate Größe zur Begründung einer Einkommenspolitik mit staatlichen Transferzahlungen in Form der Direktzahlungen darstelle. Vielmehr müsse

das gesamte Haushaltseinkommen inklusive der außerlandwirtschaftlichen Einkommen herangezogen werden. Schließlich wurde diskutiert, dass die Bindung der GAP-Zahlungen an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen ein angemessenes System der Messung dieser Leistungen voraussetze.

Die drei parallellaufenden Gruppendiskussionen zu **Thema 2 (Was tun mit Eco-Schemes und AUKM?)** ergaben im Kern ein Spannungsverhältnis: Zum einen sei bei der Ausgestaltung der Maßnahmen für Eco-Schemes und AUKM eine klare Abgrenzung zwischen beiden Instrumenten notwendig, um nicht Gefahr zu laufen, dass die Umsetzung von AUKM für Landwirtinnen und Landwirte unattraktiv werde. Zum anderen wurden Eco-Schemes insgesamt als das zentrale Instrument angesehen, um Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in allen Regionen großflächig umzusetzen. Die im Projekt vorgeschlagene Regionalisierung der Maßnahmenliste für Eco-Schemes, um deren ökologische Wirksamkeit zu erhöhen, wurde von den Diskussionsteilnehmern begrüßt. Allerdings wurde dieser Vorschlag als politisch schwer umsetzbar erachtet. Der Vorschlag, die Äquivalenzregelung für Eco-Schemes für eine Engführung mit privaten Umweltstandards und -kennzeichnungen zu nutzen, wurde als interessant eingeschätzt. Allerdings wurde ein solcher Ansatz auch skeptisch bewertet, weil er mit zusätzlichen Anforderungen an die Landwirtinnen und Landwirte verbunden sei. Schließlich wurde auf die Bedeutung der ökonomischen Umverteilungseffekte zwischen den Bundesländern verwiesen, welche bei der Implementierung der Politikvorschläge aus dem Projekt auftreten würden und berücksichtigt werden müssten.

In der Diskussionsgruppe zu **Thema 3 (Welche Beratung brauchen wir, um Umweltschutz in die Agrarsysteme zu integrieren?)** wurde hervorgehoben, dass adäquate Beratungsangebote für Landwirtinnen und Landwirte der Schlüssel für eine wirksame und praktikable Transformation des Agrarsektors seien. Der Vorschlag des Projekts, den Auf- und Ausbau einer Beratungsinfrastruktur zu fördern, die den Umwelt- und Klimaschutz in die landwirtschaftlichen Betriebssysteme integriert, erfuhr breite Zustimmung. In der Diskussion wurde zusätzlich angeregt, einheitliche Standards für Beratung auf Bundesebene zu etablieren – etwa durch die Zertifizierung von Beraterinnen und Beratern.

Die Diskussionsgruppe zu **Thema 4 (Wie können Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz im Rahmen der GAP gefördert werden?)** ergab, dass die kooperative Umsetzung von Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz ein entscheidendes Instrument sein könnte, um deren ökologische Wirksamkeit zu erhöhen. Aus Sicht der Diskutanten war es wichtig, die Kooperationen nicht nur anzustoßen, sondern auch zu verstetigen und institutionell zu verankern. Ein weiterer Erfolgsfaktor seien flankierende Beratungsangebote, um die landwirtschaftlichen Betriebe mit naturschutzfachlicher Expertise zu unterstützen und die Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen.

Die Diskussionen zu **Thema 5 (Nachhaltigkeitsorientierte Innovationen – wie kann die GAP dies besser fördern?)** ergaben folgende Ergebnisse: Erstens sei es notwendig, dass die Förderung von Innovationen im Instrumentenportfolio der GAP ein höheres Gewicht erhalten müsse, was letztlich durch eine höhere Budgetzuweisung für das Instrument EIP-Agri zu realisieren sei. Die im Projekt vorgeschlagene stärkere Nutzung von EIP-Agri für Umwelt- und Klimaziele wurde von der Diskussionsgruppe begrüßt, weil solche Projekte durch ihre Praxisnähe hohe Problemlösungspotenziale zeigten. Allerdings wurde auch auf Schwächen des Instruments verwiesen, z.B. die hohen Anforderungen bei der Antragstellung und der Administration. Deshalb wurden in der Diskussionsgruppe frühe Hilfestellungen und flankierende Beratungsangebote als entscheidende Erfolgsvoraussetzungen identifiziert, die durch Förderungen unterstützt werden müssten, z.B. in Form von „Innovationsdienstleistern“ für Landwirtinnen und Landwirte. Außerdem dürften die Projekte ihren experimentellen Charakter nicht verlieren, d.h. Innovationen

müssten auch scheitern dürfen. Das erfordere z.T. mutigere Verwaltungen, etwa in den Bewilligungs- und Vergabeverfahren.

In den Diskussionen zu **Thema 6 (Wie kann die GAP dazu beitragen, Märkte für Umweltleistungen und -güter zu etablieren?)** wurde der Vorschlag, die Äquivalenzregelung im Rahmen der Eco-Schemes zu nutzen, als geeigneter Ansatz gesehen, um schrittweise Märkte für Umweltgüter und -leistungen zu etablieren. Die Gruppe entwickelte die Idee noch weiter und empfahl eine umfassende Nachhaltigkeitsbewertung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Diese könne bei entsprechender Kennzeichnung und Kommunikation dazu dienen, eine erhöhte Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten zu aktivieren. Dies mache weitere Investitionen notwendig, um die Märkte zu entwickeln.

10.2 Online-Konsultation zu den Politikvorschlägen

Nach Ende der Fachtagung wurde für die Teilnehmenden im Zeitraum vom 15.09.2020 bis zum 25.09.2020 ein Onlinefragebogen freigeschaltet, dessen Bearbeitung etwa 20 Minuten in Anspruch nehmen sollte. Im Rahmen dieser Online-Konsultation hatten die Befragten die Möglichkeit, sowohl einzelne Aspekte des vom Projektteam vorgeschlagenen Policy-Designs der GAP-Instrumente als auch die Politikvorschläge insgesamt zu bewerten.

10.2.1 Methodische Vorgehensweise bei der Online-Konsultation

Der Zugangslink für den Onlinefragebogen wurde den 66 Teilnehmenden am Tag nach der Veranstaltung zugesandt. Um sicherzustellen, dass nur Personen den Fragebogen ausfüllen, die sich mit den Politikvorschlägen schon im Rahmen der Fachtagung auseinandergesetzt hatten, und um Verzerrungen in den Ergebnissen zu vermeiden, wurde in der E-Mail darum gebeten, den Zugangslink nicht an Dritte weiterzugeben. Diese Vorgehensweise lässt erwarten, dass vorwiegend Personen an der Befragung teilnahmen, die angesichts ihrer Teilnahme an der Veranstaltung ein gewisses Maß an Aufgeschlossenheit für die Auseinandersetzung mit umweltorientierten GAP-Vorschlägen mitbringen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen. Der Onlinefragebogen umfasste insgesamt 57 Items. Der überwiegende Teil der Items waren Abfragen zur Bewertung von Statements oder dem Grad der Zustimmung zu Statements. Hinzu kamen zwei Fragen ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten (offene Fragen). Der Onlinefragebogen gliederte sich – neben einer Willkommens- und Abschlussseite – in vier Module. In Modul A wurde der Grad der Zustimmung zu drei Grundannahmen der Politikvorschläge hinsichtlich des Transformationsbedarfs der GAP erhoben. Modul B fragte die Bewertung der zentralen Aspekte des vorgeschlagenen Policy-Designs sowohl für die Förderperiode ab 2023 als auch für die Förderperiode ab 2028 ab. In Modul C wurden die Reaktionen auf die Politikvorschläge insgesamt erhoben. In Modul D wurden Informationen zu den Befragten erhoben (Zuordnung zu Akteursgruppe, Geschlecht, Dauer der Beschäftigung mit Agrarpolitik). Außerdem wurde hier die Möglichkeit gegeben, in zwei Freitexten die Politikvorschläge oder das Projekt insgesamt zu kommentieren.

Die im Onlinefragebogen erfassten Antworten wurden in eine Auswertungsmatrix übertragen, die sowohl die numerischen Codes (Grad der Zustimmung zu Statements, geschlossene Fragen) als auch die schriftlichen Aussagen (offene Fragen) enthält. Die Auswertung der insgesamt 59 Datenreihen erfolgte mittels Verfahren der deskriptiven Statistik (Häufigkeits- und Kreuztabellen), wobei die Ergebnisse jeweils nach Gruppenzugehörigkeit der Befragten aufgeschlüsselt wurden. Die Ergebnisse wurden tabellarisch aufbereitet und als gestapelte Balkendiagramme visualisiert.

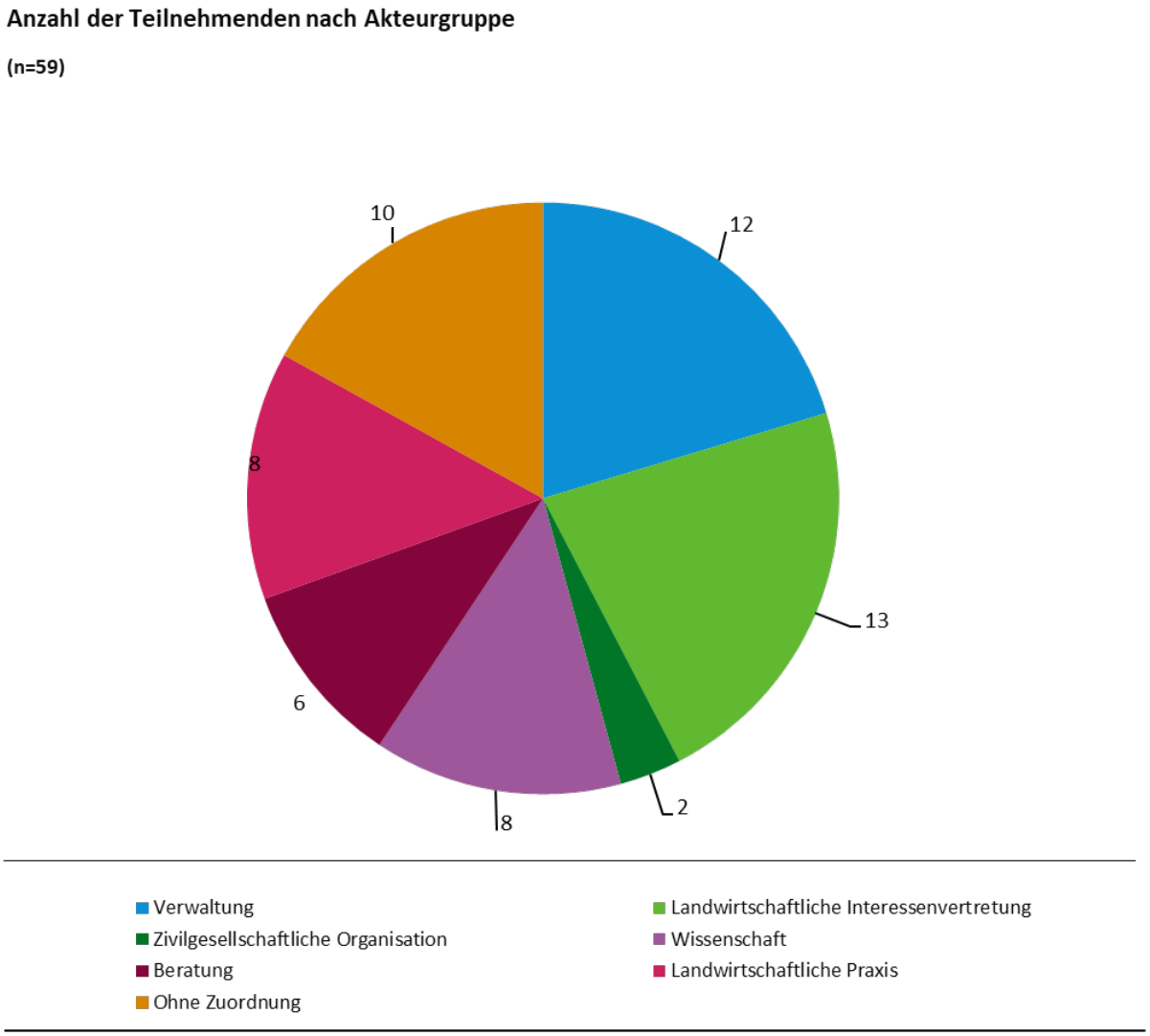
10.2.2 Ergebnisse der Online-Konsultation

Insgesamt füllten 59 Personen den Onlinefragebogen aus. Im Folgenden wird zunächst die Stichprobe beschrieben. Anschließend erfolgt entlang der Gliederung des Fragebogens die Darstellung ausgewählter Befragungsergebnisse, welche die Reaktionen auf den Transformationsbedarf der GAP, die Bewertung des Policy-Designs einzelner Instrumente und die Reaktionen auf die Politikvorschläge insgesamt enthalten. Die hier als Balkendiagramme visualisierte Darstellung umfasst nur die Ergebnisse, die auch im Rahmen der zweiten Veranstaltung präsentiert wurden.

10.2.2.1 Beschreibung der Stichprobe

In Abbildung 79 ist die Zuordnung der Befragten zu den Akteursgruppen dargestellt. Die befragten Personen verteilen sich – mit Ausnahme der zivilgesellschaftlichen Organisation und der Beratung – hinreichend gleichmäßig auf die verschiedenen Gruppen.

Abbildung 79: Teilnehmende an der Onlinekonsultation



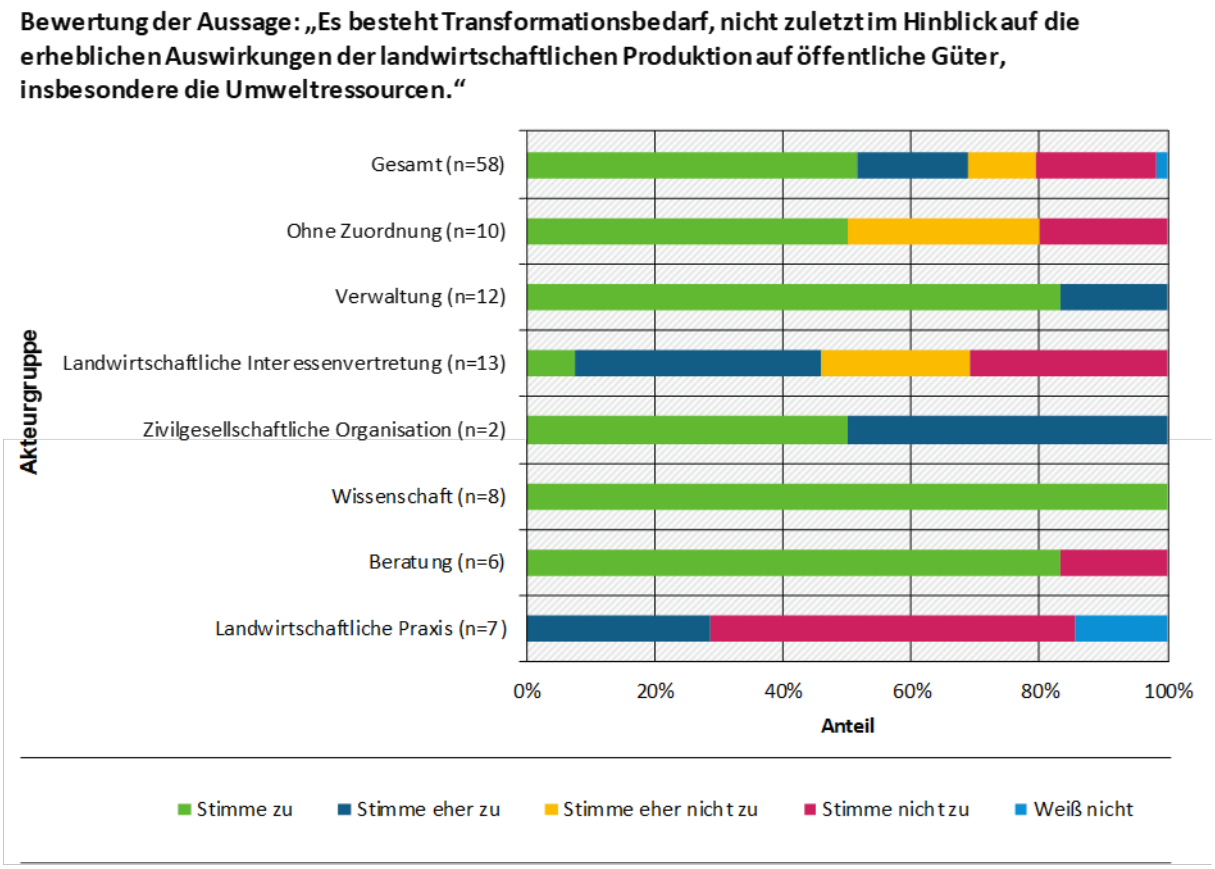
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Mit 59 Personen nahmen mehr als 89 % der Teilnehmenden der Fachtagung an der Online-Konsultation teil.[94] Knapp die Hälfte der befragten Personen (n=29) gab an, männlichen Geschlechts zu sein, weniger als ein Drittel identifizierte sich als weiblich (n=16), ein Fünftel (n=13) machte keine Angabe zum Geschlecht und eine Person ordnete sich als divers ein. Im Durchschnitt gaben die Befragten an, sich seit 18 Jahre mit Agrarpolitik beschäftigt zu haben, ein knappes Drittel schon seit mehr als zwanzig Jahren.[95]

10.2.2.2 Beurteilung des Transformationsbedarf der GAP

In ersten Teil wurden die Befragten gebeten, den Grad der Zustimmung zu Aussagen anzugeben, die sich auf den Transformationsbedarf der GAP beziehen. Abbildung 80 zeigt die Bewertungen der Aussage: „Es besteht Transformationsbedarf, nicht zuletzt im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf öffentliche Güter, insbesondere die Umweltressourcen". Die Aussage erfuhr insgesamt viel Zustimmung, allerdings nicht von allen Gruppen. Insbesondere die Gruppen der landwirtschaftlichen Praxis und ihrer Interessenvertretungen stimmten dieser Aussage mehrheitlich nicht oder eher nicht zu.

Abbildung 80: Reaktion auf Transformationsbedarf der GAP



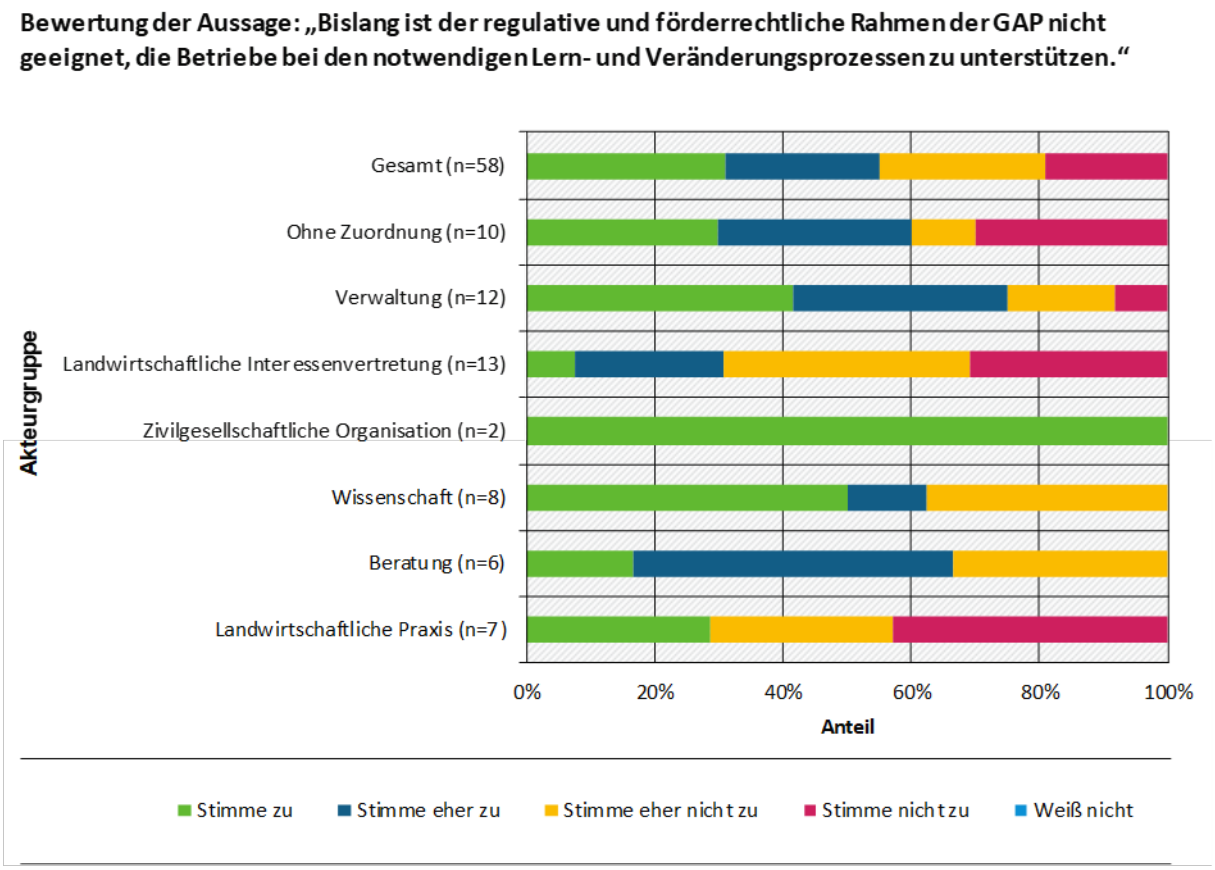
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

[94] Insgesamt ordneten sich bei der Teilnahme an der Online-Konsultation (n=8) im Vergleich zur Abschlussveranstaltung (n=2) mehr Personen der Gruppe „Landwirtschaftliche Praxis" zu. Mögliche Erklärungen sind hierfür sind abweichende Eigenzuordnung von Personen aus landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, die häufig auch selbst in der Landwirtschaft tätig sind, oder die Weitergabe des Links zum Fragebogen.

[95] Die Verteilung der angegebenen Beschäftigungsdauer mit der Agrarpolitik: 0 bis 3 Jahre:4 %; 4 bis 7 Jahre: 13 %; 8 bis 14 Jahre: 19 %; 15 bis 20 Jahre: 14 %; mehr als 20 Jahre: 30 %; keine Angabe: 20 %.

Wie Abbildung 81 zeigt, fiel die Bewertung der Aussage: „Bislang ist der regulative und förderrechtliche Rahmen der GAP nicht geeignet, die Betriebe bei den notwendigen Lern- und Veränderungsprozessen zu unterstützen“, gemischt aus. Auch hier stimmten zwei Drittel der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung nicht oder eher nicht zu.

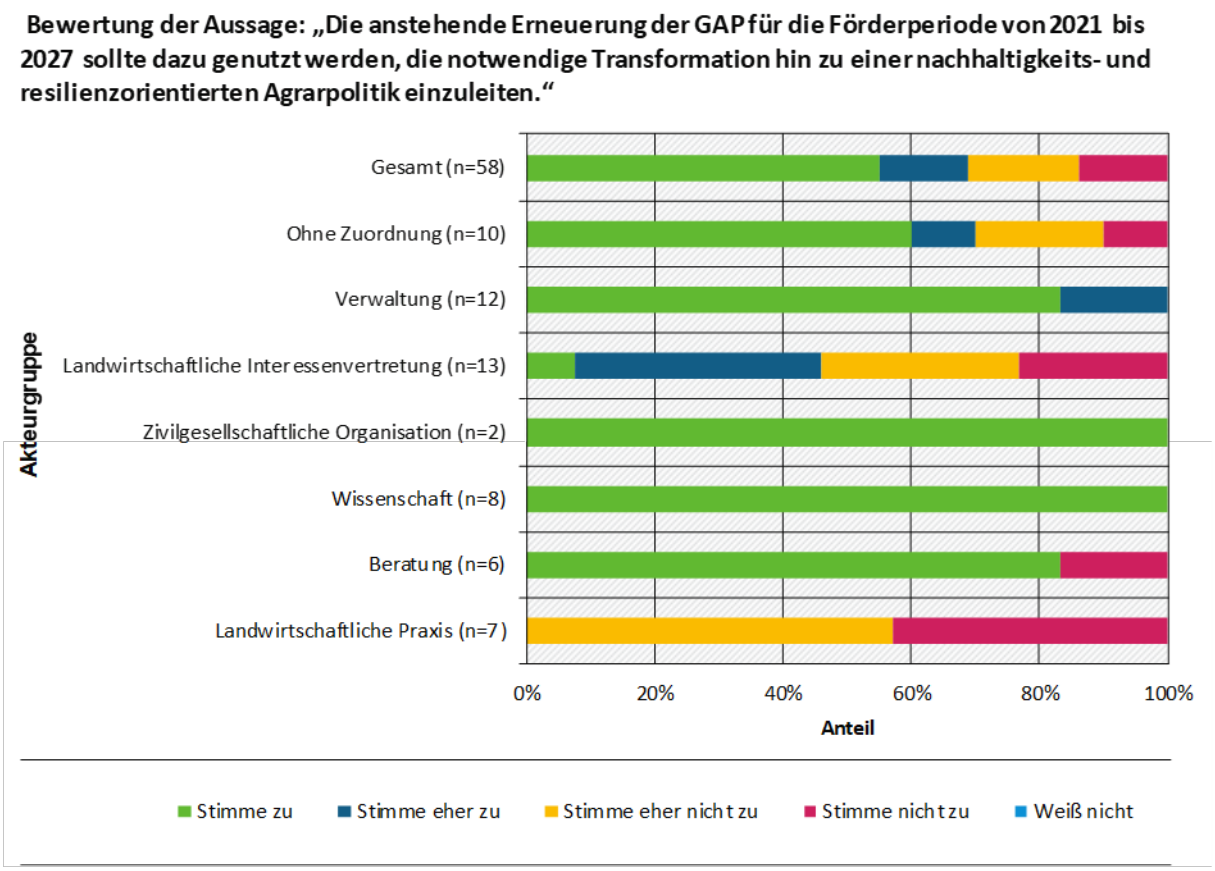
Abbildung 81: Beurteilung des regulativen und förderrechtlichen Rahmens



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Der Aussage: „Die anstehende Erneuerung der GAP für die Förderperiode von 2021 bis 2027 sollte dazu genutzt werden, die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigkeits- und resilienzorientierten Agrarpolitik einzuleiten“, stimmte die Gesamtheit der Befragten mehrheitlich zu (vgl. Abbildung 82). Allerdings zeigte sich hier die landwirtschaftliche Praxis durchgehend ablehnend, die Teilnehmenden aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen lehnten die Aussage mehrheitlich ab.

Abbildung 82: Reaktion auf Transformationseinleitung in anstehenden Förderperiode

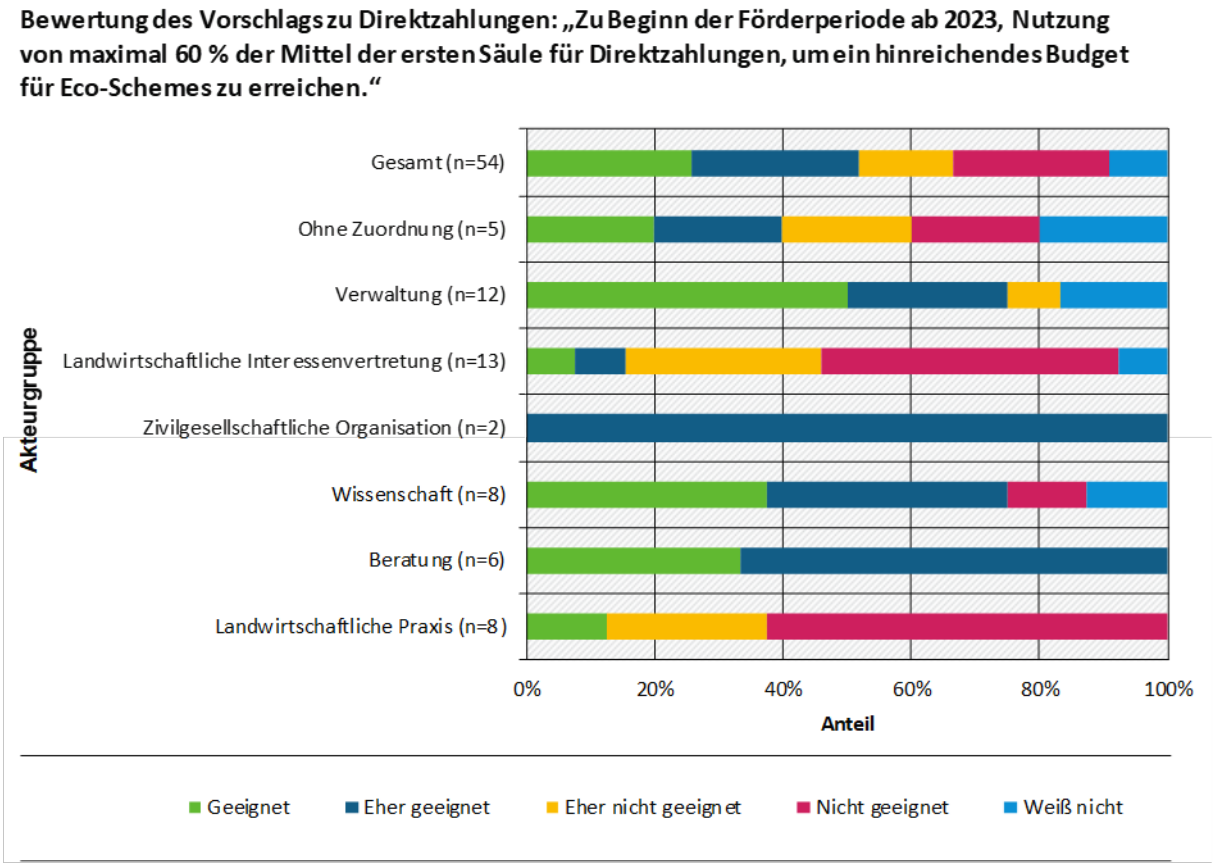


Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

10.2.2.3 Reaktionen auf die Ausgestaltung der Instrumente

Im zweiten Teil des Fragebogens wurden die Reaktionen auf die Vorschläge zur Ausgestaltung der einzelnen Politikinstrumente abgefragt. Abbildung 83 zeigt die Bewertung des Vorschlags: „Zu Beginn der Förderperiode, Nutzung von maximal 60 % der Mittel der ersten Säule für Direktzahlungen, um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen". Die Ergebnisse zeigen die erwartbare Kontroverse: Während die Mehrheit der Teilnehmenden aus der Wissenschaft, den zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Beratung und auch der Verwaltung diesen Vorschlag für geeignet oder eher geeignet hielten, stieß er seitens der landwirtschaftlichen Praxis und ihrer Interessenvertretung ganz überwiegend auf Ablehnung.

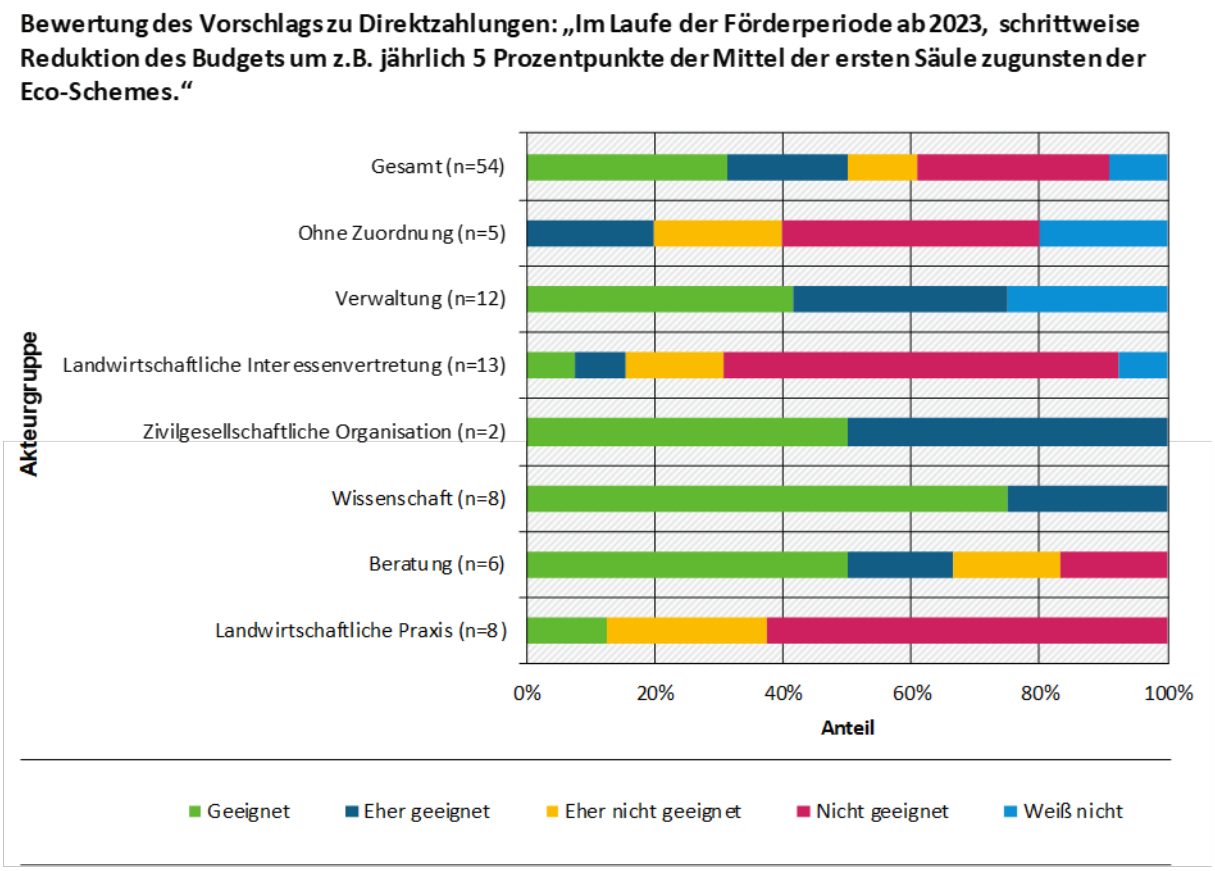
Abbildung 83: Reaktion auf Vorschlag zum Budget der Direktzahlungen



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 84 zeigt, erfuhr auch der Vorschlag: „Im Laufe der Förderperiode, schrittweise Reduktion des Budgets um z.B. jährlich 5 Prozentpunkte der Mittel der ersten Säule zugunsten der Eco-Schemes", eine ähnliche Bewertung. Während die Mehrheit der Teilnehmenden aus der Wissenschaft, den zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Beratung und auch der Verwaltung diesen Vorschlag für geeignet oder eher geeignet hielt, stieß er bei der landwirtschaftlichen Praxis und ihrer Interessenvertretung auf breite Ablehnung.

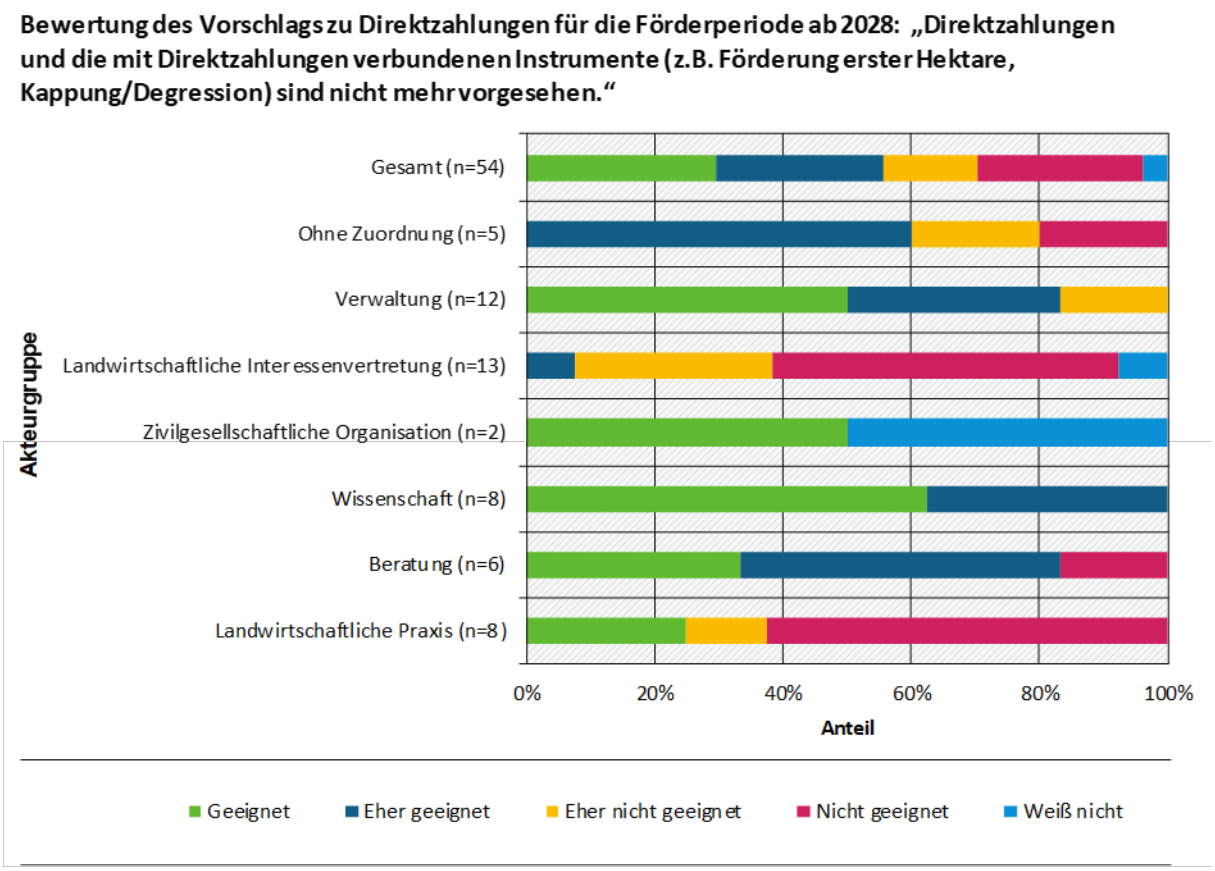
Abbildung 84: Reaktion auf Vorschlag zum schrittweisen Ausstieg aus den Direktzahlungen



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 85 zeigt die Reaktionen auf den Vorschlag für die Förderperiode ab 2028: „Direktzahlungen und die mit Direktzahlungen verbundenen Instrumente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) sind nicht mehr vorgesehen". Diesem Vorschlag stimmte insgesamt eine knappe Mehrheit aller Befragten zu, allerdings lehnten ihn mehr als drei Viertel der Personen aus der landwirtschaftlichen Praxis und nahezu 90 % der Befragten aus der Gruppe der landwirtschaftlichen Interessenvertretung ab.

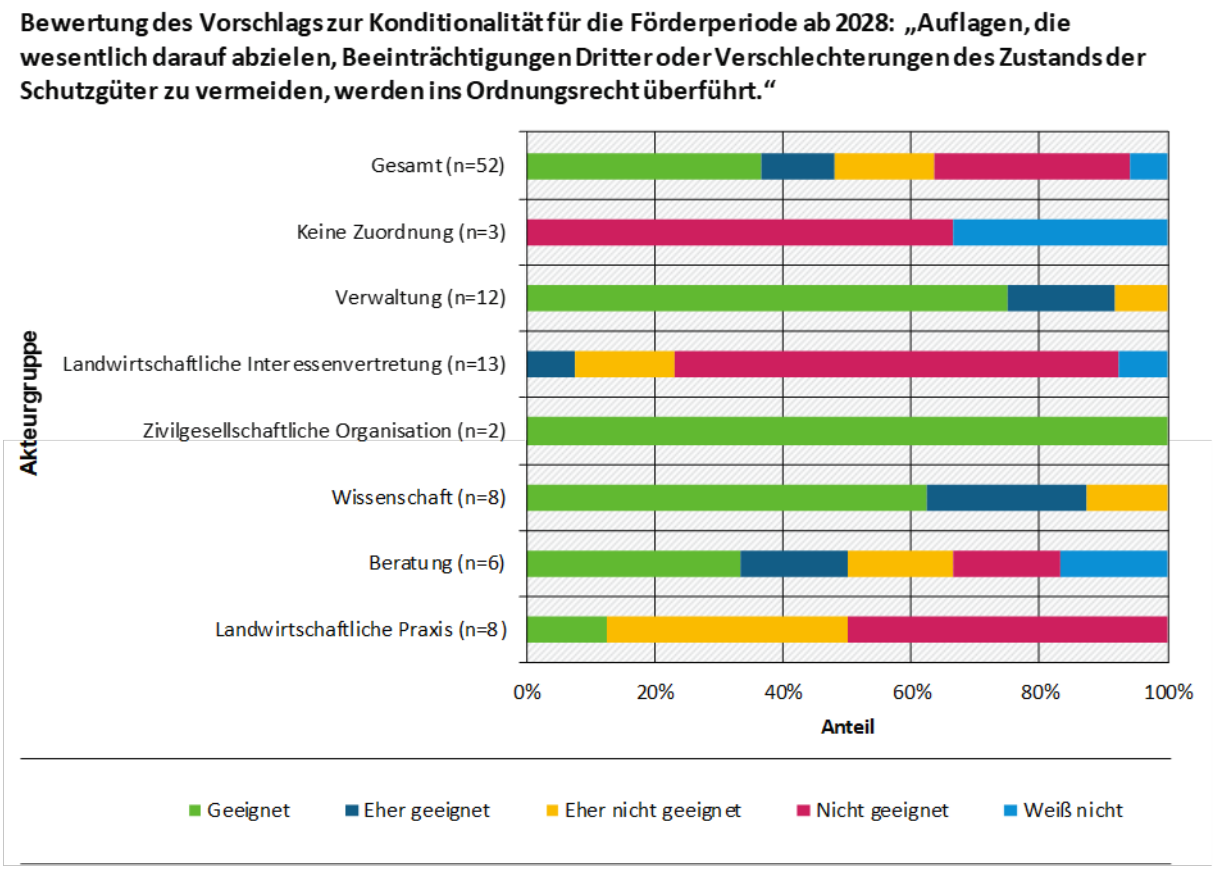
Abbildung 85: Reaktionen auf Vorschlag zum Abschaffen der Direktzahlungen ab 2028



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 86 zeigt die Reaktionen auf den Vorschlag zur Ausgestaltung der Konditionalität für die Förderperiode ab 2028: „Auflagen, die wesentlich darauf abzielen, Beeinträchtigungen Dritter oder Verschlechterungen des Zustands der Schutzgüter zu vermeiden, werden ins Ordnungsrecht überführt“. Der Vorschlag traf bei je knapp der Hälfte der Befragten auf Zustimmung bzw. Ablehnung. Es wurde von einer großen Mehrheit der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung als nicht oder eher nicht geeignet bewertet.

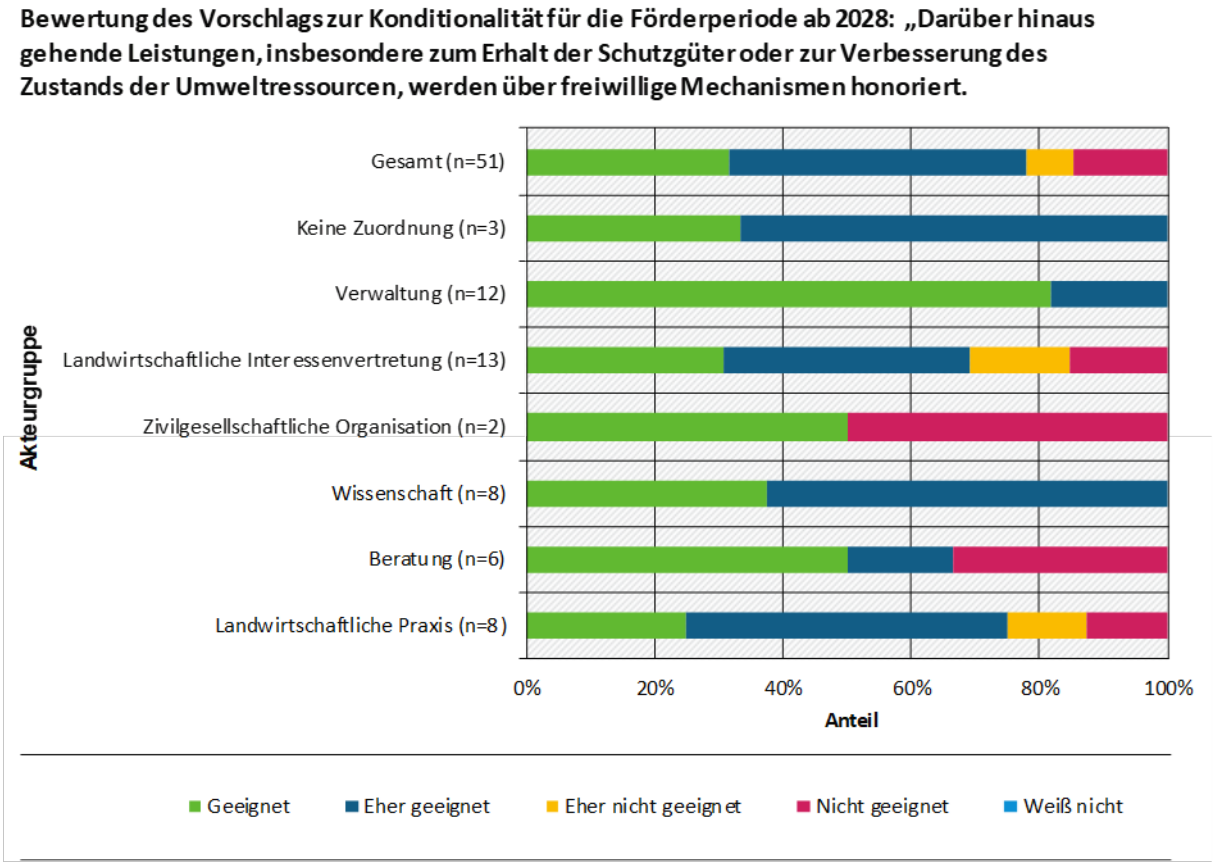
Abbildung 86: Reaktionen auf Vorschlag, GLÖZ ins Ordnungsrecht zu überführen



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 87 zeigt, erfuhr der Vorschlag zur Ersetzung der Konditionalität in der Förderperiode ab 2028: „Darüber hinaus gehende Leistungen, insbesondere zum Erhalt der Schutzgüter oder zur Verbesserung des Zustands der Umweltressourcen, werden über freiwillige Mechanismen honoriert“, ganz überwiegende Zustimmung in allen Gruppen.

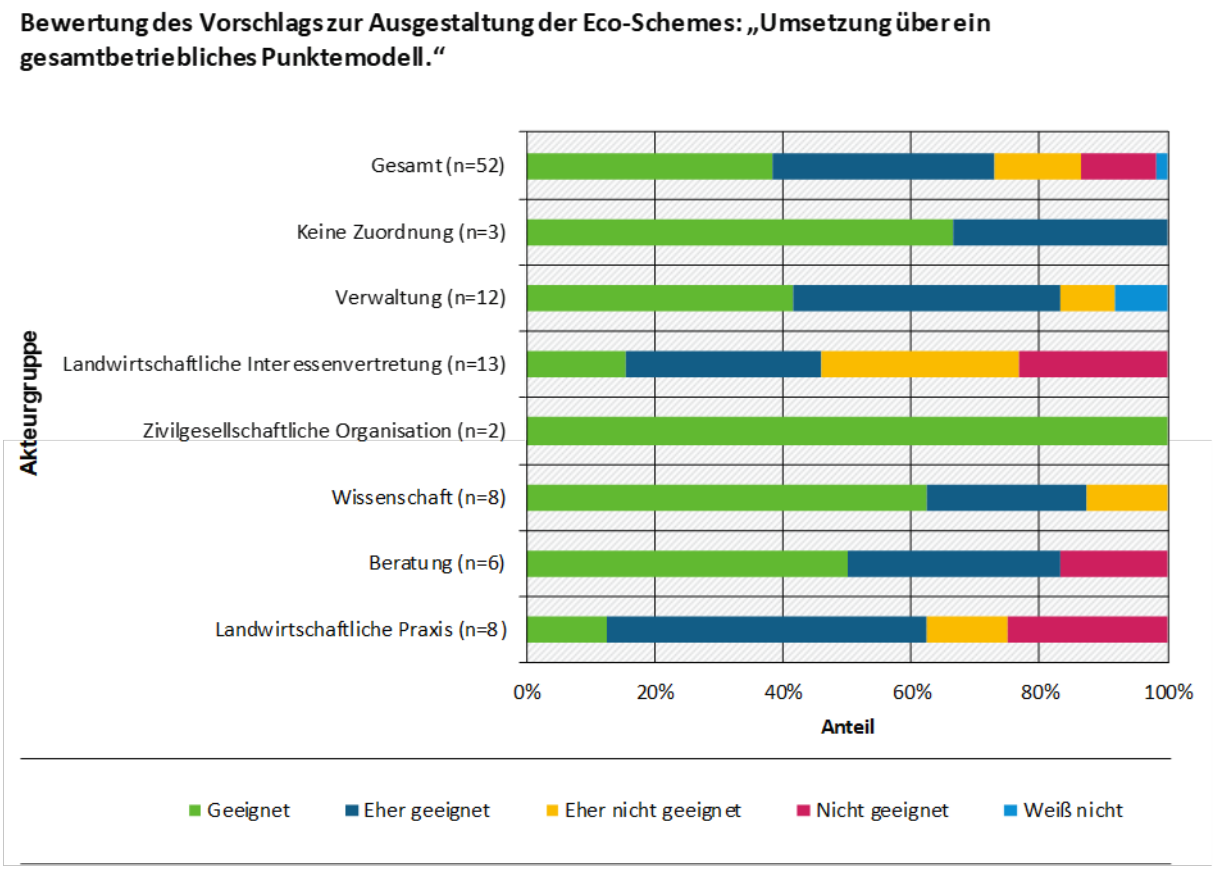
Abbildung 87: Reaktionen auf Vorschlag für die Konditionalität ab 2028



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 88 zeigt die Reaktionen auf den Vorschlag, die Eco-Schemes über ein gesamtbetriebliches Punktemodell umzusetzen. Diesen Vorschlag hält die Mehrheit aller Befragten für geeignet. Knapp 40 % der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis und mehr als die Hälfte der Teilnehmenden aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung halten den Vorschlag für nicht oder eher nicht geeignet.

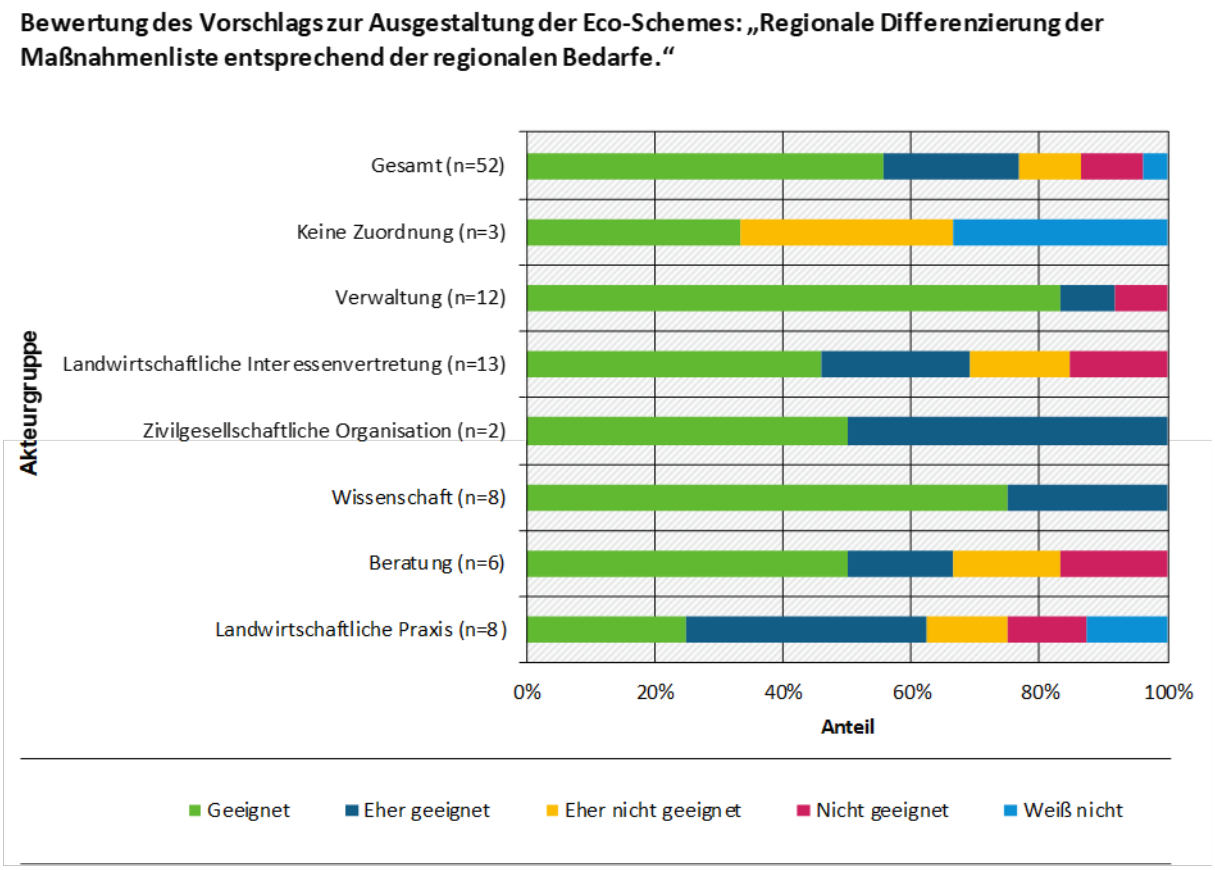
Abbildung 88: Reaktionen auf Vorschlag zur Ausgestaltung der Eco-Schemes als Punktemodell



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 89 zeigt, ergaben sich ähnliche Zustimmungsraten für den Vorschlag zur Ausgestaltung der Eco-Schemes: „Regionale Differenzierung der Maßnahmenliste entsprechend der regionalen Bedarfe". Der Vorschlag erfuhr mehrheitlich Zustimmung, mit einer Minderheit skeptischer Einschätzungen in der Gruppe ohne Zuordnung, der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung sowie der Beratung.

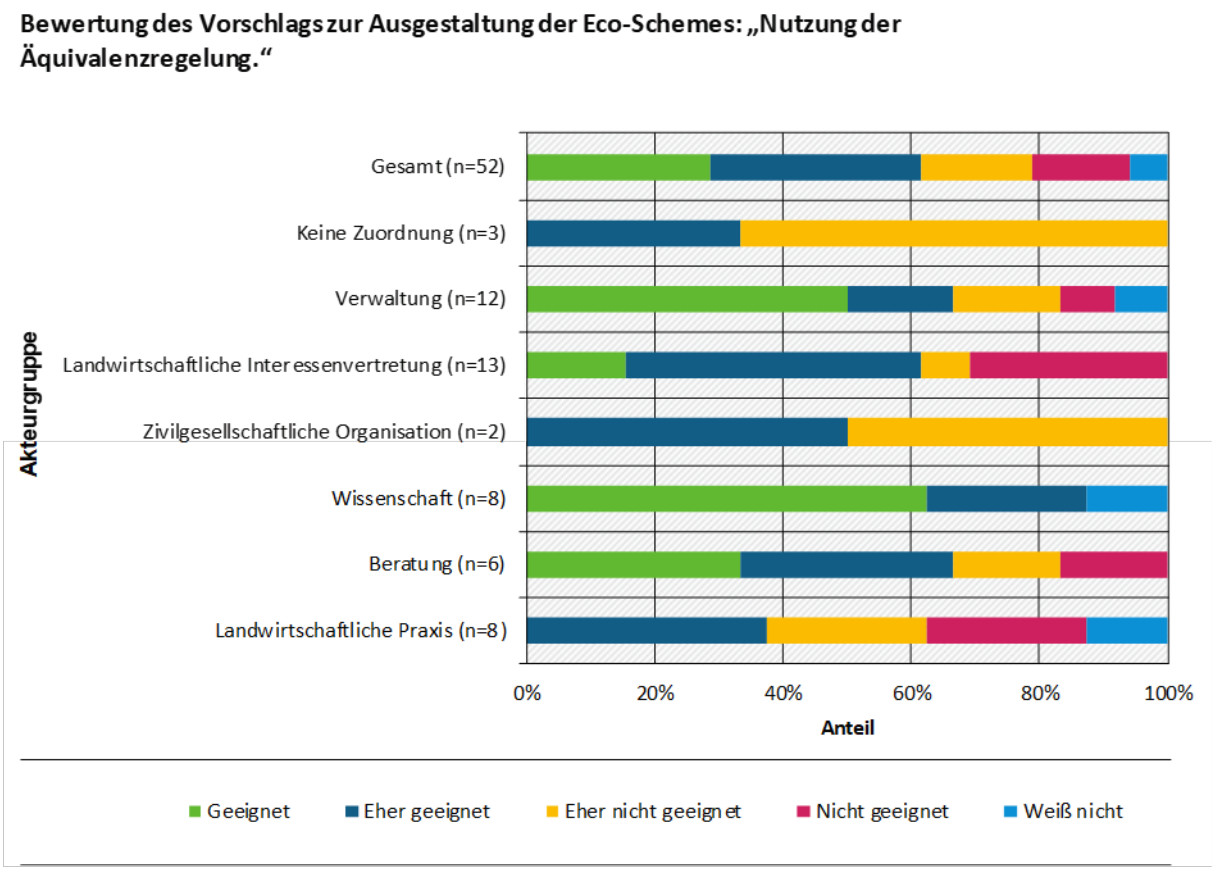
Abbildung 89: Reaktionen auf Vorschlag zur Ausgestaltung der Maßnahmenliste der Eco-Schemes



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 90 zeigt die Bewertungen zum Vorschlag, die Äquivalenzregelung für die Eco-Schemes zu nutzen, der insgesamt auf verhaltene Zustimmung bei der Gesamtheit der Befragten stieß. Die größte Skepsis rief er seitens der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung und bei Personen aus der Gruppe ohne Zuordnung hervor.

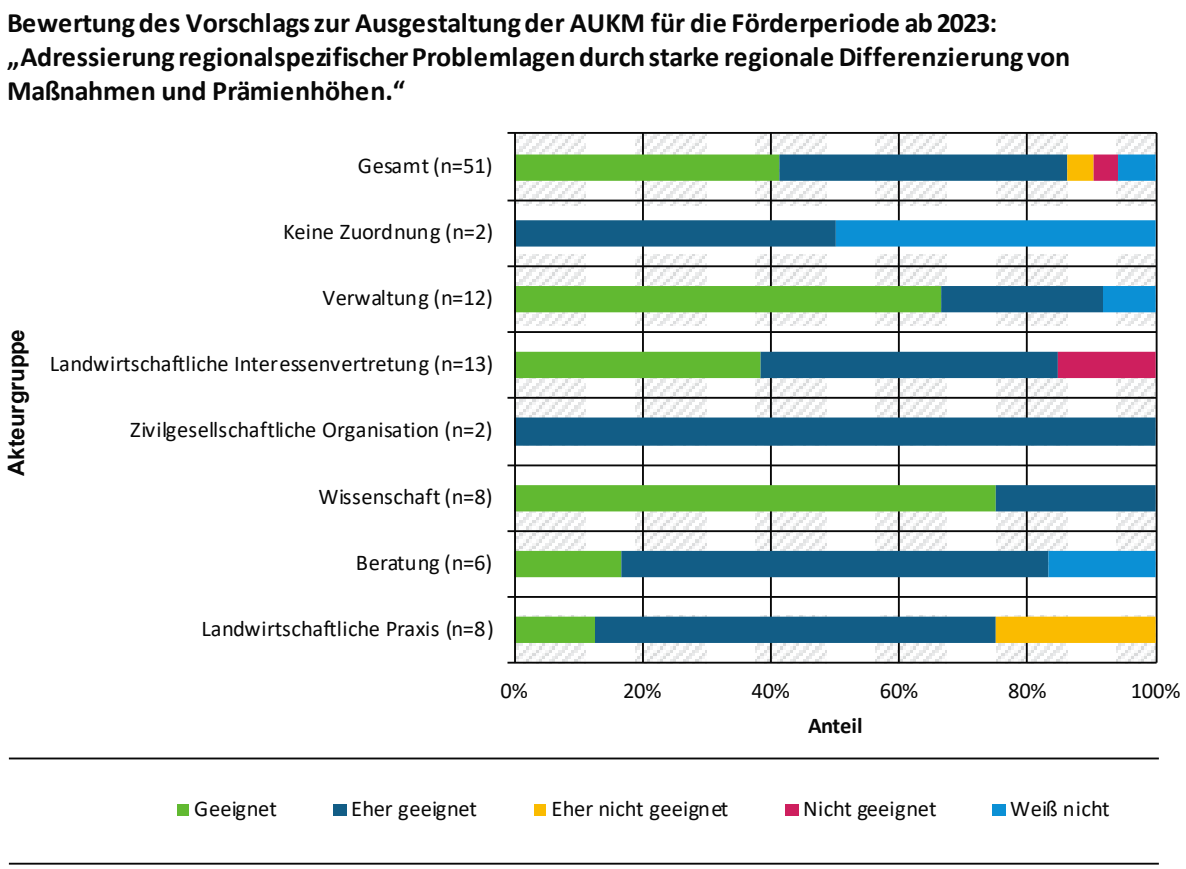
Abbildung 90: Reaktionen auf Vorschlag zur Äquivalenzregelung bei Eco-Schemes



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 91 zeigt, hielt eine große Mehrheit aller Befragten den Vorschlag zur Ausgestaltung der AUKM für die Förderperiode ab 2023: „Adressierung regionalspezifischer Problemlagen durch starke regionale Differenzierung von Maßnahmen und Prämienhöhen", für geeignet oder eher geeignet. Lediglich einige Personen aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung zeigten sich hier skeptisch.

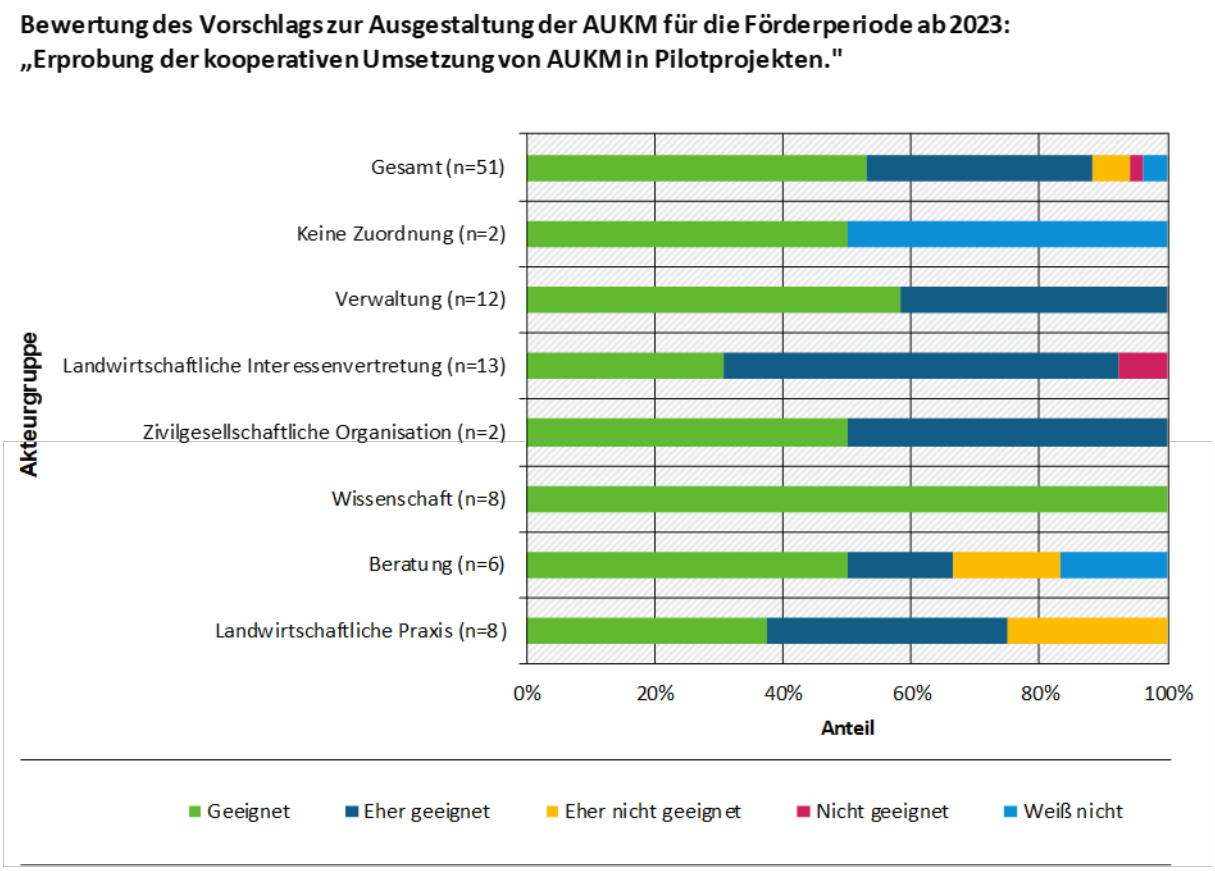
Abbildung 91: Reaktionen auf Vorschlag zur regionalen Differenzierung von AUKM



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 92 zeigt die Bewertung des Vorschlags, bei der Ausgestaltung der AUKM in der Förderperiode ab 2023 eine kooperative Umsetzung in Pilotprojekten zu erproben. Dieser Vorschlag wurde von einer großen Mehrheit der Befragten als geeignet oder eher geeignet bewertet. Einige wenige skeptische Reaktionen rief der Vorschlag bei Personen aus der Gruppe der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Interessenvertretung sowie der Beratung hervor.

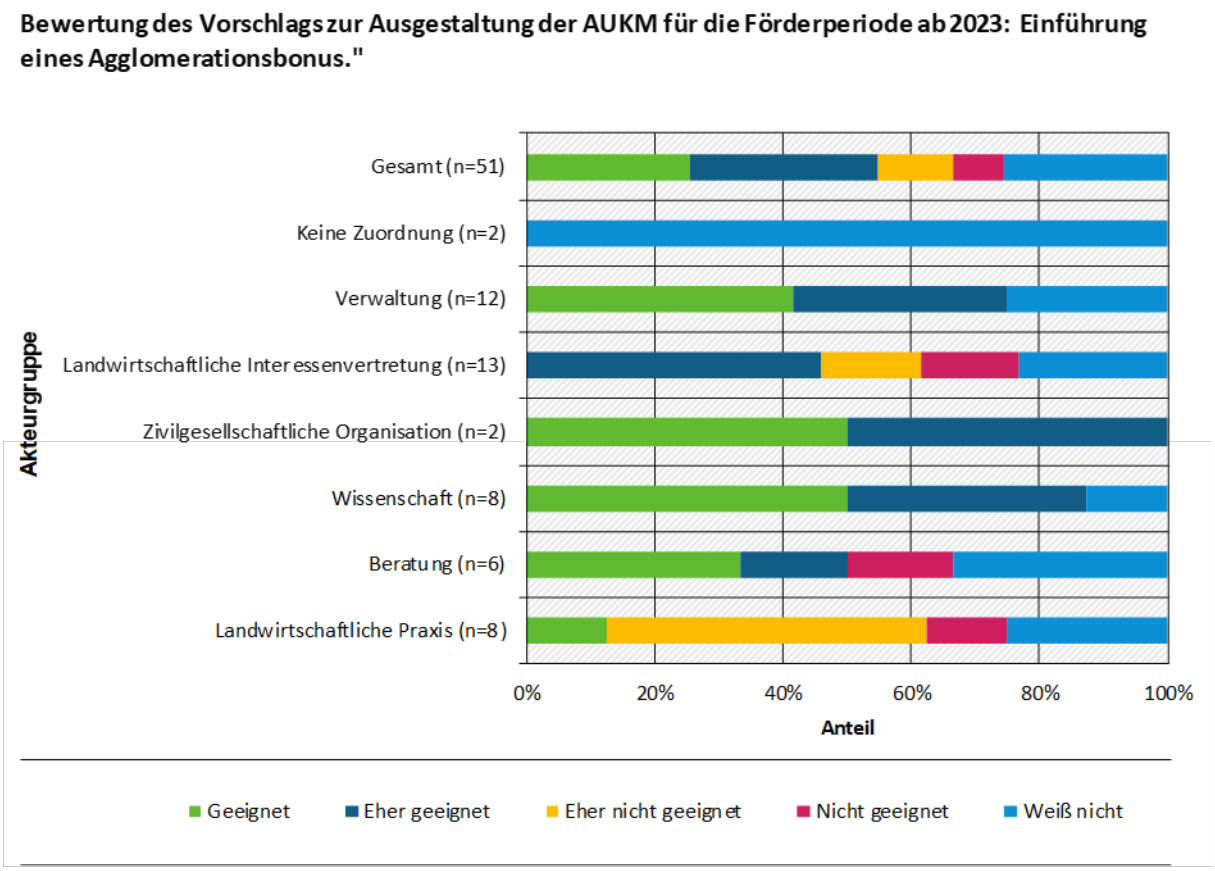
Abbildung 92: Reaktionen auf Vorschlag zur Erprobung von kooperativen AUKM



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Der Vorschlag, schon in der Förderperiode ab 2023 für die Umsetzung von AUKM einen Agglomerationsbonus einzuführen, wurde verhalten bewertet (vgl. Abbildung 93). Auch wenn die Mehrheit der Befragten den Vorschlag als geeignet oder eher geeignet einstufte, traf er insbesondere bei den Teilnehmenden aus der landwirtschaftlichen Praxis auf Skepsis.

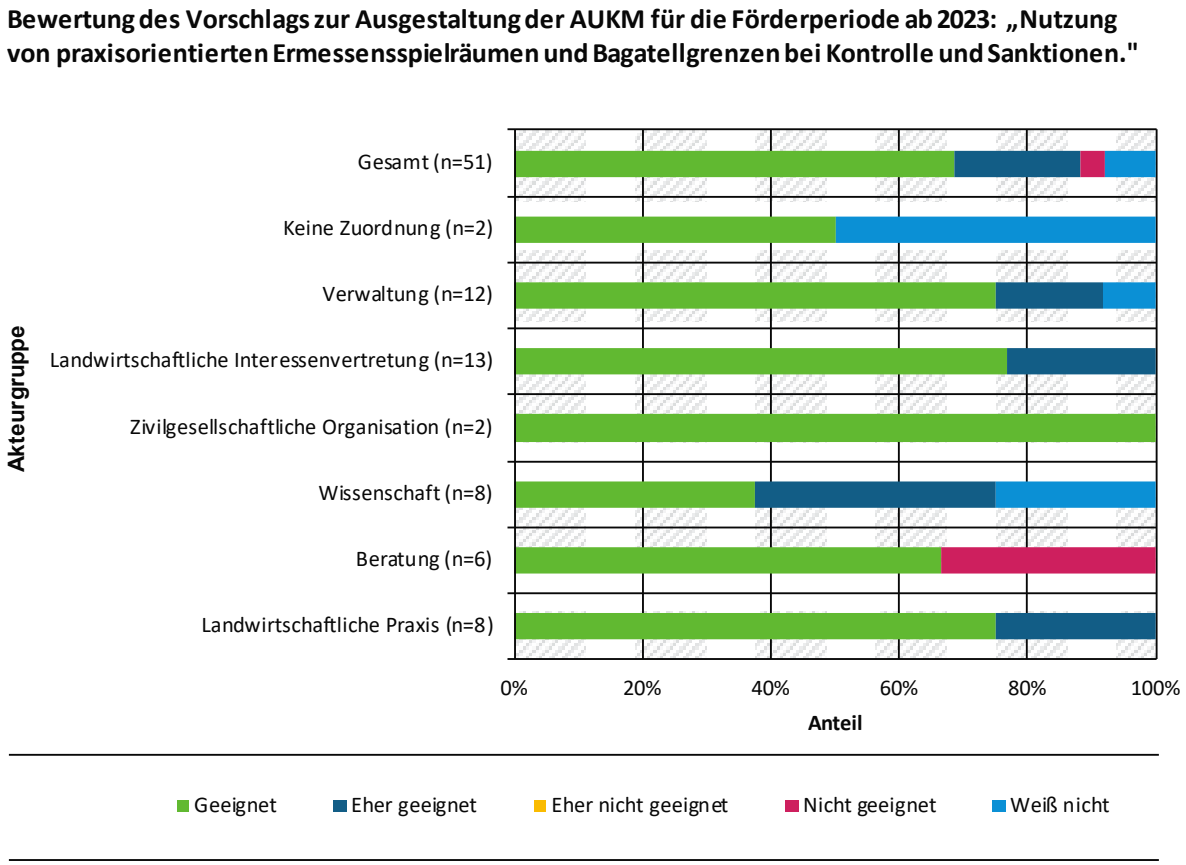
Abbildung 93: Reaktionen auf Agglomerationsbonus



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 94 zeigt, stieß der Vorschlag, praxisorientierte Ermessensspielräumen und Bagatellgrenzen für Kontrollen und Sanktionen bei AUKM ab der Förderperiode ab 2023 zu nutzen, mit Ausnahme von zwei Personen aus der Beratung auf eine breite Zustimmung.

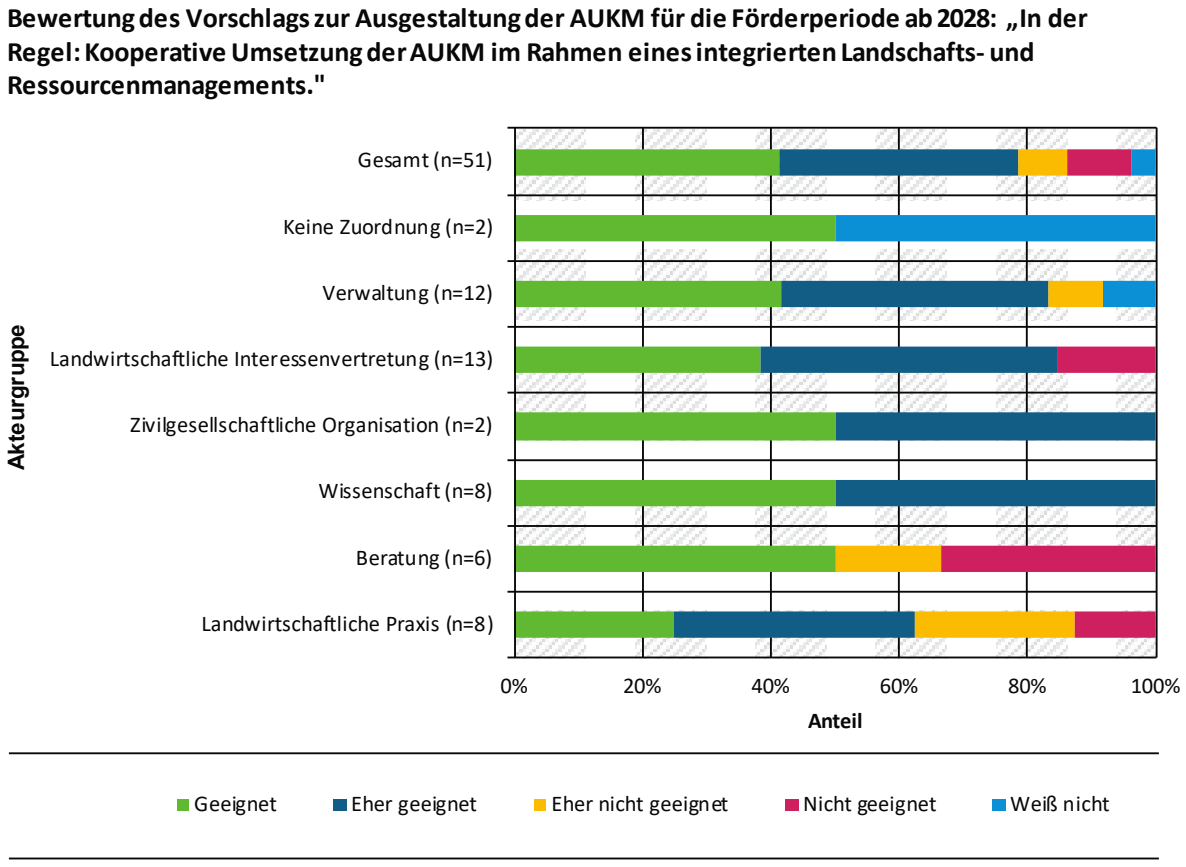
Abbildung 94: Reaktionen auf praxisorientierte Ermessensspielräume



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 95**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt die Bewertungen des Vorschlags, AUKM ab 2028 im Rahmen eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements in der Regel kooperativ umzusetzen. Der Vorschlag wurde von einer großen Mehrheit aller Befragten als eher geeignet oder geeignet erachtet. Skeptische Bewertungen kamen insbesondere von Personen aus der Beratung und der landwirtschaftlichen Praxis.

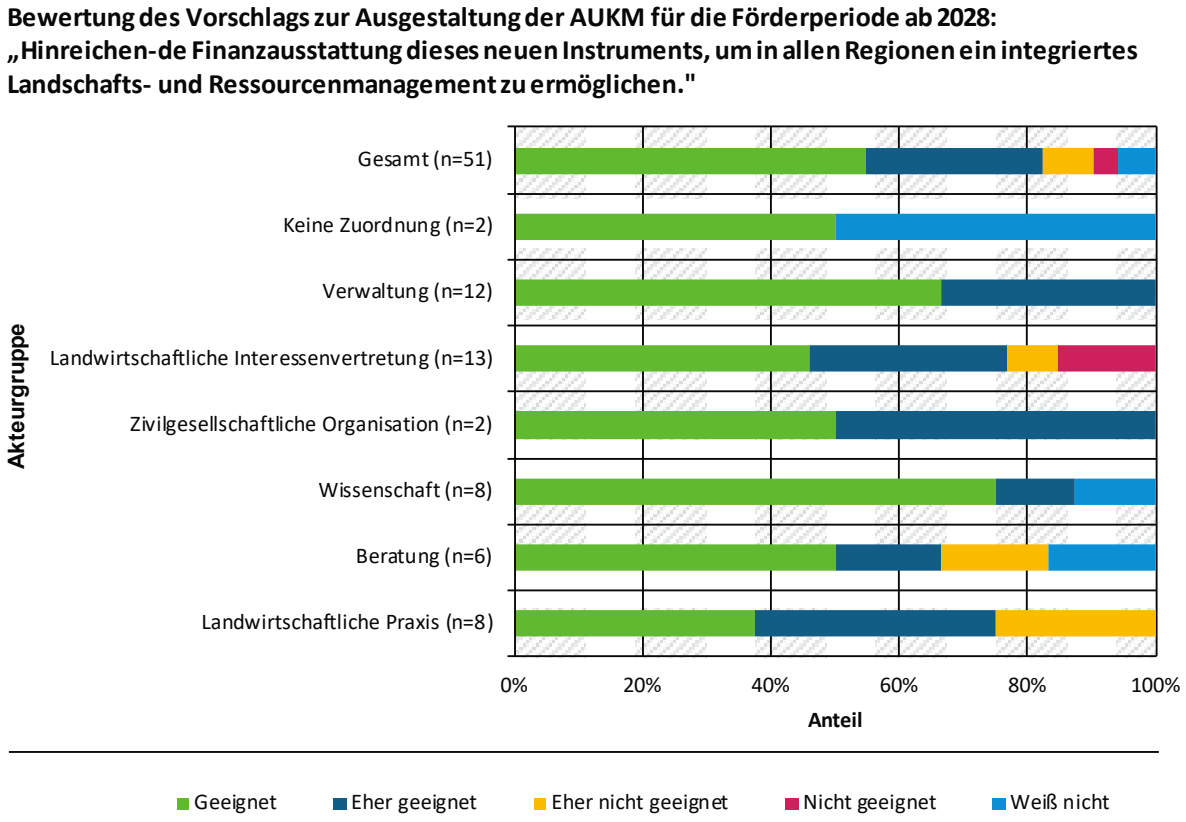
Abbildung 95: Reaktionen auf Vorschlag eines integrierten Landschafts- und Ressourcenmanagements



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 96 zeigt, bewerteten mehr als 80 % aller Befragten ein höheres Budget für ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement als einen geeigneten oder eher geeigneten Vorschlag. Als „nicht geeignet“ wurde der Vorschlag nur von zwei Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung angesehen.

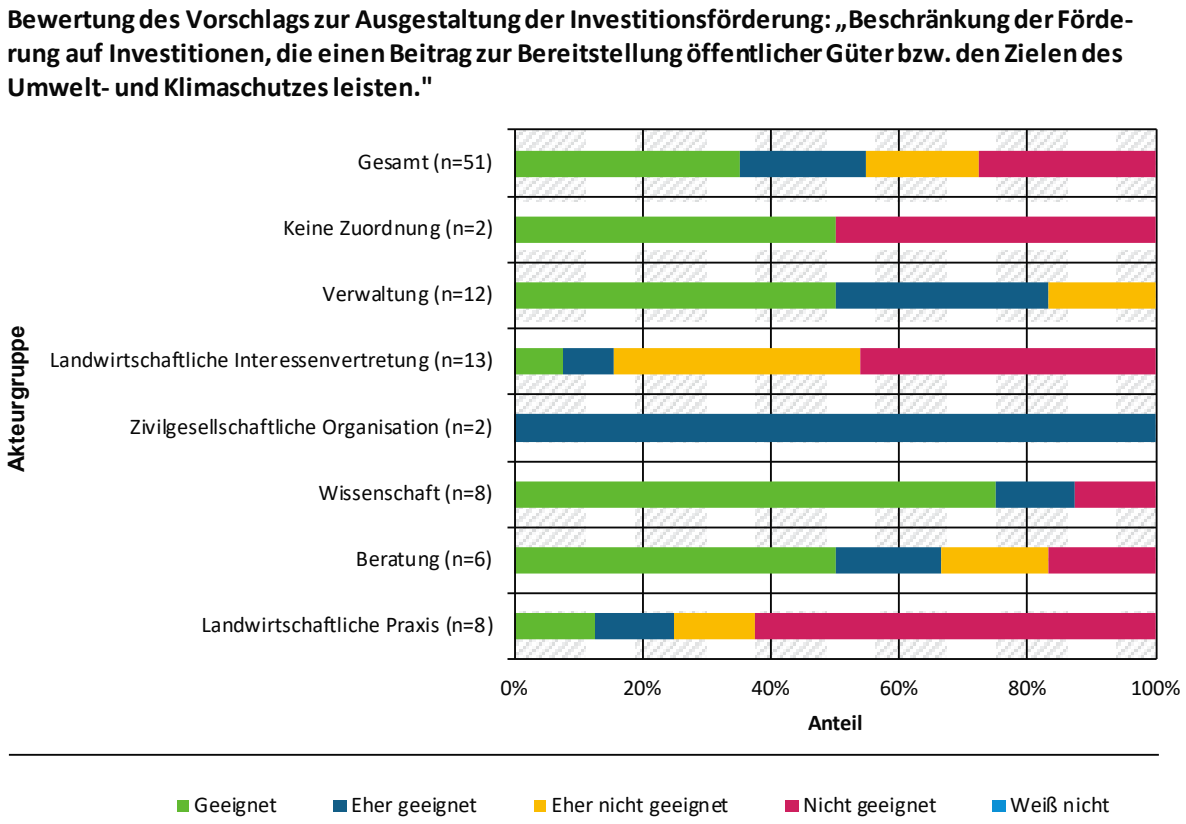
Abbildung 96: Reaktionen auf Vorschlag zum Budget des integrierten landschafts- und Ressourcenmanagements



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 97 zeigt die Bewertung des Vorschlags die Investitionsförderung auf solche Investitionen zu beschränken, „die einen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes leisten". Dieser Vorschlag wurde von den Teilnehmenden aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung ganz überwiegend abgelehnt. In allen anderen Gruppen wurde der Vorschlag mehrheitlich positiv bewertet.

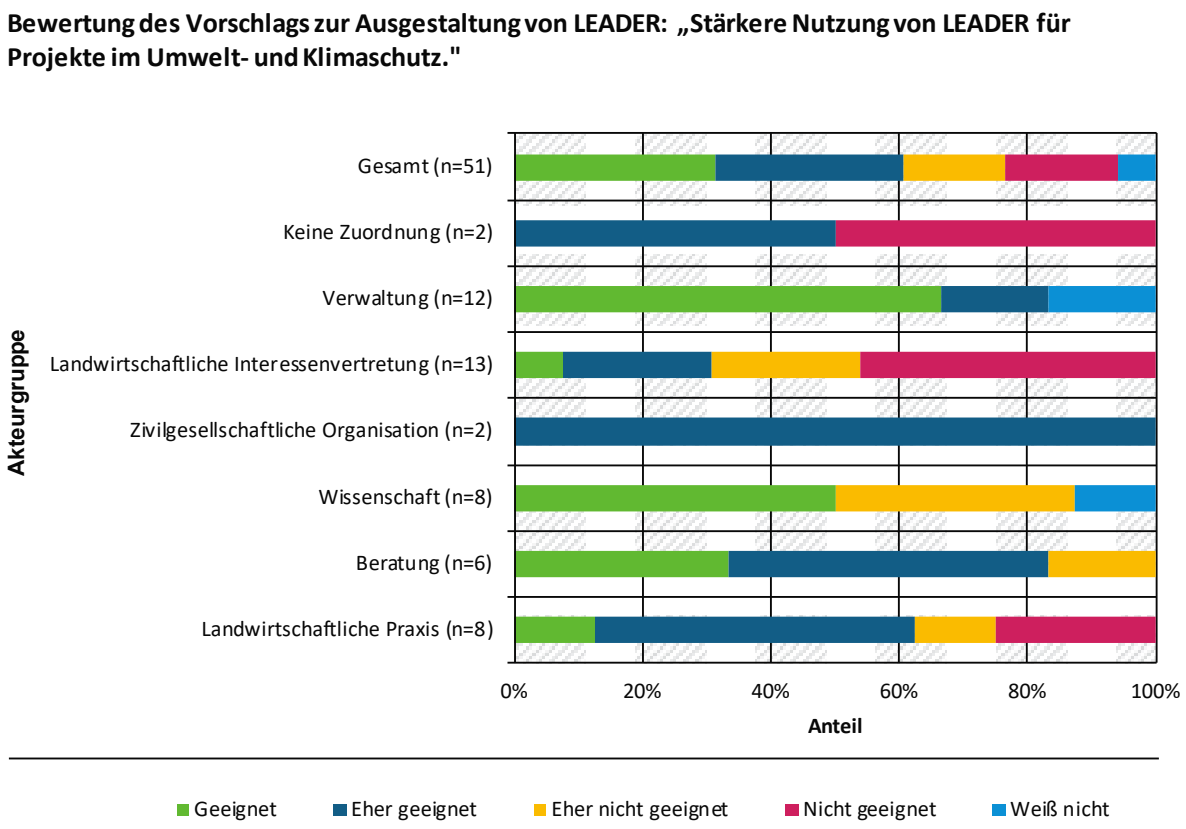
Abbildung 97: Reaktionen auf Vorschlag zur Investitionsförderung



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 98 zeigt, wurde der Vorschlag, kooperative und partizipative Instrumente wie LEADER verstärkt für Projekte im Umwelt- und Klimaschutz zu nutzen, von einer Mehrheit aller Befragten als eher geeignet oder geeignet bewertet. Nur die Teilnehmenden aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung lehnten den Vorschlag mehrheitlich ab, während mehr als 60% der Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis zustimmend reagierten.

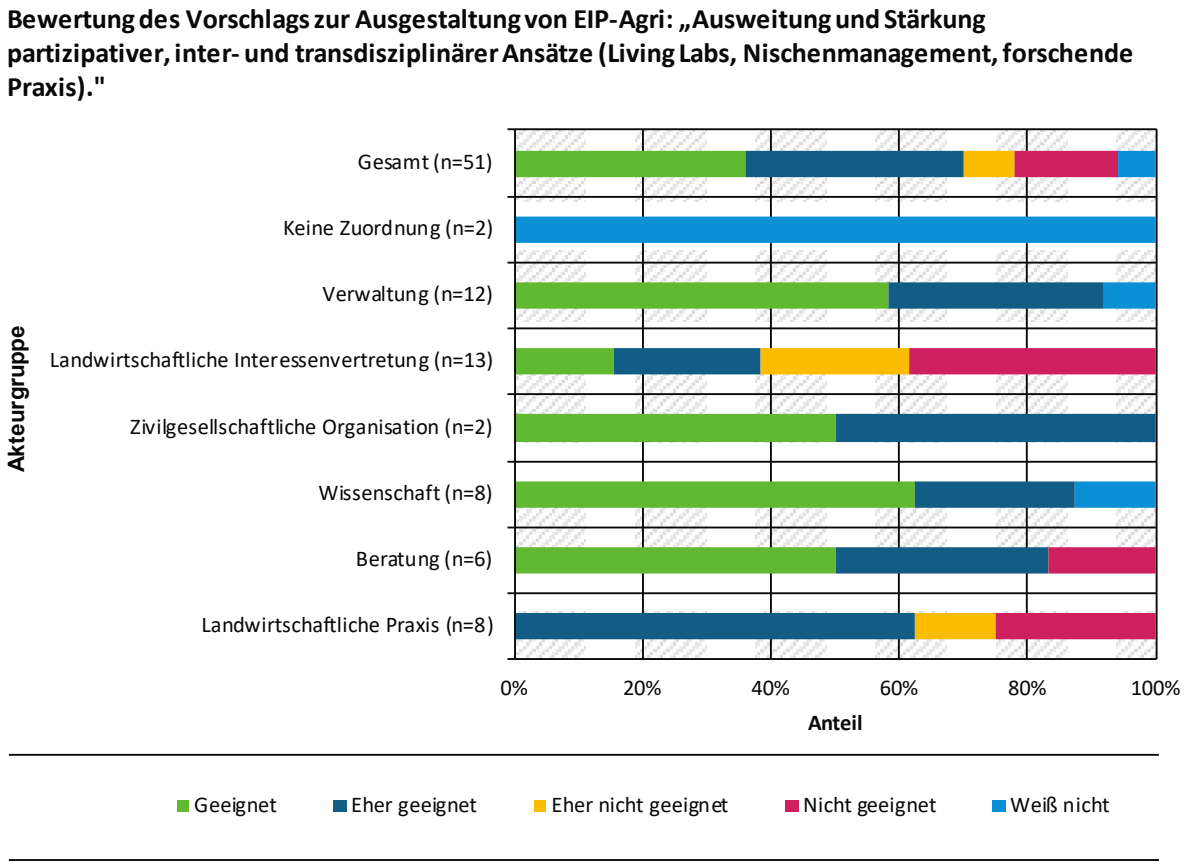
Abbildung 98: Reaktionen auf Vorschlag zu LEADER



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 99 zeigt die Bewertung des Vorschlags, im Rahmen der EIP-Agri „partizipative, inter- und transdisziplinärer Ansätze (Living Labs, Nischenmanagement, forschende Praxis)" auszuweiten und zu stärken. Diesen Vorschlag hielt die Mehrheit aller Befragten für geeignet oder eher geeignet, wobei sich gut 60 % der Befragten aus der Gruppe der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen sowie drei der acht Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis skeptisch zeigten.

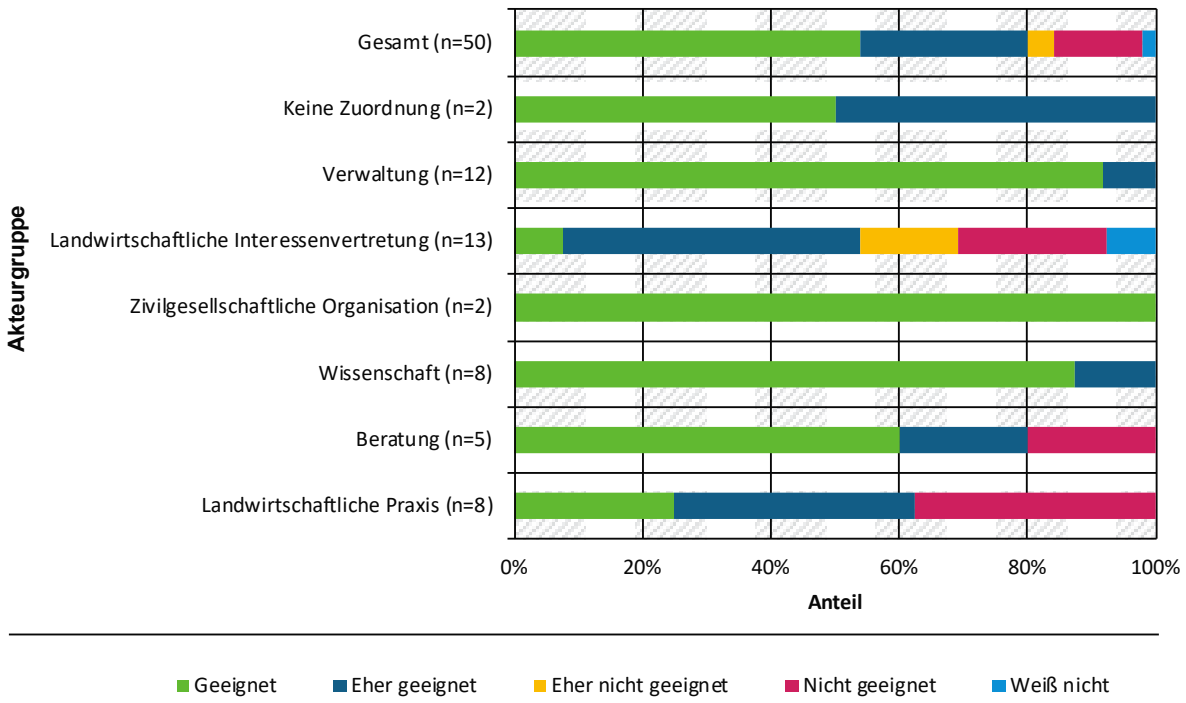
Abbildung 99: Reaktionen auf Vorschlag zu EIP-Agri



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Von 80 % der Befragten als geeignet oder eher geeignet eingestuft wurde der Vorschlag, die naturschutzfachlichen Beratungsinfrastruktur auszubauen, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktionssysteme zu integrieren (vgl. Abbildung 100). Ablehnend zeigten sich wiederum ca. 40 % der Personen aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung sowie drei von acht befragten Landwirtinnen und Landwirten.

Abbildung 100: Reaktionen auf Vorschlag zur Beratungsinfrastruktur



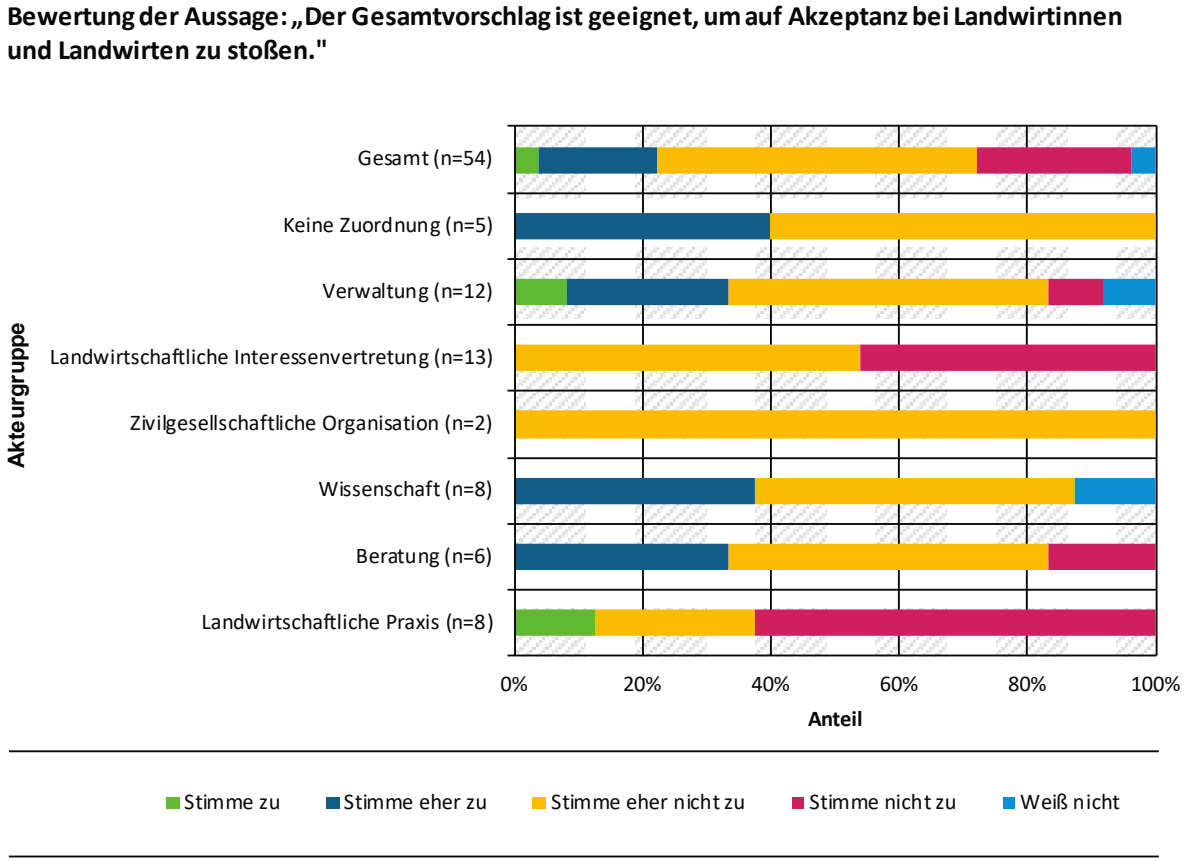
Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

10.2.2.4 Reaktionen auf die Politikvorschläge insgesamt

Im letzten Teil der Befragung wurde der Grad der Zustimmung zu Aussagen erhoben, die sich auf die Politikvorschläge insgesamt beziehen.

Abbildung 101 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Der Gesamtvorschlag ist geeignet, um auf Akzeptanz bei Landwirtinnen und Landwirten zustoßen". Nur etwas mehr als ein Fünftel der Befragten stimmte dieser Aussage zu oder eher zu.

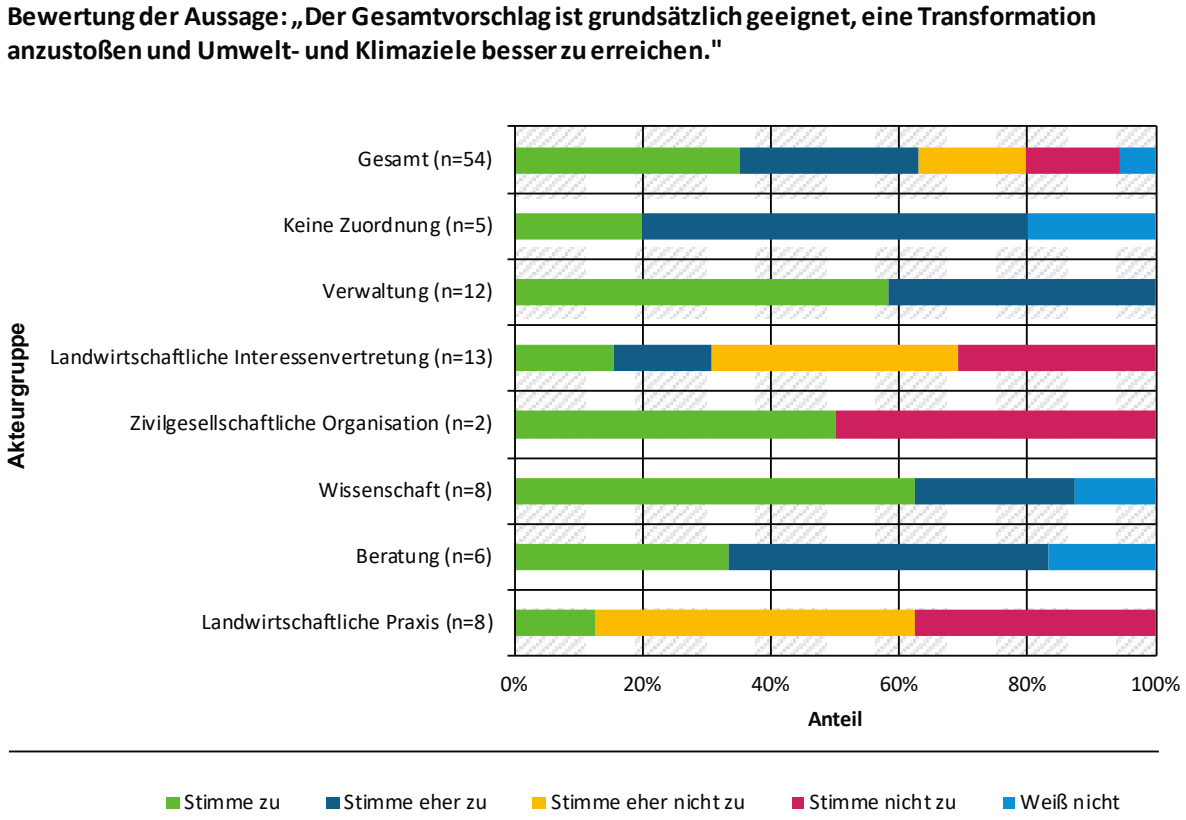
Abbildung 101: Bewertung der Akzeptanz der Politikvorschläge



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Wie Abbildung 102 zeigt, stimmten mehr als 60 % der Befragten der Aussage zu: „Der Gesamtvorschlag ist grundsätzlich geeignet, eine Transformation anzustoßen und Umwelt- und Klimaziele besser zu erreichen." Hingegen lehnte eine große Mehrheit der Teilnehmenden aus der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung diese Aussage ab.

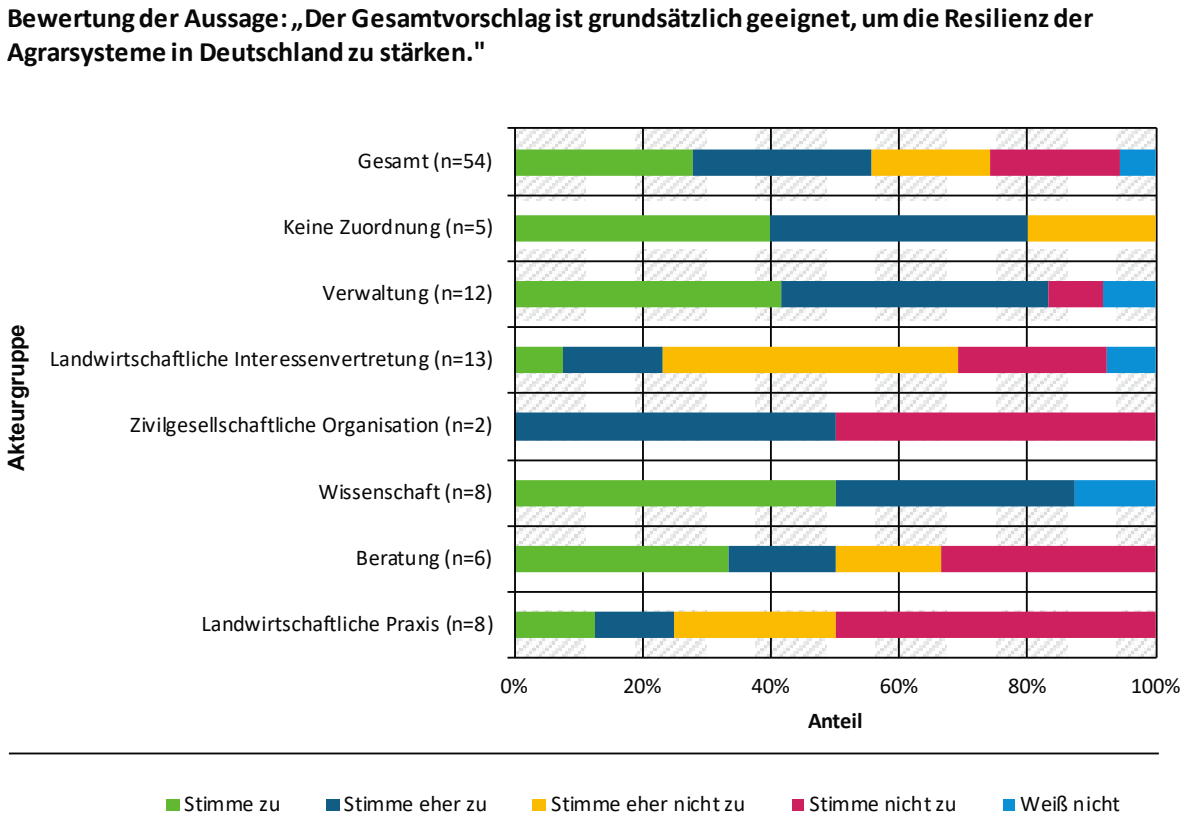
Abbildung 102: Bewertung der Politikvorschläge hinsichtlich des Transformationsbedarfs



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 103 zeigt die Reaktionen auf die Aussage: „Der Gesamtvorschlag ist grundsätzlich geeignet, um die Resilienz der Agrarsysteme in Deutschland zu stärken". Insgesamt fiel die Bewertung geteilt aus. Während die große Mehrheit der Befragten aus der Verwaltung und alle Teilnehmende aus der Wissenschaft der Aussage zustimmten, traf sie bei der landwirtschaftlichen Interessenvertretung und der landwirtschaftlichen Praxis überwiegend auf Ablehnung.

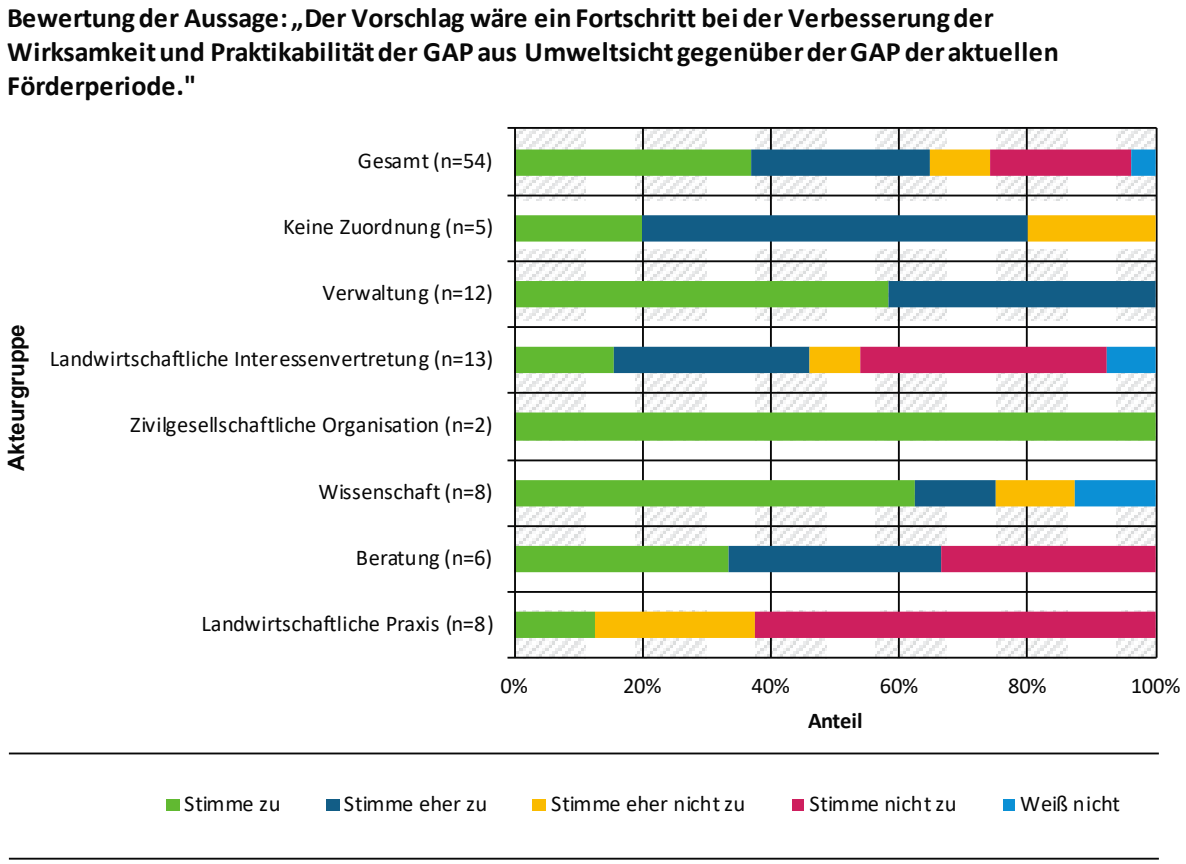
Abbildung 103: Bewertung der Politikvorschläge hinsichtlich der Stärkung von Resilienz



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 104 stellt die Reaktionen auf die Aussage dar: „Der Vorschlag wäre ein Fortschritt bei der Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht gegenüber der GAP der aktuellen Förderperiode". Während knapp zwei Drittel der Gesamtheit der Befragten dieser Aussage zustimmten oder eher zustimmten, lehnten sieben von acht der teilnehmenden Landwirtinnen und Landwirte die Aussage ab.

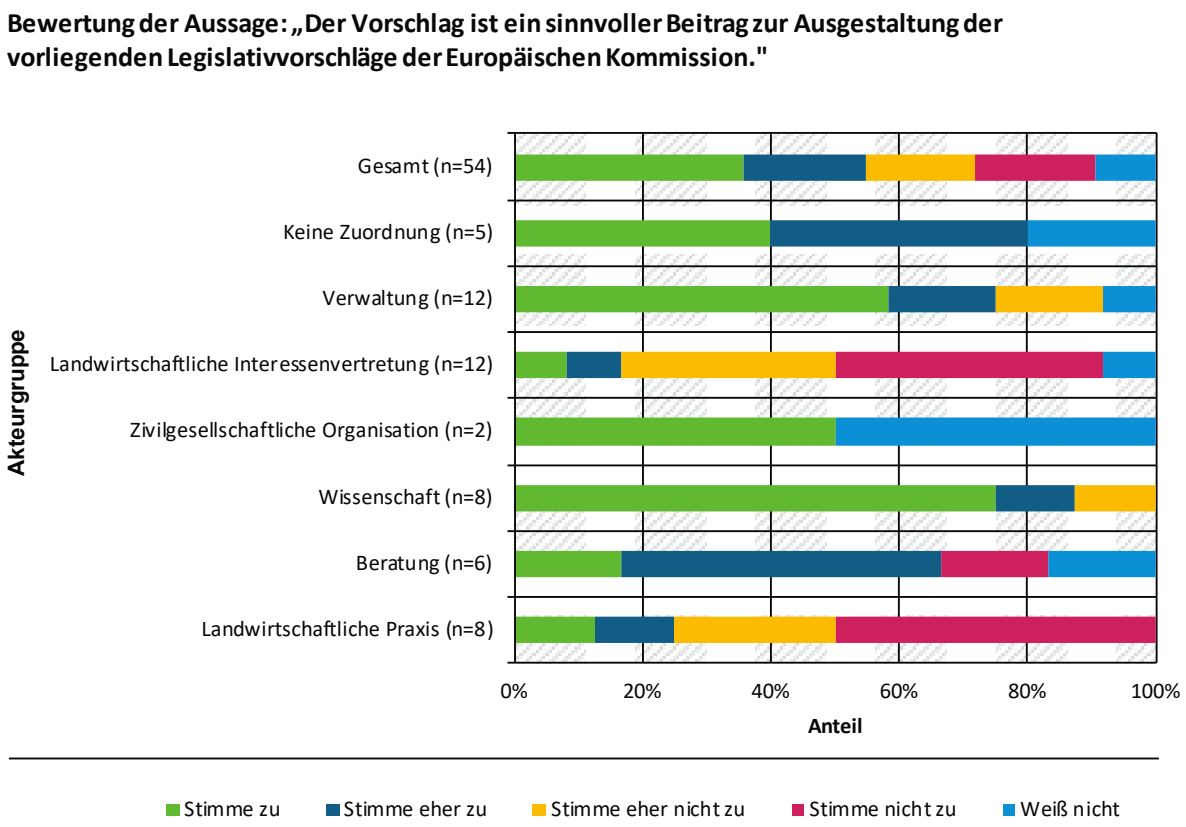
Abbildung 104: Bewertung der Politikvorschläge im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2020



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Abbildung 105 zeigt die Antworten auf die Aussage: „Der Vorschlag ist ein sinnvoller Beitrag zur Ausgestaltung der vorliegenden Legislativvorschläge der Europäischen Kommission." Während wiederum die meisten Befragten aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung und der landwirtschaftliche Praxis ihre Ablehnung zum Ausdruck brachten, traf die Aussage bei einer großen Mehrheit der anderen Teilnehmenden auf Zustimmung.

Abbildung 105: Bewertung der Politikvorschläge als Beitrag zur GAP-Diskussion



Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

10.3 Fachtagung, Teil II

10.3.1 Zielstellung, Programm und Durchführung

Teil II der Fachtagung fand unter dem Titel „Wie kann die Transformation der GAP wirksam und praktikabel gestaltet werden?“ am 02. Oktober 2020 statt. Die Veranstaltung hatte zum Ziel, die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zu den Projektergebnissen vorzustellen und mit verschiedenen agrarpolitischen Akteuren die Umsetzung einer Transformation der GAP zu diskutieren.

Für die Veranstaltung wurde das folgende Programm konzipiert:

10:00 Uhr	Begrüßung
10:10 Uhr	Keynote: Delivering for sustainability and resilience: perspectives on transforming the CAP (Kaley Hart, Institute for European Environmental Policy)
10:30 Uhr	Vorstellung der Ergebnisse der Konsultation zu den Politikvorschlägen (Projektteam)
11:00 Uhr	Podiumsdiskussion
12:30 Uhr	Veranstaltungsende

Die Veranstaltung wurde digital mit der Videokonferenzsoftware HU-Zoom durchgeführt und vom Projektleiter moderiert. Neben dem Projektteam und der Projektbetreuerin von Seiten des Auftraggebers nahmen insgesamt 51 Personen teil.

10.3.2 Dokumentation der wichtigsten Ergebnisse

10.3.2.1 Keynote: Delivering for sustainability and resilience: perspectives on transforming the CAP

In ihrer Keynote stellte Kaley Hart (Institute for European Environmental Policy) die Perspektiven einer Transformation der GAP in Richtung einer nachhaltigkeits- und resilienzorientierten Agrarpolitik dar. Sie setzte damit den Rahmen für die nachfolgende Diskussion. Vor dem Hintergrund des erheblichen Änderungsbedarfs aus Umweltsicht zeigte sie auf, dass auf EU-Ebene die für den landwirtschaftlichen Sektor relevanten Strategien des Europäischen Green Deals, die Farm to Fork-Strategie und die Biodiversitätsstrategie ambitionierte Umwelt- und Klimaziele enthielten, die allerdings rechtlich nicht bindend seien. Daran anknüpfend betonte Hart, dass die Ausgestaltung der GAP-Strategiepläne von entscheidender Bedeutung für die Ziele des Green Deal sei. Um die ökologische Wirksamkeit der GAP zu verbessern, sei es wichtig, Lehren aus der aktuellen Förderperiode zu ziehen, insbesondere der Erfahrung mit der Abschwächung der Greening- Anforderungen im Laufe des politischen Entscheidungsprozesses. Hart verwies auf die Notwendigkeit, ein ausreichendes Budget für effektive Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bereitzustellen und ein geeignetes System zur Leistungsmessung zu etablieren. Damit die GAP der Förderperiode ab 2023 zur Nachhaltigkeit und Resilienz von Agrarsystemen beitragen könne, müsse im laufenden Reformprozess eine politische Übereinkunft erzielt werden, welche die Umwelt- und Klimaziele ambitioniert adressiere. Anschließend müsse eine effektive Implementierung sichergestellt und der Transformationsprozess unter Einbezug der beteiligten Akteure proaktiv begleitet und unterstützt werden.

10.3.2.2 Podiumsdiskussion

An der abschließenden Podiumsdiskussion zum Thema „Wie lässt sich die Transformation der GAP wirksam und praktikabel gestalten?“ nahmen folgende Personen teil:

- Jörn Ehlers, Landwirt und Vizepräsident des Landvolks Niedersachsen,
- Angelika Lischka, Referentin Agrarpolitik, Naturschutzbund Deutschland (NABU),
- Lea Köder, Umweltbundesamt,
- Dr. Felix Prinz zu Löwenstein, Vorsitzender des Bundesverbands Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW),
- Martin Schulz, Landwirt und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).

Die Podiumsdiskussion wurde vom Projektleiter moderiert. Die wichtigsten Diskussionspunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine Transformationsnotwendigkeit wird in der landwirtschaftlichen Praxis wahrgenommen und grundsätzlich geteilt. Es bestehen aber z.T. erhebliche Unterschiede in den Vorstellungen über die Handlungsbedarfe und deren Umsetzung.
- Der Vorschlag eines mittel- bis langfristigen Transformationspfads (schrittweise, mit klarem Ziel) trifft auf breite Zustimmung, wobei aus Sicht der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen das Transformationstempo nicht zu hoch sein darf, um die Betriebe nicht in ihrer Anpassungsfähigkeit zu überfordern und in ihrer ökonomischen Existenz zu gefährden.
- Es wird angeregt, den Transformationskontext breiter zu fassen als die GAP: Ordnungs-, Handels- und Steuerrechts sollten bei einer Transformation der Landwirtschaft ebenfalls mit einbezogen werden.
- Die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe, z.B. durch die Möglichkeit einer Anreizkomponente im Rahmen der zweiten Säule, sollte stärker berücksichtigt werden.
- Höhere Anforderungen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes ohne eine Anhebung der Fördermittel könnten den ohnehin stattfindenden Strukturwandel noch beschleunigen.
- Die soziale Dimension der Entwicklung im ländlichen Raum und insbesondere die Situation „bäuerlicher“ Betriebe sollte bei allen Vorschlägen beachtet werden.
- Eine kooperative Umsetzung von Maßnahmen und die Etablierung von Bottom-Up-Ansätzen trifft auf breite Zustimmung.
- In den vom Projektteam vorgelegten Politikvorschlägen wurden die Marktordnungen bislang nicht berücksichtigt. Dies ist aber ein wichtiges Element im Sicherheitsnetz für die landwirtschaftlichen Betriebe.
- Der Verwaltungsaufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe sollte bei allen Vorschlägen ausdrücklich berücksichtigt werden.
- Die Artenvielfalt ist Teil der Produktionsgrundlagen. Daher ist signifikant mehr Biodiversitätsschutz in Agrarlandschaften notwendig.

- Die Förderung finanzieller Risikomanagementinstrumente als Alternative oder Ergänzung zu den flächenbezogenen Direktzahlungen könnte dazu beitragen, die Robustheit der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber Dürren oder anderen Extremwetterereignissen zu stärken.
- Von der Landwirtschaft und ihrer Interessenvertretung ist ein proaktives Handeln gefordert: Sie sollten eigene Ziele formulieren und in Verhandlungen mit den Verbrauchern treten.
- Die Förderperiode ab 2023 könnte die letzte Chance der GAP sein zu zeigen, dass sie funktional ist. Die Spielräume für eine nachhaltigkeitsorientierte Politikgestaltung im Rahmen der nationalen Strategiepläne müssen genutzt werden.

Insgesamt zeigte die Podiumsdiskussion, dass die Vorschläge des Projekts einen guten Ausgangspunkt bilden, um jenseits überkommener Lagerbildungen einen Dialog über die künftige Ausgestaltung der Agrarpolitik zu führen. Dabei gibt es einen allgemeinen Grundkonsens, dass die Agrarpolitik die Betriebe stärker unterstützen muss, die dringlichen Herausforderungen in Bereichen wie Klimawandel, Biodiversitäts- und Ressourcenschutz zu bewältigen. Deutlich wurden auch der Wunsch nach und das Bemühen um einen stärker dialogischen und inklusiven Politikstil.

Sowohl die Podiumsdiskussion wie auch die Ergebnisse der Online-Konsultation zeigen jedoch, dass viele Landwirtinnen und Landwirte sowie ihre Interessenvertretung noch nicht bereit sind, die etablierte Agrarpolitik und insbesondere die flächenbezogenen Direktzahlungen aufzugeben. Aus ihrer Sicht sind die Alternativen zu unklar oder mit zu vielen Risiken behaftet. Hier ist noch viel konzeptionelle und kommunikative Überzeugungsarbeit zu leisten, bis eine konsequent an den Erfordernissen des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes orientierte Agrarpolitik in der Landwirtschaft auf breite Akzeptanz stößt. Dabei kann es sinnvoll sein, ein breites Portfolio von Förderinstrumenten vorzusehen, mit dem die unterschiedlichen Gruppen von Landwirtinnen und Landwirten differenziert angesprochen werden können. Diese Überlegung wird auch durch die Ergebnisse der Positionierungen der Landwirtinnen und Landwirte unterstützt (vgl. Kapitel 5),

Insgesamt bestätigte der Konsultationsprozess, dass die verschiedenen agrarpolitischen Gruppen einen zunehmenden Legitimierungsdruck der GAP erkennen und grundsätzlich teilen. Allerdings unterscheiden sich die Vorstellungen über die daraus resultierenden Handlungsbedarfe und deren Umsetzung z.T. erheblich. Um die GAP aus Umweltsicht wirksamer und praktikabler zu machen, ist es daher empfehlenswert, die verschiedenen Vorstellungen sowohl in der Politikgestaltung als auch ihrer Kommunikation in dialogischen Formaten einzubeziehen.

11 Schlussbetrachtung

11.1 Ausgangspunkte

Der Diskussions- und Verhandlungsprozess zur GAP nach 2020 bietet die Möglichkeit, die europäische und deutsche Agrarpolitik stärker daran auszurichten, die Landwirtschaft bei der Bewältigung der drängenden Probleme im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz zu unterstützen. Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse beeinflusst in vielfältiger Weise den Zustand der natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Klima, Landschaft und Biodiversität. Langfristig ist die Landwirtschaft darauf angewiesen, dass ihre ökologischen Produktionsgrundlagen in einem guten Zustand erhalten bleiben. Deshalb stellt sich die Frage, welche politischen Instrumente im Rahmen der GAP geeignet sind, wirksam die positiven und negativen externen Effekte verschiedener landwirtschaftlicher Produktionsformen zu stärken bzw. zu reduzieren, und gleichzeitig die Regelungen für die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte, für Verwaltungen, Beratung und Kontrolleure praktikabler zu gestalten.

Bisher dient die GAP vor allem sektorspezifischen Einkommenszielen. Der Großteil des Budgets fließt in flächenbezogene Direktzahlungen, deren Begründung, Zielgenauigkeit und Transfereffizienz von zahlreichen wissenschaftlichen Studien in Frage gestellt wird. Eine signifikante Stärkung der Umwelt-, Natur- und Klimaschutzziele würde daher eine Transformation der GAP erfordern. Die einkommens- und stabilisierungspolitischen Ziele der GAP sind jedoch in den Europäischen Verträgen verankert und werden nicht verschwinden. Eine am Umwelt- und Klimaschutz orientierte Reform der GAP erhöht daher die Zahl und Unterschiedlichkeit der Ziele, der Instrumente und der notwendigen fachlichen Kompetenzen. Hinzu kommt, dass die GAP ohnehin bereits über mehrere politische und administrative Ebenen hinweg operiert. Die räumliche und zeitliche Spezifität vieler Umweltauswirkungen der Landwirtschaft macht eine weitere regionale Ausdifferenzierung und Flexibilisierung des politischen Instrumentariums nahezu unausweichlich. Daher ist die Ausgestaltung der GAP bereits jetzt eine komplexe Policy-Design-Aufgabe, welche durch eine stärkere Orientierung an Zielen des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes voraussichtlich noch komplexer wird.

Vor diesem Hintergrund hatte das Forschungsprojekt „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht“ zum Ziel, die Politikinstrumente der GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 und die verschiedenen Vorschläge für eine GAP nach 2020 auf Basis einer systematischen Literaturanalyse zu bewerten, mittels einer Telefonbefragung die Positionierungen der unterschiedlichen agrarpolitischen Gruppen zu analysieren sowie Experteninterviews und Workshops zur Weiterentwicklung der GAP durchzuführen. Auf dieser Grundlage wurden Politikvorschläge entwickelt, wie die GAP aus Umweltsicht wirksamer und praktikabler ausgestaltet werden könnte. Dabei wurde die neuere Diskussion zur Resilienz von Agrarsystemen aufgegriffen, die auch in der Kommunikation der Europäischen Kommission zu den Legislativvorschlägen für die GAP nach 2020 eine wichtige Rolle spielt. Dabei wird zwischen drei Aspekten von Resilienz unterschieden – Robustheit, Adaptabilität und Transformabilität. Aus dieser Perspektive sind bei mittel- bis langfristiger Betrachtung insbesondere solche Instrumente förderlich für eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP, welche die Anreize für die Fortführung nicht nachhaltiger Formen der landwirtschaftlichen Produktion vermindern und die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der Betriebe und Agrarsysteme stärken.

11.2 Zusammenfassung des vorliegenden Abschlussberichts

Der vorliegende Abschlussbericht enthält die Dokumentation der durchgeführten Arbeiten und der Ergebnisse des Forschungsprojekts. In *Kapitel 2* wurde die Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der bisherigen GAP-Instrumente vorgestellt. Auf Basis eines Textkorpus von 142 wissenschaftlichen Publikationen, der die Evaluationsliteratur zu den Instrumenten der Förderperiode 2014 bis 2020 umfasst, wurden zunächst die darin verwendeten Kriterien analysiert, konsolidiert und in Form von Leitfragen operationalisiert. Als Ergebnis liegt ein konsolidierter Satz von insgesamt neun Kriterien zur Bewertung agrarpolitischer Instrumente vor, welche die Grundlage für die weiteren Arbeiten des Projekts bildeten. Diese Kriterien sind: Effektivität, Effizienz, Leistungsmessung, Instrumentation, Regelungs- und Vollzugsfähigkeit, institutionelle Anschlussfähigkeit, Akzeptanz in der Landwirtschaft, Resilienzorientierung und Kohärenz. Dieser Kriterienkatalog wurde anschließend verwendet, um Leistungsprofile der verschiedenen GAP-Instrumente zu erstellen. Dabei wurden – entsprechend den Gegenständen der analysierten wissenschaftlichen Arbeiten – die folgenden Instrumente einbezogen: Flächenbezogene Direktzahlungen, Cross-Compliance-Vorschriften, Greening, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Förderung des Ökolandbaus, LEADER, EIP-Agri und die gesetzlichen Mindeststandards.

Die systematische Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt, dass die GAP kaum in der Lage war, die Umwelteffekte großflächig zu verbessern. Zwar enthält das Instrumentenportfolio z.B. mit den Cross Compliance-Vorschriften, den Greening-Anforderungen oder den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen eine Reihe von Ansätzen, die zur Minderung der negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft implementiert wurden. Bei entsprechender Ausgestaltung und finanzieller Ausstattung wären diese Instrumententypen durchaus geeignet, umwelt- und klimapolitische Ziele zu erreichen. Die ökologische Wirksamkeit des Policy-Mix der GAP erweist sich aber dennoch insgesamt als gering. Zum einen ist dies auf die anhaltende Priorisierung des sektoralen Einkommensziels in der GAP zurückzuführen, die sich deutlich an der Mittelausstattung zuungunsten umweltorientierter Instrumente zeigt. Zum anderen weisen die Instrumente, welche Umweltaspekte adressieren, Mängel im Policy-Design auf. In vielen Fällen reichen die kodifizierten Anforderungen nicht aus, um die negativen Umwelteffekte der landwirtschaftlichen Produktion wirksam zu vermindern. Vielen Maßnahmen mangelt es an Zielgenauigkeit. Darüber hinaus reichen die finanziellen, personellen und informationellen Kapazitäten der umsetzenden Behörden oft nicht aus, um die gesetzlichen Anforderungen und Regelungen stringent zu vollziehen. Die Analyse der Resilienzorientierung der laufenden GAP zeigt, dass diese einseitig an Robustheit orientiert ist und die Aspekte der Adaptabilität und Transformabilität vernachlässigt, wenn nicht behindert. Der Policy-Mix der Förderperiode 2014 bis 2020 ist deutlich darauf ausgerichtet, den Status Quo der gegenwärtig dominierenden Formen der Landbewirtschaftung zu stabilisieren – mangelnde ökonomische Profitabilität wird, auch unabhängig vom Bedarf, durch Einkommensstützung kompensiert, erhebliche negative Externalitäten werden toleriert.

Kapitel 3 dokumentiert die Erfassung, Konsolidierung und Bewertung der verschiedenen Vorschläge für eine GAP nach 2020. Die Analyse umfasste insgesamt 77 Publikationen, die zunächst anhand von sechs Dimensionen (Akteurstyp, Positionierung, Stellenwert agrarökologischer Ziele, Konkretisierungsgrad, Reichweite, Grad des Politikwandels) erfasst wurden, um einen systematisierten Überblick zu erhalten. Anschließend erfolgte die Konsolidierung zu „Bausteinen“, „Paketen“ und Gesamtarchitekturen, um die Vorschläge in einem einheitlichen Schema darzustellen und vergleichbar zu machen. Schließlich wurde eine Bewertung der Vorschläge anhand der neun konsolidierten Kriterien aus Kapitel 2 vorgenommen. Die aus der Auswertung der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Leistungsprofile der einzelnen Instrumente bildeten hierfür die Grundlage.

Die Analyse zeigt zunächst, dass neben den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission viele andere Gruppen, politische Parteien, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie landwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und umweltpolitische Interessengruppen eigene Vorschläge entwickelt und veröffentlicht haben. Viele der Vorschläge plädieren für eine stärkere Gewichtung umweltpolitischer Ziele. Auf der Ebene der Instrumente beschränkt sich der Raum der Debatte weitgehend auf wenige Bausteine, die durchgehend Modifikationen bestehender Instrumente der GAP darstellen: flächenbezogene Direktzahlungen, Bindung dieser Zahlungen an Auflagen (Konditionalitäten) oder Verknüpfung der Direktzahlungen mit betrieblichen Maßnahmen im Umwelt-, Klima und Naturschutz (z.B. Greening, Eco-Schemes oder Punktemodelle), Agrarumweltmaßnahmen, Förderung von Beratung, Wissenstransfer, Kooperation und Innovation, sowie Mindeststandards im Umwelt- und Fachrecht. Die Legislativvorschläge der Kommission umfassen alle diese Bausteine.

Der Umgang mit den flächengebundenen Direktzahlungen ist erkennbar die wichtigste Weichenstellung für die Weiterentwicklung der GAP und das wichtigste Unterscheidungsmerkmal zwischen den Vorschlägen. Ein Fortbestand der flächengebundenen Direktzahlungen stabilisiert die gängigen Formen der Landbewirtschaftung, auch wenn diese die natürlichen Ressourcen – zum Teil erheblich – beeinträchtigen. Eine Reihe von Vorschlägen sieht eine (schrittweise) Abschaffung oder Reduzierung der flächenbezogenen Direktzahlungen vor. Die ökologische Wirksamkeit dieser Optionen hängt stark davon ab, wie die dann freiwerdenden Mittel verwendet werden.

In *Kapitel 4* wurde die Analyse der Positionierungen der verschiedenen agrarpolitischen Gruppen in Bezug auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP dargestellt, die anhand einer standardisierten Telefonbefragung empirisch erhoben wurden. Zentraler konzeptioneller Bezugspunkt waren dabei drei Szenarien einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP, die im Projektverlauf entwickelt wurden. Diese Szenarien dienten als heuristische Werkzeuge und lagen in ihren verschiedenen Entwicklungsstadien als strukturbildendes Element der Entwicklung der drei Befragungselemente des Projekts – Telefonbefragung, Experteninterviews sowie Workshops mit Fachleuten und Stakeholdern – zugrunde. Die drei Szenarien artikulieren unterschiedliche Ansätze für eine aus Umweltsicht ambitionierte Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission. Szenario A skizziert eine umweltorientierte Ausgestaltung der Vorschläge der Kommission, Szenario B legt den Schwerpunkt auf Kooperation und Partizipation im ländlichen Raum, während Szenario C auf Innovationen, Investitionen und die Herausbildung von Märkten für Umweltgüter setzt.

In der Telefonbefragung wurden die Bewertungen der GAP der Förderperiode 2014 bis 2020, die Anliegen für deren Weiterentwicklung und die Reaktionen der Gruppen auf Elemente der Szenarien abgefragt. Die Ergebnisse der Telefonbefragung zeigen, dass eine verbreitete Unzufriedenheit mit der GAP besteht, die Kritikpunkte sich aber zwischen den Gruppen unterscheiden. Die Anliegen der Befragten für die künftige Ausgestaltung der GAP sind ebenfalls breit gestreut, zeigen deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen und spiegeln z.T. die Zielkonflikte der GAP wider. Mit Blick auf die Positionierung der verschiedenen Gruppen zu den Szenarien ergab die Auswertung folgendes Bild: Insgesamt zeigt die Befragung eine eher positive Resonanz auf die Elemente, die sich Szenario A zuordnen lassen, bei den Befragten aus der landwirtschaftlichen Praxis, der Verwaltung, der Beratung und den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen. Die dem Szenario B korrespondierenden Aussagen trafen nur bei den Befragten aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf eine überwiegend positive Resonanz, während aus allen anderen Gruppen viele Aspekte dieses Szenarios skeptisch aufgenommen wurden. Hingegen wurden die meisten Aussagen, die dem Szenario C entsprechen, von Befragten aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft und in geringerem Umfang auch aus

der Beratung zustimmend aufgenommen. Die Reaktionen der Befragten aus den anderen Gruppen, vor allem aus der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, deuten hingegen auf eine überwiegende Skepsis gegenüber der prioritären Innovationsorientierung dieses Szenarios hin.

Kapitel 5 präsentierte eine vertiefte Auswertung der Daten der telefonischen Befragung. Um ein differenziertes Bild der Antwortmuster der befragten Landwirtinnen und Landwirte zu erhalten, wurde eine vertiefte statistische Auswertung (Clusteranalyse) und qualitativ-inhaltsanalytische Auswertung (Frameanalyse) der Daten vorgenommen. Die Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass sich innerhalb der befragten Landwirtinnen und Landwirte mit Blick auf eine umweltorientierte Weiterentwicklung der GAP drei Cluster unterscheiden lassen, die jeweils unterschiedliche argumentative Rahmungen verwenden. Die in Cluster 1 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte stehen einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP eher ablehnend gegenüber. Am ehesten kann sich diese Gruppe noch mit dem Ansatz von Szenario A anfreunden, der sich stark am bestehenden System orientiert. Die von dieser Gruppeverwendeten argumentativen Rahmungen werden von produktivistischen Ideen dominiert. Demnach steht die Produktionsfunktion der Landwirtschaft im Zentrum. Die GAP-Zahlungen werden v.a. als Kompensation für Auflagen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz verstanden. Bei Auflagen und Kontrollen steht die Kompatibilität mit der landwirtschaftlichen Praxis im Vordergrund. Unter den Befragten waren in Cluster 1 konventionell wirtschaftende Betriebe, große Betriebe und Befragte aus Nordwest- und Ostdeutschland überproportional vertreten. Die in Cluster 2 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte lehnen die Szenarien A und B eher ab. Leicht positiv bewerten sie hingegen den Ansatz von Szenario C, der eine Abkehr von den staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft vorsieht und stärker auf marktorientierte Instrumente im Umwelt-, Klima und Naturschutz setzt. Der Produktivismus ist auch hier die wichtigste argumentative Rahmung, gemischt mit Elementen aus dem Unternehmertum-, dem Umweltschutz- und dem Praktikabilität-Frame. In dieser Gruppe finden sich alle Befragten unter 40 Jahren und wenige Befragte über 60 Jahren, konventionelle Betriebe und Betriebe der mittleren Größenklasse sind überproportional vertreten. Die in Cluster 3 zusammengefassten Landwirtinnen und Landwirte bewerten die Szenarien A und B positiv, lehnen Szenario C aber eher ab. In dieser Gruppe dominiert die argumentative Rahmung, dass die derzeit vorherrschenden Formen der Landbewirtschaftung die natürlichen Lebensgrundlagen und die landwirtschaftliche Produktion selbst gefährden, weshalb die GAP-Zahlungen konsequent auf den Schutz und die Erbringung von öffentlichen Gütern ausgerichtet werden sollten. Die Befragten in Cluster 3 gehören eher der mittleren Altersgruppe an und wirtschaften überwiegend ökologisch auf zumeist mittelgroßen Betrieben, die eher in Süd- und Südwestdeutschland liegen.

In *Kapitel 6* wurden die Validierung und Diskussion der Szenarien-Skizzen in Interviews mit acht Expertinnen und Experten dargestellt. Im Anschluss an die Analyse der Positionierungen der verschiedenen Gruppen, die in Kapitel 4 dargestellt ist, wurden die bis dahin verwendeten Eckpunkte der Szenarien zu drei Szenarien-Skizzen ausgebaut. Diese wurden in leitfadengestützten Interviews mit ausgewiesenen Fachleuten diskutiert und weiterentwickelt. Dabei wurden die Szenarien-Skizzen entlang von acht analytischen Dimensionen charakterisiert. Im Ergebnis bestätigten die Interviews mit den Expertinnen und Experten die heuristische Brauchbarkeit der Szenarien-Skizzen, um mögliche Entwicklungspfade der GAP zu strukturieren und zu diskutieren. Die skizzierten Szenarien wurden als hinreichend unterschiedlich, in sich konsistent und anschlussfähig an jeweils spezifische wissenschaftliche und politische Diskussionsstränge wahrgenommen. Aus den Interviews ergaben sich zugleich wichtige Hinweise für eine Weiterentwicklung der Szenarien-Skizzen.

Kapitel 7 enthielt eine Zwischensynthese, in der die zuvor lediglich skizzierten Szenarien konsolidiert und ausformuliert wurden. Die Szenarien wurde dabei systematisch unterscheiden nach

Unterziel, Förderansatz, Governance-Modus, Instrumentierungslogik, Leitinstrumenten, einkommenspolitischer Wirkung, Resilienz-Orientierung und Implikationen. Szenario A verfolgt demnach den Ansatz einer ambitionierten Ausgestaltung der „grünen Architektur" der Legislativvorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2020. Das Szenario hat als Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen bei effizienter Mittelverwendung zu schaffen, um so die ökologische Wirksamkeit der GAP zu verbessern. Szenario B setzt den Fokus auf Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum, um die Erbringung sozial-ökologischer Gemeinwohlleistungen in der Landwirtschaft sicherzustellen. Es hat zum Unterziel, eine zahlungswirksame staatliche Nachfrage nach sozial-ökologischen Gemeinwohlleistungen zu schaffen, sowie Integration und Vernetzung im ländlichen Raum zu fördern. Szenario C verfolgt den Ansatz einer ökologischen Modernisierung durch die Förderung von Investitionen und Innovation. Es hat als Unterziel, Produktionssysteme zu etablieren, die infolge einer Stärkung von Humankapital und Innovationsfähigkeit mittelfristig unabhängig von staatlichen flächenbezogenen Zahlungen wettbewerbsfähig und umweltverträglich produzieren. Hierfür werden die laufenden Investitionszyklen dazu genutzt, umweltfreundliche Praktiken und Technologien einzuführen. Eine Analyse der jeweiligen Implikationen zeigt, dass sich die Szenarien erheblich im Hinblick auf die Einkommenswirksamkeit, die Resilienz-Orientierung und die voraussichtlichen Unterstützer und Gegner unterscheiden. Sie formulieren damit grundlegend alternative Ansätze für eine umweltorientierte Reformstrategie der GAP nach 2020, die jedoch alle von den Legislativvorschlägen der EU-Kommission vom Juni 2018 ausgehen.

Kapitel 8 dokumentierte den Diskussionsprozess, der im Rahmen des Projekts mit agrarpolitischen Stakeholdern zu einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP durchgeführt wurde. Nach ihrer Konsolidierung wurden die Szenarien verwendet, um mit ihrer Hilfe die Diskussion im Rahmen von drei Workshops mit insgesamt 23 Personen aus den verschiedenen Akteursgruppen (Verwaltung, landwirtschaftliche Interessenvertretung, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft, Beratung und landwirtschaftliche Praxis) zu strukturieren und stimulieren. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen zeigen, dass von allen agrarpolitischen Gruppen ein zunehmender Legitimierungsdruck der GAP gesehen wird. Die Diskussionen in den Workshops legten weitere Stärken und Schwächen, Voraussetzungen und Implikationen der drei Szenarien frei. Viele Akteure schlugen vor, die Szenarien als komplementäre Elemente eines umfassenderen Transformationsansatzes zu verstehen. Dieser ist allerdings bisher noch nirgendwo praktikabel ausformuliert worden. Die asymmetrische Konkretisierung zwischen nah am Status Quo liegenden Optionen wie dem Szenario A und innovativeren Optionen wie den Szenarien B und C wird damit selbst zum diskursiven Faktor. Für landwirtschaftliche Akteure, die durch hohe Investitionen langfristig gebunden sind, ist die Unsicherheit über die Implikationen einer agrarpolitischen Reform ein wichtiger Faktor in der Meinungsbildung.

Für die Formulierung von Vorschlägen für das Policy-Design der GAP nach 2020 ergeben sich daraus wichtige Eckpunkte. Während die Synthese der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente erhebliche Defizite aufzeigt (siehe Kapitel 2), leiten die Fachleute daraus unterschiedliche Transformationsbedarfe ab, die nicht zuletzt auf divergierenden Bewertungen der Haltbarkeit des Status Quo beruhen. Die Unterstützung der Landwirtschaft in den anstehenden Transformationsprozessen wurde jedoch weitgehend als Aufgabe der Politik verstanden. Um die Transformation so zu gestalten, dass sie nicht disruptiv verläuft und zu einer Gefährdung der Versorgungsfunktion der Landwirtschaft führt, erscheint ein schrittweises Vorgehen angemessen. Und um die unterschiedlichen Bedürfnisse und Wahrnehmungen innerhalb der Landwirtschaft zu adressieren (siehe Kapitel 5), sollte bei der Formulierung von Politikvorschlägen eine Kombination von Elementen der verschiedenen Szenarien verwendet werden.

Kapitel 9 präsentierte die Politikvorschläge für die Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht, die aus den bis dahin gewonnen Erkenntnissen der Forschungsarbeiten abgeleitet wurden. Dabei wurde zwischen Vorschlägen auf Ziel-, Strategie- und Instrumentenebene unterschiedenen. Sie umfassen zum einen Vorschläge für eine langfristige Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode ab dem Jahr 2028 (Transformationsziel). Um das Umsteuern in der Agrarpolitik schon frühzeitig einzuleiten und disruptive Brüche zu vermeiden, wurden zum anderen konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Förderperiode ab dem Jahr 2023 gegeben (Transformationspfad).

Kapitel 10 dokumentierte schließlich die Ergebnisse des Kommunikations- und Konsultationsprozesses zu den Politikvorschlägen. Die Politikvorschläge wurden im Rahmen einer digitalen Fachtagung, die aus zwei Teilen bestand, und einer Online-Konsultation einer Fachöffentlichkeit präsentiert und zur Diskussion gestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Politikvorschläge insgesamt von einer Mehrheit der Teilnehmenden der Fachtagung als ein Fortschritt für die Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP angesehen wurden. Es wurde allerdings deutlich, dass die Vorschläge bei Teilen der landwirtschaftlichen Praxis und der landwirtschaftlichen Interessenvertretung skeptisch bewertet werden. Umso wichtiger war, dass die Vorschläge und Szenarien als Bezugspunkt einer dialogischen Auseinandersetzung zwischen Vertretern verschiedener Positionen dienen konnte. Damit wäre das Projektziel, einen Impuls in die agrarpolitische Diskussion zu setzen, erreicht.

11.3 Reflexion und Ausblick

Abschließend sollen kurz die Limitationen und Implikationen des methodischen Vorgehens reflektiert und weiterer Forschungsbedarf formuliert werden.

Neben typischen Verzerrungen von Literaturstudien in Bezug auf die Sprache (deutsch- und englischsprachige Publikationen), die geographische Herkunft der Publikationen (Nordwesteuropa) sowie der insgesamt hohen Zahl naturwissenschaftlicher Studien, sind mit Blick auf die im Projekt durchgeführten Literaturauswertungen folgende methodischen Herausforderungen zu berücksichtigen: Zum einem werden in der Evaluationsliteratur unterschiedliche Referenzszenarien zur Bewertung der Instrumente angelegt. Zum anderen beziehen sich viele Studien auf einzelne Instrumente sowie deren Wirkung auf bestimmte Ziele (z.B. spezifische Schutzgüter), sie beurteilen aber nicht die Effekte des Policy-Mix der GAP insgesamt. Außerdem wird die Bewertung von Instrumenten in den meisten Fällen auf Grundlage ihrer Implementierung vorgenommen, die allerdings nur vor dem Hintergrund des jeweils spezifischen politisch-rechtlichen, historischen und geographischen Kontext abgeleitet werden kann. Hinzu kommt die zeitliche Limitierung des erstellten Textkorpora. Es gibt jedoch keine Hinweise, dass sich die in diesem Bericht dokumentierten Grundaussagen zu den Leistungsprofilen der Instrumente sowie zur Debatte zur GAP nach 2020 durch Hinzunahmen weiterer Quellen wesentlich verändert hätten.

Insgesamt weist die Evaluationsliteratur zur GAP eine Forschungslücke in Bezug auf systematische Erklärungen der finanziellen und instrumentellen Umsetzung des Zusammenspiels von Instrumenten im Policy-Mix der GAP auf. Es besteht weiterer Forschungsbedarf in Bezug auf die Verflechtungen und gegenseitigen Wechselwirkungen der Instrumente im gesamten Politikinstrumenten-Portfolio und ihrer Wirkung auf die multiplen Zielsetzungen der GAP insgesamt. Bis auf wenige Ausnahmen fehlt es an systematischen Untersuchungen mit einheitlichen und konsolidierten Kriterien, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse erlauben.

Die empirische Erfassung der Positionierung der verschiedenen Gruppen erfolgte mittels einer standardisierten Telefonbefragung. Hierbei musste für jede Frage eine Abwägung zwischen Detaillierungsgrad und Verständlichkeit getroffen werden. Aufgrund der Komplexität des Themas und der Emotionalität, mit der die Debatte oft geführt wird, stieß die Verwendung eines stark standardisierten Befragungsinstruments zum Teil auf Grenzen. Die Stichprobengröße von 153 Befragten lässt keine statistische Repräsentativität zu. Allerdings versprachen die Strategie des *purposive sampling* und die Auswahl von Meinungsführerinnen und Meinungsführern, dass die Befragten in ihrer Gesamtheit alle relevanten Sichtweisen auf die Verbindung zwischen GAP und Agrarumweltproblemen abdeckten.

Bei der Szenarienentwicklung (Kapitel 7) gaben die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission den institutionellen und instrumentellen Rahmen vor. Einige interessante und innovative Vorschläge und Ansätze, die in den Befragungselementen des Projekts von den Interviewpartnerinnen und -partner eingebracht wurden, konnten so nicht detailliert ausgearbeitet werden.

Der Diskussionsprozess mit den verschiedenen agrarpolitischen Stakeholdern verdeutlichte (Kapitel 8), dass für eine Transformation des Agrarsektors eine stärkere Verbindung der GAP mit anderen Politiken stattfinden muss, welche im Rahmen des Projekts nicht aufbereitet, sondern lediglich identifiziert werden konnten.

Der Fokus des Projekts auf die Diskussion in Deutschland war zum einen notwendig, um im Rahmen der vorhandenen zeitlichen und personellen Mittel in einen intensiven Dialog mit der relevanten Policy-Community zu treten. Zugleich wäre eine stärkere Einbeziehung von Diskussionen in anderen europäischen Ländern wünschenswert gewesen.

Die intensive Diskussion der Szenarien in den Workshops und im abschließenden Konsultationsprozess verdeutlichte, dass alternative Policy-Designs für die europäische Agrarpolitik im Vergleich zum Status Quo an einem Konkretisierungsdefizit leiden. Auch fehlt es an systematischen Studien über die Wirkungen und Implikationen alternativer Politikansätze. Dies macht es den Vertretern des Status Quo leicht, unter Verweis auf fehlende Wirkungsabschätzungen, Veränderungen abzuwehren. Eine systematische Erforschung alternativer Politikansätze, inklusive modellbasierter Wirkungsabschätzungen, ist daher ein dringendes Forschungsdesiderat.

12 Quellenverzeichnis

AbL (2018): Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020. . Online verfügbar unter: https://www.abl-ev.de/apendix/news/details/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1555&cHash=a4726ae3a3fb05474c77d57c021028b3

AbL, BUND, & Tierschutzbund, D. (2016): Politikwechsel für ländliche Räume: Fünf-Punkte-Programm für bäuerliche Landwirtscaft, Umwelt und Tierschutz. Online verfügbar unter: http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Agrarpolitik/160623_Verbaendepapier_Agrarforderungen_Hannover_final-1.pdf

AfD (2019): Europawahlprogramm. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 9. Europäischen Parlament 2019. Online verfügbar unter: https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/03/AfD_Europawahlprogramm_A5-hoch_web_150319.pdf

Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Länder (2017): Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. 10 Thesen. Online verfügbar unter: https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/GAP_2020_Thesenpapier_BL.pdf

Agrarministerkonferenz (2017): Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung. Online verfügbar unter: http://www.lebendige-doerfer.de/news/1/390807/nachrichten/neues-bund-l%C3%A4nder-papier-zur-neuausrichtung-der-umsetzung-der-eu-politik-zur-l%C3%A4ndlichen-entwicklung.html

Alló, M., Loureiro, M. L., & Iglesias, E. (2015): Farmers' Preferences and Social Capital Regarding Agri-environmental Schemes to Protect Birds. *Journal of Agricultural Economics, 66*(3), 672-689. doi:10.1111/1477-9552.12104

Alons, G. (2017): Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy, 24*(11), 1604-1622.

Bacher, J., Pöge, A., & Wenzig, K. (2011): Clusteranalyse: Eine anwendungsorientierte Einführung, Oldenburg, De Gruyter.

Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W., & Weiber, R. (2016): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin und Heidelberg, Springer.

Bartolini, F., & Brunori, G. (2014): Understanding linkages between common agricultural policy and High Nature Value (HNV) farmland provision: an empirical analysis in Tuscany Region. *Agricultural and Food Economics, 2*(1). doi:10.1186/s40100-014-0013-2

Batáry, P., Dicks, L. V., Kleijn, D., & Sutherland, W. J. (2015): The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology, 29*(4), 1006–1016. Retrieved from https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4529739/pdf/cobi0029-1006.pdf

BDM (2017): BDM Eckpunktepapier GAP nach 2020. Entwicklung einer sozialen und nachhaltigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Online verfügbar unter: https://bdm-verband.org/html/dms/dateien/Dokumente_PDF/BDM_GAP_Eckpunkte_Papier_Sept_2017.pdf

Beckmann, S., & Metzner, J. (2019): Die Gemeinwohlprämie und die "Öko-Regelungen" in der neuen GAP-Architektur nach 2020. Überlegungen am Beispiel Schleswig-Holsteins. Online verfügbar unter: https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/190117-DVL-GWP.pdf

Benning, R., & Reichert, T. (2016): Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik. Studie im Auftrag von Martin Häusling, MdEP. Online verfügbar unter: https://germanwatch.org/de/13340

Benoit, M., & Patsias, C. (2017): Greening the agri-environmental policy by territorial and participative implementation processes? Evidence from two French regions. *Journal of Rural Studies, 55*, 1-11. doi:10.1016/j.jrurstud.2017.07.016

Bertaglia, M., Angileri, V., & Fasbender, D. (2016): The Geographic Distribution and Characterisation of EU Arable Land Affected by the 'Greening' of the Common Agricultural Policy. *EuroChoices, 15*(3), 39-46. doi:10.1111/1746-692X.12109

Birkenstock, M., & Röder, N. (2018): Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 - Übersicht über die politischen Debatten. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Texte 108/2018. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-12-13_texte_108-2018_eu-agrarpolitik-2021.pdf

Blasius, J., & Baur, N. (2014): Multivariate Datenanalyse. In J. Blasius & N. Baur (Eds.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (pp. 997-1028), Wiesbaden, Springer VS.

BMEL (2015): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2015. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-FAQs.html

BMEL (2019): Ökologischer Landbau in Deutschland. Stand Februar 2019. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/OekolandbauDeutschland.pdf?__blob=publicationFile

BMUB (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt: Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. Online verfügbar unter: http://www.biologischevielfalt.de/fileadmin/NBS/documents/broschuere_biolog_vielfalt_strategie_bf.pdf

BÖLW (2017): Starke Höfe, gesunde Umwelt, lebendige Dörfer: Für eine zukunftsfähige Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Das BÖLW-Nachhaltigkeitsmodell für eine zukunftsfähige Landwirtschaft. . Online verfügbar unter: https://www.boelw.de/gap2020/

BÖLW, bdew, Greenpeace, NABU, & WWF (2016): Zukunftschancen der Gemeinsamen Agrarpolitik für Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz nutzen. Online verfügbar unter: https://m.bioland.de/fileadmin/dateien/HP_Dokumente/Pressemitteilungen/Verbaendepapier_GAP_Zukunftschancen_nutzen.pdf

Borrelli, P., Paustian, K., Panagos, P., Jones, A., Schutt, B., & Lugato, E. (2016): Effect of Good Agricultural and Environmental Conditions on erosion and soil organic carbon balance: A national case study. *Land Use Policy, 50*, 408-421. doi:10.1016/j.landusepol.2015.09.033

Buckwell, A., Mathews, A., Baldock, D., & Mathijs, E. (2017): CAP - thinking out of the box: Further modernisation of the CAP - why, what and how? Online verfügbar unter: http://www.risefoundation.eu/projects/cap-thinking-outside-the-box

Buitenhuis, Y. (2018): Assessing how policies enable or constrain the resilience of the intensive farming system in De Veenkolonien - Oldambt (The Netherlands). Online verfügbar unter: https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/

Bundesministerium für Finanzen (2020): Bundeshaushalt. Einzelpläne. Online verfügbar unter: https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/10.html

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2019): Europas Versprechen erneuern. Europawahlprogramm 2019. Online verfügbar unter: https://www.gruene.de/artikel/gruenes-wahlprogramm-zur-europawahl-2019

Candel, J. J. L., Breeman, G. E., Stiller, S. J., & Termeer, C. J. A. M. (2014): Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy, 44*, 47-58. doi:https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.10.005

CDU Bundesfachausschuss Landwirtschaft und landlicher Raum (2016): Positionspapier zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik. Online verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160113-beschluss-gap-halbzeitbewertung.pdf?file=1

CDU Bundesfachausschuss Umwelt und Landwirtschaft (2019): Positionspapier zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Online verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/images/780x439_artikel_slider/190415-positionspapier_zur_gemeinsamen_agrarpolitik.pdf

CDU/CSU (2019): Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Gemeinsames Europawahlprogramm von CDU und CSU. . Online verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/europawahlprogramm.pdf

Ciliberti, S., & Frascarelli, A. (2015): A critical assessment of the implementation of CAP 2014-2020 direct payments in Italy. *Bio-based and Applied Economics, 4*(3), 261-277. doi:10.13128/BAE-16377

COPA-COGECA (2018a): Copa and Cogeca position on the CAP post 2020. Online verfügbar unter: https://copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1900725&fmt=pdf

COPA-COGECA (2018b): Copa and Cogeca position on the CAP post 2020. . Online verfügbar unter: https://copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1900725&fmt=pdf

CoR (o. J.): Towards a CAP that is more fair, more sustainable and based on solidarity. Proposals of the European Committee of the Regions. Online verfügbar unter: https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/Brochure%20on%20Towards%20a%20fairer,%20more%20sustainable%20and%20more%20Common%20Agricultural%20Policy.pdf

Cormont, A., Siepel, H., Clement, J., Melman, T. C. P., WallisDeVries, M. F., van Turnhout, C. A. M., . . . de Snoo, G. R. (2016): Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP target on natural elements. *Journal for Nature Conservation, 30*, 19-26. doi:10.1016/j.jnc.2015.12.006

Cortignani, R., Gobattoni, F., Pelorosso, R., & Ripa, M. N. (2018): Green payment and perceived rural landscape quality: A cost-benefit analysis in central Italy. *Sustainability (Switzerland), 10*(8). doi:10.3390/su10082910

Dalbert, C., Habeck, R., Hinz, P., Höfken, U., Lohse, J., Meyer, C., . . . Heubuch, M. (2017): Gesellschaftliches Geld für gesellschaftliche Leistungen. Positionspapier zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Online verfügbar unter: https://www.gruene-bundestag.de/agrar/gesellschaftliches-geld-fuer-gesellschaftliche-leistung-13-02-2017.html

Daskiewicz, H., & Balmann, A. (2018): Assessing how policies enable or constrain the resilience of the arable farming in Saxony-Anhalt, Germany. An application of the Resilience Assessment Tool (ResAT). Online verfügbar unter: https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/

Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2016): Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union's Agricultural Policy. *Governance, 29*(2), 265-280. doi:10.1111/gove.12171

Dax, T., & Copus, A. (2016): The Future of Rural Development. In European Parliament (Ed.), Research For AGRI Committee – Reflections On The Agricultural Challenges Post-2020 In The EU: Preparing The Next CAP Reform. (pp. 221-303).

DBV (2016): Memorandum: Gestaltung der GAP bis 2020 und nach 2020. Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes (DBV) vom 8. Dezember 2015. [Press release]. Online verfügbar unter: https://www.bauernverband.de/fruehzeitig-die-eckpunkte-fuer-die-eu-agrarpolitik-nach-2020-abstecken-665597

DBV (2017): DBV und FNSEA für eine starke Gemeinsame Agrarpolitik in einem starken Europa! Joachim Ruckwied (DBV) und Christiane Lambert (FNSEA) bekräftigen gemeinsames Engagement. Pressemeldung vom 20.11.2017 [Press release]. Online verfügbar unter: https://www.bauernverband.de/fuer-eine-starke-gemeinsame-agrarpolitik-in-einem-starken-europa

DBV (2018a): Wiesbadener Erklärung des Deutschen Bauerntages 2018. Kernforderungen zum EU-Finanzrahmen und zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Online verfügbar unter: https://www.bauernverband.de/wiesbadener-erklaerung

DBV (2018b): Zukunft von Landwirtschaft und Ernährung. Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 29. November 2017 [Press release]. Online verfügbar unter: http://media.repro-mayr.de/21/713421.pdf

DBV (2019): Europawahl 2019. Kernanliegen des Deutschen Bauernverbandes für eine moderne und vielfältige Landwirtschaft in Deutschland und Europa [Press release]. Online verfügbar unter: https://mobil.bauernverband.de/mediaarchiv/grab_pic_chris.php?id=719550

De Schutter, O., Jacobs, N., Clément, C., & Ajena, F. (2019): Towards a Common Food Policy for the European Union. The policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe. . Online verfügbar unter: http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf

Dedeurwaerdere, T., Polard, A., & Melindi-Ghidi, P. (2015): The role of network bridging organisations in compensation payments for agri-environmental services under the EU Common Agricultural Policy. *Ecological Economics, 119*, 24-38. doi:10.1016/j.ecolecon.2015.07.025

Deppermann, A. O., F.; Grethe, H. (2016): Redistributive Effects of CAP liberalisation: From the sectoral level to the single farm. *Journal of Policy Modelling, 38*, 26-38.

Desjeux, Y., Dupraz, P., Kuhlman, T., Paracchini, M. L., Michels, R., Maigné, E., & Reinhard, S. (2015): Evaluating the impact of rural development measures on nature value indicators at different spatial levels: Application to France and the Netherlands. *Ecological Indicators, 59*, 41-61. doi:10.1016/j.ecolind.2014.12.014

Dessart, F. J. (2019): Farmers' view on EU agri-environmental policies. Contributing to the Common Agricultural Policy Impact Assessment with evidence from focus groups. JRC Science for Policy Report. . Online verfügbar unter: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC116022/kjna29703enn.pdf

Deutscher LandFrauenverband (2019): Forderungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Positionspapier [Press release]. Online verfügbar unter: https://www.landfrauen.info/publikationen/detail/forderungen-zur-gemeinsamen-agrarpolitik-gap-nach-2020/

Deutscher Landkreistag (2018): Ein europäischer Mehrwert durch europäische Fördermittel für die Landkreise. Positionspapier des Deutschen Landkreistages zur Zukunft der Europäischen Regional- und Agrarpolitik nach 2020. . Online verfügbar unter: www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/180110%20PosPap%20Regionalpolitik%20GAP%20nach%202020.pdf

Deutscher Raiffeisenverband (2017): Position zur Mitteilung der EU-Kommission "Ernährung und landwirtschaft der Zukunft" vom 29. November 2017 [Press release]. Online verfügbar unter: https://www.raiffeisen.de/position-zur-mitteilung-der-eu-kommission-ernaehrung-und-landwirtschaft-der-zukunft

DIE LINKE (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Agrarpolitik ab 2020 in den ländlichen Räumen. Positionspapier zur Diskussion der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Beschluss der Fraktion vom 5. Juni 2018. Online verfügbar unter: https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/fuer-eine-gemeinwohlorientierte-agrarpolitik-ab-2020-in-den-laendlichen-raeumen/

Dierking, U., & Neumann, H. (2016): Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen - ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. . Online verfügbar unter: https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Neuausrichtung_GAP_Diskussionspapier_DVL_2.pdf

Diotallevi, F., Blasi, E., & Franco, S. (2015): Greening as compensation to production of environmental public goods: how do common rules have an influence at local level? The case of durum wheat in Italy. *Agricultural and Food Economics, 3*(1). doi:10.1186/s40100-015-0036-3

DLG (2017): Landwirtschaft 2030 - 10 Thesen. Online verfügbar unter: https://www.dlg.org/de/landwirtschaft/themen/landwirtschaft-2030/

Dragoi, A. E., & Manta, O. (2016): Bottom-Up Policies for Rural Development Evidence from the LEADER Experience. *Vision 2020: Innovation Management, Development Sustainability, and Competitive Economic Growth, 2016, Vols I - Vii*, 1070-1080. Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000392785700106

Dwyer, J., Kubinakova, K., Lewis, N., Powell, J., Vigani, M., Fährmann, B., . . . Pham, H. (2016): Forschung für den Agri-Ausschuss: Programme zur Durchführung der Politik des ländlichen Raums 2015-2020: Studie. Online verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573448/IPOL_STU(2016)573448_DE.pdf

ENRD (2018a): LEADER LAG Survey 2017 of the European Network for Rural Development. Findings at European Level. Online verfügbar unter: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-lag-implementation-survey-2017_en

ENRD (2018b): LEADER LAG Survey 2017 of the European Network for Rural Development. Working Paper. Findings at Member State level. Member State: Germany. Online verfügbar unter: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-lag-implementation-survey-2017_en

Entman, R. M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication, 43*(4), 51-58. doi:https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Erjavec, K., & Erjavec, E. (2015): 'Greening the CAP' – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy, 51*, 53-62. doi:10.1016/j.foodpol.2014.12.006

Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. 392 final, . Online verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2018:392:FIN

Europäischer Rechnungshof (2014): Integration der Ziele der EU-Wasserziele in die GAP: ein Teilerfolg. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_DE.pdf

Europäischer Rechnungshof (2016a): Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf

Europäischer Rechnungshof (2016b): Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung. Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_DE.pdf

Europäischer Rechnungshof (2017): Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist. Online verfügbar unter: http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greening-21-2017/de/

Europäischer Rechnungshof (2018a): Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe - Umsetzung auf gutem Wege, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung des Beihilfeniveaus. Online verfügbar unter: http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/bps-10-2018/de/

Europäischer Rechnungshof (2018b): Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020. . Online verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/de/Pages/NewsItem.aspx?nid=11130

European Commission (2016): Mapping and analysis of the implementation of the CAP. Final Report. Study for the Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Online verfügbar unter: Directorate-General for Agriculture and Rural Development

European Commission (2017): Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020. . Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/cap-monitoring-evaluation_en

European Environmental Bureau (2017): The future of the CAP. An urgent need for a truly sustainable agriculture, land and food policy. EEB position paper. Online verfügbar unter:

EWSA (2018): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft". Online verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE0162&from=MT

Fährmann, B., Grajewski, R., Bergschmidt, A., Fengler, B., Franz, K., Pollermann, K., . . . Sander, A. (2018): Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Wie bewerten EvaluatorInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? . *Thünen Working Paper, 107*.

FDP (2019): Europas Chancen nutzen. Das Programm der Freien Demokraten zur Europawahl 2019. . Online verfügbar unter: https://www.fdp.de/programm/europas-chancen-nutzen

Feindt, P., Bahrs, E., Engels, E.-M., Hamm, U., Herdegen, M., Isselstein, J., . . . Wolf, H. (2018): Für eine gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt. Stellungnahme des Wissenschaftlichen beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Online verfügbar unter: https://beirat-gr.genres.de/

Feindt, P. H. (2017): EU agricultural policy. In H. Heinelt & S. Münch (Eds.), Hanbook of European Policies. Interpretative Approaches to the EU (pp. 115-133), London, Edward Elgar.

Feindt, P. H., & Kleinschmit, D. (2011): The BSE Crisis in German Newspapers: Reframing Responsibility. *Science as Culture, 20*(2), 183-208. doi:10.1080/09505431.2011.563569

Feindt, P. H., Krämer, C., Früh-Müller, A., Wolters, V., Pahl-Wostl, C., Heißenhuber, A., . . . Purnhagen, K. (2019a): Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor, Berlin, SpringerOpen.

Feindt, P. H., Termeer, K., Candel, J., & Buitenhuis, Y. (2019b): Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming systems in the European Union: Case study results. Online verfügbar unter: https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/

Fischer, C., & Wagner, C. (2016): Can agri-environmental schemes enhance non-target species? Effects of sown wildflower fields on the common hamster (Cricetus cricetus) at local and landscape scales. *Biological Conservation, 194*, 168-175. doi:10.1016/j.biocon.2015.12.021

Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chaplin, T., & Rockström, J. (2010): Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society, 15*(4), 20.

FORSA (2019): Zukünftige Ausrichtung der deutschen und europäischen Agrarpolitik. Eine Befragung von Landwirten in Deutschland im Auftrag des NABU. . Online verfügbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190412-forsa-umfrage-landwirtschaft.pdf

Forstner, B., Duden, C., Ellßel, R., Gocht, A., Hansen, H., Neuenfeldt, S., . . . de Witte, T. (2018): Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. *Thünen Working Paper, 96*. Retrieved from http://ageconsearch.umn.edu/record/272736/files/Thuenen%20Working%20Paper%2096.pdf http://ageconsearch.umn.edu/record/272736/files/Thuenen%20Working%20Paper%2096.pdf?subformat=pdfa

Fotheringham, J. H., A.; Kobilsky, A.; Rohmer, B.; Chever, T.; Renault, C.; Romieu, V.; Carillo, J.; Giambenedetti, G.; Vukovic, M.; Collison, M.; Kuehnemund, M. (2016): Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability. Final Report. Study for the European Commission. . Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2016-eip_en

Fresco, L. O., & Poppe, K. J. (2016): Towards a Common Agricultural and Food Policy. Online verfügbar unter: http://edepot.wur.nl/390280

Früh-Müller, A., Bach, M., Breuer, L., Hotes, S., Koellner, T., Krippes, C., & Wolters, V. (2018): The use of agri-environmental measures to address environmental pressures in Germany: Spatial mismatches and options for improvement. *Land Use Policy*. doi:10.1016/j.landusepol.2018.10.049

Früh-Müller, A., Krippes, C., Hotes, S., Breuer, L., Koellner, T., & Wolters, V. (2018): Spatial correlation of agri-environmental measures with high levels of ecosystem services. *Ecological Indicators, 84*, 364-370. doi:10.1016/j.ecolind.2017.09.008

Gamero, A., Brotons, L., Brunner, A., Foppen, R., Fornasari, L., Gregory, R. D., . . . Voříšek, P. (2017): Tracking Progress Toward EU Biodiversity Strategy Targets: EU Policy Effects in Preserving its Common Farmland Birds. *Conservation Letters, 10*(4), 394-401. doi:10.1111/conl.12292

Glantz, A., & Michael, T. (2014): Interviewereffekte. In N. Baur & J. Blasius (Eds.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (pp. 313-322), Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden.

Gobattoni, F., Pelorosso, R., Leone, A., & Ripa, M. N. (2015): Sustainable rural development: The role of traditional activities in Central Italy. *Land Use Policy, 48*, 412-427. doi:10.1016/j.landusepol.2015.06.013

Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., & Salputra, G. (2017): EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farm-type Detail. *Journal of Agricultural Economics, 68*(3), 651-681. doi:10.1111/1477-9552.12217

Goffman, E. (1974). Frame analysis: An essay on the organization of experience [Harvard University Press]. Retrieved

Grajewski, R. S., Thomas (2015): Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland. Förderung in den ländlichen Entwicklungsprogrammen im Jahr 2013. *Thünen Working Paper, 44*.

Habeck, R., & Häusling, M. (2015): Fundamente statt Säulen. Ressourcenschonend, tiergerecht und sozial nachhaltig. Plädoyer für eine Neurordnung der europäischen Agrarpolitik. . Online verfügbar unter: https://www.martin-haeusling.eu/images/150716_PP_Habeck_H%C3%A4usling_Fundamente_statt_S%C3%A4ulen_final.pdf

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2014): Multivariate Data Analysis, Edinburgh, Pearson Education Lmtd.

Hansen, H., & Offermann, F. (2016): Direct Payments in Germany - Income and Distributional Effects of the 2013 CAP Reform. *German Journal of Agricultural Economics, 65*(2), 77-93. Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000377278900001

Hart, K., Baldock, D., & Tucker, G. (2018): Ideas for defining environmental objectives and monitoring systems for a results-orientated CAP post 2020. A report for WWF Deutschland. Online verfügbar unter: https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/93d92d25-76a2-48c4-957e-86c96f10b75e/IEEP%20-%20CAP%20Performance%20Delivery%20for%20WWF%20-%20final%20130218.pdf?v=63686429823

Hart, K., & Bas-Defossez, F. (2019): CAP 2021-2027: Proposals for increasing its environmental and climate ambition. Report for NABU. Online verfügbar unter: https://ieep.eu/publications/cap-2021-27-proposals-for-increasing-its-environmental-and-climate-ambition

Hart, K., Mottershead, D., Tucker, G., Underwood, E., Maréchal, A., Menet, L., . . . Klages, S. (2017): Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Final Report. Online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/321759478_Evaluation_study_of_the_payment_for_agricultural_practices_beneficial_for_the_climate_and_the_environment_Final_Report/citation/download

Heinemann, F., & Weiss, S. (2018): The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Online verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf

Heißenhuber, A. H., W.; Krämer, Christine (2015): 30 Jahre SRU-Sondergutachten "Umweltprobleme der Landwirtschaft" - eine Bilanz. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Hintergrund. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltprobleme_in_der_landwirtschaft_30_jahre_sru-sondergutachten.pdf

Heubuch, M., Ostendorff, F., Rüße, N., Voss, B., & Hahn, M. (2016): Bäuerlich - ökologisch - nachhaltig. Der europäischen landwirtschaft schon jetzt eine Zukunft geben. Vorschläge zur Halbzeitbewertung und zur Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP). . Online verfügbar unter: http://www.maria-heubuch.de/fileadmin/heubuch/pdf2016/20160314_GAPPapier.pdf

Howlett, M. (2005): What Is a Policy Instrument?: Tools, Mixes, and Implementation Styles. In M. Howlett, M. M. Hill, & F. P. Eliadis (Eds.), Designing Government: From Instruments to Governance. (pp. 31).

Howlett, M. (2018): The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy, 11*(3), 245-266. doi:10.1080/17516234.2017.1412284

IFOAM (2017): A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods. . Online verfügbar unter: https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_policy_cap_post_2020_vision_paper_final_201701.pdf

Iocola, I., Campanelli, G., Diacono, M., Leteo, F., Montemurro, F., Persiani, A., & Canali, S. (2018): Sustainability assessment of organic vegetable production using a qualitative multi-attribute model. *Sustainability (Switzerland), 10*(10). doi:10.3390/su10103820

Isermeyer, F. (2016): Visionen für die Agrarpolitik. Vortragsmanuskript vom 05.09.2016 bei der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin. Online verfügbar unter: https://www.thuenen.de/de/thema/langfristige-politikkonzepte/gap-nach-2020-ist-eine-grundlegende-agrarreform-moeglich/visionen-fuer-die-agrarpolitik/

Jaime, M. M., Coria, J., & Liu, X. P. (2016): Interactions between CAP Agricultural and Agri-Environmental Subsidies and Their Effects on the Uptake of Organic Farming. *American Journal of Agricultural Economics, 98*(4), 1114-1145. doi:10.1093/ajae/aaw015

Jasper, U. (2017): Bäuerliche Leistungen honorieren. Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der zukünftigen EU-Agrarpolitik. In M. Schneider, A. Fink-Keßler, & F. Stodieck (Eds.), Kritischer Agrarbericht 2017 (pp. 37-39), Marktstätte, AgrarBündnis e.V.

Jasper, U. R., Lutz (2015): Das Greening ist da - es muss scharf gestellt werden. *Natur und Landschaft, 90*(06), 254-257.

Josefsson, J., Berg, A., Hiron, M., Part, T., & Eggers, S. (2017): Sensitivity of the farmland bird community to crop diversification in Sweden: does the CAP fit? *Journal of Applied Ecology, 54*(2), 518-526. doi:10.1111/1365-2664.12779

KLU (2019): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Position der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-der-gemeinsamen-europaeischen-agrarpolitik

Knuth, U., Amjath-Babu, T. S., & Knierim, A. (2018): Adoption of Farm Management Systems for Cross Compliance - An empirical case in Germany. *Journal of Environmental Management, 220*, 109-117. doi:10.1016/j.jenvman.2018.04.087

Koester, U., & Loy, J. P. (2016): EU agricultural policy reform: Evaluating the EU's new methodology for direct payments. *Intereconomics, 51*(5), 278-285. doi:10.1007/s10272-016-0618-7

Labianca, M., De Rubertis, S., Belliggiano, A., & Salento, A. (2016): Innovation in rural development in Puglia, Italy: critical issues and potentialities starting from empirical evidence. *Studies in Agricultural Economics, 118*(1), 38-46. doi:10.7896/j.1531

Lakner, S., & Breustedt, G. (2017): Efficiency analysis of organic farming systems- a review of methods, topics, results, and conclusions. *GJAE, 66*(2), 85-108. Retrieved from http://ageconsearch.umn.edu/record/212025/files/Lakner_and_Breustedt_2015_Efficiency_Review_ICAE_1_.pdf

Lakner, S., & Oppermann, R. (2018): A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation - Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany. . *Austrian Journal of Agricultural Economics and Rural Studies, 27*(17), 130-137.

LANA (2016): Wirksamkeit der derzeitigen EU-Naturschutzfinanzierung in Deutschland und Anforderungen für die nächste Förderperiode ab 2020. Positionspapier der LANA-Expertengruppe "EU-Naturschutzfinanzierung /GAP 2020" Online verfügbar unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwirksj4j_riAhWMYVAKHZ-BBr4QFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.lpv.de%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FPositionspapier_LANA_EU_Naturschutzfinanzierung__3_.pdf&usg=AOvVaw1C9rTIntX83fR4EqEB3OAJ

Langhammer, M., Grimm, V., Pütz, S., & Topping, C. J. (2017): A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare. *Land Use Policy, 61*, 63-79. doi:10.1016/j.landusepol.2016.11.004

Latacz-Lohmann, U., Schreiner, J., & Bennemann, C. (2018): Präferenzen von Landwirten und Bürgern für die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. *Schriftenreihe der Rentenbank, Bd. 34*.

Lorber, L., & Žiberna, I. (2014): The influence of the new rural development paradigm on changes in land use: The case of Pomurje region. *Podravina, 13*(26), 20-38. Retrieved from https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84926143503&partnerID=40&md5=570ec42d4b6f04b601f9dab112ca8bd2

Mahé, L. P., & Bureau, C. (2016): The future of market measures and risk management schemes. In E. Parliament (Ed.), Research for AGRI COMMITTEE- CAP Reform Post-2020. Challenges in Agriculture, Brussels, European Parliament.

Mandryk, M., Reidsma, P., & van Ittersum, M. K. (2012): Scenarios of long-term farm structural change for application in climate change impact assessment. *Landscape Ecology, 27*(4), 509-527. doi:10.1007/s10980-012-9714-7

Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B., & Tyler, P. (2016): How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure. *Regional Studies, 50*(4), 561-585. doi:10.1080/00343404.2015.1136410

Matthews, A. (2016): The future of direct payments. In European Parliament (Ed.), Research For AGRI Committee – Reflections On The Agricultural Challenges Post-2020 In The EU: Preparing The Next CAP Reform, Brussels, European Parliament,.

Mayring, P., & Fenzl, T. (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. In J. Blasius & N. Baur (Eds.), Handbuch Methoden empirischer Sozialforschung (pp. 543-558), Wisebaden, Springer VS.

McHugh, N. M., Prior, M., Grice, P. V., Leather, S. R., & Holland, J. M. (2017): Agri-environmental measures and the breeding ecology of a declining farmland bird. *Biological Conservation, 212*, 230-239. doi:10.1016/j.biocon.2017.06.023

Meredith, S., & Hart, K. (2019): CAP 2021-2027: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits. Report for IFOAM EU. Online verfügbar unter: https://ieep.eu/publications/cap-2021-27-using-the-eco-scheme-to-maximise-environmental-and-climate-benefits

Meuwissen, M. P. M., Feindt, P. H., Spiegel, A., Termeer, C. J. A. M., Mathijs, E., Mey, Y. d., . . . Reidsma, P. (2019): A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems, 176*, 102656. doi:https://doi.org/10.1016/j.agsy.2019.102656

Meuwissen, M. P. M., Paas, W., Slijper, T., Coopmans, I., Chiechomska, A., Lievens, E., . . . Reidsma, P. (2018): Report on resilience framework for EU agriculture. . Online verfügbar unter: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/02/SURE-Farm_Deliverable-D1.1-Resilience-Framework.pdf

Meyer, C., Matzdorf, B., Müller, K., & Schleyer, C. (2014): Cross Compliance as payment for public goods? Understanding EU and US agricultural policies. *Ecological Economics, 107*, 185-194. doi:10.1016/j.ecolecon.2014.08.010

Meyer, C., Reutter, M., Matzdorf, B., Sattler, C., & Schomers, S. (2015): Design rules for successful governmental payments for ecosystem services: Taking agri-environmental measures in Germany as an example. *Journal of Environmental Management, 157*, 146-159. doi:10.1016/j.jenvman.2015.03.053

Milieu, IEEP, & ICF (2016): Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives. Final Report. Study for the European Commission. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017): Veränderungen anschieben. Vorschläge aus Mecklenburg-Vorpommern für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. . Online verfügbar unter: https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/lm/Service/Publikationen/?id=15107&processor=veroeff

Möckel, S., Köck, W., Rutz, C., & Schramek, J. (2014): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Texte 42/2014. Dessau-Roßlau. . Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-andere-instrumente-fuer-vermehrten

Neumann, H., Dierking, U., & Taube, F. (2017): Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, 95*(3). doi:10.12767/buel.v95i3.174

Nitsch, H. R., Norbert; Oppermann, Rainer; Milz, Eva; Baum, Sarah; Lepp, Tobias; Kronenbitter, Jenja; Ackermann, Andrea; Schramek, Jörg (2017): Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. Enbericht zum gleichnamigen F+E-Vorhaben. Im Auftrag des Bundesamt für Naturschutz. BfN-Skripten 472. . Online verfügbar unter: https://www.bfn.de/presse/pressearchiv/2016/detailseite.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=5860&cHash=da9caeb6ab02307c5591ee6303c7f67f

OECD (2017): Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union. The Common Agricultural Policy 2014-20, Paris, OECD.

Oppermann, R. (2015): Ecological Focus Areas: Options in practice from the biodiversity and farming perspectives. *Natur und Landschaft, 90*(6), 263-270. doi:10.17433/6.2015.50153337.263-270

Oppermann, R., Fried, A., Lepp, N., Lepp, T., & Lakner, S. (2016): Fit, fair und nachhaltig. Vorschläge für eine neue Agrarpolitik. Eine Studie im Auftrag des NABU-Bundesverbandes. . Online verfügbar unter: https://www.nabu.de/news/2016/11/21460.html

Oppermann, R., & Schraml, A. (2019): Studie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung. . Online verfügbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190405-gap-studie-ifab-2019.pdf

Ostendorff, F., Rüße, N., Sengl, G., Voß, B., Feldmayer, M., Günther, W., . . . Hahn, M. (2017): Die gemeinsame Agrarpolitik in Europa - neue Perspektiven für die Landwirtschaft schaffen. Autorenpapier grüne Agrarsprecher*innen zur gemeinsamen europäischen Agrarpolitik. . Online verfügbar unter: https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/PP_GRUENE_Bund_Die_gemeinsame_Agrarpolitik_in_Europa.pdf

Osterburg, B., Röder, N., & Schmidt, T. G. (2014): EU agricultural policy post-2014 and its importance for biodivesity conservation in agricultural landscapes. *Natur und Landschaft, 89*(9-10), 425-428. doi:10.17433/9.2014.50153299.425-428

Oswald, M. (2019): Strategisches Framing. Eine Einführung., Wiesbaden, Springer VS.

Pacini, G. C., Merante, P., Lazzerini, G., & Van Passel, S. (2015): Increasing the cost-effectiveness of EU agri-environment policy measures through evaluation of farm and field-level environmental and economic performance. *Agricultural Systems, 136*, 70-78. doi:https://doi.org/10.1016/j.agsy.2015.02.004

Panagos, P., Borrelli, P., Meusburger, K., Alewell, C., Lugato, E., & Montanarella, L. (2015): Estimating the soil erosion cover-management factor at the European scale. *Land Use Policy, 48*(C), 38-50.

Papadopoulos, S., Karelakis, C., Zafeiriou, E., & Koutroumanidis, T. (2015): Going sustainable or conventional? Evaluating the CAP's impacts on the implementation of sustainable forms of agriculture in Greece. *Land Use Policy, 47*, 90-97. doi:10.1016/j.landusepol.2015.02.005

Pavlis, E. S., Terkenli, T. S., Kristensen, S. B. P., Busck, A. G., & Cosor, G. L. (2016): Patterns of agri-environmental scheme participation in Europe: Indicative trends from selected case studies. *Land Use Policy, 57*, 800-812. doi:10.1016/j.landusepol.2015.09.024

Pe'er, Lakner, S., Passoni, G., Azam, C., Berger, J., Hartmann, L., . . . Zinngrebe, Y. (2017): Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. Online verfügbar unter: https://www.idiv.de/de/cap-fitness-check.html

Pe'er, G., Dicks, L. V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T. G., . . . Scott, A. V. (2014): EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science, 344*(6188), 1090-1092. doi:10.1126/science.1253425 %J Science

Pisani, E., & Christoforou, A. (2017): Evaluation of social capital in LEADER: What's in and what's out? In E. Pisani, G. Franceschetti, L. Secco, & A. Christoforou (Eds.), Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics (pp. 109-134), New Haven, Palgrave Macmillan.

Poppe, K., & Koutstaal, H. (2020): Eco-Schemes and Private Sustainability Initiatives: Creating Synergies. *EuroChoices, 19*(1), 36-40. doi:10.1111/1746-692x.12250

Poppe, K. J. (2016): Hacking the CAP – Options to redesign the European Agricultural Policy. *Proceedings in Food System Dynamics, 0*(0), 138--142. doi:10.18461/pfsd.2016.1618

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2017): Agrarpolitik der Europäischen Union. Stellungnahme zur gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). . Online verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/12/20171201_Stellungnahme_RNE_GAP.pdf

Raymond, C. M., Reed, M., Bieling, C., Robinson, G. M., & Plieninger, T. (2016): Integrating different understandings of landscape stewardship into the design of agri-environmental schemes. *Environmental Conservation, 43*(4), 350-358. doi:10.1017/s037689291600031x

Reinecke, J. (2014): Grundlagen der standardisierten Befragung. In N. Baur & J. Blasius (Eds.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (pp. 601-617), Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden.

Röder, N., Ackermann, A., Baum, S., Birkenstock, M., Ledermüller, S., Rudolph, S., . . . Schmidt, M. (2018): Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval. Im Auftrag des Bundesumweltamtes. Texte 58/2018. Dessau-Roßlau. . Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-gap-reform-aus-sicht-des

Rothstein, B., & Schröder, D. (2016): Ordnungsrecht versus ökonomische Instrumente im landwirtschaftlichen Bodenschutz. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 26*, 371-391.

Rudow, K. (2014): Less Favoured Area payments- impacts on the environment, a German perspective. *Agricultural Economics-Zemedelska Ekonomika, 60*(6), 260-272. Retrieved from <Go to ISI>://WOS:000340027900002

Russi, D., Margue, H., Oppermann, R., & Keenleyside, C. (2016): Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards? The case of Baden-Württemberg. *Land Use Policy, 54*(C), 69-77. doi:10.1016/j.landusepol.2016.01.012

Sanders, J. H., Jürgen (2019): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. *Thünen Report, 65*. doi:10.3220/REP1547040572000

Santiago-Freijanes, J. J., Mosquera-Losada, M. R., Rois-Díaz, M., Ferreiro-Domínguez, N., Pantera, A., Aldrey, J. A., & Rigueiro-Rodríguez, A. (2018): Global and European policies to foster agricultural sustainability: agroforestry. *Agroforestry Systems*, 1-16. doi:10.1007/s10457-018-0215-9

Schnell, R., Hill, P. B., & Esser, E. (2013): Methoden der empirischen Sozialforschung. In (10., überarb. Aufl. ed.), München, Oldenbourg.

Science for Environment Policy (2017): Agri-environment schemes: impacts on the agricultural environment. *Environment, 57*.

Seufert, V., & Ramankutty, N. (2017): Many shades of gray—The context-dependent performance of organic agriculture. *Science Advances, 3*(3), 1602-1638. doi:10.1126/sciadv.1602638

Silverman, D. (2017): Doing qualitative research. In (5E [edition] ed.), Los Angeles et al., Sage.

SMUL (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Vorschläge des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft. . Online verfügbar unter: https://www.smul.sachsen.de/foerderung/6327.htm

Solazzo, R., Donati, M., & Arfini, F. (2015): Cap towards 2020 and the cost of political choices: The case of Emilia-romagna region. *Land Use Policy, 48*, 575-587. doi:10.1016/j.landusepol.2015.06.015

Solazzo, R., Donati, M., Arfini, F., & Petriccione, G. (2014): A PMP model for the impact assessment of the Common Agricultural Policy reform 2014-2020 on the Italian tomato sector. *New Medit, 13*(2), 9-19. Retrieved from https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84904281562&partnerID=40&md5=7d73c0f7c32a48215afc2b7b435ecf55

SPD-Bundestagsfraktion (2019): Unser Vorschlag für eine Gute Gemeinsame Agrarpolitik. Positionspapier. . Online verfügbar unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gap-positionspapier_-spd-fraktion-2019-01-11.pdf

SPD (2018): Hannoversche Erklärung. Konferenz der Sprecherinnen und Sprecher der Agrarpolitik der SPD-Fraktionen des Bundestages, der Abgeordnetenhauses, der Bürgerschaften und Landtage, sowie der SPD-Abgeordneten des EP. . Online verfügbar unter: https://www.spd-thl.de/die-zukunft-der-agrarpolitik-spd-agrarpolitikerinnen-verabschieden-hannoversche-erklaerung/

SPD (2019): Kommt zusammen und macht Europa stark! Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019. Online verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/SPD_Europaprogramm_2019.pdf

Statistisches Bundesamt (2019): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Betriebe. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/_inhalt.html

Swinnen, J. (Ed.) (2015): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. , London, Rowman & Littlefield Int. .

Świtek, S., & Sawinska, Z. (2017): Farmer rationality and the adoption of greening practices in Poland. *Scientia Agricola, 74*(4), 275-284. doi:10.1590/1678-992X-2016-0167

Termeer, C., Candel, J., Feindt, P. H., & Buitenhuis, Y. (2018): Assessing how Policies enable or constrain the Resilience of Farming Systems in the European Union: the Resilience Assessment Tool (ResAT). 4.1. Online verfügbar unter: https://surefarmproject.eu/deliverables/publications/

Thomas, F. (2016): Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen. . Online verfügbar unter: http://www.kasseler-institut.org/fileadmin/Arbeitsergebnisse/Arbeitsergebnisse_10_2016_2016-08-24.pdf

Umweltbundesamt (2018): Daten zur Umwelt 2018: Umwelt und Landwirtschaft. Dessau-Roßlau. . Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba_dzu2018_umwelt_und_landwirtschaft_web_bf_v7.pdf

Urruty, N., Tailliez-Lefebvre, D., & Huyghe, C. (2016): Stability, robustness, vulnerability and resilience of agricultural systems. A review. *Agronomy for Sustainable Development, 36*(1), 1-15.

Van De Poele, L. (2015): Rural development from the grassroots: Twenty years of the EU "LEADER Approach". In Ebd. (Ed.), Constructing a New Framework for Rural Development (Vol. 22, pp. 195-207), Bingley, Emerald Group Publishing Limited.

van Dijk, W. F. A., Lokhorst, A. M., Berendse, F., & de Snoo, G. R. (2015): Collective agri-environment schemes: How can regional environmental cooperatives enhance farmers' intentions for agri-environment schemes? *Land Use Policy, 42*, 759-766. doi:10.1016/j.landusepol.2014.10.005

Van Gorp, B., & van der Goot, M. J. (2012): Sustainable Food and Agriculture: Stakeholder's Frames. *Communication, Culture & Critique, 5*(2), 127-148. doi:https://doi.org/10.1111/j.1753-9137.2012.01135.x

Van Grinsven, H. J. M., Tiktak, A., & Rougoor, C. W. (2016): Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences, 78*, 69-84. doi:https://doi.org/10.1016/j.njas.2016.03.010

Verbände-Plattform (2017): Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik. EU-Agrarpolitik für eine Qualitätsstrategie umbauen. Ziele für die GAP-reform nach 2020 und Schritte des Übergangs in Deutschland.

Gemeinsame Forderungen der Plattform-Verbände. Online verfügbar unter: http://www.db.zs-intern.de/uploads/1491290413-2017Verb%C3%A4ndeplattform.pdf

Verbände-Plattform (2018): Kernforderungen zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Stellungnahme der Verände-Plattform zum TOP "GAP nach 2020" auf der Agrarministerkonferenz (AMK) von Bund und Ländern am 27.-28.09.2018. . Online verfügbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_verbaende_stellungnahme.pdf

Verbände-Plattform (2019): Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Ausgestaltung der Eco-Schemes im Rahmen der EU-Agrarpolitik nach 2020. Umwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen müssen gezielt finanziert werden - Alle Instrumente ausschöpfen. . Online verfügbar unter: https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/1904-Plattformstellungnahme-Ecoschemes.pdf

Vesterager, J. P., Frederiksen, P., Kristensen, S. B. P., Vadineanu, A., Gaube, V., Geamana, N. A., . . . Busck, A. G. (2016): Dynamics in national agri-environmental policy implementation under changing EU policy priorities: Does one size fit all? *Land Use Policy, 57*, 764-776. doi:10.1016/j.landusepol.2015.05.014

Virto, I., Imaz, M. J., Fernández-Ugalde, O., Gartzia-Bengoetxea, N., Enrique, A., & Bescansa, P. (2015): Soil degradation and soil quality in Western Europe: Current situation and future perspectives. *Sustainability (Switzerland), 7*(1), 313-365. doi:10.3390/su7010313

Volkov, A., & Melnikiene, R. (2017): CAP direct payments system's linkage with environmental sustainability indicators. *Public Policy and Administration, 16*(2), 231-244. doi:10.13165/VPA-17-16-2-05

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S., & Kinzig, A. (2004): Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society, 9*(2), 5.

WBAE (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.html%20

WBAE (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Mai 2019. In, Berlin.

Weber, A. (2014): How are public transaction costs in regional agri-environmental scheme delivery influenced by EU regulations? *Journal of Environmental Planning and Management, 57*(6), 937-959. doi:10.1080/09640568.2013.776950

Weber, A. (2015): Implementing EU co-financed agri-environmental schemes: Effects on administrative transaction costs in a regional grassland extensification scheme. *Land Use Policy, 42*, 183-193. doi:10.1016/j.landusepol.2014.07.019

Weichold, M. (2014): Pretest. In N. Baur & J. Blasius (Eds.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (pp. 299-304), Wiesbaden, Springer VS.

Wiedenbeck, M., & Züll, C. (2010): Clusteranalyse. In C. Wolf & H. Best (Eds.), Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse (pp. 525-552), Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zimmermann, A., & Britz, W. (2016): European farms' participation in agri-environmental measures. *Land Use Policy, 50*, 214-228. doi:10.1016/j.landusepol.2015.09.019

Zinngrebe, Y., Pe'er, G., Schueler, S., Schmitt, J., Schmidt, J., & Lakner, S. (2017): The EU's ecological focus areas – How experts explain farmers' choices in Germany. *Land Use Policy, 65*, 93-108. doi:10.1016/j.landusepol.2017.03.027

A Anhang

A.1 Auswertung der wissenschaftlichen Bewertungen der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020

Tabelle 46: Suchbegriffe der Literaturanalyse

Suchbegriffe mit Abkürzungen, Synonymen und Übersetzungen

Instrument	Suchbegriffe
Direktzahlungen	Direktzahlungen, „erste Säule“, „1. Säule” „direct payment*“, „Pillar I”, „first pillar”
Greening	Greening, Greening-Vorschriften, „Ökologische Vorrangflächen“, ÖVF, „Erhalt von Dauergrünland“, Dauergrünland*, „Diversität der Fruchtarten“, Fruchtartendiversität, Fruchtartenvielfalt, Fruchtfolgen, „erste Säule “, „1. Säule” greening*, „ecological focus areas”, EFA, „perma-nent pasture”, „permanent grassland”, „crop di-versification”, „crop div*”, „first pillar”, „Pillar I”
Cross Compliance-Vorschriften	Cross-Compliance, Cross*Compliance, Cross* „Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz“, Agrar-ZahlVerpflG, „Grundanforderungen an die Betriebsführung“, GAB, „Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirt-schaftlichem und ökologischem Zustand“, GLÖZ, Cross-Compliance, Cross*Compliance, Cross*, „Statutory Management Requirements”, SMR*, „Good agricultural and environmental conditions”, GAEC*,
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen	„Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“, AUKM, Agrarumweltmaßnahmen, AUM, „Agri-environmental-climate measures“, AECM, „agri-environmental measures”, AEM
LEADER	LEADER, „Liaison entre actions de development de l`économie rurale”
EIP-Agri	EIP, EIP-AGRI, „Europäische Investitionspartnerschaft Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“, EIP*agri, „European Investment Partnership“
Förderung des ökologischen Landbaus	„Förderung des ökologischen Landbaus“, Öko-landbau, „Öko*Landbau“, Öko* UND Förderung, „Organic Farming“, „Sustainable Farming“
Implementierung in Deutschland	„Implementierung in Deutschland“, „Implement* Deutschland“ UND GAP, „Implementation in Germany“, Implement*Germany” AND CAP

Quelle: Eigene Darstellung, Humboldt-Universität zu Berlin

A.2 Bestandsaufnahme und Bewertung der Vorschläge für die GAP nach 2020

Tabelle 47: Überblick Erfassung der Vorschläge für eine GAP nach 2020

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
Europäische Kommission (2018a,b,c)	Legislative/Exekutive	neutral/nicht erkennbar	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
De Schutter et al. (2019)	verschiedene	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Feindt et al. (2019)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Fresco und Poppe (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	erster Ordnung	gemischt
Isermeyer (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Oppermann et al. (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Lakner und Oppermann (2018)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Poppe (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	neutral	allgemein	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Matthews (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	neutral	konkret	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize
Mahé und Bureau (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	neutral	konkret	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize
Dax und Copus (2016)	Wissenschaft	eher ablehnend	neutral	allgemein	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
Feindt et al. (2018)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
WBAE (2018)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	mittel	Hoch	dritter Ordnung	Gemischt
Buckwell et al. (2017)	verschiedene	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
European Environmental Bureau (2017)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Rat für Nachhaltige Entwicklung (2017)	Verschiedene	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Beckmann und Metzner (2019)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	mittel	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Dierking und Neumann (2016)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	mittel	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Neumann et al. (2017)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	mittel	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
AbL et al. (2016)	Verschiedene	eher ablehnend	hohe Bedeutung	allgemein	Hoch	dritter Ordnung	gemischt
Benning und Reichert (2016)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
BirdLife/EEB/NABU (2017)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	dritter Ordnung,	gemischt
BÖLW et al. (2016)	verschiedene	eher ablehnend	hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Verbände-Plattform (2017)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	mittel	dritter Ordnung	gemischt

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
AbL (2018)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Jasper (2017).	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
BDM (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Copa-Cogeca (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	mittel	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Deutscher LandFrauenverband (2019)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	neutral	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
DLG (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	neutral/nicht erkennbar	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Deutscher Bauernverband (2018)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	mittel	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Deutscher Bauernverband (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Deutscher Bauernverband (2019)	landwirtschaftliche Interessengruppe	neutral/nicht erkennbar	neutral	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Deutscher Bauernverband (2016)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
IFOAM (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
BÖLW (2017)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Agrarministerinnen und Agrarminister der ostdeutschen Länder (2017)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
Agrarministerkonferenz (2017)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	mittel	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize
LANA (2016)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	mittel	zweiter Ordnung	finanzielle Anreize
Deutscher Landkreistag (2018)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	finanzielle Anreize
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize
SMUL (2016)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	konkret	hoch	erster Ordnung	gemischt
Bündnis 90/Die Grünen (2019)	Legislative/Exekutive	ablehnend	hohe Bedeutung	allgemein	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Dalbert et al. (2017)	Legislative/Exekutive	ablehnend	hohe Bedeutung	allgemein	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Habeck und Häusling (2015)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
Ostendorff et al. (2017)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
Heubuch et al. (2015)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
CDU Bundesfachausschuss (2016; 2019)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
CDU/CSU (2019)	Legislative/Exekutive	zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	finanzielle Anreize
Die LINKE Bundestagsfraktion (2018)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
SPD Bundestagsfraktion (2019)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	zweiter Ordnung	finanzielle Anreize
SPD Konferenz der Sprecher*innen der Agrarpolitik (2018)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
SPD (2019)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
FDP (2019)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
AfD (2019)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	geringe Bedeutung	allgemein	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
CoR (o.J.)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	neutral	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
Thomas (2016)	verschiedene	ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	finanzielle Anreize
Kommentierungen, Stellungnahmen und Positionierungen zu den Legislativvorschlägen							
EWSA (2018)	Legislative/Exekutive	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	mittel	hoch	erster Ordnung	gemischt
Heinemann und Weiss (2018)	Verschiedene	ablehnend	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
KLU (2019)	Legislative/Exekutive	ablehnend	hohe Bedeutung	mittel	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Deutscher Raiffeisenverband (2018)	Landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Hart et al. (2018)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	allgemein	hoch	dritter Ordnung	gemischt
Meredith/Hart (2019)	Wissenschaft	neutral/nicht erkennbar	hohe Bedeutung	mittel	mittel	zweiter Ordnung	finanzielle Anreize

Vorschlag	Akteur	Positionierung	Stellenwert agrarök. Ziele	Konkretisier-ungsgrad	Reichweite	Politik-wandel	Steuerungs-mechanismus
Hart/Bas-Defossez (2018)	Wissenschaft	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	konkret	hoch	zweiter Ordnung	gemischt
Verbände-Plattform (2018)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Verbände- Plattform (2019)	zivilgesellschaftliche Interessengruppen	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	zweiter Ordnung	finanzielle Anreize
Europäischer Rechnungshof (2018)	Legislative/Exekutive	eher ablehnend	eher hohe Bedeutung	allgemein	hoch	erster Ordnung	gemischt
DBV (2018)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	allgemein	hoch	kein Politikwandel	gemischt
Oppermann und Schraml (2019)	Wissenschaft	eher ablehnend	hohe Bedeutung	konkret	hoch	erster Ordnung	finanzielle Anreize
Copa-Cogeca (2018)	landwirtschaftliche Interessengruppe	eher zustimmend	eher geringe Bedeutung	mittel	hoch	kein Politikwandel	finanzielle Anreize
Fährmann, B. et al. (2018)	Wissenschaft	neutral/nicht erkennbar	eher hohe Bedeutung	mittel	hoch	erster Ordnung	gemischt

Quelle: eigene Erarbeitung, HU Berlin.

Tabelle 48: Übersicht der konsolidierten Vorschläge für eine GAP nach 2020

	Flächenbezogene Direktzahlungen	Gesetzliche Mindeststandards	Cross Compliance-Vorschriften	Greening	Ergänzende Umverteilungs-einkommensstützung	Ergänzende Einkommens-stützung für Junglandwirte	gekoppelte Zahlungen	Weiterentwicklung Greening	AUKM	Naturbedingte Benachteiligungen	Gebietsspezifische Benachteiligungen	Investitionen	Niederlassung von Junglandwirten	Risikomanagementinstrumente	Zusammenarbeit	Wissensaustausch und Information	Agrarstrukturpolitik allg.	Marktordnung	Abgaben
Europäische Kommission (2018a, b, c)	X	X	X		X	X	X	x	X	X	X	X	X	X	X	X		x	
De Schutter et al. (2019)		x	x				x								x	x	x	x	
Feindt et al. (2019)		X						x	x			x			x	X	X		
Fresco und Poppe (2016)	x						x		x					x	x	x			
Isermeyer (2016)		x													x	x	x		
Oppermann et al. (2016)		x						X	x	x		x				x			
Matthews (2016)							x	x	x	x		x	x	x		x			
Mahé und Bureau (2016)	x									x				x				X	
Feindt et al. (2018)		x						x	x						x				
WBAE (2018)	x	x							x	x	x	x		x	x	x		x	
Buckwell et al. (2017)	x	x							x		x	x		x		x			
European Environmental Bureau (2017)		x								x		x		x		x			
Rat für nachhaltige Entwicklung (2017)		X										x				x		x	
Dierking Neumann (2016)		x						x	x							x			

	Flächenbezogene Direktzahlungen	Gesetzliche Mindeststandards	Cross Compliance-Vorschriften	Greening	Ergänzende Umverteilungs-einkommensstützung	Ergänzende Einkommens-stützung für Junglandwirte	gekoppelte Zahlungen	Weiterentwicklung Greening	AUKM	Naturbedingte Benachteiligungen	Gebietsspezifische Benachteiligungen	Investitionen	Niederlassung von Junglandwirten	Risikomanagementinstrumente	Zusammenarbeit	Wissensaustausch und Information	Agrarstrukturpolitik allg.	Marktordnung	Abgaben
Benning und Reichert (2016)										x	x					x			x
BÖLW et al. (2016):		x							x		x	x							
Verbände-Plattform (2017)	x	x				x				x		x				x	x	x	
Greenpeace /FiBL (2017)																			
AbL (2018)					X			x	x			x					X	x	
BDM (2017):									x									x	
Copa-Cogeca (2017)	x						x						x	x	x				
DBV (2018)	x		x		x			x	x	x		x	x	x		x		x	
BÖLW (2017):					x	x		x											
Agrarministerkonferenz (2017)									x			x			x				
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V (2017)	x				x	x	x		x	x	x	x		x	x	x			
SMUL (2016)																			
SPD Bundestagsfraktion (2019)	x		x		x	x		x	x			x				x			
Thomas (2016):	x																x		

	Flächenbezogene Direktzahlungen	Gesetzliche Mindeststandards	Cross Compliance-Vorschriften	Greening	Ergänzende Umverteilungs-einkommensstützung	Ergänzende Einkommens-stützung für Junglandwirte	gekoppelte Zahlungen	Weiterentwicklung Greening	AUKM	Naturbedingte Benachteiligungen	Gebietsspezifische Benachteiligungen	Investitionen	Niederlassung von Junglandwirten	Risikomanagementinstrumente	Zusammenarbeit	Wissensaustausch und Information	Agrarstrukturpolitik allg.	Marktordnung	Abgaben
Kommentierungen, Stellungnahmen und Positionierungen zu den Legislativvorschlägen																			
EWSA (2018)	x				x	x	x	x		x			x					x	
Heinemann und Weiss (2018)								x											
KLU (2019)		x					x												
Meredith und Hart (2019)								x											
Hart und Bas-Defossez (2018)		x	x					x							x	x			
Verbände-Plattform (2019)								x								x			
DBV (2018)	x				x	x			x	x				x		x			x
Oppermann und Schraml (2019).								x											
Copa-Cogeca (2018)	x				x		x	x	x	x			x	x	x				

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

A.3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

Tabelle 49: Kodesystem offene Frage (Kritikpunkte) der Telefonbefragung

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
0	Keine Antwort	
1	Bürokratieaufwand	Komplexe Verfahren der Antragstellung für Landwirte; hoher verwaltungstechnischer Aufwand für zuständige Verwaltungen und Behörden; Digitalisierungsfortschritte in Antragstellung nicht genutzt; Überforderung bei Programmierung; Unübersichtlichkeit existierender Programme; Antragstellung für Landwirte nicht alleine zu bewältigen
2	Geringe ökologische Wirksamkeit	Geringe Umwelteffektivität; unzureichende finanzielle Ausstattung der Agrarumweltinstrumente; Umschichtung nicht ausgeschöpft; Ausgestaltung einzelner Greening-Vorschriften (v.a. Dauergrünlandregelung, ÖVF); Ausgestaltung einzelner Maßnahmen in 2. Säule (z.B. keine kooperative AUKM); fehlende Flexibilität (nationale Ausgestaltungsmöglichkeiten d. Greening Vorschriften); fehlende Anreizkomponente bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen; geringe ökologische Wirksamkeit; zu niedrige Umweltauflagen
3	System flächengebundener Direktzahlungen	keine Berücksichtigung des Grundsatzes „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen; Gießkannenförderung; pauschale Flächenprämie; Verteilungsungerechtigkeit (20 % der Betriebe erhalten 80 % der Gelder); fehlende Kappung und Degression der flächengebundenen Direktzahlungen; Junglandwirteförderung ungerecht; Gemeinwohlleistungen nicht ausreichend adressiert; zu viel Budget für flächengebundene Direktzahlungen; Tierschutz wird wegen pauschaler Flächenförderung nicht adressiert; alte Kulturlandschaften werden wg. Gießkannenförderung nicht ausreichend gefördert; Geld kommt nicht beim Landwirt an (versickert in der Verwaltung); mangelnde Zielpriorisierung; mangelnde Zielorientierung; Durchreichen der Direktzahlungen an Flächeneigentümer
4	Ungleiche Förderbedingungen	unterschiedliche Förderregelungen in den einzelnen Bundesländern; fehlende externe Konvergenz der Förderung (EU-weit); Gekoppelte Zahlungen in einigen EU-Staaten zulässig; unterschiedliche Auflagen in EU-Staaten; unterschiedliche Regelungstiefe je nach Betriebs-/Produktionsausrichtung (Tierhalter benachteiligt)
5	Hohe Auflagen, Kontrollen und Sanktionen	Zu starke Kontrollen und Sanktionen; kein Anwenden der existierenden Bagatellgrenzen und Ermessensspielräume durch Behörden; fehlende landwirtschaftliche Kompetenz seitens der Sachbearbeiter in Zahl- und Kontrollstellen; fehlende Einbindung der Landwirte bei Ausgestaltung der Maßnahmen; Praxisferne Auflagen; Schwer umsetzbare Auflagen; Ausgleichszahlungen für Auflagen nicht ausreichend; fehlende Flexibilität bei der Durchführung der Maßnahmen und Auflagen seitens der Landwirte

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
6	Negative Auswirkungen auf globalen Süden	Negative Auswirkungen auf Märkte in Entwicklungsländern; Markteffekte auf globalen Süden
7	Planungsunsicherheit	fehlende Rechtssicherheit; fehlende Planungssicherheit für Landwirte; kein Vertrauen; Veränderungen innerhalb einer FP; Veränderungen zwischen den FP
8	Subventionen allgemein	Landwirte werden zum Bittsteller beim Staat; Einkommen am Markt und nicht durch Subventionen generieren

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Tabelle 50: Kodesystem offene Frage (positive Aspekte) der Telefonbefragung

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
0	Keine Antwort	
1	Förderung für Landwirtschaft	Öffentliches Geld für den Sektor; Finanzielle Ausstattung wichtig für Landwirtschaft; Angemessenes Budget insgesamt; Existenz der GAP zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft; Stabilität durch mehrjährige FP; Planungssicherheit für Landwirte durch relativ stabile Förderung
2	Integration von Umwelt- und Klimaschutzbelangen	Greening-Ansatz in der Theorie, nicht Umsetzung dessen Umsetzung; Instrumentenmix (Cross Compliance, Greening, AUKM); Agrarumweltprogramme; Förderung Ökolandbau; stärkere Orientierung an Umwelt- und Klimabelangen im Verlauf der Geschichte der GAP; Anhebung OR
3	EU-weites und umfassendes Politikfeld	Gleiche Standards für gemeinsamen Markt; umfassendes europäisches Politikfeld (Landwirtschaft, Umwelt, Ernährung; Marktordnung); regelmäßige Fortschreibungszyklen (Reformspielraum undPlanungssicherheit; Beteiligungs- und Begleitsysteme auf EU-Ebene; GMO; Beitrag zum europäischen Zusammenhalt; Einzige gemeinsame europäische Politik; Friedenssicherung für Europa
4	Einkommensorientierung der GAP	Einkommensstabilisierung; Risikoausgleich für landwirt. Betriebe (Marktschwankungen); flächenbezogene Förderung; Ausgleichzahlung werden für höhere europäische Standards gewährt; 2-Säulen-Modell (Ausgleichszahlungen der 1. Säule müssen beibehalten werden); Ausgleichszahlungen für Auflagen in benachteiligten Gebieten
5	Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule	Flexibilität der Maßnahmen; Freiwilligkeit; Regionalisierte Förderung; Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum; Förderung von Innovationen im ländlichen Raum; Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der 2. Säule; Forschungsförderung; Förderung für Natura 2000; Investitionsförderung; Leistungsorientierung in der 2. Säule; Flexibilität 2. Säule; Innovationsförderung; Förderung von Beratung (viele Ansprechpartner in Zahlstellen)

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
6	Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels	Kleine Betriebe werden aufrechterhalten; Umverteilung durch Kappung und Degression; Umverteilungsprämie; Förderung erster Hektare;
7	Verwaltungstechnische Verbesserungen	Angemessener Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die Basisprämie); Elektronische/Digitale Verfahren bei der Antragstellung; bürokratische Vereinfachung für Biobetriebe
8	Spielräume bei nationaler Ausgestaltung	Reform- und Ausgestaltungsspielräume; Nicht-Nutzung der Option gekoppelter Zahlungen in Deutschland; geringe Degression der fl. DZ; Höhe der Umschichtung in 2. Säule; Junglandwirteförderung
9	Gar nichts	

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

Tabelle 51: Kodesystem offene Frage (wichtigste Aufgaben) der Telefonbefragung

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
0	Keine Antwort	
1	Einkommensorientierung beibehalten	Einkommenssicherung; Erhalt und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit; Erhalt flächenbezogener Direktzahlungen; starke 1. Säule beibehalten; Sicherung der Ernährungssicherheit durch Einkommensorientierung; Erhalt der flächendeckenden LW durch Einkommensorientierung; Beibehalt der 2-Säulen-Struktur (Einkommenswirkung der Zahlungen in 1. Säule); Risikomanagement ausbauen; Keine weitere Umschichtung in 2. Säule; Einkommenstransfereffizienz verbessern (Durchreichen der DZ an Flächeneigentümer verhindern); stabiles Agrarbudget in der 1. Säule
2	Berücksichtigen von Umwelt- und Klimaschutzbelangen	Umwelteffektivität verbessern; Greening wirksam gestalten; OR stärken; Stärkere Umschichtung in 2. Säule; Ermöglichen einer (schrittweisen) Transformation der Landwirtschaft hin zu mehr Umwelt- und Klimaschutz; Höhere Umwelt- und Klimaschutzauflagen; Ambitionierte Konditionalität (10% nicht-produktive Fläche); Zweckbindung von 15 Mio. Euro für Biodiversitätsmaßnahmen; Schrittweiser Ausstieg aus System flächengebundener Direktzahlungen hin zur Bindung an Umweltleistungen; Ausbau von Ökolandbau (neue Vertriebswege); Anreizkomponente für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
3	Bürokratieabbau und verbesserte Umsetzbarkeit	Vereinfachte Handhabung für Landwirte; Vereinfachung der GAP (single audit); Antrag 4.0 (Satellitendaten); Einbeziehung der Landwirte in Auflagenformulierung; Sanktionsregelung (yellow card) abschaffen; fachlich sinnvolle Auflagen; Verbesserung der Ausbildung der ausführenden Beamten

Numerische Variable	Oberkategorie	Aussagen
4	Abfedern des Strukturwandels	Stärkere Kappung und Degression; Abfedern des Strukturwandels; Förderung an Betriebsgröße koppeln; bäuerliche Familienbetriebe verstärkt fördern
5	Schaffen gleicher Förderbedingungen	EU-weit einheitliche Standards; Keine Kappung und Degression; Gleichbehandlung aller Betriebe (keine Förderung erster Hektare)
6	Auswirkungen auf globalen Süden berücksichtigen	Marktwirkungen in Entwicklungsländer berücksichtigen; Globale Handelsströme beachten
7	Anpassungsfähigkeit stärken	Investitionsförderung, Forschung und Beratung für Betriebe ausbauen; Innovationsförderung für landwirtschaftliche Betriebe; Resiliente Agrarsysteme aufbauen; Anpassung an Klimawandel; Kreislaufwirtschaft
8	Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen	Ausrichten am Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen"; Ausrichten der Zahlungen an gesellschaftliche Anforderungen; Kopplung der Zahlungen an Gemeinwohlleistungen; Honorierung von Gemeinwohlleistungen; Bezahlung der Bereitstellung öffentlicher Güter; Entfremdung auflösen zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft durch gesellschaftlich akzeptierte Zahlungen (Leitbild)
9	Multifunktionalität im ländlichen Raum berücksichtigen	Ländliche Entwicklungspolitik stärken; Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch Landwirtschaft; Vitalität ländlicher Räume; Touristische Attraktivität durch Landwirtschaft; Förderung von Vernetzung; Honorieren von Informationsveranstaltung an Schulen; Berücksichtigen der ehrenamtlichen Funktionen von Landwirten

Quelle: eigene Darstellung, HU Berlin.

A.4 Positionierung von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber einer umweltorientierten Weiterentwicklung der GAP

Tabelle 52: Lagemaße der clusterbildenden Variablen

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Std.-Abweichung
V_a	54	1,71	3,86	2,8519	,50333
V_b	54	1,25	3,88	2,4514	,77262
V_c	54	1,11	3,67	2,4774	,51333
Gültige Werte (Listenweise)	54				

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Auswertung in SPSS, HU Berlin.

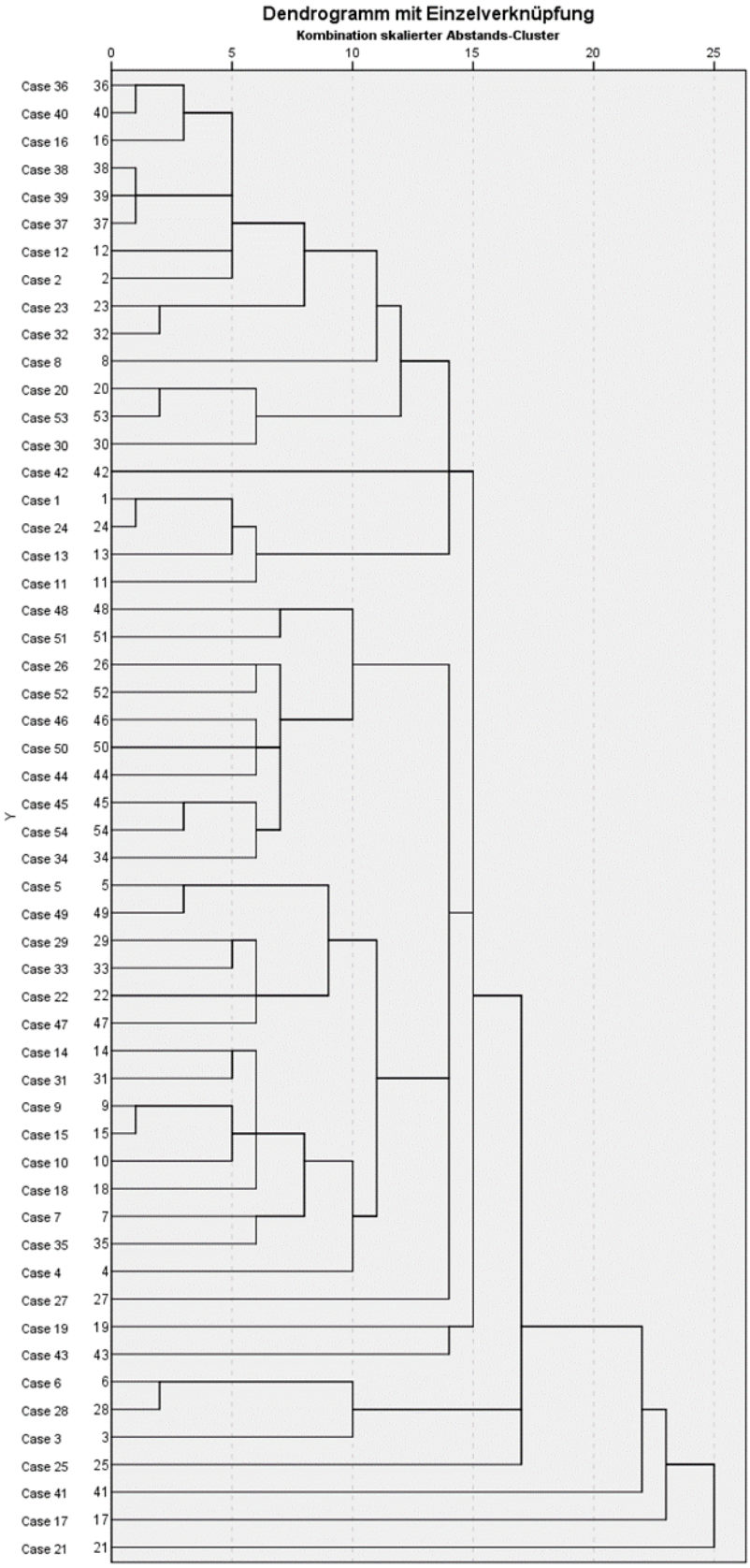
Tabelle 53: Korrelation der clusterbildenden Variablen

		V_a	V_b	V_c
V_a	Korrelation nach Pearson	1	,614**	,193
	Signifikanz (2-seitig)		,000	,162
	N	54	54	54
V_b	Korrelation nach Pearson	,614**	1	,401**
	Signifikanz (2-seitig)	,000		,003
	N	54	54	54
V_c	Korrelation nach Pearson	,614**	1	,401**
	Signifikanz (2-seitig)	,162	,003	
	N	54	54	54

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Auswertung in SPSS, HU Berlin.

**. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Abbildung 106: Dendrogramm für das Single-Linkage-Verfahren (Ausreißer)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Berechnung in SPSS, HU Berlin.

Tabelle 54: Zuordnungsübersicht des Ward-Verfahrens

	Zusammengeführte Cluster			Erstes Vorkommen des Clusters		
Schritt	Cluster 1	Cluster 2	Koeffizienten	Cluster 1	Cluster 2	Nächster Schritt
1	34	38	,000	0	0	11
2	36	37	,000	0	0	3
3	35	36	,000	0	2	21
4	9	15	,000	0	0	17
5	1	22	,013	0	0	24
6	21	30	,055	0	0	35
7	19	50	,098	0	0	23
8	6	26	,149	0	0	29
9	42	51	,234	0	0	26
10	5	46	,319	0	0	28
11	16	34	,428	0	1	25
12	14	29	,552	0	0	27
13	27	31	,685	0	0	31
14	41	47	,831	0	0	20
15	11	13	,977	0	0	24
16	7	33	1,135	0	0	39
17	9	10	1,300	4	0	37
18	24	49	1,475	0	0	38
19	20	44	1,650	0	0	34
20	41	43	1,835	14	0	36
21	2	35	2,020	0	3	33
22	45	48	2,208	0	0	41
23	19	28	2,406	7	0	45
24	1	11	2,651	5	15	44
25	12	16	2,898	0	11	35
26	32	42	3,167	0	9	36
27	14	17	3,543	12	0	32
28	4	5	3,957	0	10	39
29	3	6	4,391	0	8	44
30	18	23	4,928	0	0	38

	Zusammengeführte Cluster			Erstes Vorkommen des Clusters		
31	27	40	5,540	13	0	42
32	14	25	6,285	27	0	37
33	2	8	7,118	21	0	40
34	20	39	8,177	19	0	43
35	12	21	9,299	25	6	40
36	32	41	10,460	26	20	41
37	9	14	11,625	17	32	48
38	18	24	13,037	30	18	46
39	4	7	14,639	28	16	43
40	2	12	16,388	33	35	47
41	32	45	19,317	36	22	42
42	27	32	22,630	31	41	46
43	4	20	26,265	39	34	45
44	1	3	31,718	24	29	47
45	4	19	37,193	43	23	48
46	18	27	44,702	38	42	50
47	1	2	54,493	44	40	49
48	4	9	66,229	45	37	49
49	1	4	91,032	47	48	50
50	1	18	150,000	49	46	0

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Berechnungen in SPSS, HU Berlin.