

Resilienz fördern, nicht den Status Quo

Politikvorschläge für eine wirksame und praktikable Transformation der GAP

Prof. Dr. Peter H. Feindt, Pascal Grohmann, M.A., Dr. Astrid Häger (alle Humboldt-Universität zu Berlin), Dr. Christine Krämer (Projektbüro mareg)

Dieses Politikpapier ist ein Ergebnis des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht anhand von Befragungen und Experteninterviews“ (WuP-GAP).^{1, 2, 3}

Zusammenfassung

Im Herbst 2020 tritt der Gesetzgebungsprozess zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) für die Jahre 2021 bis 2027 in die entscheidende Phase. Es besteht die Möglichkeit, die Weichen für eine GAP zu stellen, die auf die Förderung von resilenteren und umweltverträglicheren Agrarsystemen ausgerichtet ist. Denn die deutsche und europäische Landwirtschaft steht vor großen ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen. Das WuP-GAP-Projekt hat den politischen Diskussionsprozess zur Ausgestaltung der GAP aus Umweltsicht wissenschaftlich begleitet. Dazu wurden die bestehenden GAP-Instrumente und die verschiedenen Politikvorschläge 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. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die bisherige GAP zu viel Gewicht auf Instrumente legt, die hinsichtlich der Sicherung und Erbringung öffentlicher Güter wenig wirksam sind. Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission vom Juni 2018 ermöglichen sowohl ein Weiter-So wie auch eine schrittweise Transformation der GAP hin zu einer nachhaltigkeits- und resilienzorientierten Agrarpolitik, welche die enormen Herausforderungen des Sektors wirkungsvoller adressiert und gleichzeitig auf Akzeptanz in der landwirtschaftlichen Praxis stößt. Aufbauend auf den wissenschaftlichen Analysen werden folgende Eckpunkte einer zukunftsorientierten GAP empfohlen: schrittweises Auslaufenlassen der flächenbezogenen Direktzahlungen als pauschale „Einkommensgrundstützung“; Umschichtung der dadurch frei werdenden Mittel in punktebasierte, regional differenzierte Eco-Schemes; Stärkung von Kooperationen, Beratung und Peer-to-Peer-Learning; und Förderung neuer Einkommensmöglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe.

¹ Das Projekt wurde unter Förderkennzeichen 3717 11 239 0 gefördert vom Umweltbundesamt mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Das Politikpapier gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers übereinstimmen.

² Empfohlene Zitierweise: Peter H. Feindt, Pascal Grohmann, Christine Krämer, Astrid Häger (2020): Resilienz fördern, nicht den Status Quo: Politikvorschläge für eine wirksame und praktikable Transformation der GAP. Policy-Paper des Projekts „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht anhand von Befragungen und Experteninterviews“ (WuP-GAP), gefördert vom Umweltbundesamt, FKZ 37171123900, Berlin.

³ Eine erste Fassung dieses Politikpapiers wurde während der digitalen Fachtagung „Resilienz fördern, nicht den Status Quo: Politikvorschläge 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 hier vorliegende Fassung des Papiers eingeflossen.

1 Landwirtschaft und Agrarpolitik unter Transformationsdruck

Die deutsche und europäische Landwirtschaft steht vor großen und vielfältigen Herausforderungen: internationaler Wettbewerb, schwankende Erzeugerpreise, neue gesellschaftliche Anliegen und sich verändernde Verbraucherpräferenzen, vielerorts steigende Boden- und Pacht-preise sowie öffentliche und privatrechtliche Standards mit hohen bürokratischen Anforderungen und Dokumentationspflichten. Hinzu kommen Anpassung an den Klimawandel, Klima- und Biodiversitätsschutz, Nitrat- und Wasser- sowie neuerdings Pandemiemanagement. Um der Vielzahl an Herausforderungen gewachsen zu sein, müssen sich landwirtschaftliche Produktionssysteme umfassend verändern. Mit anderen Worten: Es besteht Transformationsbedarf, nicht zuletzt im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf öffentliche Güter, insbesondere Umweltressourcen, ökologische Systeme und die Lebensqualität ländlicher Räume. Zugleich gibt es ein öffentliches Interesse, die Transformation nicht so disruptiv verlaufen zu lassen, dass die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft gestört wird.

Bislang ist der regulative und förderrechtliche Rahmen der GAP nicht geeignet, die Betriebe bei den notwendigen Lern- und Veränderungsprozessen zu unterstützen. Seit Anfang der 1990er Jahre ist die GAP vorwiegend darauf fokussiert, marktinduzierte Veränderungsprozesse durch Zuführung steuerfinanzierter Transferzahlungen, insbesondere über die flächenbezogenen Direktzahlungen, zu begleiten. Die einkommenspolitischen Instrumente der GAP sind jedoch weder evidenzbasiert abgeleitet noch mit operationalisierten Zielen oder mit der Bedürftigkeit der Empfängerinnen und Empfänger verknüpft. Zudem wird die Transfereffizienz dieser Zahlungen durch Überwälzungseffekte auf Bodenpacht- und Bodenkaufpreise, landwirtschaftliche Lohneinkommen sowie Input- und Produktpreise vermindert.

Die wissenschaftlichen Analysen im WuP-GAP-Projekt zeigen, dass v.a. die ökologische Wirksamkeit der bisherigen GAP-Instrumente als eher gering einzuschätzen ist. Das ist erstens auf die anhaltende Priorisierung einkommenspolitischer Ziele in der GAP zurückzuführen, die sich deutlich an der sehr hohen Mittelausstattung flächenbezogener Direktzahlungen respektive dem geringen Budget für effektive Agrarumweltmaßnahmen zeigt. Zweitens weisen die Instrumente, die grundsätzlich geeignet wären, Umweltaspekte wirkungsvoll zu adressieren, häufig Mängel in der konkreten Ausgestaltung auf. Die mit den Direktzahlungen verbundenen Auflagen entsprechen weitgehend etabliertem Recht bzw. gängiger Praxis. Eine Steuerungswirkung geht allenfalls von einigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme in der zweiten Säule aus, etwa der Unterstützung nachhaltigkeitsorientierter Innovationen oder freiwilliger Agrar-umwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Diese Programme folgen aber zumeist keinem übergreifenden, integrierten Ansatz, sondern bilden ein Sammelsurium verschiedener Maßnahmen. Drittens haben im GAP-Instrumentenportfolio Ansätze, die Lern- und Veränderungsprozesse sowie den Austausch zwischen verschiedenen Gruppen und eine bessere Einbettung der Landwirtschaft in regionale Strukturen fördern sollen, kein hinreichendes Gewicht. Der aus der Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen Literatur hervorgehende Transformationsbedarf der Agrarpolitik wird durch die Ergebnisse der Befragungen des Projekts bestätigt, in denen aus allen an der Agrarpolitik interessierten Gruppen in Deutschland eine erhebliche Unzufriedenheit mit der derzeitigen GAP artikuliert wurde.

Seit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission im Juni 2018 hat sich der Druck hin zu einer Neuausrichtung der GAP noch weiter verschärft. Anknüpfend an die Mitteilung zum europäischen Green Deal (Europäische Kommission, 2019) sind sowohl in der Farm to Fork-Strategie als auch in der Biodiversitätsstrategie der Europäischen Kommission

z.T. sehr konkrete und ambitionierte Nachhaltigkeitsziele für die europäische Landwirtschaft formuliert (Europäische Kommission, 2020a, b). Zudem haben die Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Maßnahmen zu ihrer Eindämmung die Resilienz vieler Agrarsysteme auf eine zusätzliche Probe gestellt.

2 Die anstehende GAP-Reform zur Einleitung der Transformation nutzen

Die von der Europäischen Kommission vorgelegten Legislativvorschläge enthalten große Ausgestaltungsspielräume für die GAP in den Jahren 2021 bis 2027 (Europäische Kommission, 2018). Die vorgesehene Kompetenzverlagerung auf die Mitgliedstaaten bietet einerseits die Möglichkeit, die nationale Implementierung der GAP systematisch an der Sicherung öffentlicher Güter sowie der Bewältigung der spezifischen Herausforderungen und Transformationserfordernisse auszurichten. Insbesondere könnten Mitgliedstaaten mehr Geld für wirkungsvolle Instrumente und Maßnahmen im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, in der Beratung und Innovationsförderung verwenden. Andererseits kann auch der Status Quo der Agrarpolitik für weitere sieben Jahre fortgeschrieben werden oder sogar ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der mit den Agrarzahlungen verknüpften Anforderungsniveaus im Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stattfinden.

Den politischen Gestaltungswillen vorausgesetzt, könnte die nationale Ausgestaltung der GAP-Strategiepläne in Deutschland schon jetzt dazu genutzt werden, die notwendigen Transformationsprozesse anzustoßen und die Lern- und Veränderungsprozesse in der Landwirtschaft zu unterstützen, um die Agrarsysteme resilenter und umweltverträglicher zu machen.

Die im Rahmen des WuP-GAP-Projekts entwickelten Politikvorschläge zielen darauf ab, die GAP ab dem Jahr 2023⁴ zu nutzen, eine Transformation hin zu einer nachhaltigkeits- und resilienzorientierten Agrarpolitik einzuleiten. Das Ziel einer solchen Transformation ist die Förderung von Agrarsystemen, welche die erwünschten Produktionsleistungen marktfähiger Güter (z.B. hochwertige Lebensmittel) erbringen und die von der Landwirtschaft betroffenen öffentlichen Güter (z.B. Biodiversität, Landschaftsbild, Wasser und Tierwohl) schützen oder fördern.

3 Vorschläge für eine nachhaltigkeits- und resilienzorientierte Ausgestaltung der GAP

Auf Grundlage der Forschungsergebnisse des WuP-GAP-Projekts lassen sich für eine wirksame und praktikable Transformation die folgenden neun Handlungsempfehlungen ableiten. 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). In Tabelle 1 im Anhang sind die Vorschläge zur Ausgestaltung der einzelnen Instrumente des GAP-Portfolios überblicksartig dargestellt.

⁴ Aufgrund der Verzögerungen im GAP-Reformprozess und in den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU ist mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnungen voraussichtlich erst ab dem Jahr 2023 zu rechnen. Bis dahin gilt eine GAP-Übergangsverordnung, nach der die Regelungen der Förderperiode von 2014 bis 2020 auch für die Jahre 2021 und 2022 gelten.

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 Mittel⁵ 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 Klimaschutzinstrumenten⁶ 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, 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 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 zu adressieren. Zugleich sollten verschiedene Modelle der kooperativen Umsetzung von AUKM schrittweise eingeführt werden, beginnend mit relativ einfachen Instrumenten wie einem Agglomerationsbonus.⁷ 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

⁵ 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.

⁶ Dies umfasst Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Eco-Schemes sowie weitere Instrumente, die dem Umwelt- und Klimaschutz dienen sollen.

⁷ 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.

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 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 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.⁸ Zudem sollte EIP-Agri verstärkt genutzt werden, um den Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionsysteme zu integrieren. Durch Projektförderung sollten Lern- und Experimentierräume für die Entwicklung von Märkten für Umweltgüter und -leistungen geschaffen werden.

⁸ Dazu muss der Punktwert der jeweiligen Zertifizierungssysteme in einem Anerkennungsverfahren bestimmt 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 Indikatoren-System 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 Indikatoren-System 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 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 Ermessensspielräume 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, 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.

4 Fazit

Die anstehende Erneuerung der GAP für die Förderperiode von 2023 bis 2027 bietet die Möglichkeit, die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigkeits- und resilienzorientierten Agrarpolitik einzuleiten, indem die im Legislativvorschlag der Europäischen Kommission vom Juni 2018 enthaltenen Spielräume genutzt werden. Dazu gehören insbesondere: schrittweises Auslaufenlassen der flächenbezogenen Direktzahlungen als pauschale „Einkommensgrundstützung“; ambitionierte Ausgestaltung der Eco-Schemes mit regional differenzierten Listen von Maßnahmen, die mit einem Punktesystem bewertet sind und aus denen sich landwirtschaftliche Betriebe geeignete Maßnahmen wählen können; Nutzung von Äquivalenzregelungen, um eine Verknüpfung staatlicher Zahlungen mit ambitionierten privaten Zertifizierungssystemen und die Entwicklung adaptiver Managementpraktiken zu ermöglichen; Stärkung von Kooperationen, Beratung und Peer-to-Peer-Learning.

Beginnend mit der Förderperiode ab 2028 sollten Instrumente, die auf einer regionalen Ausgestaltung und kooperativen Umsetzung aufbauen sowie technische und soziale Innovationen fördern (wie z.B. LEADER, EIP-Agri, kooperative Umsetzung von AUKM oder Eco-Schemes), in das Zentrum des agrarpolitischen Instrumentariums gestellt werden. Das Instrument der flächenbezogenen Direktzahlungen als pauschale „Einkommensgrundstützung“ sollte ab 2028 keine Rolle mehr spielen, sondern durch differenzierte Instrumente zur Förderung der Nachhaltigkeit und Resilienz von Agrarsystemen ersetzt werden.

Die jetzigen Legislativvorschläge der Europäischen Kommission eröffnen die Chance, einen proaktiven Transformationsprozess hin zu einer GAP zu beginnen, die effektiver, effizienter und kohärenter als bisher die notwendigen Lern- und Veränderungsprozesse hin zu resilienten und umweltverträglichen Agrarsystemen unterstützt. Es ist nun an der Politik, durch zukunftsorientierte Entscheidungen die vorhandenen Chancen zu ergreifen und dadurch disruptive Transformationen zu vermeiden.

5 Literaturverzeichnis

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. COM(2018), 392 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2018:392:FIN> (zuletzt geprüft am: 06.10.2020).

Europäische Kommission (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Grüne Deal, COM(2019), 640 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> (zuletzt geprüft am: 06.10.2020).

Europäische Kommission (2020a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Vom Hof auf den Tisch“ - eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381> (zuletzt geprüft am: 06.10.2020).

Europäische Kommission (2020b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 - Mehr Raum für Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380> (zuletzt geprüft am: 06.10.2020).

6 Anhang

Tabelle 1: Übersicht der Vorschläge zur Ausgestaltung der Instrumente für die Förderperiode ab 2023 und die Förderperiode ab 2028.

Instrument	Vorschlag für die Förderperiode ab 2023	Vorschlag für die Förderperiode ab 2028
Flächenbezogenen Direktzahlungen als pauschale „Einkommensgrundstützung“	<ul style="list-style-type: none"> Zu Beginn maximal 60 % der Mittel der ersten Säule⁹, 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 Um- schichtung des entsprechenden Budgets in die zweite Säule zu- gunsten 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 Direktzahlun- gen 	<ul style="list-style-type: none"> Pauschale Direktzahlungen und die mit ihnen verbundenen Instru- mente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) nicht mehr vorgesehen
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> Ausschließlich Auflagen, die an allen Standorten einen Nutzen für den Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- oder Tierschutz erwarten lassen Auflagen, die zu einer Bewirtschaftungseinschränkung spezifi- scher Standorte wie z.B. Feucht- und Moorstandorte führen, werden über regionalisierte Eco-Schemes oder AUKM honoriert 	<ul style="list-style-type: none"> 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 Umweltres- sourcen, werden über freiwillige Mechanismen honoriert (z.B. an- gemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen)

⁹ 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 (vgl. Fn 5). Diese umfassen gem. Art. 14 des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission: a) Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, b) ergänzende Umver- teilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, c) ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte, d) Regelungen für Klima und Umwelt (Eco-Schemes) sowie die e) gekoppelte Ein- kommensstützung 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.

Instrument	Vorschlag für die Förderperiode ab 2023	Vorschlag für die Förderperiode ab 2028
Eco-Schemes	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung eines Budgets von mindestens 40 % der Mittel der flächenbezogenen Direktzahlungen für Eco-Schemes • Jährliche Erhöhung des Budgets für Eco-Schemes um 5 Prozentpunkte der Mittel der flächenbezogenen Direktzahlungen • 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, die daher im nationalen Strategieplan zu ermitteln sind • 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 Zertifikatssystemen eine den Eco-Schemes äquivalente Erbringung von Umweltleistungen nachweisen und damit die Prämienberechtigung erhalten • Nutzung von praxisorientierten Ermessensspielräumen und Bagatellgrenzen bei Kontrolle und Sanktionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Neben den genannten Elementen für 2023: Regionale Differenzierung der Prämienhöhe
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 Förderprogramms für Maßnahmen, welche partizipativ, regional und innovativ ausgestaltet sind • Hinreichende Finanzausstattung dieses neuen Instruments, um in allen Regionen ein integriertes Landschafts- und Ressourcenmanagement zu ermöglichen

Instrument	Vorschlag für die Förderperiode ab 2023	Vorschlag für die Förderperiode ab 2028
Wissensaustausch und Information	<ul style="list-style-type: none"> Ausbau der naturschutzfachlichen Beratungsinfrastruktur, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktionssysteme zu integrieren Stärkung von Netzwerken und Peer-to-Peer-Learning 	<ul style="list-style-type: none"> Verpflichtende Inanspruchnahme von Beratung zur Integration von Umweltbelangen in die Produktion ab bestimmter Förderhöhe bzw. Flächenumfang
LEADER	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
EIP-Agri	<ul style="list-style-type: none"> 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.) 	<ul style="list-style-type: none"> Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze
Investitionsförderung	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	<ul style="list-style-type: none"> Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

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
<https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de>
<https://twitter.com/umweltbundesamt>

Autorenschaft, Institution

Peter H. Feindt, Humboldt-Universität zu Berlin
Pascal Grohmann, Humboldt-Universität zu Berlin
Christine Krämer, Projektbüro mareg
Astrid Häger, Humboldt-Universität zu Berlin

Stand: Oktober/2020