
„Zukunftsfähige Agrarpolitik. Was macht sie wirksam und praktikabel?“

**Vortrag auf der Tagung
„ELER und Umwelt. Potenziale der EU-Agrarförderung
für den Natur- und Umweltschutz“**

**Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
Digitale Videokonferenz
16. März 2022**



Hintergrund

F+E-Vorhaben

„Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

anhand von Befragungen und Experteninterviews (WuP-GAP)“

UFOPLAN 2017 – FKZ 3717 11 239 0

Laufzeit: 01.11.2018 bis 30.11.2020

**Prof. Dr. Peter H. Feindt, Pascal Grohmann, M.A.,
Dr. Christine Krämer, Dr. Astrid Häger**

Ausgangspunkt und Ziele des Projekts

- Wissenschaftliche Begleitung des Prozesses der nationalen Ausgestaltung der GAP nach 2020 aus Umweltsicht
- GAP-Reform als hoch komplexe Policy-Design-Aufgabe (viele Ziele, viele Instrumente, viele Ebenen)
- Projektziele:
 - bestehende GAP-Instrumente und GAP-Reformvorschläge bewerten
 - Positionierung agrarpolitischer Stakeholder analysieren
 - neue Impulse in der Diskussion setzen.

Projekt-Ergebnisse



- Projektbericht als UBA-Text 91/2021
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verbesserung-der-wirksamkeit-praktikabilitaet-der>
- UBA-Policy-Brief:
<https://www.umweltbundesamt.de/dokument/resilienz-foerdern-nicht-den-status-quo>

Umwelt
Bundesamt

Für Mensch und Umwelt

Stand: 8. Oktober 2020

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)

Überblick

1 Hintergrund, Ziele und Aufbau des Projekts

2 Bewertung der Instrumente und Vorschläge

3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

4 Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP

5 Politikvorschläge

Methodische Vorgehensweise

Systematische Literaturlauswertung:

- Wissenschaftliche Bewertungen der GAP-Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020
 - GAP-Instrumente als Suchbegriffe in den Datenbanken Web of Science, Scopus, AgEcon Search und Google Scholar
 - Zeitraum: 2014 bis einschließlich Mai 2019 (fortlaufend ergänzt)
 - Material: 142 Publikationen

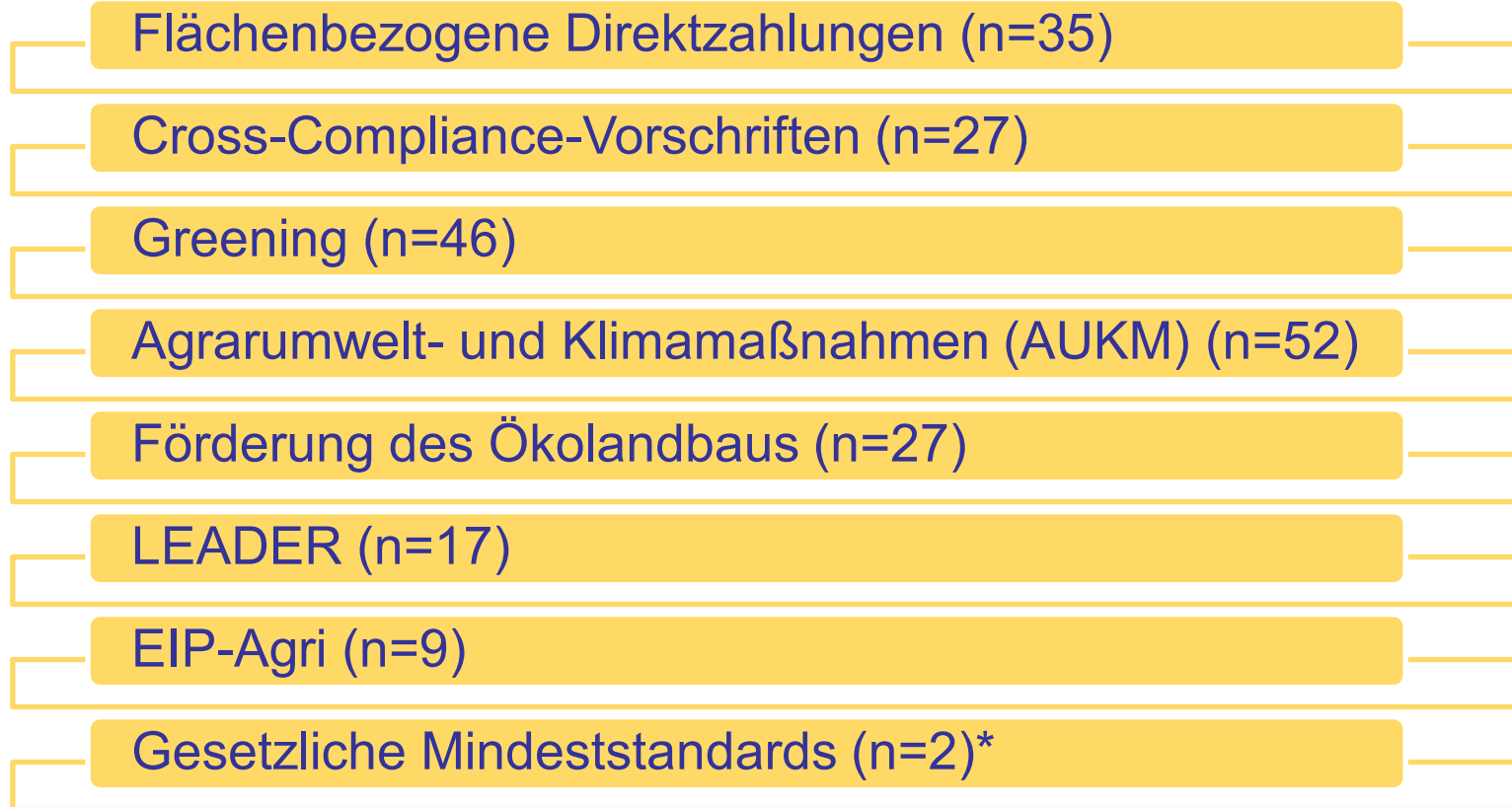
- Vorschläge für die GAP nach 2020
 - Abfrage in Google mit den Schlagworten: „Reform der GAP“, „GAP nach 2020“, „Weiterentwicklung der GAP“; laufende Erfassung von Vorschlägen mittels Agrar Europe und elektronischer Alert-Dienste
 - Zeitraum: 2016 bis einschließlich Mai 2019 (fortlaufend ergänzt)
 - Material: 76 Publikationen

Kriterien in der wissenschaftl. Literatur zur Bewertung agrarpol. Instrumente



- Konsolidierter Kriterienkatalog
- Operationalisierung der Kriterien anhand von Leitfragen und einem Kodierleitfaden

Untersuchte Instrumente der Förderperiode 2014 bis 2020

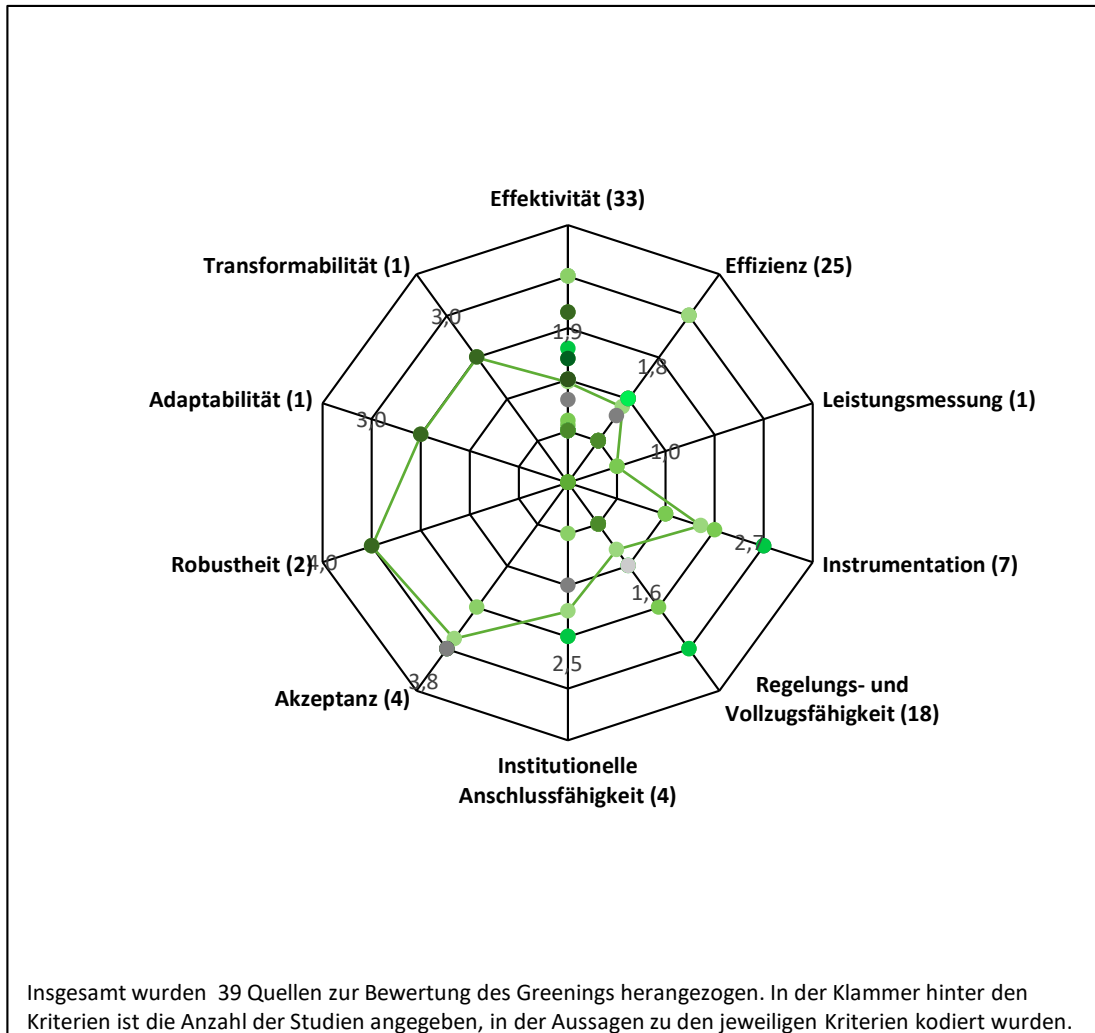


n = Anzahl der Quellen mit Aussagen zur Bewertung des jeweiligen Instruments anhand der Kriterien, N=142 (Mehrfachzählung von Quellen möglich).

*Gesetzliche Mindeststandards sind kein GAP-Instrument im eigentlichen Sinne, die Auswertung hier bezieht sich deshalb auf zwei Meta-Analysen.

Leistungsprofile der Instrumente

Beispiel: Greening



Übersicht der Leistungsprofile der Instrumente

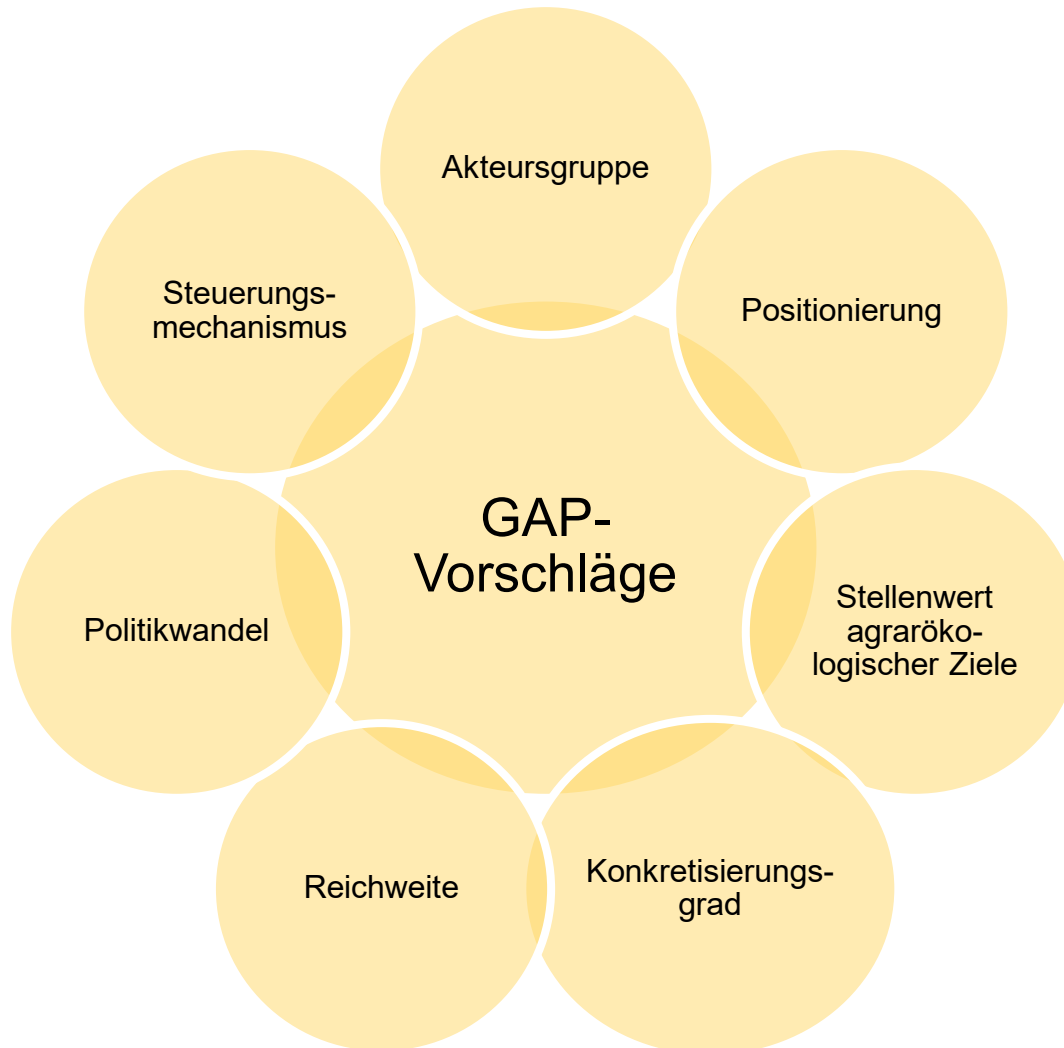
	Direktzahlungen	Cross Compliance-Vorschriften	Greening	AUKM	Förderung Ökolandbau	LEADER	EIP-Agri	Gesetzliche Mindeststandards
Effektivität	2,6	2,5	1,9	3,3	4,2	4,0	4,0	2,0
Effizienz	1,8	2,3	1,8	2,4	3,0	2,8	2,0	4,0
Leistungsmessung	1,3	1,3	1,0	2,0	2,0	1,0	3,0	2,0
Instrumentation	2,6	3,7	2,7	3,4	4,3	4,6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

Mittelwerte der Bewertungen in den jeweils einschlägigen Studien. Quelle: Feindt et al. (2021).

Gesamtbewertung des Policy-Mix der GAP

- Ökologische Wirksamkeit des Policy-Mix der GAP eher gering:
 - Anhaltende Priorisierung einkommenspolitischer Ziele
 - Schwächen im Policy-Design von potenziell wirksamen Instrumenten
 - zu wenig Gewicht von Instrumenten, die Lern- und Veränderungsprozesse fördern
- Geringer Grad an Kohärenz bei hoher Komplexität des Zielsystems der GAP
- Kein für laufende Lern- und Veränderungsprozesse geeignetes System der Leistungsmessung

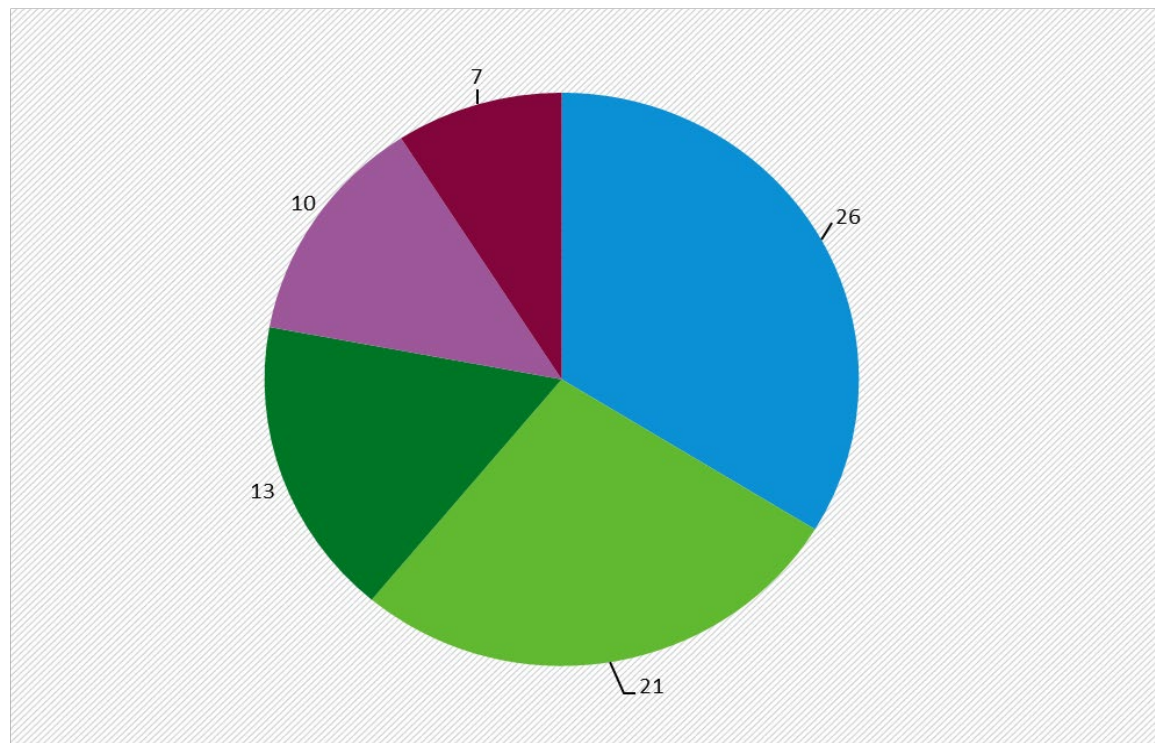
Erfassung der Vorschläge für die GAP nach 2020



- Systematisierter Überblick über GAP-Vorschläge
- Einordnung entlang von sieben Dimensionen
- Operationalisierung der Dimensionen mit Hilfe von Leitfragen und einem Kodierleitfaden

Verteilung der Vorschläge für die GAP nach Akteursgruppen

Anzahl der ausgewerteten Quellen nach Akteurgruppen (n=77)

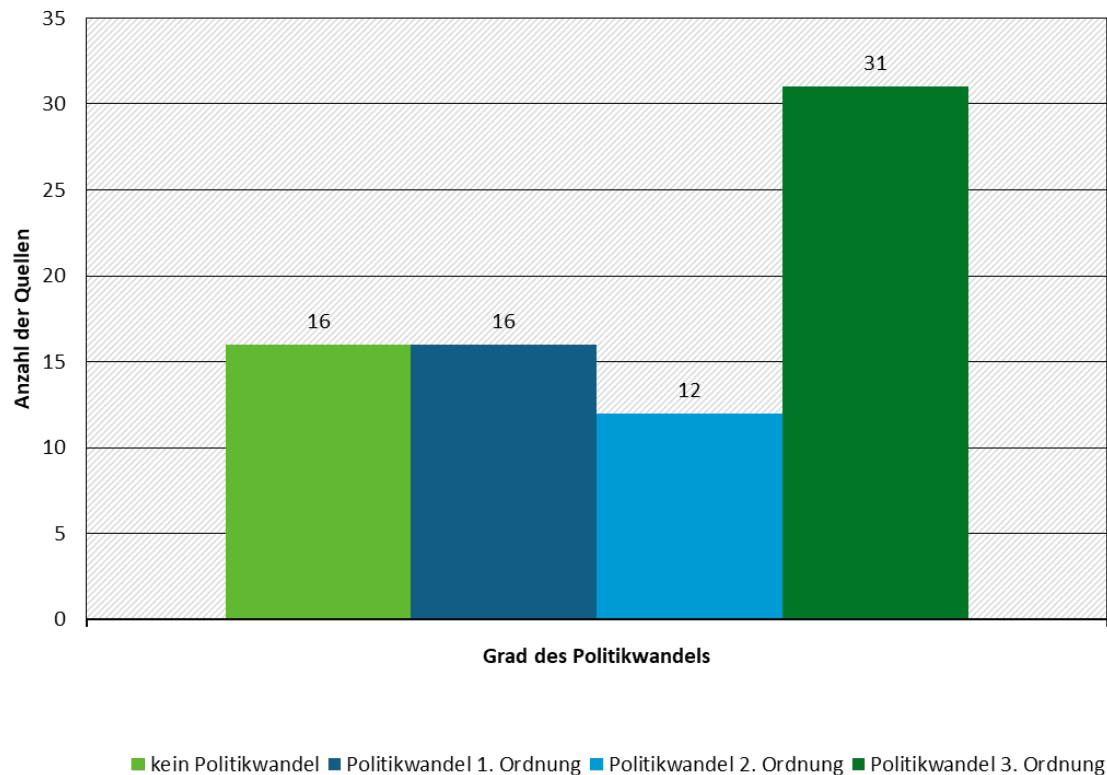


- Legislative/Exekutive
- Wissenschaft
- Landwirtschaftliche Interessenvertretung
- Zivilgesellschaftliche Organisation
- Verschiedene/nicht eindeutig zuordnenbar

Quelle: Feindt et al. (2021).

Von Status Quo-Orientierung bis zu transformativen Ansätzen

Anzahl der ausgewerteten Quellen nach Grad des formulierten Politikwandels (n=75)



Quelle: Feindt et al. (2021).

Konsolidierung der Vorschläge für die GAP nach 2020

- **Vorgefundene „Bausteine“:**

A: Flächenbezogene Direktzahlungen

B: Auflagenbindung

C: Verknüpfung flächenbezogener Direktzahlungen mit „green outcomes“

D: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

E: Förderung von Kooperation, Beratung, Wissensaustausch, Innovation

F: Gesetzliche Mindeststandards

- **Vorgefundene „Pakete“:**

Bausteine A + B

Bausteine A + B + C

Bausteine B + E

Bausteine C + E

- **„Gesamtarchitekturen“:** insges. 11 komplexere Gesamtvorschläge

Bewertung der Bausteine

Bsp.: Flächenbezogene Direktzahlungen

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: Feindt et al. (2021).

Gesamtbetrachtung der Vorschläge für die GAP nach 2020

- Starke diskursive Pfadabhängigkeit: Debatte überwiegend auf Fortführung oder Modifikation existierender Instrumente begrenzt
- Aus allen Akteursgruppen kommen Vorschläge, die agrarökologischen Zielen einen hohen Stellenwert beimessen – potentiell transformatives Thema
- Legislativvorschläge der Europäischen Kommission geben Raum für nahezu alle Vorschläge – vom Status Quo bis Transformation

Überblick

1 Hintergrund, Ziele und Aufbau des Projekts

2 Bewertung der Instrumente und Vorschläge

3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

4 Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP

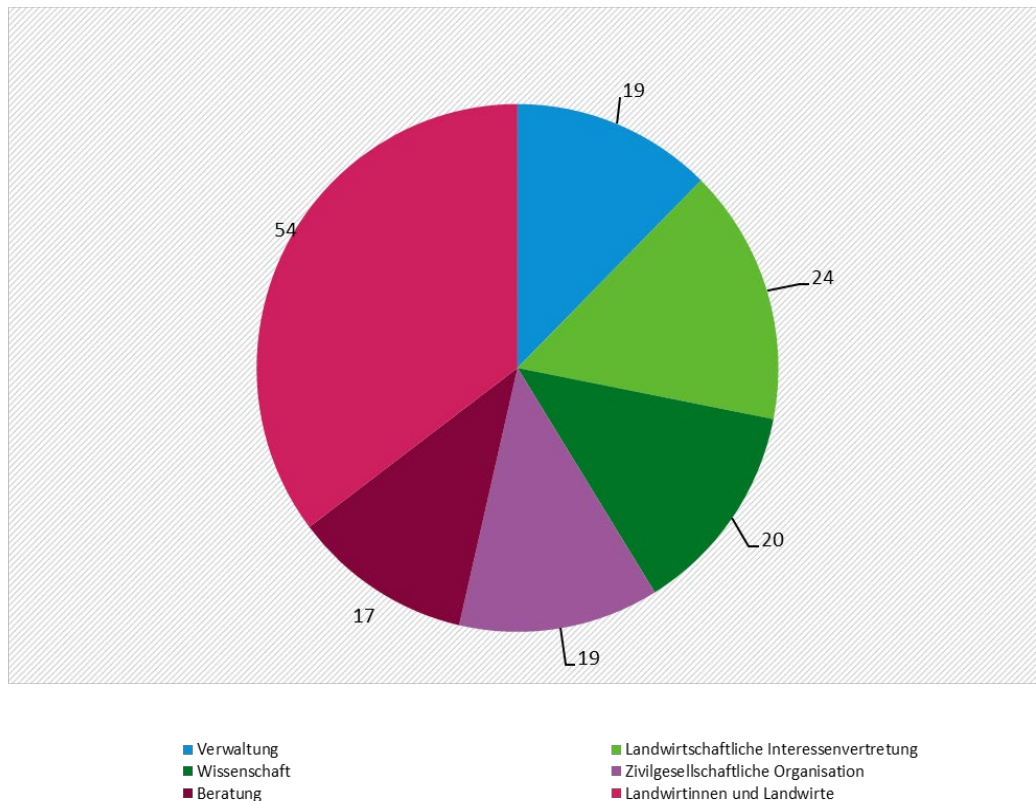
5 Politikvorschläge

Methodische Vorgehensweise

- Ca. 20-minütige standardisierte Telefon-Befragung (n=153)
- Purposive sampling: Einbeziehung aller relevanten Gruppen
- Standardisierter Fragebogen mit 34 Items, CATI-System mit Excel-basierter Dateneingabemaske
- Durchführung der Befragung : 30.10.2019 bis 13.12.2019
- Datenauswertung: deskriptive Statistik

Beschreibung der Stichprobe

Anzahl der befragten Personen nach Akteurgruppe



- Hinreichend gleichmäßige Verteilung über vorab festgelegte Kriterien
- Größere Stichprobe von Landwirtinnen und Landwirten
- Antwortquote von 56 % (starke Variation)
- Altersstruktur: > 2/3 zwischen 40 und 60 Jahre
- Geschlecht: $m = 3/4$
 $w = 1/4$

Quelle: Feindt et al. (2021).

Wichtigste Ergebnisse der Telefonbefragung

- Projekt-Outputs: Überwiegend skeptische Bewertung der GAP 2014 bis 2020
- Anliegen für die GAP nach 2020: Einkommen & öffentliche Güter
- Erwartung, dass GAP mehr an öffentliche Leistungen geknüpft werden muss
- Kontroverse, ob Auflagen die Direktzahlungen rechtfertigen
- Konsens: Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen
- Konsens: Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten
- Konsens: Kooperative Umsetzung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen

Überblick

1 Hintergrund, Ziele und Aufbau des Projekts

2 Bewertung der Instrumente und Vorschläge

3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

4 Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP

5 Politikvorschläge

Methodische Vorgehensweise

Entwicklung und Diskussion der Szenarien als mehrstufiger Feedbackprozess:

- a) Eingang von Elementen der Szenarien in die telefonische Befragung
- b) Validierung und Weiterentwicklung der Szenarien-Skizzen in acht leitfadengestützten Experteninterviews
 - Durchführung: 20.01.2020 bis 19.02.2020
- c) Moderierte Gruppendiskussion der Szenarien in drei Workshops mit jeweils acht bzw. sieben Teilnehmenden
 - Durchführung per Videokonferenz, Dauer je ca. 4,5 h

Diskussion von drei Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP nach 2020

Gemeinsame Zielsetzung der drei Szenarien:
Aus Umweltsicht ambitionierte Ausgestaltung
der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission



A: Konsequente Honorierung von Umweltleistungen und -gütern



B: Vernetzung und Kooperation im ländlichen Raum



C: Förderung von Investition und Innovation

Charakterisierung der Szenarien

Beispiel: Szenario A

Unterziel	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer zahlungswirksamen staatlichen Nachfrage nach Umwelt- und Klimaleistungen bei effizienter Mittelverwendung
Förderansatz	<ul style="list-style-type: none"> • Landwirtschaftliche Fläche und deren Management
Governance-Modus	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Anreizsysteme
Instrumentierungslogik	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsetzung und Optimierung der maßnahmen- und konditionierten flächenbezogenen Förderung
Leitinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenbezogene DZ mit erweiterter Konditionalität • Eco-Schemes • AUKM
Einkommenspol. Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommenswirkung der Prämien • Erbringen von Umwelt- und Klimaleistungen als Geschäftsmodell
Resilienzorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Robustheit und • Adaptabilität der Agrarsysteme
Implikationen	<ul style="list-style-type: none"> • Langfristige Aufrechterhaltung eines hohen EU-Agrarbudgets • Strukturpolitische Erwägungen sekundär

Ergebnisse der Szenario-Analyse

- Legitimierungsdruck auf die GAP nimmt zu
- Kooperative Ansätze zur Adressierung spezifischer Umweltproblemlagen notwendig
- Wichtig, Landwirte und Landwirtinnen in die Formulierung und Ausgestaltung von Maßnahmen einzubeziehen
- Beratungsinfrastruktur für die Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionssysteme notwendig
- Wichtig, technische *und soziale* Innovationen zu berücksichtigen
- Vereinfachung der GAP dringlich (bürokratischer Aufwand, praxismgerechte Ermessensspielräume)
- Kohärente Abstimmung der GAP mit weiteren Programmen und Politiken wichtig (Strukturfonds, Forschungs-, Ernährungs- und Gesundheitspolitik)

Überblick

1 Hintergrund, Ziele und Aufbau des Projekts

2 Bewertung der Instrumente und Vorschläge

3 Positionierung agrarpolitischer Stakeholder

4 Szenarien zur Weiterentwicklung der GAP

5 Politikvorschläge

Policy-Brief:

„Resilienz fördern, nicht den Status Quo“

Ausgangspunkte

- Legislativvorschläge der Europäischen Kommission bieten die Möglichkeit, eine Transformation einzuleiten
- Transformationsziel: Nachhaltigkeits- und resilienzorienteerte GAP zur Förderung von Agrarsystemen, welche
 - die erwünschten Produktionsleistungen marktfähiger Güter (z.B. hochwertige Lebensmittel) erbringen sowie
 - die von der Landwirtschaft betroffenen öffentlichen Güter (z.B. Biodiversität, Landschaftsbild, Wasser und Tierwohl) schützen und fördern
- Unterscheidung von zwei zeitlichen Ebenen
 - Förderperiode ab 2023 (Transformationspfad)
 - Förderperiode ab 2028 (Transformationsziel)

Neun Handlungsempfehlungen (I)

1. GAP-Ziele neu gewichten und Mittelausstattung der GAP-Instrumente anpassen: Resilienz fördern, nicht den Status Quo
2. Effektivität von Agrarumwelt- und Klimaschutzinstrumenten erhöhen, u.a. durch Kulissenbezug und kooperative Umsetzung
3. Beratungs- und Weiterbildungsinfrastruktur für die Integration von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz in die Produktionssysteme ausbauen
4. Partizipation, Vernetzung und regionale Einbettung stärken

Neun Handlungsempfehlungen (II)

5. Fähigkeit von Landwirtinnen und Landwirten verbessern, höhere Einkommen zu erzielen
6. Technische *und* soziale Innovation unterstützen
7. Adaptives Management etablieren
8. Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme angemessen ausgestalten
9. GAP kohärent mit angrenzenden Politikfeldern, Förderprogrammen und Strukturfonds abstimmen

Vorschlag zur Ausgestaltung der flächenbezogenen Direktzahlungen

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- Zu Beginn maximal **60 % der Mittel der ersten Säule**, um ein hinreichendes Budget für Eco-Schemes zu erreichen
- **Schrittweise Reduktion** des Budgets um 5 Prozent 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
- Weiterhin keine Nutzung der Option gekoppelter Direktzahlungen

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- Direktzahlungen und die mit Direktzahlungen verbundenen Instrumente (z.B. Förderung erster Hektare, Kappung/Degression) **nicht mehr vorgesehen**

Vorschlag zur Ausgestaltung der (erweiterten) Konditionalität

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- 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

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- **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)

Vorschlag zur Ausgestaltung der Eco-Schemes

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- 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**
- **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

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- Neben den genannten Elementen für 2023: Regionale Differenzierung der **Prämienhöhe**

Vorschlag zur Ausgestaltung der AUKM

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- 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

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- 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

Vorschlag zur Ausgestaltung von Wissensaustausch und Information

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- Ausbau der naturschutzfachlichen **Beratungsinfrastruktur**, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutz stärker in die Produktionssysteme zu integrieren
- Stärkung von **Netzwerken** und **Peer-to-Peer-Learning** im Rahmen von LEADER und EIP-Agri

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- **Verpflichtende** Inanspruchnahme von **Beratung zur Integration von Umweltbelangen** in die landwirtschaftliche Produktion ab bestimmter Förderhöhe bzw. Flächenumfang
- Investition in die **Ausbildung** von **Beraterinnen und Beratern**, die neben der Produktion die Sicherung und Förderung öffentlicher Güter mindestens gleichwertig berücksichtigen

Vorschlag zur Ausgestaltung von LEADER

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- Stärkere Nutzung für **Projekte im Umwelt- und Klimaschutz**
- Aufbau einer **Beratungs- und Ermöglichungs-Infrastruktur**, 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

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Vorschlag zur Ausgestaltung von EIP-Agri

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- 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 -gütern
- 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.)
- Stärkere **europaweite Einbindung** in thematische Netzwerke

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Vorschlag zur Ausgestaltung der Investitionsförderung

Vorschlag für Förderperiode ab 2023

- Beschränkung der Förderung auf Investitionen, die einen **Beitrag** zur Bereitstellung **öffentlicher Güter** bzw. den Zielen des Umwelt- und Klimaschutz leisten
- Förderung der Verknüpfung von kooperativer Umsetzung von AUKM mit **Vermarktungsansätzen** (z.B. Entwicklung von regionalen Marken)

Vorschlag für Förderperiode ab 2028

- Fortführen der für 2023 formulierten Ansätze

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

peter.feindt@hu-berlin.de



Umwelt
Bundesamt

Für Mensch und Umwelt

Stand: 8. Oktober 2020

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)



C.D. Friedrich / Hamburger Kunsthalle