

Project brief

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

2022/30

Ex-ante-Bewertung des deutschen Strategieplans für die Gemeinsame Agrarpolitik 2023-2027

Stefan Becker¹, Johannes Carolus³, Birgit Fengler¹, Kristin Franz², Lynn-Livia Fynn¹, Ulrich Gehrlein³, Regina Grajewski¹, Thomas Horlitz⁴, Susanne Jungmann⁴, Christine Krämer¹, Oliver Müller³, Heike Nitsch³, Heike Peter¹, Kim Pollermann¹, Karin Reiter¹, Norbert Röder¹, Wolfgang Roggendorf¹, Jörg Schramek³, Susanne Stegmann⁵, Greta Theilen⁴, Dietmar Welz⁵

- Für die neue GAP-Förderperiode haben die Mitgliedstaaten nationale Strategiepläne zu erstellen.
- Das Projekt begleitete den Erstellungsprozess in Deutschland im Rahmen einer formativen Evaluation und formulierte umfangreiche Empfehlungen zur Verbesserung des Strategieplans.
- Der Endbericht unterzog den zur Genehmigung bei der Europäischen Kommission eingereichten Strategieplan (Stand Februar 2022) einer abschließenden Bewertung.

Hintergrund und Zielsetzung

Die nationalen Strategiepläne sind Voraussetzung, um die zugewiesenen EU-Mittel für die Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen zu erhalten. Sie haben darzulegen, wie die Mitgliedstaaten zur Erreichung der zehn GAP-Ziele (siehe Abbildung 1) beitragen werden. Erstmals sind beide GAP-Säulen Gegenstand der strategischen Planung. Zusätzlich zu den Maßnahmen für die ländliche Entwicklung in der 2. Säule sind nun auch die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, die Maßnahmen in bestimmten Sektoren (z.B. Obst und Gemüse) und die neu einzuführenden Ökoregelungen in der 1. Säule einzubeziehen. Die Mitgliedstaaten mussten ihren Strategieplan einer Ex-ante-Bewertung unterziehen, um dessen Konzept „qualitativ zu verbessern“ (Artikel 139 (1) GAP-Strategieplan-Verordnung).

Abbildung 1: Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik 2023-2027

1) Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen	6) Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes
2) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe	7) Förderung des Generationswechsels
3) Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette	8) Förderung ländlicher Gebiete (Wachstum, Beschäftigung, Gleichstellung, Inklusion etc.)
4) Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	9) Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen (z.B. Nachhaltigkeit, Tierschutz)
5) Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	Querschnittsziel: Wissen, Innovation und Digitalisierung

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf GAP-Strategieplan-Verordnung.

Vorgehensweise

Die GAP-Strategieplan-Verordnung schreibt einen grundsätzlichen Bewertungskatalog vor. Zu evaluieren sind vor allem:

- die zugrundeliegende Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) sowie die daraus abgeleiteten Bedarfe,
- die darauf aufbauende Interventionsstrategie (die darlegt, wie die Bedarfe aufgegriffen werden sollen), die Zielwerte sowie die Zuordnung der Finanzmittel und
- die Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Endbegünstigten.

In diesen Teilbereichen hat die Ex-ante-Bewertung die einschlägigen Ausführungen im Strategieplan auf Vollständigkeit, Plausibilität und Kohärenz geprüft. Methodisch standen dabei Dokumentenanalysen unter Rückgriff auf Expertenwissen und vorliegende Studien im Vordergrund. Die Bewertung erfolgte als formativer Prozess. Frühe Entwürfe ausgewählter Kapitel wurden Zwischenbewertungen unterzogen. Die Ergebnisse wurden in schriftlichen Stellungnahmen festgehalten und auf Treffen mit dem Auftraggeber erörtert. So hat das Projektteam bereits während der Planentwicklung umfangreiche Empfehlungen für Verbesserungen des Strategieplans formuliert. Viele dieser Vorschläge wurden vom Auftraggeber aufgegriffen. Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich auf den zur Genehmigung eingereichten Strategieplan (Stand Februar 2022).

Ergebnisse

Grundsätzlich fußt der deutsche Strategieplan auf einer nachvollziehbaren Analyse der Ausgangssituation. Die identifizierten Bedarfe sind im Wesentlichen ebenfalls plausibel. Die sparsame Zuordnung von Fördermaßnahmen zu den GAP-Zielen ist aus administrativer Sicht nachvollziehbar, führt aber dazu, dass die Leistung des Strategieplans in vielen Fällen unterschätzt wird. Zu den einzelnen GAP-Zielen wird der Strategieplan absehbar in

unterschiedlicher Weise beitragen, was im Folgenden kurz illustriert wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass neben dem Strategieplan weitere Instrumente existieren, er somit eine wichtige, aber keine alleinige Rolle in der Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen spielt.

Ein Fokus des Strategieplans liegt auf der *Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen*. Die Direktzahlungen ergänzen das Faktoreinkommen um etwa 3,2 Mrd. Euro im Jahr und verkürzen den Abstand des landwirtschaftlichen Einkommens zum übrigen Durchschnittseinkommen. Gleichwohl sind einheitliche Flächenprämien ungeeignet, Einkommensdisparitäten, die individuell sehr unterschiedlich sind, auszugleichen. Zur *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe* sollen über den gesamten Programmzeitraum im Wesentlichen einzelbetriebliche Investitionen und landwirtschaftsnahe Infrastrukturen mit etwa 1,5 Mrd. Euro unterstützt werden. Der *Verbesserung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Wertschöpfungskette* hilft der Strategieplan unter anderem durch die Förderung einer stärkeren Qualitätsorientierung in der Urproduktion, z. B. durch entsprechende Vorgaben bei der Stallbauförderung, durch Förderung der Weidehaltung und des Ökolandbaus sowie in der Erstverarbeitung und (Direkt-)Vermarktung in landwirtschaftlichen Betrieben.

Auch zu den Umweltzielen der GAP leistet der Strategieplan wichtige Beiträge. Beim *Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel* liegt der Fokus eindeutig auf Letzterem. Die meisten Mittel erhält der Hochwasser- und Küstenschutz. Zur Minderung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft ist ein geringer, zur Sicherung und Erhaltung von Kohlenstoffsenken hingegen ein relevanter Wirkungsbeitrag zu erwarten. Für die *nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen* wie Wasser, Böden und Luft sind die Ökoregelungen als bundesweite Basismaßnahmen wichtig; insbesondere für den Bodenschutz spielt auch die Konditionalität, deren Einhaltung für den Erhalt von Flächen- und Tierzahlungen erforderlich ist, eine relevante Rolle. Hinzu kommt der Ökolandbau als flächendeckendes Angebot über die 2. Säule. Auf die Ammoniakemissionen und eine Reduzierung des Wasserverbrauchs nimmt der Strategieplan nur wenig Einfluss. Beim *Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes* dominieren flächenmäßig die Ökoregelungen, die Ökosystemleistungen unterstützen. Die erwartete Anreicherung der Agrarlandschaft mit nicht-produktiven Flächen wird sich, wenn auch regional unterschiedlich, deutlich bemerkbar machen. Die großflächige Minderung des Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes und die Unterstützung der extensiven Grünlandnutzung werden die Lebensraumqualität in der Agrarlandschaft verbessern, mit positiven Effekten u. a. auf Insekten und Vögel der Agrarlandschaft.

Insgesamt ist die Umwelt- und Klimaarchitektur des Strategieplans geeignet, einen wesentlichen Umweltbeitrag zu erbringen. Mit Einführung von Konditionalität und Ökoregelungen besteht ein höheres Ambitionsniveau gegenüber der jetzigen Förderperiode. Der gewählte Weg, zuvor als Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen angebotene Fördergegenstände in die Ökoregelungen zu überführen, bietet zudem die Option, das Budget der 2. Säule zu entlasten. Die zukünftige Rolle der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen besteht unter anderem in der Ergänzung der auf breite Anwendung ausgerichteten Ökoregelungen mit weiteren, auch anspruchsvolleren Fördergegenständen.

Der *Förderung des Generationenwechsels* sind, obwohl ein entsprechender Bedarf in Deutschland nicht nachgewiesen wurde, mit etwa 712 Mio. Euro deutlich mehr Mittel zugewiesen, als die GAP-Strategieplan-Verordnung vorschreibt. Bei der *Förderung lebendiger ländlicher Gebiete* werden große Erwartungen in den LEADER-Ansatz gesetzt, dessen Erfolg vor allem auf den angestoßenen Innovationsprozessen und der Adressierung regionsspezifischer Bedarfe basiert. Insgesamt sind die Maßnahmen des Strategieplans in diesem Zielbereich als einer von mehreren Bausteinen zur Stärkung der ländlichen Räume zu sehen.

Für das Ziel der *Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen* sind in erster Linie Maßnahmen zum Tierwohl sowie der Ausbau des ökologischen Landbaus vorgesehen. Der Strategieplan trägt damit zu Fortschritten im Tierschutz bei der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere bei, die Reichweite dürfte jedoch weiterhin zu gering sein, um einen deutlichen Einfluss auf die Nutztierhaltung insgesamt zu haben. In den Ökolandbau fließen im Programmzeitraum mit fast 2,7 Mrd. Euro wesentliche Mittel. Das Ziel von 14,1 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Finanzjahr 2027 liegt allerdings deutlich unter den proklamierten politischen Zielen auf Bundes- und EU-Ebene. Zum *Querschnittsziel Wissen, Innovation und Digitalisierung* trägt der Strategieplan bei, indem die Wissensflüsse und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen des landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssystems sowie der Zugang zu Forschungsergebnissen und Innovationen, Qualifizierungen und Maßnahmen des Wissenstransfers verbessert werden. Zur Stärkung des Transfers praxistauglicher Lösungen wäre allerdings eine bessere Verzahnung mit Demonstrationstätigkeiten und Maßnahmen des Wissenstransfers nötig.

Die im Strategieplan beschriebenen *Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands* sind weitestgehend überzeugend. Die Frage, ob es insgesamt zu einer Vereinfachung für die Endbegünstigten kommen wird, kann allerdings nicht abschließend beurteilt werden, da viele Festlegungen erst im Rahmen der Umsetzung in den Bundesländern getroffen werden.

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, www.thuenen.de/ly (verantwortlich für den Project brief: stefan.becker@thuenen.de)

² Thünen-Institut für Waldwirtschaft, www.thuenen.de/wf

Partner

³ Institut für Ländliche Strukturfor-schung (Hauptauftragnehmer)

⁴ entera Umweltplanung & IT

⁵ BonnEval

Laufzeit

6.2020-9.2022

Projekt-ID

2231

Veröffentlichungen

Institut für Ländliche Strukturfor-schung, entera Umweltplanung & IT, BonnEval, Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (2022) Ex-ante Evaluierung des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland. Förderperiode 2023–2027. Frankfurt/Main, Hannover, Bonn, Braunschweig, zu finden in <www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategie-plan_ex-ante-evaluierung.pdf> [zitiert am 04.08.2022]

Auftraggeber

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

DOI:10.3220/PB1659356551000