



Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027: ländliche Entwicklung stärker in den Blick nehmen

**Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung
(SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
(BMEL)**

Berlin, 05.06.2023

Hintergrund

Die Diskussion über die Ausgestaltung der GAP für die Zeit nach 2027 nimmt Fahrt auf. Agrarkommissar Wojciechowski kündigte auf dem Agrarministerrat im Januar 2023 für den Herbst eine Analyse zur laufenden GAP-Periode an und betonte, dass man *„bereits jetzt über die zukünftige GAP nach 2027 nachdenken“* (BMEL o.J.) müsse. Allerdings stehen im Juni 2024 die Wahlen zum Europäischen Parlament und anschließend die Bildung der neuen Europäischen Kommission an, die zu Verzögerungen bei den konzeptionellen Vorbereitungen führen dürften.

Auf Bundesebene betonten die zuständigen Länderministerinnen und -minister auf der Agrarministerkonferenz im März 2023, dass sie es für notwendig erachten, *„eine umfassende Prüfung und Vorbereitung der neuen GAP unter Einbeziehung wissenschaftlicher Institutionen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner zeitnah zu beginnen. Darüber hinaus möge der Bund darauf hinwirken, dass die EU-Kommission den Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zur neuen GAP-Förderperiode zeitnah vorstellt.“* (AMK 2023, S. 12). Bundeslandwirtschaftsminister Özdemir wird zitiert: *„Es ist jetzt an der Zeit, über die GAP nach 2027 nachzudenken“* (Dahm 2023).

Hauptempfehlungen

Der SRLE begrüßt, dass die Diskussion über die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 Fahrt aufnimmt. **Er empfiehlt der Bundesregierung, sich frühzeitig in die Entscheidungsfindung über die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027 einzubringen und sich für rechtzeitige Entscheidungen auf EU- und Bundesebene einzusetzen.** Dann könnte – im Gegensatz zur jetzigen und der vorherigen Förderperiode – die nächste Förderperiode fristgerecht beginnen. Rechtzeitige Entscheidungen sind eine Voraussetzung für eine wohl durchdachte Umsetzung der GAP zum 1. Januar 2028 und ein Beitrag zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Der SRLE sieht mit Sorge, dass in der anlaufenden Diskussion über die Weiterentwicklung der GAP die Entwicklung ländlicher Räume im Sinne eines sektorübergreifenden, territorialen sowie problem- und potentialorientierten Ansatzes nahezu keine Rolle spielt. **Der SRLE empfiehlt dem BMEL, a) seine Spielräume zur Stärkung ländlicher Räume vollumfänglich zu nutzen, b) die Rolle als „Anwalt ländlicher Räume“ bei den Verhandlungen über die zukünftige Ausgestaltung der GAP auf der EU-Ebene und bei der nationalen Umsetzung innerhalb des Ministeriums und auf Bundesebene mit Nachdruck wahrzunehmen und c) sich für einen gebührenden Stellenwert einer ganzheitlichen Entwicklung ländlicher Räume in der nächsten Förderperiode der GAP einzusetzen.**

Inhalt

Hintergrund

Hauptempfehlungen

- 1. Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027:
frühzeitig mitgestalten und rechtzeitig entscheiden** **1**
 - 2. Einer ganzheitlichen ländlichen Entwicklung den gebührenden Stellenwert geben** **2**
- Literatur** **4**

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027: frühzeitig mitgestalten und rechtzeitig entscheiden

Der derzeitige Finanzrahmen der Europäischen Union (EU) gilt für den Zeitraum 2021 bis 2027. Er gibt den finanziellen Rahmen für die EU-Politiken und damit auch für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vor. Die Entscheidungen über den geltenden EU-Finanzrahmen und die GAP wurden auf europäischer Ebene so spät getroffen, dass die nationale Umsetzung zunächst unter großer Unsicherheit vorbereitet – weil die relevanten Rechtsakte auf EU-Ebene noch nicht vorlagen – und schließlich unter großem Zeitdruck entschieden werden musste. Folglich mussten für die Jahre 2021 und 2022 auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten Übergangsregelungen geschaffen werden. Die reformierte GAP wird faktisch mit einer zweijährigen Verspätung seit dem 1. Januar 2023 mit dem Inkrafttreten der nationalen GAP-Strategiepläne der EU-Mitgliedstaaten umgesetzt.

Auch bei der Förderperiode 2014-2020 kam es aufgrund verspäteter Entscheidungen auf EU-Ebene dazu, dass die Programme zur ländlichen Entwicklung statt am 1. Januar 2014 in Deutschland erst zwischen Dezember 2014 und Mai 2015 in Kraft treten konnten.

Der mit verspäteten Entscheidungen auf der EU-Ebene verbundene immense Zeitdruck erschwert eine gut durchdachte nationale Umsetzung:

- Der Zeitdruck begünstigt Fehler während der Planungs- und Entscheidungsprozesse und die Konzentration auf kurzfristig machbare Umsetzungen selbst dann, wenn diese mittel- und langfristig nicht sinnvoll sind (WBAE 2019).
- Rechtzeitige Entscheidungen, die einen wichtigen Beitrag zu einer Verwaltungsvereinfachung leisten könnten (WBAE 2019), unterbleiben. Dieses führt zu gegebenenfalls vermeidbaren Belastungen bei der Antragstellung und gerade nicht zum allseits geforderten Bürokratieabbau.
- Die große Unsicherheit und der Zeitdruck im Verhandlungs- und Genehmigungsprozess des nationalen GAP-Strategieplans machen es für die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft schwieriger, sich wirksam in die Erstellung des GAP-Strategieplans einzubringen.
- Beim Start der Umsetzung führen ungeklärte Interpretationen auf der Bewilligungs- und Zahlstellenebene und Klärungsbedarf zwischen den nationalen Behörden und der Europäischen Kommission zu Verzögerungen und machen allzu oft nachträgliche Änderungen notwendig, die eine Hürde für die Antragstellung bedeuten.

Der SRLE empfiehlt dem BMEL, sich innerhalb der Bundesregierung und auf europäischer Ebene nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die Überlegungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU und zur GAP unter angemessener Beteiligung aller relevanten Akteure frühzeitig gestartet und Entscheidungen so rechtzeitig getroffen werden, dass die Mitgliedstaaten ausreichend Zeit haben, eine wohl durchdachte Umsetzung der GAP fristgemäß zum 1. Januar 2028 zu ermöglichen.¹

¹ Die Empfehlung des SRLE aus seiner Stellungnahme „Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 19. Legislaturperiode“ ist heute noch genauso aktuell wie damals: „das derzeit sehr komplexe Regelwerk für die nächste Förderperiode insgesamt deutlich zu vereinfachen und rechtzeitig zu beschließen. Dabei sollten die Spielräume für dezentrale Handlungsmöglichkeiten stärker als bisher genutzt werden. Die hiermit verbundene Reduzierung von Transaktionskosten, die Erhöhung der Rechtssicherheit (geringeres Anlastungsrisiko) und der Planungssicherheit (rechtzeitiges Vorliegen aller relevanten Rechtstexte und rechtzeitiges Inkrafttreten der neuen Programme zur ländlichen Entwicklung) würde die Effizienz der Politik erhöhen“ (SRLE 2017, S. 8).

Die Erfahrungen aus den beiden letzten GAP-Reformen zeigen, dass Deutschland hierfür etwa zwei Jahre benötigt.

2. Einer ganzheitlichen ländlichen Entwicklung den gebührenden Stellenwert geben

Die 2. Säule der GAP wird auch als Politik zur Entwicklung ländlicher Räume bezeichnet. Um diesem Namen gerecht zu werden, muss die Förderung ländlicher Räume einen höheren Stellenwert als bisher erhalten. Die Förderung ländlicher Räume muss territorial sowie problem- und potentialorientiert ausgerichtet sein. Wenn die Möglichkeiten ländlicher Räume ganzheitlich genutzt werden sollen, darf sie gerade nicht auf einen bestimmten Sektor ausgerichtet sein.

Die „*Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten*“ wird in Artikel 5 der GAP-Strategieplanverordnung (GAPSP-VO) zwar als drittes der drei allgemeinen Ziele der Verordnung genannt. Ländliche Entwicklung wird in den in Artikel 6 genannten neun spezifischen Zielen an vorletzter Stelle (Ziel h) adressiert, dort allerdings nur neben anderen Teilzielen: *„Förderung von Beschäftigung, Wachstum, der Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich der Beteiligung von Frauen an der Landwirtschaft, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich kreislauforientierter Bioökonomie und nachhaltiger Forstwirtschaft“*.

Eine Auswertung der 27 bei der Europäischen Kommission eingereichten nationalen GAP-Strategiepläne zeigt: *„Im Zentrum stehen sektorale und umweltbezogene Aspekte. Ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Ansatz spielt – wenn überhaupt – nur noch eine nachrangige Rolle. Ohne eine verpflichtende Vorgabe, mindestens 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen, würden viele Mitgliedstaaten wahrscheinlich gar kein Geld außerhalb des Agrarsektors einsetzen.“* (Grajewski und Becker 2023, S. 12).

Nach Becker et al. (2022) sehen die GAP-Strategiepläne vor, dass im EU-Durchschnitt vier Prozent der öffentlichen Mittel für das Ziel der ländlichen Entwicklung ausgegeben werden sollen. Betrachtet man nur die 2. Säule der GAP, liegt der geplante Anteil bei 12 %. Deutschland legt mit sieben Prozent der öffentlichen Mittel des GAP-Strategieplans ein größeres Gewicht auf die ländliche Entwicklung. Auf die 2. Säule bezogen liegt der Anteil in Deutschland bei knapp über einem Fünftel. Die Mitgliedstaaten haben in der laufenden Förderperiode bei der Umsetzung der GAP deutlich mehr Gestaltungsspielraum als in den vorherigen Förderperioden. Jeder Mitgliedstaat hätte schon jetzt einen größeren Schwerpunkt auf ländliche Entwicklung im Sinne eines territorialen Ansatzes legen können.

Im Mittelpunkt der Diskussion über die GAP nach 2027 steht zumeist die Transformation der Landwirtschaft. So forderte die Agrarministerkonferenz im März 2023: *„In der neuen Förderperiode sollten die Leistungen der Landwirtschaft für Klima-, Natur- und Ressourcenschutz, die Erhaltung der Kulturlandschaft, sauberes Wasser und Ernährungssicherheit noch stärker honoriert werden und damit zur Einkommenssicherung beitragen können.“* (AMK 2023, S. 12 f).² In seiner Pressemitteilung zur Einreichung des überarbeiteten GAP-Strategieplans betonte Bundesminister Özdemir mit Blick auf die GAP nach 2027: *„Unser Ziel ist, dass künftig gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft noch besser honoriert werden.“* (BMEL 2022).

² Unter TOP 16 befasste sich die Agrarministerkonferenz auch mit ländlichen Räumen, allerdings aus einem landwirtschaftlichen Blickwinkel: *„Landwirtschaft als Garant für die Ernährungssicherheit und die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume stärken“* (AMK 2023, S. 31).

Der SRLE ist sich der Notwendigkeit einer Transformation der Landwirtschaft und der Förderung umwelt-, klima- und tierwohlfreundlicherer Produktionsweisen bewusst.³ Darüber hinaus betreffen die für ein treibhausgasneutrales Deutschland erforderlichen Transformationsprozesse jedoch alle Teile der Gesellschaft. Insbesondere bei der Umsetzung der gesetzten Klimaziele spielen die ländlichen Räume eine entscheidende Rolle, da sie aber nur unter Einbeziehung und Akzeptanz aller Bevölkerungsteile gerecht werden können. Ländliche Räume stehen zudem vor weiteren Herausforderungen wie dem demographischen Wandel, der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, dem zunehmenden Wettbewerb von Regionen und Unternehmen als Folge von Globalisierung und wachsender Integration in der EU, der Entwicklung hin zu Wissensökonomien, aber auch sich ändernder Lebensstile und Präferenzen (SRLE 2017). Der SRLE sieht es deshalb mit Sorge, wenn die Entwicklung ländlicher Räume in der GAP zukünftig noch weiter zurückgedrängt werden sollte. Den genannten besonderen Herausforderungen ländlicher Räume muss in entsprechenden Prioritäten im Verordnungstext Rechnung getragen werden.

Der SRLE empfiehlt dem BMEL, seine Rolle als „Anwalt ländlicher Räume“ bei den Verhandlungen über die zukünftige Ausgestaltung der GAP auf der EU-Ebene mit Nachdruck wahrzunehmen und dem GAP-Ziel „Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten“ stärkeres Gewicht und eine besondere Priorität beizumessen. Die Rolle als Anwalt ländlicher Räume ist auch bei der nationalen Umsetzung innerhalb des Ministeriums und auf Bundesebene auszufüllen.

In ihrer langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete der EU (KOM 2021) hat die Europäische Kommission angekündigt, eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen vorzunehmen, die im Zeitraum 2021-2027 im Rahmen der GAP und der Kohäsionsfonds für ländliche Räume durchgeführt werden, und ihre Schlussfolgerungen daraus im ersten Quartal 2024 in einem Bericht zu veröffentlichen. Die Diskussionen dieses Berichtes „sollen in die Überlegungen zur Ausarbeitung der Vorschläge für den Programmplanungszeitraum 2028-2034 einfließen“ (KOM 2021, S. 32).

Wenn diese Diskussion und die bereits jetzt Fahrt aufnehmende Debatte über die GAP nach 2027 zeigen, dass diese noch stärker agrarsektoral ausgerichtet werden soll und ländliche Entwicklung im Sinne einer sektorübergreifenden, territorialen und problemorientierten Politik (weiter) an Bedeutung verlieren sollte, stellt sich umso dringender die Frage nach der Kompetenzverteilung.

Der SRLE bekräftigt seine Empfehlung, „die Verteilung der Kompetenzen (Zielfindung, Entscheidung, Durchführung, Finanzierung) zwischen EU, Bund, Bundesländern (und Kommunen) kritisch zu überprüfen. Dies würde tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten und damit einhergehend zu einer stärkeren Dezentralisierung führen, in einzelnen Bereichen (Klimaschutz, Biodiversität) aber auch zu einer Verlagerung nach oben (EU). Kompetenzverlagerungen müssten einhergehen mit entsprechenden Finanzausstattungen.“ (SRLE 2017, S. 8). Sollte sich erneut ein weiterer Bedeutungsverlust der ländlichen Entwicklung in der 2. Säule der GAP abzeichnen, wäre zudem zu prüfen, ob auf EU-Ebene die ländliche Entwicklung besser Teil der EU-Regionalpolitik als der GAP sein sollte.

³ Der SRLE verweist auf seine Stellungnahme „Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa: Beitrag zur Debatte über eine ‚Langfristige Vision für die ländlichen Räume‘ der Europäischen Kommission“ und dort die Empfehlung „Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU gemeinwohlorientiert ausrichten: *Die Landwirtschaft ist zukunftsfähig aufzustellen. Das Ziel sind vielfältige, nachhaltig wirtschaftende, ökonomisch tragfähige landwirtschaftliche Betriebe. Der SRLE plädiert dafür, die anstehenden Entscheidungen für die nächste EU-Förderperiode für eine gemeinwohlorientierte Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu nutzen. Diese würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für dieses Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.*“ (SRLE 2021, S. 10f, vgl. SRLE 2020).

Der SRLE empfiehlt der Bundesregierung, sich für eine stärkere Abstimmung zwischen dem ELER und den Struktur- und Kohäsionsfonds einzusetzen. Mit einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Förderregelungen sollten ein Ausbau gemeinsamer Förderstrategien unterstützt und fondsübergreifende Ansätze (Multifonds), insbesondere in beteiligungsorientierten Programmen (CLLD, LEADER) gestärkt werden.

Auf Bundesebene sollte die Zuständigkeit weiterhin in dem Ministerium liegen, das sich am stärksten für die Belange ländlicher Räume einsetzt. Gleichzeitig gilt, dass eine intensive Abstimmung zwischen Bund und Ländern notwendig ist. Dies gelingt am besten mit einem starken, mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Bundesministerium.

Unabhängig von Zuordnungsfragen ist ländliche Entwicklung ein Querschnittsthema. Neben der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als der 2. Säule der GAP gibt es eine Vielzahl raumwirksamer, für die ländliche Entwicklung relevanter Förderpolitiken (und regulativer Politikmaßnahmen). Diese gilt es sinnvoll mit einer stärkeren, auch sektorübergreifenden Erschließung der Potenziale ländlicher Räume aufeinander abzustimmen.

Literatur

[AMK] Agrarministerkonferenz (2023): Endgültiges Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 24. März 2023 in Büsum, S. 12, https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/amk_buesum_endgueltiges-ergebnisprotokoll_11042023_1681220998.pdf.

[BMEL] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.): Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 30. Januar 2023 in Brüssel, Ergebnisbericht, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/agrarrat-01-2023.html>.

[BMEL] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022): Özdemir: GAP-Strategieplan auf der Zielgeraden, Pressemitteilung Nr. 137/2022 vom 20.09.2022, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/137-gap-strategieplan.html>.

Becker S, Grajewski R, Rehburg P (2022) Wohin fließt das Geld? Finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 72 p, Thünen Working Paper 191, https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064913.pdf.

Dahm J (2023): Deutschland will EU-Agrargelder grundlegend ändern, <https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/deutschland-will-eu-agrargelder-grundlegend-aendern/>.

Grajewski R, Becker S (2023) Neue Förderperiode der Gemeinsamen Agrarpolitik: Was bringt der nationale Strategieplan? Ländl. Raum (ASG) 74(1):10-13.

[KOM] Europäische Kommission (2021): Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU – Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040, MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN, COM(2021) 345 final.

[SRLE] Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017): Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 19. Legislaturperiode, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/Stellungnahme-SRLE-WeiterentwicklungPolitikLR.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[SRLE] Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020): Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/stellungnahme-srle-starkes-europa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[SRLE] Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa: Beitrag zur Debatte über eine „Langfristige Vision für die ländlichen Räume“ der Europäischen Kommission, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/stellungnahme-srle-starkes-europa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[WBAE] Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[WBAE] Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2019): Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Verwaltungsvereinfachung-GAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Mitglieder des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung (SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Prof. Dr. Claudia Neu (Vorsitzende)
Dr. Hartmut Berndt (stellv. Vorsitzender)
Petra Bentkämper
Prof. Dr. Peter Dehne
Latif Hamamiyeh Al-Homssi
Karin Harms
Grit Körmer
Dr. Birgit Kreß
Prof. Dr. Annekatrien Niebuhr
Dr. Hildegard Sander
Sarah Schulte-Döinghaus
Prof. Dr. Peter Weingarten

Geschäftsführung:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Referat 814 – Strategie und Koordinierung der Abteilung 8,
Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Transformationsprozesse in ländlichen Räumen
Postanschrift: 11055 Berlin
Telefon: 030 / 18 529 - 3265
E-Mail: srle@bmel.bund.de
Internet: www.bmel.de/srle