



POLICY ANALYSIS

im Auftrag von **Martin Häusling, MdEP**

Post-2022 GAP in den Trilog-Verhandlungen: Überlegungen und Ausblick für die GAP-Strategiepläne



JANUARY 2021

Autoren

Matteo Metta (Politische Analyse, Koordination ARC2020)

Sebastian Lakner (Professor für Agrarökonomie an der Universität Rostock, Deutschland)

Editor

Louise Kelleher (Kommunikationsbeauftragte, ARC2020)

Peer Review

Hannes Lorenzen (Präsident, ARC2020)

Liste der Abkürzungen

ÄA	Änderungsanträge
AECM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
AKIS	System für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft
ANC	Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMO	Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte
GD AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
EP	Europaparlament
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
FAS	Landwirtschaftliche Beratungsdienste
GLÖZ	Gute landwirtschaftliche und ökologische Bedingungen
GHG	Treibhausgas
GNB	Brutto-Stickstoffbilanz
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KOM	EU-Kommission
MS	Mitgliedstaaten
PMEF	Leistungs-, Überwachungs- und Bewertungsrahmen
RDP	Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
SWOT	Stärken, Schwächen, Chancen, Bedrohungen
UAA	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
THG	Treibhausgas

Inhaltsverzeichnis

EINFÜHRUNG	4
<hr/>	
DIE VON DEN MITGESETZGEBERN ANGENOMMENEN POSITIONEN IN BEZUG AUF DEN EUROPÄISCHEN GREEN DEAL	6
Prinzip „Kein Backsliding“	8
CAP grüne Architektur	9
Betriebliche Nachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe	10
Vor-Ort-Kontrollen	11
Rahmen für Leistungsüberwachung und -bewertung	12
Datenerfassung	14
Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette	14
Zusätzliche Änderungen zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 2018	16
Zusammenfassung: Ist die GAP-Reform fit für den europäischen Green Deal?	19
<hr/>	
REFORMSZENARIEN FÜR EINE GAP NACH 2022	20
Szenario A: Annahme einer qualitativ verbesserten GAP Gesetzgebung als Ergebnis der interinstitutionellen Verhandlungen	21
Szenario B: Rücknahme des ursprünglichen GAP Reform -Vorschlags der Kommission	23
Szenario C: Ambitionierte nationale GAP-Strategiepläne entlang verschiedener institutioneller Entscheidungsschritte	25
Szenario D: Annahme bewährter Praktiken bei der Gestaltung und Umsetzung der GAP-Strategiepläne durch das GAP-Netzwerk und die EU-Forschungsprogramme	26
<hr/>	
NATIONALE GAP-STRATEGIEPLÄNE: VOM GLAUBEN ZUM HANDELN?	29
Mehr Dezentralisierung oder Zentralisierung im neuen Liefermodell der GAP-Strategiepläne?	29
Eco-Schemes in nationalen GAP-Strategieplänen	31
Bedarfsermittlung: Wie wird der Bedarf priorisiert?	32
Neue GAP-Strategiepläne: eine Chance für mehr Transparenz und Einbeziehung von Stakeholdern?	33
<hr/>	
FALLBEISPIEL: DEUTSCHLAND	34
Ökologische Herausforderungen für den Agrarsektor in Deutschland	34
Überblick über die GAP 2014-2020 in Deutschland	34
Aussichten für die GAP nach 2022 in Deutschland	35
Konditionalität	35
Eco-Schemes	36
Herausforderungen für die Gestaltung von Eco-Schemes im föderalen System	37
Ein Punktesystem zur Belohnung von Umweltleistungen in der GAP-Säule I	38
Unterstützung für den ökologischen Landbau	39
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)	40
<hr/>	
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	44
<hr/>	
REFERENZEN	46

Einführung

Mit ihrem ersten Vorschlag, der im Juni 2018 veröffentlicht wurde, hat die Europäische Kommission ein Reformpaket für die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik vorgestellt. Diese Reform umfasst drei neue Verordnungen, die Regeln festlegen für 1) die Strategiepläne der GAP, 2) die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP und 3) die gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Im Mai 2020 veröffentlichte die Kommission folgende Strategien: „Farm to Fork“- und Biodiversitäts-Strategien als Teil der europäischen Green-Deal-Ziele für die Europäische Union (EU) und ihre Bürger. Diese Strategien legen wichtige Ziele fest, um die Nachhaltigkeit der Landwirtschafts- und Lebensmittelsysteme zu verbessern, spezifische Maßnahmen zum Klimaschutz und zum Erhalt der biologischen Vielfalt einzuführen, und den Umweltschutz zu verstärken. Neben verschiedenen regulatorischen und nicht-regulatorischen Maßnahmen ist die GAP-Reform ein wichtiger Eckpfeiler bei der Erreichung der Ziele des Green Deal.

Im Oktober 2020 beschlossen das Europäische Parlament und der Europäische Rat ihre jeweiligen Positionen zu den GAP-Reformvorschlägen der Kommission. Diese Positionen gaben ihnen das Mandat, die interinstitutionellen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission zu beginnen. Die sogenannten „Trilog“-Verhandlungen zwischen den Mitgesetzgebern werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2021 fortgesetzt.

Auf nationaler Ebene haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2020 Fortschritte gemacht, aber ihre GAP-Strategiepläne noch nicht abschließend ausgearbeitet. Viele Mitgliedstaaten haben die Entwürfe ihrer SWOT-Analysen rund um das System für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS), die neun GAP-Hauptziele, und das GAP-Querschnittsziel zur Verein-
fachung veröffentlicht.

In den kommenden Monaten des Jahres 2021 werden die Mitgliedstaaten die Trilog-Verhandlungen auf EU-Ebene weiter verfolgen und gleichzeitig auf die nächsten Vorbereitungsphasen hinarbeiten, einschließlich der Bedarfsermittlung, der Ausarbeitung von Interventionsstrategien und der Einrichtung von Vereinbarungen für das neue Umsetzungsmodell (delivery model). In den Jahren 2021 und 2022 muss noch viel vorbereitet werden, bevor die endgültige Einreichung, Genehmigung und das Inkrafttreten der 27 nationalen GAP-Strategiepläne, wahrscheinlich nicht vor Januar 2023, erfolgen kann.

Angesichts dieses Zeitrahmens und des breiteren politischen Kontexts wurde diese Studie von Martin Häusling (Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion die Grünen/EFA) bei dem europäischen Think Tank ARC2020 in Auftrag gegeben, um die Positionen der Mitgesetzgeber zu analysieren und verschiedene Reformszenarien für die GAP nach 2022 zu skizzieren und damit eine fundierte Debatte über die Zukunft der GAP zu unterstützen. Dabei sollen die folgenden politischen Fragen beantwortet werden:

- Was sind die Möglichkeiten und Grenzen der von den Gesetzgebern im Oktober 2020 angenommenen Positionen, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung der Ziele des Green Deal in die GAP-Reform?
- Welche politischen Szenarien stehen noch zur Verfügung, um die GAP Reform an den europäischen Green Deal anzupassen, eingeschlossen der möglichen Rücknahme des Kommissionsvorschlags von 2018 und der Vorbereitung eines neuen Gesetzgebungsvorschlags?
- Was kann von den nationalen GAP-Strategie Plänen in Bezug auf die europäischen Green-Deal-Ziele erwartet werden, wenn man die ersten vorläufigen Schritte der Mitgliedsstaaten im Jahr 2020 betrachtet?

Diese Studie basiert auf dem Screening, der Durchsicht und dem Quervergleich von politischen Doku-

menten, gesetzlichen Grundlagen, wissenschaftlichen und Bewertungsstudien.

Kapitel 2 präsentiert eine umfassende Analyse der von den Mitgesetzgebern eingenommenen Positionen zur GAP-Gesetzgebung in Bezug auf den Europäischen Green Deal. Dieses Kapitel zeigt, dass die Mitgesetzgeber oft von den von der Kommission im Mai 2020 skizzierten Bedingungen weit entfernt sind oder die GAP-Reform nur unzureichend an die Ziele des Europäischen Green Deals angepasst haben.

In Kapitel 3 werden vier politische Szenarien zur Reform der GAP nach 2022 skizziert und diskutiert. Das vielversprechendste Szenario scheint das Erreichen einer ambitionierteren Einigung während der interinstitutionellen Verhandlungen zu sein, obgleich dies eine wesentliche Verbesserung des politischen Ansatzes und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgesetzgebern und der Kommission voraussetzen würde. Ein weiteres Szenario, das hier diskutiert wird, ist die Rücknahme des ursprünglichen Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2018. Dies wäre weiterhin eine rechtlich mögliche und sinnvolle Alternative, die die Kommission wählen könnte, um dann ein neues und ehrgeiziges Paket von Gesetzesvorschlägen vorzulegen. Das dritte Szenario untersucht die Möglichkeiten, die nationalen Strategiepläne in der Entwurfs-, Genehmigungs- und Überprüfungsphase deutlich ambitio-

nierter zu gestalten. Am Ende des Kapitels, wird auch die Rolle der zukünftigen GAP-Netzwerke auf europäischer und nationaler Ebene untersucht.

Kapitel 4 gibt einen Überblick über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung der nationalen GAP-Strategiepläne 2020. In diesem Kapitel werden Überlegungen darüber angestellt, wie ausgewählte Länder wie Italien, Frankreich und Irland auf das neue Umsetzungsmodell, dezentralisierte Verwaltungskapazitäten, Eco-Schemes, Bedarfsermittlung und ein höheres Maß an Transparenz und *die Beteiligung der Interessengruppen* hingearbeitet haben.

In Kapitel 5 wird eine spezifische Fallstudie für Deutschland angestellt. Die Fallstudie zeigt kritische Beobachtungen und Empfehlungen für die neue grüne Architektur und die Unterstützung des ökologischen Landbaus auf.

Schließlich werden in Kapitel 6 einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen vorgestellt. Dieses Kapitel fasst den Stand der Dinge und die verschiedenen politischen Szenarien für die GAP-Reform zusammen und macht Empfehlungen zur Bewältigung der vielen Herausforderungen bei der Gestaltung und Umsetzung ehrgeiziger GAP-Strategiepläne.



Die von den Mitgesetzgebern angenommenen Positionen in Bezug auf den Europäischen Green Deal

Im Jahr 2020 kündigte die Kommission zwei wichtige Strategien an, um das europäische Green-Deal-Ziel für die Zukunft der Landwirtschaft, der Lebensmittelkette und des Umweltschutzes zu erreichen: die „Farm to Fork“-Strategie und die Biodiversitätsstrategie. In dem Bestreben, die Natur zu schützen und einen fairen Übergang zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem entlang der gesamten Lebensmittelkette zu beschleunigen - von der Produktion über die Verarbeitung, den Vertrieb und den Verbrauch bis hin zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen - legen diese Strategien eine Reihe von regulatorischen und nicht-regulatorischen Initiativen fest, darunter die Reform der GAP nach 2022 (am Ende einer zweijährigen Übergangszeit, die die aktuellen Programmierungsregeln für 2014-2020 bis 2022 verlängert).

Angekündigt als „Mann-auf-dem-Mond-Moment“, bot der europäische Green Deal die Chance, viele Nachhaltigkeitsprobleme mit einem neuen Ernährungssystem-Ansatz anzugehen. Er enthielt jedoch auch erhebliche Schwächen, von denen die folgenden besonders relevant sind:

- *Es ist ein schwacher Deal, wenn es um die Verbesserung des Ordnungsrahmens geht*, wie z. B. die Vorlage eines neuen Legislativvorschlags für die GAP-Reform oder die Sicherstellung ihrer rechtlichen und politischen Ausrichtung an den Strategien. Mehr Aufmerksamkeit wurde bisher den Anreizen gewidmet, die das „Business as usual“ und die Gewinner des aktuell bestehenden Systems begünstigen (z. B. die Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf die Landwirtschaft oder die Kennzeichnung von Nährwerten. Diese Aspekte des Green Deals unterstützen, das so genannte „Health-Washing“ und verschaffen Supermärkten, Discountern und verpackten Lebensmitteln einen erheblichen Vorteil).
- *Der Ansatz zeigt wenig Ambition bei der Festlegung von Zielen sowie Vorgaben*, insbesondere bei Maßnahmen gegen die Interessen der größten umweltbelastenden Wirtschaftsbereiche sowie die mächtige Lobby der Lebensmittelindustrie, die von einem zunehmend zentralisierten, kapitalintensiven, globalen Lebensmittelsystem profitieren und denen eine Abwärtsspirale bei Preisentwicklung und Standards zugute kommen.
- *Der Ansatz enthält einen schwachen Mechanismus für eine Rechenschaftspflicht zur Messung der Zielerreichung* (z. B. Mangel an harmonisierten Definitionen, veraltete Baseline Vorgaben und Probleme bei der Datenverfügbarkeit und -erfassung).
- *Er enthält unzureichende Zielvorgaben zur Steigerung der ökologischen Produktion*. Es ist lediglich ein Ziel für die Erhöhung des EU-Anteils an ökologisch bewirtschafteter Fläche enthalten, während Ziele für den Anteil der ökologischen Aquakulturproduktion oder die Anpassung der Tierzahlen an die Fläche in der Farm to Fork-Strategie fehlen. Außerdem fehlt die Angabe von Mitteln und eine Strategie, um diese Ziele durch die GAP-Reform zu erreichen (z. B. Bio-Aktionsplan).
- *Es fehlen ernsthafte Verpflichtungen zur Bekämpfung des nicht nachhaltigen internationalen Handels*, angefangen mit der Reform der Gemeinsamen Marktorganisation (und ihrer Import-/Exportlizenzen mit Drittländern) über eine wirksame Sorgfaltsprüfung und Folgenabschätzung von Partnerschaftsabkommen mit Drittländern bis hin zur Gestaltung und Überwachung von Maßnahmen im Rahmen der GAP-Strategiepläne, wie zum Beispiel transnationaler Zusammenschlüsse von Erzeugerorganisationen oder Tierschutzstandards.
- *Geringe Beachtung wird dem Governance Aspekten geschenkt*, insbesondere in Bezug auf die Rolle und die Kapazitäten regionaler und lokaler Behörden, Wirtschaftsunternehmen, Kooperationen zwischen Landwirten und Verbrauchern sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, die vor Ort für einen gerechten ökologischen Wandel eintreten.







Nach einigem Zögern, ob eine „Erneuerungs-“ oder eine „Überlebens“-Strategie verfolgt werden sollte, kam die Kommission schließlich zu dem Schluss, dass der ursprüngliche GAP-Vorschlag von 2018 weitergeführt und die Ambitionen des Europäischen Green Deal nachträglich integriert werden sollten. Der „GAP-Reformvorschlag ist mit dem Green Deal und den damit verbundenen Strategien vereinbar“, so das Fazit einer von der Kommission im Mai 2020 veröffentlichten Analyse über die Vereinbarkeit zwischen der GAP und dem Europäischen Green Deal.

Um jedoch „die post-2020 GAP mit den Zielen des Green Deal kompatibel zu machen, sind größere Änderungen an den Verordnungsentwürfen für die künftige GAP vom Juni 2018 erforderlich“, so das Fazit der politischen Analyse einer kürzlich vom AGRI-Ausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebenen Studie (Guyomard et al., 2020).

Um die GAP-Reform mit dem Europäischen Green Deal kompatibel zu machen, forderte die Kommission

die EU-Mitgesetzgeber auf, bestimmte Bedingungen einzuhalten, die sich hauptsächlich auf die Verordnung über die GAP-Strategiepläne beziehen. Diese Bedingungen wurden in einem im Mai 2020 veröffentlichten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen umrissen und beinhalten Verbesserungen an den beiden anderen legislativen GAP-Verordnungen, nämlich der horizontalen Verordnung und vor allem der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation (GMO). Spezifische Empfehlungen zur Verbesserung dieser beiden Rechtstexte wurden jedoch weitgehend ignoriert, obwohl sie einen starken Einfluss auf viele Marktmechanismen haben, die die Produktion, den Handel und die Überwachung von Vorhaben in der Forst- und Agrarwirtschaft auf mehreren Governance-Ebenen (z.B. Unternehmensführung), von regional bis global, regeln.

Um den GAP-Rechtsvorschlag 2018 an den Green Deal anzupassen, empfahl die Kommission den Mitgesetzgebern:

- | | | | | | |
|---|---|--|---|---|---|
|  |  |  |  |  |  |
| a) Einhaltung des 'no backsliding' Prinzip | b) Erweiterung des Systems der Konditionalität | c) Aufrecht erhalten der verpflichtenden Vorgaben zu Eco-Schemes im GAP Strategie Plan | d) min. 30% Mittel zuweisung für Umweltmaßnahmen über die II. Säule | e) Verbesserte Anforderungen an die Datenerfassung | f) Maßnahmen um die Position der Landwirte in der Lebensmittelkette zu stärken |

Neben der Einführung dieser Aspekte in den ursprünglichen Vorschlag von 2018 verlangte die Kommission zusätzliche rechtliche Verbesserungen und

forderte die Mitgesetzgeber auf, den Rechtstext durch die Einführung folgender Maßnahmen zu ändern:

- | | | |
|---|---|---|
|  |  |  |
| g) Minimum Mittelzuweisung für Eco-schemes | h) zusätzliche Indikatoren bezüglich der Praktiken, die unter den Eco-Schemes angeboten werden können | i) Einbeziehen von Tierschutz und der Gesetzgebung zu Antibiotikareduktion in die GAP |

Punkt i) zum Tierschutz und zu Antibiotikareduktion wurde eingeführt, um sicherzustellen, dass die künftigen

GAP-Strategiepläne diese Elemente angemessen berücksichtigen, ausgehend von den Entwürfen der

SWOT-Analysen und der Bedarfsermittlung, die der Europäischen Kommission im Jahr 2020 von den Mitgliedstaaten informell vorgelegt wurden.

Darüber hinaus empfahl die Europäische Kommission, eine Reihe von horizontalen Maßnahmen einzurichten, die darauf abzielen, die Transparenz während des gesamten Genehmigungsprozesses für die GAP-Strategiepläne zu erhöhen, namentlich der öffentliche Zugang zu Dokumenten und Kriterien zur Bewertung und Genehmigung der GAP-Strategiepläne. Der erste Schritt bestand darin, die Empfehlungen der Kommission in den „strukturierten Dialog“ mit den Mitgliedstaaten einzubauen.

Im Oktober 2020 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf ihre jeweiligen Positionen und erhielten damit ein Mandat für die Trilog-Verhandlungen. In einem im November 2020 veröffentlichten Fact Sheet zeigte die Kommission auf, dass verschiedene Aspekte dieser Positionen den Zielen des Europäischen Green Deals widersprechen oder die Bemühungen um die Entwicklung und Umsetzung

gerechterer, grünerer und für den ländlichen Raum geeigneter GAP-Strategiepläne untergraben würden.

Die folgenden Tabellen enthalten eine zusammenfassende Analyse, ob und wie die von den Mitgesetzgebern angenommenen Positionen die von der Kommission im Mai 2020 skizzierten Bedingungen für die Anpassung der GAP an den Europäischen Green Deal erfüllt haben oder wo sie davon abgewichen sind.

Prinzip „Kein Backsliding“

Tabelle 1 zeigt die Positionen der Mitgesetzgeber in Bezug auf den Grundsatz „no Backsliding principle“ „keine Rückschritte“ (Artikel 92). Dieser Artikel bietet einen wichtigen Hebel, um in den zukünftigen GAP-Strategie Plänen ein höheres Maß an Klima- und Umwelt-Ambitionen im Vergleich zur aktuellen GAP sicherzustellen; nicht nur in Bezug auf das zugewiesene Budget, sondern auch auf die Gestaltung der Interventionsstrategie, die Vollständigkeit des Überwachungssystems etc.

Tabelle 1: Von den EU-Mitgesetzgebern angenommene Positionen zum „no backsliding“-Prinzip

Bedingung, die von der Kommission im Mai 2020 festgelegt wurde	Rat der Europäischen Agrarminister	Europäisches Parlament
a. Einhalten des Prinzips „no Backsliding/Kein Rückschritt“.	Beibehalten. Artikel 92 der GAP-Strategieplan Verordnung wurde unverändert beibehalten	Beibehalten. Artikel 92 des GAP-Strategieplan wurde beibehalten, jedoch über Absatz 1 inhaltlich eingengt. Statt auf die Betrachtung des Gesamt-„Beitrags“ zu den GAP-Strategie Plänen bezieht sich der Grundsatz nun auf einen einfachen Vergleich zwischen dem vorherigen und zukünftig geplanten „Anteil des zugewiesenen Budgets“ für Klima, Umwelt und Tierschutz.

Die in Artikel 92 des GAP-Strategieplans enthaltene Bestimmung wurde von beiden Mitgesetzgebern beibehalten. Das Parlament hat jedoch eine Änderung zu Absatz 1 angenommen, die den Anwendungsbereich des Prinzips auf einen einfachen Haushaltsvergleich reduziert. Dies kann problematisch sein, angesichts

der Tatsache, dass das Parlament die Umwelt- und Klima Ausgaben der Säule II verwässert hat, indem es Zahlungen für benachteiligte Gebiete einbezog und die Präzisionslandwirtschaft unter den Praktiken der Eco-Schemes aufführt.



Unabhängig davon, welche Einigung bei den Trilog-Verhandlungen zu Artikel 92 gefunden wird, wird die Wirksamkeit des „no backsliding“-Prinzips letztlich davon abhängen, wie das Prinzip in der Genehmigungsphase, aber auch bei den laufenden Leistungsüberprüfungen, der Halbzeitbewertung und den Änderungen der GAP-Strategiepläne praktisch respektiert und umgesetzt wird. In jedem Fall ist es ein wichtiges Prinzip, das es einzuhalten gilt. Auf der Basis von „no backsliding“ kann die Kommission während des strukturierten Dialogs mit den Mitgliedstaaten zu den GAP-Strategie-Plänen Änderungen verlangen und die Durchsetzung von Empfehlungen vorantreiben. In ähnlicher Weise kann dieses Prinzip von allen dritten Parteien genutzt werden, um Maßnahmen zu fordern und Streitbelegungen zu erleichtern.

Um eine sinnvolle Rolle in einem transparenten, systematischen und fairen Ansatz zu spielen, muss dieses Prinzip von der Kommission genutzt werden, um die 27 GAP-Strategiepläne anhand eines breiteren, allgemein gültigen Kriterienkatalogs zu bewerten und zu genehmigen. Es müssen sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien berücksichtigt werden,

um den Grad der Ambition zu bewerten (SWOT, Konditionalität, Governance-System, etc.). Daher wird vorgeschlagen, dass die interinstitutionellen Verhandlungsführer auf eine Stärkung dieses Prinzips hinarbeiten und dabei über einen einfachen Haushaltsvergleich hinausgehen. Gleichzeitig kann die Kommission im Vorfeld Screening-Instrumente und Leitfäden veröffentlichen, um spezifische Kriterien im Zusammenhang mit Artikel 92 zu erfüllen. Schließlich sollte die Einhaltung dieses Prinzips nicht nur während der Genehmigungsphase, sondern auch während der Umsetzung und der Halbzeitüberprüfung der GAP-Strategiepläne überwacht werden.

CAP grüne Architektur

Tabelle 2 enthält eine Analyse der Positionen der Mitgesetzgeber zu den verschiedenen Bedingungen für die Angleichung der grünen Architektur der GAP an den europäischen Green Deal, und zwar in Bezug auf drei Elemente: die Konditionalität (Cross Compliance + Greening), die Eco-Schemes und die AUKM (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) in der 2. Säule.

Tabelle 2: Verabschiedete Positionen der EU-Mitgesetzgeber zur Grünen Architektur der GAP

Von der Kommission im Mai 2020 festgelegte Bedingungen	Rat der Europäischen Agrarminister	Europäisches Parlament
b. Verbesserung des Konditionalität	abgeschwächt	abgeschwächt
c. Beibehaltung der obligatorischen Bereitstellung von Eco-Schemes in den GAP-Strategieplänen	Beibehalten , aber abgeschwächt mit der Möglichkeit einer zweijährigen Lernphase (2023-2024) für Eco-schemes. Dadurch kann das Budget der Eco-Schemes bei geringer Inanspruchnahme auf die direkten Einkommenszahlungen der Säule I übertragen werden.	Beibehalten, aber der Anwendungsbereich wurde erweitert, um den Tierschutz und die Einkommenswirksamkeit für Betriebe zu unterstützen. Ebenso kann das Budget für Eco-Schemes im Falle einer geringen Inanspruchnahme auf die direkten Einkommenszahlungen der Säule I übertragen werden.
d. Mittelbindung von mindestens 30% für Umweltausgaben in Säule II	Beibehalten , aber abgeschwächt durch Einbeziehung von Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen.	Beibehalten, aber abgeschwächt durch die Einbeziehung von Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen bis zu einem Maximum von 40%.

In Bezug auf das System der Konditionalität boten Guyomard et al., (2020) eine detaillierte Analyse der Positionen der Mitgesetzgeber (Tabelle 5.4, Seite 94). Insgesamt zeigt die Analyse von Guyomard et al., dass die Positionen der Mitgesetzgeber zur Konditionalität:

- den *Geltungsbereich* reduzierten: z. B. Änderung von „Schutz“ in „Erhaltung“ in GLÖZ 2 zu Moorflächen.
- den *Zielbereich* einschränkten: z. B. die Änderung von „landwirtschaftlichen“ Land in „Ackerland“ in GLÖZ 9 auf Landschaftselemente.
- die Konditionalität schwächten, wie den GLÖZ 10, der das Pflügen von Dauergrünland verbietet, und den GLÖZ 5 zur Verwendung des betrieblichen Nachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe.

„Betriebliches Nachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe“ (= Nährstoffbilanzen)

Zum GLÖZ 5 zeigt diese Studie auf, dass die Herausnahme des betrieblichen Nachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe aus der Konditionalität eine verpasste

Chance ist. Wenn die Behörden ein kostenloses und einfaches Werkzeug zur Verwaltung der landwirtschaftlichen Ressourcenströme bereitstellen wollten, um Daten und Informationen auf Betriebsebene zu sammeln und sie mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zu verknüpfen, war die Verwendung des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe ein guter Schritt nach vorn. Darüber hinaus schreibt die Position des Parlaments vor, dass dieses Tool von Landwirten nur im Rahmen landwirtschaftlicher Beratung genutzt werden muss. (FAS). Durch die Streichung des GLÖZ 5 und die Verlagerung des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe unter den Schirm der landwirtschaftlichen Beratungsdienste (Artikel 13) wird der Anteil der Landwirte, die dieses Instrument verwenden müssen, verringert.

Daten auf Betriebsebene werden heutzutage zunehmend von großen privaten Unternehmen erfasst, und verwertet, die von kommerziellen Interessen geleitet werden. Gleichzeitig setzen sich die öffentlichen Behörden weiterhin für die Bereitstellung *unabhängiger*

landwirtschaftlicher Beratungsdienste ein. Um dies zu erreichen, müssen die politischen Entscheidungsträger die notwendigen Voraussetzungen vor Ort schaffen. Das Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe war auch für die Verwaltungsbehörden nützlich, als Mittel zur Überwachung des Fortschritts in Richtung der Ziele, die aufgrund fehlender aktueller EU-Statistiken (z. B. Dünger- oder Pestizideinsatz) schwer zu bewerten sind.

Vor-Ort-Kontrollen

Was das Kontrollsystem für die Konditionalität anbelangt, so hat das Parlament Änderungsantrag 174 zu Artikel 70 Absatz 1a und Änderungsantrag 291 zu Artikel 84 Absatz 3a der horizontalen Verordnung angenommen, wodurch der Anteil der Zahlungsempfänger, die jedes Jahr einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen werden, von derzeit 1 % auf 5 % erhöht wird. Demgegenüber vertritt der Rat die Position, den Anteil der Vor-Ort-Kontrollen bei nur 1 % zu belassen, trotz der verbesserten Möglichkeiten für Vor-Ort-Kontrollen durch die neuesten technologischen Entwicklungen im Rahmen der Copernicus-Dienste oder des InVeKoS (z. B. sehr hochauflösende Satelliten Bildabdeckung). Wenn ein ausreichendes Maß an Transparenz und *Compliance* (Konformität) erreicht werden soll, ist es wichtig, dass das Parlament sein starkes Verhandlungsmandat hier beibehält.

Im Rahmen des sogenannten „vereinfachten Kontrollsystems“ schließt die Position des Rates (CSL-Position Seite 88) kleine Landwirte von Vor-Ort-Kontrollen aus, sofern deren Nichteinhaltung keine „schwerwiegenden Folgen“ haben kann. Dieser Standpunkt ist sehr umstritten, insbesondere wegen des Fehlens gemeinsamer Definitionen für „schwerwiegende Folgen“ und „kleine Betriebe“, die den Mitgliedstaaten überlassen bleiben (z.B. kann der Begriff „klein“ auf Basis von wirtschaftlichen Dimensionen, Fläche, Großvieheinheiten oder Jahresarbeitseinheiten definiert werden).

Während Klein- und Subsistenzlandwirte zunehmend verschwinden und ernsthafte Anerkennung durch politische Maßnahmen in Form von ergänzenden

Umverteilungszahlungen und struktureller Anpassungen verdienen, wird in diesem Änderungsantrag davon ausgegangen, dass die landwirtschaftliche Praxis der Kleinbetriebe oder ihre geringe Größe alle und jegliche Ausnahmen rechtfertigen. Eine solche Annahme sollte jedoch berücksichtigen, dass die kleinbäuerliche Landwirtschaft von intensiven bis hin zu extensiven Praktiken reichen kann. Zweitens haben die neuesten technologischen Entwicklungen viele Möglichkeiten eröffnet, den „Verwaltungsaufwand“ sowohl bei den Antrags- als auch bei den Prüfungsverfahren zu verringern.

Das Horizont 2020-Projekt „New IACS Vision in Action“ (NIVA) sowie viele Zahlstellen in ganz Europa haben in Forschung und Entwicklung investiert, um digitale Lösungen zu entwerfen, die die Kosten und den Aufwand für Verwaltung und Kontrollen reduzieren. Die Digitalisierung im Bereich der landwirtschaftlichen E-Governance kann diese Herausforderungen bewältigen, aber sie kann auch negative Nebeneffekte haben, wie den endgültigen Verlust von Möglichkeiten zum Peer-Learning (das Lernen von Gleichartigen), zur Beratung und zur gemeinsamen Reflexion zwischen landwirtschaftlichen Beratern und Landwirten in Bezug auf erweiterte Konditionalitäten. Stand Januar 2021, mangelt es schon unter der aktuellen GAP an diesen Möglichkeiten.

Der Europäische Rechnungshof sollte die Entwicklung dieser Änderung zur Befreiung von Kleinbauern überwachen, indem er sich mit den Definitionen und Methoden zur Berechnung der „schwerwiegenden Folgen“ befasst. Ebenso können die Mitgesetzgeber



photo: iStock.com / spooH

und die Kommission zusammenarbeiten, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und Schlupflöcher im Kontrollsystem zu schließen, die es ermöglichen, dass GAP-Subventionen an Betriebe jeder Größe gezahlt werden können, was möglicherweise gegen nationale oder europäische Gesetze verstößt.

Rahmen für Leistungsüberwachung und -bewertung

Eine starke Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine rechtzeitige, genaue und effektive Berichterstattung von Indikatoren zur Überwachung und Bewertung der GAP-Strategiepläne zu gewährleisten, war eine weitere Bedingung, um die GAP-Reform mit dem Green Deal in Einklang zu bringen. Tabelle 3 unten zeigt eine zusammenfassende Analyse der Positionen der Mitgesetzgeber zu diesem Punkt.

Der ursprüngliche Vorschlag für den Leistungs-, Überwachungs- und Bewertungsrahmen (Performance Monitoring and Evaluation Framework, PMEF) für die post-2020 GAP wies bereits zahlreiche Schwachstellen und verbesserungswürdige Bereiche auf. Zwei Jahre nach dem ursprünglichen Vorschlag von 2018 haben sich die Kommission und die Mitgesetzgeber immer noch nicht auf wichtige Elemente der Rechenschaftspflicht geeinigt, wie die endgültigen Indikatoren Datenblätter für die gemeinsame Ergebniserfassung. Indikatoren Datenblätter sind wichtig, weil sie die notwendige Anleitung für die Berechnung von Indikatoren in einer harmonisierten und vergleichba-

ren Weise in den Mitgliedstaaten bieten. Idealerweise sollten diese angenommen und in den Rechtstext aufgenommen werden, obwohl sie höchstwahrscheinlich erst später fertiggestellt und in die delegierten Rechtsakte der Kommission aufgenommen werden.

In der Zwischenzeit haben der Rat und das Europäische Parlament mit ihren Positionen den größeren Rahmen des PMEF untergraben, der den Zeitplan und die Anforderungen für die Berichterstattung sowie die politischen Mechanismen zur Steuerung der GAP in Richtung ihrer EU-weiten Ziele beinhaltet. ARC2020 hat eine eingehende Analyse der Position des Europäischen Parlaments zum PMEF erstellt, in der die wichtigsten Verbesserungen und Verschlechterungen durch die vom Europäischen Parlament beschlossenen Änderungen hervorgehoben werden.

Die von den Mitgesetzgebern angenommenen Positionen zeigen, dass ihr größtes Anliegen darin bestand, die Bewertung davon, wie die GAP-Strategiepläne die europäischen Green-Deal-Ziele integrieren, zu verschieben. Anstatt diese Bewertung in die Ex-ante-Bewertung der Mitgliedstaaten (Artikel 125) oder als Kriterium für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne durch die Kommission (z. B. Artikel 92) aufzunehmen, nahmen die Mitgesetzgeber Positionen an, um sie aufzuschieben. Außerdem hat die Kommission diese Bewertung als Teil des neuen strukturierten Dialogs aufgenommen, obgleich es keine Rechtsgrundlage gibt, die die Mitgliedstaaten verpflichten würde, die Empfehlungen der Kommission anzunehmen.



Tabelle 3: Angenommene Positionen der EU-Mitgesetzgeber zum Rahmen für die Leistungsüberwachung und -bewertung

Bedingung, die von der Kommission im Mai 2020 festgelegt wurde	Rat der Europäischen Agrarminister	Europäisches Parlament
e. Verbesserung der Anforderungen an die Datenerfassung	PMEF generell in vielerlei Hinsicht geschwächt. Siehe folgende Änderungen der Verordnung über die GAP-Strategiepläne:	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Änderung von Artikel 3, durch die die Definition von „prognostizierten Werten“ hinzugefügt wurde, um zwischen Indikatoren, die einer zweijährigen Leistungsüberprüfung unterliegen (Anhang XII), und Indikatoren, die einer jährlichen Überwachung unterliegen (Anhang I), zu unterscheiden ■ Änderung von Artikel 7 Absatz 1b, durch die die Anzahl der für die Leistungsüberprüfung zu berichtenden Ergebnisindikatoren von denen in Anhang I auf die in Anhang XII reduziert wird ■ Änderung von Artikel 121(a), die den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität für Verzögerungen (von jährlich auf zweijährig) und Abweichungen von den geplanten Zielen (45% Abweichung im Jahr 2025 und 35% Abweichung im Jahr 2027, im Vergleich zu den von der Kommission vorgeschlagenen einmaligen 25%) einräumt und den von der Kommission geforderten Aktionsplan zur Steuerung der GAP-Strategiepläne erstellt. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Änderungsantrag 662 zu Artikel 115 (Streichung von «jährlich» aus der Leistungsberichterstattung) ■ Abänderung 673, 674, 675, 676, 679 und 680 zu Artikel 121 (Streichung von „jährlich“ aus Leistungsüberprüfungen und -berichten) ■ Änderungsantrag 685 zu Artikel 122 (Streichung von «jährlich» bei Überprüfungssitzungen) ■ Änderungsantrag 688 zu Artikel 122 und Änderungsantrag 689 zu Artikel 124 (Streichung des Leistungsbonus zur Belohnung guter Leistungen in Bezug auf Klima- und Umweltziele) ■ Abänderung 682 zu Artikel 121 (Forderung nach einem Aktionsplan „nur, wenn es notwendig ist“, um Abweichungen von den Zielen zu bekämpfen) ■ Änderungsanträge 987 und 1335 zu Artikel 127 (Verschiebung der Bewertung, wie die GAP-Strategiepläne mit dem Europäischen Green Deal zusammenpassen)

Unter den verschiedenen Änderungen, die die Wirksamkeit des neuen PMEF untergraben, hat der Rat eine neue Definition von „prognostizierten Werten“ in Artikel 3 geschaffen, und zwar mit dem Ziel, die Anzahl der Ergebnisindikatoren zu reduzieren, die der zweijährigen Leistungsüberprüfungen unterlie-

gen. Durch die Schaffung einer schwer fassbaren Liste sogenannter „Monitoring“-Indikatoren besteht die Verhandlungsposition des Rates darin, die Leistungsüberprüfungen von jährlichen auf zweijährliche zu verschieben (wie auch im Parlament abgestimmt) und auch die Anzahl der Indikatoren, die den Leistungs-

überprüfungen unterliegen, zu reduzieren. Anstelle der ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Liste von 38 Indikatoren in Anhang I möchte der Rat mindestens 12 Indikatoren abdecken, die in Anhang XII der Verordnung über die GAP-Strategiepläne aufgeführt sind.

Das Grundprinzip hinter den Positionen des Rates und des Parlaments zu den Anforderungen an die Datenerhebung steht dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission entgegen - ebenso den Empfehlungen der EU-Forschung und -Entwicklung im Bereich der digitalen Technologien, und der des Europäischen Rechnungshofs. Anstatt die öffentlichen Verwaltungen in Richtung eines modernisierten GAP-Durchführung Modells mit schnelleren, größeren, genaueren und zugänglichen Datenerhebungs- und Berichterstattung Systemen zu entwickeln, haben die EU-Mitgesetzgeber Positionen eingenommen, die den Zeitplan für die Berichterstattung verzögern (d. h. Übergang zur zweijährigen Berichterstattung anstelle der jährlichen Berichterstattung, die derzeit für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gilt), die Anzahl der zu berichtenden Ergebnisindikatoren wurde drastisch reduziert und die Leitungsmechanismen wurden geschwächt (z. B. mehr Flexibilität bei der Vorlage eines Aktionsplans für den Fall, dass ein Mitgliedstaat von geplanten Meilensteinen und Zielen abweicht, und Abschaffung des Leistungsbonus).

Datenerfassung

Im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht gibt es positive Nachrichten durch die Abänderung 1340 zu Artikel 129, in der das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auffordert, die Qualität und Häufigkeit der Datenerhebung für die wichtigsten Zielindikatoren, die für den Europäischen Green Deal relevant sind, zu verbessern:

- Wirkungsindikator 10: Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft
- Wirkungsindikator 15: Brutto Stickstoffbilanz GNB auf landwirtschaftlichen Flächen
- Wirkungsindikator 18: Farmland Vogel Index
- Wirkungsindikator 19: Geschützte Arten und Lebensräume

- Wirkungsindikator 20: Landschaftselemente
- Wirkungsindikator 26: Antibiotika-Einsatz
- Wirkungsindikator 27: Pestizide
- Wirkungsindikator 32: Landwirtschaftliche Fläche im ökologischen Landbau

Eine weitere positive Änderung, die die Festlegung von Basiswerten und die Stabilität der Indikatoren sicherstellt, wurde vom Rat durch die Aufnahme von Kontextindikatoren in Anhang I der GAP-Strategieplan-Verordnung angenommen. Darüber hinaus führte der Rat in Artikel 7 die Möglichkeit ein, dass die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis auch „zusätzliche“ GAP-Ergebnisindikatoren melden können. Diese zusätzlichen Indikatoren sollen in den nationalen GAP-Strategie Plänen besonders überwacht und bewertet werden. Diese Änderung könnte die Mitgliedstaaten und ihre regionalen Behörden dazu ermutigen, über die in der Gesetzgebung festgelegte Mindestliste von Indikatoren und Berichtsanforderungen hinauszugehen.

Schließlich ist die Position des Parlaments, regionale Leitindizes einzubeziehen (z. B. von regionalen Behörden, Begleitausschüssen, regionale SWOTs, regionale Interventionen), ein Schritt in die richtige Richtung, um eine dezentralisierte Verwaltungs- und Rechenschafts Kapazität in regionalisierten Mitgliedstaaten wie Belgien, Italien, Deutschland, Spanien, Frankreich und Portugal zu erhalten und zu stärken.

Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette

Was die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette betrifft, so waren die Bedingungen für die Angleichung der GAP an den europäischen Green Deal minimal oder zumindest nicht klar definiert. Die Kommission bat darum, die sektoralen Interventionen beizubehalten; die Mitgesetzgeber haben keine Absicht geäußert, sie zu entfernen. Da die Forderung der Kommission unpräzise war, ist es schwierig, die Positionen der Mitgesetzgeber im Detail zu analysieren. Tabelle 4 zeigt jedoch interessante Ergebnisse.

Tabelle 4: Von den EU-Mitgesetzgebern angenommene Positionen zur besseren Stellung der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette

Bedingung, die von der Kommission im Mai 2020 festgelegt wurde	Rat der Europäischen Agrarminister	Europäisches Parlament
f. Spezifische Bestimmungen zur Verbesserung der Position von Landwirten in der Lebensmittelversorgungskette	Beibehalten, obwohl die Änderungen der Artikel der GAP-Strategieplan-Verordnung, die sich auf die sektoralen Interventionen beziehen, eher eine größere Flexibilität für die Mitgliedstaaten angestrebt haben, als die allgemeinen Bestimmungen wesentlich zu verbessern.	Beibehalten. Einige positive Änderungen wurden an Artikel 41 (a) vorgenommen, der die Kommission ermächtigt, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu überwachen, sowie an Artikel 42 Absatz 1b zur Unterstützung kurzer Lebensmittelversorgungsketten, allerdings nur im Obst- und Gemüsektor.

Was die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette betrifft, so ging aus der von der Kommission im Mai 2020 veröffentlichten Analyse von Verbindungen zwischen GAP-Reform und Green Deal (Seite 18) nicht hervor, welche Art von Maßnahmen der Mitgesetzgebern konkret erforderlich sind. Es wurden lediglich einige allgemeine Hinweise auf die Reform der Gemeinsamen Marktorganisation und die jüngste Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken gegeben. Außerdem wurde die Rolle der „Zusammenarbeit“ innerhalb von „Erzeugerorganisationen“ und „Vereinigungen von Erzeugerorganisationen“ hervorgehoben, wobei die Auslegung dieser Aussage den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen blieb.

Sektorale Interventionen, die eine breitere Palette von landwirtschaftlichen Produkten unterstützen, sind ein Novum in der GAP-Strategieplan-Verordnung und waren zuvor in der Verordnung (EU) 1308/2013 zur Gemeinsamen Marktorganisation enthalten. Die EU-Mitgesetzgeber erkennen an, dass die Umstellung von einer einzigen GMO auf 27 nationale GAP-Strategiepläne von der Kommission sorgfältig überwacht werden muss, da es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Arten von Erzeugerorganisationen gibt, deren unterschiedliche Funktionsweisen zu Marktverzerrungen führen können. Die Hauptunterschiede zwischen den Erzeugerorganisationen be-

ziehen sich auf ihren rechtlichen Status, ihre Größe, ihren geografischen Geltungsbereich, ihre Sektoren, die Möglichkeit, externe Anteilseigner und Investoren einzubeziehen, Outsourcing usw., wie in dieser Studie dargelegt (Bijman & Hanisch, 2012).

In der EU gibt es mehr als 42.000 Bauern Kooperativen, die auf einer juristischen Person basieren (Europäische Kommission, 2019). Mitte 2017 waren nur 8,35 % (n=3.505) davon als Erzeugerorganisationen oder Vereinigungen von Erzeugerorganisationen klassifiziert.

Arcadia International E.E.I.G. (2019) hat eine Studie veröffentlicht, die zeigt, dass in der aktuellen GAP verschiedene Rechtsformen von Erzeugerorganisationen gefördert werden und nur 50 % davon landwirtschaftliche Genossenschaften sind, die die von Dunn (1988) definierten grundlegenden Genossenschaftsprinzipien erfüllen, nämlich:

1. **Eigentumsverhältnisse:** Landwirte und andere Mitglieder sind Eigentümer der Genossenschaft und ihrer Mittel
2. **Kontrolle:** Landwirte und andere Mitglieder verwalten und üben (direkt oder indirekt) die Kontrolle über die Genossenschaft aus
3. **Nutzen:** Das Nettoeinkommen der Genossenschaft wird an die Landwirte und andere Mitglieder verteilt.

Insbesondere der erste und der dritte Punkt sind wesentlich, um sicherzustellen, dass Landwirte, die GAP-Unterstützung durch sektorale Interventionen erhalten, die Hauptnutznießer sind und letztendlich ihre langfristige Position in der Lieferkette verbessern können.

Daher lautet eine wichtige Frage: Welche Art von Erzeugerorganisation wird die GAP nach 2022 priorisieren? Mit anderen Worten: Können die GAP-Strategiepläne diese Unterstützung besser auf jene Arten von Erzeugerorganisationen ausrichten, die die Position der Landwirte in der Versorgungskette verbessern, insbesondere auf solche, die die umfassendere Rolle von Lebensmitteln und Landwirtschaft bei der Nachhaltigkeit fördern?

Die offiziellen EU-Kriterien zur Anerkennung von Erzeugerorganisationen bzw. deren Vereinigungen auf nationaler und transnationaler Ebene sind in den Artikeln 152 bis 154 der Verordnung (EU) 1308/2013 über die gemeinsame Marktorganisation festgelegt. Diese sind von beiden Mitgesetzgebern beibehalten worden. Keines dieser Kriterien stellt jedoch sicher, dass die GAP-Unterstützung speziell auf Erzeugerorganisationen ausgerichtet ist, deren Rechtsstatus es Landwirten und anderen Mitgliedern ermöglicht, 1) *Eigentümer* der Erzeugerorganisation (und ihres Kapitals, ihrer Infrastruktur, ihrer kommerziellen Rechte) zu sein oder zumindest 3) gleichberechtigt einen Anteil am Nettoeinkommen zu erhalten, neben anderen Vorteilen.

Stattdessen sind diese Kriterien auf 2) Managementaspekte von Erzeugerorganisationen beschränkt. Dies ermöglicht potenziell die Unterstützung von Erzeugerorganisationen, die - obwohl die Landwirte Mitglieder sind und in unterschiedlichem Maße Kontrolle ausüben können - dennoch nach einem *business-as-usual*-Modell arbeiten. Während dies kurzfristig für die Mitglieder von Vorteil sein kann (z. B. bessere Verhandlungsmacht, Zugang zu Markt und Wissen, geringere Transaktionskosten usw.), kann es auch Erzeugerorganisationen zugutekommen, die als Zwischenhändler auftreten. Wenn jedoch öffentliche Unterstützungen die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette langfristig verbessern sollen, sind die faire Verteilung der Nettogewinne und

das Eigentum der Landwirte an der landwirtschaftlichen Vermarktung und der Zusammenarbeit wichtige Faktoren, die berücksichtigt werden müssen.

Empfehlung: Die schwer fassbaren Kriterien zur Anerkennung von Erzeugerorganisationen, wie sie in R1308/2013 zur GMO festgelegt sind, müssen reformiert werden, um zu verhindern, dass die Finanzmittel an große Lebensmittelkonzerne und Rohstoffhändler gehen. Im Sinne der europäischen Green-Deal-Ziele könnten auf EU-Ebene mehr Bedingungen hinzugefügt werden, um sicherzustellen, dass Landwirte sowie nachhaltigere und regionalisierte Lebensmittelhandels-Systeme die letztendlichen Gewinner der sektoralen Unterstützung sind. Weitere Fortschritte in diese Richtung könnten durch andere GAP-Interventionen wie Investitionen, Kooperationen und Unternehmensgründungen erzielt werden, die Gemeinschaftsbetriebe und lokale Lebensmittelkooperativen unterstützen.

Das Potenzial, diese Reform auf nationaler Ebene einzuführen, ist in der Änderung des Rates zu Artikel 60a(2) zu sehen. Mit dieser Änderung würde die neue GAP den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Festlegung der Kriterien für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen bzw. deren Vereinigungen einräumen. Einerseits gibt dies den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die sektoralen Unterstützungen in den nationalen GAP-Strategie Plänen stärker auf eine bestimmte Art von Erzeugerorganisationen zuzuschneiden, wie z. B. landwirtschaftliche Genossenschaften oder andere rechtliche Formen der Kooperation, die eine faire und nachhaltige Lebensmittelversorgungskette fördern. Auf der anderen Seite kann dies das Risiko bergen, den Status quo zu erhalten oder sogar die Marktmacht unausgewogener und unfairer Lebensmittelketten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten zu verschärfen.

Zusätzliche Änderungen zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 2018

Eine weitere Bedingung an die Mitgesetzgeber, um die GAP an den Europäischen Green Deal anzupas-

sen, beinhaltete drei zusätzliche Änderungsanträge zum Vorschlag der Kommission von 2018. Tabelle 5

zeigt, wie die Mitgesetzgeber auf diese Forderungen reagierten.

Tabelle 5: Angenommene Positionen der EU-Mitgesetzgeber zu den drei von der Kommission beantragten zusätzlichen Änderungen am Vorschlag für den GAP-Strategieplan.

Von der Kommission im Mai 2020 festgelegte Bedingungen	Rat der Europäischen Agrarminister	Europäisches Parlament
d. Minimale zweckgebundene Ausgaben für Eco-Schemes	Eingeführt, aber unzureichend. Der Rat hat mindestens 20 % für Eco-Schemes vorgesehen, aber viele grundlegende Anforderungen an die Konditionalität weitgehend gesenkt, um Platz für weniger ehrgeizige Programme unter den Eco-Schemes zu schaffen.	Eingeführt, aber unzureichend. Das Parlament sieht mindestens 30 % für Eco-Schemes vor, verringert aber den Spielraum für die Mitgliedstaaten, ehrgeiziger zu sein, indem es 60 % der I. Säule für die Basisprämie vorsieht.
e. Zusätzliche Angaben zu den Praktiken, die im Rahmen von Eco-Schemes unterstützt werden könnten	Eingeführt, aber der Anwendungsbereich von Eco-Schemes wurde verwässert. Er umfasst Praktiken, die „Business as usual“ und eine so genannte nachhaltige Intensivierung unterstützen (z. B. Präzisionslandwirtschaft). Der Rat hat die Flexibilität erhöht, Eco-Schemes für die gesamte förderfähige Fläche oder nur für die Fläche zu zahlen, die von der Eco-Scheme-Regelungspraxis abgedeckt wird.	Eingeführt, aber der Geltungsbereich der Eco-Schemes wurde verwässert (zielt auch auf den Tierschutz ab). Änderungen lassen Praktiken zu, die das „Business as usual“ und eine so genannten nachhaltige Intensivierung unterstützen (z. B. Präzisionslandwirtschaft).
f. Integration der Tierschutz- und Antibiotika Gesetzgebung in die GAP	Keine Bestimmungen zum Tierschutz oder zur Antibiotikaresistenz in Artikel 96 (Bedarfsermittlung), Artikel 103 Absatz 2 (SWOT-Analysen) oder Anhang XI (EU-Rechtsvorschriften).	Es wurde nur ein Verweis auf den Tierschutz in Artikel 96 (Bedarfsermittlung) eingeführt, aber Antibiotikaresistenz wurde ausgelassen. Weder an Artikel 103 Absatz 2 (SWOT-Analysen) noch an Anhang XI (EU-Rechtsvorschriften) wurden Änderungen vorgenommen.

Um die Analyse zu den Eco-Scheme-Regelungen besser zu interpretieren, ist es wichtig anzumerken, dass die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag keinen Mindestprozentsatz an Direktzahlungen angegeben hat, der für diese Intervention zweckgebunden werden sollte. In dem im November 2020 veröffentlichten Factsheet forderte die Kommission weiterhin ein „ausreichend hohes Budget für sinnvolle Eco-Scheme-Regelungen“, ohne konkrete Zahlen zu

nennen, um diese Einschätzung zu präzisieren. Wichtiger als die Zahl selbst ist der tatsächliche Inhalt und Zweck der Regelungen. Konkret forderte die Kommission die Mitgesetzgeber auf, das Niveau der Konditionalität hoch zu halten, anstatt deren Anforderungen zu senken und Platz für nicht ambitionierte Eco-Schemes zu schaffen.

Was die Integration der Tierschutz- und Antibiotika Gesetzgebung in die GAP betrifft, so forderte die Kommission die Mitgesetzgeber auf, spezifische rechtliche Bestimmungen in die Verordnung über die Verordnung über die GAP-Strategiepläne aufzunehmen. Diese Forderung blieb jedoch weitgehend

unerfüllt. Dies hätte sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten diese Themen in den ersten Phasen des Programmierungsprozesses (SWOT-Analyse und Bedarfsanalyse) berücksichtigt hätten, wie im Fall der Rechtsvorschriften in Anhang XI (der sich jedoch auf Klima- und Umweltvorschriften beschränkt).



Zusammenfassung: Ist die GAP-Reform fit für den europäischen Green Deal?

Die vorliegende Analyse zeigt, dass die aktuellen Verhandlungspositionen der Gesetzgeber in vielen Fällen von den ausdrücklichen Zielen des Europäischen Green Deals abweichen, beziehungsweise die noch verhandelte GAP-Reform bisher nicht ausreichend an die Ziele des Europäischen Green Deals angepasst wurde. Während die Gesetzgeber in einigen Fällen die von der Kommission skizzierten Bedingungen respektiert oder auch wichtige rechtliche Lücken im ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 2018 geschlossen haben (z. B. die Einführung von Mindeststandards für Eco-Schemes oder die Aufnahme sozialer Aspekte in die Konditionalität), wurden die von der Kommission im Mai 2020 skizzierten Bedingungen für die Integration der Green Deal Anforderungen in die GAP insgesamt nicht erfüllt oder nicht angemessen berücksichtigt.

Die Schlussfolgerungen früherer Analysen bestätigen, dass der ursprüngliche GAP-Vorschlag von 2018 bereits unzureichend war, um die Ziele des Europäischen Green Deal zu erreichen (Guyomard et al., 2020). Unter den vielen Unstimmigkeiten zwischen der verhandelten GAP-Reform und dem Europäischen Green Deal sind **folgende Elemente**, die während der Trilog-Verhandlungen hinsichtlich einer größeren Übereinstimmung korrigiert werden müssten, wesentlich:

- **Umsetzung des „no backsliding“-Prinzips**, seine klare Definition, sowie die Genehmigung und die Umsetzung der GAP-Strategiepläne, einschließlich verbesserter Transparenz im strukturierten Dialog und Anwendung spezifischer Kriterien in Bezug auf die Integration mit dem europäischen Green Deal.
- **Anwendung einer Grünen Architektur der GAP**, d.h. eines erhöhten Anspruchsniveaus der grundlegenden Anforderungen an die Konditionalität, statt irreführender Indikatoren und unzureichender Zweckbindung bei den Öko-Regelungen, beziehungsweise abgeschwächter der Umwelt- und Klima Standards in der zweiten Säule durch Zahlungen ohne spezifische Umweltbedingungen (z.B. Tierschutz, Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen).
- **Korrektur der Anforderungen an die Datenerhebung**, d.h. die Stärkung des PMEF in Bezug auf die Anzahl der Indikatoren, den Zeitpunkt der Berichterstattung und die Korrekturmechanismen.
- **Stärkung der Stellung der Landwirte in der Versorgungskette**, insbesondere in Bezug auf die Kriterien zur Anerkennung von Erzeugerorganisationen im Rahmen der sektoralen Interventionstypen der Säule I, sowie die bessere Ausrichtung von Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums (z. B. Investitionen in digitale Lebensmittelmärkte im Besitz von Landwirten, Kooperationen, Start-up-Unternehmen).
- **Integration der Gesetzgebung zu Tierschutz und Antibiotika**, um sicherzustellen, dass diese Aspekte in der Vorbereitungs-, Entwurfs- und Umsetzungsphase der Pläne behandelt werden.

Bei abschließenden Verhandlungen zur GAP-Reform wäre es wichtig, dass die beiden Gesetzgeber und die Kommission über den Europäischen Green Deal hinausschauen. In Anbetracht der zu Beginn dieses Kapitels dargestellten Schwächen kann der Europäische Green Deal nicht der einzige Maßstab sein, um das Ausmaß und die Qualität dieser Reform auf EU-Ebene zu beurteilen. Eine politische Analyse der GAP-Reform in Bezug auf die umfassenderen sozio-ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen die Land-, und Forstwirtschaft konfrontiert ist, würde mehr Erkenntnisse liefern, aus denen politische Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet werden könnten.

Reformszenarien für eine GAP nach 2022

Es gibt einen erheblichen Spielraum der Kommission und der Gesetzgeber mit mehreren politischen Szenarien für eine ehrgeizige GAP-Reform nach 2022.

Da eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Übergangsverordnung für die derzeitige GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums in greifbare Nähe gerückt ist, wird die Anwendung der GAP Gesetze für den Zeitraum 2014-2020 noch bis Ende 2022 verlängert.

Momentan ist die GAP bei weitem nicht im Einklang mit dem europäischen Green Deal, wie Kapitel 2 zeigt.

Darüber hinaus versprechen die aktuellen Positionen der Mitgesetzgeber - wenn überhaupt - nur wenige der notwendigen Veränderungen, die für die GAP nach 2022 notwendig sind.

In diesem Kapitel werden vier Hauptszenarien für die Reform der GAP während und nach den interinstitutionellen Verhandlungen, über die von den Mitgesetzgebern im Oktober 2020 vereinbarten Mandate skizziert. Jedes Szenario wird ausgearbeitet und anschließend auf seine Vor- und Nachteile hin analysiert.

Abbildung 1: Vier politische Szenarien für die Reform der GAP nach 2022

<p>Szenario A</p> <p>Annahme einer qualitativ verbesserten GAP-Rahmengesetzgebung als Ergebnis der interinstitutionellen Verhandlungen</p>	<p>Szenario B</p> <p>Rücknahme des ursprünglichen GAP-Vorschlags der Kommission von 2018 und Einleitung eines neuen GAP Gesetzgebungsverfahrens</p>
<p>Szenario C</p> <p>Ambitionierte nationale GAP-Strategiepläne entlang verschiedener institutioneller Entscheidungsschritte (Entwurf, Einreichung und Genehmigung, Erfolgskontrolle und Anpassungen)</p>	<p>Szenario D</p> <p>Annahme bewährter Praktiken bei der Gestaltung und Umsetzung der GAP-Strategiepläne durch die zukünftige GAP-Rahmengesetzgebung und die EU-Forschungsprogramme</p>

Alle Szenarien sind vorstellbar und rechtlich möglich. Die verfügbare Zeit ist dabei eine wichtige Variable und wird deren Umsetzbarkeit beeinflussen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat versucht, eine schnelle Einigung zu erzielen, die wichtige Elemente bezüglich der zukünftigen grünen Architektur der GAP verankert. Vor Beginn der portugiesischen Ratspräsidentschaft versuchte die deutsche Ratspräsidentschaft allerdings systematisch, die Konditionalität zu verwässern, um wenig ambitionierte Programme bei den Eco-Schemes durchzusetzen. Die Transparenz der interinstitutionellen Vereinbarungen war gering.

Jedes hier dargestellte Szenario oder eine Kombination der Szenarien sollte im breiteren Kontext bewertet werden, einschließlich der vorgesehenen zweijährigen Übergangsverordnung; der Folgenabschätzungen, die die Kommission bereits in ihrem ersten Vorschlag von 2018 durchgeführt hat; der Selbstverpflichtungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Green Deal; der globalen sozioökonomische Krise und der Chancen, die die COVID-19-Pandemie bietet, um die Agrar- und Lebensmittelpolitik zu überdenken, sowie der tiefgreifenden Herausforderungen, denen sich die derzeitigen Lebensmittel-, Forst- und Landwirtschaftssysteme und die ländlichen Gemeinden gegenübersehen.

Szenario A: Annahme einer qualitativ verbesserten GAP Gesetzgebung als Ergebnis der interinstitutionellen Verhandlungen

Im Sinne einer produktiven Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Gesetzgebern besteht dieses Szenario darin, die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission neu auszurichten, der beispielsweise Bestimmungen wie eine obligatorische Umverteilung von Direktzahlungen, und ein verbessertes System der Konditionalität enthält. Die Rolle der Kommission während der Trilog-Verhandlungen wird in dreierlei Hinsicht wesentlich sein:

Änderung des ursprünglichen GAP-Vorschlags von 2018 in Übereinstimmung mit den Green-Deal-Zielen.

In dieser Rolle könnte die Kommission mit den Mitgesetzgebern zusammenarbeiten, um die GAP-Strategieplanverordnung wie folgt zu ändern:

- Aufnahme der europäischen Green-Deal-Ziele und -Vorgaben in die spezifischen Ziele der GAP (Artikel 6) sowie in die Regeln zur Konditionalität (Anhang III).
- Ergänzen der Ex-ante-Bewertung (Artikel 125 Absatz 3) um einen speziellen Fokus auf die Integration des europäischen Green Deals zu legen.
- Integration der Tierschutz- und Antibiotika-Gesetzgebung, entweder durch Erweiterung von Anhang XI oder durch Schaffung eines neuen Anhangs.
- Sicherstellung von mindestens 30 % zweckgebundener Mittel aus den Direktzahlungen der Säule I für Eco-Schemes, insbesondere in den Mindest- und Höchstbeträgen der finanziellen Zuweisungen (Artikel 86).
- Aufnahme von weiteren Bestimmungen zur Integration der Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums in die Verordnung über die gemeinsame Bereitstellung von Mitteln für die Kohäsionspolitik 2021-2027, insbesondere in Bezug auf die Mittel, die die Abdeckung mit digitaler Konnektivität und sozioökonomischer Infrastruktur in ländlichen Gebieten erhöhen.

Was die Stellung der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette anbelangt, könnte die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation durch Änderungsanträge zu spezifischen Bestimmungen geändert werden, um die Landwirte und die Zusammenarbeit zwischen Landwirten und Erzeugerorganisationen gegenüber Agrarhandel und Großunternehmen besser aufzustellen. Dies kann auf vielfältige Weise geschehen, z. B. durch die Aufnahme von Bestimmungen, die sich auf die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken beziehen. Durch die Forderung einer Folgenabschätzung, wenn Mitgliedstaaten transnationale Branchenverbände innerhalb der EU und darüber hinaus gründen, oder durch die Überarbeitung der Kriterien zur Anerkennung von Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen sowie durch eine bessere Anpassung der sektoralen Interventionen, um landwirtschaftlichen Genossenschaften, kürzeren Lebensmittelversorgungsketten, gemeinschaftsgestützten und von Landwirten und Verbrauchern getragenen Lebensmittelkooperativen sowie Qualifikationen im öffentlichen Beschaffungswesen Vorrang zu geben.

Bereitschaft der Gesetzgeber, ihre Positionen, die wesentlich vom ursprünglichen GAP-Vorschlag und dem Europäischen Green Deal abweichen, neu auszurichten.

In dieser Rolle könnte die Kommission die in den Positionen der Mitgesetzgeber angelegten Risiken und die Chancen für eine Neuausrichtung der GAP bezogen auf ihren ursprünglichen Vorschlag und auf den Europäischen Green Deal erläutern. Die Kommission und die Mitgesetzgeber können zusammenarbeiten, um die Verordnung über die strategischen Pläne der GAP zu verbessern, insbesondere um:

- eine Verbesserung der Regeln zur Konditionalität (Anhang III) zu erreichen, wodurch diese für alle Landwirte und landwirtschaftlichen Flächen gelten und ihr Geltungsbereich nicht durch zu weit gefasste Definitionen (z. B. Moorflächen, Dauergrünland) abgeschwächt wird.
- die Beibehaltung des verpflichtenden Charakters von ergänzenden Umverteilungszahlungen auf der

Grundlage von Degressivität und/oder Kappung festzulegen.

- Schlupflöcher zu beseitigen, die die Regelungen zu den Eco-Schemes für ungeeignete Praktiken öffnen (z. B. durch Ausschluß der Präzisionslandwirtschaft, - diese könnte im Rahmen von landwirtschaftlichen Beratungsdiensten finanziert werden, oder bei der Installation digitaler Technologien), oder zu verhindern, dass Zuweisungen aus den Eco-Scheme Regelungen in die I. Säule der Einkommensunterstützung ohne Auflagen rückübertragen werden.
- Zahlungen für Benachteiligte Gebiete von den Umweltausgaben der Säule II auszuschließen (Artikel 86).
- die „Niederlassung von Junglandwirten“ in Artikel 86 Absatz 4 beizubehalten. Dies wurde durch die EP-Abänderung 1134 zu Artikel 86 Absatz 4 gestrichen, um Anhang X nur auf die ergänzende Einkommens Stützung (Artikel 27) zu konzentrieren.
- sicherzustellen, dass mindestens 15 % der Mittel der I. Säule I auf die II. Säule übertragen werden können (Artikel 90).
- Jährliche statt zweijährige Leistungsüberprüfungen und -meetings beizubehalten (Artikel 115, 121 und 122).
- aller in Anhang I aufgeführten Ergebnisindikatoren in die Ziel- und Meilensteinfestlegung sowie in die jährlichen Leistungsüberprüfungen aufzunehmen.

Aufforderung der Kommission an die Gesetzgeber, die im Oktober 2020 bereits erreichten Verhandlungserfolge nicht aufzugeben.

In dieser Hinsicht könnte die Kommission folgendes unterstützen:

- Die Position des Europäischen Parlaments, die den Anteil der Landwirte, die einem Kontrollsystem¹ unterliegen, von 1% auf 5% zu erhöht. Dazu gehört aber auch eine Klärung, welche Kleinbauern von den Kontrollen ausgenommen werden können und unter welchen Bedingungen. Gleichzeitig müssen die Kontrollen und die Überwachung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel nicht nur auf Betriebsebene, sondern vor allem auf der Ebene des Betriebsmitteleinsatzes (d.h. Kauf und Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln, Wasserentnahme,

Verkauf fossiler Brennstoffe für die Landwirtschaft) verstärkt werden.

- Die eingenommenen Positionen der beiden Mitgesetzgeber, die vorsehen, die Befugnisse und Zuständigkeiten der regionalen und lokalen Behörden im neuen Umsetzungsmodell zu dezentralisieren. Durch eine Reihe von Änderungen hat das Parlament regionale Verwaltungsbehörden, regionale Begleitausschüsse, regionale SWOTs und Bedarfsermittlungen sowie regionale Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung eingeführt.
- Die Aufnahme von Paludikultur und Agroforstwirtschaft in die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit (Artikel 4 der GAP-Strategieplanverordnung), wie von beiden Mitgesetzgebern vorgesehen.
- Die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, über die in Anhang I enthaltenen Indikatoren hinaus über „zusätzliche“ Indikatoren zu berichten, wie vom Rat in Artikel 7 des GAP-Strategieplan beschlossen.
- Die Verbesserungen bei der Häufigkeit und Qualität der Datenerhebung und der Berichterstattung über Wirkungsindikatoren, die für die Bewertung des Fortschritts auf dem Weg zum Europäischen Green Deal relevant sind, wie vom Parlament in Artikel 129 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne beschlossen.

Dieses Szenario würde es ermöglichen, die notwendigen Reformvorschläge in den letzten institutionellen Runden des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einzuführen.

Wenn die Gesetzgeber auf diese Weise mit der Kommission zusammenarbeiten und sich die Verpflichtung zur Reform der GAP wirklich zu eigen machen, bietet dieses Szenario die letzte Gelegenheit das Grundprinzip der GAP, wie es im Vertrag von Rom definiert ist, unter Einschluss verschiedener *öffentlicher Güter* wie Biodiversität, Ökologie und Klimaschutz anzuwenden.

Andererseits ist die Realisierbarkeit dieses Szenarios fraglich. Trotz vieler warmer Worte zeigten die ersten Trilog-Treffen einen starken Widerstand gegen die Zusammenarbeit und wenig Ambition zu einer an-

¹ Siehe Abänderung 174 zu Artikel 70 Absatz 1a und Abänderung 291 zu Artikel 84 Absatz 3a der horizontalen Verordnung



photo: iStock.com / JackF

spruchsvollen Reform. In diesen Verhandlungen wäre eine ambitionierte Position des Agrarkommissars Janusz Wojciechowski sehr wichtig, um die GAP über den Status quo herauszubringen. Vizepräsident Franz Timmermans hat öffentlich die Rücknahme des ursprünglichen GAP-Vorschlags in Erwägung gezogen, um die Anpassung an den europäischen Green Deal zu ermöglichen. Er sah sich einem starkem Widerstand der Agrarlobby ausgesetzt sowie intern sehr unterschiedlicher Positionen innerhalb der Kommission.

Szenario B: Rücknahme des ursprünglichen GAP Reform -Vorschlags der Kommission

Seit Oktober 2020 haben viele Organisationen der Zivilgesellschaft, Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger die Positionen der Mitgesetzgeber zur GAP Reform sorgfältig geprüft und ihre tiefe Enttäuschung zum Ausdruck gebracht. Sieben weitere Jahre mit einer verfehlten GAP wären ein

hoher Preis, den künftige Generationen angesichts des Klimakollaps, der Landflucht und des weiteren Verlustes der Biodiversität zahlen müssten. Verschiedene Organisationen und Bürgerbewegungen haben deshalb die Kommission aufgefordert, den ursprünglichen Vorschlag zurückzuziehen. Viele politische und rechtliche Argumente rechtfertigen die Rücknahme dieser GAP-Reform Vorschläge.

Es ist ein gesetzlich verankertes Recht der Europäischen Kommission, eine solche Entscheidung zu treffen. Dies würde aber eine geschlossene politische Haltung innerhalb der Kommission in Bezug auf ihren eigenen, 2018 vorgelegten Vorschlag implizieren. Bislang haben weder Kommissar Wojciechowski noch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Anzeichen gezeigt, sich in diese Richtung zu bewegen. Neben politischen Bedenken geht es bei dieser Entscheidung auch um interne Macht und Besitzstandswahrung, da sich starke Lobbygruppen, die vom ak-

tuellen System profitieren, jeder größeren Änderung widersetzen.

Eine Rücknahme der ursprünglichen legislativen GAP-Reformvorschläge würde eine Anerkennung der Dringlichkeit der Herausforderungen erfordern, wie sie von der Kommission selbst identifiziert und im Green Deal, der Biodiversität- und Farm-to-Fork-Strategie sowie vielen anderen wissenschaftlich fundierten Überlegungen zum Ausdruck gebracht wurde. Angesichts dieser wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse und der zur Verfügung stehenden Zeit, um die ursprünglichen Reformvorschläge entsprechend anzupassen, würde dieses Szenario den gemeinsamen Rahmen für die Arbeit der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Arbeit an den nationalen GAP-Strategieplänen stärken.

Auf EU- und nationaler Ebene wurden bereits Alternativen geprüft, darunter der Übergang von einer Gemeinsamen Agrarpolitik zu einer **Gemeinsamen Ernährungspolitik**. Dadurch sollen Handels-, Arbeits- und Marktangelegenheiten gleichzeitig innerhalb und außerhalb der EU besser geregelt werden. Das betrifft die Bereiche landwirtschaftliche Betriebsmittel, Produktion, Lebensmittelverarbeitung und -vermarktung, erneuerbare Energien, Forstwirtschaft sowie die Aufhebung negativer externer Effekte. Ein Übergang zu einer Gemeinsamen Ernährungspolitik würde jedoch die politische Arena verändern, die derzeit von den etablierten Bauernverbänden und der Lebensmittelindustrie dominiert wird, welche die Bedingungen für alle Landwirte, landwirtschaftlichen Gemeinschaften und Verbraucher festlegen. Außerdem würde dieser Übergang eine parallele Reform des GAP-Grundprinzips erfordern, wie sie in den Artikeln 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert ist. Bislang haben die Mitgliedstaaten kein Interesse gezeigt, diesen wichtigen Schritt zu gehen, um die Ziele der GAP an die Realität der Herausforderungen anzupassen, denen sich Landwirte und die Gesellschaft heute gegenübersehen.

Auf EU-Ebene war die „Farm to Fork“-Strategie ein konkretes Beispiel für einen neuen ernährungspolitischen Ansatz, der darauf abzielte, Synergien zwischen Maß-

nahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Klima, Lebensmittelverarbeitung und Lebensmittelverschwendung zu schaffen. Auf nationaler Ebene haben einige Mitgliedstaaten damit begonnen, an einer nationalen *Ernährungspolitik* zu arbeiten. Einige Beispiele sind die Überlegungen für eine ‚Politik für nachhaltigere Ernährung‘ in Deutschland, die *Food Wise 2025* and *Agri-Food Strategy to 2030* in Irland. Um eine effektive „Farm to Fork“-Politik umzusetzen, müssen neben Zielen, Maßnahmen und Ressourcen auch neue governance und Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden.

Wenn man über eine Alternative zu dieser GAP nachdenkt, ist eine weitere relevante Frage, ob die „gemeinsame“ Politik der Europäischen Kommission und der Europäischen Union noch mehr als etablierte Lobbyinteressen verteidigt. In der GAP ist ein Prozess der Re-nationalisierung im Gange, insbesondere, wenn man bedenkt, dass die Regeln für eine gemeinsame Europäische Marktorganisation drastisch abgebaut oder an die nationalen GAP-Strategiepläne delegiert wurden. Angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei den grundlegenden landwirtschaftlichen Einkommensbeihilfen anstreben, ist es fraglich, ob die Europäische Kommission noch eine gemeinsame Politik verteidigt, die auf einem sich auflösenden gemeinsamen Rahmen basiert. Vorschläge der Mitgesetzgeber zur GAP zeigen, dass EU-Institutionen ambitionierte Mitgliedstaaten daran hindern sollen, kollektiv ehrgeiziger zu sein. Das betrifft die vom Parlament vorgeschlagene Mindestgrenze von 60 % für die Basisprämie, die die Möglichkeit einschränkt, mehr Mittel für Eco-Schemes zu verwenden.

Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums könnte ebenfalls von der Rücknahme des GAP Vorschlags profitieren, durch einen stärker territorialen, integrierten und multifunktionalen politischen Rahmen im Rahmen einer umfassenderen Kohäsionspolitik.

Die Landwirtschaft ist ein lebenswichtiger Sektor für ländliche Gebiete. Eine neue Vision für die Politik des ländlichen Raums sollte aber auch die Attraktivität und Entwicklung ländlicher Gebiete auf andere Art beeinflussen, z. B. durch verbesserte Breitband- und Mobili-

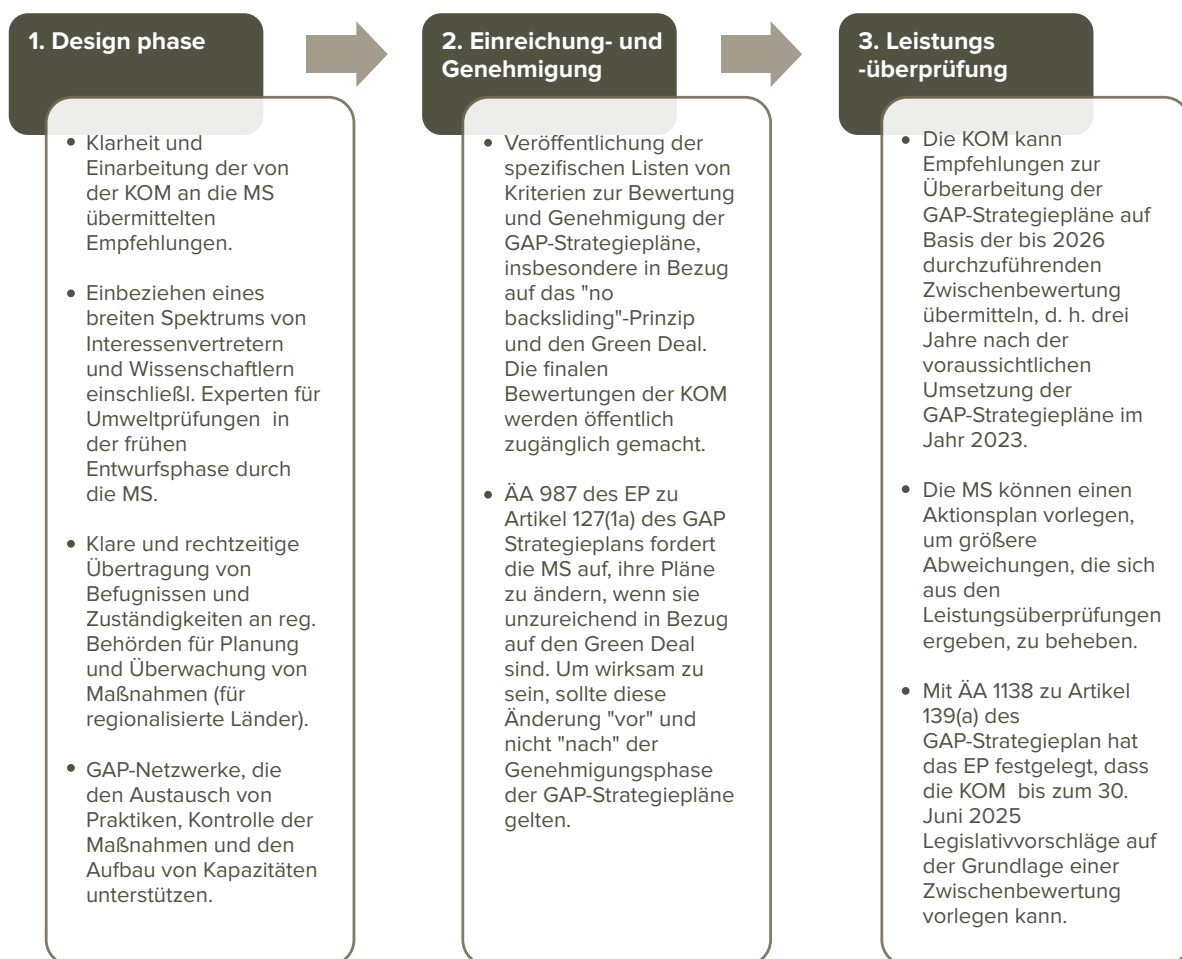
täts Infrastrukturen, Dienstleistungen, digitale Knotenpunkte, Schulungen und spezifische Ausbildung

Szenario C: Ambitionierte nationale GAP-Strategiepläne entlang verschiedener institutioneller Entscheidungsschritte

In diesem Szenario gelingt es den Mitgesetzgebern nicht, einen ehrgeizigen Rechtsrahmen auf EU-Ebene zu erreichen, und sie nutzen die zweijährigen Übergangsverordnung nicht, um diese GAP durch einen neuen Vorschlag zu ersetzen. Dies lässt dennoch der

Kommission, den Umweltbehörden, den regionalen Behörden, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Wissenschaftlern einen gewissen Handlungsspielraum. Können sie die nationalen GAP-Strategiepläne im Einklang mit dem institutionellen Zeitplan der Verordnung über die GAP-Strategiepläne in Richtung eines höheren Anspruchsniveaus lenken? Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Möglichkeiten, die nationalen Pläne in Richtung der erforderlichen Reformen und des europäischen Green Deals zu lenken, obwohl viele dieser Optionen von den endgültigen Bestimmungen abhängen, die von den Mitgesetzgebern auf EU-Ebene vereinbart werden.

Abbildung 2: Steuerung der nationalen GAP-Strategiepläne durch die institutionellen Phasen



Obwohl Abbildung 2 verschiedene Möglichkeiten zur Steuerung der GAP-Strategiepläne aufzeigt, sind die Mitgesetzgeber bestrebt, die meisten dieser Optio-

nen zu verzögern oder abzuschwächen. Insbesondere diejenigen in den Phasen der Genehmigung und Leistungsüberprüfung. Bei diesen Bemühungen erin-

nen die Mitgliedstaaten die Kommission auch daran, dass die Empfehlungen, die als Teil des neuen strukturierten Dialogs übermittelt werden, freiwilliger Natur sind und die endgültigen Entscheidungen über die GAP-Strategiepläne nur rechtlich verbindliche Regelungen berücksichtigen werden.

Szenario D: Annahme bewährter Praktiken bei der Gestaltung und Umsetzung der GAP-Strategiepläne durch das GAP-Netzwerk und die EU-Forschungsprogramme

Die Kommission nimmt externe Hilfe in Anspruch, um die Gestaltung, Annahme, Umsetzung, Überwachung und Bewertung der strategischen GAP-Pläne

zu unterstützen. Wie in Tabelle 6 angegeben, umfasst diese Unterstützung a) die künftigen GAP-Netzwerke (die das derzeitige Europäische Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Europäische Innovationspartnerschaft - AGRI ersetzen) und b) die Unterstützung bei der Bewertung für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne. Europäische und nationale GAP-Netzwerke werden in Übereinstimmung mit Artikel 113 der GAP-Strategieplanverordnung eingerichtet. Externe Unterstützung kann eine wichtige Rolle bei der Stimulierung der Ambitionen eines breiten Spektrums von Akteuren sowie bei der Förderung der Übernahme und des Austauschs bewährter Verfahren spielen, die einige Elemente der künftigen GAP gestalten können.

Tabelle 6: Externe Dienste der Kommission zur Unterstützung der Analyse, des Entwurfs und der Annahme der GAP-Pläne

Titel	Beschreibung	Finanzielle Zuweisung	Links
Vertrag für Vernetzungsaktivitäten zur Unterstützung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	Gegenstand des Vertrages ist die technische Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Vorbereitung und Durchführung von Vernetzungsaktivitäten zur Unterstützung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Programmperiode 2021-2027.	127 800 000,00 EUR Laufzeit des Vertrages: 108 Monate	Link
Bewertungsunterstützung von Entwürfen für GAP-Strategiepläne in Bezug auf Umwelanforderungen	Dieser Vertrag wird darauf abzielen, die Europäische Kommission mit dem umweltbezogenen Wissen zu unterstützen, das benötigt wird, um mit den Mitgliedstaaten während der Vorbereitung ihrer GAP-Strategiepläne (CAP SP) konstruktive Gespräche zu führen.	1 500 000,00 EUR Laufzeit des Vertrages: 36 Monate	Link

Darüber hinaus können die Kommission - GD AGRI und die Mitgliedstaaten die GAP-Strategiepläne verbessern, indem sie Ressourcen und Fachwissen aus den Forschungs- und Innovationsprojekten nutzen, die im Rahmen des künftigen Programms „Horizon Europe“ finanziert werden, wodurch beispielsweise Projekte wie MEF4CAP unterstützt werden, die die Einführung neuer Instrumente zur Überwachung und Bewertung der GAP fördern.

GAP-Netzwerke könnten ein enormes Potenzial zur Förderung des Lernens und des Transfers guter Praktiken haben, insbesondere, wenn diese im Sinne der „Farm to Fork“- und „Biodiversität“-Strategie sind. Sie bieten die Möglichkeit, die Gesetzgebung in greifbare Praktiken und Erfahrungen umzusetzen. Außerdem wird damit ein Forum geschaffen, das den Dialog und das gegenseitige Lernen von guten und schlechten Praktiken anregt, und wo Informationen gesammelt

werden, die Praktiker und politische Entscheidungsträger inspirieren.

Trotz ihres Potenzials sind die GAP-Netzwerke jedoch möglicherweise zu schwach, um **strukturelle Barrieren** auf regionaler oder nationaler Ebene zu überwinden. Die Verbreitung guter Praxis ist von Natur aus nicht verbindlich. Um die harte Realität und die Ungleichheiten vor Ort anzugehen, bedarf es jedoch einer soliden sozialen Infrastruktur: aktive Institutionen, kollektive Vereinbarungen, Technologien und Fähigkeiten sowie flexible Verfahren für das Zusammenführen und Analysieren dieser guten Praktiken. Um einige konkrete Beispiele zu nennen:

- *Sensible, datengestützte, genaue kontrafaktische Methoden für Umweltverträglichkeitsprüfungen*, wie sie vom derzeitigen Evaluierungs-Helpdesk des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung gefördert werden, könnten ohne eine Reihe präziser rechtlicher Anforderungen oder stabiler Indikator Datenblätter, die von der Kommission erstellt werden, nicht auf breiter Basis umgesetzt werden. Sehr oft leidet die Qualität der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Evaluierungen an strukturellen Hindernissen wie unzureichenden Daten-systemen, vertraglichen Vereinbarungen mit den Prüfern usw. Eine bessere Verteilung der Ressourcen der Kommission für technische Hilfe sowie ein größerer Beitrag von Experten sind erforderlich, um Ungleichheiten zu verringern und um den Verwaltungsbehörden den Aufbau eines starken Daten-systems und Bewertungskapazitäten auf regionaler oder nationaler Ebene zu erleichtern.
- *Ehrgeizige und kollektive Eco-Schemes oder ergebnisorientierte Umweltzahlungen*, wie sie von der Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit erforscht wurden, können in den neuen GAP-Strategieplänen nicht auf breiter Basis angenommen werden, wenn der politische Wille der Behörden gering ist, Forschung in neue oder bessere Praktiken umzusetzen. Neue Wege der Verwaltung öffentlicher Ressourcen erfordern angemessene Investitionen zur Erleichterung kollektiver Aktionen und zum Aufbau digitaler Kapazitäten und sozialen Kapitals auf regionaler, kommunaler Ebene.

- *Eine integrierte, sektorübergreifende, territoriale Langzeitvision für den ländlichen Raum*, wie sie von der Kontaktstelle des Europäischen Netzwerks für Ländliche Entwicklung vorbereitet und gefördert wird, kann nicht ernsthaft umgesetzt werden, wenn die EU-Mitgesetzgeber jetzt, während der laufenden Verhandlungen über die GAP-Reform, nicht einen entsprechenden politischen Rahmen schaffen. Im Gegensatz zu dem, wofür die Netzwerke eintreten, haben die EU-Mitgesetzgeber mit ihren angenommenen Positionen für Regelungen gestimmt, die die Politik für den ländlichen Raum an den primären Interessen des Agrarsektors ausrichten, anstatt sie in die umfassendere europäische Kohäsions- und Territorialpolitik zu integrieren.

Es ist wichtig zu beachten, dass die von der Kommission unterstützten GAP-Netzwerke nicht die Lösung an sich sind. Diese Netzwerke wären an die Themen gebunden, die der GAP-Reform zugrunde liegen. Außerdem sind sie nicht die einzigen Netzwerke, die zur Verfügung stehen, um einen fairen Übergang in der Lebensmittel-, Land- und Forstwirtschaft sowie im ländlichen Raum zu nachhaltigeren Systemen zu ermöglichen. Darüber hinaus birgt die Zusammenlegung der europäischen Netzwerke für den ländlichen Raum in ein einziges GAP-Netzwerk das Risiko, dass die Interessen der Agrarlobby überwiegen, da es in den zukünftigen fusionierten GAP-Netzwerken eine große Anzahl von Vertretern der Mainstream-Agrarlobby gibt.

Beim Überdenken der künftigen GAP-Netzwerke sollte die Kommission den administrativen **Unterschieden** zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten sowie den Macht- und institutionellen Aspekten dieser Netzwerke große Aufmerksamkeit widmen. Das betrifft die Zentralisierung/Dezentralisierung der Einheiten im GAP-Netzwerk, die gerechte Aufteilung der Ressourcen und nicht zuletzt die Anerkennung, die gegenseitige Unterstützung und die Synergien der von der Kommission geleiteten GAP-Netzwerke mit anderen Formen von Netzwerken, die von Organisationen der Zivilgesellschaft geleitet werden.

Es ist daher wichtig, die Reichweite und Kapazität dieses Szenarios nicht zu überschätzen, um die GAP zu reformieren und sie an den europäischen Green Deal anzupassen. Im Gegenteil, es ist wichtig, die strukturellen Hindernisse anzugehen, die sich daraus ergeben könnten:

- **Ein geringes Maß an Ambition in der GAP-Gesetzgebung und den nationalen GAP-Strategieplänen**, z. B. in Bezug auf die finanzielle Zuweisung, die Festlegung von Zielen, Überwachungssystemen usw.
- **Die begrenzten Befugnisse und Zuständigkeiten, die den regionalen Behörden** als Teil des neuen Umsetzungsmodells übertragen wurden.
- **Die geringen Investitionen in den Aufbau einer stärkeren Verwaltungs- und Personalkapazität auf verschiedenen Verwaltungsebenen:** Software, Hardware, Fähigkeiten, Team-Management.
- **Der Mangel an politischem Willen und Führung bei der Entwicklung und Umsetzung guter oder der Übernahme bestehender Praktiken**, die zur Optimierung oder Weiterentwicklung von Methoden genutzt werden können.

- **Das Fehlen einer gemeinsamen Vision, von Landwirten, Organisationen der Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern und Studenten sowie ländlichen Wirtschaftsunternehmen, sich für ein gemeinsames Ziel einzusetzen** und eine GAP anzustreben, die die Bereitstellung öffentlicher Güter schützt und von nicht nachhaltigen Praktiken abhält.

Ohne eine Verpflichtung zur Verbesserung der strukturellen Beschränkungen, die in der EU-Gesetzgebung und in den Mitgliedstaaten verankert sind, kann der Aufbau und die Weitergabe von Praktiken aus/an die GAP-Netzwerke, die Gemeinsamen Forschungszentren und die Forschungsprojekte von Horizon Europe behindert werden oder nur marginale Veränderungen bewirken. Letztlich könnten Investitionen in bessere Praktiken vor allem denjenigen zugutekommen, die sie entwickeln, besitzen und fördern.

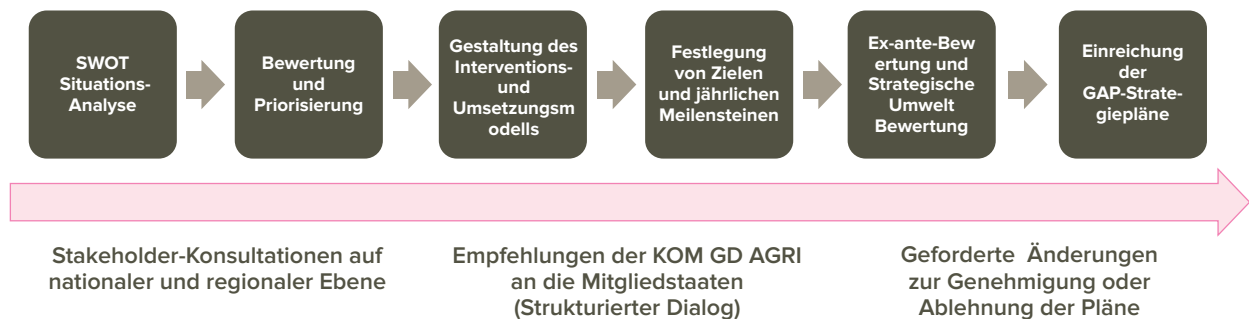


Nationale GAP-Strategiepläne: vom Glauben zum Handeln?

Während der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene war 2020 für die nationalen Behörden, die für die Gestaltung und Vorlage der 27 GAP-Strategiepläne zuständig sind, hauptsächlich ein Jahr der Vorbereitung und Wachsamkeit. Abbildung 3 gibt

einen Überblick über die wichtigsten Vorbereitungsschritte für die neuen GAP-Strategiepläne. Einschließlich derjenigen, die eher bereichsübergreifend sind, wie die laufenden Konsultationen der Interessengruppen auf nationaler und regionaler Ebene.

Abbildung 3: Wichtigste Vorbereitungsschritte zur Genehmigung der nationalen GAP-Strategiepläne



Im Jahr 2020 haben die meisten Mitgliedstaaten die Entwürfe der SWOT-Analysen rund um die spezifischen GAP-Ziele fertiggestellt und der Kommission informell vorgelegt. Einige wenige Mitgliedstaaten haben die Bedarfsermittlung abgeschlossen. Die Konsultation der Interessengruppen zur Bedarfsermittlung war bisher begrenzt, insbesondere in Bezug auf die stichhaltigen Begründungen für die Priorisierung und Einstufung des Bedarfs gemäß Artikel 96 der GAP-Strategieplanverordnung.

Andere Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Irland haben mit der Gestaltung von GAP-Interventionen (z. B. Eco-Schemes) begonnen, obwohl viele nationale Entscheidungen über die Gesetzgebung auf EU-Ebene ausstehen (z. B. Grundanforderungen für die Konditionalität, Budget-Mittelzuweisungen). In der Tschechischen Republik wurde ein Entwurf des gesamten GAP-Strategieplans weitgehend fertiggestellt, und verschiedene Versionen wurden mit Interessenvertretern diskutiert.

In unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Qualität haben die Mitgliedstaaten Akteure auf nationaler und regionaler Ebene einbezogen. Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die Erfahrungen, die sich aus den Vorbereitungsschritten der Mitgliedstaaten für 2020 ergeben haben.

Mehr Dezentralisierung oder Zentralisierung im neuen Umsetzungsmodell der GAP-Strategiepläne?

Ein **neues Umsetzungsmodell** war der Kern des ursprünglichen Vorschlags der Kommission zur Vereinfachung der GAP und zur Stärkung der Subsidiarität gegenüber den Mitgliedstaaten. Bisher gibt es keine Belege dafür, dass dieser Vorschlag tatsächlich eine Vereinfachung für die Verwaltungsbehörden und die Endbegünstigten mit sich bringt, und auch nicht dafür, ob diese Vereinfachung positive Auswirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes hat.

Altes GAP Umsetzungsmodell

- 26 Direktzahlungs-Notifizierungen pro MS
- 118 Programme zur ländl. Entwicklung
- 65 Sektorale Strategien



Neues GAP Umsetzungsmodell

- 27 GAP Strategiepläne auf nationaler Ebene

Im besten Fall wird dieser neue Ansatz als Straffung der Verfahren und Verringerung des Verwaltungsaufwands auf Seiten der Kommission angesehen, aber ob die neuen GAP-Strategiepläne das Subsidiaritätsprinzip auf den unteren Verwaltungsebenen wirklich stärken werden, bleibt fraglich.

Italien, Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal und Belgien gehören zu den EU-Ländern, in denen die **regionalen Behörden** Zuständigkeiten oder in einigen Fällen sogar verfassungsmäßige Rechte in den Bereichen ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft haben. Darüber hinaus gibt es deutliche Unterschiede in der Verwaltungskapazität und dem zugewiesenen Budget zwischen den Regionen, wie die langjährigen Erfahrungen mit Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zeigen.

Gemäß den Prinzipien dieses neuen Umsetzungsmodells (Subsidiarität, keine „Einheitsgröße“ usw.) könnte von den nationalen Ministerien erwartet werden, dass sie die Instrumente bereitstellen und die regionalen und lokalen Akteure bei der Analyse der SWOTs und der Priorisierung ihrer territorialen Bedürfnisse auf harmonisierte, erleichterte und koordinierte Weise mobilisieren. All dies mit dem Ziel, die Gestaltungs-, Verwaltungs- und Berichterstattungsbefugnisse an die Akteure zu delegieren, die näher an dem Ort sind, wo die Bedürfnisse und SWOTs identifiziert werden. Schon vor den COVID-19-Beschränkungen konnte man im Rahmen der Digitalisierung von den nationalen Ministerien erwarten, dass sie sich bemühen, die regionalen Behörden in Arbeitsgruppen für Poli-

tik und Governance einzubinden, um **dezentralisierte Verwaltungskapazitäten aufzubauen** oder **effektive Koordinierungsvereinbarungen zu treffen**. Dies war vor allem notwendig, um innovative Mechanismen bei der Umsetzung der GAP zu entwerfen, wie die in Irland getesteten und umgesetzten Agrarumwelt- und Klimamanagementregelungen, die eine Kombination von Zahlungen anwenden, die sowohl auf Verpflichtungen als auch auf Ergebnissen basieren.

2019 legte Italien einen ehrgeizigen Plan zur Vorbereitung der nationalen GAP-Strategiepläne mit einem Bottom-up-Ansatz vor, der sich hauptsächlich auf die Beteiligung und den Beitrag der regionalen Behörden bei der Durchführung von SWOT-Analysen und der Bewertung der Bedürfnisse auf regionaler Ebene bezieht. Es wurden Leitlinien entwickelt, um die Regionen bei der Durchführung von SWOT-Analysen zu den neun spezifischen GAP-Zielen zu unterstützen. Bei der Betrachtung der Erfahrungen im Jahr 2020 haben sich einige Unterschiede zwischen den italienischen Regionen herauskristallisiert: einige sind sehr proaktiv bei der Vorbereitung auf die neue GAP; für andere ist ihre Rolle und ihre Fähigkeit, für die neue GAP zu liefern, noch nicht offensichtlich. Einige Regionen haben SWOT-Analysen oder öffentliche Konsultationen durchgeführt und die Ergebnisse auf ihren eigenen Websites veröffentlicht; für andere ist dieser Prozess unklar. In jedem Fall würde eine nationale Koordination und Sammlung der regionalen Bemühungen (z. B. SWOT-Analysen, öffentliche Konsultationen, Bedarfsermittlung, Interventionen) eine gute Governance und Kohärenz zwischen den Regionen sicherstellen.

In Frankreich hat sich der Staat-Regionen-Ausschuss 2019 darauf geeignet, nur nicht-gebietsbezogene Interventionen an die regionalen Behörden zu delegieren (z. B. Investitionen, Kooperationen, Unternehmensgründungen). Durch die Beibehaltung aller gebietsbezogenen Interventionen aus Säule I und II auf nationaler Ebene wurde argumentiert, dass die regionalen Behörden von vielen Aufgaben und Ausgabenverpflichtungen entlastet werden. Die andere Annahme war, dass dies die Verwaltung und das Berichtswesen straffen und eine kosteneffizientere Verteilung von öffentlichen Interventionen wie Zahlungen

für den ökologischen Landbau, Eco-Schemes, Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaregelungen sowie Zahlungen für benachteiligte Gebiete ermöglichen würde.

Empfehlung: Natürlich gibt es bei jeder Regelung Vor- und Nachteile. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die regionalen Behörden sollten jedoch über die konkreten Risiken und Nebeneffekte nachdenken, einschließlich der Abkehr von einem echten Subsidiaritätsprinzip.

Im Gegenteil, die Mitgliedstaaten sollten Lehren aus den regionalen Behörden ziehen, die bereits flächenbasierte Systeme auf ihre spezifischen Gegebenheiten zugeschnitten- oder Mechanismen geschaffen haben, um Landwirte für ihre höheren Umweltverpflichtungen zu entschädigen, sowie um Gemeinschaftsbeziehungen, Reflektionen, Lernen und Anreize auf der Grundlage von Ergebnissen zu fördern, wie es mit den Punktesystemen in Irland und vielen Teilen der EU umgesetzt wurde.

Abbildung 1: Landwirte, die ein Bewertungs-System in einem ergebnisbasierten Agrar-Umwelt-Klima-Programm in Irland verwenden



Quelle: Twitter-Post des EIP AGRI-Projekts Biodiversity Regeneration In a Dairying Environment

Schließlich sollten die Vorbereitungsaktivitäten, die 2020 für die nationalen GAP-Strategiepläne durchgeführt wurden, einige Bedenken hinsichtlich des Zusammenhalts und der Kohärenz zwischen den Regionen in Bezug auf Zuständigkeiten, Governance-Kapazitäten und Vereinbarungen aufwerfen. Diese Aspekte sollten im Mittelpunkt einer höheren Koordinierungsrolle stehen, die von den nationalen Ministerien in der neuen GAP gefordert wird (diese Rolle wurde bisher weitgehend von der Kommission wahrgenommen).

Eco-Schemes in nationalen GAP-Strategieplänen

Die Positionen zu den Eco-Schemes in der neuen GAP unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten in vielen Punkten: ob sie zweckgebunden sein sollen oder nicht, wie hoch der Betrag sein soll und welche Ziele und Verfahren einbezogen werden sollen. Eines eint alle Mitgliedstaaten: die Notwendigkeit von Flexibilität.

Die vorbereitenden Aktivitäten für die GAP-Strategiepläne, die 2020 durchgeführt werden, spiegeln die Positionen der nationalen Ministerien auf Ratsebene wider. Italien hat keine thematischen Arbeiten zu Eco-Schemes initiiert, was im Einklang mit der entschiedenen Ablehnung einer Zweckbindung von Ex-Landwirtschaftsministerin Teresa Bellanova steht. Für Bellanova war die Zweckbindung von 20% eine sehr ehrgeizige Verpflichtung. Die italienische Position könnte sich nach dem Rücktritt der Ministerin im Januar 2021 geändert haben. Währenddessen drängt ihr ehemaliger Parteikollege, der Europaabgeordnete Paolo De Castro, auf eine Einigung bei Eco-Schemes, die eine Büchse der Pandora an Maßnahmen darstellt, und Präzisionslandwirtschaft und Tierschutz einschließt.

Frankreichs Position im Rat der Europäischen Agrarminister ist eher für verpflichtende Eco-Schemes mit einer Mindestbindung von 25 bis 30 % des für Direktzahlungen vorgesehenen Budgets der ersten Säule. Eine öffentliche thematische Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Experten und Landwirten zur Gestaltung von Eco-Schemes hat jedoch noch nicht begonnen.

In Deutschland haben verschiedene Wissenschaftler konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung von Eco-Schemes in den deutschen GAP-Strategieplänen verfasst (Uwe Latacz-Lohmann et al., 2019). Ebenso hat eine gemeinsame Plattform von BUND und La Via Campesina Konkretisierungen für Eco-Schemes in den deutschen GAP-Strategieplänen veröffentlicht und vorgestellt.

In Irland wurden Stakeholder konsultiert, um Eco-Schemes in den neuen GAP-Strategieplänen zu diskutieren. In Anbetracht des irischen Kontextes im Vergleich zu größeren und stärker regionalisierten Ländern hat das irische Landwirtschaftsministerium eine partizipative Diskussion initiiert über: 1) wie ein optimales Gleichgewicht zwischen Konditionalität und Eco-Schemes gefunden werden kann; 2) wie Maßnahmen und Gesetzgebung über die GAP hinaus integriert werden können; 3) wie Landwirte in Eco-Schemes eingebunden werden können; und 4) welche Mecha-

nismen zur Berechnung von Eco-Schemes Zahlungen verwendet werden können.

Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmefällen haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2020 wenige oder gar keine Fortschritte bei der Gestaltung von Eco-Schemes gemacht. Anstatt thematische Arbeitsgruppen einzurichten und eigene nationale Strategien in Richtung der zukünftigen Farm-to-Fork-Systeme zu formulieren, warten die Landwirtschaftsministerien auf mehr Gewissheiten - oder Alibis - aus den Verhandlungen der EU-Mitgesetzgeber.

Bedarfsermittlung: Wie wird der Bedarf priorisiert?

Eine entscheidende Frage für die Gestaltung von gezielteren GAP-Strategieplänen ist, wie die Mitgliedstaaten von SWOT-Analysen und Bedarfsermittlung zu Interventionen, Zielen und Budgetzuweisungen übergehen werden. In diesem Prozess ist es sehr leicht, die Evidenz aus den Augen zu verlieren und zu politisch begründeten Entscheidungen zu springen, wie z. B. die gekoppelte Einkommensstützung für Tabak, die durch viele GAP-Reformen hindurch fortbesteht.

In seinem Standpunkt hat der Rat das Wort „**Rangfolge**“ aus Artikel 96 Buchstabe e) gestrichen und die Bedarfsermittlung auf eine einfache „Prioritätensetzung“ reduziert. Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich und Irland interpretieren die Prioritätensetzung als eine einfache „Clusterbildung“ (d. h. gemeinsame Bedarfsbeschreibungen werden in Gruppen zusammengefasst), die letztlich wenig strategische Bedeutung für die Entscheidungen über die Mittelzuweisung oder die Festlegung von Zielen hat und auch nicht dazu beiträgt, die Evidenzbasis für künftige Folgenabschätzungen zu schaffen. Es ist wichtig, dass die Bedürfnisse priorisiert und in eine Rangfolge gebracht werden, indem eine Reihe von Analyseinstrumenten verwendet werden, wie z. B. biophysikalische Karten, die in geografischen Informationssystemen (GIS) analysiert werden. Diese Empfehlung ist besonders wichtig für ökologische Erfordernisse wie die Erhöhung der organischen Bodensubstanz oder die Verringerung der Bodenerosion. Diese Erfordernisse werden oft durch

Eigeninteressen von Betriebsmittelanbietern, der Maschinenindustrie und den Unterstützern der intensiven Landwirtschaft untergraben.

Die Kommission sollte weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Kapazitäten aufzubauen und den weit verbreiteten Einsatz von Politik- und Analyseinstrumenten zu erhöhen, um eine verstärkte GAP-Unterstützung im Sinne mächtiger Lobbys oder durch vereinfachende Erhebungen/Ranglisten zu verhindern, die zu verzerrten Ergebnissen führen können. In den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 - 2020 haben die regionalen Behörden Erfahrungen mit diesen geoanalytischen Instrumenten gesammelt. Die Mitgliedstaaten und Regionen können noch mehr tun, um zu zeigen, wie Interventionen auf Gebiete mit dem größten Bedarf (z. B. niedriges Niveau der organischen Bodensubstanz) abzielen - oder auch nicht - und so die Berechtigung und Fairness der öffentlichen Ausgaben erhöhen.

Neue GAP-Strategiepläne: eine Chance für mehr Transparenz und Einbeziehung von Stakeholdern?

Das Ausmaß an Transparenz und die Einbeziehung von Stakeholdern in die Gestaltung der GAP-Strategiepläne ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Metta et al., (2020, S. 8 - 14) veröffentlichten eine detaillierte Analyse, in der sie die wichtigsten Probleme Anfang 2020 aufzeigen und die Kommission und die nationalen Behörden zu mehr Transparenz auf europäischer und nationaler Ebene auffordern. In den Mitgliedstaaten kann mehr erreicht werden durch:

- Einrichten und Aktualisieren offizieller Kommunikationskanäle,
- Veröffentlichen und Aktualisieren von Roadmaps,
- Durchführung von transparenteren und effektiveren Beratungsgesprächen,
- Einrichtung klarer schriftlicher Arbeitsabläufe,
- Förderung einer besseren Einbindung der Stakeholder.

Gute Praktiken lassen sich auch in den anderen Mitgliedstaaten erkennen. In Frankreich nahmen mehr als 800.000 Menschen an einer öffentlichen Debatte über die Zukunft der GAP teil. Solche Diskussionen sollten über die offiziellen Staat-Region-Gremien hinaus offen sein und nicht von mächtigen Lobbys wie den konventionellen Bauernverbänden, Herstellern von Maschinen, Düngemitteln oder Pestiziden, der Lebensmittelindustrie usw. dominiert werden. Es muss mehr getan werden, um diese guten Praktiken in der gesamten EU zu verbreiten und umzusetzen. Die Kommission könnte diesen Prozess einleiten, indem sie sich auf ihre rechtlichen Befugnisse beruft, die in Artikel 94 Absatz 1 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne (Verfahrensvorschrift) festgelegt sind. Dementsprechend könnte die Kommission die Nachweise zur Bewertung der Transparenz als Kriterium für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne sammeln.



Fallbeispiel: Deutschland

Ökologische Herausforderungen für den Agrarsektor in Deutschland

Förderung der Biodiversität: Der Schutz der Biodiversität ist eine weitreichende und komplexe Herausforderung für die Landwirtschaft, die effektive und gezielte Maßnahmen erfordert (Leopoldina 2020). Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland hat sich verzögert, was zu einem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission geführt hat, das seit 2015 läuft. Für eine ausreichende Umsetzung der FFH-Richtlinie in der Landwirtschaft werden Kosten in Höhe von insgesamt ca. 1,4 Mrd. €/Jahr erwartet (LANA 2016).

Klimawandel: Der Agrarsektor und die Landnutzung tragen zu etwa 12 % der gesamten Treibhausgas (THG)-Emissionen in Deutschland bei. In absoluten Zahlen sind die Treibhausgas (THG)-Emissionen langfristig rückläufig. Im Falle der Landwirtschaft und der Landnutzung sinken die THG-Emissionen jedoch langsamer als in der übrigen Wirtschaft. Infolgedessen ist der Anteil der THG-Emissionen, der durch die Landwirtschaft und Landnutzung verursacht wird, von 10 % im Jahr 1990 auf 12 % im Jahr 2018 gestiegen (UBA 2019).

Der Schutz und die Wiedervernässung von Feuchtgrünland und Mooren könnte eine wichtige Maßnahme sein, um diesen Trend umzukehren und die THG-Bilanz des Agrarsektors zu verbessern (WBAE und WBFP 2016). Insbesondere ehemalige Moorflächen (organische Böden), die als Ackerland genutzt werden, tragen zu 25 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen in der EU-27 bei, die von nur 2,5 % der Ackerfläche stammen (Tanneberger et al. 2020).

Nährstoffüberschüsse: Seit 1990 konnte der Stickstoffüberschuss von 141 kg N/ha auf 89 kg N/ha reduziert werden, was vor allem auf den Strukturwandel und die Reduzierung der Tierbestände in Ostdeutschland zurückzuführen ist und nur teilweise auf die verbesserte Effizienz der Düngemittel. Das in der Nach-

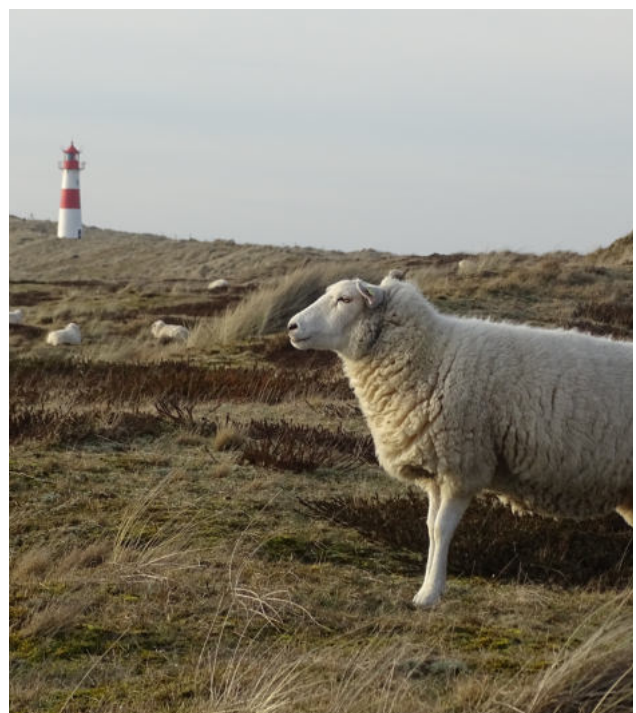
haltigkeitsstrategie festgelegte Ziel von 70 kg N/ha wurde jedoch noch nicht erreicht (BMEL 2020b).

Überblick über die GAP 2014-2020 in Deutschland

Die folgende Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Mittel der GAP 2014-2020 auf die Interventionen in Deutschland.

Die Direktzahlungen waren der größte Finanzierungsstrom (2,9 Mrd. €). Etwa 330 Mio. € wurden zur Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen (Unterstützung für kleinere Betriebe) verwendet, während 85 Mio. € für die Unterstützung von Junglandwirten und Kleinbauern ausgegeben wurden.

In Säule II wurden 715 Mio. € für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ausgegeben, was eine Übertragung von 225 Mio. € aus Säule I beinhaltete. 240



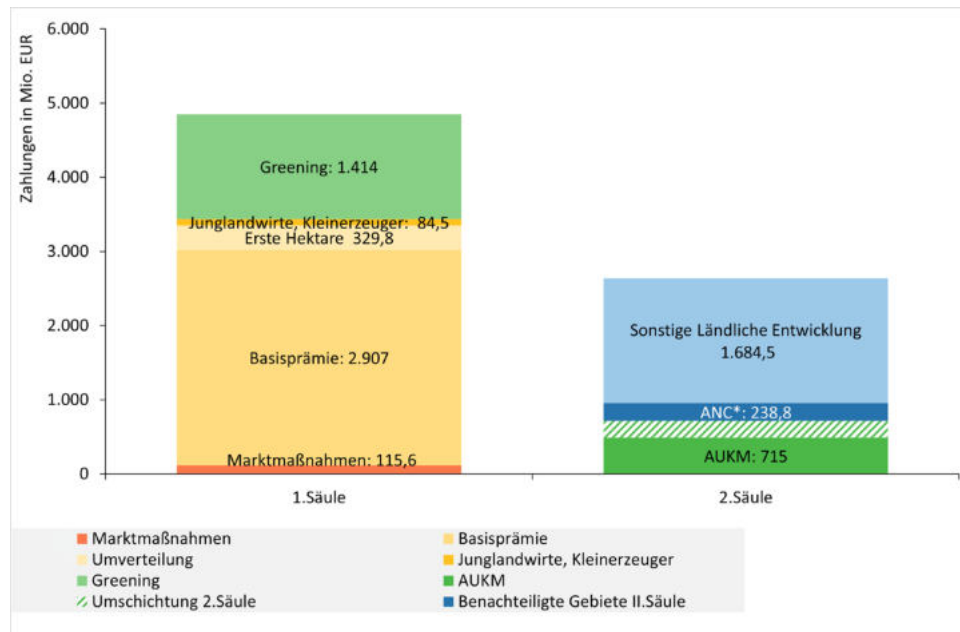
Mio. € wurden zur Finanzierung von Zahlungen für www.arc2020.eu

Fallbeispiel: Deutschland

Benachteiligte Gebiete (ANC) verwendet; dies wird oft als Umweltmaßnahme bezeichnet, aber seit 2014 ist es de facto eine Direktzahlung auf regionaler Ebene.

Die Übertragung der Direktzahlungen auf die Säule II betrug 4,5 % für 2015-2018, und 6 % für den Zeitraum 2019-2020.

Abbildung 4: Ausgaben für die GAP-Instrumente in Deutschland 2018



Eigene Berechnungen auf Basis von (BMEL 2019).

* Beachten Sie, dass die Zahlen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und benachteiligte Gebiete (Areas of Natural Constraints (ANC)) Durchschnittswerte für die Förderperiode 2014-2020 sind (EU-Kommission 2016).

Aussichten für die GAP nach 2022 in Deutschland

Im folgenden Abschnitt werden die Optionen erörtert, wie die grüne Architektur der GAP nach 2022 genutzt werden kann, um die ökologischen Herausforderungen in der Landwirtschaft anzugehen.

Konditionalität

Das Hauptziel des Systems der Konditionalität ist es, sicherzustellen, dass Landwirte ein Mindestmaß an Umweltvorschriften einhalten, um GAP-Direktzahlungen erhalten zu können.

Die Konditionalität besteht aus den has to be „Grundanforderung an die Betriebsführung (GAB)“ (SMRs) und dem Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Dazu gehören z. B. Regeln

gen zur Erhalt von Dauergrünland, zum Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2), zur Bodenfruchtbarkeit und Erosion (GLÖZ 8), zur biologischen Vielfalt und nichtproduktiven Flächen (GLÖZ 9) und zur Umsetzung von Natura 2000 (GLÖZ 10).

Wie im ersten Kapitel dargestellt, haben die meisten der vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossenen Änderungen die Anforderungen in den GLÖZ abgeschwächt.

Nach 2023 können die Mitgliedsstaaten ihre eigenen Umweltvorschriften auf nationaler Ebene hinzufügen. Die GLÖZ und die Grundanforderungen an die Betriebsführung legen einen gemeinsamen Satz von Umweltvorschriften auf EU-Ebene fest, was für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen entscheidend ist. Wenn diese Anforderungen zu schwach sind, können Mitgliedstaaten mit größeren

Umweltambitionen einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Daher könnte ein schwaches System der Konditionalität auf EU-Ebene zu einem Wettlauf nach unten in den Mitgliedsstaaten führen und negative Anreize für Umweltvorschriften schaffen. Angesichts der umweltpolitischen Herausforderungen, vor denen Deutschland steht, und der Notwendigkeit, diese anzugehen, hätte die deutsche Ratspräsidentschaft darauf hinwirken sollen, ein wirksames System der Konditionalität für alle Mitgliedstaaten festzulegen, um Wettbewerbsnachteile für deutsche Landwirte zu vermeiden.

Dennoch wird Konditionalität allein nicht alle ökologischen Herausforderungen lösen. Konditionalität sollte von Förderprogrammen begleitet werden, die spezifischere Bedingungen einführen und Anreize für Landwirte schaffen, diese umzusetzen (für Details siehe: Pe'er et al. 2020).

Eco-Schemes

Eco-Schemes (Artikel 28) sind ein freiwilliges Umweltinstrument in Säule I, mit einer vagen Zielsetzung und einer Reihe widersprüchlicher Merkmale (siehe auch Röder und Matthews 2021):

- Die Eco-Schemes sind für die Mitgliedstaaten verpflichtend, für die Landwirte jedoch freiwillig.
- Zahlungen für Eco-Schemes können in Form einer Pauschale zusätzlich zu den Direktzahlungen oder einer maßnahmenpezifischen Zahlung erfolgen.
- Die Zahlung kann auf Basis der anfallenden Kosten oder Einkommensverluste für eine bestimmte durchgeführte Maßnahme erfolgen oder alternativ als einkommensorientierte Zusatzzahlung zu den Direktzahlungen für den Betrieb.
- Eco-Schemes werden als **Jahresverträge** geplant und bezahlt, bei denen die Landwirte jedes Jahr ein- und aussteigen können. Dennoch könnte es möglich sein, weitere regulatorische Details hinzuzufügen, die die Eco-Schemes zu einer fortlaufenden Verpflichtung machen.
- Die Mitgliedstaaten stellen eine **Liste von Maßnahmen** für Eco-Schemes zur Verfügung, die den Landwirten angeboten werden sollen. Es ist jedoch nicht klar, welche Maßnahmen von der Kommission bei der Genehmigung der GAP-Strategiepläne als Eco-

Schemes akzeptiert werden. Von der Kommission wird erwartet, dass sie eine der folgenden Maßnahmen ergreift:

- a. eine Positivliste mit optionalen Maßnahmen/Praktiken veröffentlichen,
- b. eine Negativliste veröffentlichen, die einige Maßnahmen ausschließt, oder
- c. die Leistung und das Anspruchsniveau der Mitgliedstaaten anhand von Indikatoren einfach ex-post zu kontrollieren.

Die Einführung von Eco-Schemes kann erst mit der Verabschiedung der neuen GAP-Strategiepläne beginnen, was frühestens 2023 zu erwarten ist. Danach kann den Mitgliedstaaten eine zweijährige Lernphase für Eco-Schemes gewährt werden (Standpunkt des Rates). Daher ist es möglich, dass die Maßnahmen der Eco-Schemes erst 2025 oder später feinjustiert oder korrigiert werden.

Langfristige Maßnahmen sind unerlässlich, um die THG-Emissionen aus der Landwirtschaft zu mindern oder die Artenvielfalt zu erhalten. Zum Beispiel dauert es über fünf Jahre, um mehrjährige Blühstreifen anzulegen, und etwa 15 bis 20 Jahre, um Moore wieder zu vernässen. Kurzfristige Eco-Schemes sind nicht geeignet, um gezielte und effektive Maßnahmen durchzuführen.

Effizienz ist ein Schlüsselkriterium für die Wahl der Maßnahmen und Zahlungshöhen. *Eine wichtige Lektion, die aus dem zwischen 2015-2020 angewandten Greening-Ansatz zu lernen ist, ist die mangelnde Effizienz der eingesetzten Mittel. Je nach Berechnungsmethode wurden zwischen 800 € und 1.700 € pro Hektar ökologischer Vorrangflächen (ÖVF) ausgegeben, was zu Mitnahmeeffekten bei den Landwirten führte (Lakner und Holst 2015).*

Eine weitere Frage ist, inwieweit Eco-Schemes einen *zusätzlichen* Nutzen schaffen. Zum Beispiel mussten im Rahmen des Greenings für den Erhalt von Grünland oder Kriterien der Anbaudiversifizierung nur wenige Betriebe ihre Praktiken ändern (Pe'er et al. 2017).

Um solche Ineffizienzen zu vermeiden, sollten Eco-Schemes nicht als Zusatzzahlung für alle Landwirte gezahlt werden (Ruiz 2019), sondern Landwirte belohnen, die bestimmte Umweltleistungen erbringen. Darüber hinaus besteht die Herausforderung bei der Gestaltung von Zahlungen im Rahmen von Eco-Schemes darin, ein Gleichgewicht zwischen der Schaffung ausreichender Anreize zur Sicherstellung einer signifikanten Akzeptanz unter Landwirten und der Vermeidung großer Mitnahmeeffekte für Landwirte zu finden.

Eine Herausforderung liegt in der Tatsache, dass Eco-Schemes in Säule I sind, während die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) in Säule II sind. Eco-Schemes müssen über die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die GLÖZ hinausgehen (Artikel 28(5)b) und sich von den AUKM unterscheiden (Artikel 28(5)c). Um Doppelfinanzierung zu vermeiden, müssen AUKM-Zahlungen andere Anforderungen haben als Eco-Schemes. Wenn Eco-Schemes mit sehr spezifischen Maßnahmen konzipiert sind, kann es unmöglich sein, spezifische und gezielte Maßnahmen im AUKM zu konzipieren, die über das Ambitionsniveau der Säule I hinausgehen. Daher sollten die Eco-Schemes wirksame, aber eher einsteigerfreundliche Maß-

nahmen (hellgrün) anbieten, um Spielraum für den AUKM zu lassen (siehe auch Lampkin et al. (2020)).

Eine weitere Herausforderung ist die Gefahr des Erodieren von AUKM durch Eco-Schemes: Wenn die Zahlungen für Eco-Schemes mit einer großen Einkommenskomponente gestaltet sind (d.h. über die Opportunitätskosten hinausgehen), könnten Landwirte die Teilnahme an AUKM ablehnen. Insgesamt können hohe Anreize in Eco-Schemes zu einer geringeren Akzeptanz von AUKM führen. Zahlungen für Umweltinstrumente müssen in beiden Säulen proportional gestaltet werden. Wenn Einkommenskomponenten für Eco-Schemes verwendet werden, sollten diese auch im AUKM angewandt werden, um eine durch Eco-Schemes ausgelöste geringere Akzeptanz der AUKM zu vermeiden.

Herausforderungen für die Gestaltung von Eco-Schemes im föderalen System

In Deutschland verschärft die föderale Struktur diese Probleme noch, da der GAP-Strategieplan auf nationaler Ebene erstellt wird. Eine Hauptannahme, die von der Arbeitsgruppe zwischen dem Bund und den Bun-



desländern angewandt wurde, war, dass eine einheitliche Zahlung auf nationaler Ebene für Eco-Schemes notwendig sind.

Bei **jeder Zahlungshöhe** für eine bestimmte Praxis wie z.B. Brache wird die Inanspruchnahme durch Landwirte in sehr produktiven Regionen (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bayern) geringer sein als in weniger produktiven Regionen (Brandenburg und andere Teile Ostdeutschlands; hügelige Regionen in Mitteldeutschland, d.h. Thüringen, Sachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg). Bei einer einheitlichen Zahlung wäre eine Folge der Transfer von Mitteln von produktiven zu weniger produktiven Bundesländern, was einige Bundesländer aus finanziellen Gründen vermeiden wollen. Ist die Zahlung jedoch zu niedrig, könnte die geforderte Inanspruchnahme für die Ausgabe von 20% der I. Säule nicht erreicht werden. In diesem Fall müssten die Mitgliedstaaten alle nicht verwendeten Mittel zurückgeben, da die Haushaltsregeln keine Übertragung nicht verwendeter Mittel auf das nächste Jahr zulassen (Lampkin et al. 2020).

Um solche Mittelverschiebungen zu vermeiden, könnte eine **hohe Zahlung** mit einer zweckgebundenen Zahlung pro Betrieb die Inanspruchnahme in produktiven Regionen erhöhen. So könnte im nordwestlichen Niedersachsen aufgrund der intensiven Tierproduktion eine Zahlung von 1.500-2.000 € pro ha notwendig sein, um Anreize für die Einführung von Eco-Schemes zu schaffen. Im Gegensatz dazu könnte in Brandenburg eine Zahlung von nur 200-300 € pro ha ausreichend sein. Ein hohes Zahlungsniveau könnte zu großen Mitnahmeeffekten in weniger produktiven Regionen führen, was die Ineffizienz erhöht und zu einer Verschwendung von Steuergeldern führt. In einem solchen Szenario würden die Schwächen des Greenings durch den Eco-Scheme-Ansatz ungelöst bleiben.

Empfehlungen: Eine erste Schlussfolgerung ist, dass die GAP-Strategiepläne klare Ziele und Prioritäten im Hinblick auf die Förderung in produktiven und weniger produktiven Regionen festlegen sollte. In einigen sehr wettbewerbsfähigen Regionen kann es zu teuer sein, Anreize für die Inanspruchnahme zu schaffen; übermäßig hohe Zahlungen können zu einer erheb-

lichen Verschwendung von Steuergeldern führen. Die Politik sollte sich darüber im Klaren sein, dass die Frage im Raum steht, ob es sinnvoll ist, mit Pachtpreisen von etwa 2.000 € pro ha zu konkurrieren. Die Frage nach den Prioritäten ist jedoch primär eine politische Frage, die von der Politik entschieden und kommuniziert werden muss, die von der Politik angesprochen und auch kommuniziert werden muss.

Außerdem sollten die Zahlungen für Eco-Schemes auf den Opportunitätskosten basieren und nur eine kleine Einkommenskomponente enthalten. Und wenn eine solche Einkommenskomponente gewährt wird, sollte sie auch den AUKMs der Säule II angewendet werden. Eine andere Lösung könnte darin bestehen, in verschiedenen Regionen unterschiedlich hohe Zahlungen zu leisten, die sich an der Produktivität und den potenziellen Opportunitätskosten der Inanspruchnahme orientieren. Für den Fall, dass der Transfer der Mittel zwischen den Bundesländern kritisch ist, könnten die Länder diese Unterschiede durch eine veränderte Verteilung der Mittel innerhalb des ELER auf die Bundesländer ausgleichen.

Ein Punktesystem zur Belohnung von Umwelleistungen in der GAP-Säule I

Die Anwendung eines einfachen Punktesystems zur Bestimmung der Öko-Zahlung unter den Eco-Schemes ist in der Diskussion. Die Betriebe würden eine Zahlung erhalten, die proportional zu der Ökopunktzahl ist, die sie für verschiedene Umweltmaßnahmen und -leistungen erhalten. Ein ausgearbeitetes Punktesystem wurde vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) entwickelt, das auch auf Betriebsebene getestet wurde (Neumann, Dierking und Taube 2017, Latacz-Lohmann und Breustedt 2020). Dieses Punktesystem ist aus administrativer Sicht machbar (Birkenstock und Röder 2020).

Ein Punktesystem zur Bestimmung der Zahlungen auf Betriebsebene löst jedoch nicht automatisch alle Probleme. Wenn die Kriterien zu streng sind, könnten Betriebe in produktiven Regionen nicht bereit sein, am Punktesystem teilzunehmen. Laxe Kriterien hingegen würden das Punktesystem ineffektiv machen,

einen vernachlässigbaren Umweltnutzen bringen und zu hohen Mitnahmeeffekten bei Landwirten führen. In Anbetracht dieser Kompromisse ist ein Punktesystem keine Garantie für eine effektive Förderung von Umweltmaßnahmen innerhalb von Eco-Schemes. Ein möglicher Vorteil eines solchen Systems könnte die Möglichkeit sein, die Punktevergabe im Laufe der Zeit leicht anzupassen und die Punktevergabe regional zu differenzieren. Da ein gut konzipiertes und gezieltes Punktesystem viele der hier beschriebenen Herausforderungen angehen könnte, hängt viel von der konkreten Umsetzung und (wiederum) von den finanziellen Anreizen für Landwirte ab.

Unterstützung für den ökologischen Landbau

Der ökologische Landbau ist als umweltfreundliches Anbausystem etabliert, das eine Kombination verschiedener Umweltleistungen bietet (Reganold und Wachter 2016). Daher sollte er ein integraler Bestandteil der grünen Architektur der GAP nach 2022 werden. Eine der größten Herausforderungen besteht darin, eine angemessene und gezielte Unterstützung für den ökologischen Landbau ins Auge zu fassen. Die Biodiversitätsstrategie der EU-Kommission kündigte eine Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus an:

„[...] müssen bis 2030 mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU ökologisch bewirtschaftet werden. Zusätzlich zu den GAP-Maßnahmen wird die Kommission einen Aktionsplan für den ökologischen Landbau vorlegen, der die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen zu fördern.“ (EC 2020)

Das 25 %-Ziel für den ökologischen Landbau birgt eine Reihe von Herausforderungen. Innerhalb der EU-27 haben einige wenige Mitgliedstaaten einen hohen Anteil an ökologischer Landwirtschaft (Österreich, Estland und Schweden), während die Mehrheit der Länder einen geringeren Anteil an ökologisch bewirtschafteter Fläche aufweist. Um das Ziel der Kom-

mission zu erreichen, müssen EU-weit etwa 27,6 Mio. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) auf ökologischen Landbau umgestellt werden. Deutschland müsste seinen Anteil an ökologischer Landwirtschaft um mehr als 15 % erhöhen, was die Umstellung von 2,5 Mio. Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche auf ökologische Landwirtschaft bedeutet. In anderen großen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Ungarn, Polen und Rumänien ist der Ausgangsanteil des ökologischen Landbaus sogar noch geringer. Die Herausforderung besteht nicht nur darin, die Landwirte von der Umstellung zu überzeugen, sondern auch darin, Märkte für ökologische Produkte zu entwickeln, da die Einkommen für ökologische Betriebe hauptsächlich von den höheren Rohstoffpreisen abhängen.

Im Jahr 2019 gab es in Deutschland rund 1,62 Mio. Hektar ökologisch bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche, was einem Anteil von 9,3 % an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht. Rund 33.700 Betriebe (12,6 %) produzieren nach der EU-Öko-Verordnung (BMEL 2020a). Mit einem Umsatz für Bio-Lebensmittel von 11,97 Mrd. € in 2019 (BO-ELW 2020) ist der Bio-Markt nach den USA (40,5 Mrd. € in 2018) der zweitgrößte der Welt. Dennoch liegt Deutschland bei den Pro-Kopf-Ausgaben mit 131 € pro Person weltweit an siebter Stelle, hinter Ländern wie Dänemark (312 €), der Schweiz (312 €) und Schweden (230 €) (Willer, Schlatter und Trávní 2020).

Der deutsche Bio-Sektor bietet viele Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, sofern entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. In der Biodiversitätsstrategie heißt es, dass die Europäische Kommission einen Aktionsplan für den EU-Bio-Sektor vorlegen wird. Die deutsche „Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau“ könnte eine Blaupause für eine solche Strategie sein, da sie einen Fahrplan zur Erreichung eines 20-prozentigen Anteils des ökologischen Landbaus bis 2030 festlegt (BMEL 2017). Insgesamt besteht die größte Herausforderung darin, eine Wachstumsstrategie zu entwickeln, die den Marktentwicklungen Rechnung trägt.

Die Anwendung von Eco-Schemes für ökologische Anbausysteme kann Probleme mit sich bringen. Eco-Schemes sind eine jährliche Maßnahme, während

Fallbeispiel: Deutschland

die Umstellung auf ökologischen Landbau ein langfristiger Prozess für den gesamten Betrieb ist. Wenn Eco-Schemes zur Finanzierung von Förderungen für den ökologischen Landbau eingesetzt werden sollen, muss die Langfristigkeit der Förderungen über zusätzliche Anforderungen gesichert werden.

Eine weitere Herausforderung ist die verhältnismäßige Ausgestaltung der Zahlungen im Rahmen von Eco-Schemes, um eine übermäßige Unterstützung der konventionellen Landwirtschaft zu vermeiden. Wenn die Eco-Schemes auf konventionelle Betriebe ausgerichtet sind und erhebliche Einkommenskomponenten enthalten, kann es zu einer Überförderung kommen. Eine übermäßige Unterstützung von Eco-Schemes könnte auch jede Wachstumsstrategie für den ökologischen Sektor untergraben (wie oben beschrieben):

1. Die Öffnung der anderen Eco-Schemes für Biobetriebe könnte eine Option sein; allerdings ist dies möglicherweise technisch nicht möglich. z. B. zusammen, also „z.B.“ B. der Verzicht auf Pestizide ein Förderkriterium ist, könnten Ökobetriebe doppelt gefördert werden. Ökobetriebe können keine Förderung für

eine reduzierte Viehdichte erhalten, wenn dies bereits durch die Ökoförderung in Säule II honoriert wird.

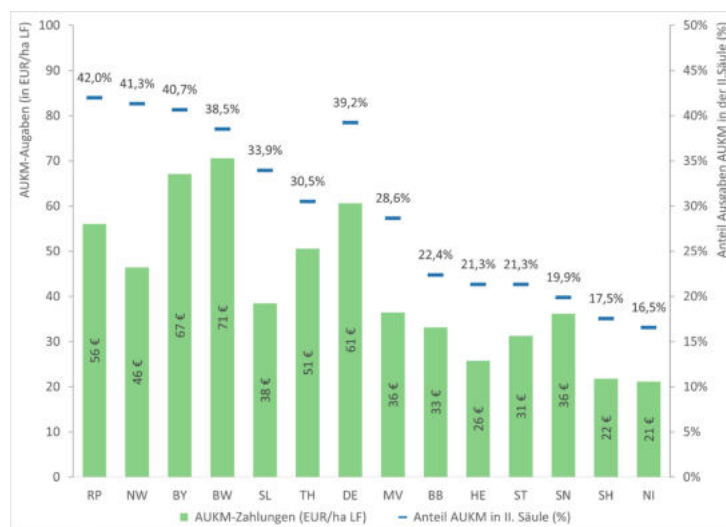
2. Eine andere, anspruchsvollere Lösung besteht darin, die Zahlungen für Eco-Schemes im Verhältnis zueinander zu gestalten, d.h. Eco-Schemes als einfache Einstiegs-AUKM zu behandeln, die Zahlungen nach den Opportunitätskosten zu gestalten und eine Kombination der Eco-Schemes mit der Förderung des Ökolandbaus in Säule II zuzulassen. (Lampkin et al. 2020).

3. Es könnte ein Punktesystem angewendet werden, aber auch hier sollte der ökologische Landbau für ein solches System in Frage kommen, um negative Anreize für ökologische Landbausysteme zu vermeiden.

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)

In Deutschland werden die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) von den Bundesländern im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gestaltet und vom Bund kofinanziert. Der Anteil der ELER-Ausgaben für AUKM 2014-2020 variiert zwischen den Bundesländern (Abbildung 5).

Abbildung 5: **Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, ökologischen Landbau und Natura 2000 in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (LEP) der Bundesländer 2014-2020 (in %)**



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Factsheets für Ländliche Entwicklung EC 2016

Abkürzungen: RP = Rheinland-Pfalz; NW = Nordrhein-Westfalen; BY = Bayern; BW = Baden-Württemberg; SL = Saarland; TH = Thüringen; DE = Deutschland; MV= Mecklenburg-Vorpommern; BB = Brandenburg+Berlin; HE = Hessen; ST = Sachsen-Anhalt; SN = Sachsen; SH = Schleswig-Holstein + Hamburg; NI = Niedersachsen+Bremen;



Abbildung 5 zeigt, dass die finanziellen Prioritäten innerhalb des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zwischen den Bundesländern abweichen. Obwohl die AUKM-Ausgaben zum Teil die politischen Prioritäten widerspiegeln, sollte auch beachtet werden, dass die nordwestlichen Bundesländer in Deutschland insgesamt weniger Mittel aus der zweiten Säule erhielten, um ihre hohen Direktzahlungen auszugleichen. Der größte Anteil der ELER-Ausgaben für AUKM entfiel auf Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (mehr als 40%); die niedrigsten Anteile hatten Niedersachsen und Schleswig-Holstein (16,5% bzw. 17,5%). Einige Bundesländer wie Hessen, Bayern und Hamburg nutzten zusätzliche Landesmittel, um Maßnahmen außerhalb des ELER-Rahmens anzubieten. Bezieht man die absoluten Ausgaben für AUKM auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF), so hatten die südlichen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern die höchsten AUKM-Ausgaben pro Fläche.

Innerhalb der GAP nach 2020 werden spezifische und zielgerichtete AUKM entscheidend sein, um die zu Beginn dieses Abschnitts skizzierten spezifischen Umweltherausforderungen zu bewältigen. Der Anteil an effektiven und zielgerichteten Maßnahmen wird von hoher Bedeutung sein. Die Literatur zeigt, dass gezielte, spezifische und komplexe AUKM besonders effektiv für die Bereitstellung von Umweltleistungen sind. Dies gilt insbesondere für die Förderung der Biodiversität. Daher empfehlen viele Studien, die Umsetzung und die finanziellen Ressourcen für effektive AUKMs innerhalb der Säule II zu stärken (Armsworth et al. 2012, Batáry et al. 2015, Freese 2012, Lakner, Zinngrebe und Koemle 2020). In der Förderperiode 2007-2013 war der Anteil der Maßnahmen mit hohen Anforderungen (dunkelgrüne Maßnahmen) in Deutschland gering (Freese 2012). Der Anteil an effektiven Biodiversitätsmaßnahmen stieg mit der Einführung des Greenings, das einige eher ressourcenorientierte Maßnahmen wie Zwischenfrüchte oder Leguminosen aus dem AUKM übernahm (Tabelle 7):

Tabelle 7: Agrarumwelt- und Klimaausgaben der Bundesländer in Deutschland

Indikator	Einheit	BY	BW	BB	SN	NI	HE ¹
1. ELER-Ausgaben 2014-20	Mio. €	508.28	260.57	192.29	162.68	328.49	92.45
2. AUKM-Ausgaben 2014-20	Mio. €	206.68	100.32	43.02	32.33	54.36	19.71
3. Anteil der AUKM am ELER	%	40.7%	38.5%	22.4%	19.9%	16.5%	21.3%
4. Hektar AUKM 2017 ¹	1,000 ha	1,253	576	263	178	419	218
5. Anteil ha AUKM an LF	%	40.7%	40.5%	20.3%	19.9%	16.3%	28.5%
Effektivität von AUKM in Bezug auf die Biodiversität							
6. Anteil der effektiven AUKM-Zahlungen ²	%	26.5%	40.6%	36.6%	47.3%	46.4%	16.3%
7. Anteil der effektiven AUKM-Fläche ³	%	11.6%	19.4%	51.6%	27.2%	24.8%	21.0%

Quelle: Eigene Auswertung des AUKM und Berechnung. Basierend auf Daten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der Landesministerien für Landwirtschaft.

1: Zu beachten ist, dass Hessen einige zusätzliche Landesmittel zur Finanzierung von AUKM verwendet hat, die nicht Teil des ELER sind. Die Gesamtausgaben für AUKM in Hessen betragen 38 Mio. € pro Jahr im Vergleich zu ca. 20 Mio. € pro Jahr im Rahmen des EU-finanzierten ELER.

2: Anteil der effektiven AUKM-Zahlungen an den gesamten AUKM-Zahlungen.

3: Anteil der effektiven AUKM-Fläche an der gesamten AUKM-Fläche.

Abkürzungen: BY = Bayern; BW = Baden-Württemberg; BB = Brandenburg+Berlin; SN = Sachsen; NI = Niedersachsen; HE = Hessen

Der Anteil der durch AUKM geförderten Fläche (Zeilen 4 und 5) war in Bayern (40,7%) und Baden-Württemberg (40,5%) am höchsten, gefolgt von Hessen (28,5%). Niedrigere Flächenanteile wurden in Sachsen (19,9%) und Niedersachsen (16,3%) gefördert. Der Anteil der effektiven, dunkelgrünen AUKM (Zeilen 6 und 7) divergierte ebenfalls, folgte jedoch einem anderen Muster. Die Ausgaben für effektive AUKMs waren in Sachsen, Niedersachsen und Baden-Württemberg hoch; die Fläche der effektiven Maßnahmen war in Brandenburg, Sachsen und Niedersachsen am höchsten. Dies deutet darauf hin, dass die AUKM-Umsetzungsstrategien innerhalb der Bundesländer abweichen: In einigen Bundesländern waren die Gesamtausgaben für AUKM

hoch, aber andere Bundesländer erreichten einen hohen Anteil an Flächen mit effektiven Maßnahmen, die die biologische Vielfalt und Prozesse wie die Umsetzung der FFH-Richtlinie unterstützen. Es wird empfohlen, die spezifischen und effektiven Maßnahmen innerhalb des AUKM zu erhöhen.

Insgesamt sollte der Anteil der AUKM-Ausgaben in den kommenden Programmen zur ländlichen Entwicklung (RDP) erhöht werden. In der nächsten Förderperiode wird der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) weniger Mittel bereitstellen als im MFR 2014-2020 (Matthews 2020). Hinzu kommt, dass der AUKM-Ko-

Fallbeispiel: Deutschland

finanzierungssatz für die Mitgliedstaaten von 35 % auf 20 % reduziert wurde. Diese reduzierten Kofinanzierungssätze könnte den AUKM für die Mitgliedstaaten attraktiver machen, andererseits werden dadurch aber auch die verfügbaren Ressourcen reduziert.

Der Transfer von Direktzahlungen zu AUKM in Säule II könnte die finanziellen Mittel für gezieltere AUKM erhöhen. Die Position des Europäischen Parlaments erlaubt einen Transfer von 15% in die Säule II, der Rat

erlaubt sogar 25%. In Deutschland wurde der Transfer in die Säule II kürzlich auf 6% im Jahr 2020 erhöht. Die Beibehaltung eines Transfers von 6% würde dem AUKM etwa 275 Mio. € pro Jahr hinzufügen, während ein Transfer von z.B. 15% etwa 685 Mio. € zusätzlich für den AUKM verfügbar machen würde. Die Übertragung auf Säule II kann das Ausgabenniveau für AUKM deutlich erhöhen und damit die Erreichung der Umweltziele unterstützen.



Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in dieser Studie vorgestellte Analyse zeigt, dass die von den Mitgesetzgebern zur GAP-Reform eingenommenen Positionen in vielen Fällen von den Zielen des Europäischen Green Deals abweichen oder diesen widersprechen. In einigen wenigen Fällen haben die Mitgesetzgeber die von der Kommission im Mai 2020 skizzierten Bedingungen nur minimal respektiert und einige rechtliche Lücken im ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 2018 gefüllt (Einführung einer minimalen Zweckbindung für Eco-Schemes oder Hinzufügung sozialer Konditionalität). Insgesamt aber ist die Integration zwischen der GAP-Reform und dem Europäischen Green Deal unzureichend oder gar nicht realisiert.

In diesem Zusammenhang werden verschiedene Reformszenarien vorgestellt die während und nach den Trilog-Verhandlungen möglich sind. Ein optimistisches Szenario wäre, dass Rat und Parlament konstruktiv zusammenarbeiten und eine Einigung mit der Kommission erzielen. Das bedeutet, dass die im Oktober 2020 angenommenen Positionen in einer Reihe von Punkten erheblich verbessert würden: Annahme der Grünen Architektur der GAP, verbesserte Konditionalität sowie Eco-Schemes, der Umweltausgaben in Säule II und der Datenerhebungs- und Berichterstattungsanforderungen; Einbeziehung der Tierschutz- und Antibiotika Gesetzgebung; Bestimmungen zur Sicherstellung einer besseren Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette und die vollständige Einhaltung des Grundsatzes „kein Rückschritt“ - no backsliding principle.

Die Kommission könnte aber auch die mangelnde Integration zwischen der GAP und ihrem europäischen Green Deal anerkennen und ihren ursprünglichen Vorschlag von 2018 endgültig zurückziehen. Dazu bräuchte die Kommission eine starke inner-politische Haltung und Einigkeit, um einen neuen Legislativvorschlag im Sinne einer langfristigen integrierten Gemeinsamen Ernährungspolitik vorzulegen, die Landwirte unterstützt und gleichzeitig den Klimawandel und den Rückgang der Biodiversität bekämpft. Die Übergangsbestimmungen, die die bestehenden GAP-Regeln bis einschließlich 2022 verlängern, machen dieses Szenario möglich. Weitere Faktoren, die dieses Szenario entscheidend nahelegen, sind die wachsende Zahl wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Erfahrungen mit der Ernährungspolitik in den Mitgliedstaaten und die Forderungen der Bürger nach konkreten Maßnahmen.

Sollte es nicht gelingen, in den Trilog-Verhandlungen eine qualitativ bessere Einigung zu erzielen oder einen neuen Legislativvorschlag durchzusetzen, könnten die nationalen GAP-Strategiepläne immer noch Potenzial bieten, um die Ziele des europäischen Green Deal berücksichtigen und die ökologischen und sozioökonomischen Standards der GAP-Förderung deutlich zu erhöhen. Jeder Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, die Umverteilung der Zahlungen unter den Landwirten zu qualifizieren und zu erhöhen, sektorale Interventionen auf bestimmte Formen von Erzeugerorganisationen zuzuschneiden, die Politik für den ländlichen Raum im Sinne der territorialen Zusammenarbeit und eines integrierten Ansatzes zu gestalten und sogar die Standards der Konditionalität für Landwirte, die GAP-Unterstützungen erhalten, zu erhöhen.

Um das volle Potenzial der nationalen GAP-Strategiepläne auszuschöpfen, müssen die Kommissionsdienststellen jedoch von der Entwurfsphase der strategischen Pläne mit den politischen Entscheidungsträgern und Experten in den Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten. Wie bei den ersten in 2020 unternommenen Schritten - insbesondere bei den Ländern mit einem regionalisierten System wie Deutschland - zu beobachten ist, gibt es mehrere politische und technische Hürden, die dabei zu bewältigen sind.

Besonderes Augenmerk sollte auf den Aufbau neuer Umsetzungsmodelle gelegt werden, die die Säulen I und II in einem einzigen GAP-Strategieplan zusammenführen. Wie die deutsche Fallstudie zeigt, werden die Gestaltung effektiver Eco-Schemes und die konkreten Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen Landbaus sehr komplexe Aufgaben sein, die kurz- und langfristig die Entscheidungen und Einkommen der Landwirte stark beeinflussen können. Angesichts der Tatsache, dass viele Entscheidungen über das deutsche Bundesgesetz Anfang 2021 fallen könnten, besteht jedoch das Risiko, dass der Handlungsspielraum für die GAP-Strategiepläne auf Länderebene eingeengt wird bzw. Verbesserungen nicht rechtzeitig berücksichtigt werden.

Wie in der deutschen Fallstudie veranschaulicht wird, ist für die Umsetzung der GAP nach 2020 auf nationaler Ebene eine klare und umfassende Strategie für die finanziellen Mittel und die Gestaltung der Umweltinstrumente (Konditionalität, Eco-Schemes und Agrarumwelt- und

Klimamaßnahmen) erforderlich, um die ökologischen Herausforderungen zu bewältigen und das Ambitionsniveau zu erhöhen. Um EU-weit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, sollten **Konditionalitäten** eine Reihe wirksamer Regeln für alle Mitgliedstaaten enthalten, die über die Positionen von Rat und Parlament hinaus gehen. Eco-Schemes haben derzeit vage Ziele und ihr kurzer Zeitrahmen (jährliche Zahlung) kann die Wirksamkeit beeinträchtigen. Bei der Ausgestaltung der neuen Eco-Schemes ist es wichtig, auch ihre Kohärenz mit den im Rahmen der zweiten Säule geförderten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Auge zu behalten. Lösungen könnten darin bestehen, mehr Klarheit über die Kombination von Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen durch Einstiegs-Eco-Schemes oder Punktesysteme für Landwirte zu schaffen, die sich für eine oder beide Interventionen bewerben möchten.

Um Ineffizienzen zu vermeiden, sollten Eco-Schemes nicht als pauschale Zusatzzahlungen für alle Landwirte gezahlt werden, sondern Landwirte belohnen, die bestimmte Umweltleistungen erbringen. Darüber hinaus besteht die Herausforderung bei der Ausgestaltung von Zahlungen für Eco-Schemes darin, ein Gleichgewicht zwischen ausreichenden Anreizen zur Sicherstellung einer signifikanten Inanspruchnahme durch Landwirte und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten zu finden. Zahlungen für Umweltinstrumente müssen in beiden Säulen angemessen gestaltet werden. Wenn Einkommenskomponenten für Eco-Schemes verwendet werden, sollten diese auch für AUKM angewandt werden, um eine geringere Inanspruchnahme dieser zu verhindern.

In einem föderalen System ist es eine Herausforderung, einheitliche Eco-Schemes zu etablieren. Dennoch sollte sich die Umsetzung der GAP nach 2022 an klaren Zielen orientieren. Die Zahlungen für Eco-Schemes sollten auf den Opportunitätskosten basieren. Wenn eine Einkommenskomponente gewährt wird, sollte sie sowohl für Eco-Schemes als auch für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gelten. Politische Entscheidungsträger könnten eine Differenzierung der Zahlungen nach regionalen Opportunitätskosten in Betracht ziehen. Wenn die Mittel der ersten Säule durch unterschiedliche regionale Inanspruchnahme zwischen den Bundesländern bewegt werden, könnte die Bundesregierung eine Umverteilung der finanziellen Mittel durch die zweite Säule erwägen.

Ein gut durchdachtes und zielgerichtetes **Punktesystem** könnte viele ökologische Herausforderungen angehen und die Akzeptanz bei den Landwirten erhöhen, aber vie-

les hängt von der konkreten Umsetzung und von finanziellen Anreizen für die Landwirte ab.

Ein ganzheitlicher Ansatz zur Förderung des ökologischen Landbaus benötigt besondere Aufmerksamkeit, um die in der Biodiversitätsstrategie festgelegten Ziele zu erreichen. Die Herausforderung liegt nicht nur darin, Landwirte von der Umstellung zu überzeugen, sondern auch in der Entwicklung von Märkten für Ökoprodukte, da die Einkommen der Öko-Betriebe hauptsächlich von höheren Warenpreisen abhängen. Die Politik sollte in Erwägung ziehen, Eco-Schemes unter Säule I und die Förderung des ökologischen Landbaus unter Säule II zu kombinieren und die Höhe der Zahlungen entsprechend den Opportunitätskosten anzupassen.

Effektive und gezielte Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) werden entscheidend sein, um die spezifischen Umweltherausforderungen zu bewältigen. Der Anteil der AUKM-Ausgaben sollte in den kommenden Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erhöht werden; die Umschichtung von Säule I auf AUKM in Säule II könnte diese finanziellen Mittel erhöhen. Innovative Maßnahmen (wie kollektive Umsetzung und ergebnisorientierte Maßnahmen) sollten verstärkt werden. Ökologische Betriebsberatung und nicht-produktive Investitionen können die nachhaltige Transformation in der Landwirtschaft unterstützen.

Um diese und viele weitere Herausforderungen bei der Gestaltung und Umsetzung ehrgeiziger GAP-Strategiepläne zu bewältigen, werden die zukünftigen europäischen und nationalen GAP-Netzwerke eine zentrale Rolle spielen. Vom Austausch bewährter Praktiken und der praktischen Unterstützung der Kommission und der Verwaltungsbehörden durch die GAP-Netzwerke bei einer Reihe von kritischen Fragen und Aufgaben wird viel erwartet. Allerdings sind die zukünftigen GAP-Netzwerke nicht die Lösung schlechthin. Der Organisation dieser Netzwerke und dem Gleichgewicht zwischen den Säulen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländlicher Raum sollte große Aufmerksamkeit gewidmet werden. Um effektiv zu sein, wird von den nationalen und europäischen GAP-Netzwerken auch erwartet, die Probleme anzupacken, anstatt nur gute Praktiken auszutauschen. Ein gutes Maß an Engagement wird dazu beitragen, die Unterschiede in der Verwaltungskapazität zwischen regionalen und nationalen Behörden in der EU zu verringern und die strukturellen und institutionellen Hürden für eine nachhaltigere, klimafreundlichere und gerechtere GAP nach 2022 zu überwinden.

Referenzen

- Arcadia International E.E.I.G. (2019). *Studie über die besten Möglichkeiten für die Gründung von Erzeugerorganisationen, die Durchführung ihrer Tätigkeiten und ihre Unterstützung - Amt für Veröffentlichungen der EU.* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c31a562-eef5-11e9-a32c-01aa75ed71a1>
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K.J., Hanley, N., und Wilson, P. (2012). "The cost of policy simplification in conservation incentive programs". *Ecology Letters* 15 (5):406-414.
- Batáry, P., Dicks, L.V., Kleijn, D., und Sutherland, W.J. (2015). "The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management." *Conservation Biology* 29:1006-1016.
- Bijman, J., & Hanisch, M. (2012). *Support for Farmers' Cooperatives Entwicklung einer Typologie von Genossenschaften und Erzeugerorganisationen in der EU.*
- Birkenstock, M., and Röder, N. (2020). Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung. In *Thünen Working Paper 139*. Braunschweig: Thünen-Institute for Rural Studies.
- BMEL (2017). Strategie „Ökologischer Landbau - Blick nach vorn“: Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in Deutschland. Berlin.
- BMEL (2019). Agrarbericht der Bundesregierung 2019. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL (2020a). Ökologischer Landbau in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).
- BMEL (2020b). Statistischer Monatsbericht Kap. A Nährstoffbilanzen und Düngemittel, Nährstoffbilanz insgesamt von 1990 bis 2018 (MBT-0111260-0000) (in German only). Berlin: Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL).
- BOELW (2020). BRANCHEN REPORT 2020 - Ökologische Lebensmittelwirtschaft. Berlin: German Organic Food Association (BÖLW).
- Dunn, J. (1988). Grundlegende kooperative Prinzipien und ihre Beziehung zu ausgewählten Praktiken. *Ageconsearch.Umn.Edu.* <https://ageconsearch.umn.edu/record/46212/>
- Europäische Kommission (2016). Rural development programmes by country; Factsheets and country files for the member states. Herausgegeben von der EU-Kommission. Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission (2019). *Erzeugerorganisationen stärken die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette* | Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/info/news/producer-organisations-strengthen-farmers-position-food-supply-chain-2019-oct-23_en
- Europäische Kommission (2020). EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 - Die Natur zurück in unser Leben bringen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen. Brüssel, Belgien: EU-Kommission (EC).
- Freese, J. (2012). „Natur- und Biodiversitätsschutz in ELER Finanzielle Ausstattung der Länderprogramme zur Ländlichen Entwicklung.“ *Naturschutz und Landschaftsplanung* 44 (3):69-76.
- Guyomard, H., Bureau, J., Chatellier, V., Detang-Dessendre, C., Dupraz, P., Jacquet, F., Reboud, X., Requillart, V., Soler, L., & Tysebaert, M. (2020). *Research for AGRI Committee - The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources.*
- Lakner, S., and Holst, C. (2015). *Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: die ökonomischen Bestimmungsgründe.* *Natur und Landschaft* 90 (6):271-277.
- Lakner, S., Zinngrebe, Y., und Koemle, D. (2020). *Combining management plans and payment schemes for targeted grassland conservation within the Habitats Directive in Saxony, Eastern Germany.* *Land Use Policy* 97:104642. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104642>.
- Lampkin, N., Stolze, M., Meredith, S., de Porras, M., Haller, L., und Mészáros, D. (2020). *Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities.* Brüssel: IFOAM EU, FIBL und IEEP.
- 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“*, Stand: 01.09.2016. Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA).
- Latacz-Lohmann, U., Balmann, A., Birner, R., Christen, O., Gauly, M., Grethe, H., Grajewski, R., Martínez, J., Nieberg, H., Pischetsrieder, M., Renner, B., Röder, N., Schmid, J.C., Spiller, A., Taube, F., Voget-Kleschin, L., Weingarten, P. (2019). *Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.* *Berichte Über Landwirtschaft, Sonderheft 227.* <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/250>

Referenzen

- Latacz-Lohmann, U. , and Breustedt, G. (2020). „Berechnungen zur Optimierung des Bewertungsverfahrens für Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe“ („Gemeinwohlprämie“). Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.
- Leopoldina (2020). „Biodiversität und Management von Agrarlandschaften.“ Halle/Saale: Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina
- Matthews, A. (2020). *When the CAP budget pendulum finally stopped swinging*. CAP Reform, 22. Juli 2020. <http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>.
- Metta, M., Wetzels, H., & Campos, R. M. A. (2020). *CAP Reform Post 2020: Lost in Ambition?* CAP Strategic Plans Project. Brüssel. Verfügbar auf <https://www.arc2020.eu/arc2020-new-report-on-cap-strategic-plans/>.
- Neumann, H., Dierking, U., and 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 95 (3). doi: <https://doi.org/10.12767/buel.v95i3.174>.
- Pe'er, G., Lakner, S., Seppelt, R., Bezák, P., Bonn, A. [...], und Baumann, F. (2020). *Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU und nachhaltige Landwirtschaft: Eine Stellungnahme von Wissenschaftlern*. Leipzig: Arbeitspapier veröffentlicht bei zendoo.
- Reganold, J. P., und Wachter, J.M. (2016). Ökologische Landwirtschaft im einundzwanzigsten Jahrhundert. *nature plants* 2:1-8.
- Röder, N. , und Matthews, A. (2021). *Eco-schemes a work in progress*. CAP Reform. <http://capreform.eu/eco-schemes-a-work-in-progress/>.
- Ruiz, J. (2019). *Vorschläge von Umweltakteuren für Öko-Schemata: Five principles to follow*. Präsentation auf dem ENRD-Workshop - 6. November 2019. Brüssel, Belgien.
- Tanneberger, F., Appulo, L. , Ewert, S. , Lakner, S. , Ó Brocháin, N. , Peters, J. , und Wichtmann, W. (2020). *The Power of Nature-Based Solutions: How Peatlands Can Help Us to Achieve Key EU Sustainability Objectives*. Advanced Sustainable Systems 2000146. doi: [10.1002/adsu.202000146](https://doi.org/10.1002/adsu.202000146).
- UBA (2019). *Nationale Trendtabellen für die deutsche Atmosphäremissionsberichterstattung 1990-2018*. Dessau: Umweltbundesamt (UBA).
- WBAE und WBFP (2016). *Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft und in den nachgelagerten Sektoren der Lebensmittel- und Holznutzung*. Berlin: Gemeinsame Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE) und des Wissenschaftlichen Beirats für Forstpolitik (WBFP).
- Willer, H. , Schlatter, B. , und Trávní, J. (2020). “The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2020.” Frick (CH), Bonn (DE): Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) und IFOAM - Organics International.

Copyright notice: This texts and infographics are licensed under Creative Commons “Attribution-ShareAlike 4.0 Unported” (CC BY-SA 4.0).

For the licence agreement, see <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode> and a summary (not a substitute) at <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en>

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

All photos are from www.pixabay.com - if not captioned differently.

Empfohlene Zitierweise: Metta, M. & Lakner, S. (2021) Post-2022 CAP in Trilog Negotiations: Überlegungen und Ausblick für die GAP-Strategiepläne. Policy Analysis. Brüssel

Herausgeber/Initiator

Martin Häusling - Europaabgeordneter
Grüne/EFA im Europäischen Parlament
Rue Wiertz 60 - 1047 Brüssel

Disclaimer: Die Übersetzung der Studie erfolgte nicht seitens eines professionellen Übersetzungsdienstes sondern durch das Team Häusling. Kleine Fehler oder Unklarheiten müssen daher eingeräumt werden.

Diese Studie wurde im Auftrag von Martin Häusling, Mitglied des Europäischen Parlaments (Grüne/EFA), Brüssel, erstellt von:.

Agricultural and Rural Convention – ARC2020

38, rue Saint-Sabin - 75011 Paris, FRANKREICH

www.arc2020.eu
