

Norbert Röder

Institut für Lebensverhältnisse in Ländlichen Räume

# GAP ab 2023: Neuerungen, Chancen, offene Baustellen



(online)  
01.09.2022

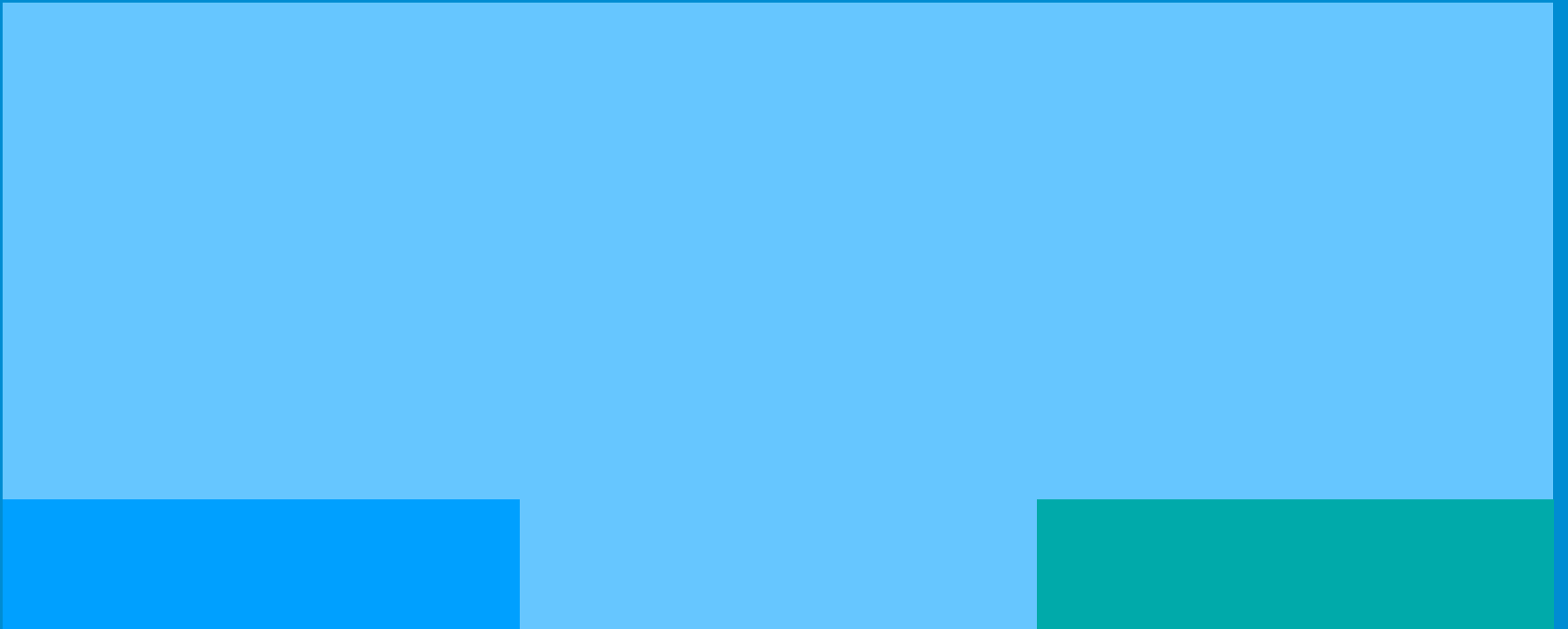


UN-Dekade  
Online-Dialog zum Nationalen  
Strategieplan

# Gliederung

- Hintergrund
- Die neue GAP
- Aktuelle Entwicklungen und Bewertung

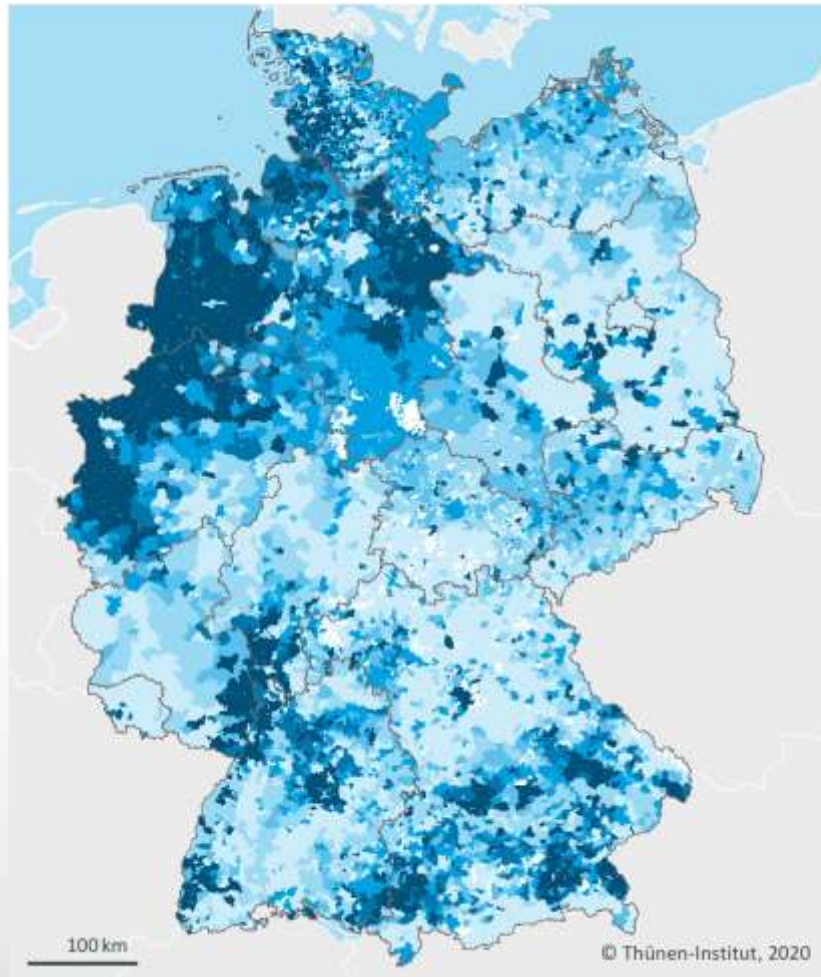
# Hintergrund



# Was ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)?

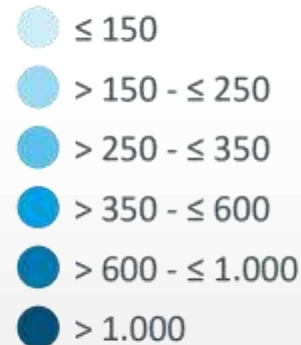
- Eine der ältesten **Förder**politiken der EU (seit 1957)
- Der wichtigste Budgetposten im EU-Haushalt
- Ein Konstrukt
  - aus 2 Fördertöpfen mit unterschiedlichen inhaltlichen und haushaltstechnischen Regeln (1. und 2. Säule)
  - mit 10 inhaltlichen Zielen
  - um die Mitgliedsstaaten dazu zu bringen, EU-Ordnungsrecht zeitnah umzusetzen und zu vollziehen
- Das mit Abstand finanziell wichtigste Instrument auf europäischer Ebene zur Adressierung von Umweltzielen

# Ist die Feldlerche überall gleichviel Wert?



Naturschutz erfordert oft die Einschränkung der normalen landwirtschaftlichen Produktion

Grenzoportunitätskosten, um 6 % der Ackerfläche mehrjährig lagertreu stillzulegen



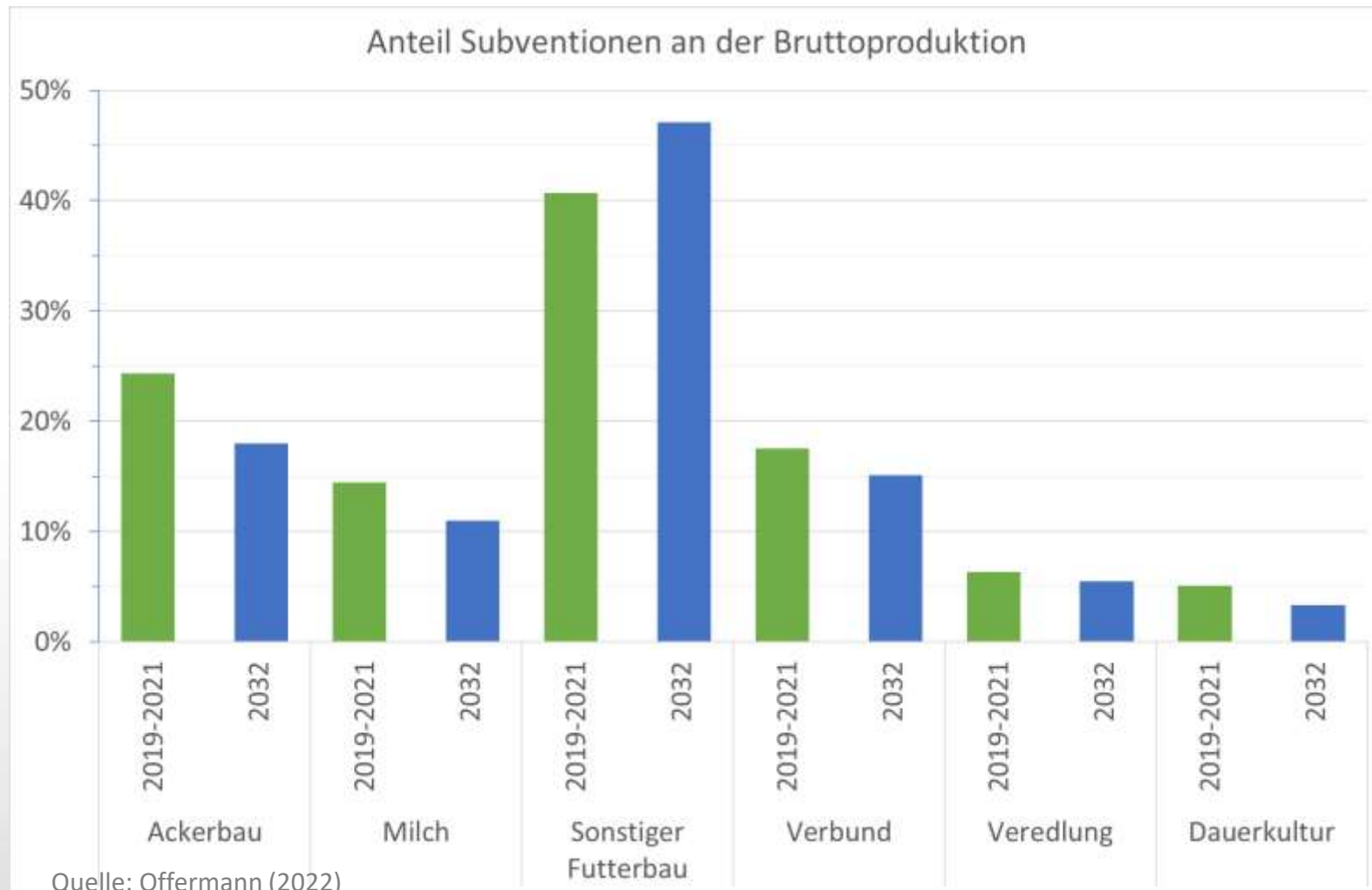
Ø 422 EUR je ha

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Thünen-Agraratlas (2020), LfL (2020), KTBL (2020), DeStatis (verschiedene Jahrgänge). © GeoBasis-DE/BKG Jahr (2020).

# Was macht Naturschutz aus Sicht der Landwirte so schwierig?



# Wer kann über Förderpolitik überhaupt erreicht werden?



# Offene Bewertungsfragen im Naturschutz

- Ist die Feldlerche überall gleichviel Wert?
  - Ja
    - ➔ Schutz- und Schmutzlandschaften
  - Nein
    - ➔ Matthäus-Prinzip (Wer hat dem wird gegeben)
- Was soll honoriert werden?
  - Die Verbesserung ggü. dem Status Quo?
    - ➔ historisches ‚Wohlverhalten‘ wird bestraft
  - Die Höhe des Status Quo?
    - ➔ Mitnahmeeffekte

**Jede inhaltliche Entscheidung hat auch massive Verteilungswirkungen zwischen Betrieben und Regionen.**



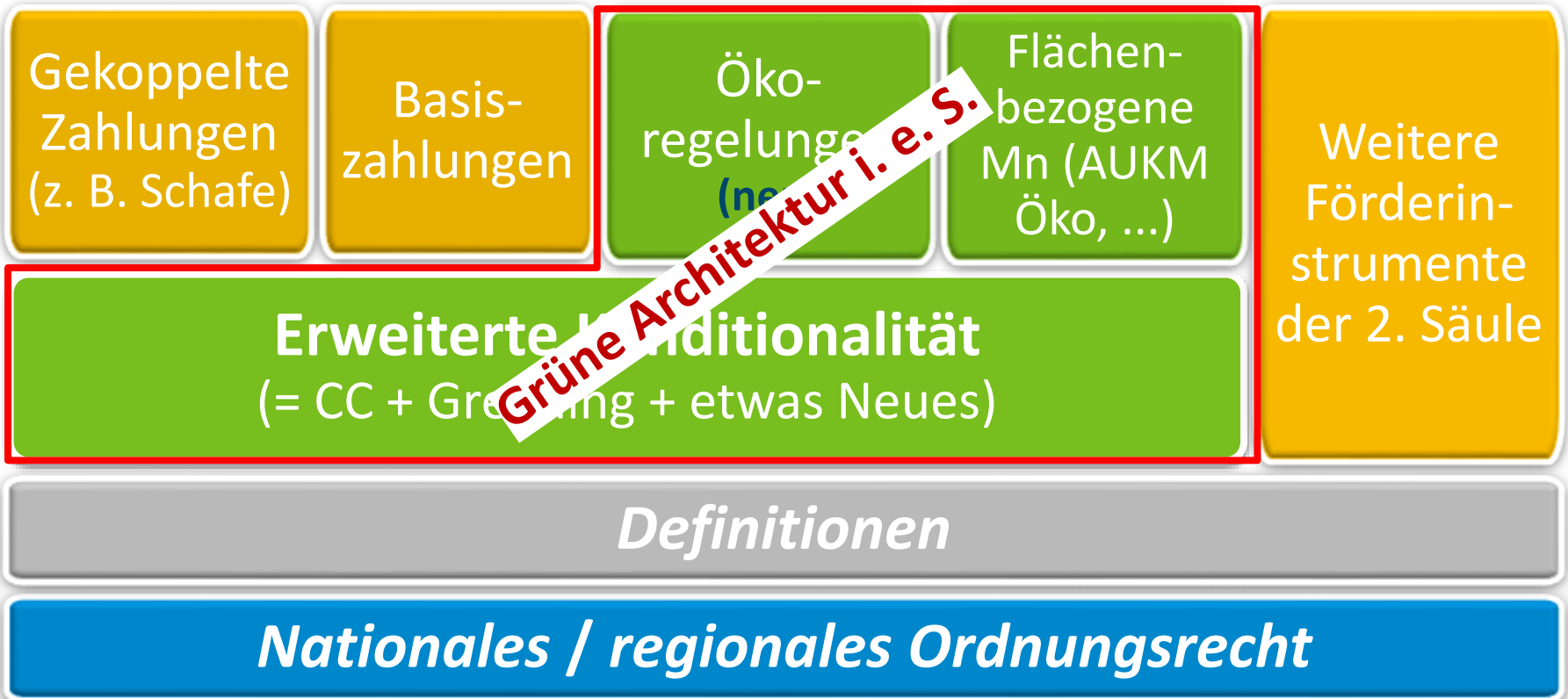
# Die neue GAP



# Rolle der Akteure in der Agrarumweltförderung der GAP

	2014-2022	2023-2027
<b>EU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzquelle 1. und 2. Säule</li> <li>• <u>Detaillierte</u> Regelung für 1. und 2. Säule</li> <li>• Notifizierung EPLR der <u>Länder</u> (jedes für sich)</li> <li>• Prüfung an Hand Regelkonformität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzquelle 1. und 2. Säule</li> <li>• <u>Rahmen</u>regelungen für 1. und 2. Säule</li> <li>• Notifizierung Strategiepläne der <u>Mitgliedsstaaten</u></li> <li>• Prüfung an Hand von ‚Ergebnis‘- &amp; ‚Wirkungs‘-indikatoren</li> </ul>
<b>Bund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzquelle 2. Säule (GAK)</li> <li>• Ausgestaltung 1. Säule (wenig Spielraum, kaum genutzt)</li> <li>• „Briefträger“ der Länder (EPLR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzquelle 2. Säule (GAK)</li> <li>• Ausgestaltung 1. Säule (viel Spielraum, genutzt)</li> <li>• (Strategische) „Koordination“ von Bund und Länder</li> <li>• Ansprechpartner der EU</li> </ul>
<b>Länder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung 2. Säule</li> <li>• Umsetzung 1. und 2. Säule</li> <li>• Ansprechpartner der EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung 2. Säule</li> <li>• Umsetzung 1. und 2. Säule</li> </ul>

# Die (neue) „grüne“ Architektur der GAP (i. w. S.)



**Wechselwirkungen** zu AUKM durch

→ Begriffsabgrenzungen, Ausgestaltung Konditionalitäten, Beziehung zu Ökoregelungen ...

# Veränderte Definitionen

## LF

- Erweiterung um Paludikulturen, Agroforst
- Max. 25% sonstige Landschaftselemente
- Mindestbewirtschaftung nur noch jedes 2. Jahr (Pauschalermächtigung für Länder)
- Maßnahmen des Umweltschutzes führen nicht zum Verlust der Beihilfefähigkeit

## Ackerland

- Dauerhaft begrünte Randstreifen bis 15 m bleiben Ackerland

## Dauergrünland

- Alle Lebensräume und Biotope mit Relevanz für „Grünland“-Natura-2000-Schutzgüter
- Max. 50% Seggen / Binsen / Einzelsträucher / Bäume zulässig

# Neue / Veränderte GLÖZ Standards

## Dauergrünland (DGL)

- Quantitativer DGL-Schutz:  
→ de facto Stichtagsregelung
- zusätzlich qualitativer DGL Schutz (Pflugverbot)
  - in FFH- u. (NEU) Vogelschutzgebiete = gesamte Natura-2000-Gebiete
  - Feuchtgebieten u. Mooren (neu)

## Ackerland:

- mindestens 4 % des Ackerlandes als Brache oder Landschaftselemente  
(ausgesetzt in 2023)
- max. 2 mal hintereinander dieselbe Kultur (ausgesetzt in 2023)

# Vergleich Ökoregelungen und AUKM

	Ökoregelungen	AUKM
<b>Basis-Ausgestaltung</b>	Bund	Land (Bund)
<b>Rechtsform</b>	Rechtsanspruch	Bewilligung
<b>Zuwendungs-empfänger</b>	Echter Landwirt und beihilfefähige Fläche 1. Säule	Landbewirtschafteter Kooperativen
<b>Flächenmeldung</b>	15. Mai des Durchführungsjahres	Erstantrag, per anno FNN 15. Mai
<b>Laufzeit</b>	1 Jahr	5-7 Jahre (Zahlungen bis 2029 möglich)

# Finanzausstattung (öffentliche Mittel)

	Mio. EUR p. a. (im Mittel der Förderperiode)
Ökoregelungen	987
Gekoppelte Direktzahlungen	86
Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (=AUKM + Ökolandbau)	1.139
Natura 2000 / WRRL Ausgleich	22
Investitionen im Umweltbereich	100
<b>Summe</b>	<b>2.334</b>
<b>Anteil an öffentlichen Mittel der GAP</b>	33%
Anteil Grünland	~40%

Daneben Next-Generation-EU Mittel zu Beginn der Periode sowie rein nationales (ANK)

→ Budget für Agrarumwelt = 2 - 3 \* Status Quo

# Ökoregelungen (ÖR)

## Ackerflächen

- ÖR-Aufstockung GLÖZ 8 (+ Blühflächen Top-up)
- ÖR-Vielfältige Kulturen
- ÖR-Agroforststreifen
- ÖR-PSM Verzicht (Einzelfläche)
- ÖR-Natura 2000 Ausgleich

## Dauergrünland

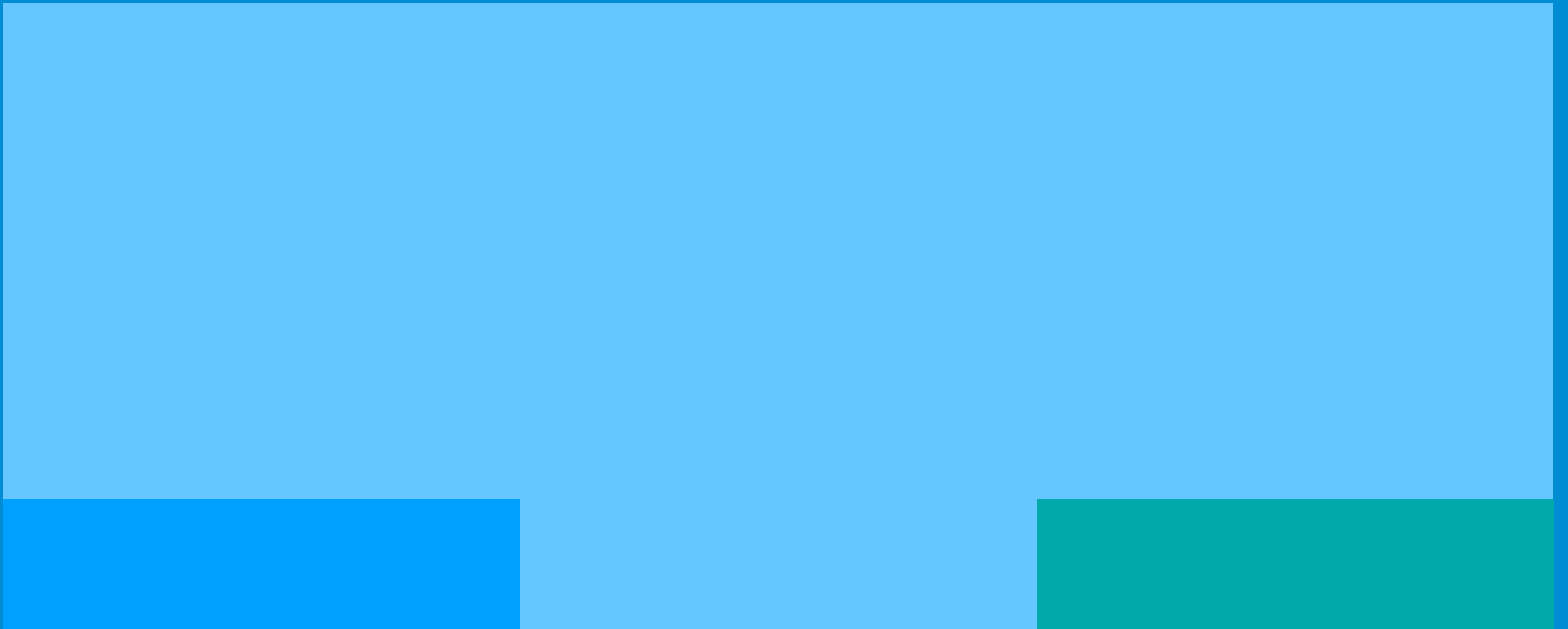
- ÖR-Altgrasstreifen
- ÖR-Grünlandextensivierung (< 1,4 RGV / DGL (gesamtbetrieblich))
- ÖR-4 Kennarten
- ÖR-Natura-2000 Ausgleich



## 2. Säule

- Gesamtportfolio und nominelle Förderhöhen weitgehend konstant (v. a. im Norden und Osten aber massiver Ausbau an Angeboten)
- Stärkerer Schwerpunkt auf dunkel grünen Maßnahmen und Ökolandbau
- Nicht offensichtlich was über GAK bzw. reine Landesmaßnahmen läuft (z. B. Herdenschutz, Ausgleich Prädationsverluste)
- Kombination zwischen AUKM und Ökoregelungen **auf der selben Fläche** sehr heterogen zwischen den BL geregelt

# Aktuelle Entwicklungen und Bewertung



# Exkurs Ukraine-Krieg

Alle Maßnahmen, die zur Einschränkung der Produktion an Nahrungs- und Futtermittel führen, sind gegenwärtig politisch massiv unter Druck

→ Steigerung der ökologischen „Produktions“-effizienz von Maßnahmen angeraten

Reaktion der Politik: u.a. Aussetzung GLÖZ-8 Verpflichtung

(Stilllegung 4 % Ackerland in 2023), **aber** alle

- die ÖR-1a umsetzen, müssen die 4% bringen → **Attraktivität ↓**

- die einschlägige AUKM umsetzen, müssen die 4% bringen → **Attraktivität ↓**

- alle Flächen, die sowohl 2021 als auch 2022 brachlagen, müssen erhalten werden (außer AUKM)

→ aus strategischer Perspektive ziemlicher GAU, da alle die ‚freiwillig‘ etwas gemacht haben, de-facto in die Röhre schauen [Wer macht in Zukunft noch was freiwillig?]

# Abstimmung der Instrumente

AUKM und Ökoregelungen sind nur bedingt stimmig oder passen zusammen:

- 5-Jährigkeit vs. 1-Jährigkeit (2027 Ende der Förderperiode)
- AUKM in Konkurrenz zu Ökoregelungen programmiert (ÖR1 nicht für Öko-Betriebe)
- Ökoregelungen / AUKM in Konkurrenz zu sich selbst (z. B. Branchen keine Kultur für ÖR2)
- Auswahl der Fördergegenstände passt nur bedingt zu Instrumenten (z. B. Agroforst als Ökoregelung)

Ordnungsrecht und Förderrecht passen nur bedingt zusammen:

- Bsp. Grünlandschutz  
[de-facto Stichtagsregelung im Förderrecht ⇔ oft 5-Jahresregelung im Ordnungsrecht]
- Was passiert, wenn Fördermaßnahmen erfolgreich und sich geschützte Arten ansiedeln?  
Wer bezahlt den Wertverlust der Flächen?

Aktuelle Situation als Vorgeschmack auf Zeit nach 2027, wenn Direktzahlungen noch weniger der „goldene Zügel“ für die GLÖZ

➔ Anpassungen Ordnungsrecht inkl. Kontrollsysteme notwendig?

# Fazit

- Das Wirtschaftsjahr hat begonnen und es gibt noch viele Unklarheiten.
- Umsetzung in D nur bedingt innovativ und integrativ
- D hat im europäischen Vergleich eine relativ ambitionierte Umsetzung (Finanzausstattung)
  - Massive Erhöhung der im Agrarumweltbereich zur Verfügung stehenden Mittel
    - Ist die Verwaltung dafür ausgestattet?
    - Sind die einzelnen Betriebe in der Lage eine Vielzahl an Maßnahmen gleichzeitig umzusetzen?
    - Abgrenzung gegenüber nationalen Instrumenten noch weitgehend offen (z. B. ANK)
- Mehrebenensystem und Zeitdruck → skurrile Lösungen

# Fazit

- Neue Rollen und Rollenverständnis muss sich entwickeln
  - 3er-Tanz erfordert sehr viel mittelfristige strategische Konzeption und Arbeiten in Szenarien auf **inhaltlicher** Ebene  
(aber „**Eine deutsche Verwaltung arbeitet nicht mit Wahrscheinlichkeiten**“)
  - Abstimmung und Ausgestaltung der Instrumente verbesserungsfähig  
(jeder plant für sich, festhalten an alten Zöpfen, z. T. wurden Förderfallen konstruiert)
  - Ausgeprägtes Silodenken in den Verwaltungen insbesondere mit zunehmenden **Zeitdruck**

A photograph of three cows in a grassy field. One cow is standing on the left, another is lying down in the middle, and a third is grazing on the right. The background is a dense forest of evergreen trees.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt: Norbert Röder  
[norbert.roeder@thuenen.de](mailto:norbert.roeder@thuenen.de)