

## **Anhang I – GAP-Strategieplan**

# **Zusammenfassung der Ex-ante-Evaluierung des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland**

**Auftraggeber:**

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)  
Rochusstraße1  
52123 Bonn

**Hauptauftragnehmer:**

Institut für Ländliche Strukturforchung  
an der Goethe Universität Frankfurt  
Dipl.-Ing agr. Jörg Schramek  
Kurfürstenstraße 49  
60486 Frankfurt am Main



**Unterauftragnehmer:**

entera – Dr. Brahms und Partner  
Dr. Thomas Horlitz  
Fischerstraße 3  
30167 Hannover



BonnEval  
Dr. Susanne Stegmann  
Berghovener Straße 16  
53227 Bonn



Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen  
(bis 12/2021: Thünen-Institut für Ländliche Räume)  
Bundesallee 64  
38116 Braunschweig



Unter Mitarbeit von:

Dr. Johannes Carolus, Dr.-Ing. Ulrich Gehrlein, M. A. Oliver Müller, Dipl.-Geoökol. Heike Nitsch (IfLS), Dipl.-Ing. Susanne Jungmann, M. Sc. Greta Theilen (entera), Dipl.-Volksw. Dietmar Welz (BonnEval), Dipl.-Ing. Birgit Fengler, Dr. Kristin Franz, M. Sc. Lynn-Livia Fynn, Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski, Dr. Christine Krämer, Dipl.-Ing. agr. Heike Peter, Dr. Kim Pollermann, Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter, Dipl. -Ing. agr. Wolfgang Roggendorf (Thünen-Institut)

## Zweck und Ablauf der Ex-ante-Evaluierung

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union haben die Mitgliedstaaten für die Förderperiode 2023–2027 nationale Strategiepläne (SP) vorzulegen. Aufbauend auf einer Analyse der Ausgangssituation von Landwirtschaft, Umwelt und ländlichen Räumen haben diese Pläne zu bestimmen, wie die verfügbaren Instrumente und zugewiesenen Haushaltsmittel zur Erreichung der allgemeinen GAP-Ziele im betreffenden Mitgliedstaat beitragen sollen. Gemäß Artikel 139 (1) GAP-SP-VO nehmen die Mitgliedstaaten „Ex-ante-Evaluierungen vor, um das Konzept ihrer GAP-Strategiepläne qualitativ zu verbessern“.

Die vorliegende Ex-ante-Evaluierung des deutschen GAP-SP bewertet folgende Aspekte: Beitrag zur Erreichung der GAP-Ziele (neun *specific objectives* (SO), ein *cross-cutting objective* (CCO)), interne und externe Kohärenz, Übereinstimmung der zugewiesenen Haushaltsmittel mit den angestrebten Zielen, Beitrag erwarteter Outputs zu Ergebnissen, Angemessenheit und Plausibilität der angestrebten Ergebnisse und Ziele sowie Beitrag zur Vereinfachung auf Seiten der Endbegünstigten.

Die Ex-ante-Evaluierung erfolgte als begleitender Prozess der Planentwicklung im Sinne einer formativen Evaluation. Zwischenbewertungen erfolgten auf Grundlage früherer Entwürfe einschlägiger Strategieplankapitel. Die Ergebnisse dieser Bewertungen wurden in detaillierten schriftlichen Stellungnahmen festgehalten und auf Treffen mit dem Auftraggeber erörtert. So hat das Evaluationsteam bereits während der Planentwicklung umfangreiche Empfehlungen formuliert. Viele dieser Vorschläge wurden vom Auftraggeber aufgegriffen. Ein überarbeiteter, weiterhin vorläufiger Stand der Dokumente wurde einer abschließenden Bewertung unterzogen. Auf diese Dokumente bezieht sich dieser Bericht.

## Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung

Inhaltliche Grundlage des GAP-SP ist die **SWOT-Analyse**. Diese basiert im vorliegenden Fall auf einer Ausgangslagenbeschreibung (ALB) und einer Ableitung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken in tabellarischer Form. Damit ist eine im Wesentlichen nachvollziehbare Basis für die Bedarfsbewertung und die Interventionsstrategien gegeben. Optimierungspotenzial besteht primär in dreierlei Hinsicht. Erstens beruht die ALB in Teilen auf Daten, die nicht den aktuellsten verfügbaren Stand darstellen. Dies betrifft einige Kontextindikatoren und auch die Darstellung weiterer Rahmenbedingungen. Das Ausmaß mancher Herausforderung könnte mit neueren Daten noch besser herausgestellt werden. Zweitens ist die ALB zwar insgesamt sehr faktenreich, in Teilen fehlen jedoch wertende Aussagen, die zu den Bedarfen hinleiten. Drittens haben manche SWOT-Aspekte keine Grundlage in der ALB. Inwieweit diese Einträge begründet sind, bleibt somit offen.

Auf Basis der SWOT-Analyse werden zielspezifische **Bedarfe** ermittelt, deren Herleitungen größtenteils nachvollziehbar sind. Eine Ausnahme ist der Bedarf „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ in SO1, der im Kern nur eine Wiederholung des SO darstellt. Außerdem wären auf Grundlage der ALB weitere Bedarfe hinsichtlich der Fairness der Verteilung von Direktzahlungen (SO1), der Verminderung/Verhinderung von Flächenverlusten für die Landwirtschaft (SO2) sowie der Stärkung der Zusammenarbeit der Primärerzeuger (SO3) zu erwarten gewesen. Schließlich sind die Bedarfe „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“ und „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen“ in SO7 zwar in der SWOT-Analyse begründet, wären mit Blick auf die Interventionsstrategien allerdings logisch sinnvoller in SO8 verortet. Bei weiteren Bedarfen finden sich im Titel, den Hintergrundbeschreibungen oder den Zielzuständen gewisse Unklarheiten. Insgesamt aber sind die Bedarfe angemessen formuliert und nachvollziehbar. Für die Priorisierung der Bedarfe werden im Strategieplan Kriterien definiert, die sich auf „Handlungsdruck“, „Politische Relevanz“, „Effizienz“ und „Eignung als Förderinstrument“ beziehen. Die letzten beiden Aspekte betreffen die mögliche Adressierung der Bedarfe durch Interventionen und sind somit für die grundlegende Prioritätsbestimmung nicht relevant. Die Einteilung der Bedarfe in vier Prioritätsstufen ist plausibel, allerdings bleibt die angewandte Methodik unklar.

Zentrales Element des Strategieplans sind die **Interventionslogiken**, in denen darzulegen ist, wie ein Beitrag zu den Zielen geleistet werden soll. Die GAP-SP-Verordnung sieht keine feste Zuordnung von Interventionen zu spezifischen Zielen vor. Die Interventionen können allen Zielen zugeordnet werden, zu denen sie wesentliche und direkte Beiträge leisten. Im vorliegenden Strategieplan wurde eine Mehrfachzuordnung nur bei einem Teil der Ökoregelungen (ÖR), beim Ökolandbau sowie bei Sektorinterventionen vorgenommen. Alle anderen Interventionen sind nur einem Ziel zugeordnet. Dieses Vorgehen verursacht geringeren Aufwand bei der Erhebung der Ergebnisindikatoren für die Leistungsberichterstattung. Die potenzielle Leistung des GAP-SP wird dadurch aber unterschätzt. Eine angemessene Erfassung der Ergebnisse würde in diesen Fällen weitere Zielzuordnungen und Indikatoren erfordern. Um diesen erhöhten Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sollten die multiplen Wirkungen von Interventionen aber zumindest textlich erwähnt werden. In den Interventionslogiken lässt sich außerdem feststellen, dass Interventionen in unterschiedlichem Maße auf Länderebene angeboten werden. Dieses ist von einem (teil-)regionalisierten Planungsdokument zwar zu erwarten, sollte aber begründet werden. Hierfür müssten entweder regional differenzierte Bedarfe vorliegen oder bei bundesweit identischer Bedarfslage auf die Nutzung alternativer Instrumente außerhalb des GAP-SP hingewiesen werden. Insbesondere auf Letzteres wird im Strategieplan jedoch zu wenig eingegangen (siehe auch unten).

Die **Beiträge zu den Zielen** sind wie folgt zu bewerten:

Der „**Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen**“ (SO1) dienen die Interventionen, die unter SO1, SO2 und SO3 programmiert sind. Während die Interventionen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (SO2) und zur Partizipation der Primärerzeuger an der Wertschöpfungskette (SO3) die Grundlagen für die Wertschöpfung aus der Landwirtschaft fördern, ergänzen die Basis- und Umverteilungsprämien (SO1) und die Einkommensstützung für Junglandwirte (SO7) das Faktoreinkommen um etwa 3,2 Mrd. Euro im Jahr und verkürzen so den Abstand des landwirtschaftlichen Einkommens zum Durchschnittseinkommen der übrigen Wirtschaft. Dies ist jedoch nur eine Gesamtbetrachtung. Einheitliche Flächenprämien sind ungeeignet, Einkommensdisparitäten, die individuell sehr unterschiedlich sind, auszugleichen. Es ist daher sinnvoll, die bedingungsarmen Flächenprämien sukzessive abzuschmelzen, in zielgerechtere Interventionen der 2. Säule umzuschichten und einen Teil der Direktzahlungen zugunsten der ÖR umzuwidmen. Auch diese Honorierung von Gemeinwohlleistungen ist einkommenswirksam. Die Prämien für die ÖR orientieren sich zwar an Einkommensverlusten, bei bundesweit einheitlicher Prämiengestaltung und Freiwilligkeit sind Einkommensvorteile jedoch implizit enthalten – sowohl in der Höhe, vor allem aber auch in der Unabhängigkeit von Markt- und Wetterrisiken. Das gleiche gilt (eingeschränkt) auch für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Schließlich werden über die Ausgleichszulage Einkommenstransfers in Gebietskulissen gelenkt, die durch schlechtere Ertragsfähigkeit geringere Einkommenspotenziale aufweisen.

Zur „**Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe**“ (SO2) tragen stringent und wesentlich die unter SO2 programmierten Interventionen bei. Insgesamt sind für die zentralen Interventionen etwa 1,5 Mrd. Euro öffentliche Mittel geplant, die je nach Förderintensität zu einem Vielfachen den Aufbau und die Modernisierung des landwirtschaftlichen, einschließlich des weinwirtschaftlichen, produktiven Kapitalstocks und der landwirtschaftsnahen Infrastruktur unterstützen. Geförderte Kapazitätserweiterungen, Qualitätsverbesserungen (insbesondere in der Tierhaltung) und Verarbeitungskapazitäten erhöhen den Betriebsertrag, Investitionen in den effizienteren Einsatz von Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln, Energie und Wasser vermindern die Vorleistungskosten. Die wesentlichen Steigerungen der Arbeitsproduktivität wurden in den letzten Jahren durch Rationalisierungsinvestitionen über die Einsparung von Arbeitszeit erreicht. Für die Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors auf dem Faktormarkt für Arbeit sind neben der die Einkommen beeinflussenden Arbeitsproduktivität auch die Arbeitsbedingungen wichtig, in deren Verbesserung erfahrungsgemäß auch ein nicht unerheblicher Teil der geförderten Investitionen fließt. Eine Qualitätsverbesserung der Faktoren Arbeit über Bildung, Beratung und Wissenstransfer sowie Kapital über Innovationsförderung und Digitalisierung wird ebenfalls durch den GAP-SP unterstützt.

Die Bemühungen um eine „**Verbesserung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Wertschöpfungskette**“ (SO3) setzen an einem zentralen Problem des Einkommensabstandes des primären Sektors zur übrigen Wirtschaft an. Durch die polypolistische Struktur des Primärsektors gegenüber der oligopsonistischen Struktur der aufnehmenden Hand ist die Landwirtschaft in Deutschland in einer schwachen

Verhandlungsposition, insbesondere hinsichtlich der Abnahmepreise. Der GAP-SP unterstützt hier deutlich stärker als nur über die für SO3 ausgewählten Interventionen, nämlich durch die Förderung einer stärkeren Qualitätsorientierung in der Verarbeitung, die Stärkung von Erzeugerzusammenschlüssen, insbesondere über die Sektorprogramme (außer Bienenzüchterzeugnisse) und durch Förderung der vertikalen Integration von Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen – etwa über einzelbetriebliche Investitionsförderungen in Erstverarbeitung und Direktvermarktung. Der GAP-SP unterstützt nicht unerheblich auch die Qualitätsorientierung in der Urproduktion. Hervorzuheben sind hier die Verbesserungen in der Tierhaltung durch entsprechende Vorgaben bei der Stallbauförderung sowie durch Förderung der Weidehaltung und des Ökolandbaus. Während das Labeling von Ökoprodukten etabliert ist, wird es bei verbesserten Tierhaltungsbedingungen entscheidend darauf ankommen, inwieweit es gelingt, höhere Tierwohlstandards preislich am Markt durchzusetzen (durch staatliche oder nicht-staatliche Tierhaltungskennzeichnung).

Im spezifischen Ziel **„Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“** (SO4) verfolgt der GAP-SP die Teilziele mit sehr unterschiedlicher Mittelausstattung und deutlicher Gewichtung auf Letzterem. Zur Minderung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft ist ein geringer, zur Sicherung und Erhaltung von Kohlenstoffsenken hingegen ein relevanter Wirkungsbeitrag zu erwarten. Die klimaschutzbezogene Konditionalität als Basis dient der Sicherung des Status quo. Klimaschutz durch die Flächenförderung in der 2. Säule ist überwiegend auf den Schutz organischer Böden ausgerichtet und daher trotz geringer Outputziele sehr effektiv. Größere Wirkungsbeiträge erreichen, eine entsprechende Akzeptanz vorausgesetzt, die ÖR zur agroforstlichen Bewirtschaftung sowie weitere flächenbezogene Interventionen ohne erklärtes Klimaschutzziel, wobei der Ökolandbau besondere Relevanz hat. Eine Langfristwirkung ist bei den meisten Interventionen nicht gesichert, Verlagerungseffekte sind möglich. Die Förderung zur Erhaltung und Wiederherstellung standortangepasster Wälder über den GAP-SP stellt einen Teil der umfassenden Bemühungen in Deutschland dar, die Kohlenstoffsenke Wald zu erhalten. Die meisten Fördergelder im spezifischen Ziel adressieren die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an den Klimawandel, deren Wirkung noch zu belegen ist. Maßnahmen zum Hochwasser- und Küstenschutz werden bedarfsorientiert umgesetzt, zur Risikovorsorge sind zukünftig aber umfassendere Lösungskonzepte erforderlich.

Für die **„Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft“** (SO5) sind ÖR als bundesweite Basismaßnahmen wichtig; insbesondere für den Bodenschutz spielt auch die Konditionalität eine wichtige Rolle. Hinzu kommt über die 2. Säule der Ökolandbau als flächendeckendes Angebot. Über diese Interventionen ergibt sich die größte Zunahme an Förderflächen für dieses Ziel. Unter anderem soll über ÖR auf bis zu 1,5 Mio. ha der Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel (PSM) in Acker- und Dauerkulturen erreicht werden. Die erwartete Zunahme der Ökofläche mit geplant 2,6 Mio. ha bedingt ebenfalls positive Wirkungen auf Boden- und Wasserschutz. Ergänzt werden diese Interventionen über AUKM, die gezielt den Wasser- und Bodenschutz fördern. Sie werden allerdings nicht von allen Bundesländern angeboten. Auch die naturnahe Gewässerentwicklung wird über den GAP-SP nur in einzelnen Bundesländern gefördert. Aufgrund der Einführung der ÖR und neu angebotener AUKM in manchen Bundesländern sind insbesondere verstärkte Wirkungen im Hinblick auf eine Reduktion des PSM-Einsatzes zu erwarten. Auch der Anbau von Leguminosen wird weiter gestärkt. Auf die Ammoniakemissionen und eine Reduzierung des Wasserverbrauchs nimmt der GAP-SP nur wenig Einfluss. Nicht direkt adressiert wird die Reduktion von Mikroplastik und das Ziel, die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verringern. Diese Bedarfe müssen durch Instrumente außerhalb des GAP-SP bedient werden.

Einen wichtigen **„Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes“** (SO6) leisten die im SO6 programmierten Interventionen. Flächenmäßig dominieren die ÖR, die Ökosystemleistungen unterstützen. Die erwartete Anreicherung der Agrarlandschaft mit nicht-produktiven Flächen über GLÖZ 8 und ÖR 1 wird sich, wenn auch regional unterschiedlich, deutlich bemerkbar machen. Die großflächige Minderung des Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes und die Unterstützung der extensiven Grünlandnutzung werden die Lebensraumqualität in der Agrarlandschaft verbessern, mit positiven Effekten u. a. auf Insekten und Vögel der Agrarlandschaft. Die AUKM zur Verbesserung der Biodiversität in Verbindung mit investivem Naturschutz stärken das Schutzgebietsnetz Natura 2000 nach den Vorgaben des Prioritären Aktionsrahmens und wirken zielgerichtet auf die Verbesserung der Erhaltungszustände von Arten und Lebensräumen. Flankierend können auch ÖR die Ziele im Schutzgebietssystem Natura 2000 unterstützen. Waldumweltmaßnahmen tragen

zusammen mit Förderungen außerhalb des GAP-SP zur Biotoppflege im Rahmen einer naturnahen Waldbewirtschaftung bei. Die Erhaltung traditioneller, gefährdeter Nutztierassen und Sorten sichert die genetischen Ressourcen. Von der Lenkung der Förderangebote auf geeignete Zielflächen wird die Qualität der Umsetzung wie auch die Effizienz wesentlich bestimmt. Inwieweit kooperative Ansätze und Beratung dazu beitragen, konnte ex ante nicht festgestellt werden. Unterstützt wird SO6 ferner aus SO4 (Wälder, Moore), SO5 (Gewässer, Ökolandbau) und einem Teil der Sektorinterventionen.

Die „**Förderung des Generationenwechsels**“ (SO7) greift in Deutschland vor dem Hintergrund einer in der Landwirtschaft positiven Altersstruktur und eines weitgehend gesunden Strukturwandels kein so großes Problemfeld auf, dass es eines eigenen Zieles bedurft hätte. Das spezifische Ziel ist jedoch durch die GAP-SP-VO verpflichtend vorgegeben und mit einem Mindestbudget in Höhe von drei Prozent der Direktzahlungen mit erheblichen Mitteln ausgestattet. Die Entscheidung, einen landwirtschaftlichen Betrieb zu übernehmen, (sehr selten) zu kaufen, insgesamt zu pachten oder neu zu gründen, hängt jedoch in erster Linie von der Zukunftsfähigkeit des Betriebes ab und nicht von einem befristeten Einkommenszuschuss. Obwohl ein Bedarf zur Förderung des Generationenwechsels in Deutschland nicht nachgewiesen wurde, die Mittel zur Einkommensstützung für Junglandwirteförderung (590 Mio. Euro) hinsichtlich des angestrebten Generationenwechsels einen hohen Mitnahmeeffekt beinhalten und auch die Niederlassungsprämie (122 Mio. Euro) in eher seltenen Fällen den Ausschlag für die Entscheidung zur Neugründung geben wird, wurden mit etwa 712 Mio. Euro dem Ziel unangemessen viel, nämlich noch deutlich mehr Mittel zugewiesen, als die Verordnung vorschreibt. Dabei sind die Mittel für erhöhte Förderungen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung noch nicht berücksichtigt.

Die „**Förderung lebendiger ländlicher Gebiete**“ (SO8) ist durch eine hohe Themenvielfalt gekennzeichnet. Die geplanten Interventionen orientieren sich sehr stark an den Maßnahmen vorheriger Förderperioden. Große Erwartungen werden in den LEADER-Ansatz gesetzt. Eine Stärke des LEADER-Ansatzes ist es, regionspezifisch unterschiedliche Themen zu bearbeiten. Das Themenfeld der Bioökonomie, das auch SO8 zugewiesen ist, kann aber nicht ausschließlich über LEADER adressiert werden, sondern es sollten weitere Fördermöglichkeiten zur Verknüpfung mit den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft in Erwägung gezogen werden. Insgesamt ist es unwahrscheinlich, dass sich die Wirkungen der SO8-Interventionen in makroökonomische Größen wie Bruttoinlandprodukt und Beschäftigtenzahlen niederschlagen. Der Erfolg basiert eher auf den angestoßenen sozialen, organisationalen und produktbezogenen Innovationsprozessen sowie der Adressierung regionspezifischer Bedarfe sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene. Die Interventionen des GAP-SP können einen Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten, sind aber nur ein Baustein unter mannigfaltigen weiteren Politikinstrumenten zur Stärkung der ländlichen Räume.

Zur „**Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen unter anderem an nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln, Verringerung von Lebensmittelabfällen, Verbesserung von Tierschutz und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen**“ (SO9) wurden nur wenige Interventionen programmiert. Diese betreffen insbesondere das Tierwohl und den Ausbau des ökologischen Landbaus. Die Förderung von erhöhten Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung des Tierwohls wird in einigen Bundesländern ausgebaut und erreicht insbesondere Rinder. Positive Wirkungen ergeben sich auch mit der investiven Förderung zum Um- und Neubau von Ställen sowie dem Ökolandbau. Der GAP-SP trägt damit zu Fortschritten im Tierschutz bei der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere bei. Dies kann sich auch positiv auf einen verringerten Verbrauch von Antibiotika auswirken. Die Reichweite expliziter Tierwohlmaßnahmen dürfte jedoch weiterhin zu gering sein, um einen deutlichen Einfluss auf die Nutztierhaltung insgesamt zu haben. In den Ökolandbau fließen mit fast 2,7 Mrd. Euro wesentliche Mittel. Das im GAP-SP anvisierte Ziel von 14,1 Prozent der LF liegt allerdings deutlich unter den politischen Zielen. Keinen direkten Einfluss hat der GAP-SP auf die Reduzierung von Lebensmittelabfällen. Das Angebot nachhaltiger und regionaler Lebensmittel mit transparenten Produktionskriterien wird indirekt durch diverse andere Ziele des GAP-SP berührt, deren Interventionen zum Beispiel Qualitätsregelungen stärken. Gesellschaftliche Erwartungen im Sinne des SO9 werden außerdem aufgegriffen von den Zielen im Bereich Umwelt und Biodiversität.

Auf einer allgemeinen Ebene trägt der GAP-SP zum **Querschnittsziel (CCO) „Wissen, Innovation und Digitalisierung“** bei, indem die Wissensflüsse und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen des

landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssystems (AKIS) sowie der Zugang zu Forschungsergebnissen und Innovationen, Qualifizierungen und Maßnahmen des Wissenstransfers für Akteure der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft verbessert werden. Der GAP-SP stärkt die Zusammenarbeit zwischen Forschung, Beratung und Innovationsakteuren durch eine Ausweitung der Europäischen Innovationspartnerschaften „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-Agri). Zur Stärkung des Transfers praxistauglicher Lösungen aus Kooperationen, Netzwerken und EIP-Agri-Vorhaben in die Breite der land-, forst- und ernährungswirtschaftlichen Praxis wäre eine bessere Verzahnung mit Demonstrationstätigkeiten und Maßnahmen des Wissenstransfers erforderlich, als dies der GAP-SP vorsieht. Daneben werden die Interventionen einen Beitrag zur horizontalen Integration zwischen Forschung und Praxis auf regionaler Ebene leisten. Schließlich sind geringere Beiträge zur Stärkung der Beratungsdienste als Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis sowie zur fachlichen Weiterbildung und methodischen Kompetenzförderung von Beratungskräften zu erwarten. Aus Sicht der Ex-ante-Evaluation bedarf es zur Stärkung des AKIS und der Vernetzung seiner Akteure über die einzelnen programmierten (Teil-)Interventionen weiterer übergeordneter Maßnahmen auf Landes- und Bundesebene.

Im GAP-Strategieplan werden spezifische **Interventionen für die Sektoren Obst und Gemüse, Wein, Hopfen und Bienezüchterzeugnisse** (vormals eigene Sektorprogramme) sowie zwei neue „Sektorinterventionen“ in Form von gekoppelten Direktzahlungen an Mutterkuhhalter und an Halter von Mutterziegen und -schafen programmiert. Die gekoppelten Direktzahlungen setzen an der unterdurchschnittlichen Einkommenssituation der Muttertierhalter und ihrer relativen Benachteiligung bei den flächengebundenen Direktzahlungen an. Jeweils ein Prozent der Direktzahlungen werden hier eingeplant. Mit den Interventionen in den Sektoren Obst und Gemüse (345 Mio. Euro) und Hopfen (10,9 Mio. Euro) werden Erzeugerorganisationen bei der Umsetzung ihrer operationellen Programme unterstützt. Diese Erzeugerorganisationen und die Winzergenossenschaften, die über Interventionen im Sektor Wein (150 Mio. Euro) gefördert werden, können deutlich zur Verbesserung der Position der Erzeuger in der Wertschöpfungskette (SO3) beitragen und sollten auch dort ausgewiesen werden. Im Sektor Bienezüchterzeugnisse (30 Mio. Euro) ist die tiergerechte Haltung und Gesunderhaltung der Bienen, die überwiegend von Hobbyimkern und -imkerinnen gehalten werden, operationales Ziel von fünf Interventionen. Zwei weitere Interventionen widmen sich der Transparenz und Qualität der Lebensmittelverarbeitung. Damit passt dieses Programm eher in den Zielzusammenhang von SO9 als zu SO6, wo es derzeit programmiert ist.

Über die Einzelziele hinaus wird die **interne Kohärenz** des GAP-SP hinsichtlich der Umwelt- und Klimaarchitektur, des Risikomanagements und der Gleichstellung von Frauen und Männern wie folgt bewertet:

Die **Umwelt- und Klimaarchitektur**, bestehend aus den Bausteinen Konditionalität, ÖR und AUKM, ist geeignet, einen wesentlichen Umweltbeitrag zu erbringen. Positiv hervorzuheben ist das höhere Ambitionsniveau, insbesondere das der Konditionalität und ÖR. Der gewählte Weg, ursprünglich als fünfjährige AUKM angebotene Fördergegenstände in einjährige ÖR zu überführen und damit in das Budget der Direktzahlungen einzubinden, bietet die Option, die ELER-Förderung zu entlasten und die Mittel für zusätzliche Umweltinterventionen zu verwenden. Diese Mittel kommen vor allem dem Ökolandbau zugute. Die zukünftige Rolle der AUKM, insbesondere jener mit Biodiversitätsziel, wird in der Ergänzung der auf breite und bundesweite Anwendung ausgerichteten ÖR mit weiteren, zum Teil auch anspruchsvolleren Fördergegenständen gesehen. Dabei können die AUKM sowohl auf ÖR aufsatteln als auch auf Flächen ohne ÖR-Bindung durchgeführt werden. Um das Zusammenspiel der Bausteine der Umwelt- und Klimaarchitektur bestmöglich umzusetzen und die angestrebten Umwelteffekte zu generieren, ist der Wissenstransfer in die landwirtschaftliche Praxis über die Umweltziele ebenso von besonderer Bedeutung wie ein „Frühwarnsystem“ zur Beobachtung der Inanspruchnahme von Ökoregelungen und der Kombinationen mit AUKM, um zeitnah korrigierend eingreifen zu können.

Zudem wird ein Bündel von investiven und nicht-investiven Interventionen zur Förderung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beschrieben, die einen Beitrag zur Sicherstellung eines effizienten, integrierten und kohärenten **Risikomanagements** leisten sollen. Die Förderstrategie wird abgeleitet aus der SWOT-Analyse und der Formulierung einer Reihe von spezifischen Bedarfen zur Unterstützung bei der Risikovor-sorge, -vermeidung und -absicherung. Risikomanagement wird in Eigenverantwortung der Unternehmen umgesetzt. Alle genannten Interventionen basieren auf etablierten Förderinstrumenten und werden wegen

der Zunahme von Risikofaktoren entsprechend konzeptionell und finanziell angepasst. Dies erfolgt vor allem durch zusätzliche Beratungsangebote, die Förderung von Risikomanagementsystemen und eine stärkere Anpassung der Produktionsstrukturen an den Klimawandel.

Hinsichtlich der **Gleichstellung von Frauen und Männern** bietet der Strategieplan nur ein bedingt kohärentes Bild. In mehreren Bedarfen wird Gleichstellung erwähnt, und in SO8 findet sich der Bedarf „Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen“ mit hoher Prioritätsstufe. Allerdings wird dieser Bedarf lediglich mit der Intervention LEADER adressiert, ohne dabei die Wirkungszusammenhänge klar zu beschreiben. Weitere (potenziell) gleichstellungsrelevante Interventionen, in die etwa 15 Prozent der öffentlichen Mittel fließen werden, könnten ebenfalls diesem Bedarf zugeordnet werden. Dies betrifft insbesondere Bildung und Beratung, Förderung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen, Diversifizierung und Integrierte Ländliche Entwicklung. Ferner ist in der Umsetzung darauf zu achten, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern zum Beispiel in Auswahlkriterien oder bei der Besetzung von Gremien aktiv unterstützt wird.

Die **externe Kohärenz** betrifft das Verhältnis des Strategieplans zu europäischen und nationalen Instrumenten. Die Ausführungen zu weiteren EU-Fonds, die in ländlichen Räumen wirken, sind nachvollziehbar. Für die Realisierung der proklamierten Abgrenzungen und Synergien werden gleichwohl weitere Umsetzungsentscheidungen, insbesondere auf Länderebene, relevant sein. Die Ausführungen zur externen Kohärenz auf nationaler Ebene sind indes nur in Teilen nachvollziehbar. So bleiben die Instrumente auf Länderebene bei der Betrachtung gänzlich außen vor. Darüber hinaus ist ein übergreifender Kritikpunkt, dass die Rolle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) nicht klar herausgestellt wird. In der aktuellen Darstellung wird die GAK zumeist als Ergänzung dargestellt, sie kann aber auch zur Mitfinanzierung genutzt werden oder auch in Konkurrenz treten. Schließlich werden an vielen Stellen zwar weitere nationale Instrumente genannt; wie diese allerdings mit den Interventionen im Strategieplan zusammenwirken, bleibt in den meisten Zielbereichen offen.

Die **Zuweisung der Haushaltsmittel** stimmt nur zum Teil mit den Bedarfen der jeweiligen Ziele überein. Mehr als die Hälfte der jährlichen öffentlichen EU-Mittel des GAP-SP fließen in direkte flächengebundene Einkommenstransfers, die nicht an den individuell sehr unterschiedlichen Einkommensabständen zur übrigen Wirtschaft ansetzen und über die Erfüllung von Mindestanforderungen hinaus nicht an die Erbringung öffentlicher Leistungen gebunden sind. Eine Entscheidung auf politischer Ebene für ein höheres Umweltaambitionsniveau (Ökoregelungen) über das vorgegebene Mindestmaß von 25 Prozent hinaus oder eine höhere Umschichtung in zielgerichtete Interventionen der 2. Säule hätte eine bedarfsgerechtere Zuweisung von Haushaltsmitteln ergeben. In SO3 erscheinen die zugewiesenen Mittel angesichts von drei hoch priorisierten Bedarfen eher bescheiden, weil wirksame Interventionen anderen Zielen zugeordnet wurden. In SO4 fallen die Mittel zur Deckung der sehr hoch priorisierten Bedarfe, die die ambitionierten Ziele des deutschen Klimaschutzgesetzes widerspiegeln, eher gering aus. Ein Grund dürfte in komplementären Maßnahmen auf nationaler Ebene liegen, deren Zusammenspiel mit dem GAP-SP allerdings nur angerissen wird. Unangemessen hoch ist die Mittelausstattung der Einkommensstützung für Junglandwirtinnen und Junglandwirte in SO7, für die der Bedarf nicht nachgewiesen werden konnte und die voraussichtlich nicht die gewünschte Wirkung entfalten wird.

Zudem beschreibt der GAP-SP **Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands**. Die Ausführungen sind weitestgehend überzeugend. Es sollten allerdings weitere Vereinfachungsaspekte ergänzt werden, die in anderen Kapiteln (zum Beispiel Definitionen und Interventionsbeschreibungen) schon angelegt sind. Die Frage, ob der GAP-SP insgesamt zu einer Vereinfachung für die Endbegünstigten führt, kann indes nicht abschließend beurteilt werden. Viele Festlegungen werden erst im Rahmen der Umsetzung in den Bundesländern getroffen. Die Verringerung des Aufwands und der Teilnehmerisiken für die Endbegünstigten erhöhen die Bereitschaft zur Mitwirkung. Die Akzeptanz ist die grundlegende Voraussetzung für die Umsetzung des GAP-SP und damit letztlich für die Wirksamkeit der angebotenen Interventionen in Hinblick auf die spezifischen Ziele.



## Wichtigste Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung

Die Empfehlungen werden im Rahmen des Gesamtberichts konkretisiert und ergänzt.

**Tabelle 1: Wichtigste Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung**

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
<i>SWOT-Analyse, Bewertung der Bedarfe</i>		
4, 5, 6, 8, 9	Die Kontextindikatoren in der Ausgangslagenbeschreibung sollten auf Aktualität und Vollständigkeit geprüft werden.	<i>Die Empfehlung wurde bereits aufgrund früherer Empfehlungen teilweise umgesetzt.</i>
1, 2, 4, 6, 8, 9	Die Ausgangslagenbeschreibung sollte – über die Kontextindikatoren hinaus – den aktuellen sozio-ökonomischen und politischen Rahmen reflektieren.	<i>Die Empfehlung wurde bereits aufgrund früherer Empfehlungen teilweise umgesetzt.</i>
4, 6	Den sachlichen Ausführungen der Ausgangslagenbeschreibung sollten wertende Aussagen zur Einordnung der Befunde folgen, um Handlungsbedarfe ableiten zu können.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
alle	Fehlende Grundlagen für Befunde der SWOT-Tabellen sollten in der Ausgangslagenbeschreibung ergänzt werden (oder aus den SWOT-Tabellen gestrichen werden).	<i>Teilweise konnten Anpassungen vorgenommen werden. Die Empfehlung ist zwar plausibel. Sie ging aber überraschend noch sehr spät ein und konnte daher vor Einreichung des Plans nicht mehr abschließend berücksichtigt werden. Ggf. kann hier auch noch im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
7	Die Darstellung der Einkommenssituation von Junglandwirtinnen und Junglandwirten sollte ergänzt werden, um über entsprechende Schwächen (die auch fehlen) den Bedarf G.4 abzuleiten.	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel. Sie ging aber überraschend noch sehr spät ein und konnte daher vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
1, 2, 4, 5, 6, 7, 9	Die Einträge in den SWOT-Tabellen sollten auf Redundanzen und richtige Zuordnung geprüft werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Jedoch sind die SWOT-Tabellen in mehreren Runden mit Ressorts, Ländern und Verbänden sowie Interessenvertretern erarbeitet worden. Dadurch ergibt sich, dass manche Punkte zwar im Teil redundant sein mögen, im Sinne der verschiedenen Interessenvertreter jedoch explizit betont werden sollten.</i>
1,2, 3,9 (SP)	Die Begründung gesonderter Sektorprogramme sollte in den SWOT-Tabellen besser reflektiert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Das Risiko T6 sollte gestrichen werden. Die Formulierung des Risikos T6: „Die Honorierung öffentlicher Leistungen verringert die besonders einkommensrelevante Basisprämie“ beschreibt einen möglichen Zielkonflikt beim Einsatz von Förderinstrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik, der nicht im Rahmen der SWOT-Analyse darzustellen wäre, sondern in den Darstellungen zur Strategie.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
4	Die Gefahr der Zielverfehlung für Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft sollte unter Schwächen (mindestens aber unter Risiken) aufgeführt werden.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
6	Es sollte ein Risiko ergänzt werden: „Das Risiko verschlechterter Lebensbedingungen für Flora und Fauna ist aufgrund des Einsatzes hochwirksamer PSM-Wirkstoffe nach wie vor hoch, auch bei phasenweise rückläufigen Absatzmengen“.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
alle	Die Bedarfe sollten ausschließlich auf Grundlage der Kriterienkategorien „Handlungsdruck“ und „politische Relevanz“ priorisiert werden.	<i>Umfangreicher und abgestimmter Priorisierungsprozess bereits abgeschlossen. Keine Änderungen mehr vorgesehen. Zumal in den Leitlinien der KOM für die Priorisierung der Bedarfe ebenfalls der Bezug zu den Förderinstrumenten hergestellt wird.</i>
alle	Die Priorisierungsentscheidungen sollten transparenter begründet werden.	<i>Die jeweilige Priorisierungsentscheidung ist nicht Teil des GAP-SP. Hier soll das generelle Vorgehen bei der Priorisierung erläutert und die Kategorien beschrieben werden, jedoch nicht jede einzelne Priorisierung ausführlich dargelegt werden.</i>
5, 6, 8	Mehrere Zielzustände von Bedarfen sollten geschärft und hinsichtlich der angestrebten Zielrichtung präzisiert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
1	Der Bedarf A.1 „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ sollte gestrichen werden, da er im Kern lediglich eine Wiederholung des spezifischen Ziels ist.	<i>Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Dass hier ein wichtiger Bedarf besteht, wird von der Ex-Ante-Evaluation nicht bestritten. Die Kritik, dass es inhaltliche Überschneidungen mit dem spezifischen Ziel gibt, kann nicht zur Folge haben, dass ein wichtiger Bedarf komplett gestrichen wird und dann im Gesamtsystem nicht mehr abgebildet ist.</i>
1	Der Bedarf A.4 (vormals A.7) soll im Wesentlichen die Umverteilungseinkommensunterstützung rechtfertigen. Dazu passend wäre die Bedarfsformulierung: „Fairere Verteilung der Einkommensstützungen“.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Anpassung der Hintergrundbeschreibung und Kürzung der Bedarfsbezeichnung A.3: „Ausgleich niedriger Einkommenspotenziale <del>auf zur Verhinderung der Nutzungsaufgabe von</del> ertragsarmen Flächen <del>und ungünstigen Standorten und zur Aufrechterhaltung traditioneller Bewirtschaftungsformen“</del> “	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
2	Der Bedarf „Verminderung/Verhinderung von Flächenverlusten für die Landwirtschaft“ sollte ergänzt werden. Dieser wichtige Bedarf ist aus T5 ableitbar, auch Zielwerte sind vorhanden.	<i>Die Empfehlung wurde nicht mehr umgesetzt, da nicht primär durch GAP-SP adressiert.</i>
3	Es sollte ein Bedarf „Stärkung der Zusammenarbeit von Erzeugern und Bündelung des Angebots gegenüber der abnehmenden Hand“ ergänzt werden.	<i>Zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar. Kann ggf. im Rahmen des Genehmigungsprozesses ergänzt werden.</i>
5	Die Abgrenzung von E.5 insbesondere zu E.1–E.4 ist nicht klar. Die Bedarfe E.1–E.4 implizieren bereits eine Ausweitung der ressourcen- und umweltschonenden Landbewirtschaftung in den Bereichen Boden, Wasser und Luft. Eine deutliche Abgrenzung zu E.1–E.4 wäre, E.5 auf quantitative Aspekte im Bezug zu Wasser (so wird er in der Interventionsstrategie auch überwiegend verwendet) und Gewässerentwicklung zu beschränken und dabei eher die „Schonung des Boden- und Landschaftswasserhaushalts“ hervorzuheben als nur die Reduktion des Wasserverbrauchs.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
6	Angemessene Darstellung der auf Gewässer, Moore und Feuchtgebiete bezogenen biodiversitätsspezifischen Bedarfe in SO6.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Eine klare Trennung der spezifischen Ziele ist schwierig. Um eine stringente Beschreibung zu ermöglichen und Redundanzen zu minimieren, wurde die Thematik primär auf das SO4 bezogen.</i>
6	Bedarfshintergründe in F.4 sollten ergänzt werden (Ökolandbau, Minderung des PSM-Einsatzes, Schutz natürlicher Genressourcen).	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
<b>Interventionslogik/Beitrag zu den Zielen (schließt Aspekte interner/externer Kohärenz ein)</b>		
1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9	Für die angemessene Erfassung von Ergebnissen sollten ergänzende oder andere Indikatoren gewählt werden; für Interventionen nicht geeignete Ergebnisindikatoren sollten gestrichen werden.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
4, 5, 6, 7, 8, 9	Wichtige Sekundärwirkungen von Interventionen sollten in der Interventionsstrategie Erwähnung finden; passende Bedarfe sollten in den Interventionsbeschreibungen ergänzt werden.	<p><i>Sekundärwirkungen: Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Die Interventionen wurden jedoch in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden. Bei der Erarbeitung der Interventionen wurde jedoch darauf geachtet, dass nur direkte und signifikante Wirkungen und keine „Sekundärwirkungen“ aufgegriffen wurden.</i></p> <p><i>Bedarfe: Die Empfehlung wurde zu großen Teilen umgesetzt.</i></p>
4, 5, 6	Unklare Wirkungsbeschreibungen und Ziele von (Teil-)Interventionen sollten überarbeitet werden.	<p><i>Wirkungsbeschreibungen: Wurden soweit wie möglich ergänzt.</i></p> <p><i>Ziele: Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr vollumfänglich berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i></p>
4, 5, 6, 8, 9	Das unterschiedliche Interventionsangebot auf Länderebene, das nicht auf unterschiedliche Bedarfe zurückzuführen ist, sollte mit der Nutzung alternativer Instrumente begründet werden.	<p><i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Aufgrund der komplexen Rahmenbedingungen konnten die Länder erst spät über die konkrete länderspezifische Umsetzung, auch in Verbindung zu anderen Förderinstrumenten, entscheiden. Eine textliche Berücksichtigung der Empfehlungen vor Einreichung des Plans war daher nicht möglich. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i></p>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1, 2, 9, CCO	Die Ziel- und Bedarfszuordnung von Interventionen sollte in den Interventionsbeschreibungen und der Darstellung der Interventionsstrategie identisch sein.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Die Interventionen wurden jedoch in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
7, 9 (SP)	Es wird empfohlen, das Sektorprogramm Bienen dem SO9 zuzuordnen und entsprechende Bedarfe dort zu formulieren oder/und in die Hintergrundbeschreibungen vorhandener Bedarfe (I.1, I.2 und I.3) zu integrieren.	<i>Die Zuordnung erfolgte im Rahmen eines langen Abstimmungsprozesses. Befunde werden in der SWOT und in den Bedarfen hierfür geliefert. Die Strategie gibt eine Erklärung für die Wahl des spezifischen Ziels.</i>
Mehrere (SP)	Wenn keine zielspezifischen Ergebnisindikatoren verwendet werden, sondern wie derzeit nur R.10, dann sollten die Sektorprogramme Obst und Gemüse und Hopfen allein dem SO3 zugeordnet werden. Für Obst und Gemüse sollte dann zusätzlich R.11 ausgewiesen werden.	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel, konnte aber vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
Mehrere (SP)	Es sollte besser begründet werden, warum die ausgewählten Sektoren einer besonderen Unterstützung bedürfen.	<i>Die bisherigen Formulierungen werden als ausreichend angesehen, um die Herleitung der Interventionen vorzunehmen.</i>
Mehrere (SP)	Inhalte, Schwerpunkte und deren Begründungen sollten ausführlicher dargestellt werden.	<i>Die bisherigen Formulierungen werden als ausreichend angesehen, um die Herleitung der Interventionen vorzunehmen.</i>
2	EL-0403: Es ist nicht nachvollziehbar, dass produktive Investitionen im Privatvermögen mit bis zu 65 Prozent (bei Junglandwirtinnen/Junglandwirten und kleinen Betrieben sogar bis zu 80 Prozent) förderfähig sind. Es bedarf einer klaren Beschreibung, unter welchen gesamtgesellschaftlich zielrelevanten Fördervoraussetzungen diese sehr hohen Fördersätze gerechtfertigt werden. Kriterien für die Staffelung der Fördersätze sind zwar angegeben, aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung reicht es jedoch nicht aus, den Ländern die Art und Weise der Berücksichtigung dieser Kriterien zu überlassen.	<i>Die Höhe der Förderung entspricht dem Rahmen, der in Art. 73 Abs. 4 GAP-SP-VO vorgegeben ist. Eine Differenzierung innerhalb dieses Rahmens ist möglich und erfolgt, entsprechend der Zuständigkeit, durch die Länder. Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
		<i>Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
2	EL-0403: Produktive Investitionen, um die Haltungsverhältnisse von Nutztieren zu verbessern. Für diese Teilintervention sollten die baulichen Mindestanforderungen aus GAK-Agrarinvestitionsförderungsprogramm (mindestens Anhang 1, wenn nicht Anhang 2 (Premiumförderung)) als Fördervoraussetzungen definiert werden. „Über dem gesetzlichen Standard“ ist eine zu schwache Anforderung, zumal alle modernen Stallbauten über dem gesetzlichen Standard liegen. Die Festlegung der entsprechenden baulichen und technischen Anforderungen sollte nicht den regionalen Verwaltungsbehörden überlassen werden. Die Darstellung wäre einfach aus der GAK übertragbar.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
2	Zuordnung von EL-0411 zu SO7 oder SO8. Dort finden sich auch die zugehörige Ausgangslagenbeschreibung, SWOT und Bedarf G.6. Zu verwenden ist O.24 statt O.20 und R.38 statt R.9. Sollten unter Diversifizierung auch Biogasanlagen gefördert werden, müssten auch R.15 und/oder R16 genannt werden.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
2 (SP)	Zuordnung von SP-0301 (Absatzförderung Wein) zu SO3 (analog zur Absatzförderungsmaßnahme bei Obst- und Gemüse (SP-0101)), Streichung von R.1	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel, konnte aber vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
2, 3, 6 (SP)	Schärfung der Interventionsbeschreibungen im Sektorprogramm Hopfen	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
2, 3 (SP)	SP-0304 (Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung Wein) ist derzeit in den Interventionsstrategieabbildungen sowohl für SO2 als auch für SO3 enthalten. In der Interventionslogik wird auf SO2 Bezug genommen. Empfehlung: 1. Zuordnung SO3 und 2. Nachtrag in Interventionsbeschreibung Unter SO3 muss R.39 statt R.9 ausgewiesen werden.	<i>Wurde teilweise angepasst (keine Anpassung beim Ergebnisindikator).</i>
3	EL-0405: Aufnahme von Fördervoraussetzungen zur Besserstellung der Primärerzeuger (Absatzsicherheit), z. B.: „2.5.2 Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung können nur gefördert werden, wenn sie mindestens fünf Jahre lang mindestens	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die</i>



SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	40 Prozent ihrer Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert werden, durch Lieferverträge oder Dienstleistungsverträge mit Erzeugerzusammenschlüssen oder einzelnen Erzeugern auslasten.“ (GAK).	<i>betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
4	Der Bund sollte dafür Sorge tragen, dass Methoden entwickelt und Daten bereitgestellt werden, um den Fortschrittsindikator zur Resilienz des Agrarsektors bezogen auf den Klimawandel (C.45) darstellen zu können und damit die Abschätzung von Fördereffekten in diesem Handlungsfeld zu ermöglichen.	<i>Die Empfehlung bezieht sich nicht auf die Ausgestaltung, sondern auf die nachfolgende Umsetzung des GAP-SP. Wird geprüft.</i>
6	Ergänzung von Ansätzen zur räumlichen Steuerung von Interventionen und Verweis auf Biodiversitätsmonitoring außerhalb des GAP-SP zur Bedarfsdeckung in F.3.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
6	Zielzuordnung SO6 aus Interventionen DZ-0501 und DZ-0502 sowie den Sektorprogrammen streichen.	<i>Die Beiträge der gekoppelten Zahlungen in Form der extensiven Haltung zu dem Ziel 6 werden als wichtig erachtet und daher der Bezug belassen.</i>
6	Es wird empfohlen, den Anteil der „Dark-green-Förderung“ als Teilindikator von R.31 zu beobachten und im Zuge der Umsetzung intensiv an der sinnvollen fachlichen Lenkung möglichst auch der weniger anspruchsvollen Fördergegenstände zu arbeiten. So kann im Rahmen der neuen Möglichkeiten die beste Wirkung erzielt werden.	<i>Hinweise teilweise umgesetzt. Die eigentliche Empfehlung bezieht sich nicht auf die Ausgestaltung, sondern auf die nachfolgende Umsetzung und Evaluierung des GAP-SP. Wird geprüft.</i>
7, 8	Um die Stringenz der Interventionsstrategie zu verbessern, sollten die Bedarfe G.2 „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“ und G.5 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen“ von SO7 in SO8 verschoben werden, wo sie mit der ELER-Intervention EL-0412 Förderung der Gründung und Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen adressiert werden.	<i>Späte Anpassungen bei den Interventionsbeschreibungen haben zu einer Inkonsistenz geführt. Die Empfehlung ist zwar plausibel, konnte aber vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
8 (Gleichstellung)	Für die Intervention EL-0703 „LEADER“ sollte beschrieben werden, wie der hoch priorisierte Bedarf H.7 „Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen“ adressiert wird. Trotz der hohen Priorität von H.7 wird in der Interventionsstrategie nicht erläutert, wie der Bedarf H.7 „Gleichstellung“ im Rahmen von LEADER abgedeckt wird. Als mögliche Ansätze könnten z. B. ergänzt werden: Quorum für die Zusammensetzung der lokalen Aktionsgruppen, Qualifizierungs- und Beratungsangebote für benachteiligte Zielgruppen etc.	<i>Ausgehend vom Bottom-up-Prinzip ist es Sache der Analyse der lokalen Gruppen für ihren lokalen Kontext, inwiefern dieses Thema im Rahmen der Lokalen Entwicklungsstrategie (LES) hinterlegt wird. Auch ohne externe Vorgaben zeigt die Erfahrung, dass die Verbesserung der Situation benachteiligter Gruppen in nahezu jeder LES aufgegriffen wird.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
8, CCO (Gleichstellung)	Dem hoch priorisierten Bedarf H.7 sollten weitere (potenziell) gleichstellungsrelevante (Teil-)Interventionen zugeordnet werden. Dies betrifft insbesondere EL-0412 und EL-0802, mit denen in einem Bundesland sogar explizit nur Frauen gefördert werden, sowie EL-0410, EL-0411, EL-0801. In der Umsetzung sollten alle relevanten Interventionen stärker in Richtung Gleichstellung von Männern und Frauen qualifiziert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
8	Das allseits als wichtig erachtete Themenfeld der Bioökonomie wird weitgehend ausschließlich in SO8 und dort bei LEADER adressiert. Damit wird der Bedarf H.9 nur ungenügend aufgegriffen. Da mit der GAP die Produktion biobasierter Rohstoffe durch die Landwirtschaft generell im Fokus steht, sollten weitere Fördermöglichkeiten zur Verknüpfung mit den vor- und nachgelagerten Bereichen in Erwägung gezogen werden. Insbesondere in den Bereichen der Förderung von Wertschöpfungsketten und der Diversifizierung könnte die Thematik noch aufgenommen werden.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
9	Das Zusammenspiel von GAP-Maßnahmen im Bereich Tierwohl (auch Interventionen mit Sekundärwirkungen) sowie die Relation dieser Maßnahmen zu (ggf. weiteren geplanten) Maßnahmen außerhalb des GAP-SP sollte konkreter beschrieben werden	<i>Zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar, zumal der GAP-Strategieplan die Aufgabe hat, die über die GAP finanzierten Maßnahmen darzustellen. Eine umfassende Darstellung der kompletten Bereiche Landwirtschaft-Umwelt-Klima-Wirtschaft-ländliche Entwicklung etc., mit allen Seitenbezügen zu sämtlichen nationalen und regionalen Maßnahmen, ist nicht leistbar. Ggf. kann im Rahmen des Genehmigungsprozesses noch geprüft und angepasst werden.</i>
CCO (Gleichstellung)	Im Rahmen von AKIS spielt Beratung eine große Rolle. Beraterinnen und Berater müssen gendersensibel beraten können. Die Kompetenz ist durch entsprechende Fortbildungsangebote zu stärken.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Ihre Ex-Ante-Evaluation konnte erst spät erfolgen, daher konnten die betreffenden Empfehlungen vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>
<b>Zuweisung der Haushaltsmittel</b>		
3	Dafür, dass SO3 drei hoch priorisierte Bedarfe hat, sind die zugewiesenen Mittel eher bescheiden. Nicht nur aus sachlichen, sondern auch aus diesem Grund wäre es besser, die Sektorprogramme Obst	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel. Sie ging aber sehr spät ein und konnte daher vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt</i>



SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	und Gemüse sowie Hopfen und auch SP-0301 und SP-0304 aus dem Sektorprogramm Wein SO3 zuzuweisen.	<i>werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
4	Um die bei ÖR 2 „Pfleger von Agroforstsystemen“ vorgesehenen Outputziele erreichen zu können, wird den Ländern angeraten, die als Fördergegenstand bei Intervention EL-0403 vorgesehene investive Förderung von Agroforstsystemen in den Länderrichtlinien aufzugreifen und zur Akzeptanzschaffung mit angemessener Mittelausstattung zu versehen.	<i>Die Empfehlung richtet sich teilweise an Länder und die nachfolgende Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Für die Ausgestaltung des nationalen GAP-SP daher nicht relevant, bzw. Anpassungen der Mittelausstattung verschiedener Bereiche durch alle Länder zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar.</i>
5	Zur Erreichung der Minderungsziele bei Ammoniak- und gekoppelten Treibhausgasemissionen wird den Ländern angeraten, nach Auslaufen der Förderung durch das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft – falls erforderlich – den weiteren Investitionsbedarf im Rahmen des GAP-SP über entsprechende Fördergegenstände in Intervention EL-0403 zu bedienen. Dies bedeutet, die Fördergegenstände „zur Verbesserung der spezifischen Umwelt- und Klimaschutzleistungen der landwirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere zur Emissionsminderung“ in den jeweiligen Richtlinien zu integrieren und zur Akzeptanzschaffung mit angemessener Mittelausstattung zu versehen. In der vorliegenden Finanzplanung für EL-0403 ist nicht erkennbar, ob dieser Förderbedarf schon berücksichtigt wurde.	<i>Die Empfehlung richtet sich teilweise an Länder und die nachfolgende Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Für die Ausgestaltung des nationalen GAP-SP daher nicht relevant, bzw. Anpassungen der Mittelausstattung verschiedener Bereiche durch alle Länder zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar.</i>
<b>Outputs, Ergebnisse und Festlegung von Etappenzielen und Zielwerten</b>		
1	Angestrebtes operationales Ziel der neuen Maßnahme EL-0601 ist eine breitere Inanspruchnahme von Versicherungen durch Landwirtinnen und Landwirte. Im Monitoring sollte über den vorgesehenen Ergebnisindikator R.5 hinaus die Zahl der Neuanträge erfasst werden.	<i>Die Empfehlung betrifft nicht explizit die Beschreibungen innerhalb des GAP-SP. Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen.</i>
2	R.9 kann für EL-0404 nicht ausgewiesen werden, weil es sich um überbetriebliche Investitionen handelt.	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel. Sie ging aber sehr spät ein und konnte daher vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
4	Länder mit geeigneten natürlichen Voraussetzungen und ohne landeseigene Förderkonzepte sollten in den nächsten Jahren die Übertragung erfolgreicher etablierter Förderansätze aus der Intervention EL-0101 prüfen, vor allem von Moorschutzmaßnahmen. Im Hinblick auf das sehr anspruchsvolle Ziel in der Bund-Länder-Zielvereinbarung Moorboden-	<i>Die Empfehlung richtet sich an Länder und die nachfolgende Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Für die Ausgestaltung des nationalen GAP-SP daher nicht relevant.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	schutz ist anzustreben, die Akzeptanz dieser wirksamen Maßnahmen zu erhöhen.	
9	Bei Berechnung des R.29 sollten Korrekturwerte für Transaktionskosten ergänzt werden. Hingewiesen werden sollte auf die Diskrepanz zwischen R.29 (laut vorliegender Finanztafel maximaler Wert von 14,11 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche) (und dem damit verbundenen Budget) und den politischen Zielen. Es sollte deutlicher herausgestellt werden, über welche weiteren Instrumente der Ökolandbau im Hinblick auf diese Ziele vorangebracht werden soll – und Förderung über den GAP-SP entsprechend eingeordnet werden.	<i>Die Empfehlung ist zwar plausibel. Sie ging aber sehr spät ein und konnte daher vor Einreichung des Plans nicht mehr berücksichtigt werden. Ggf. kann hier im Rahmen des Genehmigungsprozesses angepasst werden.</i>
<b>Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands</b>		
-	<p>Das Kapitel 3.9 sollte weitere Ansatzpunkte des Strategieplans, die zu einer Vereinfachung im Sinne der Endbegünstigten beitragen, erwähnen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dies gilt für Ansatzpunkte im Design der Interventionen, bei den Definitionen gemäß Art. 4 oder den Konditionalitäten.</li> <li>▪ Die Möglichkeiten, (potenzielle) Antragsstellende gezielt zu informieren, sie bei der Antragstellung zu unterstützen und in der Umsetzung zu begleiten, werden nicht dargestellt. Dafür können Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden. Der GAP-SP sieht aber auch spezifische Interventionen oder Fördergegenstände vor, die diesbezüglich einen Beitrag leisten.</li> <li>▪ Ansatzpunkte wie die verstärkte Nutzung von Vereinfachten Kostenoptionen (VKO) sollten erwähnt werden. Dies gilt auch für die Fortsetzung von Ansätzen, wie sie in der zurückliegenden Förderperiode mit den ANBest-ELER verfolgt wurden.</li> </ul>	<p><i>Erster Spiegelstrich: Ansatzpunkte für Vereinfachung bei Definitionen und Konditionalitäten ergänzt (siehe i. Ü. Kommentar zu Ziffer 2.)</i></p> <p><i>Zweiter Spiegelstrich: Empfehlung umgesetzt.</i></p> <p><i>Dritter Spiegelstrich: Empfehlung umgesetzt.</i></p>
-	<p>In Kapitel 3.9 wird ausgeführt, dass „eine Vereinfachung [...] nur begrenzt im Design der Interventionen erfolgen [kann], sondern vor allem in einer am Verhältnis Aufwand/Risiko orientierten Abwicklung und Kontrolle. Diese Einschätzung wird nicht vollumfänglich geteilt. Nur wenn Konditionalität, Ökoregelungen und AUKM inhaltlich gut untereinander und aufeinander abgestimmt sind, sowohl inhaltlich als auch finanziell, können landwirtschaftliche Betriebe die für sie passenden Kombinationen wählen und fehlerfrei beantragen. Schwachstellen sind zu beseitigen.</p> <p>In der Umsetzung ist die Passfähigkeit der drei Komplexe auch mit Blick auf die Vereinfachung im Sinne</p>	<i>Empfehlung nicht umgesetzt. Das Primat der förderpolitischen Zielerreichung der Kommission und, in der Umsetzung, durch DEU geht vor „Vereinfachung“. Komplexe Ziele bedürfen komplexer Lösungen.</i>

SO	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	der Endbegünstigten zu beobachten, und es ist ggf. entsprechend gegenzusteuern.	
-	Eine breitere Anwendung von VKO würde sowohl für die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger als auch die Bewilligungsstellen eine deutliche Vereinfachung bedeuten, da die Abrechnungsprozeduren deutlich einfacher sind. Ein großer Vorteil der Anwendung von VKO ist auch, dass die Anwendung des öffentlichen Vergaberechts nicht Gegenstand der Prüfung ist. Bei Personalkosten ist zudem das Besserstellungsverbot nicht zu prüfen. Im Laufe der Programmumsetzung sollten daher die Erfahrungen zur Anwendung von VKO ausgetauscht werden, auch fondsübergreifend mit EFRE/ESF.	<i>Die eigentliche Empfehlung bezieht sich nicht auf die Ausgestaltung, sondern auf die nachfolgende Umsetzung und Evaluierung des GAP-SP. Wird geprüft.</i>
-	Eine Vorschussgewährung würde für bestimmte Gruppen von Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern eine große Vereinfachung darstellen, vor allem, wenn Vorhaben umgesetzt werden, die im öffentlichen Interesse stehen. Es wäre zu prüfen, ob Vorschüsse nicht breiter zum Einsatz kommen könnten, z. B. bei LEADER und nicht-produktiven Investitionen.	<i>Empfehlung berücksichtigt.</i>

Quelle: Eigene Darstellung.