

Ex-ante-Evaluierung des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland

Förderperiode 2023–2027

Frankfurt/Main, Hannover, Bonn, Braunschweig
04.04.2022

Auftraggeber:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Rochusstraße 1
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
Dr. Stefan Becker
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)

Zitiervorschlag: Institut für Ländliche Strukturforchung, entera Umweltplanung & IT, BonnEval, Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (2022) Ex-ante Evaluierung des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland. Förderperiode 2023–2027. Frankfurt/Main, Hannover, Bonn, Braunschweig

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	VII
Summary	XIII
1 Einleitung	1
1.1 Gegenstand und Zweck der Ex-ante-Evaluierung	1
1.2 Ablauf der Ex-ante-Evaluierung	1
1.3 Grundlagen und Inhalte dieses Berichts	1
1.4 Eckpunkte des Strategieplans	2
2 Übergreifende Ergebnisse und Empfehlungen	4
3 Ergebnisse zu spezifischen Zielbereichen und Sektorinterventionen	9
3.1 Spezifische Ziele	9
3.1.1 SO1: Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen	9
3.1.2 SO2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe	17
3.1.3 SO3: Verbesserung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Wertschöpfungskette	23
3.1.4 SO4: Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	28
3.1.5 SO5: Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft	37
3.1.6 SO6: Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes	45
3.1.7 SO7: Förderung des Generationenwechsels	55
3.1.8 SO8: Förderung lebendiger ländlicher Gebiete	61
3.1.9 SO9: Nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln, Verringerung von Lebensmittelabfällen, Verbesserung von Tierschutz und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen	69
3.2 Interventionen in den Sektoren Obst / Gemüse, Wein, Hopfen und Bienen	75
4 Ergebnisse zu übergreifenden Themen	80
4.1 Querschnittsziel Wissen und Innovation und Digitalisierung	80
4.2 Umwelt- und Klimaarchitektur	87
4.3 Risikomanagement	92
4.4 Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern	94
5 Ergebnisse zu Umsetzungsmodalitäten	98
5.1 Kohärenz mit anderen EU-Fonds	98
5.2 Vereinfachung im Sinne der Endbegünstigten	98

Verzeichnis	II
6 Abschließende Bemerkungen	104
Literaturverzeichnis	105
Anhang	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zielstruktur des GAP-Strategieplans	2
Abbildung 2:	Geplante öffentliche Mittel nach spezifischen Zielen (gruppiert)	3
Abbildung 3:	Gender-Budgeting: Verteilung der öffentlichen Mittel einschließlich Top-ups nach gleichstellungspolitischen Maßnahmenkategorien	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übergreifende Empfehlungen	5
Tabelle 2:	Wesentliche Empfehlungen zu SO1	16
Tabelle 3:	Wesentliche Empfehlungen zu SO2	22
Tabelle 4:	Wesentliche Empfehlungen zu SO3	27
Tabelle 5:	Wesentliche Empfehlungen zu SO4	36
Tabelle 6:	Wesentliche Empfehlungen zu SO5	45
Tabelle 7:	Wesentliche Empfehlungen zu SO6	54
Tabelle 8:	Wesentliche Empfehlungen zu SO7	60
Tabelle 9:	Wesentliche Empfehlungen zu SO8	68
Tabelle 10:	Wesentliche Empfehlungen zu SO9	74
Tabelle 11:	Mittelzuweisungen, Zielzuordnungen und Ergebnisindikatoren der Interventionen in den Sektoren	78
Tabelle 12:	Wesentliche Empfehlungen zu den Sektorinterventionen	79
Tabelle 13:	Wesentliche Empfehlungen zur Berücksichtigung der Gleichstellung im GAP-SP	97
Tabelle 14:	Wesentliche Empfehlungen zur Verwaltungsvereinfachung	102

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskrafteinheit
AKIS	Wissens- und Innovationssystem Landwirtschaft
ALB	Ausgangslagenbeschreibung
ANBest-ELER	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung aus dem ELER
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BÖLN	Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft
BSP	Bruttosozialprodukt
BULE	Bundesprogramm Ländliche Entwicklung
BVVG	BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
BWS	Bruttowertschöpfung
CAP	„Common Agricultural Policy“
CCO	Querschnittsziel („Cross-cutting objective“)
CLLD	Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung („Community-Led Local Development“)
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DGL	Dauergrünland
DK	Dauerkultur
DüV	Düngeverordnung
DZ	Direktzahlungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
EIP-Agri	Europäische Innovationspartnerschaften „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFAF	Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission

FFH	Fauna-Flora-Habitat
FP	Förderperiode
GAB	„Gut geführte landwirtschaftliche Betriebe“
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAP-SP	GAP-Strategieplan
GAP-SP-VO	GAP-Strategieplan-Verordnung
GLÖZ	„Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ bezogen auf Agrarflächen
GO	Allgemeines Ziel („ <i>General Objective</i> “)
GVE	Großvieheinheit
HNV-Fläche	Flächen mit hohem Naturwert („ <i>High Nature Value</i> “)
IBs	Interventionsbeschreibung(en)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LE	Landschaftselemente
LEADER	Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft („ <i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i> “)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
LF	„landwirtschaftlich genutzte Fläche“
LRT	Lebensraumtyp
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungswandel und Forst
NBS	Nationale Biodiversitätsstrategie
N	Stickstoff
NH ₃	Ammoniak
OP	Operationelle Programme
ÖR	Ökoregelung
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
PAF	Prioritärer Aktionsrahmen
PSM	Pflanzenschutzmittel
RGV	Raufutter verzehrende Großvieheinheit
SO	Spezifisches Ziel („ <i>Specific objective</i> “)
SWOT-Analyse	Analyse von Stärken Schwächen Chancen Risiken („ <i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i> “)
THG	Treibhausgase
TI	Teilintervention
VAK	Vollzeit-Arbeitskraft
VL	Vorleistungen

VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
ZKL	Zukunftskommission Landwirtschaft
ZöL	Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau

Im Text werden die im GAP-SP verwendeten Codes für Interventionen, Ergebnisindikatoren und Bedarfe genutzt. Zum besseren Verständnis finden sich im Anhang die ausführlichen Bezeichnungen.

Zusammenfassung

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 aufseiten 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 beziehen sich die folgenden Ergebnisse.

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 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 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

Sektorinterventionen (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 Risikoversorgung 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. Über die Förderung des Ökolandbaus (mit geplant max. fast 2,7 Mio. ha) und damit die erwartete Zunahme der Ökofläche ergeben sich 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 PSM-Einsatzes 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. Die Beratung und künftig auch mehr kooperative Ansätze können die Treffsicherheit der Interventionen verbessern. 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 3 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 Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigtenzahlen niederschlagen. Der Erfolg basiert eher auf den angestoßenen sozialen, organisationalen und produktbezogenen Innovationsprozessen sowie der Adressierung regionsspezifischer 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-Evaluierung 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 Bienenzuchterzeugnisse** (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 1 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 Bienenzuchterzeugnisse (30 Mio. Euro) ist die tiergerechte Haltung und Gesunderhaltung der Bienen, die überwiegend von Hobbyimkerinnen und -imkern 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. Die zukünftige Rolle der AUKM, insbesondere der 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 die fortlaufende Prüfung 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 Umweltambitionsniveau (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. Vereinfachung sollte dabei berücksichtigt werden, denn die Verringerungen des Aufwands und der Teilnahmerisiken 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 im Hinblick auf die spezifischen Ziele.

Summary

Under the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union, Member States have to submit national strategic plans (SPs) for the period 2023 to 2027. These plans, which are based on an analysis of the current situation of agriculture, the environment and rural areas, have to determine how the available instruments and allocated EU budgetary resources will contribute to the attainment of the CAP objectives in the respective Member State. Article 139 (1) of the CAP Strategic Plan Regulation stipulates that Member States “shall carry out ex-ante evaluations to improve the quality of the design of their CAP Strategic Plans”.

This ex-ante evaluation of the German CAP Strategic Plan appraises the following aspects: its contribution to the attainment of the CAP objectives (nine specific objectives (SOs), one cross-cutting objective (CCO)); internal and external coherence; consistency of the allocated budgetary resources with the specific objectives; how the expected outputs will contribute to results; adequacy and plausibility of the targeted results and objectives; and its contribution to simplification for final beneficiaries.

The ex-ante evaluation took the form of a formative evaluation of the plan development. Interim evaluations were performed on the basis of previous drafts of relevant sections of the strategic plan. The results of these evaluations were recorded in detailed written opinions and discussed at meetings with the client (Federal Ministry of Food and Agriculture). Thus, extensive recommendations were already given by the evaluation team in the course of plan development. Many of these proposals were adopted by the client. A revised set of documents, still in draft form, underwent a final evaluation. The following results are based on those documents.

A **SWOT analysis** forms the basis of the CAP Strategic Plan. This comprises a description of the current situation (DCS) and a display of strengths, weaknesses, opportunities and threats in tabular form. The outcome constitutes an essentially plausible basis for the Needs assessment and the intervention strategies. Potential for optimisation exists primarily in three respects. First, the DCS is based to an extent on outdated data. This applies to several context indicators and also the portrayal of further framework conditions. More recent data would better highlight the magnitude of some challenges. Second, although the DCS contains a plethora of facts overall, there are some areas where evaluative statements necessary for the assessment of Needs are lacking. Third, some of the SWOT aspects have no basis in the DCS. The extent to which these entries is justified is thus open to debate.

The SWOT analysis is used to identify objective-specific **Needs**, the derivation of which is for the most part intelligible. One exception is the Need under SO1 to “ensure a fair standard of living for persons engaged in agriculture in order to improve food security”, which in essence is merely a repetition of the SO. Furthermore, based on the DCS, further Needs would have been expected with regard to the fairness of the distribution of direct payments (SO1), the reduction / prevention of loss of land for agriculture (SO2) and the strengthening of cooperation among primary producers (SO3). Finally, while the Needs under SO7 for “facilitating agricultural and non-agricultural business start-ups” and “strengthening the competitiveness of small and medium-sized enterprises” have their justification in the SWOT analysis, it would be more logical in view of the intervention strategies to accommodate them under SO8. In the case of other Needs, there are some ambiguities as regards the title, background descriptions, and target conditions. Overall, though, the Needs are adequately formulated and intelligible. As for the prioritisation of the Needs, the strategic plan defines criteria in terms of “pressure to act”, “political relevance”, “efficiency” and “suitability as a funding instrument”. The last two concern the possibility of the addressing of Needs through interventions and so are of no relevance to the fundamental determination of priorities. The classification of the Needs into four priority levels is plausible, but the underlying methodology is unclear.

A central element of the strategic plan is the **intervention logic**, which must explain the contribution that will be made to the objectives. The CAP Strategic Plan regulation does not provide for fixed allocations of interventions to specific objectives. The interventions may be allocated to all objectives to which they make substantial and direct contributions. In the present strategic plan, multiple allocation has occurred only in

some of the eco-schemes, in organic farming and in sectoral interventions. All other interventions are allocated to one objective only. This approach incurs less outlay for collecting data on result indicators for performance reporting. However, it underestimates the potential performance of the CAP Strategic Plan. For adequate collection of the results, further objective allocations and indicators would be needed in these cases. In order that this increased administrative burden may be avoided, the multiple impacts of interventions should at least be mentioned in the text. In the intervention logic, it can furthermore be seen that interventions are offered to varying degrees at federal state level. While this is to be expected from a (semi-)regionalised planning document, a rationale should be provided. Reasons for this would have to reference either regionally differentiated Needs or, where Needs are identical nationwide, the use of alternative instruments beyond the CAP Strategic Plan. The latter, in particular, is insufficiently addressed by the strategic plan, however (see also below).

The **contributions to the objectives** are to be assessed as follows:

The **“support for viable farm income”** (SO1) is served by the interventions programmed under SO1, SO2 and SO3. While the interventions aimed at increasing competitiveness (SO2) and participation of the primary producers in the value chain (SO3) support the bases for value creation from agriculture, the basic and redistributive payments (SO1) and income support for young farmers (SO7) supplement factor income by about 3.2 billion euros per year, thereby decreasing the disparity between agricultural income and the average incomes in other sectors of the economy. However, this is only the overall view. Single-payment schemes are ill-suited to compensating for income disparities, which vary greatly between agricultural holdings. It therefore makes sense to progressively wind down the low-conditionality single payments, to reallocate them to more targeted Pillar II interventions and to rededicate part of the budget for direct payments to the eco-schemes. This rewarding of services of general interest, too, generates income. The payments for the eco-schemes may be focused on income foregone, but there are implicit income advantages to single-payment schemes and voluntary participation – in terms of both the level and, above all, independence from market and weather risks. The same applies (with restrictions) to the agri-environment climate measures (AECMs). Finally, payments for natural or other area-specific constraints are used to channel income transfers into territories where there is lower income potential due to poorer profitability.

The interventions programmed under SO2 make a stringent and substantial contribution to **“enhancing market orientation and increasing farm competitiveness”** (SO2). About 1.5 billion euros in total of public funds are earmarked for the central interventions, which, to an extent depending on the funding intensity, will support the development and modernisation of the agricultural, including wine-growing, productive capital stock and rural infrastructure. Supported capacity expansions, quality improvements (especially in animal husbandry) and processing capacities boost entrepreneurial income, while investments in the more efficient use of fertilisers, pesticides, energy and water lower input costs. The main labour productivity gains of recent years have come about through working hours saved as a result of investments in rationalisation. The competitiveness of the agricultural sector on the factor market for labour depends not only on labour productivity, which affects incomes, but also on labour conditions, and experience shows that a not inconsiderable portion of the subsidised investments goes into improving these. The CAP Strategic Plan also supports an improvement in the quality of the factors of labour (via education, advisory services and knowledge transfer) and capital (via innovation promotion and digitalisation).

The efforts to **“improve the farmers’ position in the value chain”** (SO3) address a central problem of the income disparity between the primary sector and the rest of the economy. The polypolistic structure of the primary sector vis-à-vis the oligopsonistic structure of downstream operators places agriculture in Germany in a weak negotiating position, especially with regard to sales prices. The CAP Strategic Plan provides much stronger support here than is provided for via the interventions selected for SO3, namely by fostering a stronger focus on quality in processing, by strengthening producer organisations, especially via the sectoral interventions (except apiculture products), and by promoting the vertical integration of processing and marketing stages – such as through farm investment support for first processing and direct marketing. The CAP Strategic Plan also provides not inconsiderable support for focusing on quality in primary production.

Attention is drawn here to the improvements in animal husbandry through support for investments in animal housing facilities as well as support for pasture grazing and organic farming. Although the labelling of organic products is well established, once animal husbandry conditions improve, the extent to which higher animal welfare standards can be passed on to the market through pricing (whether state-backed or non-state-backed quality labelling) will prove crucial.

Within specific objective SO4 “**climate change mitigation and adaptation**”, the CAP Strategic Plan supports the two sub-objectives with very different levels of funding, and clearly attaches more weight to the second one. The contribution to the reduction in greenhouse gas emissions from agriculture is expected to be low-impact whereas the safeguarding and conservation of carbon sinks is expected to have an impact of relevance. The conditionality requirements, which relate to climate-change mitigation, serve to preserve the status quo. Climate-change mitigation achieved through Pillar II area-based payments predominantly targets the protection of organic soils and is therefore very effective despite low output targets. A greater impact is achieved, provided that there is sufficient acceptance, by the eco-schemes for agroforestry management and other area-based interventions with no explicit climate-change mitigation goal, whereby organic farming is particularly relevant. For most interventions, there is no assurance of a long-term impact; displacement effects are possible. Support for the conservation and restoration of site-adapted forests via the CAP Strategic Plan constitutes part of the comprehensive efforts in Germany to preserve forests as carbon sinks. Most of the funding within the specific objective addresses the adaptation of agriculture and forestry to climate change, although the impact of adaptation is still to be proved. Flood and coastal protection measures are implemented according to need, but more comprehensive solutions aimed at risk prevention will have to be conceived in the future.

Eco-schemes are important basic measures at national level for “**fostering sustainable development and efficient management of natural resources such as water, soils and air**” (SO5); conditionality also plays an important role, especially for soil protection. Also available are the organic farming supports offered nationwide under Pillar II. These interventions yield the greatest increase in supported areas under this objective. Among other things, it is envisaged that eco-schemes will give an incentive to abstain from the application of chemical plant protection products (PPPs) on arable and permanent crops on up to 1.5 million hectares. Positive impacts on soil and water conservation come from the support for organic farming (with a planned maximum of almost 2.7 million hectares) and thus the expected increase in organically farmed land. These interventions are complemented by AECMs specifically targeting water and soil protection. However, they are not offered by all federal states. Similarly, only a few federal states are using the CAP Strategic Plan to support the nature-orientated development of water bodies. The introduction of the eco-schemes and new AECMs in some federal states can especially be expected to have an increased impact on reductions in the use of PPPs. The cultivation of legumes is also being further strengthened. Emissions of ammonia and reductions in water consumption are but little influenced by the CAP Strategic Plan. Nor are reductions in microplastics and the objective of reducing new designation of land for residential and traffic use addressed directly. These needs have to be met by instruments outside the CAP Strategic Plan.

A major “**contribution to reversing biodiversity loss**” (SO6) is made by the interventions programmed within SO6. The dominant role here in terms of area is played by eco-schemes that mainly support ecosystem services. The expected enrichment of arable land with non-productive areas under GAEC 8 and eco-scheme 1 will have a significant impact, albeit with regional variations. Large-scale reduction in the use of fertilisers and PPPs and support for extensive grassland management will improve habitat quality in the agricultural landscape, and bring benefits for farmland insects and birds, among others. The AECMs for improving biodiversity, in conjunction with investment-based nature conservation, strengthen the Natura 2000 network of protected areas as per the requirements of the Prioritised Action Framework and target improvements in the conservation status of species and habitats. In addition, eco-schemes can support the objectives of the Natura 2000 network. Forest-environment measures, together with funding outside the CAP Strategic Plan, help to maintain biotopes in the context of near-natural forest management. The preservation of traditional, endangered livestock breeds and varieties safeguards genetic resources. Channelling of the range of supports to suitable target areas is key to implementation quality and efficiency. Advisory services and an increase in collaborative approaches in the future can improve the quality and

efficiency of the interventions. SO6 is also supported by SO4 (forests, peatlands), SO5 (water bodies, organic farming) and some of the sectoral interventions.

Against the background of a positive age structure in agriculture and largely healthy structural change, the **“promotion of generational renewal”** (SO7) is not a large-enough problem area in Germany to warrant its own objective. However, the specific objective is obligatory under the CAP Strategic Plan Regulation and, with a minimum budget of three percent of direct payments, is endowed with considerable resources. The decision to take over a farm, (very rarely) to buy it, to lease it altogether or to found a new one hinges primarily on the viability of the farm and not on a temporary income subsidy. Although there is no proven need to promote generational renewal in Germany, and although the funds for providing income support for young farmers (590 million euros) as part of the intended generational renewal harbour a high deadweight effect, and although the setting-up support (122 million euros) is rarely likely to be the crucial factor governing any decision to set up, the roughly 712 million euros allocated to the objective is an unreasonable amount and substantially more than that prescribed by the regulation. This does not even take into account the funds for boosting support within the farm investment scheme.

The **“promotion of vibrant rural areas”** (SO8) is characterised by a high degree of thematic diversity. The planned interventions are very much oriented towards the measures of previous funding periods. Great expectations are being placed in LEADER. One of the strengths of LEADER is that it can deal with different themes on a regional basis. However, the theme of bio-economy, which is also allocated to SO8, cannot be addressed exclusively via LEADER, but requires that other funding opportunities for linking up with upstream and downstream agricultural sectors be considered. Overall, it is unlikely that the impact of the SO8 interventions will be reflected in such macroeconomic variables as GDP and employment figures. Success tends to be based more on the initiated social, organisational and product-related innovation processes as well as the addressing of region-specific needs at both local and regional level. The interventions of the CAP Strategic Plan can contribute to rural development, but they are only one building block among many other policy instruments for bolstering rural areas.

Only a few interventions have been programmed to **“meet societal demands on food and health, including high quality, safe, and nutritious food produced in a sustainable way, the reduction of food waste, as well as improving animal welfare and combating antimicrobial resistances”** (SO9). They relate in particular to animal welfare and the expansion of organic farming. Support for enhanced management obligations aimed at improving animal welfare is being expanded in some federal states and reaches cattle in particular. Positive impacts also result from investment support for the conversion and new construction of stables, and organic farming. The CAP Strategic Plan thus contributes to advances in the welfare of livestock kept for farming purposes. This can also have a positive effect on reducing the use of antibiotics. However, explicit animal welfare measures are still likely to be too small in reach to have a significant impact on animal husbandry overall. Organic farming receives substantial funding of almost 2.7 billion euros. However, the CAP Strategic Plan target of 14.1 percent of the area falls well short of the political objectives. The CAP Strategic Plan has no direct influence on reductions in food waste. The objective to supply sustainably and regionally produced food that is produced under transparent criteria is indirectly affected by various other objectives of the CAP Strategic Plan, whose interventions, for example, strengthen quality regulations. Societal demands in the sense of SO9 are also addressed under the objectives for environmental protection and biodiversity.

On a general level, the CAP Strategic Plan contributes to the cross-cutting objective (CCO) **“Knowledge, Innovation and Digitalisation”** by improving knowledge flows and cooperation between organisations of the Agriculture Knowledge and Innovation System (AKIS) as well as access to research results and innovations, qualifications and knowledge transfer measures for actors in agriculture, forestry and food. The CAP Strategic Plan strengthens cooperation between research, advisory services and innovation actors by expanding the European Innovation Partnership on “Agricultural Productivity and Sustainability” (EIP-Agri). The goal of fostering the transfer of practicable solutions from cooperations, networks and EIP-Agri projects to the full breadth of agricultural, forestry and food practices needs to dovetail more closely with demonstration activities and knowledge transfer measures than is provided for under the CAP Strategic Plan. In

addition, the interventions will contribute to horizontal integration between research and practice at regional level. Finally, minor contributions can be expected to the strengthening of advisory services at the interface of research and practice and to further technical training and systematic training of advisory staff. From the perspective of the ex-ante evaluation, further overarching measures are needed at federal state and national level to strengthen AKIS and the networking of its actors beyond the various programmed (sub-)interventions.

The CAP Strategic Plan programmes **specific interventions for fruit and vegetables, wine, hops and apiculture products** (formerly distinct sectoral programmes) as well as two new “sectoral interventions” in the form of **coupled direct payments** to farmers of suckler cows and of suckler goats and sheep. The coupled direct payments address the below-average incomes of suckler cow farmers and the relative disadvantage they experience in area-based direct payments. One percent of the direct payments is planned for each of these sectors. Interventions in the fruit and vegetables (345 million euros) and hops (10.9 million euros) sectors are aimed at assisting producer organisations with the implementation of operational programmes. These producer organisations and the winegrowers’ cooperatives, which are supported by interventions in the wine sector (150 million euros), can contribute to a substantial improvement in the position of producers in the value chain (SO3) and should also be declared there. In the apiculture products sector (30 million euros), five interventions have proper beekeeping and the health of bees, mainly kept by hobby beekeepers, as their operational objective. Two further interventions are dedicated to the transparency and quality of food processing. Thus, this programme would be better programmed under SO9 than under SO6, where it is currently located.

Above and beyond the various objectives, the **internal coherence** of the CAP Strategic Plan with regard to environmental and climate architecture, risk management and gender equality is evaluated as follows:

The **environmental and climate architecture**, comprising the building blocks of conditionality, eco-schemes and AECMs, is suited to making a substantial contribution to the environment. The higher level of ambition, especially that of the conditionality and the eco-scheme, deserves positive recognition. The chosen path of converting funding objects that were originally offered as five-year AECMs into one-year eco-schemes and thus of integrating them into the direct payments budget affords the option of relieving the EAFRD and using the funds for additional environmental interventions. The future role of the AECMs, especially those with a biodiversity objective, is seen as that of supplementing the eco-schemes, which are geared towards broad-spectrum and nationwide application, with other funding objects that may in some cases be more demanding. In this context, the AECMs can build on eco-schemes or apply to areas without an eco-scheme commitment. To deliver the best-possible interplay of the environmental and climate architecture building blocks and to generate the desired environmental impacts, knowledge transfer into farming practice via the environmental objectives is just as important as keeping eco-scheme uptake and combinations with AECMs under constant review to enable timely corrective action to be taken.

Also described is an array of investment and non-investment interventions for supporting agricultural and forestry holdings that aim to help safeguard efficient, integrated and coherent **risk management**. The support strategy is informed by the SWOT analysis and the formulation of a set of specific needs for providing assistance with risk prevention, avoidance and hedging. Risk management is the enterprises’ own responsibility. All the named interventions are based on established support instruments and are adapted in terms of concept and finances to meet the rise in number of risk factors. This is achieved primarily through the provision of additional advisory services, the promotion of risk management systems and more extensive adaptation of production structures to climate change.

With regard to **gender equality**, the strategic plan presents merely a semi-coherent picture. Gender equality is mentioned under several Needs, and under SO8 the Need “**gender equality and social inclusion**” receives a high priority level. However, this Need is only addressed via LEADER, and a clear description of how the intervention will contribute to gender equality is not provided. Other interventions of (potential) gender equality relevance, which will receive about 15 percent of the public funds, could also be allocated to this Need. This applies in particular to education and advisory services support for non-agricultural enterprises,

diversification and integrated rural development. Furthermore, care must be taken during implementation to ensure that gender equality is actively supported, e. g. in selection criteria and in appointments to committees.

External coherence concerns the relationship between the CAP Strategic Plan and European and national instruments. The deliberations on further EU funds that impact rural areas are intelligible. For the realisation of the stated demarcations and synergies, however, further implementation decisions, especially at federal state level, will be relevant. The deliberations on external coherence at national level are, however, only semi-intelligible. The instruments at federal state level are omitted from the analysis altogether. Furthermore, an overarching point of criticism is that the role of the "Joint Task for the Improvement of Agricultural Structure and Coastal Protection" (GAK) is not clearly delineated. In the current portrayal, the GAK is mostly depicted as being complementary, but it can also be used for co-financing or even act in competition. Finally, other national instruments are mentioned, but how these interact with the interventions under the strategic plan is a question that goes unanswered in most target areas.

The **allocation of budgetary resources** only partially matches the Needs of the various objectives. More than half of the EU's annual public funding for the CAP Strategic Plan flows into direct area-based income transfers, which do not address the huge individual income disparities that exist with the rest of the economy and are not tied to the delivery of public services beyond the meeting of minimum requirements. A decision at political level to exhibit a level of environmental ambition (eco-schemes) beyond the specified minimum of 25 percent or to make a higher reallocation to more targeted Pillar II interventions would have produced a more Needs-based allocation of budgetary resources. The budgetary allocations in SO3 seem somewhat modest, given the fact that there are three high-priority Needs, but this is because effective interventions were allocated to other objectives. The funds allocated in SO4 to cover the very-high-priority Needs, which reflect the ambitious goals of the German Climate Change Act, are on the low side. One reason is likely to be complementary measures at national level, yet their interaction with the CAP Strategic Plan is only touched upon. The budget for income support for young farmers in SO7 is inappropriately high; a Need could not be demonstrated and the desired effect is unlikely to unfold.

The CAP Strategic Plan also describes **measures to reduce the administrative burden**. The explanations are mostly compelling. However, further simplification aspects need to be added which are already included in other chapters (e. g. definitions and intervention descriptions). The question as to whether the CAP Strategic Plan leads to simplification for the final beneficiaries cannot be answered conclusively. Many choices will only be made in the course of implementation within the federal states. Simplification should remain on the agenda. The reduced effort and participation risks for the final beneficiaries increase their willingness to engage. Acceptance is the fundamental prerequisite for the implementation of the CAP Strategic Plan and thus ultimately for the effectiveness of the interventions offered for the specific objectives.

1 Einleitung

1.1 Gegenstand und Zweck 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 GAP-Ziele im betreffenden Mitgliedstaat beitragen sollen. Erstmals ist neben der 2. Säule (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ELER) auch die 1. Säule (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft, EGFL) Gegenstand einer strategischen Planung.

Gemäß Artikel 139 (1) GAP-SP-VO nehmen die Mitgliedstaaten „Ex-ante-Evaluierungen vor, um das Konzept ihrer GAP-Strategiepläne qualitativ zu verbessern“. Grundsätzlich zu bewerten sind der Beitrag des Strategieplans zur Erreichung der spezifischen Ziele, seine interne und externe Kohärenz, die Übereinstimmung der zugewiesenen Haushaltsmittel mit den angestrebten Zielen, der Beitrag erwarteter Outputs zu Ergebnissen, die Angemessenheit und Plausibilität der angestrebten Ergebnisse und Etappenziele, die Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes aufseiten der Endbegünstigten und die Gründe für den etwaigen Einsatz von Finanzierungsinstrumenten¹ (Artikel 139 (3) GAP-SP-VO).

1.2 Ablauf der Ex-ante-Evaluierung

Die Ex-ante-Evaluierung des Strategieplans der Bundesrepublik Deutschland erfolgte als begleitender Prozess der Planentwicklung im Sinne einer formativen Evaluation. Entsprechend des Auftrags fand ein wesentlicher Teil der Evaluierungsaktivitäten während der Strategieplanentwicklung statt. Diese begleitende Evaluierung gliederte sich in drei formale Stufen, die sich mit (1) der Beschreibung der Ausgangslage, der SWOT-Analyse und der Bedarfsanalyse, (2) der Interventionsstrategie, den Zielen und Interventionen sowie (3) den geplanten Umsetzungsmodalitäten mit Blick auf die administrative Vereinfachung für Endbegünstigte auseinandersetzen. Gegenstand der begleitenden Bewertungsschritte waren dabei in der Regel frühe Entwürfe der einschlägigen Strategieplankapitel.

Die Ergebnisse dieser Zwischenbewertungen wurden in detaillierten schriftlichen Stellungnahmen festgehalten (siehe Anhang I) und auf Treffen mit dem Auftraggeber erörtert. Ferner brachte das Evaluationsteam spezifische Hinweise und Ergebnisse in planungsbegleitende Gremien ein und stand zum Teil in bilateralem Austausch mit relevanten Fachreferaten. So hat das Evaluationsteam bereits während der Planentwicklung umfangreiche Empfehlungen für Verbesserungen des Strategieplans formuliert. Viele dieser Vorschläge wurden vom Auftraggeber aufgegriffen. Die überarbeiteten Strategieplankapitel wurden abschließend einer erneuten Bewertung unterzogen, deren Ergebnisse in diesem Bericht dokumentiert sind.

1.3 Grundlagen und Inhalte dieses Berichts

Die Ergebnisse, die in diesem Bericht dokumentiert sind, beziehen sich auf konsolidierte Entwürfe zentraler Strategieplankapitel und ergänzende Dokumente (siehe Anhang II). Auch wenn bis zur Einreichung des Strategieplans noch Änderungen vorgenommen wurden, stellte dieser Dokumentenstand nach Ansicht von Auftraggeber und Auftragnehmern eine belastbare Bewertungsgrundlage dar. Gleichwohl ist die Vorläufigkeit der bewerteten Dokumente zu berücksichtigen, insbesondere bei der zugrundeliegenden Finanztabelle.

Die methodische Grundlage des Berichts bilden die Leitfäden zur Ex-ante-Bewertung des Europäischen Evaluierungs-Helpdesks für ländliche Entwicklung (European Evaluation Helpdesk, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d,

¹ Im Rahmen der GAP-Förderung 2023–2027 werden in Deutschland keine Finanzierungsinstrumente eingesetzt.

2019e, 2021). Die dort formulierten Leitfragen und empfohlenen Untersuchungsschritte wurden entsprechend dem Evaluierungsauftrag adaptiert und in einem gemeinsamen Bewertungsraster für alle beteiligten Evaluatorinnen und Evaluatoren operationalisiert.

Neben Bewertungsergebnissen enthält dieser Bericht auch Empfehlungen für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Strategieplans. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf Vorschläge, deren Umsetzung aus Sicht des Evaluationsteams eine erhebliche qualitative Verbesserung des Strategieplans bedeuten würde. Diese sind am Ende eines jeden Kapitels bzw. Unterkapitels in sogenannten *fiches contradictoires* festgehalten, in denen auch der Umgang des Auftraggebers mit den Empfehlungen dokumentiert ist. Die Empfehlungen wurden entweder unmittelbar umgesetzt, für eine Prüfung im Zuge der weiteren Strategieplanerstellung bzw. dessen Umsetzung vorgesehen oder mit Begründung zurückgewiesen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einer Darstellung der Eckpunkte des GAP-SP erfolgt eine Zusammenfassung übergreifender Bewertungsergebnisse, die mehrere Elemente des Strategieplans betreffen (Kapitel 2). Daran schließen sich die Bewertungsergebnisse in den Zielbereichen an (Kapitel 3). Betrachtet werden die Ausgangslagenbeschreibung, die SWOT- und die Bedarfsanalyse, die programmierten Interventionen in ihrer Interventionslogik, die Interventionsstrategie hinsichtlich der jeweiligen spezifischen Ziele, die externe Kohärenz, die Berücksichtigung von Erkenntnissen vorheriger Förderperioden, die zugewiesenen Haushaltsmittel sowie die quantifizierten Sollvorgaben. Abschließend wird der potenzielle Gesamtbeitrag des GAP-SP zum spezifischen Ziel dargestellt. Die Sektorinterventionen werden einer gesonderten Betrachtung unterzogen. Es folgen Bewertungsergebnisse in drei Querschnittsbereichen (Kapitel 4). Neben dem Querschnittsziel „Förderung von Wissen, Vernetzung, Digitalisierung in der Landwirtschaft“ wird die Grüne Architektur, das Risikomanagement sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern in den Blick genommen. Abschließend werden die Umsetzungsmodalitäten hinsichtlich der Kohärenzsicherung und der Verwaltungsvereinfachung für Endbegünstigte bewertet (Kapitel 5).

1.4 Eckpunkte des Strategieplans

Der Strategieplan folgt der GAP-Zielstruktur, in der neun spezifische Ziele und ein Querschnittsziel drei übergeordneten Zielen dienen sollen (siehe Abbildung 1). Im Folgenden werden die Abkürzungen der englischen Begriffe verwendet: SO für *specific objective*, CCO für *cross-cutting objective* und GO für *general objective*. Statt der vollständigen Zielbezeichnungen werden Kurzformen eingesetzt und im weiteren Text verwendet.

Abbildung 1: Zielstruktur des GAP-Strategieplans



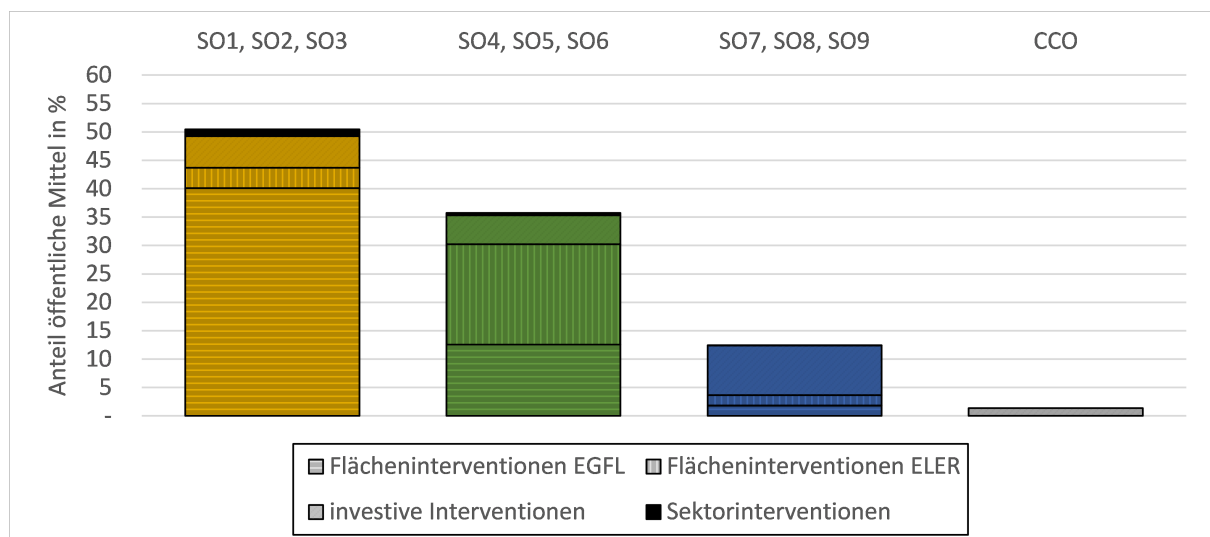
Quelle: Eigener Entwurf auf Grundlage der GAP-SP-VO.

Für die spezifischen Ziele und das Querschnittsziel hat der Strategieplan jeweils eine SWOT-Analyse zu beinhalten, aus der sich Bedarfe ergeben, deren Aufgreifen für die Zielerreichung notwendig ist. Mit welchen Instrumenten dies geschehen soll und mit welchen Indikatoren die Ergebnisse erfasst werden sollen, legt die Interventionsstrategie fest. In dieser werden auch die einzusetzenden finanziellen Mittel bestimmt.

Die Unterstützung, die Deutschland zu diesem Zweck aus dem EU-Haushalt gewährt wird, beläuft sich auf 30,1 Mrd. Euro. Davon entfallen 24,6 Mrd. Euro auf den EGFL und 5,5 Mrd. Euro auf den ELER. Spezifische Mittelzuweisungen gibt es für Sektorinterventionen. Die originären ELER-Mittel und die Sektorinterventionen müssen durch nationale öffentliche Mittel kofinanziert werden. Ein Teil der EGFL-Mittel – bis 2026 sukzessive auf 15 Prozent ansteigend – wird in Deutschland in den ELER umgeschichtet; diese müssen nicht kofinanziert werden. Darüber hinaus planen einige Bundesländer, nationale Mittel als Top-ups einzusetzen.

Von den geplanten öffentlichen Mitteln gemäß Finanzplan mit Stand vom 28.01.2022 entfällt die Hälfte auf die agrarsektoralen Ziele (SO1, SO2 und SO3), in erster Linie adressiert durch die aus dem EGFL finanzierten Direktzahlungen (Abbildung 2). Auf die umweltbezogenen Ziele (SO4, SO5 und SO6) entfallen 36 Prozent der geplanten öffentlichen Mittel. Der größte Beitrag kommt von den ELER-Flächeninterventionen, gefolgt von den erstmals angebotenen Ökoregelungen der 1. Säule. Auf SO7, SO8 und SO9 entfallen 12 Prozent der geplanten öffentlichen Mittel, mit einem heterogenen Interventionsspektrum, das beispielsweise die Förderung von Junglandwirtinnen und Junglandwirten der 1. Säule, LEADER und Tierwohlinterventionen umfasst. Im Querschnittsziel soll 1 Prozent der öffentlichen Mittel für Kooperations- und Beratungsinterventionen eingesetzt werden.

Abbildung 2: Geplante öffentliche Mittel nach spezifischen Zielen (gruppiert)



Anmerkung: Da die Interventionen teilweise mehrere Ziele haben, wurden für die Darstellung der finanziellen Verteilung exklusive Zielzuordnungen getroffen: gekoppelte Zahlungen → SO1; Sektorinterventionen → jeweiliges Hauptziel (Ausnahme Obst & Gemüse → Mindestanteil von 15 Prozent für Umweltvorhaben wurde den Umweltzielen zugeordnet); landwirtschaftliche und forstliche Infrastrukturen, einschließlich ländlicher Bodenordnung → SO2; Ökolandbau → SO5.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanztabelle Stand 28.01.2022.

Fast vier Fünftel der öffentlichen Mittel entfallen auf Flächeninterventionen, 21 Prozent auf investive Interventionen und 2 Prozent auf Sektorinterventionen. Mit dieser Schwerpunktsetzung geht einher, dass die landwirtschaftlichen Betriebe die wesentlichen Endbegünstigten des GAP-Strategieplans sein werden. Nur bei den investiven Interventionen findet sich ein breiteres Spektrum von potenziellen Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern.

2 Übergreifende Ergebnisse und Empfehlungen

Das Kapitel fasst einfürend jene Bewertungsergebnisse zusammen, die mehrere Elemente des Strategieplans betreffen. Die zugrundeliegenden Befunde werden in den zielbezogenen Kapiteln konkretisiert. Dort wird auf die betreffenden übergreifenden Empfehlungen am Ende dieses Kapitels (Tabelle 1) verwiesen.

Inhaltliche Grundlage aller weiteren Planungsschritte ist die **SWOT-Analyse**. Diese besteht aus einer ausführlichen Ausgangslagenbeschreibung (ALB) und einer Ableitung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken in tabellarischer Form. Damit ist eine im Wesentlichen nachvollziehbare Grundlage der Bedarfsbewertung und 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 sowohl einige Kontextindikatoren als auch die Darstellung weiterer sozioökonomischer und politischer Rahmenbedingungen. Das Ausmaß mancher Herausforderung könnte mit neueren Daten noch besser herausgestellt werden. Zweitens ist die ALB zwar insgesamt sehr faktenreich, gelegentlich fehlen jedoch wertende Aussagen zu den dargestellten Informationen. Solche Einordnungen sind notwendig, um Bedarfe begründen zu können. Drittens haben manche Einträge der SWOT-Tabellen keine Grundlage in der ALB. Inwieweit sie substantiell begründet werden können, bleibt somit offen. Diese inhaltlichen Defizite schwächen die Nachvollziehbarkeit der SWOT-Analyse in mehreren spezifischen Zielbereichen. Hinzu kommen redaktionelle Aspekte, die das Verständnis der SWOT-Analyse in Teilen erschweren. Hierzu zählen inhaltliche Redundanzen, fehlende argumentative Stringenz und die Verwendung einer zum Zeitpunkt der Bewertung nicht mehr aktuellen Nummerierung der Kontextindikatoren.

Auf Basis der SWOT-Analyse werden zielspezifische **Bedarfe** ermittelt. Deren Herleitungen sind größtenteils nachvollziehbar. Bei manchen Bedarfen bestehen im Titel, den Hintergrundbeschreibungen oder den Zielzuständen gewisse Unklarheiten. Insgesamt aber sind sie angemessen formuliert und nachvollziehbar.

Die ermittelten Bedarfe sind anschließend zu **priorisieren**, „einschließlich einer schlüssigen Begründung der getroffenen Entscheidungen“ (Artikel 108 GAP-SP-VO). Der Strategieplan führt hierzu 14 Priorisierungskriterien auf, gegliedert in vier Kategorien: (1) Handlungsdruck, (2) politische Relevanz, (3) Effizienz und (4) Eignung als Förderinstrument. Die Kriterien (3) und (4) beziehen sich auf das Aufgreifen der Bedarfe durch Fördermaßnahmen und sind somit u. E. für eine grundlegende Relevanzbestimmung ungeeignet. Auf dieser Grundlage werden die Bedarfe in vier Prioritätsstufen eingeteilt: sehr hoch, hoch, mittel, niedrig. Der Verzicht auf ein genaueres Ranking ist plausibel. Allerdings bleibt das genaue Priorisierungsverfahren unklar. Warum eine Kategorisierung vorgenommen wurde, welche Kriterien dabei eine entscheidende Rolle gespielt haben, lässt sich für viele Bedarfe nur annehmen; es ist nicht explizit vermerkt. Außerdem vermengt das gewählte Verfahren die allgemeine Relevanz eines Bedarfs mit seinem Stellenwert für den Strategieplan. So wird für die Prioritätsstufen „sehr hoch“ und „hoch“ konstatiert, dass diese Bedarfe wichtig für die „nationale Zielerreichung innerhalb des GAP-SP“ seien und „dringend“ bzw. „vorrangig“ adressiert werden müssten. Dabei handelt es sich mitunter allerdings um Bedarfe, denen zwar allgemein eine hohe Relevanz zugeschrieben werden mag, die innerhalb des GAP-SP aber nur eine untergeordnete Rolle spielen. Insgesamt ist das Verfahren der Bedarfpriorisierung somit nur bedingt nachvollziehbar.

Die **Interventionsstrategie** beschreibt, mit welchen Interventionen ein Beitrag zu den Zielen erreicht 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 die Option einer Mehrfachzuordnung nur bei einem Teil der Ökoregelungen, beim Ökologischen Landbau und bei vielen Sektorinterventionen genutzt. Alle anderen Interventionen sind nur einem Ziel zugeordnet. Dieses Vorgehen hat den Vorteil eines geringeren Aufwands bei der Planung und späteren Erhebung der **Ergebnisindikatoren** in der Leistungsberichtserstattung. Dadurch wird die potenzielle Leistung des GAP-SP aber systematisch unterschätzt. Eine angemessene Erfassung der Ergebnisse würde in diesen Fällen weitere Zielzuordnungen und Indikatoren erfordern. Sofern dies aus den genannten administrativen Gründen nicht gewünscht ist, sollten multiple Wirkungen von Interventionen zumindest textliche Erwähnung finden. Sie bilden letztlich auch einen wichtigen Baustein zur Deckung der formulierten Bedarfe.

Überdies sind viele gemeinsame Ergebnisindikatoren lediglich ins Verhältnis gesetzte Outputindikatoren und daher nur geeignet, die Umsetzung, nicht aber den Erfolg von Interventionen hinsichtlich der angestrebten Ziele zu kennzeichnen. In manchen Fällen stünden weitere aussagekräftigere gemeinsame Ergebnisindikatoren zur Verfügung; in anderen Fällen sollten – z. B. im Zusammenhang mit der Erstellung des Evaluierungsplans – zusätzlich adäquatere Ergebnisindikatoren definiert werden, die für die spätere Bewertung des Erfolgs der Interventionen im Hinblick auf die spezifischen Ziele geeignet sind. Einige Beispiele für solche zusätzlichen Indikatoren werden in den folgenden Kapiteln aufgeführt.

In den **Interventionsbeschreibungen** fällt auf, dass Interventionen teilweise in unterschiedlichem Maße auf Länderebene angeboten werden. Das ist in einem (teil-)regionalisierten Planungsdokument zwar zu erwarten, sollte aber klar begründet werden. Hierfür müssten entweder regionale Bedarfe vorliegen oder – bei bundesweit identischer Bedarfslage – es müsste auf die Nutzung alternativer Instrumente außerhalb des GAP-SP hingewiesen werden. Insbesondere auf Letzteres wird im Strategieplan jedoch zu wenig eingegangen.

Insgesamt sind die Ausführungen zur **externen Kohärenz** nur in Teilen nachvollziehbar. So bleiben die Instrumente auf Länderebene bei der Betrachtung gänzlich außen vor. Darüber hinaus ist ein übergreifender Kritikpunkt die Darstellung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), die prinzipiell zur Mitfinanzierung, Ergänzung oder Alternative des ELER-Angebots genutzt werden kann. In der aktuellen Darstellung wird die GAK zumeist als Ergänzung dargestellt. Viele ELER-Interventionen werden aber weiterhin mit GAK-Mitteln finanziert. Die Rolle der GAK im GAP-SP sollte klarer herausgearbeitet werden. Schließlich werden an vielen Stellen zwar weitere einschlägige Instrumente (z. B. Ordnungsrecht und nationale Förderprogramme) genannt; wie diese allerdings mit den Interventionen im Strategieplan zusammenwirken, bleibt in den meisten Zielbereichen offen.

Inwieweit der Strategieplan **Erfahrungen aus vorangegangenen Programmzeiträumen** berücksichtigt, lässt sich anhand der Dokumente nur begrenzt bewerten. Über die Ausgestaltung der neuen GAP in Deutschland wurde ein intensiver gesellschaftlicher Diskurs auf hohem fachlichem Niveau geführt. Erfahrungen aus vorherigen Programmzeiträumen wurden eingebracht in Expertengremien, runden Tischen sowie in begleitenden Workshops zur Erstellung des GAP-SP. Erkenntnisse aus der begleitenden Evaluierung der Förderperiode 2014–2020 gingen ebenfalls ein. Schließlich eröffnete die Arbeit am nationalen Strategieplan neue Möglichkeiten zum Wissensaustausch zwischen den beteiligten Behörden auf Bundes- und Länderebene. Somit waren vielfältige Grundlagen für die Berücksichtigung von Erfahrungswissen gegeben. Wie diese in die Ausgestaltung des GAP-SP und der Interventionen eingeflossen sind, ist jedoch nicht dokumentiert und lässt sich nur vereinzelt nachvollziehen.

Schließlich bestehen auch in der Interventionsstrategie – in Verbindung mit den Interventionsbeschreibungen und den Ausführungen zur zielübergreifenden Kohärenz – einige redaktionell bedingte Unklarheiten. So unterscheiden sich manche Ziel- und Bedarfszuordnungen in den Interventionsbeschreibungen und der Interventionsstrategie. Außerdem sind die Ausführungen zur Interventionsstrategie im Bereich der Umweltziele und zur Umwelt- und Klimaarchitektur nicht optimal aufeinander abgestimmt. Zwar gibt es keine Widersprüche, doch leidet die Nachvollziehbarkeit an einigen Inkonsistenzen.

Tabelle 1: Übergreifende Empfehlungen

Nr.	Ziel	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	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>
2	1, 2, 4, 6, 8, 9	Die Ausgangslagenbeschreibung sollte – über die Kontextindikatoren hinaus – den aktuellen sozioökonomischen und politischen Rahmen reflektieren.	<i>Die Empfehlung wurde bereits aufgrund früherer Empfehlungen teilweise umgesetzt.</i>

Nr.	Ziel	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
3	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>
4	alle	Fehlende Grundlagen für Befunde der SWOT-Tabellen sollten ergänzt werden (oder die Befunde 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>
5	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>
6	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>
7	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>
8	5, 6, 8	Mehrere Zielzustände von Bedarfen sollten geschärft und hinsichtlich der angestrebten Zielrichtung präzisiert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
9	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 R-Indikatoren 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>
10	4, 5, 6, 8, 9	Wichtige Sekundärwirkungen von Interventionen sollten in der Interventionsstrategie Erwähnung finden; passende	<i>Sekundärwirkungen: Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Die Interventio-</i>

Nr.	Ziel	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
		Bedarfe sollten in den Interventionsbeschreibungen ergänzt werden.	<p><i>nen 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>
11	4, 5, 6	Unklare Wirkungsbeschreibungen und Ziele von (Teil-)Interventionen sollten überarbeitet werden.	<p><i>Wirkungsbeschreibungen: Die Empfehlung wurde 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>
12	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>
13	1, 2, 9, CCO	Die Ziel- und Bedarfszuordnung von Interventionen sollte in den Interventionsbeschreibungen und der Darstellung der Interventionsstrategie identisch sein.	<p><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</i></p>

Nr.	Ziel	Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
			<i>im Rahmen des Genehmigungsprozesses geprüft und angepasst werden.</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Ergebnisse zu spezifischen Zielbereichen und Sektorinterventionen

3.1 Spezifische Ziele

Die folgenden Unterkapitel fassen die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung in den neun spezifischen Zielbereichen des GAP-SP zusammen. Die Darstellungen im Fließtext folgen den wesentlichen Befunden im Zielbereich. Demnach setzen die Unterkapitel zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte.²

3.1.1 SO1: Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	x
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	✓
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	✓
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist weitgehend **nachvollziehbar**. Insgesamt werden in der Ausgangslagenbeschreibung (ALB) die gemeinsamen **Kontextindikatoren** dargestellt, **relevante Studien** ausgewertet und **Evaluierungsergebnisse** vorhergehender Förderperioden berücksichtigt. Die Ausführungen sind weitgehend **aktuell**. Allerdings sind die im Kapitel 1.3 GAP-SP „Strukturwandel in der Landwirtschaft“ tabellarisch dargestellten statistischen Informationen über die Entwicklung der Betriebsstrukturen (vgl. Tabellen 1.4 bis 1.7 im Kapitel 1.3 des GAP-SP) nicht auf dem notwendigen aktuellen Stand, der sich aus der Landwirtschaftszählung 2020 ergibt. Insgesamt ist die ALB für das spezifische Ziel **vollständig** und ausreichend **sektoral differenziert**. Die Angaben und Analysen sind **widerspruchsfrei, schlüssig und stringent**.

Im Kapitel 2.1.4 GAP-SP „**Risikoexposition und Risikomanagement** in der Landwirtschaft“ werden die Risikoexposition landwirtschaftlicher Betriebe, die Bedürfnisse in Bezug auf das Risikomanagement und die wesentlichen Förder- sowie Managementinstrumente zur Risiko- bzw. Verlustminimierung bei Ertrags-, Preis- und Einkommensrisiken ausführlich beschrieben. Es wird festgestellt, dass Preis- und Ertragsrisiken in Deutschland (deutlich) niedriger liegen als in den südlichen und nördlichen EU-Mitgliedstaaten und das Einkommensrisiko in Deutschland unterdurchschnittlich ist. Das Risikomanagement mit Aktivitäten zur Risikovermeidung, -minderung und -streuung wird als Kernaufgabe landwirtschaftlicher Unternehmen gesehen. Darüber hinaus wird dargestellt, wie in Deutschland das System der Tierseuchenkassen, des Liquiditätssicherungsprogramms über die Landwirtschaftliche Rentenbank und die in den letzten Jahren gewährten Ad-hoc-Hilfen greifen.

² Gleiches gilt für die Ergebnisse im Bereich des Querschnittsziels (Kapitel 4.1).

SWOT-Analyse

Die SWOT-Befunde sind aus den Beschreibungen der Ausgangssituation überwiegend nachvollziehbar abgeleitet und die wesentlichen Aspekte der ALB sind **korrekt und vollständig wiedergegeben**. Zu nahezu allen Aussagen der Kurzfassung finden sich **detaillierte Aussagen in der Ausgangslagenbeschreibung**. Eine Ausnahme bildet W4: „Rückzug der Landwirtschaft aus ungünstigen Lagen“. Zwar sind in der ALB geringere Einkommen / Arbeitskrafteinheit (AK) dargestellt, wie sich aber tatsächlich die Flächenbewirtschaftung (ohne Ausgleich) entwickeln würde bzw. in Bundesländern ohne Gewährung einer Ausgleichszulage (AGZ) in benachteiligten Gebieten entwickelt, ist nicht dargestellt.

In einzelnen Fällen ist die **Zuordnung der Befunde** zu den SWOT-Kategorien oder zum spezifischen Ziel nicht nachvollziehbar. Die formulierte Schwäche W6: „Investitionskapital ist nicht in ausreichendem Maß vorhanden (Eigenkapital)“ gehört nicht zu SO1, sondern zu SO2 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe“. Ein entsprechender Text befindet sich inzwischen auch unter SO2.

Das Risiko T6: „Die Honorierung öffentlicher Leistungen verringert die besonders einkommensrelevante Basisprämie“ beschreibt einen möglichen Zielkonflikt beim Einsatz von Förderinstrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw. im GAP-SP und gehört nicht in eine SWOT.

Bedarfe

Die Bedarfe sind überwiegend **angemessen formuliert**. Allein der Bedarf A.1 „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen [...]“³ ist im Kern lediglich eine **Wiederholung der spezifischen Zielsetzung**.

Einige genannte Bedarfe lassen sich **nicht aus der Ausgangslagenbeschreibung oder SWOT ableiten**. So gehören zu den „in der Landwirtschaft tätigen Personen“ (vgl. A.1) auch abhängig Beschäftigte. Deren Entgelte werden in der Ausgangsanalyse nicht thematisiert. Sie erscheinen allenfalls als gewinnmindernder Personalaufwand. Die Ausgangsanalyse zum Bedarf A.6: „Unterstützung landwirtschaftlicher Unternehmen bei der Entwicklung geeigneter Strategien für ein effizientes Risikomanagement“ legt einen Bedarf an Information und Beratung nahe. Ein „Bedarf, die stärkere Nutzung und Weitentwicklung von solchen Lösungen (Versicherungslösungen) von Verwaltungsseite zu unterstützen durch die Flankierung entsprechender privat-wirtschaftlicher Aktivitäten“ (vgl. Bedarfshintergrund), bereitet die geplante Intervention (Zuschüsse zu Versicherungsprämien – EL-0601) vor, ist aus der Ausgangslagenbeschreibung jedoch nicht abzuleiten und wird dort mit dem Für und Wider auch nicht diskutiert. Der Bedarf A.4 (vormals A.7) an einer „Aufrechterhaltung vielfältiger Betriebsstrukturen und Bewirtschaftungsformen“ ist nur teilweise, nämlich für bestimmte Bewirtschaftungsformen aus der Ausgangsanalyse ableitbar. Die „Aufrechterhaltung vielfältiger Betriebsstrukturen“, namentlich kleiner Betriebe, ist ein mögliches agrarpolitisches Ziel, ergibt sich aber nicht ökonomisch zwingend aus der Ausgangsbeschreibung. Auch die These, dass „kleinteilige Strukturen zum Schutz der Umwelt und Biodiversität“ beitragen (vgl. Bedarfshintergrund, letzter Anstrich) ist aus der Ausgangsanalyse nicht ableitbar.

Zur grundlegenden Kritik zur **Bedarfspriorisierung** siehe Kapitel 2.

³ Für die Darstellung der Bewertungsergebnisse wird im Folgenden auf die im GAP-SP genutzten Codes für Bedarfe und Interventionen zurückgegriffen. Zur besseren Verständlichkeit gibt jedes (Unter-)Kapitel, soweit sinnvoll, bei erstmaliger Nennung eine zusätzliche Kurzbezeichnung an. Für die vollständigen Bezeichnungen siehe Anhang III und IV.

Interventionslogik

Die Interventionen sind überwiegend **logisch nachvollziehbar** den Bedarfen und dem spezifischen Ziel zugeordnet. Die Zuordnung der Basisprämie, der Umverteilungsprämie und der gekoppelten Zahlungen zu Bedarf A.1 ist allerdings ein Zirkelschluss⁴ (s. o. unter Bedarfe) und wird daher im Folgenden nicht mehr betrachtet.

Die **Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit** (Basisprämie DZ-0101) wird in der Interventionsbeschreibung zwar nicht stringent, aber nachvollziehbar mit dem Abstand des Faktoreinkommens zu „anderen Einkommen der Gesamtwirtschaft“, dem Ausgleich höherer Standards (A.2) und der Stärkung der Krisenfestigkeit bezüglich Produktions- und Marktrisiko (A.5) begründet.

Fraglos trägt die Basisprämie als Einkommenstransfer dazu bei, das wertschöpfungsbasierte Faktoreinkommen aus der Landwirtschaft zu ergänzen, als „Basisinkommen“ die relativen Schwankungen des Gesamteinkommens zu mindern und so die „Krisenfestigkeit“ bezüglich der Einkommensvolatilität (nicht des Produktions- und Marktrisikos!) zu erhöhen. Allerdings gilt dies nur in einer Gesamt- bzw. Durchschnittsbetrachtung. Als einheitliche Flächenprämie steht die Basisprämie in keinem Zusammenhang zum individuellen Abstand des Einkommens des Betriebsleiters / der Betriebsleiterin, der Betriebsleiterfamilie, des Geschäftsführers / der Geschäftsführerin oder des Personals zu denjenigen der übrigen Wirtschaft und basiert auch nicht auf Berechnungen von Kosten für „höhere Standards“ („Konditionalität“), sondern berechnet sich aus der Deutschland zugewiesenen Obergrenze für Direktzahlungen (DZ) abzüglich weiterer DZ verteilt auf die zuwendungsfähige Fläche. Sie ist damit nicht geeignet, Einkommensdisparitäten, die individuell sehr unterschiedlich sind, zu verringern.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Mittel auch über die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit auszusahlen und zur Messung des Erfolgs die gemeinsamen Ergebnisindikatoren zu verwenden. Entsprechend der fehlenden Eignung der Basisprämie als Instrument zum Einkommensausgleich sind auch die von der EU vorgegebenen Ergebnisindikatoren nicht geeignet, die Verminderung des Einkommensabstands zum Einkommen der übrigen Wirtschaft zu messen. R.4⁵ setzt lediglich die prämierte Fläche ins Verhältnis zur landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF). R.6 und R.7 sind eher im Zusammenhang mit der Umverteilung an kleinere Betriebe und in benachteiligte Gebietskulissen relevant (siehe dort).

Die **Umverteilungsunterstützung für Nachhaltigkeit** (DZ-0201) ergänzt die Basisprämie (aus DZ-0101) für „unterdurchschnittlich große Betriebe“. Die Intervention nimmt Bezug auf den Bedarf A.4 „Aufrechterhaltung vielfältiger Betriebsstrukturen und Bewirtschaftungsformen“, der bezüglich kleiner landwirtschaftlicher Betriebe allerdings in der Ausgangsanalyse nicht nachgewiesen werden konnte (siehe oben unter Bedarfe). Es handelt sich eher um ein agrarpolitisches Ziel, was dann z. B. im agrarpolitischen Eingangsstatement (Kapitel 1 GAP-SP) als solches benannt werden sollte. Allerdings steht die Aufrechterhaltung kleiner – auch unrentabler – landwirtschaftlicher Betriebe im Konflikt mit SO2 und SO7, deren Erreichung durch mangelnde Flächenverfügbarkeit für zukunftsfähige Betriebe erschwert wird. Abweichend von der Bedarfsanalyse nennt die Interventionsbeschreibung in Übereinstimmung mit der GAP-SP-VO eine „fairere Verteilung der Direktzahlungen“ (als „Ziel“). Dies wäre eine treffendere Bedarfsformulierung für A.4.

Unabhängig von der schwer nachzuvollziehenden Interventionslogik ist eine Umverteilungseinkommensunterstützung von mindestens 10 Prozent der nationalen Obergrenze durch die GAP-SP-VO vorgeschrieben (Artikel 98), um „eine Umverteilung der Direktzahlungen von größeren auf kleinere oder mittlere Betriebe“ zu gewährleisten (Artikel 29). Von der Umverteilungsprämie, die gestaffelt für die ersten 60 Hektar gezahlt

⁴ Zu lesen: Zur „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors in der ganzen Union zur Verbesserung der langfristigen Ernährungssicherheit [...]“ (SO1) bedarf es der „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ (A.1).

⁵ Siehe Anhang V für die vollständigen Bezeichnungen der Ergebnisindikatoren.

wird, profitieren (gegenüber einer Basisprämie ohne Umverteilung) nach den in der Interventionsbeschreibung dargestellten Berechnungen Betriebe bis 114 Hektar, also 90 Prozent der Betriebe in Deutschland. Es handelt sich folglich weniger um eine Umverteilung auf „kleinere Betriebe“ als um eine Umverteilung von den 10 Prozent größten Betrieben auf alle anderen. Da die flächenmäßig größten Betriebe überwiegend in den ostdeutschen Bundesländern liegen, hat die Benachteiligung der 10 Prozent flächenmäßig größten Betriebe auch regionale Konsequenzen, die nicht dargestellt werden und mit dem Einkommen je AK bei (den großen) juristischen Personen auch nicht zu rechtfertigen sind.

Die **Ausgleichszulage** (EL-0201) bezuschusst die Bewirtschaftung von Flächen in benachteiligten Gebieten, die vormals nach Ertrags- und damit Einkommenspotenzialkriterien abgegrenzt wurden. Insofern kann sie „einen Beitrag zur territorialen Ausgewogenheit von landwirtschaftlichen Einkommen in naturbedingt benachteiligten Gebieten“ schaffen. Die Beziehung zum angegebenen Bedarf A.3 „Ausgleich niedriger Einkommenspotenziale“ ist nachvollziehbar. Allerdings ist auch in zahlreichen Evaluationsstudien nicht nachweisbar, dass die Ausgleichszulage „die Nutzungsaufgabe von ertragsarmen Flächen, ungünstigen Standorten (verhindert) und zur Aufrechterhaltung traditioneller Bewirtschaftungsformen beiträgt“. Insofern ist die Bedarfsformulierung überfrachtet und sollte – auch in der Hintergrundbeschreibung – auf den Einkommensausgleich beschränkt bleiben. Die regional sehr unterschiedliche Prämienhöhe der AGZ und das nicht in allen Bundesländern (mit benachteiligten Gebieten) programmierte Angebot wird nicht überzeugend erklärt. Sie ergibt sich nicht aus objektiven Kriterien, sondern aus der unterschiedlichen Priorität, die die Bundesländer dieser Intervention beimessen. Der vorgesehene Ergebnisindikator R.7 (der auch die Direktzahlungen umfasst) wird in der Interventionsbeschreibung und Interventionsstrategie nicht genannt. R.7 stellt gebietsbezogene Verteilungseffekte dar und sollte daher aufgenommen werden.

Die **gekoppelten Direktzahlungen für Muttertierhalter** (Kühe, Schafe und Ziegen) (DZ-0501 und DZ-0502) wurden neu eingeführt. Die Beziehung zum Bedarf A.3 zum Ausgleich niedriger Einkommenspotenziale bei den traditionell extensiven Haltungsförmlichkeiten und damit zum SO1 ist nachvollziehbar. Eine Beziehung zu einem neu zu formulierenden Bedarf A.4 (zur Fairness siehe Empfehlung) wäre ebenfalls nachvollziehbar. Eine Beziehung zum Bedarf F.4⁶ dagegen ist nach dem Bundesratsbeschluss vom 17.12.2021 zur GAPDZV, mit dem die Weidegangverpflichtung⁷ nicht mehr Förderbedingung ist, nunmehr nicht mehr gewährleistet, da auch durch fehlende Höchstgrenzen bei der Besatzdichte eine Intensivierung der Produktion möglich wäre.

Zuschüsse für die **Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000** (EL-0301) werden für die (erschwerete) landwirtschaftliche Bewirtschaftung in Natura 2000 Gebieten gewährt. Die Prämien werden grundsätzlich so festgelegt, dass Einkommensverluste und / oder zusätzliche Kosten auf den jeweiligen Standorten ausgeglichen werden, sodass die Intervention dem Bedarf A.2 entspricht und die Beziehung zum spezifischen Ziel nachvollziehbar ist.

In der Interventionsstrategie zu SO1 wird neben EL-0301 die **Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura-2000-Gebieten** (DZ-0407) (Ökoregelung) aufgeführt. Die Interventionsbeschreibung nimmt zwar explizit keinen Bezug zu SO1 oder einen entsprechenden Bedarf in den dafür vorgesehenen Absätzen (5.1.2 bzw. 5.1.3), in der Beschreibung wird aber der Einkommensausgleich für landwirtschaftliche Betriebe für Erschwernisse in Natura-2000-Gebieten als Ziel genannt (5.1.5). Entsprechend sollte die Zuordnung zu SO1 und der Bedarf A.2 in die Interventionsbeschreibung aufgenommen werden.

Ergänzend zu den bereits etablierten Förderungen von Versicherungen in den Sektoren Obst und Gemüse (**Ernteversicherung Obst und Gemüse** SP-0103) und Wein (**Ernteversicherung Wein** SP-0302) wurde eine

⁶ „Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität in der Land- und Forstwirtschaft sowie deren Ökosystemleistungen“

⁷ Der Bundesratsbeschluss betrifft zwar nur Schafe und Ziegen, in der Interventionsbeschreibung für die gekoppelte Zahlung an Mutterkuhhalter ist das Weideganggebot nunmehr jedoch auch gestrichen.

neue Intervention **Risikomanagementinstrumente** (EL-0601) programmiert. Gefördert werden Versicherungsprämien zu Mehrgefahrenversicherungen bzw. Ernteversicherungen. Alle drei Interventionen tragen nachvollziehbar zum Risikomanagementaspekt im spezifischen Ziel bei. Der Bezug zum Bedarf A.5 ist nachvollziehbar beschrieben (der Bezug zu A.6 fehlt). Allerdings legen die Ausgangsanalyse und die Bedarfshintergrundbeschreibung eher alternative Ansätze – nämlich Bildung und Beratung – zur Risikovorsorge nahe. Das Risikomanagement wird dort als Kernaufgabe des Unternehmers herausgestellt und der „angestrebte Zielzustand“ wird mit gut informierten Land- und Forstwirtinnen und -wirten beschrieben⁸. Eine Bewertung des Instruments Prämienbeihilfe wird nicht vorgenommen. Ob es nach Einführung des neuen Risikomanagementinstrumentes zur Abschöpfung der Subvention durch die Versicherungsgeber auf der einen Seite und / oder zu verminderten Risikoanpassungsmaßnahmen bei Versicherungsnehmern auf der anderen Seite kommt (Offermann et al., 2021), sollte im Verlauf der Programmdurchführung evaluiert werden. Des Weiteren wird nicht ausgeführt, warum nur wenige Bundesländer die Intervention einführen.

Angestrebtes operationales Ziel der neuen Intervention EL-0601 ist eine breitere Inanspruchnahme von Versicherungen durch Landwirte. In der Leistungsberichterstattung sollte über den vorgesehenen Ergebnisindikator R.5 die Zahl der Neuabschlüsse erfasst werden. Während O.9 bei EL-0601 und O.36 bei SP-0302 geeignete Outputindikatoren sind, um die Umsetzung der Interventionen zu kennzeichnen, wird für die entsprechende Intervention im Sektor Obst und Gemüse mit O.35 lediglich die Anzahl der unterstützten operationellen Programme angegeben, was im Zusammenhang mit SO1 unbefriedigend ist⁹.

Interventionsstrategie

In Kapitel 2.1 GAP-SP werden die zielspezifischen Interventionsstrategien dargestellt. Abbildungen zu Beginn des zielspezifischen Unterkapitels verdeutlichen übersichtlich die Zusammenhänge der Interventionen mit Bedarfen und Ergebnisindikatoren. Der Mix an Interventionen ist geeignet, **alle Aspekte der identifizierten Bedarfe** im spezifischen Ziel abzudecken (mit Ausnahme von A.6, siehe oben).

Die Beschreibung der Interventionsstrategie verschriftlicht die in den Abbildungen dargestellten Bezüge und fasst knapp die Interventionslogiken aus den Interventionsbeschreibungen auch hinsichtlich des **Einkommensziels** zusammen. Die von der EU vorgegebenen Ergebnisindikatoren sind nicht geeignet, die Verminderung des Einkommensabstands zum Einkommen der übrigen Wirtschaft zu messen, insbesondere nicht für die budgetär gewichtigste Basisprämie. Der Ergebnisindikator R.4 setzt die prämierte Fläche ins Verhältnis zur landwirtschaftlich genutzten Fläche und wäre damit allenfalls geeignet, die Erreichung eines Ziels „Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) durch gut geführte landwirtschaftliche Betriebe (GAB)“ darzustellen.

Die einheitliche Basisprämie, die für jeden anspruchsberechtigten Hektar in gleicher Höhe ausgezahlt wird, steht in der Kritik, flächenstarke Ackerbaubetriebe gegenüber flächenmäßig kleinen Betrieben und Viehhaltenden Betrieben zu bevorzugen. Auch aus Gründen der „Fairness“ ist daher ein Teil der Mittel für die erste Säule

- den i. d. R. flächenmäßig geringer ausgestatteten Obst und Gemüse, sowie Hopfen und Wein anbauenden Betrieben in Form von speziellen Sektorinterventionen vorbehalten (in anderen SO),
- für eine Umverteilungseinkommensunterstützung zugunsten kleinerer Betriebe durch die GAP-SP-VO zu verwenden und

⁸ Erster Spiegelstrich: „Betriebe sind über die zunehmende Bedeutung der Risikobewertung und des einzelbetrieblichen Risikomanagements in der Land- und Forstwirtschaft informiert, um das Spektrum geeigneter Instrumente zur Risikoabsicherung auszubauen und die Resilienz im Hinblick auf Produktions- und Marktrisiken zu stärken.“

Zweiter Spiegelstrich: „Verminderte Risiken durch Anpassung und Vorbereitung auf Extremwetterereignisse.“

⁹ Allerdings wird es über die Leistungsberichterstattung hinaus für die Sektorinterventionen auch weiterhin die schon bestehende Berichterstattung zu den operationellen Programmen geben, sodass weitere Informationen vorliegen.

- für die in Deutschland neu eingeführten gekoppelten Prämien für Muttertierhalter vorgesehen.

Dieser Aspekt der Fairness fehlt in der dargestellten Interventionsstrategie.

Insgesamt leidet die Strategie im SO1 an dem Auswahlkriterium für zuzuordnende Interventionen, das offensichtlich die „Niederschwelligkeit“ ist. Deutlich wird dies an der Begründung für die Aufnahme der Ökoregelung Natura-2000 (DZ-0407) oder auch für die Streichung des Weidegangs als Voraussetzung für die gekoppelten Prämien (auch wenn letzteres aus Sicht der Vereinfachung zu begrüßen ist, siehe Kapitel 5.2). Diese grundsätzliche strategische Schwäche ist jedoch nicht dem GAP-SP oder der Strategiedarstellung in Kapitel 2.1 anzulasten, sondern der Einordnung von SO1 in den Kanon der spezifischen Ziele aus Artikel 6 der GAP-SP-VO. Hier wird das Einkommensziel als eigenes spezifisches Ziel definiert und neben die Modernisierung (SO2) und die Steigerung der Anteile in der Wertschöpfungskette (SO3) gestellt. Im Kern sind es aber diese beiden Ziele (SO2 und SO3) bzw. die ihnen zugeordneten Interventionen, die gemäß AEUV¹⁰ Artikel 39 zum angemessenen Einkommen beitragen sollen.¹¹

SO1 konnte somit nur eine Auswahl von einkommensrelevanten Interventionen zugeordnet werden, die eine stringente Herleitung der Strategie nur eingeschränkt möglich macht.

Berücksichtigung von Erfahrungen aus der Durchführung der GAP

Erfahrungen aus der Durchführung der GAP haben gezeigt,

- dass Vieh haltende Betriebe gegenüber flächenstarken Ackerbaubetrieben relativ weniger von den Einkommenstransfers profitieren. Daher wurden gekoppelte Direktzahlungen wieder eingeführt;
- dass mit einheitlichen Flächenprämien eine sozialpolitisch motivierte Einkommenspolitik nicht umsetzbar ist. Daher ist es sachgerecht, Direktzahlungen der 1. Säule sukzessive in zielgerichtete Interventionen der 2. Säule umzuschichten;
- dass bedingungsarme Einkommenstransfers in zunehmender Kritik (siehe beispielsweise WBAE, 2018) stehen und dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ entgegenstehen. Daher ist die zunehmende Bindung der Flächenprämien an die Erbringung öffentlicher Leistungen (Konditionalitäten, Ökoregelungen) sachgerecht.

Die Zuweisung der Mittel

42 Prozent der geplanten öffentlichen Mittel (54 Prozent der EU-Mittel) des GAP-SP fließen über Basis-, Umverteilungsprämie und Einkommensunterstützung für Junglandwirtinnen und Junglandwirte in direkte flächengebundene Einkommenstransfers, die nicht an den individuell sehr unterschiedlichen Einkommensabständen zur übrigen Wirtschaft ansetzen und über die Erfüllung von Mindestanforderungen (GLÖZ und GAB) hinaus nicht an die Erbringung öffentlicher Leistungen gebunden sind. Die Programmbehörde hat hierauf keinen Einfluss. Allein auf politischer Ebene hätte eine Entscheidung zu einer höheren Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule und / oder zur Bindung eines größeren Teils der Einkommenstransfers an öffentliche Leistungen (Ökoregelungen) über das vorgegebene Mindestmaß von 25 Prozent hinaus eine Änderung bewirkt.

¹⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

¹¹ AEUV, Artikel 39: (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zugewährleisten. (EU (2012)).

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zum spezifischen Ziel

Insgesamt tragen Basis- und Umverteilungsprämie und die Einkommensunterstützung für Junglandwirtinnen und Junglandwirte in der Höhe, in der sie nicht durch verpachtende Grundeigentümerinnen und -eigentümer (siehe Ausführungen in Forstner et al., 2018) abgeschöpft werden (60 Prozent der LF sind Pachtflächen) als Einkommenstransfer erheblich zum landwirtschaftlichen Betriebseinkommen (C.27) bei und senken seine **relativen** Schwankungen. Das rein aus landwirtschaftlicher Wertschöpfung entstehende Faktoreinkommen (C.25) pro AK lag in den letzten Jahren zwischen 50 und 70, zuletzt (2019) bei 50 Prozent der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitskosten (C.26). Die drei Flächenzahlungen in Höhe von etwa 3,3 Mrd. Euro pro Jahr ergänzen das Faktoreinkommen und verringern den Abstand des landwirtschaftlichen Betriebseinkommens pro AK zur Gesamtwirtschaft (I.4). Allerdings ist dies nur eine Gesamt- bzw. Durchschnittsbetrachtung. Einheitliche Flächenprämien sind nicht geeignet, Einkommensdisparitäten, die individuell sehr unterschiedlich sind, auszugleichen.

Über die Ausgleichszulage für benachteiligte (EL-0201) und Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten (DZ-0407 und EL-0301) werden zusätzlich Einkommen in Gebietskulissen gelenkt, die durch niedrige Ertragsfähigkeit und / oder kostenrelevante Bewirtschaftungsverpflichtungen niedrigere Einkommenspotenziale aufweisen. Dort, wo Ausgleichszulage gezahlt wird, betrug der Beitrag zum Einkommen / AK von Haupterwerbsbetrieben im Wirtschaftsjahr 2019 / 2020 über 5 Prozent (vgl. Ausgangslagenbeschreibung Tabelle 2.1). Die AGZ kann so einen signifikanten Beitrag zum territorialen Ausgleich (I.5) leisten. In einem großen Teil der benachteiligten Gebiete, nämlich in Niedersachsen / Bremen / Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg / Berlin wird allerdings keine AGZ gezahlt.

Einkommensrelevant ist außerhalb von SO1 auch die „Honorierung öffentlicher Leistungen“ durch Ökoregelungen, die den spezifischen Umweltzielen zugeordnet sind. Zwar orientieren sich die Prämien an Einkommensverlusten, bei bundesweit einheitlicher Prämiengestaltung und Freiwilligkeit sind Renten jedoch implizit enthalten sowohl in der Höhe, v. a. aber auch in der Unabhängigkeit von Markt- und Wetterrisiken.

Mittelbar tragen vor allem die Kapazitätserweiterungen und -verbesserungen des produktiven Kapitalstocks, die durch Investitionsförderung unterstützt werden (EL-0403 „Einzelbetriebliche Investitionsförderung“, SP-0303 „Umstrukturierung Rebflächen“ und SP-0304 „Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung im Weinsektor“) und die unterstützten Infrastrukturinvestitionen (EL-0404) aus SO2 sowie die unterstützten Erzeugerorganisationen aus SO3 dazu bei, zusätzliches Faktoreinkommen in der Landwirtschaft zu generieren. Damit sind sie es und nicht die Einkommenstransfers aus SO1, die den Vergleichswert zur Gesamtwirtschaft (I.2) verbessern können.

Zur Minderung von Einkommensschwankungen sind unter SO1 Unterstützungen für Versicherungen gegen Ertragsrisiken programmiert. Zu den etablierten Förderungen von Versicherungen in den Sektoren Obst und Gemüse (SP-0103) und Wein (SP-0302) wurde die neue Intervention Risikomanagementinstrumente (EL-0601) programmiert und soll in sechs Bundesländern (vier Flächenländer sowie Hamburg und Bremen) angeboten werden. Für eine neu eingeführte Intervention erscheint ein Planansatz von 127 Mio. Euro und eine Förderung von 20.000 Betrieben ambitioniert und auch mit budgetären Risiken¹² behaftet. Inwieweit das Ziel einer breiteren Inanspruchnahme von Versicherungen durch Landwirtinnen und Landwirte erreicht wird, wird davon abhängen, wie viele der unterstützten Versicherungen tatsächlich Neuabschlüsse sind.

Tabelle 2 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO1. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 2, 4 bis 7, 9 und 13 gelten ebenfalls für SO1.

¹² „Erfahrungen zeigen, dass die Prämien nach größeren Schadereignissen oft angepasst werden. So sind die Versicherungsprämien für die staatlich subventionierten Frostversicherungen in Dauerkulturen in Baden-Württemberg nach dem ersten Überschadensjahr stark angestiegen, mit entsprechenden Folgen für den öffentlichen Finanzierungsbedarf“ (Offermann et al. (2021)).

Tabelle 2: Wesentliche Empfehlungen zu SO1

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Streichung des Risikos T6: 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>
2	Streichung des Bedarfs A.1 „Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“, weil es sich hier im Kern lediglich um eine Wiederholung des spezifischen Ziels handelt.	<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>
3	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>
4	Kürzung der Bedarfsbezeichnung A.3: „Ausgleich niedriger Einkommenspotenziale auf ertragsarmen Flächen und ungünstigen Standorten“ und entsprechende Anpassung der Hintergrundbeschreibung	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt</i>
5	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 Neuabschlüsse erfasst werden.	<i>Die Empfehlung betrifft nicht explizit die Beschreibungen innerhalb des GAP-SP. Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen.</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2 SO2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	(✓)
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	✓
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	x
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	✓
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	✓
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	✓
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die inhaltlichen Darstellungen in der Ausgangslagenbeschreibung sind **sachlich korrekt, vollständig** und ausreichend **regional** und **sektoral differenziert**, allerdings **bei vielen Aspekten nicht aktuell**. Für die Tabellen 2.9, 2.11, 2.12, 2.14, 2.15, 2.17, 2.18 sowie die Abbildungen 2.23 bis 2.25 liegen aktuellere Daten überwiegend aus der Landwirtschaftszählung 2020 vor oder lassen sich aus aktuellen Daten der regionalen landwirtschaftlichen Gesamtrechnung berechnen. Die Abbildung 2.26 zum deutschen Agraraußenhandel nach Warengruppen (C.31) ist aktuell; nur sollte auch der dazugehörige Text aktualisiert werden. Die Ausführungen zur „Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung“ und große Teile der Ausführungen zur „Wettbewerbsfähigkeit bei der Fleischerzeugung“ sind veraltet. Bei den Ausführungen zur „Wettbewerbsfähigkeit bei der Eierzeugung“ ist unklar, auf welchen Zeitraum sie sich beziehen. Die Tabellen und Abbildungen sowie die dazu gehörenden Texte sollten noch vor Beginn der Programmperiode aktualisiert werden. Besonders wichtig ist dies bei den **Kontextindikatoren** (C.11, C.13, C.14, C.15, C.30). Hier sollte auch eine Korrektur der Nummerierung vorgenommen werden.

Die Ausführungen in der Ausgangsanalyse zu SO2 sind **widerspruchsfrei**, aber **nicht schlüssig und stringent**. Trotz Überarbeitung bleibt die Gliederung unsystematisch und macht den Text schwer lesbar. Die Befunde der Ausgangsanalyse stehen weitgehend unzusammenhängend hintereinander. Die Unterkapitel (2.2.1 bis 2.2.6) folgen keiner Systematik. Zwischenüberschriften sind ihrem Wesen nach eher „Kurzfasite“ und nicht gliedernd. Es werden keine Zusammenhänge zwischen den Befunden dargestellt und die Bestimmungsfaktoren für die Befunde werden nicht analysiert. Eine stringente Ableitung von Bedarfen ist darum schwierig.

SWOT-Analyse

Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist **nachvollziehbar**. Die wesentlichen Aspekte der Ausgangslagenbeschreibung sind in der SWOT **korrekt und vollständig wiedergegeben**. Allein der Modernitätsgrad (S2) nimmt nachgewiesenermaßen ab und sollte als Befund zur Schwäche aufgenommen werden. Die meisten Befunde in der SWOT sind aus detaillierten Angaben in der Ausgangslagenbeschreibung nachvollziehbar abgeleitet. Andere scheinen im Diskurs entwickelt worden zu sein. Dies gilt für S2, S7 und W2: Die „Investitionsfreudigkeit“ (S2) ist weder nach Betriebsstruktur noch nach Teilregionen nachgewiesen und eine „hohe Dynamik bei den Produktionsvorgaben“ (W2) ist in der Ausgangslagenbeschreibung nicht dargestellt. Zu S7

steht zwar in der Ausgangslagenbeschreibung eine längere Abhandlung, warum Frauen sich nicht zur Betriebsleitung berufen fühlen, aber nichts darüber, „*inwieweit die Berücksichtigung frauenspezifischer Aspekte Entwicklungschancen eröffnen würde*“, daher bleibt dieser Befund unverständlich. Der Befund S8 (Hohe Wettbewerbsfähigkeit der Ernährungswirtschaft) ist bereits in S1 enthalten und sollte gestrichen werden.

Bedarfe

Es wurden drei Bedarfe **angemessen formuliert** und **nachvollziehbar** aus der Ausgangslagenbeschreibung und der SWOT abgeleitet. Ein weiterer wichtiger Bedarf für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ist die „Verminderung / Verhinderung von Flächenverlusten für die Landwirtschaft.“ Dieser Bedarf ist aus T5 ableitbar, auch Zielwerte sind vorhanden. Der Vollständigkeit halber sollte dieser Bedarf aufgenommen werden, auch wenn er durch das Instrumentarium des GAP-SP nicht adressiert wird.

Zur grundlegenden Kritik zur **Bedarfpriorisierung** siehe Kapitel 2.

Interventionslogik

Für SO2 sind acht Interventionen programmiert. Die Nachvollziehbarkeit der dargestellten Beziehungen dieser Interventionen zu den Bedarfen, angestrebten Ergebnissen in Bezug zu SO2 und Ergebnisindikatoren in den Interventionsbeschreibungen ist sehr unterschiedlich.

Die Förderung **Einzelbetrieblicher produktiver Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen** (EL-0403) ist mit zwei Dritteln der insgesamt unter SO2 programmierten Mittel die gewichtigste Intervention. Der Beitrag dieser **Investitionen** zum spezifischen Ziel ist ausreichend beschrieben, soweit tatsächlich ganz überwiegend produktive Investitionen in die Erzeugung und / oder Erstverarbeitung / Direktvermarktung von Anhang I-Produkten gefördert werden. Nachvollziehbar ist auch der Bezug zu Bedarf B.1 „Unterstützung von Investitionen zur Stärkung der Markt- und Zukunftsorientierung der Unternehmen“. Angestrebtes Ergebnis der Intervention ist „die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe [...], Verbesserung der Wirtschaftsleistung und Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung“ (aus Interventionsbeschreibung). Dieses Ergebnis wird mit dem von der EU vorgegebenen Ergebnisindikator R.9, der lediglich ein ins Verhältnis gesetzter Outputindikator ist, nicht adäquat gekennzeichnet. Zusätzlich sollte mindestens das unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen (oder förderfähiges Investitionsvolumen), das die Größe des unterstützten Kapazitätsaufbaus kennzeichnet, möglichst nach Teilintervention EL-0403-00-a (Investitionen allg.) und EL-0403-00-b (Bewässerungssysteme) erhoben werden.

Zwar ist der Beitrag von produktiven Investitionen zur Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit unbestritten; es wird jedoch nicht dargestellt, mit welcher Rechtfertigung privates Produktivvermögen mit öffentlichen Mittel überhaupt unterstützt werden soll, zumal die Bedingungen am Kapitalmarkt seit Jahren sehr günstig sind und der Zugang zu Kapital kein wesentliches Problem darstellt (vgl. auch GAP-SP Kapitel 2.2.3). Eine Bezuschussung privaten Kapitalvermögens wäre durch Bindung der unterstützten Investitionen an die Erbringung öffentlicher Leistungen zu rechtfertigen, wie beispielsweise höheres Tierwohl oder verminderte Emissionen. Gerade bei Zuschüssen in Höhe von bis zu 65 Prozent (für kleine Betriebe oder Junglandwirtinnen und Junglandwirte liegt der Fördersatz noch höher) – das entspricht einer Verdoppelung der Förderintensitäten gegenüber der vorangegangenen Förderperiode – bedarf es jedoch 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 Bundesländern die Art und Weise der Berücksichtigung dieser Kriterien zu überlassen.

Die Intervention EL-0403 kann, wenn sie entsprechend ausgestaltet wird, Beiträge zum Tierwohl (SO9) leisten (siehe auch Ausführungen in Bergschmidt, 2020; Stegmann, 2018). In der Interventionsbeschreibung

wird die Förderung des Tierwohls durch tierwohlgerechtere Stallbauten explizit genannt. Für diese Teilintervention sollten die baulichen Mindestanforderungen aus GAK-AFP¹³ (mindestens Anhang 1, wenn nicht Anhang 2 (Premiumförderung)) als Fördervoraussetzungen definiert werden. „Über dem gesetzlichen Standard“ ist eine zu schwache Anforderung, da 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.

Die Förderung von „**Investitionen in landwirtschaftliche und forstliche Infrastrukturen einschließlich ländlicher Bodenordnung**“ (EL-0404) ist sowohl SO2 als auch SO8 zugeordnet. Die Intervention besteht aus drei Teilinterventionen, von denen der ländliche Wegebau (EL-0404-01) und die ländliche Bodenordnung (EL-0404-03) nachvollziehbar den Bedarf B.3 „Schaffung und Verbesserung der Infrastruktur durch Sicherung, Optimierung, Erschließung und Neuordnung ländlichen Grundbesitzes“ aufgreifen. Die (budgetär kleinste) Teilintervention „Investitionen in forstliche Infrastrukturen“ (EL-0404-02) wirkt eher auf SO8. Die Beiträge von ländlichem Wegebau und Flurneuordnung zum SO2 werden nachvollziehbar beschrieben. Allerdings können die angestrebten Ergebnisse nicht mit R.9 dargestellt werden, weil es sich um überbetriebliche Investitionen handelt. Denkbare bessere Ergebnisindikatoren, die allerdings im gemeinsamen Set der EU nicht vorgesehen sind, wären beispielsweise: Neu geordnete Fläche, fertig gestellte Wegelänge oder profitierende Bewirtschafter. Auch das unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen sollte teilinterventionspezifisch erfasst werden wie beim forstlichen Wegebau (R.18).

Die Förderung von **Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten** (EL-0411) gehört nicht in den Zielbereich SO2, weil es im Zielbereich SO2 ausschließlich um die Leistungsfähigkeit und wertschöpfungsbaasierte Produktivität der landwirtschaftlichen Urproduktion geht. Die Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten trägt darum nicht zu SO2 bei. Aus den gleichen Gründen sind auch die genannten Beziehungen zu den Bedarfen B.1 und B.2¹⁴ nicht gegeben. Der passende Bedarf ist in SO7 unter G.9 definiert. Die Umsetzung von EL-0411 kann nicht mit O.20 gekennzeichnet werden, da O.20 sich auf landwirtschaftliche Tätigkeiten bezieht. Anzuwenden ist O.24, der Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten kennzeichnet. Entsprechend ist auch R.9 ein unpassender Ergebnisindikator. Anzuwenden ist R.39¹⁵. Es wird empfohlen, EL-0411 nach SO7 (alternativ SO8) zu verschieben.

Für den **Sektor Wein** sind drei Interventionen SO2 zugeordnet, von denen zwei eher zu SO3 beitragen:

Mit der Intervention **Absatzförderung Wein** (SP-0301) werden Tätigkeiten zur Absatzförderung in Drittländern, die im Wesentlichen zur Darstellung der Vorzüglichkeit von Unionserzeugnissen beitragen sollen, gefördert. Der Beitrag der Intervention zum angestrebten Ergebnis im Sinne SO2 ist nicht dargestellt. Die Interventionsbeschreibung nimmt auch keinen Bezug zu einem SO2-Bedarf sondern auf einen Querschnittszielbedarf (Q.6). Aus den aufgezählten Fördergegenständen leitet sich eher ein Beitrag zum angestrebten Ergebnis in SO3 her. Daher sollte die Intervention analog zur Absatzförderungsmaßnahme bei Obst und Gemüse (SP-0101) unter SO3 programmiert werden. Unabhängig davon ist R.1 kein geeigneter Ergebnisindikator, da es bei der Intervention nicht darum geht, die Leistungsfähigkeit von Personen durch Beratung oder Wissensvermittlung zu verbessern. Die Intervention gehört zu den drei Ausnahmen, die keinen Ergebnisindikator ausweisen müssen (EU-KOM, 2021).

Auch die Förderung der **Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung im Weinsektor** (SP-0304) sollte eher SO3 zugeordnet werden (im Strategiekapitel wird diese Intervention noch unter beiden spezifischen

¹³ Fördergrundsatz „Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)“ im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK).

¹⁴ „Stärkung von Innovationskraft, Lösungskompetenz, Innovations- und Kooperationsbereitschaft“.

¹⁵ Vgl: Indicator fiche zu R.9: „This indicator relates to primary agricultural production, farmers' investments in other gainful activities of the holding and off-farms investments are reported under R.39.“

Zielen SO2 und SO3 beschrieben). Hier sollte statt R.9, der nur die Traubenproduzenten erfasst, R.39 ausgewiesen werden, da Winzergenossenschaften, Erzeugerzusammenschlüsse und andere weinerzeugende Unternehmen förderfähig sind.

Die Förderungen der **Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** (SP-0303-01) sind nachvollziehbar SO2 zugeordnet, greifen begründet den Bedarf B.1 auf und die Beiträge zu SO2 sind nachvollziehbar beschrieben.

Für den **Sektor Hopfen** sind zwei Interventionen SO2 zugeordnet:

Unter „**Forschung und Entwicklung**“ (SP-0402) werden Entwicklung und Einführung von Produkten und Verfahren zur Modernisierung der Hopfenerzeugung und Verarbeitung und zur Erforschung nachhaltiger Produktionsmethoden gefördert. Die Beziehung zum Bedarf B.2 wird zwar nicht beschrieben, ist aber aus der Bedarfsbeschreibung (Bedarfshintergrund) nachvollziehbar. Ein indirekter Beitrag der Intervention zum spezifischen Ziel ist vorstellbar. Die vorgegebenen Output- und Ergebnisindikatoren (O.35 und R.10) sind nicht geeignet, die Umsetzung der Intervention oder den Ergebnisbeitrag zu SO2 zu kennzeichnen. Zur Kennzeichnung von Forschung und Entwicklung werden gemeinhin die Ausgaben für Forschung und Entwicklung herangezogen. Diese sind in der Interventionsbeschreibung angegeben, in der Finanztafel allerdings nicht mehr interventionsspezifisch ausgewiesen. Mit 1 Mio. Euro pro Jahr ist über die Hälfte der Mittel für den Sektor für diese Intervention eingeplant.

Aus der Interventionsbeschreibung „**Integrierte Produktion Hopfen**“ (SP-0405) wird nicht deutlich, was gefördert werden soll, zumal die Beispiele sehr unterschiedlich sind. In der derzeitigen Darstellung sind weder die Beziehungen zwischen Bedarf und Intervention, noch ist der Beitrag zum angestrebten SO (Leistungsfähigkeit Primärsektor) nachvollziehbar. Die unter 5.2.10 des GAP-SP aufgeführten Finanzen entsprechen nicht dem in 5.2.9 des GAP-SP angegebenen Einheitsbetrag und liegen in der Summe nahezu bei dem Gesamtbudget für Interventionen im Hopfensektor. Die Interventionsbeschreibung sollte geschärft werden.

Interventionsstrategie

In Kapitel 2.1 GAP-SP sollen die zielspezifischen Interventionsstrategien dargestellt werden. Die Abbildungen zu Beginn des zielspezifischen Unterkapitels geben die Zusammenhänge der Interventionen mit Bedarfen und Ergebnisindikatoren, so wie sie in den Interventionsbeschreibungen postuliert werden, wieder. Der Mix an Interventionen ist **nicht geeignet, allen identifizierten und mit gleicher Priorisierung versehenen Bedarfen Rechnung zu tragen**. Auf Bedarf B.2 wird lediglich mit der Interventionen SP-0402 (Forschung Hopfen) nachvollziehbar, aber auch nur indirekt, Bezug genommen (siehe oben unter Interventionslogik). Die Bezüge der Maßnahme EL-0411 zu Bedarfen und zum Ziel sind sachlich falsch (siehe oben). Die Beiträge der Interventionen aus dem Sektor Hopfen zum spezifischen Ziel sind schwach oder nicht nachvollziehbar. Aus diesen Gründen leidet die textliche Darstellung der Interventionsstrategie, welche die in den Abbildungen dargestellten Bezüge verschriftlicht.

Unabhängig von ihrer textlichen Darstellung ist die gewählte Strategie stringent auf das spezifische Ziel ausgerichtet. Im Kanon der drei sektoralen Ziele (SO1, SO2 und SO3) fokussiert SO2 auf die Leistungsfähigkeit und Produktivität des Agrarsektors (Primärproduktion), nicht zuletzt, um das Faktoreinkommen pro AK, dessen Abstand zur übrigen Wirtschaft als Rechtfertigung für die Direktzahlung unter SO1 herangezogen wird, zu erhöhen. Die Strategie unter SO2 wird getragen von den beiden investiven Interventionen EL-0403 und EL-0404 sowie zu einem kleineren Teil von den produktiven Investitionen im Weinsektor (SP-0303 und SP-0304). Insgesamt machen diese Interventionen etwa 95 Prozent des für SO2 eingeplanten Budgets aus.

Insgesamt werden über diese wesentlichen Interventionen (EL-0403, EL-0404 und SP-03) etwa 1,5 Mrd. Euro öffentliche Mittel fließen, die je nach Förderintensitäten zu einem Vielfachen zu Aufbau und Modernisierung des produktiven Kapitalstocks und der landwirtschaftsnahen Infrastruktur beitragen werden. Vor diesem Hintergrund ist der von der EU vorgegebene Ergebnisindikator R.9 schwach und für die

Infrastrukturinvestitionen auch ungeeignet. Zumindest sollten zusätzlich die interventionsspezifischen Gesamtinvestitionsvolumina erfasst werden.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zu SO2

Im Fokus von SO2 steht die Wertschöpfung aus der landwirtschaftlichen Produktion: die Bruttowertschöpfung pro AK (Arbeitsproduktivität C.30), die Nettowertschöpfung zu Faktorkosten (Faktoreinkommen C.25 und seine Schwankungen I.3), die totale Faktorproduktivität (I.6) sowie zusätzlich auf EU-Ebene Importe und Exporte (I.7).

Vereinfachte Darstellung: Bruttowertschöpfung (BWS) = Produktionswert (Menge (x) x Preis (p)) – Vorleistungen (VL)

Der GAP-SP kann im Wesentlichen, aber nicht nur mit den Interventionen aus SO2, zu den beabsichtigten Wirkungen (gemessen an den gemeinsamen Wirkungsindikatoren) beitragen. Eine zentrale Rolle nehmen hierbei die Investitionen in das landwirtschaftliche Produktivkapital ein (v. a. EL-0403), die im Rahmen der SO2-Interventionen mit 70 Prozent den größten Teil an den SO2-Mitteln ausmachen. Hier wirken die unterstützten **Kapazitätserweiterungen** zunächst auf die Höhe der landwirtschaftlichen Produktion (x). Kapazitätserweiterungen werden auch im Sektor Obst und Gemüse unterstützt. Kapazitäten zur **Qualitätsverbesserung** einschließlich verbesserter Tierhaltungsbedingungen und zur **Verarbeitung und Vermarktung** im landwirtschaftlichen Betrieb (z. B. Direktvermarktung) sollen den Ab-Hof-Preis-(p) positiv beeinflussen. Auf den Absatzpreis wirken auch potenziell die durch den GAP-SP unterstützten Erzeugerorganisationen, die Unterstützung des ökologischen Landbaus und die Absatzförderungsmaßnahmen im Weinsektor. **Vorleistungskosten** können durch Investitionen in Effizienzverbesserungen (Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Energie) im Wesentlichen im Rahmen von EL-0403 (Maschinen und Geräten zum effizienteren Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, effizientere Bewässerung) aber auch beispielsweise über SP-0304-02 eingespart werden. Auf eine Senkung der Vorleistungskosten, namentlich der Maschinenkosten, wirken arrondierte Flächen und ein effizienteres Wirtschaftswegenetz (EL-0404) nicht unerheblich. Allerdings wird dieser Beitrag im Wesentlichen durch Bodenneuordnung außerhalb des GAP-SP geleistet (nur vier Länder finanzieren (Teile der) Bodenordnungskosten über den GAP-SP). Mit rein nationalen Mitteln finanziert wirkt die Dieselbeihilfe wohl am stärksten auf die Senkung von Vorleistungskosten.

Die wesentlichen Steigerungen der Arbeitsproduktivität (BWS / AK) bzw. des Faktoreinkommens (BWS-Abschreibungen) pro AK wurden in den letzten Jahren durch **Einsparung von Arbeitszeit** erreicht. Auch hierzu tragen im Wesentlichen die im Rahmen EL-0403 unterstützten Rationalisierungsinvestitionen aber auch die Verkürzung von Wegen (EL-0404) bei. Für die Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors auf dem Faktormarkt für Arbeit sind neben der die Einkommen beeinflussenden Arbeitsproduktivität auch die **Arbeitsbedingungen** wichtig. Nach den Erfahrungen vorangegangener Förderungen ist ein nicht unerheblicher Teil der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen gewidmet (z. B. durch die Anschaffung von Melkrobotern).

Inwieweit der Einsatz von öffentlichen Mittel in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu den beschriebenen gewünschten Wirkungen von Kapazitätserweiterungen beiträgt, hängt davon ab, wie hoch Mitnahmeeffekte ausfallen.

Inwieweit die Totale Faktorproduktivität (I.6) durch produktive Investitionen erhöht werden kann, ist schwer abzuschätzen. Einen Verlagerung nach oben könnte diese Kennzahl durch Qualitätsverbesserung der Faktoren erfahren. Der GAP-SP unterstützt hier durch Bildung und Beratung der in der Landwirtschaft Tätigen und durch Förderung des technischen Fortschritts durch Digitalisierung und Innovationsförderung.

Tabelle 3 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO2. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 2, 4 bis 7, 9 und 13 gelten ebenfalls für SO2.

Tabelle 3: Wesentliche Empfehlungen zu SO2

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Ein wichtiger Bedarf für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ist die „Verminderung / Verhinderung von Flächenverlusten für die Landwirtschaft“. Dieser Bedarf ist aus T5 ableitbar, auch Zielwerte sind vorhanden.	<i>Die Empfehlung wurde nicht mehr umgesetzt, da nicht primär durch GAP-SP adressiert.</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.	<p><i>Die Höhe der Förderung entspricht dem Rahmen, der in Art. 73 Abs. 4 GAP-SP-VO vorgegeben ist.</i></p> <p><i>Eine Differenzierung innerhalb dieses Rahmens ist möglich und erfolgt, entsprechend der Zuständigkeit, durch die Länder.</i></p> <p><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></p>
3	EL-0403: Produktive Investitionen, um die Haltungsbedingungen von Nutztieren zu verbessern. Für diese Teilintervention sollten die baulichen Mindestanforderungen aus GAK-AFP (mindestens Anlage 1 Teil A) (Basisförderung) wenn nicht Anlage 1 Teil B) (Premiumförderung) als Fördervoraussetzungen definiert 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>
4	EL-0404: R.9 ist bei (überbetrieblichen) Infrastrukturmaßnahmen nicht zählbar. Empfehlenswert sind z. B.: Neu geordnete Fläche, fertig gestellte Wegelänge oder profitierende Bewirtschafter. Auch das unterstützte Gesamtinvestitionsvolumen sollte gemonitort 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>
5	EL-0411: Zuordnung zu SO7. Dort finden sich auch die zugehörige Ausgangslagenbeschreibung, SWOT und Bedarf G.9.	<i>Die Interventionen wurden in einem langen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern</i>

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	Zu verwenden: O.24 statt O.20 und R.38 statt R.9, da es sich um nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten handelt Sollten unter Diversifizierung auch Biogasanlagen gefördert werden, müssten auch R.15 und / oder R.16 genannt werden.	<i>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>
6	SP-0301 (Absatzförderung Wein): Zuordnung zu SO3 (analog zur Absatzförderungsmaßnahme bei Obst- und Gemüse (SP-0101)), Streichung von R.1 (Für diese Intervention ist kein R.-Indikator vorgeschrieben)	<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>
7	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, 2. Nachtrag in Interventionsbeschreibung Unter SO3 muss R.39 statt R.9 ausgewiesen werden	<i>Wurde teilweise angepasst (keine Anpassung beim Ergebnisindikator).</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.3 SO3: Verbesserung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Wertschöpfungskette

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	✓
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	x
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	✓
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	✓
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die Beschreibung der Position der Primärerzeuger in der Wertschöpfungskette und ihre Bestimmungsgründe werden in der Ausgangslagenbeschreibung **sachlich korrekt** sowie **regional und sektoral ausreichend differenziert** dargestellt. Die ausgewerteten Studien und Daten zum Themenkomplex sind relevant und weitgehend **aktuell**. Allein die Darstellungen des für die Position der Primärerzeuger wichtigen Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (Bekanntmachung vom 24.08.2021 (BGBl. I S. 4036)) sollten aktualisiert werden und auch die Aussagen unter der Teilüberschrift „Verkürzung der Wertschöpfungskette (Direktvermarktung)“ könnten sich nunmehr auf die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2020 beziehen. Die Darstellung der aufnehmenden Hand beschreibt ausführlich und detailliert die Entwicklungen im Handel sowie in der Verarbeitung und Vermarktung, auch für ökologisch erzeugte Produkte. So können die Ausführungen nahezu **vollständig** die Position der Primärerzeuger in der Wertschöpfungskette darstellen. Im Kontext von SO3 wäre es sinnvoll, die Kennzahlen des produzierenden Ernährungsgewerbes (Tabelle 2.11 aus Kapitel 2.2.5 GAP-SP (zu SO2)) hierher zu verschieben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Ernährungswirtschaft (SWOT Stärke S1) hier darzustellen.

Die Ausführungen unter Kapitel 2.3.3 GAP-SP „Ansätze zur Verbesserung der Position der Primärerzeuger“ stellen eine gute Basis dar, um (über SWOT und Bedarfe) Ansätze zur Förderung abzuleiten. In diesem Zusammenhang wäre es aufschlussreich gewesen, die Erlösvorteile der Erzeuger in der Qualitätsproduktion (auch ökologisch), in der Direktvermarktung und als Mitglied in einer Erzeugerorganisation zu beziffern und damit den Befund S6 in der SWOT zu untermauern (S6: „Höhere Wertschöpfung und höheres Verbrauchervertrauen durch Direktvermarktung, Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte, Bioprodukte, Premiumprodukte und Produkte mit hohem Wertschöpfungs- / Veredelungsgrade“).

SWOT-Analyse

Die wesentlichen Aspekte der Ausgangslagenbeschreibung sind in der SWOT-Tabelle **korrekt** und **vollständig** wiedergegeben und die SWOT ist **nachvollziehbar abgeleitet**. Allein zur „fehlenden Infrastruktur“ (W3) und zum „mangelnden Kapital für den Aufbau einer Logistik-Infrastruktur“ (W4) in der Regionalvermarktung fehlen detaillierte Aussagen in der Ausgangslagenbeschreibung.

Bedarfe

Für SO3 wurden drei Bedarfe **angemessen formuliert**, die **nachvollziehbar** aus der Ausgangsanalyse abgeleitet wurden. Allerdings wäre nach der ausführlichen Darstellung der (schwachen) Position der Primärerzeuger in der Wertschöpfungskette aufgrund der polypolistischen Angebotsstruktur gegenüber der abnehmenden Hand mit starken Konzentrationsprozessen zu erwarten gewesen, dass ein Bedarf zu Stärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit formuliert worden wäre. Gerade wenn der Empfehlung der Ex-ante-Bewertung (vgl. Kapitel 3.2) gefolgt wird, die beiden Sektoren Obst und Gemüse sowie Hopfen vollständig SO3 zuzuordnen, sollte ein entsprechender vierter Bedarf formuliert werden, z. B. „Stärkung der Zusammenarbeit von Erzeugern und Bündelung des Angebots gegenüber der abnehmenden Hand“. Dieser Bedarf leitet sich aus den identifizierten Befunden der SWOT ab: W1: „Zunehmende Konzentration in der Verarbeitungswirtschaft und im Einzelhandel führt zu schwindender Marktposition der meisten Landwirte und kleinen Erzeugergemeinschaften“, W2: „Sehr starke Marktposition der großen Lebensmittelhandel-Unternehmen gegenüber der Ernährungswirtschaft [...]“, W3: „Potenzial der Regionalvermarktung wird nicht ausgeschöpft. [...] Geringe Nutzung von Vorteilen bei Zusammenarbeit in Verarbeitung und Vermarktung sowohl horizontal als auch vertikal“, S4: „Etablierte Erzeugerorganisationen und gute horizontale Kooperationen“, S7: „Bessere Stellung der Erzeuger in der landwirtschaftlichen Produktionskette durch Mengenbündelung in Erzeugergemeinschaften [...]“, S8: „Bündelung durch Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen oder Genossenschaften ermöglichen Einkaufs- und Angebotsvorteile [...]“.

Zur grundlegenden Kritik zur **Bedarfpriorisierung** siehe Kapitel 2.

Interventionslogik

Die Interventionen sind – soweit Erzeugerorganisationen, Erzeugerzusammenschlüsse oder Kooperationen von Erzeugern oder deren Zusammenschlüsse unterstützt werden – **logisch nachvollziehbar** den angegebene Bedarfen zugeordnet und ihre **Beiträge zu SO3** sind nachvollziehbar dargestellt. Insgesamt sind SO3 fünf Interventionen zugeordnet:

Im Rahmen der Intervention EL-0405 werden **Investitionen in materielle Vermögenswerte in Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung** (Marktstruktur) unterstützt. Zu diesen Unternehmen können sowohl Erzeugerzusammenschlüsse oder Kooperationen von Erzeugern oder deren Zusammenschlüsse als auch Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung (KMU¹⁶), an denen Erzeuger nicht beteiligt sind, gehören. Bei Letzteren kann der Beitrag zum spezifischen Ziel nur durch entsprechende Förderbedingungen (z. B. Absatzsicherung) sichergestellt werden, wie sie z. B. die GAK-Marktstrukturförderung vorsieht. Zwar beabsichtigen die fünf Bundesländer, die diese Intervention planen, die Bindung an die GAK-Fördervoraussetzungen. Das könnte sich aber im Laufe der Programmumsetzung ändern. Die „Bindung an einen Mindestumfang der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten an Verträge mit der Erzeugerebene“ wird zwar in der Beschreibung des Interventionsziels genannt, sollte aber auch als Förder voraussetzung oder -bedingung in der Interventionsbeschreibung festgeschrieben werden.

Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung, an denen Erzeuger nicht beteiligt sind, werden von Ergebnisindikator R.10 nicht erfasst. Der für solche Unternehmen vorgesehene Indikator R.39 sollte zusätzlich ausgewiesen werden.

Die Förderung der **Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung** im Weinsektor (SP-0304) ist in der derzeitigen Interventionsbeschreibung noch SO2 zugeordnet, gehört aber in den Zielzusammenhang des SO3 und wird hier auch in der Interventionsstrategie mit Bezug zu C.2 „Anpassung der Verarbeitung und der Vermarktung an die Anforderungen des Marktes“ logisch dargestellt. Da es sich nicht um die Unterstützung der Traubenproduktion (Urproduktion) handelt, sondern der Verarbeitung (und Vermarktung), muss statt R.9 der Ergebnisindikator R.39 ausgewiesen werden.

Im Sektor Obst und Gemüse werden über die Intervention **Absatzförderung und Kommunikation** (SP-0101) Vorhaben der Marketingkommunikation, der Erschließung neuer Absatzwege sowie innerbetriebliche Interventionen nicht-investiver Art gefördert. Über die Intervention **Qualitätsregelungen** (SP-0105) werden Vorhaben zur Einführung, Umsetzung und Weiterentwicklung von Qualitätsregelungen gefördert. Aus dem Sektor Hopfen ist die Intervention **Vermarktung Hopfen** (SP-0404) SO3 zugeordnet. Hier werden Vorhaben des Marketings und der Einführung von Qualitätsregeln unterstützt, aber auch Kauf, Verarbeitung, Lagerung und Verkauf von Erzeugnissen. Die Zuordnung der Sektorinterventionen zu den Bedarfen ist nachvollziehbar und die Beiträge zum spezifischen Ziel sind offensichtlich.

Der für die drei Interventionen in den Sektoren Obst und Gemüse (SP-01) und Hopfen (SP-04) vorgegebene Outputindikator O.35 ist nicht interventionsspezifisch, sondern zählt alle unterstützten operationellen Programme (OP) unabhängig davon, ob sie die Intervention umsetzen oder nicht. Das Gleiche gilt für den (einzigen) Ergebnisindikator R.10, der die Mitglieder in den unterstützten OP zählt. Im Zusammenhang mit SO3 ist die Gesamtausweisung von O.35 und R.10 treffend, da die Unterstützung von Erzeugerorganisationen, deren Gründungszweck die stärkere Partizipation von Primärerzeugern an der Wertschöpfungskette ist, an sich zum spezifischen Ziel beiträgt. Auf welche Art und Weise und mit welchen Interventionen die Erzeugerorganisationen diesem Auftrag nachkommen, legen sie in den Sektoren Obst und Gemüse und Hopfen in OP fest. Der (einzige) Ergebnisindikator R.10 kennzeichnet die Attraktivität der Mitgliedschaft in der betreffenden Gruppe, die deutlich durch die Unterstützung aus der GAP gewinnt. Es wäre daher sachgerecht, die beiden Sektoren insgesamt, d. h. mit allen angebotenen Interventionen SO3 zuzuordnen.

¹⁶ Kleine und mittlere Unternehmen.

Interventionsstrategie

In Kapitel 2.1 GAP-SP werden die zielspezifischen Interventionsstrategien dargestellt. Die Abbildungen zu Beginn des zielspezifischen Unterkapitels verdeutlichen übersichtlich die Zusammenhänge der Interventionen mit Bedarfen und Ergebnisindikatoren. Der Mix an Interventionen ist geeignet, **alle Aspekte der identifizierten Bedarfe** im spezifischen Ziel abzudecken. Darüber hinaus wären alle ausgewählten Interventionen geeignet, einen vierten Bedarf „Stärkung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit“ zu adressieren, der sich aus der Ausgangsanalyse klar identifizieren lässt (siehe oben unter Bedarfe).

Die Beschreibung der Interventionsstrategie (Kapitel 2.1.4 GAP-SP) erklärt die in den Abbildungen dargestellten Bezüge und fasst knapp die Interventionslogiken aus den Interventionsbeschreibungen zusammen, erklärt aber insgesamt wenig stringent, wie diese Interventionen die Partizipation der Primärerzeuger an der Wertschöpfungskette erhöhen können.

Zu Recht wird den Bedarfen in SO3 im Hinblick auf das sektorale GAP-Ziel eine hohe Priorität (2) zugewiesen, die sich in der Summe der **Mittelzuweisung für die ausgewählten Interventionen** nicht widerspiegelt. Zum einen liegt dies daran, dass die im GAP-SP unter EL-0405 geführte Intervention von den meisten Bundesländern im Rahmen der GAK, Förderbereich: „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ außerhalb des GAP-SP durchgeführt wird. Schwerer aber wiegt, dass Interventionen des GAP-SP, die wesentlich zu SO3 beitragen (können), anderen spezifischen Zielen zugeordnet sind und so der Beitrag, den der GAP-SP tatsächlich zu SO3 leisten kann, nicht adäquat abgebildet wird. Hierzu zählen die Interventionen SP-0301 und SP-0304 aus dem Sektor Wein und im Wesentlichen die Interventionen in den Sektoren Obst und Gemüse (SP-01) und Hopfen (SP-04), in denen Erzeugerorganisationen in ihrem Bemühen unterstützt werden, die Partizipation ihrer Mitglieder in der Wertschöpfungskette zu erhöhen.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zu SO3

Wie bei SO2 zielen auch die Bemühungen unter SO3 auf eine Erhöhung und zusätzlich auf eine Stabilisierung des Faktoreinkommens in der Landwirtschaft ab (I.3) (vgl. Kapitel 3.1.2 dieses Berichts). Im Fokus von SO3 stehen dabei die Preiskomponente und die Absatzstabilisierung. Die Idee ist,

- durch stärkere **Qualitätsorientierung** in Urproduktion und Verarbeitung der wachsenden Nachfrage und Zahlungsbereitschaft der Verbraucher mit höherwertigen Produkten zu entsprechen (I.29),
- die **Verhandlungsposition** der polypolistisch geprägten Primärerzeuger hinsichtlich des Preises und der Abnahmestabilisierung durch Bündelung des Angebots zu verbessern (I.3) und
- Wertschöpfung durch vertikale **Integration** von Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen zu vereinnahmen (Verkürzung der Wertschöpfungskette).

Erzeugerorganisationen, die unter SO3 (EL-0405) oder den beiden Sektoren mit operationellen Programmen (Obst und Gemüse sowie Hopfen) unterstützt werden sowie die im Sektor Wein geförderten Winzergenossenschaften können über alle drei Aspekte positiv auf Höhe und Stabilisierung der Erlöse einwirken. Die Qualitätsorientierung wird über die Intervention EL-0405 (nach GAK-Grundsätzen) zusätzlich dadurch angeregt, dass die Förderintensitäten nach den Anteilen an Qualitätsprodukten gestaffelt werden.

Der GAP-SP unterstützt nicht unerheblich auch über die einzelbetriebliche Investitionsförderung (EL-0403) die Qualitätserhöhung in der Urproduktion. Hervorzuheben sind hier die Stallbauinvestitionen mit Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen. Zur Verbesserung der Tierhaltung tragen ebenfalls die Förderung der Weidehaltung (EL-0109) und des Ökolandbaus (EL-0108) bei. 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 Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (EL-0403) und z. T. der „Diversifizierung“ (EL-0411) werden Investitionen von landwirtschaftlichen Betrieben in die Erstverarbeitung und Vermarktung (Direktvermarktung) landwirtschaftlicher Produkte unterstützt, die der Wertschöpfungspartizipation durch vertikale Integration dienen und Verbrauchererwartungen insbesondere an die Regionalität aufgreifen.

Möglich ist eine Erhöhung der Partizipation an der Wertschöpfungskette für Primärerzeuger bei Teilnahme an Kooperationen wie derjenigen zur Unterstützung regionaler Wertschöpfung (EL-0701), die der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Versorgungskette (EL-0701-01) dient und an einschlägigen Projekten von LEADER-Gruppen. Dabei wird es darauf ankommen, ob und inwieweit die LEADER-Gruppen in ihren Entwicklungsstrategien entsprechende Schwerpunkte setzen.

Tabelle 4 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO3. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 4, 6, 7 und 9 gelten ebenfalls für SO3.

Tabelle 4: Wesentliche Empfehlungen zu SO3

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Aufnahme eines vierten Bedarfs: „Stärkung der Zusammenarbeit von Erzeugern und Bündelung des Angebots gegenüber der abnehmenden Hand“.	<i>Zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar. Kann ggf. im Rahmen des Genehmigungsprozesses ergänzt werden.</i>
2	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 40 Prozent ihrer Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert werden, durch Lieferverträge oder Dienstleistungsverträge mit Erzeugerzusammenschlüssen oder einzelnen Erzeugern auslasten.“ (GAK).	<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>
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 und Gemüse sowie Hopfen und auch SP-0301 und SP-0304 aus dem Sektorprogramm Wein SO3 zuzuweisen.	<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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.4 SO4: Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	✓
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	(✓)
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	(✓)
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	(✓)
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	X
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

X Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die Ausgangslage zu den Themen Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (THG-Emissionen) sowie Landnutzung, Landnutzungswandel und Forst (LULUCF), Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien und Effizienzsteigerung beim Energieverbrauch ist sehr umfassend beschrieben, weitgehend sachlich korrekt und zumeist nachvollziehbar dargestellt. Auch die Themen Klimawandelfolgen und -anpassung werden sehr umfassend behandelt. Auf die spezifischen Aspekte, die durch die Kontextindikatoren C.45 (Fortschrittssindikator für die Resilienz des Agrarsektors) und C.46 (Katastrophenbedingte direkte Verluste in der Landwirtschaft) angesprochen werden, wird allerdings nur ansatzweise eingegangen, zu beiden Indikatoren liegen in Deutschland aktuell keine Werte vor. Auf alle im Anhang der GAP-SP-VO gelisteten Unionsgesetzgebungsakte im Bereich Klima bzw. auf deren Umsetzung in Deutschland wird eingegangen.

Zur Ableitung der Bedarfe D.1 „Reduktion der THG-Emissionen in der Landwirtschaft“ und D.2 „Sicherung und Verbesserung der Kohlenstoffsenken“ sind den aktuellen THG-Emissionen der Sektoren Landwirtschaft und LULUCF die Zielwerte des deutschen Klimaschutzgesetzes gegenübergestellt. Es wird im Text zwar auf die Gesetzesnovelle aus 4/2021 verwiesen, allerdings sind noch nicht die verschärften Reduktionsziele zitiert. Die sektorale Differenzierung ist durchweg ausreichend vorgenommen worden. Eine regionale Differenzierung fehlt weitgehend, ist aber mit Ausnahme der organischen Böden in SO4 weniger wichtig.

SWOT-Analyse

Für die SWOT-Analyse gelten die meisten der in Kapitel 2 dargelegten Befunde. Unter Chancen und Risiken finden sich noch Aspekte, die durch eine Förderung beeinflussbar sind. Beispiele sind: O1 (Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel) besser zu Stärken verschieben, T1 (Ausbau Hochwasserschutzanlagen) zu Schwächen. Die Befunde T3 und T4 sind unter den Risiken neu eingefügt, enthalten in Teilen die gleichen Aussagen und sollten zusammengefasst werden.

Ausgangslagenbeschreibung (ALB) und SWOT-Analyse sind in Teilen nicht aufeinander abgestimmt. Zwar tauchen alle zentralen Themen der ALB in der SWOT auf, aber die Einstufung in die SWOT-Kategorien wird nicht vorbereitet, bewertende Schritte fehlen in der ALB häufig. Einige wenige Aspekte der SWOT wurden in der ALB nicht angesprochen, z. B. T5 (Stagnation der Energiewende), W7 (Stand der Implementation von Maßnahmen zum Klimaschutz). Auch die Potenziale zur Einsparung von THG-Emissionen oder zur Erhöhung der Kohlenstoffspeicherung sind nicht weiter ausgeführt (S3, S4). Es werden zwar Maßnahmen aus dem

Klimaschutzprogramm gelistet, aber weder die Wirkungspfade beschrieben noch deren voraussichtliche Einsparpotenziale beziffert.

Unter W2 in der SWOT-Tabelle wird – wie in der ALB – thematisiert, dass die Zielerreichung im LULUCF-Sektor gefährdet ist. Nicht aufgegriffen in der SWOT wird hingegen der Befund, dass auch für den Sektor Landwirtschaft nach Expertenschätzungen die derzeit geplanten Maßnahmen zur Zielerreichung nicht ausreichen. Diese inkonsistente Darstellung wird nicht dem besonderen Handlungsdruck gerecht, der mit den verschärften Zielen des Klimaschutzgesetzes in beiden Sektoren gegeben ist.

Bedarfsanalyse – Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Priorisierung der Bedarfe

Es sind acht Bedarfe formuliert, die alle drei Unterziele hinter der GAP-Strategie zu SO4 abdecken. Auch für das in der ALB mit eigenem Unterkapitel behandelte, zusätzliche Thema Energieeffizienz ist ein Bedarf formuliert (D.5). Damit werden alle wesentlichen Aspekte des EU-Rechtsrahmens aufgegriffen und alle Kapitel der ALB mit mindestens einem Bedarf hinterlegt. Es lässt sich für jeden Bedarf nachvollziehen, dass er sich aus der ALB und der SWOT ableitet, wobei auch auf zielfremde Kapitel der ALB oder SWOT-Tabellen Bezug genommen wird, z. B. auf die Ausführungen zur Bioökonomie unter SO8 bezüglich der stofflichen Nutzung von Holz oder auf den aktuellen Zustand der Wälder.

Rein bezogen auf die Überschriften sind die Bedarfe klar formuliert, voneinander abgegrenzt und wiederholen sich nicht. Dies trifft hingegen nicht auf die Bedarfshintergründe zu. Besonders in den Bedarfshintergründen bei D.4 „Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger“ und D.6 „Nachhaltige stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe“ gibt es weitreichende Überschneidungen, die Trennung zwischen stofflicher Nutzung und Nutzung von Biomasse im Rahmen erneuerbarer Energien ist nicht gegeben. Der Bedarf D.8 „Erhalt und Wiederherstellung stabiler standortangepasster Wälder“ ist letztlich eine forstspezifische Präzisierung des bereits aufgeführten Bedarfs D.3 „Anpassung an den Klimawandel“.

Die Zielrichtungen sind im Bedarfstitel durchweg erkennbar, der beschriebene Zielzustand präzisiert diese. Zumeist wird aber nicht der Zustand am Ende der Förderperiode beschrieben, sondern Langfristziele der Umweltpolitik (z. B.: „Ein großer Teil der Moore ist renaturiert oder wiedervernässt“). Der Zielzustand bei den Bedarfen D.1 und D.2 leitet sich aus dem deutschen Klimaschutzgesetz ab, ist aber nicht auf die schärfere Zielsetzung der Novelle aus 4/2021 angepasst (auch im Bedarfshintergrund nicht aktuell).

Der Bedarf D.7 „Hochwasser- und Küstenschutz“ fokussiert auf einen spezifischen Aspekt beim sehr hoch priorisierten Bedarf D.3. Die vergangenen Hochwasserereignisse verdeutlichen den Handlungsdruck in diesem Bereich, der mit der Einstufung „hohe Priorität“ zu wenig Ausdruck findet. Auch die Bedarfe D.3 und D.8 sind trotz starker inhaltlicher Überschneidung sehr unterschiedlich eingestuft. Eine Angleichung in der Priorität wäre in beiden Fällen sinnvoll (zur grundlegenden Kritik zur Bedarfspriorisierung siehe Kapitel 2).

Zuordnung der Interventionen zu den Bedarfen

Die Interventionen sind den Bedarfen in SO4 überwiegend sachlich korrekt zugeordnet. Der angedachte Wirkungspfad ist häufig in den Dokumenten nur knapp oder gar nicht beschrieben, die Begründung der Zuordnung ist also oft nicht nachvollziehbar.

Dies trifft etwa für die Intervention **DZ-0402** „Anbau vielfältiger Kulturen“ zu. Diese ÖR soll einen Beitrag zur Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe an den Klimawandel leisten (D.3 sowie Ergebnisindikator R.12). Laut Interventionsbeschreibung soll dies a) durch die erhöhte Anbaudiversität ausgehend von der vorgegebenen Mindestzahl angebaute Kultur erreicht werden. Wie auf diesem Weg aber die Resilienz des Agrarsektors verbessert werden kann (Wirkungsindikator I.9), wird nicht beschrieben. Da es dazu bislang nur wenig wissenschaftliche Evidenz gibt, muss der Wirkungsnachweis im Laufe der Förderperiode noch erbracht werden. Nachgewiesen ist b) aber der Beitrag zur Erhaltung einer guten Humusversorgung, die ein entscheidender Faktor für Ertragsicherheit gerade beim Risiko klimawandelbedingter Trockenphasen ist (Flessa et al., 2018). Jedoch ist fraglich, ob bei einjähriger Verpflichtung der nötige Langfristeffekt eintreten kann. Die Intervention kann auch zur Verringerung des Stickstoffeintrags und resultierender THG-Emissionen führen, vor allem durch den erhöhten Anteil von Kulturen mit geringerem Stickstoffbedarf

sowie von Leguminosen (Roggendorf, 2020). In Anbetracht des sehr hohen Outputziels (auch im Vergleich zur AUKM-Förderung in der Förderperiode 2014–2020) ist mit einem relevanten Effekt zu rechnen. Konsequenz wäre daher, die Ökoregelung auch zur Deckung des Bedarfs D.1 einzuordnen.

Bei Intervention **DZ-0403** „Beibehaltung Agroforst“ ist die Beziehung zu den Bedarfen D.2 und D.3 und den Ergebnisindikatoren (R.12 und R.14)¹⁷ sachlich richtig, aber sehr knapp dargestellt. Die Kohlenstoffsequestrierung in der Anbaubiomasse und der Humusaufbau durch die Gehölzstreifen sind nachgewiesen (z. B. Drexler et al., 2021), abhängig von Standort, Gehölzart / -dichte und Umtriebszeit. Gemessen am sehr ambitionierten Outputziel ist selbst beim Mindestanteil der Gehölzstreifen an der erwarteten Förderfläche ein relevantes THG-Minderungspotenzial gegeben (grob geschätzt zw. 0,1 und 0,7 Mio. t CO₂-Äquivalente / Jahr). Eine negative Wirkung auf die Kohlenstoffvorräte hat die Anlage von Gehölzstreifen auf organischen Böden. Aufgrund der derzeitigen Marktlage ist zu erwarten, dass der Gehölzaufwuchs primär einer energetischen Verwertung zugeführt wird und damit fossile Energieträger ersetzt werden. Die Intervention trägt damit auch zu der bisher nicht adressierten Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger bei (D.4).¹⁸ Positive Effekte (Erosionsschutz, Bodenfeuchte) der Gehölzstreifen auf das Mikroklima sind möglich (Lammerre et al., 2016), aber auch Ertragskonkurrenz. Zur abschließenden Bewertung bezogen auf die Resilienz der Betriebe (Wirkungsindikator I.9) liegen noch zu wenig Untersuchungsergebnisse vor.

Für die Intervention **EL-0101** „Klimaschutz“ erfolgt die Zuordnung zu den aufgelisteten Bedarfen D.1, D.2 und D.3 auch auf der Ebene der Teilinterventionen, was die Nachvollziehbarkeit erhöht, aber nicht in allen Fällen sachlich richtig erfolgt ist (s. u.). Passend zu Bedarf D.3 müsste auch Ergebnisindikator R.12 zugeordnet werden.

- Die Teilintervention **EL-0101-01** „Umwandlung Acker- in Grünland“ trägt im Unterschied zu den folgenden Teilinterventionen zur Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung bei (Teilaspekt von Bedarf D.2). Allerdings ist nur die dauerhafte Umwandlung (Fördertatbestand b) wirksam, die mit dem Outputziel von rd. 2.200 Hektar in sechs Ländern angeboten wird. Die Zuordnung zu Bedarf D.1 wird nicht erläutert, eine entsprechende Wirkung ist nicht per se zu erwarten.¹⁹ Es wird nicht erläutert, welche Effekte Gebietskulissen haben sollen, die in fünf Bundesländern Förderaufgabe sein werden. Wenn damit eine Steuerung auf besonders sensible Standorte mit organischen Böden verbunden ist, erhöht dies bei dauerhafter Umwandlung die Effektivität der Förderung deutlich (WBAE und WBW, 2016).
- Die Teilintervention **EL-0101-02** „Extensive Grünlandbewirtschaftung“ adressiert den Bedarf D.2 (Kohlenstoffspeicherung). Allein auf Basis der Interventionsbeschreibung ist diese Zuordnung nicht nachvollziehbar. Ohne Kenntnis konkreter Auflagen der Länder-Richtlinien kann nicht beurteilt werden, wie die Kohlenstoffvorräte der Förderflächen gesichert werden. Auflagen zum RGV²⁰-Besatz und Düngebeschränkungen allein haben so gut wie keinen Einfluss.²¹ Eine positive Wirkung wäre gegeben, wenn über die Förderung eine extensive Bewirtschaftung sensibler Flächen mit hohen Wasserständen gesichert

¹⁷ R.12: Anpassung an den Klimawandel: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bestehen, R.14: Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse: Anteil Verpflichtungen zur Verringerung der Emissionen, oder der Erhaltung oder der Ausweitung der Kohlenstoffspeicherung.

¹⁸ Zwar ist ein Substitutionseffekt mit positiver CO₂-Bilanz nur bei überwiegend stofflicher Nutzung möglich, eine CO₂-Einsparung ist aber auch bei energetischer Nutzung gegeben.

¹⁹ Die Umwandlung von Acker zu Grünland hat nur dann auch eine mindernde Wirkung auf die THG-Emissionen, wenn die nachfolgende Grünlandnutzung mit weniger Stickstoffeintrag verbunden ist als die Ackernutzung zuvor. Eine entsprechende Auflage ist auf Bundesebene nicht vorgesehen, nur in zwei Bundesländern auf insgesamt 5 Prozent der für die Intervention angegebenen Zielfläche. Zudem ist von der Annahme auszugehen, dass die Flächen, die zur Umwandlung bereitgestellt werden, ackerbaulich zuvor schon extensiv genutzt wurden.

²⁰ Raufutter verzehrende Großvieheinheit.

²¹ Auf kohlenstoffreichen Böden ist der Wasserstand unter Flur entscheidend für das Tempo des ohnehin stattfindenden Kohlenstoffabbaus. Diesbezügliche Auflagen sind in der Interventionsbeschreibung nicht zu finden.

werden würde. Auf Mineralböden enthält Extensivgrünland i. d. R. weniger Bodenkohlenstoff als Grünland unter intensiver Nutzung. Wegen des anvisierten Anstiegs der Förderflächen gegenüber 2020 um rd. 34.400 Hektar mit geringerem RGV-Besatz und / oder Verzicht / Begrenzung der Stickstoffdüngung wäre gerechtfertigt, die Teilintervention auch dem Bedarf D.1 zuzuordnen, allerdings nicht, wenn eine extensive Grünlandwirtschaft gesichert werden soll.

- Über die Teilintervention **EL-0101-03** „Moorbodenschutzmaßnahme“ soll durch zeitweise Anhebung der Wasserstände der Kohlenstoffabbau in organischen Böden verlangsamt und die damit verbundenen THG-Emissionen verringert werden (D.1 sowie Teilaspekt Sicherung der Kohlenstoffbindung von D.2). Der Wirkungsgrad ist abhängig von der Höhe des Wasserstands unter Flur. Bundesweite Festlegungen zur Stauhöhe gibt es nicht. In Brandenburg sind laut Interventionsbeschreibung mehrere Varianten mit unterschiedlichen Stauhöhen geplant, u. a. auch solche mit geringer Wirkung. Das Outputziel liegt bei knapp 20.000 Hektar netto.²² Grob geschätzt können damit CO₂-Emissionen in Höhe von 0,2-0,3 Mio. t CO₂-Äquivalenten / Jahr vermieden werden. In Bezug auf den geplanten Output unterscheiden sich die moorreichen Bundesländer deutlich. Die Funktionen von Wiedervernässung bezogen auf Anpassung an den Klimawandel ist beschrieben (D.3).
- Die Teilintervention **EL-0101-04** „Wasserrückhalt in der Landschaft“ wird nur in Brandenburg angeboten und adressiert ausschließlich die Anpassung an den Klimawandel (D.3). Rund zwei Drittel der anvisierten Förderfläche (insgesamt 3.400 Hektar) befindet sich unter hoheitlichen Auflagen²³. Der Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel kann nicht pauschal bewertet werden. Ob der Wasserrückhalt vor Ort die Ertragsicherheit im Sinne des Wirkungsindikators verbessert, bedarf eines Nachweises im Laufe der Förderperiode. Die Verbesserung des natürlichen Wasserrückhalts dient auch der Hochwasserprävention und ist unter Bedarf D.7 explizit als Ziel erwähnt, die Zuordnung wäre daher zu ergänzen.
- Die Teilintervention **EL-0101-05** „Kooperative Klimaschutzmaßnahmen“ wird in BE / BB mit einem Outputziel von 3.000 Hektar gefördert. Der Beitrag zu den angestrebten Ergebnissen in SO4 kann nicht abgeschätzt werden, da die konkreten Maßnahmen erst von der Kooperation beschlossen werden.

Die Intervention „Materielle Infrastruktur“ (**EL-0402**) dient der Förderung des Hochwasser- und Küstenschutzes und ist damit unmittelbar auf Deckung des Bedarfs D.7 (Achtung, vgl. IB: D.7 statt D.8) ausgerichtet. Des Weiteren ist Bedarf D.3 adressiert, allerdings wird nicht näher beschrieben, wie die Intervention zur Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an den Klimawandel beiträgt. Die Zuordnung wäre auch nur indirekt begründbar, da dieses Risikovorsorgeinstrument bei den Betrieben in den hochwassergefährdeten Gebieten greift, aber nicht direkt zur Verbesserung ihrer Resilienz beiträgt. Auf diese soll ggf. die Teilintervention EL-0402-03 „Überbetriebliche Bewässerungsanlagen“ einwirken. Zu dieser liegt keine Interventionsbeschreibung vor, in der Finanztafel ist kein Eintrag vorhanden, eine Bewertung ist aktuell nicht möglich.

In der Teilinterventionen „Naturnahe Waldbewirtschaftung“ (**EL-0407-01**) wird durch Förderung von Waldumbau und Bodenschutzkalkung zur Sicherung der Kohlenstoffsenske Wald (D.2) beigetragen. Durch diese und durch die Teilintervention „Vorbeugung von Waldschäden“ (**EL-0407-02**) soll den Folgen des Klimawandels begegnet werden (D.3). Diese Teilinterventionen sind damit sehr spezifisch auf den Bedarf D.8 ausgerichtet, der den Interventionen noch zuzuordnen wäre. Die der Intervention zugeordneten Indikatoren O.23 und R.18 (Anzahl bzw. indikative Mittel der Vorhaben) sagen wenig über die voraussichtlichen Effekte aus, die Angabe von geförderten Hektar wäre für eine Wirkungseinschätzung aussagekräftiger.

Einzelne Interventionen zur Unterstützung der **Sektoren Wein und Hopfen** sind ebenfalls SO4 und konkret den Bedarfen D.1, D.3, D.4 und D.5 (Verbesserung der Energieeffizienz) zugeordnet. Wie auf die Bedarfe

²² Hier sind die in Brandenburg vorgesehenen vertikalen Top-ups nicht mit einberechnet.

²³ Durch die Umsetzung dieser Intervention im Nationalpark Unteres Odertal und angrenzenden Flächen sollen vermutlich auch schutzgebietsbezogene Biodiversitätsziele verfolgt werden, sodass ggf. eine Zuordnung der Intervention zu EL-0105 gerechtfertigt wäre, wenn kein anderes Bundesland ein Förderangebot schafft.

Einfluss genommen werden soll, ist nicht beschrieben, allerdings sind wirksame Fördergegenstände aufgezählt. Die Zuordnung des Sektors Obst und Gemüse ist inkonsistent. In der Finanztabelle ist SP-01 bei SO4 verbucht, in der Interventionsbeschreibung fehlt der Bezug (zu diesen Sektoren s. auch Kapitel 3.2).

Interventionslogik des spezifischen Ziels

Die Interventionslogik wird vor allem über die zielspezifischen Kapitel und Grafiken in der Interventionsstrategie (Kapitel 2.1) erläutert. Ausgehend von Klimaschutzgesetz und in Einklang mit der Priorisierung der Bedarfe wird der sehr hohe Handlungsdruck beim Klimaschutz und für eine bessere Anpassung an den Klimawandel betont (D.1 bis D.3). Weiterhin finden sich im Strategiekapitel in Teilen nachvollziehbare Begründungen, warum die Bedarfe D.4 bis D.6 zum überwiegenden Teil mit Instrumenten außerhalb des GAP-SP abgedeckt werden. Im Strategiekapitel sind allerdings die Interventionen von SO4 in der Regel nur aufgezählt, analog zur Grafik den Bedarfen zugeordnet, aber es wird nicht ausgeführt, über welche Wirkungspfade das Ergebnis erreicht werden soll. Da die Interventionsbeschreibungen meist ebenfalls nur vage Aussagen dazu machen, fehlt diese zum Verständnis sehr wichtige Information weitgehend.

Laut Darstellung im Strategietext adressieren die **GLÖZ-Standards** pauschal die beiden Bedarfe D.1 und D.2. Mit GLÖZ 1 wird eine Cross-Compliance-Verpflichtung der Förderperiode 2014–2020 in den GAP-SP überführt, die summarisch eine Sicherung der Kohlenstoffspeicher in landwirtschaftlich genutzten Böden gewährleistet. Durch das Umwandlungs- und Umbruchverbot von Dauergrünland über GLÖZ 2 wird in begrenztem Umfang der Kohlenstoffspeicher in Feuchtgebieten und Mooren erhalten. Sind diese Böden entwässert, werden der anhaltende Abbau dieser wichtigen CO₂-Senken sowie die dabei entstehenden THG-Emissionen nicht verhindert. Eine weitere Reduktion von Treibhausgasemissionen (D.1) im Sinne des Klimaschutzgesetzes bewirkt die klimaschutzbezogene Konditionalität daher nicht²⁴. Die GLÖZ-Standards wirken also ausschließlich im Hinblick auf Bedarf D.2., nicht bezogen auf D.1.

Der Mix an Interventionen deckt die sehr hoch priorisierten Bedarfe in sehr unterschiedlicher Weise ab. Der **Bedarf D.1** wird lediglich über die Intervention EL-0101 sowie Fördergegenstände im Sektor Hopfen abgedeckt. Die Ökoregelungen adressieren diesen Bedarf nicht (s. o.). Selbst in EL-0101 zielen nur einzelne TI auf den Bedarf, die a) mit relativ kleiner Zielfläche in wenigen Ländern programmiert und b) hinsichtlich ihrer zugeschriebenen Wirkung unklar sind, zumindest auf das langfristige Minderungsziel für THG-Emissionen bezogen. Dieser sehr hoch priorisierte Bedarf wird durch den GAP-SP also eher marginal abgedeckt.

Weit mehr Interventionen zielen auf die Deckung der Handlungserfordernisse von **Bedarf D.2**, also der Sicherung und Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung. Je nach Art der Kohlenstoffsenke werden die im Bedarfshintergrund aufgezählten Handlungsfelder weitgehend adressiert. Die auf Landwirtschaft ausgerichteten Interventionen dienen über die GLÖZ-Standards hinaus dazu, Bodenkohlenstoffvorräte zu erhalten oder deren Abbau zu verlangsamen, in geringem Umfang auch, diese zu verbessern. Bei der forstlichen Förderung geht es aktuell lediglich darum gehen, den erwarteten Verlust der Senkenfunktion abzumildern.

Der **Bedarf D.3** wird durch die meisten Interventionen mit SO4 adressiert. Beide Ökoregelungen, alle drei ELER-Interventionen (zumindest mit Teilinterventionen) und die (Teil-)Interventionen in den Sektoren Wein und Hopfen stellen darauf ab, die Land- und Forstwirtschaft inklusive des Anbaus von Sonderkulturen resilienter im Hinblick auf den Klimawandel zu machen. Ausgehend vom Wirkungsindikator I.9 stehen Ertragsicherheit und Humusanreicherung als Interventionsansatz im Vordergrund. Allerdings ist der Wirkungsnachweis noch zu erbringen, vor allem unter dem Aspekt der Dauerhaftigkeit. Innerhalb von SO4 gibt es kein spezifisches Angebot für die Anpassung der Grünlandwirtschaft und Tierhaltung.

Die **Bedarfe D.4, D.5 und D.6** werden durch Interventionen von SO4 kaum abgedeckt, ganz entsprechend der herabgestuften Priorisierung. Einen Beitrag zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger (**D.4**)

²⁴ Die flächenscharfe Erhaltung von Grünland auf organischen Böden durch GLÖZ 2 verhindert zwar THG-Emissionen, die durch Pflegeumbruch entstehen können. Dieser Effekt wird in THG-Berichterstattung aber nicht erfasst.

ist allerdings durch die Förderung von Agroforstsystemen zu erwarten (s. o.). Bedarf **D.6** sind keine Interventionen zugeordnet. Als ein Aspekt bei Bedarf D.6 wird die nachhaltige Erzeugung und Bereitstellung biogener Rohstoffe auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen als Handlungsfeld aufgeführt und insbesondere die Paludikulturen auf Moorstandorten genannt. In der Intervention EL-0101 ist die Flächenförderung von Paludikulturen vorgesehen, umgesetzt in zwei Bundesländern mit geplanten 5.000 Hektar. Durch einen Ausnahmetatbestand in GLÖZ 2 wird ermöglicht, dass die Anlage einer Paludikultur vereinbar ist mit den ansonsten in GLÖZ 2 geltenden Auflagen. Daher wäre bei EL-0101 gerechtfertigt, auch den Bedarf D.6 zu adressieren. Dem Bedarf **D.5**, der auch auf eine der zentralen Maßnahmen im Klimaschutzprogramm Bezug nimmt, wird in Deutschland weitgehend über rein nationale Förderangebote nachgekommen, was im Strategiekapitel deutlicher zum Ausdruck kommen müsste.

Die Intervention EL-0402 ist unmittelbar auf den **Bedarf D.7** bezogen, Hochwasser- und Küstenschutz werden jeweils durch eigene Teilinterventionen adressiert. Beim Küsten- sowie auch Hochwasserschutz ist der Bedarf in konkreten Fachplanungen für die Länder beschrieben. Dem Hochwasserschutz dient auch die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft durch Schaffung zusätzlicher Retentionsräume, die durch Teilintervention EL-0101-04 unterstützt wird.

Der **Bedarf D.8** „Erhalt und Wiederherstellung stabiler standortangepasster Wälder“ wurde in der Bedarfsanalyse ergänzt, um Bedarf D.3 bezogen auf die Forstwirtschaft zu präzisieren und den Interventionszweck der nicht-produktiven Investitionen im Forst (EL-0407) unmittelbar herzuleiten. Als ein Fördergegenstand soll investiv die (Wieder-)Aufforstung von Flächen als Kulturanlage gefördert werden. Das gleiche Förderziel wird innerhalb der Intervention EL-0107 „Nachhaltige Waldbewirtschaftung“ vermutlich über eine Verlustprämie verfolgt, allerdings unter SO6. Die Fördergegenstände dienen der Erhaltung der Netto-Senke Wald, Bedarf D.2 sollte ergänzt werden.

Externe Kohärenz im Politikfeld

In der Interventionsstrategie zu SO4 und in Kapitel 3.1.4 GAP-SP wird sehr umfänglich erläutert, welche Instrumente außerhalb des GAP-SP zur Deckung der Bedarfe in Deutschland zur Verfügung stehen. Die Aussagen beider Kapitel sind nicht immer aufeinander abgestimmt, Konflikte sind aber nicht erkennbar.

Es wird allerdings nicht wirklich erläutert, welche Instrumente zu GAP-Förderangeboten komplementär wirken sollen und wie beide Seiten zusammenspielen, auch über die GAK hinaus (s. Anmerkungen in Kapitel 2). Ein vollständiges Bild komplementärer Förderung wäre gegeben, wenn im Hinblick auf die Förderziele des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung und besonders auf die Bund-Länder-Zielvereinbarung Moorbodenschutz gezeigt würde, wie die erwarteten Minderungswirkungen über die verschiedenen Förderangebote –GAP-SP und ergänzende nationale Finanzierung – erreicht werden sollen.

Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen

Klimaschutz war in der vorangegangenen Förderperiode nur in wenigen Ländern mit wenigen Maßnahmen ein primäres Förderziel²⁵. Dies setzt sich im vorliegenden GAP-SP fort. Durch die Monozuordnung zu den spezifischen Zielen bei den ELER-Interventionen werden – wie in der Vergangenheit in einigen Ländern schon gängige Praxis – Maßnahmen mit Primärzielen für andere Umweltschutzgüter, aber positiven Wirkungen für den Klimaschutz, nicht mit einem sekundären Klimaschutzziel angeboten.

Es irritiert dabei aber, wenn Förderziele wechseln. So wurden Vorhabenarten, die über die ELER-Teilinterventionen zur Grünlandextensivierung (EL-0101-02) in fast unveränderter Form fortgesetzt werden, in der Förderperiode 2014–2020 mit einem Biodiversitätsziel gefördert (4a). Es wird nicht erläutert, warum diese

²⁵ 2,25 Prozent der LF sollten in der Förderperiode 2014–2020 mit Maßnahmen zum Klimaschutz bewirtschaftet werden, 14,24 Prozent mit Biodiversitätsmaßnahmen (Untiedt et al. (2019), Tabelle 32).

Intervention jetzt ausschließlich SO4 zugeordnet ist, zumal der Wirkungsbeitrag zu Biodiversität – so belegen Studien – deutlich höher ausfallen kann als der für den Klimaschutz. Diese Zuordnung muss zudem als Bruch in der Interventionslogik in Bezug auf die Ökoregelung zur Grünlandextensivierung (DZ-0404) gewertet werden, die u. a. SO6 zugeordnet ist.

Innerhalb der EL-0101 sind einige neue, ambitionierte Teilinterventionen zu finden, besonders bezogen auf den Bedarf D.2. Diese im Rahmen von Pilotvorhaben entwickelten Interventionen sind in ausgewählten Ländern über den GAP-SP in die Mainstreamförderung übergegangen. Dazu gehören auch die guten Erfahrungen mit kooperativen Förderansätzen für den Klimaschutz.

Erfahrungen der letzten Förderperiode haben außerdem gezeigt, dass im investiven Bereich Förderung z. T. außerhalb des ELER unbürokratischer umgesetzt werden kann. Dies trifft vor allem für die investive Förderung im Forst zu, die schon 2014–2020 vielfach nicht mehr mit ELER-Kofinanzierung angeboten wurde.

Über die Intervention EL-0801 „Beratung“ wurden in der Förderperiode 2014–2020 vermehrt spezifische Beratungsmodule für den Sektor Landwirtschaft entwickelt, die sämtliche Aspekte aus SO4 abgedeckt und zu nachweisbaren Wirkungen geführt haben. Die Interventionsbeschreibung zu EL-0801 greift Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel als wichtige Beratungsthemen auf. Zu erwarten sind somit auch von dieser Intervention zumindest indirekte Wirkungsbeiträge für SO4.

Zuweisung der Haushaltsmittel

Für Interventionen mit den Zielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel sind deutlich weniger Finanzmittel im GAP-SP eingeplant als für die beiden anderen Umweltziele. Exklusiv auf SO4 bezogen sind 4 Prozent der indikativen Mittel, 6,8 Prozent bei Einbeziehung von Interventionen mit mehreren Zielen. Innerhalb der Mittelausstattung für SO4 selbst gibt es große Unterschiede im Hinblick auf die hoch priorisierten Bedarfe D.1 bis D.3. Der größte Mittelanteil ist zur Deckung des Bedarfs D.3 vorgesehen, nämlich knapp 92 Prozent, wovon allein 63 Prozent auf Hochwasser- und Küstenschutz (inklusive Top-ups, auch zur Deckung von Bedarf D.7) entfallen, 30 Prozent auf Klimaanpassung in der Landwirtschaft und 7 Prozent auf naturnahe Waldbewirtschaftung und Vorbeugung vor Waldschäden (auch zur Deckung von Bedarf D.8).

Die beiden Bedarfe D.1 und D.2 sind sehr unterschiedlich ausgestattet. Der Bedarf D.1 weist mit rund 8 Prozent (neben D.8) die geringste Mittelausstattung in SO4 auf (nur Intervention EL-0101). Bedarf D.2 liegt in der Mittelausstattung (EL-0101 Klimaschutz, EL-0407 Investitionen im Forstsektor und DZ-0403 Beibehaltung Agroforst) etwas niedriger als Hochwasser- und Küstenschutz (D.7), aber deutlich höher als D.1. Vergleicht man nur die Flächenförderung in der Landwirtschaft (AUKM und Ökoregelungen) mit den beiden anderen umweltbezogenen Zielen, so ergibt sich für die Deckung dieser beiden Bedarfe im Klimaschutz lediglich einen Anteil von 2 Prozent aller Mittel, die für diese Art Interventionen vorgesehen sind.

Im Fazit spiegelt also die ungleiche Mittelausstattung kaum den gegebenen Handlungsbedarf in SO4 wider. Besonders gilt dies für das Handlungsfeld Landwirtschaft. Allerdings ist auch zu beachten, dass in mehreren Handlungsfeldern, wie dargestellt, umfangreiche nationale Mittel oder andere Instrumente (z. B. Ordnungsrecht bei stickstoffbasierten THG-Emissionen) der Zielerreichung dienen sollen.

Plausibilität der quantifizierten Sollvorgaben

Bei den meisten Interventionen mit SO4 ist die Plausibilisierung der Zielwerte für die Outputindikatoren und die sich daraus ableitenden Ergebnisindikatoren und Etappenziele nur mit Einschränkung möglich. Relativ belastbar und plausibel dürfte die Schätzung der Zielwerte von Interventionen sein, die in gleicher oder ähnlicher Weise fortgesetzt werden, also die investive Förderung über EL-0402 und EL-0407. Allerdings umfasst deren Mittelansatz sehr hohe Anteile von Top-ups, zu denen keine weiteren Informationen vorliegen und die daher nicht plausibilisiert werden können. Zu einer Überschätzung bei Buchungen für die Zielwerte der Ergebnisindikatoren kommt es durch Zuordnung des kompletten Sektors Obst und Gemüse.

Die Finanzplanung bei SO4 ist durch einen besonders hohen Anteil von Interventionen bestimmt (Ökoregelungen und EL-0101), zu denen es wenig oder keine Erfahrungen aus der Vergangenheit gibt (s. o.). Die

Schätzung von Zielwerten dieser Interventionen basiert auf zahlreichen Annahmen und ist mit großen Unsicherheiten verbunden (besonders bei Ökoregelungen). Nicht immer sind Output- oder Korrekturwerte in der Finanztafel enthalten. Mit Vorsicht ist also der kontinuierlich steile Anstieg der Zielwerte beim zentralen Klimaschutzbezogenen Ergebnisindikator R.14 bis zum Ende der Förderperiode zu werten.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zu SO4

Die unter SO4 zusammengefassten Interventionen dienen sehr unterschiedlichen Teilzielen, denen ein hoher oder sehr hoher Handlungsbedarf im GAP-SP zugeschrieben wird (Bedarfe D.1 bis D.3 und D.7, eingeschränkt auch D.8). Entsprechend vielgestaltig ist deren Wirkungsansatz.

Die auf die Reduktion von THG-Emissionen der Landwirtschaft (D.1) und auf die Sicherung und Verbesserung der Kohlenstoffbindung (D.2) ausgerichteten Interventionen, deren Wirkung durch den Wirkungsindikator I.10 abgebildet wird, sollen zusammen einen Anteil von gut 2 Prozent der LF in Deutschland erreichen (R.14), also in etwa auf dem gleichen Ambitionsniveau wie in der Förderperiode 2014–2020 (s. o.).

Die Wirkung wird im Hinblick auf die anspruchsvollen Langfristziele für Landwirtschaft im deutschen Klimaschutzgesetz unterschiedlich ausfallen. Zur Verringerung von THG-Emissionen trägt der GAP-SP mit den Interventionen in SO4 nur marginal bei (Förderangebote in EL-0101 mit sehr geringem Outputziel und unklarer Wirkung). Wirksame, neue Interventionen zu Bedarf D.2 konzentrieren sich auf die Verringerung des Kohlenstoffabbaus in landwirtschaftlich genutzten, organischen Böden sowie auf Anreicherung von Kohlenstoff durch dauerhafte Landnutzungsänderung. Beide Ansätze können einen relevanten Wirkungsbeitrag zur Sicherung der Kohlenstoffsenske im Sektor LULUCF erzielen, der (unter vielen Annahmen zur Etablierung von Agroforstflächen) grob geschätzt bei 0,5 Mio. t CO₂-Äquivalenten pro Jahr oder mehr liegen könnte. Eine Schätzung für den Forstsektor ist wegen lückenhafter Daten nicht möglich. Die klimaschutzbezogene Konditionalität dient als Basis bei der Sicherung des Status quo der Kohlenstoffsenske in Böden.

Wie in der Vergangenheit auch sind zudem erhebliche Klimaschutzeffekte durch Interventionen zu erwarten, die andere Primärziele verfolgen (Wasser und Bodenschutz, aber auch biologische Vielfalt). Die Wirksamkeit ergibt sich z. B. durch Extensivierung der Produktionsverfahren und der resultierenden, weiteren Verringerung des Stickstoffeinsatzes. Dieser Effekt führt in Deutschland voraussichtlich zu weiter sinkenden THG-Emissionen der Landwirtschaft, kann aber mit nicht abschätzbaren Verlagerungseffekten einhergehen. Wirksame Förderflächen werden vor allem im Ökolandbau (Zunahme um ca. 1,3 Mio. Hektar) sowie durch Ausdehnung / Wiederetablierung von Flächen ohne Produktion (Stilllegungseffekt durch GLÖZ 8, DZ-0401 und AUKM) hinzukommen. Inwieweit der Düngereinput auf dem Grünland reduziert wird, ist schwer abschätzbar. Die mit SO5 verbundene Interventionen (Ökoregelungen und AUKM) wirken zudem stabilisierend und der Ökolandbau förderlich auf die Humusgehalte in Ackerböden (Wirkungsindikator I.11, Teilaspekt von D.2). Die Dauerhaftigkeit der Minderungseffekte über die Förderperiode hinaus ist bei Interventionen nach Artikel 70 und Ökoregelungen allerdings nicht gesichert. Diese stellen damit keine langfristig sicher wirksamen Klimaschutzmaßnahmen dar.

Zur Minderung indirekter THG-Emissionen im Wirtschaftsdüngermanagement kann die einzelbetriebliche Investitionsförderung (EL-0403) beitragen. Eine Senkung der Methanemissionen in der Tierhaltung wird durch Interventionen in SO4 nicht erreicht. Der GAP-SP insgesamt stärkt über die gekoppelten Direktzahlungen und durch das Zusammenwirken von Ökoregelungen und AUKM eher Tierhaltungsverfahren mit extensiver Grünlandnutzung, was bei Wiederkäuern einen bestanderhaltenden Effekt hat (Jansson et al., 2021). Inwieweit eine flächengebundene Tierhaltung über die Verringerung von Futtermittelimporten einen Einfluss auf THG-Emissionen hat, lässt sich ex ante nur schwer einschätzen. Zur Schaffung neuer Kohlenstoffsensken (auch im Sinne der Bund-Länder-Zielvereinbarung Moorbodenschutz) kann die Moorrenaturierung über (EL-0408) nicht-produktive Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen beitragen (SO6).

Die weitaus meisten indikativen Mittel in SO4 sind für Interventionen zur Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an den Klimawandel vorgesehen (Bedarf D.3). Die auf landwirtschaftliche Flächen bezogenen

Interventionen erreichen fast 20 Prozent der LF in Deutschland (31 Prozent der Ackerfläche). Die landwirtschaftlichen Interventionen zielen zu diesem Zweck auf die Erhöhung der Anbaudiversität, setzen aber vor allem beim Humuserhalt an. Allerdings fehlt bisher deren wissenschaftliche Evidenz bezogen auf die Aspekte des Wirkungsindikators I.9. Zu dieser Frage besteht Forschungsbedarf, es fehlen wissenschaftliche Grundlagen und Daten. Erforderliche Anpassungen in der Tierhaltung, die eng verknüpft sind mit Verbesserung des Tierwohls (SO9), können durch investive Förderangebote unterstützt werden (EL-0403).

Für die Erhaltung und Wiederherstellung stabiler standortangepasster Wälder (Bedarf D.8) als derzeit stark gefährdete Kohlenstoffsенke (Teilaspekt von Bedarf D.2) spielen Interventionen des GAP-SP – abzulesen an der Mittelausstattung – nur in wenigen Bundesländern eine Rolle. Der überwiegende Anteil wirksamer Maßnahmen (Wiederaufforstung, Waldumbau) wird durch rein nationale Förderung umgesetzt. Der Förderbedarf ist beim Hochwasser- und Küstenschutz über entsprechende Fachplanungen festgelegt (hoch priorisierter Bedarf D.7). Wie beim Forst wird im GAP-SP der ELER für den Hochwasserschutz nur von einigen Ländern in Anspruch genommen, da gleichzeitig auch umfangreiche nationale Mittel zur Verfügung stehen. Die mit einer mittleren Priorität eingestuften Bedarfe D.4 bis D.6 werden überwiegend durch nationale Förderprogramme oder andere Instrumente (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz) bedient, in SO4 sind demzufolge keine Mittel dafür vorgesehen. Zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger (D.4) dürfte aber die DZ-0403 „Beibehaltung Agroforst“ beitragen, falls die hohen Outputziele erreicht werden.

Tabelle 5 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO4. Für dieses spezifische Ziel gelten außerdem die übergreifenden Empfehlungen Nr. 1 bis 7 und 9 bis 12 aus Tabelle 1 (Kapitel 2).

Tabelle 5: Wesentliche Empfehlungen zu SO4

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Die Gefahr der Zielverfehlung für THG-Emissionen der Landwirtschaft sollte unter Schwächen (mindestens aber unter Risiken) aufgeführt werden.	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
2	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>
3	Länder mit geeigneten natürlichen Voraussetzungen und ohne landeseigene Förderkonzepte sollten in den nächsten Jahren die Übertragung sich als erfolgreich erweisender Förderansätze aus der Intervention EL-0101 prüfen, vor allem von Moorbodenschutzmaßnahmen. Im Hinblick auf das sehr anspruchsvolle Ziel in der Bund-Länder-Zielvereinbarung ist anzustreben, die Akzeptanz dieser sehr wirksamen Maßnahmen zu erhöhen.	<i>Die Empfehlung richtet sich an Länder und die nachfolgende Ausgestaltung von Förderrichtlinien. Für die Ausgestaltung des nationalen GAP-SP daher nicht relevant.</i>
4	Um die bei DZ-0402 „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</i>

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
		Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.5 SO5: Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	(✓)
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	(✓)
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld ist nachvollziehbar beschrieben.	(✓)
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	✓
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die Ausgangslage ist weitgehend nachvollziehbar und insgesamt sachlich korrekt beschrieben. Die in der SWOT-Tabelle und in den Bedarfen genannten Aspekte werden behandelt und ausreichend regional differenziert. Die Angaben sind hinreichend aktuell und die relevanten nationalen Pläne und Programme sind erwähnt.

Der Text ist teilweise von sehr unterschiedlicher Detailtiefe und nicht immer übersichtlich strukturiert. Insbesondere im Unterkapitel „Gewässerqualität von Grundwasser und Oberflächengewässern“ wird ungenügend differenziert zwischen Grund- und Oberflächengewässern. Dass für Eutrophierung von Oberflächengewässern hohe Phosphoreinträge relevant sind, wird nicht deutlich. Der Kontextindikator C.40 muss im entsprechenden Absatz zu organischer Substanz im Boden noch aufgenommen werden.

Eine Aufteilung des Themas Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) zwischen SO5 und SO9 (Nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln, Verringerung von Lebensmittelabfällen, Verbesserung von Tierschutz und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen) kann insofern gerechtfertigt werden, als dass C.49 (Risiken, Einsatz und Auswirkungen von Pestiziden) dem Thema „Gesundheit“ zugeordnet ist; daher bietet sich eine Beschreibung dieses Indikators bei SO9 an. R.24 (Nachhaltiger und reduzierter Einsatz von Pestiziden) ist wiederum SO5 zugeordnet. Die Wirkungen auf die Umweltmedien werden daher bei SO5 benannt, das Thema in den SWOT-Tabellen und bei den Bedarfen weitergeführt und entsprechende Interventionen dann auch diesem Ziel zugeordnet.

SWOT-Analyse

Zentrale Punkte der ALB werden wiedergegeben. Die meisten Befunde der SWOT werden eingeführt, jedoch nicht alle (S1, S5, S6, O7). S6 ist zudem in der aktuellen Version eher ein Bedarf als eine Stärke. Bezüglich O2, O3 und O5 werden zumindest im Kapitel zum Querschnittsziel und teilweise auch zu SO2 (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe) Chancen von Innovationen auf den Ressourcenschutz angedeutet, die aber mit konkreten Beispielen unterlegt werden sollten. Es fehlt eine „Schwäche“ bezüglich des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer (analog zu W9 zum Zustand von Grundwasser), um auch zu Bedarfen hinsichtlich der Gewässerstruktur und zur entsprechenden Intervention hinzuleiten. Da das Verständnis der Bedeutung des Humus als Steuerungsgröße für Bodenfruchtbarkeit und damit den Erhalt der Ressource Boden steigt, sollte dieser Aspekt als Chancen aufgeführt werden i. S. v. „Steigendes Bewusstsein für die Bedeutung von Humuserhalt und -aufbau für Bodenfruchtbarkeit und Klimaanpassung“. Hingegen könnten W4 und O2 aufgrund von Überschneidungen mit anderen Punkten entfallen.

Formulierung und Priorisierung der Bedarfe

Für alle in SO5 relevanten Umweltmedien wurde (mindestens) ein Bedarf formuliert. Die Abgrenzung von E.5 „Reduzierung des Wasserverbrauchs im Hinblick auf den Boden- und Landschaftswasserhaushalt und Ausweitung der ressourcenschonenden und umweltschonenden Landbewirtschaftung“ insbesondere zu E.1 und E.2 „Schutz der Oberflächengewässer bzw. Grundwasserschutz“, E.3 „Bodenschutz“ und E.4 „Reduktion der Luftschadstoffe“ ist allerdings unklar. Die Bedarfe E.1 bis E.4 implizieren bereits eine Ausweitung der ressourcen- und umweltschonenden Landbewirtschaftung in den Bereichen Boden, Wasser und Luft, nennen zentrale Ansätze allerdings nicht immer explizit. Für eine deutliche Abgrenzung sollte E.5 auf quantitative Aspekte im Bezug zu Wasser (so wird er in der Interventionsstrategie auch überwiegend verwendet) und Gewässerentwicklung beschränkt und dabei eher die „Schonung des Boden- und Landschaftswasserhaushalts“ hervorgehoben werden, als nur die Reduktion des Wasserverbrauchs.

Einzelne Anstriche in den Hintergrundbeschreibungen oder den Zielzuständen sind u. E. nicht passend oder nicht ausreichend (E.1 „Bezug auf Landschaftswasserhaushalt oder Wasserspeicherkapazität“ passt besser in E.5; E.3 „Bezug zu Reduktion von Ammoniak(NH₃)-Emissionen aus der Landwirtschaft“ wird in E.4 aufgegriffen und kann hier entfallen; Zielzustand in E.3 zu Humus könnte etwas deutlicher werden i. S. v. „Landwirtschaftliche Betriebe verfolgen standortangepasst Humusaufbau- und Erhalt, mit dem Ziel, die Bodenqualität langfristig zu sichern“). Bei E.5 ist der Zielzustand „Nutzung der Gewässer ist an den Standort angepasst“ nicht verständlich.

Es ist nicht transparent, wie die Kriterien der Priorisierung der Bedarfe in SO5 eingeflossen sind, und es ergeben sich dazu diverse Fragen. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, weshalb Bedarf E.2 eine sehr hohe Priorität und Bedarf E.1 „nur“ eine hohe Priorität hat. Zur grundlegenden Kritik zur Bedarfpriorisierung siehe Kapitel 2.

Interventionen und Interventionslogik

In den meisten Fällen sind die Zuordnung der Interventionen zu den Bedarfen und zu SO5 nachvollziehbar und die ausgewählten Indikatoren geeignet. In einigen Fällen ist die Wirkungsbeschreibung in den Interventionsbeschreibungen (IB) zu konkretisieren:

- bei DZ-0401 „Bereitstellung nicht-produktiver Flächen“ und EL-0108 „Ökolandbau“ fehlt ein Hinweis zu Verzicht auf PSM in Bezug zu SO5;
- bei DZ-0402 „Vielfältige Kulturen“ wird nicht deutlich, inwieweit die Diversität der Kulturen zur Bodenqualität beiträgt (Wirkungspfade sind v. a. ein geringerer Anteil humuszehrender Kulturen, positive Wirkungen vor allem von mehrjährigen Leguminosen auf die Bodenstruktur);
- bei EL-0401 „Wasserwirtschaft“ fehlen Hinweise, worin insbesondere die Wirkung auf E.3 besteht;
- bei EL-0103-01 „Erosionsschutz“ und EL-0103-02 „Ackerfutter- / Leguminosenanbau“ sollten die Wirkungen auf das primäre Schutzziel Boden auch an erster Stelle beschrieben werden;

- bei EL-0102-07 „Biologischer / biotechnischer Pflanzenschutz“ könnte E.1 ergänzt werden (durch verringerte Aufbringung von PSM kann auch das Risiko einer Abschwemmung in (kleinere) Oberflächengewässer gesenkt werden).

Um tatsächliche Wirkungen der Interventionen besser darzustellen, wird zudem die Ergänzung folgender Indikatoren vorgeschlagen: R.24 bei DZ-0401, EL-0108, EL-0102-07 und einzelnen Maßnahmen aus EL-0102-04 „Verzicht / Reduzierung Düngung und / oder Pflanzenschutz“; bei EL-0108 außerdem R.19 und R.24. Hingegen wird empfohlen, die gesamten sektoralen Interventionen Obst und Gemüse sowie Hopfen SO3 zuzuordnen (s. auch Kapitel 3.2 zu sektoralen Interventionen). Der in der IB verwendete R.10 bildet keine Umweltwirkungen ab.

In der zielspezifischen Interventionsstrategie (Kapitel 2.1 des GAP-SP) werden die Bedarfe und in diesem Zusammenhang jeweils alle aktuell unter SO5 programmierten (Teil-)Interventionen aufgelistet. Teilweise wird in der Interventionsstrategie kurz erklärt, worin die Wirkung jeweils besteht, teilweise sind die Erklärungen unklar oder wenig konkret:

- Nicht klar ist, inwieweit der Ökolandbau zur Reduzierung des Wasserverbrauchs beitragen soll. Ebenso wird von einem positiven Einfluss der Teilinterventionen (TI) von EL-0103 (Bodenschutz) auf den Wasserhaushalt ausgegangen. Wenn eine bessere Wasserspeicherung in humusreichen Böden gemeint ist, sollte das so auch dort ausgeführt werden.
- DZ-0402: Die für den Bodenschutz besonders relevanten Wirkungen (Humusbilanz, Bodenstruktur) (vgl. IB EL-0103-04 zu Fruchtfolge / Vielfältigen Kulturen) fehlen. Bzgl. EL-0103-02 fehlen Hinweise auf Erosionsschutz, positive Humuswirkung und Bodengare (s. auch IB).
- Der Beitrag von EL-0401 zum Bodenschutz bleibt vage und wird auch in der IB nicht klar. EL-0401 wird zudem pauschal mit einer Reduzierung des Wasserverbrauchs in Verbindung gebracht. EL-0401-1 (Minderung stofflicher Belastungen) dient aber der Gewässerqualität und ist daher v. a. für E.1 relevant. EL-0401-02 (Naturnahe Gewässerentwicklung) und EL-0401-3 (Landschaftswasserhaushalt) widmen sich der Gewässerentwicklung und dem verbesserten Wasserrückhalt in der Landschaft, aber nicht direkt der Reduzierung des Wasserverbrauchs durch die Landwirtschaft.

Noch nicht in Kapitel 2.1 im Zusammenhang mit SO5 erwähnt wird DZ-0406 (Verzicht auf PSM). Auch die IB beschränkt sich auf SO6 (Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes). Dies ist insofern inkonsistent, als dass R.24 in der VO (EU) 2021/2115, Anhang I SO5 zugeordnet ist und entsprechende ELER-Interventionen (EL-0102-04; EL-0102-07) ebenfalls unter SO5 laufen. Auch in Kapitel 3.1.3 wird DZ-0406 ausdrücklich mit der „Verringerung stofflicher Einträge in Luft, Boden und Gewässer“ in Verbindung gebracht. Im Finanzplan ist DZ-0406 bereits auch SO5 zugeordnet. SO5, die Bedarfe E.1 und E.2 und folgerichtig auch R.21 sind daher auch in der IB und der Darstellung der Interventionsstrategie zu ergänzen.

Die Interventionen im GAP-SP berücksichtigen grundsätzlich die zentralen Aspekte der Bedarfe E.1, E.2, E.3 und E.6 (Eiweißpflanzen), d. h., entsprechende Interventionen werden angeboten. Bzgl. E.3 kann der GAP-SP allerdings das Ziel, die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verringern, nicht bedienen. Eine Erklärung dazu fehlt. Des Weiteren wird bei E.3 die Erhaltung des Bodens als Archiv der Kulturgeschichte besonders betont, im GAP-SP aber nicht weiter behandelt. Das Thema sollte in der Interventionsstrategie noch einmal aufgegriffen oder ihm im Bedarf ein geringerer Fokus zugemessen werden. Die Reduzierung des Wasserverbrauchs durch die Landwirtschaft (Bestandteil von E.5) wird im Rahmen des GAP-SP nur in sehr geringem Maß gefördert. Zu E.7 (Mikroplastik) wird erklärt, dass dieser nicht im Rahmen des GAP-SP adressiert wird; Ansatzpunkte im Ordnungsrecht, die einen Eintrag von Plastik mit der Düngung verringern sollen, werden genannt.

Ein sehr hoch priorisierter Bedarf, dem allerdings keine Interventionen zugeordnet sind, ist E.4. In Kapitel 2.1 des GAP-SP wird darauf hingewiesen, dass Instrumente außerhalb des GAP-SP greifen. Allerdings beinhaltet auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung (EL-0403) spezifische Investitionen zum Umwelt- und Klimaschutz, insbesondere auch zur Minderung von NH₃-Emissionen. Diese werden aber nicht

differenziert ausgewiesen. Wenn die Monozuordnung bzgl. spezifischer Ziele bei ELER-Interventionen beibehalten werden soll, könnte zumindest E.4 in die IB von EL-0403 aufgenommen und textlich dargestellt werden, über welche konkreten Investitionen diese Wirkungen angestrebt werden. Die Wirkungszusammenhänge sollten auch in Kapitel 2.1 ergänzt werden. In Kapitel 3.1.4 des GAP-SP wird der Zusammenhang investiver Maßnahmen insbesondere mit der Minderung von NH₃-Emissionen beschrieben und u. a. auf E.4 hingewiesen.

Um Synergien mit anderen Interventionen des GAP-SP zu verdeutlichen, sollten weitere (Teil-)Interventionen mit wichtigen Sekundärwirkungen in der Interventionsstrategie erwähnt werden:

- Bzgl. E.1 und E.2: Erosionsschutz und Reduzierte Bodenbearbeitung (EL-0103-01 und -03), sektorale Interventionen zu ökologischer oder integrierter Erzeugung (SP-0106), evtl. auch zu Investitionen, Forschung und Entwicklung (SP-0104, SP-0402).
- Bzgl. E.3: Moorbodenschutzmaßnahmen (EL-0101-03) adressieren den Bedarfsaspekt „Wiedervernässung und angepassten Nutzung organischer Böden“; Umwandlung von Ackerland in Grünland (EL-0101-01) und die Beibehaltung von Agroforststreifen (DZ-0403) bewirken Humusaufbau und Erosionsschutz; im Zuge naturnaher Waldbewirtschaftung (EL-0407-01) können Bodenschutzkalkung und die Verbesserung des Bodenschutzes bei der Holzernte gefördert werden; erhöhte Stoffeinträge in Böden (v. a. Düngung, PSM) werden durch diverse Maßnahmen v. a. im Bereich Wasserschutz adressiert.
- Bzgl. E.4: zusätzlich zu EL-0403 (s. o.) Hinweis, dass alle Maßnahmen, die N-Überschüsse verringern (i. d. R. mit primärem Ziel Wasserschutz), ebenfalls das Risiko von NH₃-Emissionen vermindern.
- Bzgl. E.5: Moorbodenschutz und Wasserrückhalt in der Landschaft (EL-0101-03 und -04), Hochwasserschutz (EL-0402-01) und überbetriebliche Bewässerungsanlagen (EL-0402-03).
- Übergreifend die Bedeutung von Bildung, Beratung und Information (mit Verweis auf das CCO).

Solche Wirkungen von Interventionen, die nicht primär SO₅ zugeordnet sind zu erwähnen und das Zusammenspiel verschiedener Interventionen auch innerhalb der 2. Säule (Flächenmaßnahmen, Investitionen, Beratung) zu skizzieren, würde das Zusammenspiel von Interventionen im GAP-SP und damit die interne Kohärenz besser verdeutlichen.

Konditionalität, ÖR und ELER-Maßnahmen bauen aufeinander auf. Eine möglichst weitgehende Kombinierbarkeit des Ökolandbaus mit den ÖR ist vorgesehen. Die GLÖZ-Standards sind insbesondere für den Bodenschutz relevant. Alle SO₅ direkt zugeordneten (Teil-)Interventionen der 2. Säule (außer der Förderung des Ökolandbaus) werden jeweils nur von einigen Bundesländern angeboten, oft auch in Kulissen. Vor dem Hintergrund dieses gezielten (teilweise auch vereinzelt) Angebots ist der bundesweite Förderansatz der ÖR und die Förderung des Ökolandbaus in allen Bundesländern als Basis wichtig. Auf regionale Besonderheiten wird nur in wenigen Fällen eingegangen. Hinter dem Angebot an Interventionen der 2. Säule stehen scheinbar unterschiedliche Strategien oder Bedarfe in den Bundesländern, die allerdings nicht beschrieben werden. Einzelne Bundesländer haben das Angebot an AUKM deutlich ausgebaut. Vier Bundesländer programmieren über GAP-SP keine gezielten AUKM zum Wasser- oder Bodenschutz (EL-0102 und -03). Es ist anzunehmen, dass diese teilweise außerhalb des GAP-SP gefördert werden. Dies gilt auch für die naturnahe Gewässerentwicklung (EL-0401-02), die nur noch in fünf Bundesländern über den GAP-SP umgesetzt wird.

Externe Kohärenz

Die zentralen Instrumente außerhalb des GAP-SP werden in den Kapitel 1.2, 3.1.4 und 2.3 (Ausführungen zur Farm-to-Fork-Strategie) behandelt (u. a. Ordnungsrecht, Bundesprogramme, EFRE). Auf alle im Anhang der GAP-SP-VO gelisteten Unionsgesetzgebungsakte im Bereich Wasser, Luft und Verwendung von Pestiziden bzw. auf deren Umsetzung in Deutschland wird eingegangen. Die GAK-Förderung wird als zusätzliche nationale Förderung beschrieben; es wird aber deutlich gemacht, dass die meisten der für SO₅ relevanten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem GAP-SP umgesetzt werden. Allerdings wird kaum eingeordnet,

welche Bedeutung diese Instrumente im Vergleich zu Maßnahmen des GAP-SP haben. Instrumente auf Länderebene bleiben bei der Betrachtung außen vor²⁶.

Erfahrungen aus der vorherigen Förderperiode

Die aktuellen Förderangebote werden nicht mit Erfahrungen aus den vorangegangenen Länderprogrammen begründet. Man kann aber davon ausgehen, dass die Bundesländer ihre Erfahrungen mit ELER-Maßnahmen bei der Programmierung einbezogen haben. Grundsätzlich bestehen sehr große Unterschiede im Förderangebot zwischen den Bundesländern. Inhaltlich weitergeführt wurde die Förderung des Ökolandbaus. In einzelnen Bundesländern werden im Wasserschutz weiterhin diverse Maßnahmen insbesondere zur Reduktion des PSM-Einsatzes (EL-0102-04), aber auch – fast ausschließlich in Kulissen – Maßnahmen zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch Nährstoffe angeboten. Im Bereich Bodenschutz werden u. a. Maßnahmen zum Erosionsschutz und teilweise vielfältige Kulturen bzw. besondere Fruchtfolgen weiter gefördert. Nur in wenigen Bundesländern wurden Maßnahmen mit Primärziel Wasser- oder Bodenschutz neu programmiert bzw. das bisherige Maßnahmenangebot ausgebaut, dort teilweise aber deutlich. Der Fokus liegt dabei auf der Reduktion des PSM-Einsatzes, daneben auch auf dem Ziel, die Nährstoffbelastung von Gewässern zu verringern, sowie dem Bodenschutz inklusive des Anbaus von Leguminosen. Andere Maßnahmen wurden verändert, z. B. der Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel aufgrund Einführung der ÖR. Aus den IBs dieser Maßnahmen geht jedoch nicht hervor, inwieweit Maßnahmeninhalte und Verpflichtungen im Detail angepasst wurden. In manchen Bundesländern werden Maßnahmen nicht mehr weitergeführt. Neben den vielfältigen Kulturen, zu denen es nun die ÖR gibt, betrifft dies insbesondere den Anbau von Zwischenfrüchten. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Verschärfung der Düngeverordnung (DüV) zu sehen. Darüber hinaus wird auch über GLÖZ 7 der Zwischenfruchtanbau gestärkt.

Zuweisung der Haushaltsmittel

Die Mittelausstattung innerhalb von SO5 (ohne die SO5 zugeordneten Sektorinterventionen) spiegelt die Priorisierung der Bedarfe wider. Der Anteil der eingeplanten Mittel für Interventionen (auch) mit positiven Wirkungen auf das Grundwasser ist mit gut 88 Prozent am größten. Rund 55 Prozent der Mittel sind mit Wirkungen jeweils (auch) auf den Schutz von Oberflächengewässern oder Bodenschutz verbunden, knapp 46 Prozent entfallen auf Interventionen, die dem Bedarf E.5 zugeordnet sind (zur Unklarheit der Verwendung von E.5 s. o.). Gut 46 Prozent der Mittel, die Interventionen zugeordnet sind, die (auch) mit SO5 verbunden sind, entfallen auf die vier SO5 zugeordneten ÖR (drei ÖR sind relevant für E.2; je eine für E.1 und E.3). Der Ökolandbau, auf den alleine gut 40 Prozent der gesamten Mittel von SO5 entfallen, ist ebenfalls mit den Bedarfen E.1, E.2, E.3 und E.5 verbunden. Zu beachten ist allerdings, dass die für SO5 relevanten ÖR sowie der Ökolandbau auch weiteren SO zugeordnet sind und die Mittel daher auch diesen Zielen zugutekommen. Für die übrigen ELER-Interventionen mit Zuordnung zu SO5 bleibt jeweils nur ein Bruchteil der Mittel für SO5 (je knapp 4 Prozent für EL-0102 und EL-0401, knapp 5 Prozent für EL-0103). 10 Prozent der Mittel für SO5 entfallen auf E.6, knapp zwei Drittel kommen dabei aus DZ-0402, der Rest aus AUKM. Nicht berücksichtigt sind Interventionen, die primär anderen SO zugerechnet werden (s. o.).

Den Bedarfen E.4 und E.7 wurden keine Interventionen zugeordnet und damit auch kein explizites Budget. Zur Reduktion von NH₃-Emissionen (E.4) sind in erster Linie ordnungsrechtliche Maßnahmen (Düngerecht, Immissionsschutz) relevant. Zudem werden investive Vorhaben zur Unterstützung der notwendigen betrieblichen Anpassungen von Betrieben aktuell u. a. über das zeitlich befristete Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft abgedeckt. Nach dessen Auslaufen wird voraussichtlich weiterer Förderbedarf für den notwendigen Transformationsprozess bestehen. Im Rahmen des GAP-SP soll dieser Investitionsbedarf über entsprechende Fördergegenstände in Intervention EL-0403 bedient werden. In der vorliegenden Finanzplanung für EL-0403 ist nicht erkennbar, ob dieser Förderbedarf schon berücksichtigt wurde. Da das Thema Mikroplastik (E.7) vergleichsweise neu und hier das Ordnungsrecht (u. a. Abfallrecht, Düngerecht)

²⁶ Nur dass wasserwirtschaftliche Maßnahmen je nach Bundesland bisher häufig außerhalb der EPLR gefördert werden, wird erwähnt.

eine zentrale Stellschraube ist, ist nachvollziehbar, dass im Rahmen des GAP-SP dieses Thema bisher noch nicht aufgegriffen wird. Vorhaben in einzelnen sektoralen Interventionen oder EIP-Projekte könnten sich diesem Problem widmen. Inwieweit Bildungs- und Informationsmaßnahmen evtl. das Thema „kunststoff-reduzierte“ Landwirtschaft aufgreifen, geht aus dem GAP-SP nicht hervor.

Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele

Insgesamt ist die Größenordnung der Ergebnisindikatoren R.19, R.21 und R.24 (ausgehend von der aktuellen Zuordnung der Interventionen) plausibel. Die Etappenziele sind nachvollziehbar. Aufgrund fehlender Korrekturwerte bei einigen Ländern ist R.19 jedoch vermutlich leicht überschätzt, R.21 evtl. geringfügig. Die Indikatoren werden vom erwarteten Flächenumfang der ÖR dominiert. Die Herleitung des Outputs für die ÖR basiert allerdings auf zahlreichen Annahmen und ist mit großen Unsicherheiten verbunden; insbesondere DZ-0402 reagiert dabei sehr sensitiv (Röder et al., 2021). Eine geringere Akzeptanz der ÖR als erwartet ist ein Unsicherheitsfaktor für die Erreichung der Zielwerte.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zum jeweiligen spezifischen Ziel

Die Beschreibung von Teilinterventionen in den IBs legt den Rahmen für die Maßnahmen der Bundesländer fest, durch die zugehörigen Tabellen werden die Auflagen weiter spezifiziert und die Maßnahmen auf Länderebene benannt. Aufgrund der Bandbreite der möglichen Fördertatbestände in vielen TI und den noch hinzukommenden weiteren Ausgestaltungsmöglichkeiten ergibt sich häufig ein „Strauß“ an einzelnen Maßnahmen, bei denen die konkreten Auflagen an dieser Stelle nicht sichtbar werden. Inwieweit (Teil-)Interventionen zu den Zielen beitragen, ist daher aus den IBs kaum ableitbar.

Für den **Bodenschutz** hat der GAP-SP eine vergleichsweise hohe Bedeutung aufgrund weitgehend fehlender verpflichtender ordnungsrechtlicher Standards der guten fachlichen Praxis im Management landwirtschaftlicher Böden. Über GLÖZ 5 gelten bundesweit weiterhin die bisherigen Auflagen für erosionsgefährdete Flächen ohne wesentliche Änderungen. Durch die verpflichtende Einführung des bisher optionalen Regenerositätsfaktors wurden allerdings in einigen Bundesländern die Wassererosionsgefährdungskulissen ausgeweitet, und es werden so mehr Flächen erreicht. Eine verpflichtende Bodenbedeckung in sensiblen Zeiten gilt über GLÖZ 6 nun (mit Ausnahmen) für alle Ackerflächen. Die Anforderung an den Fruchtfolgewechsel über GLÖZ 7 bedingt eine höhere Kulturartenvielfalt. Sehr enge Fruchtfolgen einiger Ackerstandorte, die u. a. durch hohe Maisanteile geprägt sind, werden gebrochen, und im Zusammenspiel mit der DüV wird der Zwischenfruchtanbau gestärkt. Über DZ-0402 steht zudem bundesweit eine Intervention zur Verfügung, die einen Anreiz für eine vielfältige Fruchtfolge mit Leguminosen bietet. Im Mittel der Jahre sollen damit gut 29 Prozent der Ackerfläche (AF) erreicht werden (max. erwarteter Output rund 3.5 Mio. Hektar).

Über die Förderung des Ökolandbaus (mit geplant max. fast 2,7 Mio. Hektar²⁷) und damit die erwartete Zunahme der Ökofläche ergeben sich zusätzliche Beiträge zum Boden- und Wasserschutz. Der Anbau von Leguminosen wird weiter gestärkt. Im Rahmen von EL-0103 bieten insgesamt sieben Bundesländer gezielte AUKM zum Bodenschutz an. Weitaus am flächenstärksten (mit max. fast 600.000 Hektar) ist TI EL-0103-04 zu vielfältigen Kulturen bzw. besonderen Fruchtfolgen. Hinzu kommen einzelne gezielte Maßnahmen, um den Anbau von Leguminosen zu fördern (insges. 55.000 Hektar, davon 35.000 Hektar über neue Maßnahmen), und zum Erosionsschutz einschließlich reduzierter Bodenbearbeitung (insges. 97.684 Hektar). Zum Humusaufbau und zum Erosionsschutz kann auch die Beibehaltung von Agroforststreifen (DZ-0403 mit 200.000 Hektar) und die Umwandlung von Ackerland in Grünland (EL-0101-01 mit 57.265 Hektar) beitragen. Waldböden können in einzelnen Bundesländern über EL-0407-01 von der Förderung der Bodenschutzkalkung oder einer bodenschonenden Holzernte profitieren. Der Wirkungsindikator I.13 (Verringerung der Bodenerosion) wird also durch eine Reihe von (Teil-)Interventionen beeinflusst. Wirksam ist dabei insbesondere eine Umsetzung auf erosionsgefährdeten Standorten; bei GLÖZ 5 und den AUKM

²⁷ Zur Plausibilität der Zielwerte siehe Ausführungen zum Ökolandbau und R.29 bei SO9 in Kapitel 3.1.9.

zum Erosionsschutz (EL-0103-01) ist dies explizit vorgesehen. Die Problematik erhöhter Stoffeinträge in Böden (v. a. Düngung, PSM) wird durch diverse Maßnahmen, die v. a. primär dem Wasserschutz dienen sollen, adressiert. Zu Wirkungen bzgl. einer Stabilisierung der Humusgehalte durch Interventionen des GAP-SP wird auf Ausführungen zu SO4 verwiesen.

Werden die Interventionen wie geplant in Anspruch genommen, ergibt sich ein Potenzial für einen verstärkten **Leguminosenanbau** aufgrund DZ-0402 und AUKM, der grob überschlagen bei 100.000 Hektar oder mehr liegen kann. Dies hängt ganz überwiegend an der ÖR. Sollte deren Akzeptanz z. B. aufgrund Veränderungen des Agrarpreisniveaus oder der niedrigeren Prämie als bei den bisherigen vergleichbaren AUKM schlechter sein als erwartet, wird dieser Zuwachs (deutlich) geringer ausfallen. Voraussetzung für eine dauerhafte Etablierung von Leguminosen im Anbauspektrum sind außerdem u. a. gute Vermarktungsmöglichkeiten und Ertragsstabilität. Obgleich die IBs dies nicht ausführen, könnte hierzu im Rahmen der Förderung von Beratung, von Verarbeitung und Vermarktung und über EIP-Projekte ein Beitrag über den GAP-SP geleistet werden.

Im Bereich **Wasserqualität** spielt das Ordnungsrecht eine zentrale Rolle und wird über Maßnahmen des GAP-SP ergänzt. GLÖZ 4 zur Aufbringung von Düngemitteln und PSM an Gewässern ist nah an bestehendem Ordnungsrecht, verlangt im Bereich Düngung auf nicht-geneigtem Gelände aber einen größeren Abstand als die DüV vorschreibt, was aus Wasserschutzsicht als Vorteil zu bewerten ist. Von GLÖZ 8 ist zu erwarten, dass sich der Umfang der periodisch aus der Produktion genommenen Ackerfläche im Vergleich zum Greening mehr als verdoppelt (vgl. SO6). Vom Verzicht auf Düngung und PSM auf diesen Flächen kann die Wasserqualität profitieren, allerdings ist dies auch abhängig von der jeweiligen Lage und Vornutzung der Flächen. Dies gilt auch für Flächen, die über DZ-0401 insbesondere auf AF und DK hinzukommen (erwartet 321.555 Hektar ohne DZ-0401-02). Wie die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung (DZ-0404) sind dies in erster Linie Maßnahmen, die der Biodiversität zugutekommen und für den Wasserschutz wenig spezifisch sind. Bzgl. DZ-0404 ist davon auszugehen, dass über diese ÖR überwiegend eine Fortführung eines extensiven Grünlandmanagements unterstützt wird und sich bei der Mehrzahl der potenziellen Teilnehmer die Aufbringung von Düngemitteln nur geringfügig verringert. Gesamtbetrieblich wird die GVE-Dichte weiterhin nur durch die DüV begrenzt. Ein signifikanter zusätzlicher Effekt auf den Wasserschutz ist kaum zu erwarten. Die Intervention unterstützt allerdings eher Betriebe mit deutlich niedrigerem N-Saldo als der Durchschnitt und belohnt damit pauschal eine in diesem Sinne ressourcenschonende Bewirtschaftung von Grünland. Aufgrund des nationalen Angebots der Maßnahme (geplanter Output von knapp 2 Mio. Hektar) kann dies eine gewisse Breitenwirkung entfalten. Als neue Maßnahme soll DZ-0406 auf geplant 1.5 Mio. Hektar den Verzicht auf chemische PSM unterstützen. Im Mittel der Jahre könnten so 13 Prozent der AF erreicht werden. Damit sind die ÖR als bundesweite Basismaßnahmen mit Wirkungen auch auf den Wasserschutz zu sehen. Hinzu kommt (s. o.) über die 2. Säule der Ökolandbau als flächendeckendes Angebot. Über diese Interventionen ergibt sich die größte Zunahme an Förderflächen. Ergänzt werden sie über die AUKM insbesondere aus EL-0102. Der größte Flächenanteil entfällt hier auf Maßnahmen, die den Einsatz von PSM auf AF und in Dauerkulturen reduzieren (rund 390.000 Hektar von 545.680 Hektar), sei es durch direkte Auflagen zum Verzicht auf Herbizide, Insektizide oder Fungizide oder durch biologischen oder biotechnischen Pflanzenschutz. Zwei Bundesländer weiten in diesem Bereich ihr Maßnahmenangebot deutlich aus. Zwei weitere behalten bisherige Maßnahmen bei.

Aufgrund der Einführung von DZ-0406, der Ausweitung des Ökolandbaus und der neuen AUKM sind bzgl. Reduktion des PSM-Einsatzes verstärkte Wirkungen im Vergleich zur bisherigen Förderperiode zu erwarten (I.18). Über die Teilnahme an diesen Interventionen können auch Erfahrungen mit einem Verzicht auf PSM gesammelt werden, die ein Anstoß sein können für einen Umstieg auf den Ökolandbau (Röder und Offermann, 2021).

Bei den Wirkungsindikatoren I.15 und I.16 stehen Nährstoffbilanz und die NO₃-Auswaschung ins Grundwasser im Vordergrund. Die o. g. ÖR (DZ-0401, DZ-0404) sind zwar keine gezielten Maßnahmen zum Wasserschutz; sie können aber mit einer Verringerung von Nährstoffverlusten einhergehen (s. o.). AUKM, die den Nährstoffeintrag in Grund- oder Oberflächengewässer verringern, werden meist in Kulissen angeboten. Ihre Wirksamkeit ergibt sich, wie bei den o. g. ÖR auch, durch Extensivierung der Produktionsverfahren und der

damit verbundenen Verringerung des Düngemittleinsatzes. Hinzu kommt die Förderung von Gewässerstrandstreifen. Solche AUKM werden insgesamt von sechs Bundesländern angeboten. Nur vereinzelt wurden neue Maßnahmen programmiert. Zudem tragen Erosionsschutzmaßnahmen (s. o.) ebenfalls zum Wasserschutz bei, wenn sie ein Abschwemmen von Nährstoffen in Oberflächengewässer verringern. Diverse AUKM insbesondere zur Förderung von Zwischenfrüchten werden nicht mehr angeboten. Es ist anzunehmen, dass diese entweder außerhalb des GAP-SP gefördert werden oder die novellierte DüV die Handlungsnotwendigkeit reduziert. Die Verbesserung der N-Effizienz wird somit in erster Linie über das Ordnungsrecht adressiert, AUKM im Rahmen des GAP-SP spielen nur eine geringe Rolle. Die Beratung wäre hier also weiterhin ein wichtiger Ansatzpunkt, beitragen können Forschung und Entwicklung z. B. im Rahmen des EIP oder auch sektoraler Maßnahmen. In der Förderperiode 2014–2020 haben einige Bundesländer spezifische, auf die Verbesserung des N-Einsatzes ausgerichtete Beratungsangebote geschaffen. Solche Angebote sind im Rahmen von EL-0801 (Beratung) weiterhin möglich, damit ergeben sich indirekte Wirkungsbeiträge für SO5.

Die **naturnahe Gewässerentwicklung** wird über den GAP-SP nur begrenzt abgedeckt; fünf Länder bieten diese TI (EL-0401-02) an. Die TI EL-0401-03 zur Verbesserung der Wasserspeicherfunktionen in der Landschaft und des Wasserdargebots wird nur in einem Land umgesetzt. Zum **Wasserrückhalt in der Fläche** können auch (Teil-)Interventionen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung beitragen, insbesondere Moorbodenschutzmaßnahmen, die mit erhöhter Wasserhaltung einhergehen und Investitionen in den Hochwasserschutz (s. auch SO4). Hochwasserschutz (EL-0402) und natürliche Gewässerentwicklung und Wasserrückhalt in der Landschaft (EL-0401) hängen eng zusammen, da Hochwasserschutz nur durch Ausbau der materiellen Infrastruktur extrem teuer und zudem nicht effektiv wäre. Beide Themen sollten zukünftig integriert und zusammen gedacht werden. Die **Reduzierung des Wasserverbrauchs** durch die Landwirtschaft (Bestandteil von E.5) wird im Rahmen des GAP-SP nur in geringem Maß adressiert. Entsprechende Initiativen können über sektorale Interventionen angeregt werden. Auch Investitionen im Rahmen von EL-0405 (Verarbeitung und Vermarktung) können einen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz beim Wasserverbrauch leisten. Produktive Investitionen in Bewässerungssysteme unter EL-0403 müssen zu Wassereinsparung führen und bei Ausweitung der bewässerten Fläche muss der Zustand des Wasserkörpers beachtet und wassersparende Technik verwendet werden. Inwieweit sich Netto-Einsparungen ergeben, die den Wirkungsindikator I.17 beeinflussen, müsste durch begleitendes Monitoring festgestellt werden.

Auf **NH₃-Emissionen** (I.14) nimmt der GAP-SP nur wenig Einfluss. Keine Intervention wurde diesem Bedarf explizit zugeordnet. Nach Auslaufen des Investitions- und Zukunftsprogramms, über welches emissionsmindernde Investitionen gefördert werden können, könnte sich eine Förderung mit diesem Fokus im Rahmen von EL-0403 anschließen. Grundsätzlich tragen auch alle Maßnahmen, die N-Überschüsse verringern (i. d. R. mit primärem Ziel Wasserschutz), zu verminderten NH₃-Emissionen bei. NH₃-Emissionen sind auch bei der Weidehaltung (EL-0109-01) im Vergleich zur Stallhaltung verringert. Einfluss auf die NH₃-Emissionen hat die Höhe der Tierbestände. Diese Entwicklung wird durch diverse externe Faktoren beeinflusst (u. a. Markt, Ordnungsrecht, Konsumgewohnheiten, gesellschaftliche Erwartungen an das Tierwohl und die Umweltverträglichkeit bei Tierhaltungsverfahren). Der GAP-SP stärkt weiterhin die Tierhaltung durch gekoppelte Zahlungen, investive und Flächenmaßnahmen, verstärkt aber den Fokus auf eine extensive und flächengebundene Tierhaltung z. B. durch das Zusammenwirken von ÖR und AUKM für extensive Grünlandnutzung.

Eine positive Wirkung bzgl. des Ziels einer **Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche** (Teil von E.3) ist über den GAP-SP nicht zu erwarten. Aus im Rahmen investiver Maßnahmen geförderter Bautätigkeiten kann im Einzelfall sogar zusätzliche Bodenversiegelung resultieren. Ebenfalls wird das Thema **Mikroplastik** in Böden und Gewässern nicht direkt von GAP-SP adressiert. Bedarfe, die vom GAP-SP nicht oder kaum aufgegriffen werden, müssen durch Instrumente außerhalb des GAP-SP bedient werden.

Tabelle 6 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO5. Für dieses Ziel gelten außerdem die übergreifenden Empfehlungen Nr. 1 sowie 4 bis 12 aus Tabelle 1 (Kapitel 2).

Tabelle 6: Wesentliche Empfehlungen zu SO5

Nr.	Evaluiierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Bedarfe: 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>
2	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 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 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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.6 SO6: Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	✓
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	(✓)
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld ist nachvollziehbar beschrieben.	(✓)
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	✓
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die Ausgangslagenbeschreibung ist weitgehend **nachvollziehbar** und insgesamt sachlich korrekt. Teilweise liegen redaktionelle Unstimmigkeiten vor. Die Darstellung der Ausgangslage ist bis auf einige Ausnahmen **aktuell**. Nur bedingt nachvollziehbar ist dargestellt, weshalb die Biodiversitätsstrategie 2020 im Vergleich zur Strategie 2030 im Vordergrund steht. Die unterschiedliche Verbindlichkeit sollte deutlich gemacht werden.

Unter Berücksichtigung der Verweise auf biodiversitätsrelevante Inhalte, die in anderen Zielbereichen thematisiert werden, ist die Darstellung der Ausgangslage größtenteils **vollständig**. Für die Gewässerökologie wird auf das spezifische Ziel „Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft“ (SO5) verwiesen, für die Moore auf das Ziel „Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“ (SO4). Dort fehlen spezifische biodiversitätsrelevante Aspekte wie z. B. der Zustand aquatischer Arten in (Binnen-)Gewässern in landwirtschaftlichen Einzugsgebieten oder das Management gefährdeter Arten in Mooren (z. B. Moorfrosch). Auch Natura 2000 wird nur sehr kurz erörtert. Ein Abschnitt zum Stand der Natura-2000-Gebietssicherung und -Managementplanung als Grundlage für die Umsetzung der Inhalte des Prioritäten Aktionsrahmens (PAF) fehlt bisher. Entsprechende Ergänzungen werden empfohlen.

Das Ziel des Green Deal, Landschaftselemente mit großer Vielfalt auf 10 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche zu schaffen, sollte – möglichst auch im Zusammenhang mit dem Kontextindikator C.21 – klar benannt und hergeleitet werden. Der Handlungsbedarf für den Biotopverbund wird in der ALB quantitativ hergeleitet; es sollte aber auch auf die qualitative Funktionsfähigkeit der Verbundflächen eingegangen werden. Die Gefährdung der Artenvielfalt durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) betrifft nicht nur Insekten, sondern auch viele andere Artengruppen der Flora und Fauna (z. B. Agrarvögel, Amphibien, Bodenorganismen) sowie über die Nahrungsketten auch ökosystemare Zusammenhänge (z. B. Humusbildung mit Relevanz für die Bodenfruchtbarkeit und als Kohlenstoffspeicher, vgl. SO4 und SO5).

SWOT-Analyse

Die wesentlichen Aspekte der ALB werden in der SWOT aufgegriffen. Es wird zwischen Stärken und Schwächen innerhalb sowie Chancen und Risiken außerhalb des Zielbereichs unterschieden. Eine Ausnahme bilden die verschlechterten Lebensbedingungen für Insekten. Es wird empfohlen, ein Risiko zu den Auswirkungen des PSM-Einsatzes auf die Lebensbedingungen für Flora und Fauna zu ergänzen.

Eine ausreichend detaillierte Herleitung aus der ALB fehlt für S3 (weitere Beispiele für positive Bestandsentwicklungen durch gezieltes Management bei Säugetieren und Reptilien) und W8 (vgl. W3 in SO5) (Relevanz des Bodenlebens als Teil der Biodiversität und die Bedeutung für Ökosystemleistungen). Die Stärke S2 (Flächenanteil der Natura-2000-Gebiete im EU-Vergleich nahezu im Durchschnitt) sollte den Anteil der Schutzgebietsflächen an der Gesamtfläche Deutschlands ohne Vergleich mit dem EU-Durchschnitt benennen.

Formulierung und Inhalte der Bedarfe

Die Bedarfe sind angemessen klar formuliert und gegeneinander abgegrenzt, allerdings relativ allgemein gehalten. Die Zielzustände werden – ausgehend von fachrechtlichen Vorgaben – teilweise auch quantifiziert.

Es fehlt ein spezifischer Bedarf für die Verbesserung und Wiederherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässerlebensräume und -arten sowie der gewässerbegleitenden Lebensräume und Arten. Der Verweis auf SO5 und die Ziele der WRRL reicht an dieser Stelle nicht aus. Entsprechendes gilt für Moore und Feuchtgebiete; der Verweis auf SO4 allein reicht nicht aus. In den Hintergründen der Bedarfe sollten für Gewässer und Feuchtbiotope Ergänzungen vorgenommen werden. Dagegen sollte der Bedarfshintergrund für die Imkerei und die Bienenzüchterzeugnisse aus F.4 gestrichen werden. Wenn Honigbienen zur Ertragssicherung als Bestäuber in Agrarsysteme eingebracht werden, handelt es sich um eine wichtige Kulturleistung, aber nicht um eine Ökosystemleistung.

Für den ökologischen Landbau inklusive seiner Ökosystemleistungen wird eine Ergänzung im Bedarfshintergrund in F.4 zur besonderen Verträglichkeit mit Biodiversitätszielen empfohlen, auch mit Bezug auf die in der SWOT formulierte Chance O1. Außerdem ist der dringende Handlungsbedarf zur nachhaltigen und verringerten Anwendung von PSM als Hintergrund in F.4 sowie zur Einrichtung von Pufferzonen um Schutzgebiete und anderen Hotspots der Biodiversität (ggf. auch in F.1) zu ergänzen.

Zur grundlegenden Kritik zur Bedarfspriorisierung siehe Kapitel 2.

Interventionslogik und Zuordnung der Interventionen zu Bedarfen und Zielen

Die Beschreibung der Interventionslogik erstreckt sich auf verschiedene Textteile des GAP-SP-Entwurfs, namentlich die Interventionsbeschreibungen (IBs), die zielspezifische Strategie SO6 (Kapitel 2.1 GAP-SP) und die Darstellung der Grünen Architektur in Kapitel 3.1.3 und 3.1.4 GAP-SP. In der Zusammenschau dieser Kapitel ergibt sich einerseits ein weitgehend vollständiges Bild der Interventionslogik, gleichzeitig wurden aber noch Inkonsistenzen festgestellt. Im Rahmen der zielspezifischen Strategie (Kapitel 2.1 GAP-SP) werden in Teilen weniger Zusammenhänge erörtert als in den Kapiteln 3.1.3 und 3.1.4, wodurch die Darstellung etwas unausgewogen ist (zur Umwelt- und Klimaarchitektur vgl. Kapitel 4.2 dieses Berichts).

Grundsätzlich sind die Teilinterventionen im Zielzusammenhang schlüssig verortet, die Verwendung der Output- und Ergebnisindikatoren ist stimmig und die Zuordnung der Interventionen zu SO6 ist größtenteils logisch nachvollziehbar. Ausnahmen bilden die gekoppelten Einkommensstützungen für die Sektoren Rind- und Kalbfleisch (DZ-0501) sowie Mutterschafe und -ziegen (DZ-0502) (SO1, vgl. Kapitel 3.1.1) und die Zuordnung von (Teil-)Interventionen bestimmter Sektoren. Die IBs der gekoppelten Einkommensstützung benennen keine Fördervoraussetzungen zur Regelung der Intensität der Viehhaltung oder der Weidehaltung²⁸, daher ist die Intervention nicht explizit auf Biodiversität ausgerichtet. Auch von Interventionen für Bienenzuchterzeugnisse können keine Beiträge zu SO6 erwartet werden.

Die Bedarfs- und Zielzuordnung der SO6 zugeordneten Ökoregelungen ist überwiegend schlüssig.

Die Zuordnung von DZ-0406 (Verzicht auf PSM) zu SO6 ist zutreffend begründet; der Ergebnisindikator R.24 ist inhaltlich passend. Der Bedarf zur Verringerung des PSM-Einsatzes wird allerdings bisher aus SO5 hergeleitet und nur über die SO5 zugeordnete Intervention EL-0102 (Wasserqualität) adressiert. Die Aufnahme eines Risikos für die Biodiversität im Zusammenhang mit hohem PSM-Einsatz in die SWOT-Tabelle (siehe oben) und die Ergänzung eines erläuternden Bedarfshintergrunds zur Verringerung des PSM-Einsatzes vervollständigen die Interventionslogik. In diesem Kontext wird R.24 außerdem für DZ-0401 (Bereitstellung nicht-produktiver Flächen) empfohlen: Der Beitrag zur Minderung des PSM-Einsatzes aus DZ-0401 ist direkt und wesentlich, R.24 stimmt mit den Zielen (SO5, SO6) überein.

EL-0105 als AUKM mit Biodiversitätsziel ist eine zentrale Intervention für die Umsetzung von Naturschutz im ELER. Die Zuordnung der TI zu den Bedarfen in SO6 sollte differenzierter erfolgen. Die TI 01 bis 03 bedienen vor allem die Bedarfe F.1 und F.2 sowie teilweise auch F.5.

Die Zuordnung der Waldumweltmaßnahmen in EL-0107 zu SO6 ist grundsätzlich logisch passend. Die Bezeichnung der Teilintervention EL-0107-03 „Aufforstung“ ist ungenau und sollte die Abgrenzung zur investiven Förderung im Rahmen des Waldumbaus deutlich machen. Es ist zudem nur bedingt nachvollziehbar, dass die Aufforstung in EL-0107-03 SO6, in der Teilintervention EL-0407-01 aber SO4 zugeordnet ist. Konsistenter wäre hier die Zuordnung zu nur einem Ziel.

Für die Unterscheidung der Beiträge der TI zum Schutz tier- und pflanzengenetischer Ressourcen (EL-0110-01 und EL-0110-02), welche in GVE, Hektar und Vorhaben gemessen werden, müssen neben dem

²⁸ Aus Gründen der Vereinfachung ist diese Regelung zu begrüßen, weil die Kontrolle dieser Fördervoraussetzungen sehr aufwendig ist und bei den gekoppelten Zahlungen das Einkommensziel im Vordergrund steht (siehe auch Kapitel 5.2).

Aggregat die Teilindikatoren von O.19 vorgehalten werden, damit die Outputs den jeweils passenden Ergebnisindikatoren korrekt zugeordnet werden können. In der Erläuterung der TI 02 fehlt die Beschreibung der Flächenmaßnahme.

Die Beschreibung und Zuordnung der Intervention EL-0408 ist schlüssig. Die TI umfassen jeweils eine große Vielfalt möglicher investiver Vorhaben und tragen so zu SO6 bei. EU-Beteiligungssätze von 80 Prozent unterstreichen die – neben den AUKM – zentrale Bedeutung der Intervention für das spezifische Ziel und für die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie 2030.

In der **zielspezifischen Strategie** werden alle relevanten Interventionen aufgegriffen und auf die Bedarfe bezogen. Das Zusammenwirken von Interventions-„Bausteinen“ aus 1. und 2. Säule inkl. möglicher Synergien sollte im Hinblick auf die angestrebten Effekte dargestellt werden. Die Einordnung und Gewichtung der verschiedenen Beiträge zu SO6 wird nur ansatzweise deutlich. So wird DZ-0401 in der Strategie zwar erwähnt, allerdings nicht den erwarteten Beiträgen zur Anreicherung der Agrarlandschaft mit naturnahen Flächen entsprechend (Bedarfe F.2, F.4). Auch die Teilinterventionen von DZ-0401 sind dabei zu benennen und strategisch einzuordnen. Auch die Teilintervention EL-0408-04 „Entwicklung Nationaler Naturlandschaften“ wird in der Strategie bisher gar nicht aufgegriffen. Es wird ferner erwähnt, dass zahlreiche Teilinterventionen aus EL-0105 einen Beitrag zur Erreichung des nationalen Biotopverbundes leisten, jedoch nicht dargestellt, wodurch diese Beiträge im Spezifischen geleistet werden.

Die als Bedarf identifizierte zielgenaue räumliche Steuerung von Biodiversitätsmaßnahmen (Bedarfsstrich 5, F.2) wird in der Strategie nur angeschnitten, obwohl sie für die Wirksamkeit der Interventionen eine zentrale Stellschraube ist. Auch wenn diese Steuerung überwiegend auf Ebene der Bundesländer erfolgt, kann die Strategie aufzeigen, welche Ansätze zur Begleitung, Lenkung und Qualifizierung der Umsetzung über Interventionen des GAP-SP unterstützt werden. Kooperationen und Beratungsleistungen sind im GAP-SP dem Querschnittsziel zugeordnet. Die Zusammenhänge sollten deutlicher dargestellt werden.

Im Gesamtkontext der strategischen Hintergründe zu SO6 wird nicht immer klar ersichtlich, wie sich GAP-SP und Instrumente außerhalb, wie Ordnungsrecht, weitere EU- und nationale Förderung, Beratungsstrukturen und Monitoringansätze komplementär ergänzen und / oder aufeinander aufbauen. Diese sogenannte externe Kohärenz ist für die Beurteilung der Wirksamkeit und Reichweite von Biodiversitätsmaßnahmen zur Deckung der Bedarfe äußerst relevant. So wird der Bedarf F.3 „Datengrundlagen und Monitoring“ nur von einer Intervention innerhalb des GAP-SP aufgegriffen (EL-0408). Die wesentliche Deckung des Bedarfs erfolgt außerhalb des GAP-SP, worauf in der Strategie aber nicht konsequent verwiesen wird. Auch die Erhaltung der tiergenetischen Ressourcen wird zu einem großen Teil außerhalb des GAP-SP in der GAK gefördert. Die Hintergründe des Bedarfs F.4 „Nachhaltige Nutzung und Ökosystemleistungen“ beschreiben grundlegende Herausforderungen, die bei Weitem nicht allein durch den GAP-SP gedeckt werden können. Die Strategie sollte aufzeigen, dass der GAP-SP einen wesentlichen Teil der in der Bedarfsanalyse festgestellten drängenden Herausforderungen angeht, allerdings im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten (zur externen Kohärenz vgl. Kap. 2).

Mittelausstattung

Über den gesamten Förderzeitraum sind für SO6 6,7 Mrd. Euro eingeplant. Ein Teil dieses Budgets umfasst Mittel für die gekoppelten Zahlungen (346 Mio. Euro, ca. 5 Prozent) und die Interventionen für Bienenerzeugnisse, Hopfen sowie Obst und Gemüse²⁹ (386 Mio. Euro, ca. 6 Prozent des Gesamtbudgets für SO6).

Mit fast 52 Prozent des Budgets für das spezifische Ziel sollen über die gesamte Laufzeit rund 3,5 Mrd. Euro für die Ökoregelungen DZ-0401, DZ-0404, DZ-0405, DZ-0406 und DZ-0407 aufgewandt werden, wobei DZ-

²⁹ Die quantifizierten Sollvorgaben für die Interventionen in den Sektoren Hopfen sowie Obst und Gemüse sind im GAP-SP-Entwurf nicht zielspezifisch differenziert, daher können hier jeweils nur die Gesamtmittel berücksichtigt werden.

0401, DZ-0404 und DZ-0406 auch SO5 zugeordnet sind. Etwas mehr als ein Drittel der indikativen Mittelplanung in SO6 (2,44 Mrd. Euro) ist für spezifischere, naturschutzorientierte investive und Flächenmaßnahmen der 2. Säule vorgesehen.

Ohne Berücksichtigung der indikativen Mittel für die Sektorinterventionen und die gekoppelten Zahlungen, für die die Ex-ante-Evaluierung eine andere Zielzuordnung empfiehlt, verbleiben rund 6 Mrd. Euro in SO6. Auf die Ökoregelungen³⁰ entfallen, bezogen auf dieses „Netto“-Budget von SO6, 59 Prozent (3,5 Mrd. Euro), auf die spezifischen flächenbezogenen Interventionen der 2. Säule 36 Prozent (2,1 Mrd. Euro), weitere 5 Prozent (287 Mio. Euro) auf die investive Intervention (EL-0408).

Die Mittelausstattung ermöglicht grundsätzlich eine angemessene Umsetzung der Interventionsstrategie. Der Schwerpunkt des indikativen Mitteleinsatzes liegt mit einem Budgetanteil von 51 Prozent beim Bedarf F.4, bedingt durch die überwiegende Zuordnung der ÖR, der gekoppelten Tierzahlungen und der Sektorinterventionen. Bezogen auf das „Netto“-Budget für SO6 verbleibt bei F.4 noch ein Anteil von 45 Prozent. Auf die beiden ebenfalls „sehr hoch“ priorisierten Bedarfe F.1 und F.2 entfallen 31 Prozent (F.1) bzw. 19 Prozent (F.2) der Mittel. Für die Erhaltung von Arten und Lebensgemeinschaften in Schutzgebieten (F.1) sind über den gesamten Förderzeitraum 1,84 Mrd. Euro eingeplant, wobei die Budgets der naturschutzorientierten TI 01, 02 und 03 aus EL-0105 überwiegend, aber nicht vollständig auf diesen Bedarf angerechnet werden können, da die AUKM mit Biodiversitätsziel auch für die Biotoppflege außerhalb von Schutzgebieten zum Einsatz kommen und auch dem Bedarf F.5 dienen sollen (Fördergegenstände zu Wolfsprävention und speziellem Artenschutz). Die Budgets der weiteren AUKM mit Biodiversitätsziel sind jeweils zur Hälfte F.2 und F.4 gewidmet. Die Bedarfe F.5 (Priorität „hoch“) und F.3 (Priorität „mittel“) sind nur mit 4 Prozent (F.5) bzw. 1 Prozent des Gesamtbudgets in SO6 ausgestattet. Der Bedarf F.3 wird ausschließlich im investiven Naturschutz (EL-0408) aufgegriffen, wobei hier vereinfachend das Budget der TI 02 angerechnet wird. Das Budget von TI 01 und TI 04 in EL-0408 kommt vor allem F.1 und teilweise F.5 zugute, das Budget aus TI 03 wurde stellvertretend für verschiedene mögliche Beiträge aus EL-0408 dem Bedarf F.2 zugerechnet. Die Waldmaßnahmen haben ihren Schwerpunkt in F.1 (EL-0107-01 und -02), tragen aber auch zu F.2 (EL-0107-01) und F.4 (EL-0107-03 Aufforstungen) mit bei.

Vergleicht man die AUKM mit Biodiversitätsziel (EL-0105) mit der indikativen Planung vergleichbarer AUKM der Förderperiode 2014–2020 (Grajewski, 2021), die im Schwerpunktbereich 4A Biodiversität programmiert waren³¹, zeigt sich, dass der im GAP-SP geplante Flächenumfang für EL-0105 mit 1,89 Mio. Hektar doppelt so groß ist. Das Gesamtbudget für EL-0105 liegt dagegen nur 16 Prozent über dem Budget der vergleichbaren AUKM 2014–2020. Der Mittelbedarf für die Förderung von Brachen, Extensivgrünland und Kennarten-Grünland wurde zu großen Teilen in die 1. Säule verlagert (DZ-0401, DZ-0404, DZ-0405). Dadurch, dass ein Teil der AUKM mit Biodiversitätsziel auf die ÖR aufsatteln wird, werden in EL-0105 voraussichtlich im Durchschnitt weniger Euro je Hektar eingesetzt. Die Ausgaben in Euro je Hektar Förderfläche in EL-0105 liegen im Finanzjahr 2026 bei 225 Euro (2016: 283 Euro), wobei für die Basismaßnahmen 257 Euro, für die Zusatzmodule im Durchschnitt 147 Euro je Hektar geplanter Förderfläche vorgesehen sind. Die Mittel werden demnach vor allem für das Angebot qualifizierender Zusatzaufgaben verwendet werden, die weniger hohe Einheitsbeträge haben als die Basisangebote und daher bei gleichem finanziellem Input eine größere Förderfläche abdecken können (vor Abzug von Doppelzahlungen).

Ergebnisse und Etappenziele

Die Ergebnisse in SO6, die als Hektarangaben für die Berechnung des R.31 zusammengefasst werden, lassen sich plausibel aus den flächenbezogenen Interventionen mit Biodiversitätsziel in der 1. und 2. Säule herleiten (Outputindikatoren O.08 und O.14). Sie werden dominiert von den hohen jährlichen Flächenzielen, die

³⁰ Der größte Teil der auf die ÖR in SO6 entfallenden indikativen Mittel wird wegen der zweifachen Zielzuordnung (DZ-0401, DZ-0404, DZ-0406) parallel auch SO5 angerechnet (2,7 Mrd. Euro).

³¹ Zur Vergleichbarkeit abzüglich der AUKM zu Vielfältigen Kulturen, die dem Schwerpunktbereich 4A Biodiversität zugeordnet waren.

für SO6 zugeordnete ÖR geplant sind. Entsprechend wird auch die Zielerreichung in SO6 gemessen an R.31 in erster Linie von der Akzeptanz der ÖR abhängen. Für die Beobachtung der Akzeptanzentwicklung bei den AUKM mit Biodiversitätsziel hat der Indikator ohne Differenzierung in Beiträge der 1. und 2. Säule sowie der Kombinationen praktisch keine Aussagekraft.

Aus den quantifizierten Sollwerten der Flächeninterventionen in SO6 sind die jährlichen Etappenziele des R.31 plausibel hergeleitet, können aber nur teilweise auf bisherige Erfahrungen gestützt werden. Aus den erwarteten Maßnahmenkombinationen der AUKM untereinander sowie mit ÖR und außerdem der ÖR untereinander ergeben sich Doppelzählungen, die durch Abzüge korrigiert werden müssen (physische Fläche für R.31) und deren Umfang schwer einzuschätzen ist. Bundesweit wird von rund 2,3 Mio. Hektar Korrekturabzug ausgegangen; das entspricht 28 Prozent der auf R.31 anzurechnenden Outputziele. Der Nettobasiswert der Förderung zum Höchststand des R.31 im Finanzjahr 2026 beträgt 6.036.693 Hektar, der Indikatorwert dementsprechend rund 36,38 Prozent der LF.³² Die Flächenmaßnahmen der 2. Säule sind erfahrungsgemäß aufgrund der fünfjährigen Verpflichtung durch stetige jährliche Outputs gekennzeichnet. Die jährlichen Verpflichtungen aus den ÖR, vor allem DZ-0401, DZ-0405 und DZ-0406, weniger DZ-0404 und DZ-0407, können dagegen stärkeren Schwankungen unterworfen sein und sich dementsprechend auf die Erreichung der Meilensteine für R.31 auswirken.

Umweltambition

Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2020 als Status quo der Förderung wird eine erhöhte **Umweltambition** erwartet, die in der erweiterten Konditionalität, dem Hinzukommen der ÖR der 1. Säule sowie dem AUKM-Angebot besteht. Sie wird auch in der geplanten Mittelausstattung von SO6 und dem hohen Anteil von den Interventionen erreichter LF deutlich. Für SO6 relevante, neue Vorgaben der Konditionalität betreffen vor allem GLÖZ 8 und den auf die Vogelschutzgebiete erweiterten Grünlanderhalt in GLÖZ 9, daneben wirken auch Vorgaben, die SO4 und SO5 betreffen unterstützend auf SO6 (GLÖZ 2, GLÖZ 7). In der Nachfolge der ÖVF bringen die ÖR nun in deutlich größerem Ausmaß nicht-produktive oder mit reduziertem Input bewirtschaftete Flächen in die Agrarlandschaft ein. Bei einem Anwendungsumfang von mehreren 100.000 Hektar jährlich ist es gut vorstellbar, dass auch weniger spezifisch wirksame Maßnahmen in der Summe wichtige Beiträge zum Biotopverbund und zur Aufwertung der Agrarlandschaft für Biodiversitätsziele leisten. Dabei ist wirkungsmindernd zu berücksichtigen, dass in die DZ-0404 und DZ-0405 überwiegend Flächen eingehen werden, die bereits die entsprechenden Voraussetzungen aufweisen und daher keine oder nur geringe Nutzungsanpassungen erfolgen. Die vergleichsweise extensive bis mäßig intensive Nutzung wird aber – durch die Förderung unterstützt – beibehalten. Synergieverluste treten ein, wenn die ÖR auf dem Grünland (Kombination von DZ-0404 und DZ-0405) eine auskömmliche Bewirtschaftung auf einem mäßig intensiven Niveau ermöglichen und die Teilnahme an zusätzlichen, die Bewirtschaftung naturschutzorientiert qualifizierenden AUKM aufgrund der anspruchsvolleren und längerfristigen Verpflichtung, der komplizierteren Antragstellung und größerer Sanktionsrisiken vermieden wird.

Die Umweltambition der AUKM wird in neu hinzugekommenen Fördergegenständen sichtbar, mit u. a. extensiver Ackernutzung, Verwendung von Regiosaatgut sowie Grünlandpflege auf extremen Standorten mit Spezialtechnik, für die nun anteilig mehr Mittel eingesetzt werden können.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zum spezifischen Ziel SO6

Da die Angemessenheit des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die überwiegend nicht-quantifizierten Bedarfe schwer darstellbar ist, werden die Sollwerte (Flächenziele, indikativer Mitteleinsatz) an den durch die Wirkungsindikatoren repräsentierten Zielen von SO6 gemessen entsprechend Anhang I GAP-SP-VO.

³² Der Flächenzielwert für den vergleichbaren Ergebnisindikator bzw. Zielindikator T.09 „Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten (Schwerpunktbereich 4A)“ der laufenden Förderperiode beträgt bundesweit 14,24 Prozent (Untiedt et al. (2019), Tabelle 32). Dieser Zielwert beruht auf der physischen Fläche aus AUKM, Ökolandbau und Natura-2000-Ausgleichszahlungen.

I.19 Erhöhung der Feldvogelpopulationen: Der Feldvogelindex steht als Indikator für die Artenvielfalt insgesamt und soll die Biodiversität in der Agrarlandschaft abbilden. Bei Oppermann und Schraml (2019) wurde mit Blick auf die neue Förderperiode konkretisiert, welche Strukturen in der Agrarlandschaft mit welchen Flächenanteilen für charakteristische Agrararten wichtig sind. Als zusammenfassender Flächenbedarf für Ackerarten werden 25 Prozent der Ackerfläche (AF) für eine nicht-produktive oder extensive Nutzung empfohlen. Auf Grundlage der Outputziele des GAP-SP wurde aufsummiert, dass mit den Ackerbrachen aus GLÖZ 8 sowie aus DZ-0401 (ohne Blühstreifen, die aufgesattelt werden) und den Förderflächen aus der Naturschutzorientierten Ackernutzung (EL-0105-03) insgesamt 16,4 bis 20,4 Prozent der AF erreicht werden können. Bei Anrechnung des geplanten Outputs aus DZ-0406 (Verzicht auf PSM) sind es knapp 24 Prozent der AF. Damit erreichen die Flächenanteile auf Ergebnisebene eine gute Annäherung an die nach Oppermann und Schraml (2019) als günstig eingeschätzten Flächenanteile.

Für die Anreicherung intensiv genutzter Ackerlandschaften in Gunstlagen ist GLÖZ 8 das wesentliche Instrument, da dort die Akzeptanz von DZ-0401 am geringsten ausfällt. Bei Abzug des Status quo – der Brachen, die im Rahmen des Greenings im Jahr 2020 als ÖVF gemeldet wurden – machen die aufgrund der GLÖZ 8-Vorgabe zusätzlich stillgelegten Flächen rund 285.600 Hektar aus. Damit wird der Umfang der stillgelegten Fläche mehr als verdoppelt. Wenn außerdem DZ-0401-01 wie geplant auf 312.000 Hektar umgesetzt wird, wäre der Umfang der Brachen gegenüber dem Stand von 2020 sogar vervierfacht auf rund 700.000 Hektar. Das ist mehr, als 2007 im Rahmen der obligatorischen Flächenstilllegung (rund 650.000 Hektar) erreicht wurde. Wie die Akzeptanzanalyse des Thünen-Instituts gezeigt hat, werden die Brachflächen bundesweit ungleichmäßig verteilt sein, mit Schwerpunkt in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (Röder und Krämer, 2020). Durch den Zuwachs an Ackerbrachen, Blühstreifen und -flächen und Altgrasstreifen über DZ-0401 wird vor allem dort die Lebensraumeignung für zahlreiche Vogelarten der Agrarlandschaft verbessert, darunter Indikatorarten des nationalen Indikators „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“. Günstig auf die Habitatqualität wirkt sich die Neuregelung in der Verordnung zur Konditionalität (GLÖZ 8) aus, wonach der Aufwuchs auf Brachen im Zeitraum 1. April bis 15. August (vordem bis 30. Juni) nicht gemäht oder zerkleinert werden darf, so dass das Brutgeschehen nicht gestört wird. Unter der Voraussetzung, dass auf den oben genannten Flächen naturschutzfachlich qualitative hochwertige Lebensräume entstehen, verbleibt gemessen an den Empfehlungen von Oppermann & Schraml für die Lebensraumansprüche von Vogelarten des Agrarlandes noch ein großer Bedarf an bei Lichtäckern sowie bei mehrjährigen Blühstreifen bzw. -flächen.

Bestände anderer Vogelarten oder -gilden, wie z. B. Wiesenbrüter, deren Habitate vom Wasserregime und einer spezifisch angepassten extensiven Grünlandnutzung geprägt sind, können durch großflächige Brachen nicht substantiell unterstützt werden. Der angestrebte Förderflächenumfang in der naturschutzorientierten Grünlandbewirtschaftung (EL-0105-01, EL-0105-02) wurde gegenüber der letzten Förderperiode nicht wesentlich vergrößert (die physische Fläche liegt zwischen 765.000 (Outputsumme der Basismodule) und 865.000 Hektar (Basismodule zzgl. Outputs ohne Angabe ob Basismodul). Auch das geplante Budget ist in etwa gleich (1,3 Mrd. Euro)). Großflächige Beiträge zur extensiven Grünlandnutzung sind aus DZ-0404 und DZ-0405 zu erwarten, die zusammen rund 47 Prozent des Grünlandes (bei 15 Prozent Kombination der beiden ÖR) erreichen. Inwieweit es gelingt, im Sinne der Grünen Architektur die Ökoregelungen DZ-0404 und DZ-0405 über AUKM für avifaunistische Zielsetzungen zu qualifizieren, bleibt abzuwarten. Vogelarten des Grünlandes profitieren auch von der Weidehaltung in EL-0109-01.

Trotz einer (auch unter Berücksichtigung des steigenden Anteils des Ökolandbaus) insgesamt positiven Wirkung auf die Vogelbestände der Agrarlandschaft ist eine Trendumkehr des Wirkungsindikators – auch vor dem Hintergrund der möglichen Effekte externer kritischer Faktoren wie z. B. Auswirkungen des Klimawandels oder eine schleichende Degradation naturschutzfachlich hochwertiger Flächen – eher nicht zu erwarten. Wenn die hohen Flächenzielwerte für die ÖR erreicht werden, ist jedoch eine Eindämmung des Rückgangs im Teilindikator Agrarland des nationalen Indikators „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ vor allem aufgrund einer positiven Bestandsentwicklung bei von Brachen begünstigten Arten anzunehmen. Diese Veränderung würde mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu drei Jahren im Indikator abgebildet.

I.20 Erweiterter Schutz der biologischen Vielfalt: Der gemeinsame Wirkungsindikator I.20 ist zur Abbildung der Beiträge des GAP-SP zur Erhaltung der Arten und Lebensräume wegen des Turnus von sechs Jahren für die FFH-Berichtspflichten zzgl. bis zu einem Jahr für die Berechnung des Wertes nur bedingt geeignet (Röder und Klimek, 2020). Für die Wirkungsmessung des GAP-SP sollte der Evaluierungsplan daher einen oder mehrere ergänzende Indikatoren vorsehen.

Die Vorgaben des PAF Deutschland konkretisieren die Bedarfe zur Umsetzung von Natura 2000 hinsichtlich Fläche und Budget und erlauben es, die quantifizierten Sollwerte des GAP-SP im Bereich von SO6 auf ihre Angemessenheit zu überprüfen (Pabst et al., 2018). Die Anforderungen des PAF Deutschland an den Umfang von Maßnahmenflächen und den Finanzbedarf für die Offenland-Lebensraumtypen (LRT) sowie andere Biotop der Agrarlandschaft können, was wiederkehrende Pflegemaßnahmen betrifft, über EL-0105 und dort speziell die naturschutzorientierten Teilinterventionen EL-0105-01, EL-0105-02 und EL-0105-03 quantitativ weitgehend gedeckt werden. Qualitativ sind gerade die für Natura-2000-Schutzziele erforderlichen differenzierten Management-Maßnahmen (z. B. Auszäunen von Teilflächen nach faunistischen oder floristischen Kriterien bei naturschutzorientierter Beweidung) über EL-0105 oft schwer umsetzbar.

Den vorliegenden Dokumenten sowie den zusätzlichen Angaben der Bundesländer zur Förderhistorie der AUKM, die der Evaluation zur Verfügung gestellt wurden, ist zu entnehmen, dass die Länder bei der Pflege der FFH-Lebensraumtypen vor allem auf bewährte Förderinstrumente setzen. Diese sind oftmals in Kombination mit dem Ökolandbau und den ÖR förderfähig. Neuerungen beziehen sich vor allem auf aufgesattelte zusätzliche Verpflichtungen, damit die Sicherung bzw. Verbesserung der Erhaltungszustände von FFH-Lebensraumtypen durch eine spezifisch angepasste Bewirtschaftung erreicht werden kann. Im Bereich der Erschwerniszulagen gibt es neu strukturierte und finanziell gut ausgestattete Zusatzmodule, um die Pflege der oftmals hochgradig schutzwürdigen Offenland-Biotop- und Lebensraumtypen auch auf schwer erreichbaren Flächen abzusichern. Als bewirtschaftungsabhängige Lebensräume stehen neben den FFH-LRT des Offenlandes weitere schutzwürdige Grünlandbiotoptypen, faunistische Schutzziele und Fachkulissen (siehe oben, Wiesenbrüter) im Fokus des GAP-SP, die ebenfalls von der Förderung erreicht werden sollen. ÖR (DZ-0404, DZ-0406) können die Entwicklung der Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse unterstützen und Pufferfunktionen für besonders empfindliche Lebensräume übernehmen. Denkbare negative Wirkungen aus der Anwendung der ÖR auf hochgradig schutzwürdigen Flächen wie FFH-Lebensraumtypen (Altgrasstreifen aus DZ-0401-04) oder Ackerflächen mit ausgeprägter Segetalflora (Ackerbrachen aus DZ-0401-01) sollten durch Ausschluss der Anwendung dieser ÖR-Teilinterventionen auf solchen Flächen vorgebeugt werden (Rechtsverordnungen der Bundesländer).

Unterstützt wird die Umsetzung von Natura 2000 auch durch den Natura-2000-Ausgleich über EL-0301. Zwar leistet die Intervention keine direkten Beiträge, da lediglich hoheitlich vorgegebene Auflagen kompensiert werden, die Honorierung der Gemeinwohlleistung über den Ausgleich der Benachteiligung (vgl. SO1) bewirkt jedoch eine verbesserte Akzeptanz und schafft ggf. eine Basis für zusätzliche freiwillige Maßnahmen. In gleichem Sinne wirkt die DZ-0407, die die angepasste Bewirtschaftung im Schutzgebietssystem Natura 2000 honoriert.

In der Summe erscheinen die für naturschutzorientierte AUKM veranschlagten Outputziele und Mittelanträge ausreichend, um die Beiträge der Ökoregelungen zu ergänzen und soweit es in Hinblick auf die spezifischen Anforderungen im Schutzgebietssystem Natura 2000 geboten ist fachlich zu qualifizieren. Doch ist zu beachten, dass die naturschutzorientierten Teilinterventionen in EL-0105 darüber hinaus auch schutzwürdige nutzungsabhängige Grünlandbiotope außerhalb von Natura 2000 erreichen und auch dort zur Qualifizierung der Ökoregelungen (DZ-0404, DZ-0405) beitragen sollen. Wieviel Förderfläche für diese Aufgaben – also über Natura 2000 im engeren Sinne hinaus – zur Verfügung steht, konnte auf Grundlage der vorliegenden Informationen nicht abgeschätzt werden. Die physische Fläche der naturschutzorientierten Teilinterventionen konnte den vorliegenden Informationen nicht entnommen werden und beträgt mindestens 1,16 Mio. Hektar (nur gekennzeichnete Basismodule) und maximal 1,82 Mio. Hektar (ganz ohne Korrekturabzug für Doppelzählungen). Die Differenz von gut 650.000 Hektar vermittelt eine Ahnung, wie groß die Herausforderung sein wird, variabel aufsattelnbare Fördergegenstände auf geeignete Zielflächen zu lenken und so die bestmögliche Wirkung für SO6 zu erzielen.

Bei den investiven Naturschutzvorhaben ergibt der Abgleich zwischen den im PAF geschätzten jährlichen Mittelansätzen und der indikativen Finanzplanung des GAP-SP für EL-0408-01 eine beträchtliche Differenz. Ein jährliches Budget von 38,7 Mio. für EL-0408-01 „Investive Naturschutzvorhaben“ steht einem jährlichen Finanzbedarf laut PAF von allein 108 Mio. für Offenland-LRT und weiteren 30 Mio. Euro für andere Agrarbiotope gegenüber (z. B. für Entbuschung, Flächen- und Maschinenkauf). Dabei ist zu berücksichtigen, dass investive Naturschutzvorhaben auch außerhalb des GAP-SP gefördert werden. Zur Höhe der nationalen Mittel, die die Bundesländer außerhalb des GAP-SP für den investiven Naturschutz einplanen, liegen keine Informationen vor.

Die Vorgaben des PAF für die Wald-LRT können wegen der im Forstbereich sehr heterogenen Nutzung der Förderinstrumente innerhalb und außerhalb des GAP-SP nicht sinnvoll abgeglichen werden. Weitgehend offen bleiben auch die Abdeckung der 232 Mio. Euro für spezielle Artenschutzmaßnahmen sowie 40 Mio. Euro für Ausgleich und Vermeidung von Schäden durch geschützte Arten (Bedarf F.5). Auch für diesen Bedarf erfolgt ein Großteil der Förderung außerhalb des GAP-SP.

Die Bedeutung der investiven Naturschutzvorhaben wird durch diese Zahlen noch einmal unterstrichen. Teile des Bedarfs können ohne ELER-Beteiligung über die GAK oder Landesmittel bedient werden. Für kleinere Vorhaben oder Vereine, die Vorhaben umsetzen möchten, eignen sich rein nationale Mittel auch besser. Es gibt aber auch finanziell umfangreichere Vorhaben, für die sich der GAP-SP als Finanzierungsinstrument anbietet. Antrags-, Verwaltungs- und Kontrollverfahren sind angemessen auszugestalten, gerade vor dem bestehenden Haftungsrisiko, das den Projektträgern entsteht, obgleich sie Vorhaben im öffentlichen Interesse umsetzen (siehe Kapitel 5.2).

I.21 Verstärkte Bereitstellung von Ökosystemleistungen – Anteil des landwirtschaftlichen Bodens mit Landschaftselementen: Wie bereits oben dargestellt, wird der GAP-SP deutlich messbare Beiträge zur Anreicherung der Agrarlandschaft mit naturnahen Elementen leisten. Dabei handelt es sich jedoch nur zu einem geringen Teil um Landschaftselemente (LE) im Sinne von § 23 GAPKONDV. Derzeit ist der Anteil von LE in Deutschland mit 2,2 Prozent angegeben (EU-KOM, 2020c). Aus EL-0105-05 sind 36.400 Hektar für Streuobst und Hecken anzurechnen, wobei sich diese Flächen mit den in den 2,2 Prozent enthaltenen LE auch teilweise überlagern können (Pflege). Maximal werden 0,2 Prozent der LF zusätzlich erreicht. Die Anlage von gliedernden Gehölzstrukturen wird überwiegend außerhalb des GAP-SP im Rahmen der GAK gefördert und kann hier nicht mit angerechnet werden.

Grundsätzlich werden LE, die zum R.34 „Erhaltung von Landschaftselementen“ beitragen, definitionsgemäß als dauerhafte Strukturen verstanden. In einer erweiterten Betrachtung könnten ergänzend zu den LE auch Ackerbrachen (aus DZ-0401-01, EL-0105-03), Blühstreifen (aus DZ-0401-02, EL-0105-03) und im Grünland Altgrasstreifen (aus DZ-0401-04, EL-0105-01) als Beitrag zur Unterstützung von Ökosystemleistungen mit berücksichtigt werden. So wird ein Anteil von immerhin 6,2 Prozent der LF erreicht. Davon entfallen drei Prozentpunkte auf die Naturschutzorientierte Ackernutzung in EL-0105-03, darunter – soweit aus der Bezeichnung der Fördergegenstände erkennbar – 23 Tsd. Hektar über Zusatzmodule naturschutzfachlich qualifizierte Blühstreifen (0,1 Prozent der LF). Die übrigen 3,2 Prozentpunkte kommen aus DZ-0401, wobei die Blühstreifen aus DZ-0401-02 0,8 Prozent der LF einnehmen, die Brachen 1 Prozent der LF und die Altgrasstreifen (DZ-0401-04) weitere 1,2 Prozent der LF. Die in EL-0105-01 enthaltenen Fördergegenstände für Altgrasstreifen (soweit an der Bezeichnung erkennbar) machen weniger als 0,1 Prozent der LF aus.

Mit rund 2 Mrd. Euro trägt der GAP-SP in SO6 somit zur Anlage oder Pflege von überwiegend temporären, aber teilweise auch dauerhaften naturnahen Strukturelementen auf landwirtschaftlichen Flächen bei. Die Lebensraumqualität der subsumierten Flächen ist dabei sehr unterschiedlich und reicht von wenige Monate bestehenden Blühstreifen bis hin zu mehrjährigen, mit Regiosaatgut eingesäten Flächen. Die Wirksamkeit der aufgesattelten AUKM ist aufgrund ihrer fünfjährigen Bindung und differenzierten Vorgaben für die Aufwertung als Landschaftselement besonders hoch. Ergänzende Beiträge kommen auch aus EL-0102-01 (Gewässerschutz- / Uferstrandstreifen), der naturnahen Gewässerentwicklung (EL-0401-02) und aus investiven Naturschutzvorhaben (EL-0408-01).

Der Beitrag des GAP-SP, der sich auf einjährige und überjährige Strukturelemente bezieht, wird von dem gemeinsamen Wirkungsindikator I.21 nicht erfasst, wohl aber im HNV-Indikator, der den Anteil ökologisch wertvoller landwirtschaftlicher Flächen an der LF misst. Der HNV-Farmland-Indikator ist Teil des Indikatorensets der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt und in den Pflanzenschutzindex (PIX) im Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutz integriert. Das bundesweit nach einheitlicher Methodik seit 2009 etablierte HNV-Monitoring ist aus Sicht der Evaluierung als ein Baustein für die Wirkungsmessung des GAP-SP besonders geeignet, da sowohl dauerhafte Landschaftselemente mit HNV-Qualität als auch die kennartenreichen landwirtschaftlichen Flächen im Grünland, im Ackerland und auf Brachen erfasst werden.

Die LE sowie ergänzend die Ackerbrachen, Blühstreifen und z. T. auch Altgrasstreifen fördern Insekten sowohl direkt über das Blütenangebot als auch indirekt über den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel als Schonflächen, Reproduktions- und – bei überjähriger Durchführung – Überwinterungshabitate. Somit kommen die eingesetzten Mittel auch den wildlebenden Bestäubern zugute. Zusätzlich zu den LE erhöhen auch artenreiche Grünlandbestände großflächig das Blütenangebot. Förderlich für die Insektenvielfalt und -biomasse sind ferner alle Fördergegenstände, die einen Verzicht auf Pflanzenschutzmittel beinhalten, also auch der Ökolandbau. Zu den rund 1,8 Mrd. für die LE können für den Insektenschutz demnach zusätzlich 1,1 Mrd. aus der naturschutzorientierten Bewirtschaftung in EL-0105 und 2,7 Mrd. Euro aus dem Ökolandbau (SO5, SO9) angerechnet werden.

I.22 Erhöhung der biologischen Vielfalt im landwirtschaftlichen Bewirtschaftungssystem: Kulturpflanzenvielfalt: Die Beiträge zur Kulturartenvielfalt werden hauptsächlich aus SO5 geleistet, kaum jedoch aus SO6, obwohl der Wirkungsindikator diesem Ziel zugeordnet ist. Die Vorgaben zur Fruchtfolge aus GLÖZ 7 bewirken eine höhere Kulturartenvielfalt. Sehr enge, teilweise durch hohe Maisanteile geprägte Fruchtfolgen können so erweitert und der Zwischenfruchtanbau indirekt gestärkt werden (vgl. SO5). Über DZ-0402 – diese ÖR ist SO4 und SO5 zugeordnet – werden die Vielfältigen Kulturen auf großer Fläche umgesetzt; angestrebt sind rund 29 Prozent der AF. Diese Intervention ist im Hinblick auf I.22 unmittelbar wirksam, insbesondere hinsichtlich der Einbringung von Leguminosen, vorausgesetzt, die teilnehmenden Betriebe stellen ihre Fruchtfolgen tatsächlich um. Offen ist noch, inwieweit die jährliche Beantragung zu Schwankungen bei der Teilnahme führt und die angestrebten Effekte nicht nachhaltig sind. Beiträge aus SO6 sind von einzelnen Fördergegenständen in EL-0105-03 zu erwarten, die der Kulturartenvielfalt gewidmet sind. Auch im Rahmen von EL-0701 (Netzwerke und Kooperationen) können Beiträge zur Kulturartendiversität geleistet werden, unter anderem aus Vorhaben zur Verwendung von regionalem Saatgut. Nicht zuletzt der Ökolandbau (EL-0108) trägt zur Erweiterung des Spektrums angebaute Kulturarten bei.

Tabelle 7 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO6. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 1 bis 12 gelten auch für das SO6.

Tabelle 7: Wesentliche Empfehlungen zu SO6

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	SWOT-Tabelle: 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>
2	Bedarfsanalyse: 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>

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
3	Bedarfsanalyse: Die Bedarfshintergründe in F.4 sollten ergänzt werden (Ökolandbau, Minderung des PSM-Einsatzes, Schutz natürlicher Genressourcen).	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
4	Zielspezifische Strategie: Ergänzung von Ansätzen zur räumlichen Steuerung von Interventionen und Verweis auf das Biodiversitätsmonitoring außerhalb des GAP-SP zur Bedarfsdeckung in F.3	<i>Die Empfehlung wurde umgesetzt.</i>
5	Interventionslogik: Zielzuordnung SO6 aus Interventionen DZ-0501 und DZ-0502 sowie den Sektorinterventionen 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	Umsetzungsphase: 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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.7 SO7: Förderung des Generationenwechsels

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	x
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	x
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	✓
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	x
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	x
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	✓

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

Vorwort

Die folgenden Ausführungen stellen die Förderung der Junglandwirtinnen und Junglandwirte in den Mittelpunkt der Bewertung, obgleich die Ausgangslagenbeschreibung, SWOT und Bedarfsanalyse, die der Ex-ante-Evaluierung unterzogen wurden, ebenfalls die Situation von Landwirtinnen und Landwirten bei der

Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten und von nicht-landwirtschaftlichen Unternehmen analysiert. Im Zuge des iterativen Erstellungsprozesses des GAP-Strategieplans wurde die Intervention „Förderung der Gründung und Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen in ländlichen Gebieten“ letztlich nicht unter SO7, sondern unter SO8 programmiert (EL-0412). Die Ex-ante-Evaluierung hat im begleitenden Prozess dem BMEL empfohlen, die Aussagen in Ausgangslagenbeschreibung, SWOT und Bedarfsbeschreibung zu den nicht-landwirtschaftlichen Unternehmen unter SO8 zu bündeln und auch die beiden Bedarfe G2 „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“ und G5 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)“ in SO8 zu verschieben. Ferner hat die Ex-ante-Evaluierung empfohlen, die Förderung der Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht in SO2, sondern in SO7 oder SO8 zu programmieren. Inwieweit das BMEL diesen Empfehlungen folgt, stand zum Ende des Evaluierungsprozesses nicht fest.

Ausgangslagenbeschreibung

Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage zur Situation der Junglandwirtinnen und Junglandwirte ist **sachlich korrekt, widerspruchsfrei, schlüssig und stringent**, sofern die oben genannten Textteile zur Gründung durch Nicht-Landwirtinnen / Nicht-Landwirte verschoben werden. Die Datengrundlage ist weitgehend aktuell, allein zu Inhaberinnen und -inhabern von landwirtschaftlichen Betrieben (Tabelle 4.3 im GAP-SP) liegen aktuellere Daten aus der Landwirtschaftszählung 2020 vor. Im Hinblick auf die Ableitung des Bedarfes G.4: „Sicherung angemessener Einkommen von Junglandwirtinnen und Junglandwirten“ sind die Ausführungen allerdings **nicht vollständig**. Hier fehlt eine detaillierte Darstellung der Einkommenssituation von Junglandwirtinnen und Junglandwirten.

Die Diversifizierung und Gründungsaktivität landwirtschaftlicher Betriebe wird sehr knapp aber **sachlich korrekt, widerspruchsfrei, schlüssig** dargestellt. Es werden nicht nur „Einkommenskombinationen“, die im Rahmen des landwirtschaftlichen Betriebes erbracht werden, erklärt, sondern auch aktuelle Entwicklungen zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten außerhalb des Betriebes beschrieben.

Die in **Artikel 115 (2) der GAP-SP-VO** geforderten Angaben sind enthalten: Der Zugang zu Land („Zugang zu Flächen“) wird beschrieben. Die überarbeitete Fassung enthält die Darstellung, wie sich der Bewirtschafterwechsel in Deutschland (vorwiegend) vollzieht. Die Möglichkeiten des Bewirtschafterwechsels über Erbe oder Pacht (Sonderfall: Betriebspacht) und Kauf (Sonderfall: „share deal“) werden dargestellt. Ausführungen zum Erbrecht in den verschiedenen Bundesländern, zum Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) und zum Landpachtverkehrsgesetz (LPachtVG) sowie zu den noch zu privatisierenden BVVG-Flächen in Ostdeutschland finden sich in der Ausgangslagenbeschreibung – auch **regional differenziert**. Der Anstieg der Pacht- und Kaufpreise als ein Hemmnis der Unternehmensgründung und -entwicklung wird genannt, aber nicht mit Daten und Quellen belegt. Die ökonomischen Ursachen für die seit längerem andauernde Entwicklung am Bodenmarkt werden betrachtet. Insbesondere die allgemeine (Anlage-)Kapitalmarktentwicklung und speziell das zunehmende Interesse nicht-landwirtschaftlicher Investoren („share deals“) an landwirtschaftlichen Flächen wird thematisiert. Die Bodenmobilität (Anteil besitzwechselnder Flächen an Gesamtflächen) wird als sehr gering dargestellt. Der Zugang zu Finanzmitteln und Krediten im Allgemeinen wird im Kapitel 2.2.3 GAP-SP behandelt und die besondere Situation für Junglandwirtinnen / Junglandwirte und Neugründerinnen / Neugründer im Kapitel 4.1.2 GAP-SP „Bestehende Rahmenbedingungen für Existenzgründungen in der Landwirtschaft“ näher ausgeführt. Schließlich wird der Zugang zu Wissen und Beratung speziell für Junglandwirtinnen / Junglandwirte und Neugründerinnen / Neugründer dargestellt.

SWOT-Analyse

Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar. Die wesentlichen Aspekte der Ausgangslagenbeschreibung sind in der SWOT-Tabelle **korrekt und vollständig** wiedergegeben. Zu allen Befunden, die Junglandwirtinnen / Junglandwirte oder nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten landwirtschaftlicher Betriebe bzw. der landwirtschaftlichen Betriebsleiterfamilie betreffen, finden sich detaillierte Aussagen in der ASG. Zu einigen Befunden, die (noch) in der Kurzfassung stehen und sich auf Nicht-Landwirtinnen / Nicht-Landwirte beziehen, finden sich keine detaillierten Ausführungen in der ASG. Dies gilt für das „hohe Maß an Unternehmmergeist (S2) und die „sinkende Zahl an Gewerbeanmeldungen“ (W5). Manche Befunde sind nur

für den Landwirtschafts- oder landwirtschaftsnahen Bereich detaillierter dargestellt und sollten als solche kenntlich gemacht werden. Das gilt für die Gründungsberatungsengpässe (W8) und die fehlenden „vertikalen Strukturen“ (W10).

Zum „teilweise fehlenden Arbeitsangebot für höher qualifizierte Fachkräfte“ (W7) finden sich keine Aussagen in der ALB, im Gegenteil wird dort ausführlich beschrieben, dass Fachkräfte im ländlichen Raum fehlen.

Bedarfe

SO7 sind sechs Bedarfe zugeordnet, von denen zwei zu den Bedarfen in SO8 verschoben werden sollten. Dies sind die Bedarfe G.2: „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“, der sich zwar in der Überschrift auch auf landwirtschaftliche Existenzgründungen bezieht, in der Hintergrundbeschreibung jedoch nicht-landwirtschaftliche Existenzgründungen beschreibt und landwirtschaftliche Diversifizierung explizit ausnimmt und G.5: „Stärkung wettbewerbsfähiger kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)“.

Die Bedarfe G.1 „Unterstützung der inner- und der außerfamiliären Betriebsübernahme“, G.3 „Unterstützung der Junglandwirtinnen und Junglandwirte bzw. Existenzgründerinnen und Existenzgründer in der Landwirtschaft beim Flächen- und Kapitalzugang“ und G.6 „Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe und Einkommen“ sind **angemessen formuliert** und lassen sich aus der Ausgangslagenbeschreibung und der SWOT **nachvollziehbar ableiten**. Dagegen ist die Formulierung des Bedarfs G.4 „Sicherung angemessener Einkommen von Junglandwirtinnen und Junglandwirten“ eher als Ziel formuliert und stark auf die beabsichtigte Förderung (Direktzahlungen) ausgerichtet, lässt sich **nicht aus der SWOT herleiten**, da in der Ausgangslagenbeschreibung die Einkommenssituation von Junglandwirtinnen und Junglandwirten **nicht analysiert wurde** und sich in der SWOT-Kurzfassung auch **kein entsprechender Befund** findet. Dass „Junglandwirtinnen und Junglandwirte [...] in den ersten Jahren nach der Betriebsübernahme im Rahmen des Betriebsaufbaus oftmals eine erhebliche Kostenbelastung zu tragen (haben), die so hoch sein kann, dass das Einkommen nicht ausreicht“ (Hintergrundbeschreibung) mag zutreffen, wird jedoch nicht belegt.

Zur grundlegenden Kritik zur Bedarfspriorisierung siehe Kapitel 2.

Interventionslogik

Zum Zeitpunkt der Ex-ante-Evaluierung sind zwei Interventionen zur „Steigerung und Aufrechterhaltung der Attraktivität für Junglandwirte und andere neue Landwirte und Erleichterung der nachhaltigen Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten“ (SO7) vorgesehen, nämlich die ergänzende Einkommensunterstützung (DZ-0301) und die „Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte“ (EL-0501). Die besondere Förderung von Junglandwirtinnen / Junglandwirten über höhere Fördersätze bei der Investitionsförderung (im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung EL-0403) ist in der Strategiebeschreibung zu SO2 enthalten.

Die **ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirtinnen und Junglandwirte** (DZ-0301) ist eine Flächenprämie in Höhe von durchschnittlich 134 Euro pro Jahr für bis zu 120 Hektar fünf Jahre lang für Landwirtinnen und Landwirte unter 40 Jahren, die einen landwirtschaftlichen Betrieb übernommen / gegründet haben. Die Umsetzung (Output) der Intervention wird mit der prämierten Fläche (O.6) beschrieben. Neben den Ergebnisindikatoren für alle flächengebundenen Direktzahlungen (R.4, R.6) wird mit R.36 die Zahl der Begünstigten gezählt. Die Bezugnahme zu den Bedarfen G.1 „Unterstützung der inner- wie auch der außerfamiliären Betriebsübernahme“ und G.4 „Sicherung angemessener Einkommen von Junglandwirtinnen und Junglandwirten“ sind nachvollziehbar dargestellt, allerdings ist die „Unangemessenheit“ der Einkommenssituation von Junglandwirtinnen und Junglandwirten in der Ausgangsanalyse nicht nachgewiesen (siehe oben unter Bedarfe).

Die „**Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte**“ (EL-0501) ist ein Existenzgründungszuschuss, der Junglandwirtinnen und Junglandwirten für die erstmalige Niederlassung gewährt wird – unabhängig von der Flächenausstattung oder von Investitionen. Voraussetzung ist ein Geschäftsplan. Aus der Interventionsbeschreibung geht nicht hervor, ob der Zuschuss einmalig oder über mehrere Jahre verteilt

ausgezahlt wird und wovon die Zuschusshöhe (maximal 100.000 Euro) abhängt. Die Umsetzung der Intervention wird mit der Zahl der Niederlassungen O.25 treffend beschrieben. Die Zahl der unterstützten Junglandwirtinnen und Junglandwirte geht in R.36 ein.

Interventionsstrategie

Die Nachvollziehbarkeit der Interventionsstrategie leidet grundsätzlich daran, dass ein „zu schleppender“ Generationenwechsel in der Landwirtschaft Deutschlands kein **wesentlicher** Hemmfaktor für die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität, das Einkommen in der Landwirtschaft oder die demografische Struktur in ländlichen Gebieten darstellt. Sowohl die Ausgangsanalyse des GAP-SP als auch die EU-KOM-Analyse der Situation der Junglandwirtinnen und Junglandwirte in Deutschland zeichnen ein positives Bild der Altersstruktur: „Der deutsche Agrarsektor weist derzeit eine gute Altersstruktur auf, die im europäischen Vergleich gut abschneidet. ... der Anteil der Junglandwirte unter 35 Jahren lag im Jahr 2016 über dem Durchschnitt (Deutschland 7,4 % gegenüber 5,1 % in der EU-27), während der Anteil der über 55-jährigen Landwirte unter dem Durchschnitt lag (Deutschland 39,5 % gegenüber 57,9 % in der EU-27). Kombiniert man diese beiden Werte ergibt sich ein Verhältnis von Junglandwirten zu älteren Landwirten von 0,19, erneut ein im EU-Vergleich (0,09) überdurchschnittlicher Wert. Deutschland belegt bei diesem Quotienten gemeinsam mit Frankreich EU-weit den vierten Platz hinter Österreich (0,42), Polen (0,27) und der Slowakei (0,24).“ (EU-KOM, 2020a, S. 21)

Der Anteil der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter ab 45 Jahren ohne gesicherte „Hofnachfolge“ wird vielfach als Begründung zur Unterstützung von Junglandwirtinnen und Junglandwirten herangezogen. Die Sicherheit der Hofnachfolge ist eng korreliert mit der Größe des Betriebes (vgl. ALB Tabelle 4.2) und damit indirekt aber logisch mit der Frage der zukünftigen Rentabilität. Eine Nicht-Übernahme unrentabler Betriebe ist hinsichtlich einer effizienten Faktorallokation im Sinne einer gesunden Agrarstruktur mit „angemessenen“ Einkommen insbesondere in Regionen mit kleinstrukturierter Landwirtschaft aber durchaus sinnvoll und der Strukturwandel in diese Richtung im Rahmen des Generationenwechsels ein „sanfter“ Übergang. Zu Recht wird in der SWOT (SO7: S7) dargestellt „Anstehender Generationenwechsel und Nachfolgeproblematik in landwirtschaftlichen Betrieben eröffnet teilweise neue Chancen für den Strukturwandel und die verbleibenden Betriebe“ und O.5: „Probleme bei der Hofnachfolge in Betrieben mit nicht ausreichenden Produktionsgrundlagen, fehlenden langfristigen Perspektiven und / oder fehlenden Möglichkeiten zur Einkommensdiversifizierung, eröffnet zukunftsfähigen Betrieben die Möglichkeit der Expansion (u. a. Boden- bzw. Flächenerweiterung).“

Vor dem Hintergrund einer positiven Altersstruktur insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern und eines weitgehend gesunden Strukturwandels insbesondere in Regionen mit kleinstrukturierter Landwirtschaft ist der Generationenwechsel in Deutschland kein so großes und flächendeckendes Problemfeld, dass es eines eigenen spezifischen Zieles bedurft hätte. **Das (verpflichtende) spezifische Ziel ist jedoch vorgegeben** und seitens der GAP-SP-VO mit einem Mindestbudget in Höhe von 3 Prozent der Direktzahlungen (590 Mio. Euro) mit sehr erheblichen Mitteln ausgestattet.

Im GAP-SP werden 712 Mio. Euro unter SO7 auf zwei Interventionen aufgeteilt, von denen die Direktzahlungen (DZ-0301) budgetär den größten Anteil ausmachen (590 Mio. Euro). Begründet werden diese direkten Einkommenstransfers an Junglandwirtinnen / Junglandwirte mit der angespannten Einkommenssituation in den ersten Jahren der Betriebsübernahme. Diese angespannte Einkommenssituation wird in der ALB jedoch nicht belegt (siehe oben unter Bedarfe) und ist auch nicht nachvollziehbar. In Deutschland, wo Neugründungen z. B. durch Landkauf sehr selten sind, erfolgen (bisher) die Betriebsübernahmen in der Regel innerfamiliär durch Übergabe und / oder Erbschaft, d. h., es wird im laufenden Betrieb übernommen, ohne Ausfall des Faktoreinkommens und ohne Ausfall der regulären Direktzahlungen. Bei juristischen Personen überzeugt das Einkommensargument überdies nicht, da das (angemessene) Geschäftsführergehalt davon unberührt bleibt.

Unbenommen bleibt, dass mit Neugründung oder Übernahme Modernisierungsinvestitionen in verstärktem Maße anfallen mögen, da sich Junglandwirtinnen / Junglandwirte im ersten Drittel ihres Berufslebens

befinden. Die Festsetzung der Altersgrenze wird gerade mit der hohen Investitionsbereitschaft der Lebensphase begründet: „Sowohl die Investitions- als auch die Innovationsbereitschaft liegen bei Betriebsleitern in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen am höchsten und fallen mit zunehmendem Betriebsleiteralter signifikant ab“³³. Für solche Modernisierungsinvestitionen bietet der GAP-SP über die einzelbetriebliche Investitionsförderung (EL-0403) Zuschüsse in erheblicher Förderintensität an, die für Junglandwirtinnen / Junglandwirte noch einmal deutlich erhöht sind. Darüber hinaus führen nunmehr sieben Länder (vormals nur Sachsen-Anhalt) die „Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte“ (EL-0501) ein, die eine investitionsunabhängige Existenzgründungsbeihilfe darstellt und planen insgesamt 122 Mio. Euro für diese Intervention ein. Diese beiden Interventionen (EL-0403 und EL-0501) setzen zumindest nachvollziehbar an dem abgeleiteten Bedarf G.3 „Unterstützung beim Kapitalzugang“ an.

Der in der ALB problematisierte Zugang zu Flächen (G.3), der sicher ein bedeutender Hemmfaktor beim Generationenübergang darstellt, sowie auch der thematisierte geringe Frauenanteil in der landwirtschaftlichen Betriebsleitung werden durch die Interventionsstrategie unter SO7 nicht angegangen. Ein anderes Problem, das im Zielzusammenhang von SO7 in der Ausgangsanalyse gar nicht thematisiert wurde, ist der zunehmende Anteil nicht einschlägig ausgebildeter Junglandwirtinnen und Junglandwirte. Zwar wird auf die „neue Ausbildungsvoraussetzung“ der Förderung verwiesen, diese ist aber sehr schwach definiert und lässt auch eine zweijährige „Tätigkeit in einem oder mehreren landwirtschaftlichen Betrieben“ (vgl. GAP-SP Kap. 4.1.5.3) als „Ausbildungsnachweis“ zu. Allein Sachsen-Anhalt plant für die Umsetzung von EL-0501 anspruchsvollere Ausbildungsnachweise (vgl.: Tabelle 0501-01: 2).

Berücksichtigung von Erfahrungen

Die Einkommensunterstützung für Junglandwirtinnen und Junglandwirte wurde in der vorangegangenen Förderperiode 2014–2020 erstmalig eingeführt; es liegen noch keine Ex-post-Bewertungen vor. Die wenigen Studien (Forstner et al., 2012; Balmann und Sahrbacher, 2014; EuRH, 2017), die sich ex ante oder begleitend mit der Förderung befasst haben, stimmen darin überein, dass Einkommensstützungen für Junglandwirtinnen und Junglandwirte nicht zu einer Mobilisierung des Generationenwechsels beitragen, was einer bis zu 100-prozentigen Mitnahme von öffentlichen Mitteln entspricht.

Zuweisung der Mittel

Obwohl ein Bedarf zur Förderung des Generationenwechsels in Deutschland nicht nachgewiesen wurde, die Mittel zur Einkommensstützung für Junglandwirteförderung hinsichtlich des angestrebten Generationenwechsels voraussichtlich mitgenommen werden und auch die Niederlassungsprämie in eher seltenen Fällen den Ausschlag für die Entscheidung zur Neugründung geben wird, sind dem spezifischen Ziel mit 712 Mio. Euro (DZ-0301: rd. 590 Euro und EL-0501: rd. 122 Euro) noch deutlich mehr Mittel zugewiesen worden als die Verordnung vorschreibt (mindestens 590 Mio. Euro). Dabei sind die Mittel für erhöhte Fördersätze im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (EL-0403) noch gar nicht mitgezählt. Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die Mittelzuweisung weder den Bedarfen noch dem spezifischen Ziel angemessen ist.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zu SO7

Mit den unter SO7 geplanten Interventionen sollen mehr Junglandwirtinnen und Junglandwirte zur Übernahme eines Betriebes motiviert bzw. befähigt werden, als dies ohne Unterstützung der Fall wäre (I.23).

Die Entscheidung, einen Betrieb zu übernehmen, hängt signifikant von der Zukunftsfähigkeit, d. h. langfristigen Rentabilität des Betriebes ab. Die Zukunftsfähigkeit übernahmebereiter Betriebe wird durch die Interventionen aus SO7 nicht berührt.

³³ Vgl.: European Commission, Structural change and generational renewal. CAP SPECIFIC OBJECTIVES explained – Brief No 7, Figure 11. The role of age in farm investments. Zitiert in Kapitel 4.1.1 GAP-SP.

Die wesentlichen Hemmfaktoren für Neugründung oder Kauf sind die mangelnde Landverfügbarkeit und der im Vergleich zu anderen Sektoren übermäßig hohe Kapitalbedarf. Die Landverfügbarkeit wird durch die Interventionen aus SO7 nicht verbessert. Für Kauf oder Neugründung reicht der im Rahmen von EL-0501 angebotene Existenzgründungszuschuss nicht aus, könnte aber – in voller Höhe ausgezahlt – in einigen (wenigen) Fällen den Ausschlag geben.

Zusätzliche Einkommenstransfers an übernommene – in der Regel rentable – Betriebe (DZ-0301) sind interventionslogisch nicht begründbar und werden voraussichtlich lediglich mitgenommen. Insbesondere bei juristischen Personen mit einer Junglandwirtin oder einem Junglandwirt in der Geschäftsführung mit Geschäftsführergehalt überzeugt das Einkommensargument nicht.

Tabelle 8 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO7. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 4 bis 7 gelten ebenfalls für SO7.

Tabelle 8: Wesentliche Empfehlungen zu SO7

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	In der Ausgangsanalyse fehlt die Darstellung der Einkommenssituation von Junglandwirtinnen und Junglandwirten (um über entsprechende Schwächen (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>
2	Die Bedarfe G2 „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“ und G5 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)“ sollten zu SO8 verschoben werden, wo sie mit der ELER-Intervention EL-0412 „Förderung der Gründung und Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen“ adressiert wird.	<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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.8 SO8: Förderung lebendiger ländlicher Gebiete

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	(✓)
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	✓
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	(✓)
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	(✓)
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	(✓)
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt. *

✗ Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

In der Ausgangslagenbeschreibung wird auf alle **wesentlichen Themenbereiche**, die mit dem spezifischen Ziel 8 im Zusammenhang stehen, eingegangen. Teilweise ist eine sehr **unterschiedliche Detailtiefe** festzustellen, mit der die verschiedenen Themen behandelt werden. Unter dem Thema Daseinsvorsorge im Kapitel 4.2.1 GAP-SP wird die Mobilfunk- und Breitbandversorgung in ländlichen Räumen sehr ausführlich beschrieben. Auf das Inventar und den Zustand anderer Dienstleistungen / Einrichtungen zur Daseinsvorsorge (z. B. Arztpraxen, Supermärkte, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen) wird dagegen nicht näher eingegangen. Der Fokus liegt hier eher auf der Erreichbarkeit solcher Einrichtungen (Tabelle 4.6 GAP-SP).

Die Kontextindikatoren sollten auf **Aktualität und Vollständigkeit** geprüft werden. Mehrere Kontextindikatoren sind unvollständig (C.01, C.06, C.0.8), nicht aktuell (C.01, C.02, C.06 bis C.08), mit falschen Daten hinterlegt (C.09, C.10) oder fehlen (C.32). Auch darüber hinaus sollte die ALB auf Datenaktualität geprüft werden.

Bis auf wenige Ausnahmen sind die Ausführungen zur sozioökonomischen Ausgangslage der ländlichen Räume **korrekt und nachvollziehbar**. **Fehlerhafte Angaben** im Kapitel 4.2.4 GAP-SP beruhen auf Vergleichen z. B. unterschiedlicher Regionstypen im Hinblick auf ihre Wirtschaftsleistung vor dem Hintergrund einer fehlenden Vergleichsebene oder auf unterschiedlichen Zeitbezügen zu ein und demselben Sachverhalt. Die Aussage, dass gerade der Schutzgebietstourismus Chancen eröffnet („[...] gerade auch das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 für die Vermarktung des Ortes oder der Region zu nutzen [...]“) ist konfliktgeladen. Hier sollte eher auf deren touristische Inwertsetzung im Kontext bestehender Gebietskulissen wie National- und Naturparke bzw. Biosphärenreservate hingewiesen werden. Teilweise zeigt sich eine **fehlende Kongruenz** zwischen Daten, deren grafischer und textlicher Darstellung, Interpretation und den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen (z. B. Abbildungen 4.3, 4.7, 4.8 und 4.9). Insgesamt zeigt sich im Kapitel 4.2.4 GAP-SP eine wechselnde und inkonsistente Verwendung von Indikatoren zu Einkommen und Wirtschaftsleistung (Bruttosozialprodukt (BSP) / Kopf; BWS / Kopf; Bruttoinlandsprodukt (BIP) / Kopf). Ähnliches gilt für die Beschreibung der Mobilfunkversorgung, die zwischen kartographischer Darstellung der 4G-Abdeckung im Jahr 2016 und der Beschreibung der Bedeutung von 5G-Versorgung im Text springt.

Informationsdefizite ergeben sich im Hinblick auf partizipative Ansätze auf der kommunalen Ebene z. B. im Rahmen der Dorfentwicklung, von Modell- und Demonstrationsvorhaben des Bundesprogramms Ländliche

Entwicklung (BULE) oder Wettbewerben. Darüber hinaus fehlen Informationen zum Vorkommen und Zustand verschiedener Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge (s. o.), obwohl hieraus später der sehr hoch priorisierte Bedarf H.3 abgeleitet werden sollte, sowie die Beschreibung von LEADER zur Nutzung der Potenziale biogener Ressourcen (gemäß der Interventionsstrategie) und notwendige Finanzvolumina zur Deckung verschiedener Bedarfe. Ausführliche Angaben zum Gründungsgeschehen in ländlichen Räumen finden sich in der Ausgangslagenbeschreibung im SO7 „Förderung des Generationenwechsels“. Zur Verbesserung der **Stringenz** des GAP-SP sollten diese Informationen in SO8 verschoben werden, da hier die Intervention „Förderung der Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen in ländlichen Gebieten“ (EL-0412) programmiert ist.

SWOT-Analyse

Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind die **wesentlichen Aspekte** der ALB in der SWOT-Tabelle wiedergegeben. **Keine Berücksichtigung** finden die Ausführungen zur regionalen Wirtschaftsförderung, zu regionalen Einkommensdisparitäten sowie Aussagen zur Bedeutung des Tourismus (Beschäftigung, Einkommen, Bruttowertschöpfung) in einigen Gebieten bzw. zur rückläufigen touristischen Entwicklung in anderen Gebieten. Das Risiko einer verstärkten Auslagerung von Flächenkonkurrenzen ins Ausland, bedingt durch die Tatsache, dass Deutschland ein Netto-Importeur biogener Rohstoffe ist, findet in der SWOT keine Berücksichtigung und die Potenziale einer nachhaltigen Bioökonomie für die Entwicklung ländlicher Räume werden nicht als Chance aufgegriffen. Die Unterrepräsentanz von Frauen in lokalen Entwicklungsinitiativen (z. B. in Entscheidungsgremien von LEADER-Regionen) wird ebenfalls nicht thematisiert. Zudem fehlt bei den Aussagen in der SWOT-Tabelle teilweise die **räumliche Differenzierung**, obwohl in der ALB regionale Unterschiede dargelegt werden. Dies betrifft die Themen Pendlerbereitschaft (S4) und Kinderbetreuung / Daseinsvorsorge (W5).

Andersherum finden sich **nicht für alle Befunde der SWOT-Analyse** entsprechende Aussagen in der ALB. Dies betrifft die Themen Bioökonomie (W8, O3), Tourismus (W4), Daseinsvorsorge (W12, Teilbefunde von S9) und das Thema lokale / regionale Identität (S10, T18). Der Bedarf „Qualitätssteigerungen im Tourismus“ (S6) wird unpassend als Stärke bezeichnet. Die ALB fokussiert vielmehr auf die wirtschaftliche Entwicklung des Sektors anstelle der Beschreibung der Qualität der Strukturen im Gastgewerbe. Ebenfalls **nicht nachvollziehbar abgeleitet** ist die Stärke S7: „Maschinelle und digitale Ressourcen [...]“ (S7) werden in der ALB als Hilfen für eine Arbeitserleichterung und den vereinfachten Berufseinstieg für Personen mit Behinderung beschrieben, sodass sie eher eine Chance darstellen.

Bedarfe

Es werden für **alle relevanten Themen Bedarfe abgeleitet**. Insbesondere die Daseinsvorsorge, die innerhalb von SO8 von besonderer Bedeutung ist, wird schwerpunktmäßig im Bedarf H.3 adressiert. Zusätzlich bieten weitere Bedarfe (H.1 Innovative Ansätze zum Umgang mit den Problemen der ländlichen Entwicklung, H.4 Selbstorganisation (bottom-up), H.6 Unterstützung des Ehrenamts) Anknüpfungspunkte für einen lösungsorientierten Umgang mit Herausforderungen der Daseinsvorsorge (Innovationen, Bottom-up-Ansätze, Potenzial des Ehrenamts).

Mit Blick auf die (Teil-)Ziele Beschäftigung, Wachstum und lokale Entwicklung wird ausschließlich die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze als Bedarf (H.2) formuliert und hoch priorisiert. Weitere Bedarfe hierzu finden sich in SO7, in dem aber ausschließlich die Land- und Forstwirtschaft adressiert wird. Deswegen wird empfohlen, die Bedarfe G.2 „Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen“ und G.5 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)“, die nach den Befunden ausschließlich auf die **nicht-landwirtschaftliche Unternehmensgründung und -förderung** abzielen, von SO7 zu SO8 zu verschieben, in dem sie mit der Intervention EL-0412 „Nicht-landwirtschaftliche Unternehmensförderung“ adressiert werden (vgl. auch Kapitel 3.1.7). Bei G.2 sollte anschließend im Titel „landwirtschaftliche Existenzgründung“ gestrichen werden. Die Verschiebung der Bedarfe G.2 und G.5 zu SO8 hätte folgerichtig Auswirkungen auf die Abbildungen 7.1 und 8.1 der Interventionsstrategie sowie die dazugehörigen Textblöcke zu den Bedarfen G.2 und G.5. Der Bedarf H.9 „Entwicklung der Bioökonomie“ beschreibt nachvollziehbar die erforderliche Umstellung auf nachhaltige,

kreislauforientierte Ansätze wie den der Bioökonomie. Im Bedarfshintergrund sollte allerdings **ergänzt werden**, dass dieser Wandel auch einen gesellschaftlichen Diskurs und den Aufbau von Wissen und Kapazitäten erfordert.

Empfohlen wird zudem, die **Zielzustände** verschiedener Bedarfe zu präzisieren und auf Widersprüche zu prüfen. Teilweise werden in den Zielzuständen neue Begriffe eingeführt, die über den Bedarfshintergrund hinausgehen („Saisonarbeitskräfte“ (H.2); „Lebensqualität“ (H.3)) bzw. nur einen Teilbereich abdecken (z. B. Gleichwertige Lebensverhältnisse (H.1), Lebensqualität (H.3)). Bei H.1 entspricht die Darstellung nicht dem wissenschaftlichen Diskurs zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, weshalb empfohlen wird, den Zusatz „wie in der Stadt“ zu streichen.

Priorisierung der Bedarfe

Zur grundlegenden Kritik zur **Bedarfspriorisierung** siehe Kapitel 2. Innerhalb des spezifischen Ziels ist die **Priorisierung** insgesamt stimmig und passt mit der Ausgangslage und den darin dargelegten Bedarfen zusammen. Die Priorisierung entspricht auch der Fachdiskussion zu Problematiken der ländlichen Entwicklung.

Eine Darlegung der Umwelt- und Klimaziele erfolgt in diesem Zielbereich zwar nicht in präzisierter Form, aus den Bedarfen in SO8 gehen jedoch auch Umwelt- und Klimaziele hervor, die in SO8 durchaus verfolgt werden können, z. B. durch die Festlegung eines übergreifenden Kriteriums bei LEADER.

Interventionsbeschreibung und Zuordnung zu Ergebnissen / Indikatoren

Insgesamt sind die Beziehungen zwischen Bedarf, Intervention und Indikatoren, die in den **Interventionsbeschreibungen** angegeben sind, jeweils nachvollziehbar dargestellt. Zu hinterfragen sind jedoch die folgenden Aspekte:

- EL-0409-01 „Breitband“: Die Zuordnung der Teilintervention erfolgt nachvollziehbar zu den Bedarfen H.1 und H.3 in SO8. Der erläuternde Textteil beschreibt den Beitrag der Intervention zu H.1. Der Beitrag der Intervention wird vonseiten der Ex-ante-Evaluierung hingegen primär beim Bedarf H.3 gesehen, dessen Zielzustand die „flächendeckende Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitband- und Mobilfunknetze in ländlichen Räumen“ beschreibt.
- EL-0410-03 „Ländliche Infrastrukturmaßnahmen“: Mit Blick auf die touristische Infrastruktur (Fördergegenstand b) ist der Bezug zu H.8 „Tourismusförderung“ herzustellen.
- EL-0410-05 „Basisdienstleistungen und Brachflächen“: Hier ist eine Ergänzung von H.5 „Kulturelles und natürliches Erbe“ sinnvoll, da Hintergrund und Zielzustand auch zu den Fördergegenständen d und e passen. Im Bedarfshintergrund wird z. B. die Notwendigkeit einer reduzierten Flächeninanspruchnahme und zielgerichtete Flächenentwicklung u. a. durch Nachnutzung von Brachflächen beschrieben.
- EL-0410-07 „Kulturelles Erbe“: Hier ist der Bezug zu H.5 herzustellen.

Der **Beitrag der einzelnen Interventionen zum angestrebten Ergebnis** ist ausreichend beschrieben. Zu prüfen wären jedoch:

- EL-0409-01: Der Beitrag der Intervention zum Zielzustand einer flächendeckenden Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitband- und Mobilfunknetze sollte kontextualisiert dargestellt werden, dahingehend, dass nur zwei Bundesländer die Intervention anbieten.
- EL-0413 „IKT Bildungseinrichtungen“: Das Ergebnis ist insofern beschrieben, dass durch eine Verbesserung der Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in Bildungseinrichtungen der Zugang zu Bildungsangeboten verbessert wird.

- Der Beitrag der Intervention EL-0413 wird der flächendeckenden Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitband- und Mobilfunknetze zugeordnet. Der primäre Beitrag liegt aber im verbesserten Zugang zu Bildungsangeboten durch Investitionen in IKT. Dahingehend besteht Komplementarität der Interventionen hinsichtlich eines verbesserten Zugangs zu digitalen Anwendungen.

Die angestrebten Outputs werden mit den **Output-Indikatoren** insgesamt treffend beschrieben.

Die angestrebten Ergebnisse werden mit den **Ergebnisindikatoren** nur annäherungsweise beschrieben. Dies ist aber auch der Komplexität des Themenfeldes geschuldet. Zu überdenken ist die restriktive Verwendung von Ergebnisindikatoren, die verhindert, dass multiple Wirkungsbeiträge sichtbar werden. Es wird empfohlen, den **Ergebnisindikator R.40 „Intelligenter Übergang der ländlichen Wirtschaft“**, der an der Anzahl der unterstützten „Smart village“-Strategien gemessen wird“ (siehe Anhang I GAP-SP-VO), für die Intervention EL-0410 „Integrierte ländliche Entwicklung“ (ILE) aufzunehmen, da davon auszugehen ist, dass Vorhaben mit Bezug zu „Smart villages“ (digital und sozial innovative Dienstleistungen u. a. in den Bereichen Mobilität, Kommunikation, Wohnen, erneuerbare Energien) umgesetzt werden. In der „Dorfentwicklung“ (EL-0410-02) gibt es darüber hinaus den Fördergegenstand „Digitalisierungsvorhaben“ (EL-0410-02-e). Auch bei der Erstellung von „Integrierten Entwicklungskonzepten und Plänen“ (EL-0410-01) ist davon auszugehen, dass die Gemeinden / Regionen „smarte“ Handlungsansätze in ihren Strategien verankern. Es ist zu erwarten, dass die EU-KOM die Stärkung von „Smart villages“ als Ziel verfolgt. Festgelegt werden müsste dann, ob mit „Dorf“ der einzelne Ortsteil oder die Gemeinde gemeint ist und was dementsprechend als Zählbasis / Einheit fungiert. Für EL-0409-01 gilt wiederum: Der Ergebnisindikator R.40 beschreibt die angestrebten Ergebnisse nur in Teilen. Die hierüber geförderten Vorhaben sind keine „Smart village“-Strategien, sondern Investitionen in die materielle Infrastruktur.

Bei der EL-0409-01 wäre der **Ergebnisindikator R.41** „Vernetzung des ländlichen Raums in Europa“ als „Anteil der Bevölkerung, der von einem verbesserten Zugang zu bzw. Angebot von Dienstleistungen und Infrastrukturen (inkl. Breitband) profitiert“, besser geeignet, um die angestrebten Ergebnisse zu beschreiben. Gemäß Interventionslogik ist für die integrierte ländliche Entwicklung (EL-0410) der Ergebnisindikator R.41 Vernetzung des ländlichen Raums in Europa zugeordnet. Für die Teilintervention EL-0410-01 passt R.41 nur bedingt. Denn durch die Konzepterstellung an sich hat die ländliche Bevölkerung noch keinen besseren Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktur, sondern erst durch die Umsetzung der Konzepte mit Vorhaben. Für die EL-0410-07 ist R.41 nicht geeignet und sollte gestrichen werden.

Zu **LEADER (EL-0703)** knüpft die Interventionsbeschreibung an die bewährten LEADER-Prinzipien an und setzt sinnvollerweise zunächst nur die Abdeckung durch LEADER (R.38) als Pflichtindikator, jedoch ist die **enge Begrenzung möglicher zusätzlicher Ergebnisindikatoren** in der Interventionsbeschreibung kritisch zu hinterfragen.³⁴ Aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung könnten neben den Indikatoren R.27 „Umwelt- oder Klimaleistung durch Investitionen in ländlichen Gebieten“, R.37 „Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten“ und R.41 „Vernetzung des ländlichen Raums in Europa“ auch R.39 „Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“, R.40 (siehe oben) und ggf. R.42 „Förderung der sozialen Inklusion“ sinnvolle Zusatzindikatoren sein, die den LEADER-Regionen zur Auswahl stehen sollten. Insbesondere R.39 berücksichtigt die Anzahl der im Rahmen der GAP unterstützten Unternehmen im ländlichen Raum, einschließlich Unternehmen im Bereich Bioökonomie und könnte mit Blick auf die schwerpunktmäßige Zuordnung von H.9 zur Entwicklung der Bioökonomie für lokale Entwicklungsstrategien von Relevanz sein. Die Aufnahme der hier genannten zusätzlichen Ergebnisindikatoren in den LES erfolgt im Sinne des Bottom-up-Ansatzes von LEADER freiwillig, je nach Ausrichtung / Interesse der jeweiligen LAG.

³⁴ Vorgabe in EL-0703 (Abschnitt 5.3.4) zu zusätzlichen Ergebnisindikatoren nach Genehmigung der lokalen Entwicklungsstrategien: „Auf Basis von landesspezifischen Vorgaben bedienen und planen die lokalen Aktionsgruppen (LAG) nach Maßgabe ihrer LES aus folgender abschließenden Liste weitere Ergebnisindikatoren und versehen sie mit entsprechenden Zielwerten“. Aufgelistet sind lediglich die Ergebnisindikatoren R.27, R.37 und R.41.

Interventionslogik und -strategie

Die **Interventionen sind aufeinander abgestimmt** und wirken **synergetisch** bezogen auf das spezifische Ziel. Allerdings wäre es sinnvoll, dass das unterschiedliche Angebot von Interventionen auf Länderebene, das nicht auf unterschiedliche Bedarfslagen zurückzuführen ist, mit der Nutzung alternativer Instrumente begründet wird: In der ALB, SWOT und Bedarfsanalyse wird zur Ableitung von SO8 der Bedarf zur Stärkung der ländlichen Entwicklung umfassend beschrieben und belegt. Auch in der Interventionsstrategie und den Interventionsbeschreibungen wird die Notwendigkeit der Förderung der ländlichen Räume betont. Unvermittelt erscheint dann der eingeschränkte räumliche Geltungsbereich der Teilinterventionen samt Fördergegenständen unter EL-0410, EL-0409-01, EL-0413 sowie der Intervention EL-0412. Der räumliche Geltungsbereich beschränkt sich auf einzelne Bundesländer. Hier wäre eine Erläuterung wünschenswert. Denn es ist zu vermuten, dass die meisten Bundesländer die ILE-Förderinhalte in ihren Landesrichtlinien aufnehmen, jedoch rein national (ko-)finanzieren (z. B. mit GAK-Mitteln) und / oder die Umsetzung von entsprechenden Vorhaben über LEADER oder dem Multifonds-Ansatz (CLLD) erfolgt).

Die **inhaltliche Beschreibung der Interventionslogik** ist insgesamt ausreichend entwickelt. Die einzelnen Interventionslogiken sind klar beschrieben, allerdings sind die Interventionslogiken z. T. recht vage ausgearbeitet (lediglich Wiederholungen der Bedarfe und der (Teil-)Interventionen). So wird der **LEADER-Mehrwert** (EL-0703) gut beschrieben und klar eingefordert. Darüber hinaus sollte über die Projektauswahl auch die Erreichung von übergeordneten Zielen adressiert werden (z. B. Gleichstellung, Klimaschutz), auch die Absicherung der Bottom-up-Qualitäten (z. B. Gremienzusammensetzung mit Frauenquote, Anspruch einer aktivierenden Partizipation) könnte klarer beschrieben werden. Bisher ist die Anforderung: „breite und diskriminierungsfreie Beteiligung und Partizipation breiter Schichten der Bevölkerung für eine hohe Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit von ländlichen Regionen erreichen“ eine sehr voraussetzungsvolle Anforderung, deren Umsetzung in der Interventionsstrategie nicht klar präzisiert wird.

Der **Mix an Interventionen** ist dazu geeignet, (fast) **alle Aspekte der identifizierten Bedarfe** in SO8 abzudecken. Zu prüfen wäre, inwieweit in den Interventionsbeschreibungen oder in der Interventionsstrategie zumindest bei den hoch priorisierten Bedarfen genauer beschrieben werden kann, wie die Intervention zur Deckung der Bedarfe beiträgt. Defizite bestehen bzgl. der Förderung der **Bioökonomie**. Diese wird ausschließlich in SO8 und dort bei LEADER adressiert. Damit wird der Bedarf H.9 nur ungenügend aufgegriffen. Da im Rahmen der GAP die Produktion biobasierter Rohstoffe durch die Landwirtschaft generell im Fokus steht, sollten weitere nationale und länderspezifische Fördermöglichkeiten der Bioökonomie benannt werden. Dies betrifft im GAP-SP insbesondere die Förderung von Wertschöpfungsketten, Netzwerken / Kooperationen und EIP-Agri³⁵. Auch die Förderung der Einkommensdiversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe kann auf diesen Bedarf bezogen werden. Bei LEADER (EL-0703) sollte beschrieben werden, wie der Bedarf H.7 adressiert wird. Trotz der hohen Priorität von H.7 „**Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen**“ wird in der Interventionsstrategie nicht erläutert, wie der Bedarf 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. Der Bedarf H.6 „**Unterstützung des Ehrenamts**“ wird durch Verweis auf das Querschnittziel dahingehend diskutiert, dass Fort- und Weiterbildungen für öffentliche und private Akteurinnen und Akteure und Digitalisierungskonzepte diesen Bedarf abdecken. Es sollte benannt werden, dass die Intervention „Bildung“ (EL-0802) durch Qualifizierung und Weiterbildung einen Beitrag leisten kann.

Externe Kohärenz

In der Interventionsstrategie für SO8 werden ausführlich zusätzliche Instrumente außerhalb der GAP zur Erreichung des spezifischen Ziels beschrieben. Allerdings wird nur ansatzweise erläutert, wie Instrumente innerhalb und außerhalb des GAP-SP komplementär wirken sollen. Gerade in der ländlichen Entwicklung wäre dies notwendig, da nicht nachvollziehbar ist, warum (Teil-)Interventionen zu diesem spezifischen Ziel

³⁵ Europäische Innovationspartnerschaften „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“.

von manchen Bundesländern im GAP-SP angeboten werden, von anderen aber nicht. Gerade die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)** wird im Strategiekapitel völlig losgelöst vom ELER als eigenes Finanzierungsinstrument dargestellt, obwohl sie in einigen Ländern auch zur nationalen Kofinanzierung der ELER-Interventionen dienen wird. Es sollte daher im Strategiekapitel klarer herausgearbeitet werden, an welchen Stellen die GAK wirklich nur als rein nationales Förderinstrument eingesetzt wird. Insbesondere bei der integrierten ländlichen Entwicklung ist dies unzureichend begründet.

Erfahrungen aus vorangegangenen Programmzeiträumen

Alle (Teil-)Interventionen kamen bereits in der vorangegangenen Förderperiode in Deutschland zum Einsatz, wenn auch nicht in allen Bundesländern gleichermaßen. Bei der Programmierung des GAP-SP darf angenommen werden, dass die Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode zu den Maßnahmen eingeflossen sind. Explizite Aussagen oder Herleitungen dazu finden sich jedoch nicht im Text.

Zuweisung der Mittel

Gemäß indikativer Finanzplanung sind für SO8 ohne Top-ups öffentliche Mittel in Höhe von 2,64 Mrd. Euro und damit rund 8 Prozent der gesamten indikativen Finanzmittel des GAP-SP geplant. Nahezu zwei Drittel dieses öffentlichen Mittelvolumens für SO8 sollen im Rahmen von LEADER (EL-0703) verausgabt werden, nahezu ein Drittel für Vorhaben der integrierten ländlichen Entwicklung (EL-0410) und lediglich 3 Prozent für die restlichen Interventionen (EL-0404, EL-0409, EL-0412 und EL-0413). Mit Blick auf die Interventionsstrategie ist diese Mittelverteilung weitestgehend plausibel, denn LEADER soll zu zehn der elf Bedarfe in SO8 beitragen. Die Sicherstellung der Daseinsvorsorge (H.3) ist als einziger Bedarf mit einer sehr hohen Priorität belegt. Da mit Ausnahme von EL-0404 „Forstlicher Wegebau“ alle Interventionen zur Deckung von H.3 beitragen sollen, wird dieser Bedarf angemessen aufgegriffen. Die beiden forstwirtschaftlichen Bedarfe (H.10 und H.11) sowie der Bedarf zur Bioökonomie (H.9) haben eine mittlere Priorität und sind dementsprechend innerhalb des SO8 mit wenig finanziellen Mitteln untersetzt. Diese Bedarfe werden zusätzlich mit Interventionen aus anderen spezifischen Zielen des GAP-SP adressiert oder werden laut Interventionsstrategie über Förderprogramme außerhalb der GAP bedient. In der Bioökonomie tragen potenziell die Interventionen Netzwerke / Kooperationen (EL-0701) und EIP-Agri (EL-0702) aus dem Querschnittsziel bei. In der Summe wird der Bedarf zur Stärkung der Bioökonomie im GAP-SP gemäß Interventionsstrategie nur über LEADER adressiert.

Die Einschätzung zum Bedarf H.2 „Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze“ fällt kritischer aus. Aus der ALB, SWOT und Bedarfsanalyse leitet sich für die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze in ländlichen Räumen eine hohe Priorität ab. Im Rahmen von SO8 sollen Arbeitsplätze durch die nicht-landwirtschaftliche Unternehmensförderung (EL-0412) und durch die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien (EL-0703) geschaffen werden. Der indikative Mitteleinsatz für EL-0412 ist eher gering. Darüber hinaus zeigen Evaluierungsergebnisse aus vorangegangenen Programmzeiträumen, dass durch LEADER zwar durchaus Arbeitsplätze geschaffen werden, entsprechende Vorhaben jedoch zahlenmäßig gering sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass nur ein kleiner Anteil des LEADER-Budgets Effekte zu diesem Bedarf erzielt. Realistischerweise leistet der GAP-SP im Vergleich zur sonstigen Wirtschaftsförderung oder den Effekten gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen insgesamt nur einen kleinen Beitrag.

Quantifizierung der Sollvorgaben

Die **Zielwerte für die Outputindikatoren** (Anzahl Vorhaben und Mittelzuweisung) einschließlich der Einheitswerte sind ganz überwiegend plausibel. Bei einzelnen landesspezifischen Angaben ist auch bei sehr komplexen und umfangreichen Vorhaben (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Erstellung von Plänen, Sporteinrichtungen) der gesamte Mitteleinsatz für die geplante Anzahl von Vorhaben auf ein einziges Jahr verbucht, ohne die Möglichkeit von Teilzahlungen über mehrere Jahre zu berücksichtigen. Hier wäre eine angepasste Verteilung der indikativen Mittelzuweisung über die Umsetzungsjahre hinweg zu empfehlen. Darüber hinaus ist für einzelne landesspezifische Fördergegenstände der Gesamt-Output über die Jahre

gleichverteilt. Erfahrungsgemäß steigt jedoch die jährliche Zahl der Vorhaben im Laufe einer Förderperiode an. Dies sollte entsprechend berücksichtigt werden.

In der Interventionsstrategie werden für SO8 fünf **Ergebnisindikatoren** aufgeführt (R.18, R.38, R.39, R40, R.41). R.18 „Investitionsförderung im Forstsektor“ wird durch EL-0404 „Forstlicher Wegebau“ adressiert. Mit einem Wert von 94 Mio. Euro ist der Zielwert plausibel, die Planung baut auf langjährigen Erfahrungen der Bundesländer mit der Umsetzung des forstlichen Wegebbaus auf, infolge der Waldschäden der vergangenen Jahre ist mit einer steigenden Nachfrage zu rechnen. Der Zielwert für die Abdeckung durch LEADER (R.38) baut auf Erfahrungswerten der Bundesländer aus der Förderperiode 2014–2020 auf und ist mit einem geplanten Anteil von 84 Prozent der ländlichen Bevölkerung realistisch eingeschätzt. Die Anzahl der im Rahmen der GAP unterstützten Unternehmen im ländlichen Raum (R.39) ist für EL-0412 plausibel. Die intelligente Umstellung der ländlichen Wirtschaft (R.40) soll mit der Anzahl der unterstützten Smart-Dorf-Strategien abgebildet werden. In der Interventionsstrategie ist dieser Ergebnisindikator für EL-0409 „Breitbandversorgung“ aufgeführt und wird im Finanzplan monetär bewertet. Der Indikator R.40 misst hingegen die Anzahl smarter Anpassungsstrategien, digitaler Plattformen und Dienste und ist weniger gut für Investitionen in die Breitbandinfrastruktur geeignet als der Indikator R.41, der den Anteil der Bevölkerung erfasst, die von einem verbesserten Zugang zu Breitbandnetzen profitiert. Sollte das BMEL der Empfehlung der Ex-ante-Evaluierung folgen (siehe oben) und R.40 auch für EL-0410 und EL-0703 LEADER aufnehmen, dann wären hierfür ebenfalls Zielwerte in der Finanzplanung zu ergänzen. Rund 11 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Räumen sollen einen verbesserten Zugang zu Diensten und Infrastrukturen, einschließlich Breitbandnetzen, erhalten. Die Abschätzung des Zielwertes für R.41 „Vernetzung des ländlichen Raums“ ist sehr schwierig, da es Annahmen zu den potenziellen Gemeinden und ihren Bevölkerungszahlen erfordert. Darüber hinaus kam / kommt es in der Förderperiode 2014–2020 bei der Berechnung der analogen Zielindikatoren (T22 / T24) immer wieder zu Unstimmigkeiten, z. B. durch Doppelzählungen, neues Angebot versus erweitertes Angebot.

Beitrag des GAP-Strategieplans zum spezifischen Ziel

Das spezifische Ziel „Förderung lebendiger ländlicher Gebiete“ ist durch eine hohe Themenvielfalt gekennzeichnet. Prinzipiell ist der ELER geeignet, relevante Beiträge zu den in SO8 beschriebenen Problemfeldern zu liefern. So bietet die Förderung vor allem Ansatzpunkte in den Feldern „Demografischer Wandel“ und „Daseinsvorsorge“, sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene. Mit den ILE-Maßnahmen und den LEADER-Regionen soll die ländliche Entwicklung vorangebracht werden. Die Ziele und die vorgesehenen Interventionen sind vor dem Hintergrund der gegebenen Bedingungen insgesamt stimmig. Angesichts der unterschiedlichen Problemlagen in ländlichen Räumen ist es sinnvoll, durch relativ offen formulierte Fördergegenstände passende Optionen offenzuhalten. Die geplanten Interventionen orientieren sich sehr stark an den ELER-Maßnahmen vorangegangener Förderperioden. Große Erwartungen werden in den LEADER-Ansatz gesetzt. Eine Stärke des LEADER-Ansatzes ist es, regionsspezifisch ganz unterschiedliche Themen zu bearbeiten. Für das Themenfeld der Bioökonomie ist es nicht ausreichend, ausschließlich über LEADER adressiert zu werden, sondern es sollten weitere Fördermöglichkeiten zur Verknüpfung mit den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft in Erwägung gezogen werden.

Insgesamt ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich die Wirkungen der SO8-Interventionen in makroökonomische Größen wie Bruttoinlandsprodukt (Wirkungsindikator I.25) und Beschäftigtenentwicklung (Wirkungsindikator I.24) niederschlagen. Der Erfolg basiert eher auf den angestoßenen sozialen, organisationalen und z. T. produktbezogenen Innovationsprozessen sowie der Adressierung regionsspezifischer 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.

Tabelle 9 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO8. Die in Tabelle 1 (Kapitel 2) aufgeführten Empfehlungen Nr. 1, 2, 4, 6 bis 10 und 12 gelten auch für SO8.

Tabelle 9: Wesentliche Empfehlungen zu SO8

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Für die Intervention EL-0703 „LEADER“ sollte beschrieben werden, wie der Bedarf H.7 adressiert wird: Trotz der hohen Priorität von H.7 „Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen“ 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 Entwicklungsstrategien (LES) hinterlegt wird. Auch ohne externe Vorgaben zeigt die Erfahrung, dass die Verbesserung der Situation benachteiligter Gruppen in nahezu jeder LES aufgegriffen wird.</i>
2	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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.9 SO9: Nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln, Verringerung von Lebensmittelabfällen, Verbesserung von Tierschutz und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	✓
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	(✓)
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld ist nachvollziehbar beschrieben.	(✓)
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	(✓)
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

✗ Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die einzelnen Themenkomplexe werden vollständig und sachlich korrekt vorgestellt. Die Einführung greift das breite spezifische Ziel auf und stellt die in diesem Kapitel behandelten Themen in den Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft. Im einführenden Textteil sollte ein Hinweis auf die Ergebnisse der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) ergänzt werden. Die beiden Indikatoren C.48 und C.49 werden erwähnt, allerdings ist die Nummerierung nicht aktuell, und für den Indikator C.49 fehlen die Teilindikatoren zum Verkauf von Pflanzenschutzmitteln. Einzelne weitere Angaben im Text sollten aktualisiert werden (Antibiotika-Abgabemengen 2019, lt. Koalitionsvertrag geplante Tierhaltungskennzeichnung, Tiergesundheitsstrategie und Flächenziel für den Ökolandbau), es gibt diverses Kürzungspotenzial (insbesondere in den Teilkapiteln „Verpackungen und aktuelle Herausforderungen mit Verpackungsmüll“, zum Tierwohl, zum Ökolandbau und zu Qualitätssicherungssystemen) sowie teilweise redaktionellen Überarbeitungsbedarf in den Teilkapiteln zum Ökolandbau und zu Qualitätssicherungssystemen bezüglich mancher (unklarer) Formulierungen (u. a. im einführenden Text zu den Qualitätssicherungssystemen).

SWOT-Analyse

Die zentralen Punkte der ALB werden wiedergegeben. Es gibt jedoch mehrfach Überschneidungen zwischen einzelnen Punkten bis hin zu Doppelungen: W5 und W6; T1 und T4; T8 und T5; T6, T8 und T9; O7 und O1 bzw. O2; O3 und O10 sind fast wortgleich. Die meisten Befunde in der SWOT werden in der ALB in Zusammenhang mit SO9 unterfüttert, einige jedoch nicht oder nicht ausreichend: O3 / O10, O9 (möglicher Beitrag zum Ressourcenschutz sollte zumindest im Querschnittsziel beim Thema „Innovative Techniken in der Züchtung“ ergänzt werden), T7, T9. Die Risiken spiegeln fast ausnahmslos (und teilweise mehrfach wiederholt) Risiken aus Sicht (bestimmter) landwirtschaftlicher Betriebe wider (aufgrund hoher Verbraucheransprüche in Verbindung mit geringen Preisen; geringe Akzeptanz und Wertschätzung), aber keine Risiken z. B. für Ziele im Bereich Tierwohl und Tiergesundheit oder für die Lebensmittelsicherheit (z. B. aufgrund von Preis-

druck). Diese starke Hervorhebung möglicher Gefahren für Betriebe aufgrund gesellschaftlicher Erwartungen passt nicht zu SO9, bei dem die „Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der Union gesellschaftlichen Erwartungen [...] erfüllt“, im Vordergrund steht.

Formulierung und Priorisierung der Bedarfe

Die Bedarfe sind zumeist vollständig, klar formuliert und voneinander abgrenzt. Bedarf I.2 (Nachhaltige und regionale Lebensmittel) ist allerdings sehr unspezifisch, und es gibt Überschneidungen insbesondere mit SO3 „Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette“ und SO8 „Förderung lebendiger ländlicher Gebiete“. Ergänzt werden sollte ein Anstrich zu „definierten Produktionskriterien“; der Hinweis auf „Züchtungen“ sollte an dieser Stelle entfallen. Der Titel von Bedarf I.3 „Kennzeichnung von Lebensmitteln“ sollte, um die Bedarfsbeschreibung widerzuspiegeln, die Lebensmittelproduktion mit einbeziehen. Bei Bedarf I.1 „Tierschutz und Tiergesundheit“ sollte in Hintergrund und Zielzustand der Bedarf für eine Minderung des Antibiotikaverbrauchs bzw. die Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen in der Tierhaltung deutlicher werden, denn dieser Aspekt wird explizit im Titel von SO9 benannt. Die Bedarfe lassen sich weitgehend aus ALB und SWOT ableiten, allerdings nicht bzgl. „Steigendes Bewusstsein der Verbraucher [...]“ und „Weltweite Herausforderungen [...]“ in I.4 „Lebensmittelabfälle“.

Bei den Priorisierungskriterien werden die Wichtigkeit der Bedarfe und die Adressierung durch den GAP-SP vermengt (siehe zur grundlegenden Kritik zur Bedarfspriorisierung auch Kapitel 2). Es ist nicht transparent, wie die Kriterien der Priorisierung der Bedarfe in SO9 eingeflossen sind, und es ergibt sich dazu u. a. die Frage zur Einordnung von Bedarf I.1 in Kategorie 2 (hohe Priorität). Die gesellschaftliche Priorität von Tierschutz und der Verringerung des Antibiotikaverbrauchs ist sicherlich eher sehr hoch. Es stellt sich die Frage, ob die Priorität herabgestuft wurde, weil der GAP-SP nicht das Hauptinstrument ist.

Interventionen und Interventionslogik

Es werden in der zielspezifischen Interventionsstrategie (Kapitel 2.1) die Bedarfe und in diesem Zusammenhang jeweils die aktuell unter diesem Ziel programmierten (Teil-)Interventionen aufgelistet. Wenn (Teile von) Bedarfe(n) ganz überwiegend außerhalb des GAP-SP adressiert werden, so ist dies vermerkt, wenn auch nicht immer erklärt.

Es gibt nur wenige explizit mit SO9 verbundene Interventionen. Sie setzen insbesondere an den Bedarfen I.1 (mit EL-0109 zum Tierwohl) und I.5 (mit EL-0108 zum Ökolandbau) an. Bedarf I.5 wird über EL-0108 klar adressiert. EL-0109 baut auf gesetzlichen Standards zu Tierschutz und Tiergesundheit auf, die teilweise in den Konditionalitäten (GAB 9-11) enthalten sind. Mit EL-0109 sollen höhere laufenden Kosten tiergerechter Haltung (Bedarf I.1) kompensiert werden. Diese Intervention wird von sieben Bundesländern angeboten mit großen Unterschieden bzgl. Tierarten und Haltungsformen. Das Zusammenspiel verschiedener Interventionen des GAP-SP (spezifische Investitionsförderung mit Tierwohlanforderungen, EL-0109 mit Förderung laufender Kosten, Beratung, Ökolandbau) wird allerdings nicht sichtbar, und es erschließt sich nicht, ob oder wie in Bundesländern ohne Angebot von EL-0109 der Bedarf I.1 gedeckt werden soll. Folgende Ergänzungen werden im Zusammenhang mit Bedarf I.1 empfohlen:

- Die Förderung des Ökolandbaus, obgleich als Flächenmaßnahme konzipiert, adressiert aus fachlicher Sicht auch den Bedarf I.1 sowohl im Zusammenhang mit dem Tierwohl als auch bzgl. eines verringerten Einsatzes von Antibiotika. Dies wird weder im Zuge einer Verbindung mit Bedarf I.1, noch durch eine Berücksichtigung bei den Indikatoren R.43 und R.44 oder im Text erwähnt. Nur im Zusammenhang mit dem Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖLN) wird ein Hinweis auf einen Beitrag des Ökolandbaus zu Bedarf I.1 gegeben. Um diese Wirkungen einzubeziehen, sollte EL-0108 mit I.1 verknüpft und der Zusammenhang in der IB und in den Kapitel 2.3 und 3.8 genannt werden. Eine Berücksichtigung der GVE in den geförderten Betrieben über R.43 und R.44 würde diese Wirkungen im Monitoring sichtbar machen.
- Investive Maßnahmen sind in der Tierhaltung von hoher Bedeutung (geförderte Investitionen in Ställe sollen mit höheren Tierschutzstandards als den gesetzlich vorgegebenen einhergehen). In EL-0403

„Einzelbetriebliche Investitionsförderung“ sollte daher Bedarf I.1 aufgenommen und die Wirkungszusammenhänge in Kapitel 1.2 beschrieben werden³⁶.

Zu dreien der fünf Bedarfe werden keine Interventionen im GAP-SP in Kapitel 1.2 beschrieben. Insbesondere zu Bedarf I.2 werden keine Angaben gemacht, wie dieser Bedarf innerhalb oder außerhalb des GAP-SP adressiert werden soll. Empfohlen werden daher in Kapitel 2.1 bei SO9 folgende weiteren Ergänzungen:

- Bedarf I.2 wird von diversen Interventionen in anderen SO, u. a. SO1 (Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen), SO2 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe“, SO3 und SO8, berührt. Dieser Zusammenhang sollte erwähnt werden.
- In Bezug auf Bedarf I.3 sollten mögliche Beiträge insbes. von SP-0105 „Obst und Gemüse: Qualitätsregelungen“ und SP-0305 „Informationsmaßnahmen über Weine“ aufgezeigt sowie Hinweise ergänzt werden, welche Aktivitäten außerhalb des GAP-SP auf nationaler Ebene unterstützend geplant sind.

Zu den gesellschaftlichen Erwartungen im Sinne des SO9 tragen grundsätzlich Interventionen weiterer, insbesondere der umweltrelevanten, spezifischen Ziele bei. Die Ergänzung eines entsprechenden einleitenden Satzes in der zielspezifischen Interventionsstrategie zu SO9 würde dies deutlich machen.

Bei SP-0305 ist die Zielzuordnung in der IB uneinheitlich. Zu Beginn wird SO9 genannt, später ausschließlich Q.6³⁷ als Bedarf, im Text ebenfalls ausdrücklich nur der „wirksame Beitrag zum CCO“. Die Output- und Ergebnisindikatoren passen ebenfalls nicht zu SO9. In Kapitel 1.2 wird diese Intervention nicht aufgeführt. Die Zielzuordnung sollte geklärt und die IB entsprechend angepasst werden.

Externe Kohärenz

Die Baseline (Ordnungsrecht und GAB im Bereich Tierschutz, Ordnungsrecht bzgl. Antibiotikaverwendung in der Tierhaltung) wird in den Kapiteln 2.1, 2.3 und 3.8 beschrieben. Nationale Programme (BÖLN, Bundesprogramm Nutztierhaltung, Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau (ZÖL)) werden dargestellt. Grundsätzlich fehlt jedoch eine Einordnung der Relevanz der Förderung über den GAP-SP im Vergleich zu externen Instrumenten. Insbesondere im Bereich Tierwohl sollte die Relation zu (weiteren geplanten) Interventionen außerhalb des GAP-SP konkreter beschrieben werden, um den strategischen Ansatz zu verdeutlichen.

Zu den Bedarfen I.2 und I.3 gibt es kaum Angaben zu externen Instrumenten. Bezüglich Bedarf I.3 sollten Hinweise ergänzt werden, was außerhalb des GAP-SP auf nationaler Ebene unterstützend geplant ist, z. B. staatliche Tierhaltungskennzeichnung (auch für Bedarf I.1 relevant). In Bezug zu I.4 wird die nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung mit den wichtigsten Maßnahmen erwähnt. Es wird dabei deutlich, dass die Adressierung dieses Bedarfs noch am Anfang steht und die o. g. Strategie v. a. den Dialog fördern und Handlungsfelder identifizieren soll, einschließlich der Überprüfung gesetzlicher Regelungen und der Entwicklung von Förderprogrammen. Das erklärt, weshalb es zu diesem Bedarf keine Interventionen im GAP-SP gibt.

Erwähnt wird auch die Ackerbaustrategie mit Vorhaben der angewandten Forschung insbesondere zu den Themenbereichen Pflanzenzüchtung, Pflanzengesundheit und Nährstoffmanagement. Dieser Hinweis wäre bei SO5 (Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft) besser aufgehoben.

Erfahrungen aus der vorherigen Förderperiode

Die aktuellen Förderangebote werden nicht mit Erfahrungen aus den vorangegangenen Länderprogrammen begründet. Man kann aber davon ausgehen, dass in den Bundesländern vorliegende Erfahrungen mit

³⁶ Zu Empfehlungen für Investitionen, die die Haltungsbedingungen von Nutztieren verbessern sollen, die baulichen Mindestanforderungen aus GAK-AFP als Fördervoraussetzungen zu definieren, siehe SO2.

³⁷ Q.6 „Verbesserung der öffentlichen Kommunikation zu Ernährungs- und Umweltthemen, Ernährungsbildung und Verbraucheraufklärung“.

ELER-Maßnahmen bei der Programmierung einbezogen wurden. Die Förderungen des Ökolandbaus (EL-0108-01) und der Weidehaltung (EL-0109-01) sind fast unveränderte Fortführungen bisheriger Maßnahmen, die sich bewährt haben. Bundesländer, die bereits in der aktuellen Förderperiode der EL-0109-02 „Tiergerechte Haltungsverfahren“ entsprechende Tierwohlmaßnahmen angeboten haben, haben diese teilweise deutlich ausgebaut und dabei auch auf weitere Tiergruppen ausgeweitet. BY und MV werden eine Reihe von Maßnahmen neu anbieten. Trotzdem bleibt die Förderung erhöhter laufender Kosten einer tiergerechteren Haltung (EL-0109) im bundesweiten Überblick lückenhaft. Ob Empfehlungen, die teilweise im Rahmen der Evaluation gemacht wurden, ergebnisorientierte Maßnahmen auszubauen oder handlungsorientierte Maßnahmen durch ergebnisorientierte Indikatoren zu ergänzen, übernommen wurden, ist den IBs nicht zu entnehmen.

Zuweisung der Haushaltsmittel

Für SO9 werden laut dem der Evaluierung vorliegenden Finanzplan (Stand 28.01.2022) über die gesamte Förderperiode insgesamt knapp 3,3 Mrd. Euro eingeplant.

Bedarf I.5 ist sehr hoch priorisiert. Dies spiegelt sich in den EL-0108 zugedachten Mitteln wider. Sie stellen mit fast 2,7 Mrd. Euro 82 Prozent des Budgets, das dem SO9 zugedacht ist (2,1 Mrd. Euro für die Beibehaltungsförderung, die übrigen Mittel für die Umstellungsförderung). Der Ökolandbau ist allerdings auch SO5 zugeordnet, und die Mittel kommen auch diesem Ziel zugute. Das Budget für den Ökolandbau entspricht 19,4 Prozent der gesamten Mittel für die Interventionen im Rahmen des ELER und 8,5 Prozent der Gesamtmittel des GAP-SP. Auf EL-0109 entfallen knapp 574 Mio. Euro. Dies sind gut 4 Prozent der Mittel für ELER-Interventionen im GAP-SP insgesamt und damit wenig für einen hoch priorisierten Bedarf (I.1) und ein wichtiges gesellschaftliches Thema. Beiträge zum Tierwohl sind allerdings auch über investive Maßnahmen (EL-0403) (eventuelle höhere laufende Kosten werden darüber jedoch nicht abdeckt) und über die Förderung des Ökolandbaus zu erwarten; diese werden allerdings im GAP-SP nicht quantifiziert. Den Bedarfen I.2, I.3 und I.4 ist kein Budget zugeordnet. In Bezug zu I.2 und I.3 sind Beiträge aus Interventionen anderer Ziele möglich (vgl. oben). Dies unterstreicht die Bedeutung auch von Maßnahmen außerhalb des GAP-SP und deren Darstellung im Strategieplan insbesondere für die Bedarfe I.1 bis I.4.

Sollvorgaben für Ergebnisse und Etappenziele

Die Werte im Finanzplan unterscheiden sich deutlich von jenen der Zielwerttabelle in Kapitel 3.2 (Stand 18.01.2022). Die Bewertung bezieht sich daher auf Berechnungen basierend auf dem Finanzplan.

Der Zielwert für R.44 (laut Finanztabelle 9,89 Prozent der GVE, für die über den GAP-SP unterstützte Interventionen zur Verbesserung des Tierwohls durchgeführt werden, wobei sich der Wert am Viehbestand von 2016 orientiert, der höher liegt als der aktuelle Bestand) soll ausschließlich über EL-0109 erreicht werden. Da die Bundesländer eine ganze Reihe von Maßnahmen im Rahmen dieser Intervention neu programmiert haben, bestehen keine Vergleichswerte zur aktuellen Förderperiode. Die Maßnahmen unter EL-0109-02 unterscheiden sich zudem von Land zu Land. Daher kann nur begrenzt beurteilt werden, inwieweit der Output für diese Intervention im Einzelnen plausibel ist. Der nationale Zielwert erscheint in seiner Größenordnung und mit den Etappenzielen jedoch realistisch. Falls bei der Kalkulation von R.44 noch Korrekturwerte fehlen, wären die Angaben für R.44 allerdings ein wenig überschätzt. Ein Großteil des Zielwertes entfällt auf Rinder. 65 Prozent der GVE des Zielwertes ergeben sich aus EL-0109-01, weitere 17 Prozent der GVE kommen über Maßnahmen aus EL-0109-02 hinzu, die ebenfalls ausschließlich Rinder betreffen. In 2016 wurden 470.000 Rinder-GVE mit der Sommerweideprämie erreicht, was ca. 5 Prozent aller deutschen Rinder-GVE entsprach (Gröner und Bergschmidt, 2019). 2028 sollen knapp 790.000 Rinder-GVE über EL-0109-01 erreicht werden (dies entspräche – bezogen auf den Tierbestand im November 2021 – 7,1 Prozent der Rinder). Dies ist v. a. auf die Neueinführung der Maßnahme in NI zurückzuführen und erscheint realistisch. Auch für weitere Tierarten ist aufgrund neuer Maßnahmen eine leichte Zunahme der vom GAP-SP unterstützten GVE zu erwarten, insbesondere in der Schweinehaltung. Aufgrund des Angebots neuer Maßnahmen werden im Vergleich zur vorherigen Förderperiode daher voraussichtlich mehr Tiere erreicht. Eine weniger gute Akzeptanz der neu angebotenen Maßnahmen als erwartet birgt allerdings ein Risiko, den Zielwert nicht ganz zu erreichen.

Der Maximalwert für R.29 von 14,11 Prozent geförderter Ökolandbaufläche an der LF soll im Finanzjahr 2027 erreicht werden. Allerdings wurden bei der Berechnung die eingeplanten Transaktionskosten wohl als Hektarwerte mit einbezogen; werden entsprechende Korrekturwerte abgezogen, liegt dieser Wert noch etwas niedriger. Angesichts eines Flächenanteils des Ökolandbaus von 10,3 Prozent der LF im Jahr 2020 (BLE, Stand 31.12.2020) ist dieses Ziel insgesamt realistisch, wobei sich die Planungen des Outputs zwischen den Bundesländern deutlich unterscheiden und im Einzelfall die Plausibilität der Werte fraglich ist (i. d. R. wird ein gemäßigter bis sehr starker Anstieg im Vergleich zur Fläche des Ökolandbaus im Jahr 2020 im jeweiligen Bundesland angenommen, in einem Fall allerdings auch über die gesamte Förderperiode ein weit-aus niedrigerer geplanter Output als bereits Fläche vorhanden ist). Der Zielwert wird nur erreicht, wenn sich die vorgesehenen teilweise deutlichen Anstiege auch realisieren. Es gibt allerdings eine Diskrepanz zwischen dem Zielwert für R.29 und den politisch gesetzten Zielen zur Entwicklung des Ökolandbaus (laut Farm-to-Fork-Strategie bzw. aktuellem Koalitionsvertrag Deutschland 25 bzw. 30 Prozent an der LF).

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zum jeweiligen spezifischen Ziel

Beide im Rahmen von SO9 hoch priorisierten Bedarfe werden von Interventionen des GAP-SP adressiert.

Der **Ökolandbau** wird in allen Bundesländern über den GAP-SP gefördert. Eine möglichst weitgehende Kombinierbarkeit des Ökolandbaus mit den ÖR ist vorgesehen und soll zu einer guten Akzeptanz der Intervention beitragen. Werden die geplanten Outputs verwirklicht, die in einzelnen Bundesländern allerdings durchaus ambitioniert sind, steigt die geförderte Ökolandbaufläche auf gut 14 Prozent der LF an. Allerdings liegt das aktuell im GAP-SP anvisierte Ziel deutlich unter den politischen Zielen, wenngleich diese „erst“ für das Jahr 2030 gelten. Neben der Flächenförderung ist daher eine Intensivierung von Maßnahmen auch außerhalb des GAP-SP notwendig (erwähnt werden im GAP-SP BÖLN, ZÖL sowie die im Koalitionsvertrag vereinbarte nationale Ernährungsstrategie als weitere Impulse). Obgleich bereits ein nicht unwesentlicher Anteil des Budgets des GAP-SP in die Förderung des Ökolandbaus fließt, würden die aktuell eingeplanten Mittel bei einer Steigerung des Ökolandbaus über den Zielwert für R.29 hinaus nicht für alle Flächen ausreichen. In den Ausführungen zur Farm-to-Fork-Strategie in Kapitel 2.3 ist angedeutet, dass über den Anstieg der Umschichtung von Direktzahlungsmitteln auf bis zu 15 Prozent im Jahr 2026 die Möglichkeiten der Länder verbessert würden, Maßnahmen zur Umstellung auf und Beibehaltung der ökologischen Bewirtschaftung weiterzuentwickeln. Da Umschichtungsmittel allerdings bereits eingeplant sind, wird sich dadurch das Budget nicht mehr gegenüber dem aktuellen Stand erhöhen.

Der Ausbau von Maßnahmen zur Abdeckung erhöhter laufender Kosten einer **über dem gesetzlichen Standard liegenden Tierhaltung** wird im Vergleich zur aktuellen Förderperiode mehr Tiere erreichen. Insofern trägt der GAP-SP zu gewissen Fortschritten bei der tierwohlgerechteren Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere bei. Zwar wird EL-0109 nur von sieben Bundesländern angeboten, in diesen werden aber immerhin rund 75 Prozent der Rinder und mehr als 80 Prozent der Schweine gehalten. Über die Weidehaltung (EL-0109-01) werden ausschließlich Rinder gefördert. Untersuchungen zeigen die positiven Effekte des Weidengangs von Rindern auf das Tierwohl. Allerdings bedeutet die Bereitstellung von Sommerweide nicht zwangsläufig eine gute Tierwohlsituation (Gröner und Bergschmidt, 2019). Ergebnisorientierte Indikatoren könnten hier ergänzend sinnvoll sein. Über EL-0109-02 werden v. a. Rinder und Schweine erreicht; nur ein Bundesland fördert auch tiergerechte Haltungsverfahren bei Geflügel. Die meisten Maßnahmen sollen offenbar außerhalb der GAK gefördert werden und unterscheiden sich je nach Bundesland deutlich nach Tierarten und Haltungsformen. Konkrete Auflagen sind der IB nicht entnehmbar. Für eine Reihe neuer Maßnahmen ist aus dem GAP-SP nicht ersichtlich, was genau gefördert wird und wie anspruchsvoll die Maßnahmen sind. 17 Prozent der über EL-0109-02 geförderten GVE sollen aber von Maßnahmen der „Premium-Stufe“ oder von besonderen Zuschlägen (Auslauf, Saugferkel) profitieren. Rund 9 Prozent der Rinder (Stand destatis Nov. 2021) würden über EL-0109 insgesamt erreicht. Bei Schweinen und v. a. Geflügel kann nur ein sehr kleiner Prozentsatz abgedeckt werden. Im Jahr 2016 wurden nur 0,8 Prozent der Mastschweine von Tierwohlmaßnahmen erreicht (Gröner und Bergschmidt, 2019), sodass auch ein leichter Anstieg immer noch nur einen Bruchteil der gehaltenen Tiere erreichen würde. Angenommen, dass EL-0403 ebenfalls Beiträge zum Tierwohl liefert (s. o.) und auch im Ökolandbau Tiere unter höheren Tierwohlstandards gehalten

werden, kommen weitere Wirkungen hinzu. Die Ökolandbauförderung ist allerdings eine Flächenmaßnahme und adressiert den Tierschutz damit nicht spezifisch; bei EL-0403 ist nicht abschätzbar, welcher Mittelanteil dem Tierschutz zudedacht ist und wie viele GVE davon profitieren können. Dies kann nur im Nachhinein im Rahmen einer Evaluierung festgestellt werden, vorausgesetzt, die betroffenen GVE werden durch ein Monitoring erfasst. Es kann außerdem angenommen werden, dass Beratungsangebote zur tiergerechten Haltung von Nutztieren weitergeführt und womöglich auch ausgebaut werden. In der IB von EL-0108 wird darauf Bezug genommen, Konkretes wird jedoch nicht deutlich. Als Fazit kann festgehalten werden, dass der vorgesehene Umfang expliziter Tierwohlmaßnahmen im GAP-SP weiterhin zu gering sein dürfte, um einen deutlichen Einfluss auf das Tierwohl in der Nutztierhaltung in Deutschland zu haben. Sie können also nur als erster Schritt in Richtung einer veränderten Tierhaltung gesehen werden. Die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung konstatieren einen „erheblichen Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung, die im scharfen Kontrast zur bisher zögerlichen Weiterentwicklung sowohl des europäischen und des deutschen Ordnungsrechts, wie auch der Förderpolitik in diesem Bereich steht“. Ein „starker Ausbau der zielorientierten staatlichen Förderpolitik“ sei erforderlich (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 2020). Die Förderung im Rahmen des GAP-SP muss sich daher in ein nationales Gesamtkonzept einordnen. Dies wird aktuell im GAP-SP nicht deutlich; erwähnt wird lediglich das Ordnungsrecht.

Auf die Verringerung von **Antibiotikaverwendung** in der Tierhaltung (Wirkungsindikator I.28) hat der GAP-SP keine direkte Wirkung, außer über die Förderung des Ökolandbaus und indirekt über Interventionen zur Erhöhung des Tierwohls. Über EL-0109 werden jedoch Schweine nur zu einem sehr geringen Prozentsatz und Geflügel kaum erreicht. Bei diesen Tiergruppen ist jedoch die Verbrauchsmenge an Antibiotika vergleichsweise hoch (BMEL, 2019). Effektive Maßnahmen zur Verringerung des Antibiotikaverbrauchs in der konventionellen Tierhaltung müssen daher außerhalb des GAP-SP getroffen werden.

Direkte Wirkungen auf eine bessere Verwertung von Lebensmitteln und **Reduzierung der Lebensmittelabfälle** gibt es über den GAP-SP nicht. Zum Angebot von Lebensmitteln mit **definierten Produktionskriterien** und zur Sichtbarmachung transparenter und verlässlicher Auskünfte über die Lebensmittelproduktion inklusive Qualitätsregelungen tragen Interventionen in den Sektoren Obst und Gemüse und Wein bei. Inwieweit der Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen und ökologischer Produktion (I.29) gesteigert wird, bedarf eines Nachweises im Laufe der Förderperiode.

Tabelle 10 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu SO9. Für dieses Ziel gelten außerdem die übergreifenden Empfehlungen 1, 2, 4 bis 7, 9, 10, 12 und 13 aus Tabelle 1 (Kapitel 2).

Tabelle 10: Wesentliche Empfehlungen zu SO9

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Bei der Berechnung des R.29 sollten Korrekturwerte für Transaktionskosten ergänzt werden. Hingewiesen werden sollte auf die Diskrepanz zwischen dem Zielwert für R.29 und den politischen Zielen. Es sollte deutlicher herausgestellt werden, über welche weiteren Instrumente der Ökolandbau im Hinblick auf diese Ziele vorangebracht werden soll und die Förderung über den GAP-SP sollte 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>
2	Das Zusammenspiel von GAP-Interventionen im Bereich Tierwohl (auch solcher mit Sekundärwirkungen) sowie deren Relation 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</i>

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
		<i>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>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Interventionen in den Sektoren Obst / Gemüse, Wein, Hopfen und Bienen

Ausgangslagenbeschreibung, SWOT-Analyse, Bedarfe

Die **Ausgangsanalysen** zum Obst- und Gemüse- sowie Weinsektor sind vollständig und nehmen auch Bezug zu den adressierten spezifischen Zielen. Die Analyse des Hopfensektors ist dagegen sehr knapp und beschränkt sich auf den Strukturwandel, die Vorstellung des Hopfenforschungszentrums, Ernteschwankungen und die besonderen Marktmachtverhältnisse (Kapitel 2.3.2.2 GAP-SP). Im Zusammenhang mit Umweltzielen werden keine Aussagen gemacht, obwohl sich fast alle Interventionen im Sektor Hopfen auch auf Umweltziele beziehen (SP-0401 auf SO5; SP-0402 u. a. auf SO4 und 5; SP-0403 auf SO4; SP-0405 u. a. auf SO6). Die Analyse des Bienensektors erfolgt im Zusammenhang mit SO6 (Kapitel 3.3.8 Honigbienen, Honig und Imkerinnen und Imker in Deutschland). Die Darstellung der Entwicklungen der Imkerstruktur, der Anzahl Bienenvölker, der Versorgungslage mit Honig und der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Bestäubung nimmt dabei aber wenig Bezug zum SO6.

Die Darstellung ist ausreichend regional differenziert. Die Anbaugebiete von Wein und Hopfen sind dargestellt. Für die Ausgangsanalyse im Obst- und Gemüsesektor werden umfangreich zwei Studien des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft (Ludwig-Ohm und Dirksmeyer, 2013; Dirksmeyer et al., 2017) berücksichtigt.

Für alle vier Sektoren fehlen identifizierte Befunde zu Schwächen in der **SWOT**, welche schließlich Bedarfe für den Entwurf spezieller Sektorinterventionen rechtfertigen könnten: Der Chancenbefund in SO1(O2) „Hoher Wertschöpfungsbeitrag zum Einkommen bei Garten-, Wein- und Obstbau- und Veredlungsbetrieben“ könnte im Umkehrschluss als Schwäche in SO1 formuliert werden. Für den Obst- und Gemüsesektor könnte aus der Erkenntnis der Ausgangsanalyse: „Der seit Jahren andauernde Abbau von Forschungs- und Beratungskapazitäten bedroht jedoch die Wettbewerbsfähigkeit des Obst- und Gemüsesektors“ (Ausgangslagenbeschreibung) eine Schwäche formuliert werden. Für den Hopfensektor wurde in der Ausgangsanalyse die „rückläufige Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln im Hopfensektor“ konstatiert, die sich als Schwäche in der SWOT wiederfinden sollte. Für den Bienensektor schließlich gibt es gar keinen Befund in der SWOT. Aus der Ausgangsanalyse ließen sich zwei Schwächen ableiten: „Geringe Professionalität in der Bienenhaltung“ und „Mangelnde Zusammenarbeit zwischen Imkerinnen und Imkern sowie Landwirtinnen und Landwirten.“

Im GAP-SP ist nicht vorgesehen, dass **Bedarfe** speziell für die Sektorinterventionen formuliert werden. Bedarfe werden sektorübergreifend zielspezifisch formuliert und alle Interventionen, also auch die spezieller Sektoren, sollten diese Bedarfe adressieren (siehe dazu unter „Zielzuordnungen“ unten). Allerdings sollte begründet werden, warum für bestimmte Sektoren spezielle Interventionen formuliert wurden, auch wenn

die Interventionskategorien für die Sektoren Obst und Gemüse, Wein und Bienenzuchterzeugnisse nach Artikel 43 GAP-SP-VO verpflichtend sind. In der GAP-SP-VO heißt es im Erwägungsgrund 69: „[...] Die Mitgliedstaaten sollten deren [der Sektoren] Aufnahme in die GAP-Strategiepläne begründen [...]“. Diese Begründung sollte zumindest knapp in dem für die Sektorinterventionen vorgesehenen gesonderten Strategiekapitel Kapitel 3.5 GAP-SP erfolgen.³⁸ Das gilt insbesondere für die Sektorinterventionen für Hopfen, deren Aufnahme in den GAP-SP nicht verpflichtend ist. **Im Kapitel 3.5 des GAP-SP findet sich allerdings für keinen der vier Sektoren eine nachvollziehbare Begründung / kein Bedarf** für die Programmierung gesonderter Interventionen. Die im Kapitel 3.5 dargestellten Sektorstrategien bestehen bei Obst und Gemüse und Hopfen im Wesentlichen aus den ausgewählten Interventionskategorien aus Artikel 47 und den Zielen aus Artikel 46 der GAP-SP-VO, wobei in der Hopfenstrategie unter Interventionskategorien auch das Ziel „Bündelung des Angebots“ genannt wird. Hier sind auch die Artikelnummern nicht aktualisiert, was das Lesen zusätzlich erschwert. Insgesamt sind die Darstellungen zu den Sektoren zu knapp. **Nachvollziehbare Strategiebeschreibungen fehlen.**

Interventionsstrategien

Im GAP-Strategieplan werden erstmals die Interventionen der 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam im Hinblick auf neun spezifische Ziele (Artikel 6), welche die drei allgemeinen Ziele der GAP (Artikel 5) untersetzen, programmiert. Das bedeutet, dass die Interventionen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Säule strategisch und ergebnisorientiert auf spezifische Ziele ausgerichtet werden sollen. Ergebnisse der Interventionen sollen sich anhand der entsprechenden Ergebnisindikatoren dabei auf die spezifischen Ziele beziehen und „[...] dafür verwendet werden, in den GAP-Strategieplänen quantifizierte Etappenziele und Zielwerte in Bezug auf diese spezifischen Ziele festzusetzen [...]“ (Artikel 7 b) GAP-SP).

Der GAP-Strategieplan enthält Interventionen für die Sektoren Obst und Gemüse, Wein, Hopfen und Bienenzuchterzeugnisse sowie zwei neue „Sektorinterventionen“ in Form von gekoppelten Direktzahlungen an Mutterkuhhalter und an Halter von Mutterziegen und -schafen. Die **Integration in den gemeinsamen Strategieplan** ist dabei unterschiedlich gelungen.

Die **Unterstützungen der Muttertierhalter** bestehen aus jeweils nur einer Intervention, nämlich den gekoppelten Direktzahlungen, welche SO1 zugeordnet werden konnten und dort bewertet werden (vgl. Kapitel 3.1.1 dieses Berichts).

Für den **Sektor Wein** sind fünf Interventionen programmiert, die vier unterschiedlichen spezifischen Zielen (aus Artikel 6 GAP-SP-VO) zugeordnet werden, entsprechende Bedarfe aufgreifen, den Beitrag zu den ziel-spezifischen Ergebnissen beschreiben und die entsprechenden Ergebnisindikatoren verwenden. Die Interventionen im Weinsektor sind somit gut in den GAP-Strategieplan integriert (vgl. Tabelle 11) und werden in den zielspezifischen Kapiteln dieses Berichts behandelt.

Die Integration der Interventionen im Sektor Bienenzuchterzeugnisse, Obst und Gemüse und Hopfen in den GAP-SP ist dagegen weniger gelungen. Für **Bienenzuchterzeugnisse** sind sieben sehr unterschiedliche Interventionen vorgesehen. Als einziges spezifisches Ziel dieser sieben Interventionen wird SO6 genannt: Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften. Ein Zusammenhang der Förderung von Imkerei / Bienenzucht und -haltung mit SO6 kann nicht nachvollzogen werden. In der Ausgangsanalyse wird kein Zusammenhang dargestellt. Im Gegenteil: „Die Zunahme der Anzahl aktiver Imker und Imkerinnen und da-

³⁸ Vgl.: Template zu 3.5: „Per each sector, this section provides an overview of the sector-related interventions, including coupled income support and the interventions in certain sectors, or in rural development, if specific focus on sectors is programmed, providing a justification for targeting the sectors concerned, summary of interventions per sector, their complementarity, as well as the possible specific additional targets related to the interventions based on the types of interventions in certain sectors referred to in Chapter III of Title III. Where relevant, the description includes the elements of conditionality.“

mit einhergehend der Bienenvölker in den letzten Jahren birgt jedoch das Risiko, natürliche Bestäuberpopulationen, wie Wildbienen und Schwebfliegen, zu verdrängen (Geldmann und González-Varo, 2018). Insbesondere dort, wo Bienenvölker gezielt zur Bestäubung landwirtschaftlicher Kulturen eingesetzt werden, stehen sie in starker Konkurrenz zu lokalen Bestäuberpopulationen, die in der Folge in ihrem Bestand gefährdet werden könnten. Gemäß Roter Liste gelten in Deutschland ohnehin 41 Prozent der Wildbienenarten als bestandsgefährdet (Westrich et al., 2011). Daher sind lebensraumverbessernde Maßnahmen für die wilden Bestäuberpopulationen essentiell.“ (Ausgangslagenbeschreibung Kapitel 3.3.8). Entsprechend enthielt auch die SWOT zu SO6 keinerlei Befund zu Bienenhaltung / Imkereierzeugnissen. Der speziell für den Bienensektor aufgenommene Absatz in der Hintergrundbeschreibung von Bedarf F.4 beschreibt lediglich die Ziele der Imkereiförderung: „Verbesserung der Bienengesundheit, der besonderen Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen von Bienenzüchterzeugnissen sowie Unterstützung der angewandten Forschung zur Verbesserung der Honigqualität und der Zucht leistungsstarker resistenter Bienenvölker“. Der „Handlungsbedarf“ zur Unterstützung von Imkerei (vgl. Bedarfshintergrund zu F.4 letzter Anstrich) ist nicht aus vorangegangenen Analysen ableitbar und der Bezug zu Bedarf F.4 ist nur schwer herzustellen, da es sich bei der gemeinten Bestäubung durch Honigbienen nicht um eine Leistung handelt, die das Ökosystem erbringt. Die Aufnahme des Bedarfs zur Imkereistärkung in die Hintergrundbeschreibung zu F.4 ist nicht interventionslogisch. Schließlich kann auch im strategischen Kapitel 3.5.2 GAP-SP kein Zusammenhang der geplanten Interventionen zu SO6 dargestellt werden: „Die Interventionen sollen die Verbesserung der Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen sowie Entwicklungspotenziale unter Berücksichtigung der heterogenen Struktur des Sektors (überwiegend Hobbyimker) unterstützen.“ Die Zuordnung der Imkereiförderung zu SO6 geht auf eine Einigung der Fachvertreterinnen und -vertreter im europäischen Kontext zurück. Es ist allerdings ebenso schwierig, die Interventionen im Sektor Bienen anderen spezifischen Zielen des GAP-SP zuzuordnen, schon weil es sich bei den Imkerinnen und Imkern in Deutschland zu mehr als 98 Prozent um Hobbyimkerinnen und -imker handelt³⁹, die nicht zur vorrangigen Zielgruppe der GAP gehören.

In den Interventionsbeschreibungen für den Sektor Bienen wird als Ziel angegeben: „Das Ziel des Imkereiprogramms besteht darin, sowohl die allgemeinen Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung von Bienenzüchterzeugnissen (Honig, Gelée Royale, Blütenpollen, Kittharz und Bienenwachs), als auch die Kenntnisse bezüglich Bienenhaltung zu verbessern.“ Wenn eine Monozuordnung der Sektorinterventionen gewünscht ist, was angesichts des geringen Budgetanteils am Plan auch sinnvoll ist, dann ließe sich die Förderung der Imkerei in Deutschland am ehesten SO9 zuordnen, da es hier um die gesellschaftlichen Erwartungen u. a. an Tierschutz und Tierwohl sowie an Transparenz und Qualität bei der Lebensmittelverarbeitung geht. Die tiergerechte Haltung und Gesunderhaltung der Bienen ist operationales Ziel von fünf Interventionen. Die zwei übrigen Interventionen widmen sich der Transparenz und Qualität der Lebensmittelverarbeitung. Die fast ausschließlich hobbymäßig betriebene Imkerei in Deutschland kann als Alleinstellungsmerkmal im europäischen Vergleich gesehen werden, das ein Ausscheren Deutschlands aus der Übereinkunft, die Interventionen des Sektors Bienen SO6 zuzuordnen, rechtfertigt.

Die Interventionen in den Sektoren **Obst und Gemüse** und **Hopfen** werden über genehmigte operationelle Programme von anerkannten Erzeugerorganisationen nach der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 umgesetzt. Die Erzeugerorganisationen entscheiden, welche der im GAP-Strategieplan angebotenen Interventionen sie für ihre operationellen Programme auswählen und mit welchen Budgetanteilen sie diese ausstatten. Daher ist es schwierig, im GAP-Strategieplan interventionsspezifische Inputs, Outputs oder Ergebnisse zu planen und zu quantifizieren, die sich auf die spezifischen Ziele beziehen. Folgerichtig werden in den Interventionsbeschreibungen, welche durchaus die Zuordnung zu verschiedenen spezifischen Zielen enthalten und begründen, als Outputs lediglich die Anzahl unterstützter operationeller Programme (0.35) und als Ergebnis lediglich die Anzahl der Mitgliedsbetriebe in der betreffenden Erzeugerorganisation (im Verhältnis zu allen landwirtschaftlichen Betrieben) gezählt (R.10) (vgl. Tabelle 11). Der ausgewählte Ergebnisindikator R.10 ist

³⁹ „[...] weniger als ein Prozent betreiben die Imkerei erwerbsmäßig. Die deutsche Imkerschaft nach Anzahl der betreuten Völker: 0–25 Völker: 96 % der Imker; 26–50 Völker: 3 % der Imker; über 50 Völker: 1 % der Imker“ (Deutscher Imkerbund e.V. (2021)).

geeignet, die Attraktivität der Mitgliedschaft in einer Erzeugerorganisation zu kennzeichnen und steht damit in Beziehung zu SO3. Er steht jedoch in keinerlei Beziehung zu den anderen Zielen, denen die Einzelinterventionen zugeordnet sind und ist auch nicht geeignet, „quantifizierte Etappenziele und Zielwerte in Bezug auf diese spezifischen Ziele festzusetzen und die Fortschritte bei der Erreichung dieser Zielwerte zu bewerten“ (Artikel 7 b GAP-SP).

Tabelle 11: Mittelzuweisungen, Zielzuordnungen und Ergebnisindikatoren der Interventionen in den Sektoren

Sektoren	Indikative Mittelzuweisung Gesamtperiode (in Euro)	Zielzuordnung	Ergebnis- indikator- en
Obst und Gemüse (keine interventionsspezifische Mittelzuweisung)	345.000.000	(SO1, SO3, SO4, SO5, SO6, CCO)**	R.5, R.10
Hopfen (keine interventionsspezifische Mittelzuweisung)	10.940.000	(SO2, SO3, SO4, SO5, SO6)**	R.10
Wein	150.390.000		
Information Drittländer (SP-0301)	6.000.000	SO2	R.1*
Ernteversicherung (SP-0302)	14.616.908	SO1	R.5
Investitionen in Umstrukturierung (SP-0303)	58.724.064	SO2, SO4	R.9, R.12
Investitionen in Verarbeitung (SP-0304)	63.049.272	SO2**	R.9***
Information Binnenmarkt (SP-0305)	8.000.000	SO9	R.1*
Bienezüchterzeugnisse	29.887.000		
Wissensvermittlung (SP-0202)	7.980.100		
Investitionen (SP-0203)	7.585.400	Monozuordnung	R.35
Qualitätsuntersuchungen (SP-0204)	2.069.580	SO6****	
Vermehrung (SP-0205)	3.122.720		
Forschung (SP-0206)	9.129.600		

*nicht verwendbar, kein Ergebnisindikator vorgegeben und notwendig, **sachgerechter wäre hier SO3, ***hier ist R.39 zu verwenden, ****besser wäre die Monozuordnung zu SO9

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei **Obst und Gemüse sowie Hopfen** geht es in den diversen Interventionen insgesamt um die Unterstützung und Stärkung von Erzeugerorganisationen, die wiederum im Wesentlichen zur Verbesserung der Position der landwirtschaftlichen Betriebe in der Wertschöpfungskette beitragen. Daher wäre eine Monozuordnung zu SO3 begründbar, zumal sich – analog zu LEADER – erst in der Umsetzung mit der Entwicklung der operationellen Programme die Interventionsschwerpunkte herauskristallisieren. Hier (und nur hier) und nur für diese beiden Sektoren ist in der Gesamtheit ihrer Interventionen der Ergebnisindikator R.10 aussagefähig. Für die finanziell gut ausgestattete Sektorinterventionen Obst und Gemüse sollte allerdings neben dem etwas schwachen Ergebnisindikator R.10 auch der qualifiziertere Ergebnisindikator R.11 vorgesehen werden, der den Umsatzanteil der Erzeugerorganisationen am Gesamtumsatz im entsprechenden Sektor kennzeichnet, auch wenn er schwieriger zu quantifizieren ist. Die Planung, die Berichterstattung und der Leistungsabschluss erfolgen für die beiden Sektoren mit OP auf der Ebene der operationellen Programme und nicht auf der Ebene des GAP-SP (Artikel 48 GAP-SP-VO). Das bisherige Berichtswesen für diese Sektoren wird über ISAMM weiter fortgeschrieben und detaillierte Informationen werden dort erfasst, die

für spätere Evaluierungen genutzt werden können. Dabei ist sicherzustellen, dass die in Artikel 50 GAP-SP-VO vorgegebenen Mindestvorgaben eingehalten werden.

Zuweisung der Mittel

Die Mittelzuweisungen für die Sektoren Hopfen, Bienenzuchterzeugnisse und Wein sind in der GAP-SP-VO vorgegeben (vgl. Artikel 88 (3), Anhang VII und Anhang X). Außer für Bienenzuchterzeugnisse erscheinen sie angemessen. Die Interventionen bei Obst und Gemüse und Hopfen wie auch die Unterstützung von Winzergenossenschaften setzen an einem zentralen Bedarf der Landwirtschaft an, nämlich der höheren Partizipation der Primärerzeuger an der Wertschöpfungskette, indem sie die horizontale Zusammenarbeit stärken, das Angebot bündeln, Verarbeitungsstufen vertikal integrieren und die Qualitätsorientierung in Urproduktion und Verarbeitung stärken. Demgegenüber ist die von der EU vorgegebene Mittelausstattung für den Sektor Bienen, der in Deutschland im Wesentlichen von Hobbyimkerinnen und -imkern gekennzeichnet ist, schwer nachvollziehbar.

Tabelle 12 enthält die wesentlichen Empfehlungen zu den Sektorinterventionen.

Tabelle 12: Wesentliche Empfehlungen zu den Sektorinterventionen

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Es wird empfohlen, die Sektorinterventionen Bienen 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>
2	Es wird empfohlen, die Interventionen in den Sektoren Obst und Gemüse und Hopfen allein SO3 zuzuordnen. Für Obst und Gemüse sollte 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>
3	Die Darstellungen zu den Sektorinterventionen in Kapitel 3.5 GAP-SP sind zu knapp. Nachvollziehbare Strategiebeschreibungen fehlen weitgehend. Vorangestellt werden sollte eine kurze Einführung, warum überhaupt die ausgewählten Sektoren einer besonderen Unterstützung bedürfen, zumal in der SWOT kaum darauf eingegangen wird und auch kein spezifischer Bedarf abgeleitet wurde. Dies gilt insbesondere für Hopfen, von dem über ein Drittel der Welterzeugung in Deutschland erfolgt und Bienenhaltung, die in Deutschland fast ausschließlich hobbymäßig betrieben wird. Es sollte stärker auf Inhalte und Schwerpunkte und deren Begründung eingegangen werden.	<i>Die bisherigen Formulierungen werden als ausreichend angesehen, um die Herleitung der Interventionen vorzunehmen.</i>
4	Die Begründung gesonderter Sektorinterventionen sollte in den SWOT-Tabellen besser reflektiert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
5	Schärfung der Interventionsbeschreibungen im Sektor Hopfen.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Ergebnisse zu übergreifenden Themen

4.1 Querschnittsziel Wissen und Innovation und Digitalisierung

1.	Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist nachvollziehbar.	(✓)
2.	Die inhaltliche Darstellung der SWOT ist nachvollziehbar.	(✓)
3.	Die Bedarfe sind angemessen formuliert, vollständig und nachvollziehbar.	(✓)
4.	Die Priorisierung der Bedarfe ist nachvollziehbar.	x
5.	Die Interventionen sind logisch nachvollziehbar den Bedarfen und den jeweiligen spezifischen Zielen der Strategie zugeordnet .	(✓)
6.	Dem spezifischen Ziel liegt eine schlüssige und gut dokumentierte Interventionslogik zugrunde.	(✓)
7.	Die externe Kohärenz im Politikfeld wird nachvollziehbar beschrieben.	✓
8.	Erfahrungen aus der Durchführung der GAP in den vorangegangenen Programmzeiträumen wurden berücksichtigt.	N a
9.	Die Zuweisung der Mittel stimmt mit den Bedarfen im spezifischen Ziel überein.	(✓)
10.	Die quantifizierten Sollvorgaben für die Ergebnisse und Etappenziele sind angemessen und realistisch.	(✓)

✓ Kriterium erfüllt.

(✓) Kriterium akzeptabel, aber nicht voll erfüllt.

x Kriterium nicht erfüllt.

Ausgangslagenbeschreibung

Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage ist **nachvollziehbar** und **sachlich korrekt**. Insgesamt werden in der ALB relevante Studien ausgewertet und Evaluierungsergebnisse vergangener Förderperioden berücksichtigt. Im Rückgriff auf aktuelle Untersuchungen zur Organisation und der Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssystems in Deutschland werden dessen wesentliche Stärken und Schwächen beschrieben. Die Schwäche der wenig ausgeprägten horizontalen Integration der unterschiedlichen Funktionsbereiche (Forschung, Beratung, Praxis) untereinander als auch innerhalb einzelner Funktionsbereiche wird treffend beschrieben. Als Schwäche wird weiterhin die geringe Innovationsdynamik in der landwirtschaftlichen Praxis genannt, die Defizite bei der Überführung von Innovationen in marktgängige Produkte aufweist, als auch der fehlende Wissenstransfer von der Forschung in die Praxis sowie die Bearbeitung praxisrelevanter Fragestellungen in weiten Teil der universitären Agrarforschung. Als Schwächen werden weiterhin die regionale Ausdifferenzierung des Beratungswesens und dessen zunehmende Privatisierung als Hemmnis für den horizontalen Wissenstransfer beschrieben. Die in der laufenden Förderphase geringe Inanspruchnahme sowohl der geförderten Beraterausbildung (M2.2) als auch der geförderten Beratungsleistungen (M2.1) wird als Schwäche benannt. Für die Agrarforschung wird die rückläufige Entwicklung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit dem Schwerpunkt Agrar im Rahmen von Horizont Europa als Indikator für eine weitere Privatisierung der Forschungsaktivitäten, mit negativen Konsequenzen für die unabhängige Feststellung von Forschungsdesideraten, als Schwäche festgestellt.

Als Stärke wird demgegenüber die im EU-Vergleich allgemeine Leistungsfähigkeit des gesamtdeutschen AKIS angeführt. Zur Abbildung 1.12 „Akteure im AKIS-System in Deutschland“ ist kritisch anzumerken, dass die landwirtschaftlichen Betriebe als Hauptnutzende (neuen) Wissens im Schaubild fehlen. Die Betriebe sollten im Zentrum einer systematischen AKIS-Darstellung stehen. Der sachlich korrekte Hinweis auf die regionale Heterogenität und Ausdifferenzierung der AKIS innerhalb Deutschlands wird durch den Verweis auf die Abbildung 1.14 verstellt. Die Abbildung zeigt die Leistungsfähigkeit / Integration nationaler AKIS im EU-Vergleich und nicht im innerdeutschen Vergleich.

Die vielfältige Forschungslandschaft Agrar und die umfangreiche nationale Forschungsförderung zu zielspezifischen Themen- und Fragestellungen werden als Stärke beschrieben. Hinsichtlich der Erarbeitung praxistauglicher Lösungen, des horizontalen Wissenstransfers und der Integration von Forschung und Praxis werden die „Experimentierfelder zur Digitalisierung in der Landwirtschaft“ treffend als Stärke benannt. Im Rückgriff auf Erfahrungen aus der Förderperiode 2014–2020 fokussiert die ALB auf die Stärke der Innovationsförderprogramme der EU und des Bundes, deren Ziele und wechselseitige Kohärenz. Als Stärke wird zudem der Ergebnistransfer aus den EIP-Vorhaben und die Vernetzung der AKIS-Akteure durch maßgebliche Unterstützung der nationalen Vernetzungsstelle in Zusammenarbeit mit den Innovationsdienstleistern der Bundesländer beschrieben. In Bezug auf die Beratungsdienste werden die ELER-kofinanzierten, natur-, umwelt- und tierschutzbezogenen Beratungsangebote der Länder als Stärke beschrieben. Der Abbau der Offizialberatung und die zunehmende Privatisierung von Beratungsleistungen werden als Schwäche hinsichtlich der Bereitstellung eines flächendeckenden und unabhängigen Beratungsangebots festgestellt.

Die ALB ist in sich konsistent, insofern sie die allgemeinen Aspekte des AKIS, in Bezug zu Generierung, Transfer und Anwendung von (neuem) Wissen in der Land-, Forst und Ernährungswirtschaft behandelt. Die fachspezifischen Aspekte mit Bezug zum Querschnittziel finden sich in jeweiligen Unterkapiteln der spezifischen Ziele wieder. Aus der ALB leitet sich somit ein hoher Bedarf zur horizontalen Integration der Funktionsbereiche des AKIS ab, insbesondere hinsichtlich der Intensivierung der Zusammenarbeit und des Wissenstransfers von Forschung und Beratung, als auch der Koordinierung von Forschungsdesideraten und praxisrelevanten Forschungsbedarfen sowie des anwendungsorientierten Ergebnistransfers. Insgesamt bedarf es einer Verbesserung der Wissensflüsse und Netzbildung zwischen den Funktionsbereichen als auch Ebenen (vertikal / horizontal), um der Fragmentierung des AKIS als auch der einzelnen Interventionen entgegenzuwirken.

Insgesamt ist die ALB für das Querschnittziel **vollständig** und ausreichend **funktional differenziert**. Die Angaben und Analysen sind **widerspruchsfrei, schlüssig und stringent**.

SWOT-Analyse

Die SWOT-Befunde sind aus den Beschreibungen und Analysen der Ausgangssituation überwiegend nachvollziehbar abgeleitet und die wesentlichen Aspekte der ALB sind **korrekt und vollständig wiedergegeben**. In der SWOT-Darstellung wird zwischen Stärken und Schwächen innerhalb des Systems sowie Chancen und Risiken außerhalb des Systems unterschieden und die Formulierungen wurden entsprechend gewählt. Zu nahezu allen Aussagen der SWOT-Analyse finden sich **detaillierte Aussagen in der ALB**. Da Letztere das AKIS in seinen allgemeinen Dimensionen beschreibt, lässt sich ein Großteil der festgestellten Befunde nur unter Hinzunahme der zielspezifischen Kapitel ableiten. Folgende Befunde konnten nicht stringent aus der ALB abgeleitet werden:

- **S3:** „Umfangreiches theoretisches Wissen und theoretische Konzepte im Bereich erneuerbare Energien“ (SO4)
- **S4:** „Aufbauendes Wissen und Monitoring im Bereich Ressourcenschutz (Gewässer(-güte), Boden, Luft)“ (SO5)
- **W2:** „Durch die föderale Aufgabenverteilung regional unterschiedlich stark ausgeprägte betriebswirtschaftliche und sozioökonomische Beratungsangebote vorhanden“ (SO1)
- **W4:** „Geringe bzw. rückläufige berufliche Bildungsangebote im ländlichen Raum insbesondere für Fachkräfte“ (SO2)
- **W7:** „Erschwerte Innovationsdichte in der Praxis aufgrund unzureichend empfundener Risikoabsicherung (finanzieller und sonstiger Art)“ (SO2)
- **W11:** „Stellenwert von Tierwohl und Tiergesundheit wie auch von Produkten aus regionaler Herkunft und aus ökologischer Erzeugung unterschiedlich stark ausgeprägt im Bewusstsein der Erzeuger und der Verwaltungen“ (SO9)

- **O5:** „Stärkeres Bewusstsein der Unternehmen für nachhaltige Entwicklung und effiziente Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft“ (SO5)
- **O6:** „Stärkeres Bewusstsein der Unternehmen für Erhalt und nachhaltige Nutzung der Biodiversität einschließlich genetischer Ressourcen in der Fläche“ (SO6)
- **T4:** „Mangelnde Zahlungsbereitschaft und Wertschätzung bei Teilen der Verbraucherinnen und Verbrauchern für regionale Angebote und regionale Wertschöpfung“ (SO3)
- **T5:** „Teilweise fehlende / mangelnde Akzeptanz der Landwirtschaft in der Gesellschaft erschwert die Berufswahl Landwirt“ (SO7)

Widersprüche zwischen den Befunden der SWOT-Analyse und den Aussagen der ALB bestehen bei:

- **W5:** Teilweise fehlende betriebswirtschaftliche und ökologische Kompetenzen von Unternehmerinnen und Unternehmern aus Landwirtschaft und Wertschöpfung (SO1, SO2, SO3).

Die ALB beschreibt das gute Beratungsangebot und die starken Netzwerke zur Förderung ökologischer Kompetenzen. Wenngleich der Befund W5 in Teilen zutreffen mag, sollte dennoch geprüft werden, ob als Voraussetzung zur Steigerung der ökologischen Kompetenzen ausreichend Beratungs- und Bildungsangebote zu Klima-, Biodiversitäts- und Ressourcenschutz vorhanden sind – und bei deren Fehlen dieser Befund als Schwäche ergänzt werden.

Bedarfe

Die Bedarfe sind überwiegend **angemessen formuliert** und **vollständig**. Für das CCO wurden insgesamt zehn Bedarfe abgeleitet. Die Bedarfe weisen alle eine hohe Priorität auf und sind **nicht nachvollziehbar priorisiert** (siehe zur grundlegenden Kritik an der Bedarfspriorisierung Kapitel 2). Eine stärkere Gewichtung unter den Bedarfen in Hinsicht auf das angestrebte Ergebnis des CCO ist empfehlenswert. Vereinzelt weisen die Bedarfe einen geringen Bezug zum CCO auf, sodass diese über die Interventionen nicht angesteuert werden können. Inkonsistenzen bei der Bedarfsanalyse bestehen bei den folgenden Bedarfen:

- Der Bedarf **Q.1 „Fachkräftesicherung Land- und Forstwirtschaft“** weist sowohl in seiner Bezeichnung als auch in seiner Beschreibung keinen Bezug zum CCO auf, da er nicht die Wissensbasis der Erwerbsbevölkerung bzw. die Verfügbarkeit eines Arbeitsplatzangebots in wissensintensiven Branchen zum Gegenstand hat. Er beschreibt vielmehr den allgemeinen Bedarf eines guten Arbeitsplatzangebots für Fachkräfte in ländlichen Räumen. Durch die geringe Spezifik hinsichtlich der Zuordnung zum Interventionsbereich wird dieser Bedarf nicht ausreichend adressiert.
- Der Bedarf **Q.3 „Unternehmerische und ökologische Kompetenzen und Professionalisierung in der Verarbeitung und Vermarktung“** wird aus dem Befund **W5** in der SWOT-Analyse abgeleitet: Teilweise fehlende betriebswirtschaftliche und ökologische Kompetenzen von Unternehmerinnen und Unternehmern aus Landwirtschaft und Wertschöpfung (SO1, SO2, SO3). Wie in der vorangehenden Sektion beschrieben, lässt sich die Schwäche nicht widerspruchsfrei aus der ALB ableiten.
- Der Bedarf **Q.8 „Generierung von Wissen und Intensivierung von Monitoringmaßnahmen“** stellt fehlendes Wissen zu nachhaltiger Ressourcennutzung, Umwelt-, Biodiversität- und Klimaschutz als Grund für das Nichterreichen von Klima- und Umweltschutzziele fest. Damit steht er teilweise im Widerspruch zur Stärke **S4**, die den Wissensaufbau zum Ressourcenschutz beschreibt. Der Bedarf ist unspezifisch und die Zielrichtung unklar, da nicht ersichtlich ist, bei welcher Zielgruppe fehlendes Wissen zu o. g. Bereich festgestellt wird und an welche Zielgruppe sich der Bedarf zur Steigerung des Wissens richtet. Der daraus abgeleitete Bedarf an Wissensgenerierung, Forschung und Monitoring ist nur insofern schlüssig hergeleitet, als dass vorhandenes Wissen zu nachhaltiger, umwelt- und klimaschonender Landbewirtschaftung nicht ausreichend zur Anwendung kommt. Ob der Bedarf tatsächlich auf fehlendem Wissen beruht, kann aus der ALB und der SWOT-Analyse nicht hergeleitet werden. Die Gründe für das Nichterreichen der Klima- und Umweltziele dürften vielmehr in der Fehlallokation von Mitteln und damit verbundenen Anreizsystemen liegen.

- Die Zielrichtung des Bedarfs **Q.9 „Wissensvermittlung – Anforderungen der Digitalisierung“** ist unklar, da nicht ersichtlich wird, wer Zielgruppe der Wissensvermittlung von digitalen Kompetenzen ist. Der Zielzustand beschreibt die Vernetzung von Forschung, Bildung und Beratung in ihrem Beitrag zur kompetenten Nutzung digitaler Anwendungen. Hier sollte vielmehr der Aufbau von Kapazitäten in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie von KMUs im Vordergrund stehen.

Insgesamt sind die Bedarfe auf Basis der ALB und der SWOT-Analyse abgeleitet, lassen sich hinsichtlich ihrer Zielstellung voneinander abgrenzen, sind in ihrer Zielrichtung weitestgehend spezifisch und unterscheidbar. Die Zielzustände beschreiben jeweils einen erstrebenswerten Zustand, weisen jedoch teilweise Redundanzen (**Q.10**⁴⁰) oder Inkonsistenzen mit der Bedarfsbezeichnung (**Q.3**) auf.

Interventionslogik

Die Interventionen sind überwiegend **logisch nachvollziehbar** und umfänglich den Bedarfen im CCO zugeordnet. Dies umfasst im Einzelnen die Interventionen EL-0701, EL-0702, EL-0801, EL-0802 aus der 2. Säule. Darüber hinaus sind den Bedarfen im CCO die Sektorinterventionen SP-0102, SP-0104, SP-0301, SP-0305 und SP-0401 zugeordnet. Während der Beitrag der ELER-Interventionen zum CCO ausreichend beschrieben ist, trifft dies auf die Sektorinterventionen nur eingeschränkt zu.

Interventionen der 2. Säule

EL-0701 (Netzwerke / Kooperationen)

- EL-0701 in acht Bundesländern: BW, BB, HE, MV, NI, SN, SH, TH.
- Der Beitrag zum CCO wird nachvollziehbar beschrieben. Die Zuordnung zu den Bedarfen Q.5 „Ausbau regionaler, interdisziplinärer Kooperationen, Vernetzung und Informationsaustausch“, Q.6 „Öffentlichkeitsarbeit zu Ernährungs- und Umweltthemen, Ernährungsbildung und Verbraucheraufklärung“, Q.7 „Stärkere Einbindung von Praxis und Beratung in die Forschung sowie praxisperechte Ergebnisvermittlung“, Q.8 und Q.10 ist nachvollziehbar dargestellt. Der Bezug zu Q1 (Fachkräftesicherung) wird seitens der Ex-ante-Evaluierung als nicht wesentlich eingestuft.
- Die Zielwerte für Ergebnisindikator R.1 werden von den Bundesländern uneinheitlich bestimmt und teilweise mit dem Output (O.32) gleichgesetzt, sodass das angestrebte Ergebnis im Vergleich zum Output gering erscheint (MV, NI, SN). Teilweise fehlen Angabe zum Ergebnisindikator oder sind fehlerhaft (BW, BB, SH).

EL-0702 (EIP-Agri)

- EL-0702-a in fünf Bundesländern: BY, BB, HE, NW, TH
- EL-0702-b in zwölf Bundesländern: BW, BY, BB, HE, MV, NI, NW, RP, SN, ST, SH, TH
- Der Beitrag zum CCO wird nachvollziehbar beschrieben. Die Zuordnung zu den Bedarfen Q.4⁴¹, Q.5, Q.7 und Q.10 ist nachvollziehbar dargestellt.
- Die Zielwerte für Ergebnisindikator R.1 werden von den Bundesländern uneinheitlich bestimmt und teilweise mit dem Output (O.32) gleichgesetzt, sodass das angestrebte Ergebnis im Vergleich zum Output gering erscheint (MV, NW, SN). Teilweise fehlen Angaben zum Ergebnisindikator (BB, SH).

⁴⁰ „Stärkung der Innovationskraft land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen sowie Akteure der ländlichen Entwicklung durch verbesserte Information zum Transfer von Innovationen sowie Handlungsfelder der lokalen Entwicklung.“

⁴¹ „Stärkung der Koordinationsstrukturen für die Agrarforschung auf europäischer, Bundes- und Länderebene zur besseren Abstimmung von Forschungsbedarfen und zur Verbreitung von Ergebnissen im AKIS-System.“

EL-0801 (Beratung)

- EL 0801-01a angeboten in sieben Bundesländern: BW, BB, MV, NI, RP, SH, TH
- EL 0801-01b: BB, NI, TH
- EL 0801-02: BB
- Zuordnung bei EL 0801-01 zu den Bedarfen Q.1, Q.2⁴², Q.3, Q.6, Q.7, Q.8, Q.9 und Q.10 ist nachvollziehbar dargestellt.
- Zuordnung bei EL 0801-02: Q.1, Q.2, Q.3 sowie Q.7, Q.8, Q.9, Q.10
- Der Beitrag zum CCO wird knapp nachvollziehbar beschrieben.
- Teilweise fehlen Zielwerte für den Ergebnisindikator (BB) oder sind im Verhältnis zum Output nicht plausibel (SH, höhere Anzahl Beratungsleistungen als profitierende Personen).

EL-0802 (Bildung)

- Angeboten in acht Bundesländern: BW, BB, MV, NI, RP, SN, SH, TH
- Zuordnung zu den Bedarfen Q1, Q2, Q3, Q5, Q6, Q7, Q9 und Q10 ist benannt aber im Text noch nicht nachvollziehbar dargestellt. Der Beitrag zum CCO wird knapp nachvollziehbar beschrieben.
- Die Zielwerte für Ergebnisindikator R.1 werden von den Bundesländern uneinheitlich bestimmt und teilweise mit dem Output (O.32) gleichgesetzt, sodass das angestrebte Ergebnis im Vergleich zum Output gering erscheint (MV, NI, SN). Teilweise fehlen Zielwerte für den Ergebnisindikator (BB).

Sektorinterventionen

- Mit der Intervention **Beratungsdienste und Technische Hilfe** (SP-0102) im Sektor Obst und Gemüse werden durch die Förderung von Weiterbildung und Beratung die Kompetenzen von Erzeugerorganisationen zur Einführung neuer bzw. nachhaltiger Produktionsverfahren und -techniken gestärkt. Der Beitrag der Intervention zum angestrebten Ergebnis im Sinne des CCO ist in der Beschreibung nicht dargestellt, wird jedoch in der Interventionsstrategie erläutert (Q.2). Die Interventionsbeschreibung nimmt keinen Bezug zu einem Bedarf im CCO sondern auf den Bedarf B.2 im SO2.
- Mit der Intervention **Investitionen und Forschung** (SP-0102) im Sektor Obst und Gemüse wird durch die Förderung von Investitionen in Modernisierung und Forschungsaktivitäten die Innovationskraft von Erzeugerorganisationen gestärkt. Der Beitrag der Intervention zum angestrebten Ergebnis im Sinne des CCO ist in der Beschreibung nicht dargestellt. Die Interventionsbeschreibung nimmt keinen Bezug zu einem Bedarf im CCO, sondern auf den Bedarf B.1 im SO2. In der Interventionsstrategie des CCO wird der Beitrag der Intervention zum Q.7 „Einbindung Praxis und Beratung in der Forschung“ beschrieben. Der Beitrag der Intervention liegt stärker im Bereich der Stärkung der Innovationskraft (Q.10).
- Mit der Intervention **Absatzförderung Wein** (SP-0301) werden Tätigkeiten zur Absatzförderung in Drittländern, die im Wesentlichen zur Darstellung der Vorzüglichkeit von Unionserzeugnissen beitragen sollen, gefördert. Der Beitrag der Intervention zum angestrebten Ergebnis im Sinne des CCO ist nicht nachvollziehbar. Die Interventionsbeschreibung nimmt Bezug zum CCO-Bedarf Q.6, jedoch ist die Zuordnung nicht nachvollziehbar dargestellt. Aus den aufgezählten Förderinhalten leitet sich eher ein Beitrag zum angestrebten Ergebnis in SO3 her, daher sollte die Intervention analog zur Absatzförderungsmaßnahme bei Obst und Gemüse (SP-0101) unter SO3 programmiert werden.
- Mit der Intervention **Informationsmaßnahmen Wein** (SP-0305) werden Tätigkeiten zur Verbraucheraufklärung hinsichtlich Weinkonsum und Qualitätsmerkmalen gefördert. Der Beitrag der Intervention

⁴² „Stärkung des koordinierten flächendeckenden Angebots an Bildung und Beratung zur nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft einschließlich Biodiversität.“

zum angestrebten Ergebnis im Sinne des CCO ist nicht nachvollziehbar dargestellt. Die Interventionsbeschreibung nimmt Bezug zum Bedarf Q.6, jedoch ist die Zuordnung nicht nachvollziehbar dargestellt. Aus den aufgezählten Förderinhalten leitet sich eher ein Beitrag zum angestrebten Ergebnis in SO9 her, daher sollte die Intervention im SO9 programmiert und dem Bedarf I.3 zugeordnet werden.

- Mit der Intervention **Beratung der Hopfenpflanzler zur Nachhaltigkeit** (SP-0401) im Sektor Hopfen werden durch die Förderung von Weiterbildung und Beratung die ökologischen Kompetenzen von Erzeugerorganisationen im Hopfenanbau gestärkt. Der Beitrag der Intervention zum angestrebten Ergebnis im Sinne des CCO ist in der Beschreibung nicht dargestellt, wird jedoch in der Interventionsstrategie erläutert (Q.3).
- Die Interventionen zu **Aufbau, Verbreitung und Verbesserung imkerlichen Wissens** (SP-0202) sowie zur Qualitätsverbesserung (SP-0203) sind nicht Gegenstand der Interventionslogik.

Kohärenz der Interventionsstrategie

In Kapitel 2.1 GAP-SP werden die zielspezifischen Interventionsstrategien dargestellt. Die Abbildungen zu Beginn des zielspezifischen Unterkapitels verdeutlichen die Zusammenhänge der Interventionen mit Bedarfen und Ergebnisindikatoren. Der Mix an Interventionen ist geeignet, **alle Aspekte der identifizierten Bedarfe** im CCO abzudecken. Zwischen den Interventionsbeschreibungen, der grafischen Darstellung der Zusammenhänge und der Wirkungsbeschreibung im Textteil der Interventionsstrategie für das CCO bestehen jedoch erhebliche Inkongruenzen, bzw. ist die Wirkungslogik in der textlichen Darstellung nur grob nachvollziehbar. Beispielsweise wird die EL-0702 in der Interventionsbeschreibung dem Bedarf Q.4 zugeordnet. Dieser Wirkungszusammenhang ist weder in der grafischen, noch in der textlichen Darstellung der Interventionsstrategie abgebildet, jedoch für die Adressierung des Bedarfs erheblich. Auf der anderen Seite ordnet der Textteil die (Teil-)Interventionen 0802-01, EL-0801-01, EL-0801-02, SP-0401, SP-0102, EL-0802 der Kompetenzbildung (Q.3) zu, ohne dass dieser Wirkungszusammenhang nachvollziehbar beschrieben wird. Die Stringenz zwischen der Zuordnung von Bedarfen in den Interventionsbeschreibungen, deren grafischer Darstellung und textlicher Beschreibung der Wirkungslogik sollte gewahrt werden. Im Ergebnis ist der Mix an Interventionen, trotz der teilweise ungenauen Darstellung der Wirkungslogik, dazu geeignet, die Bedarfe im CCO zu adressieren und entsprechende Synergien im Zusammenspiel der Interventionen und anderer in der Interventionsstrategie aufgeführter Instrumente außerhalb der GAP zu generieren. Allerdings wird nur ansatzweise erläutert, wie Instrumente innerhalb und außerhalb des GAP-SP komplementär wirken sollen. Gerade für das CCO ist dies notwendig, da nicht nachvollziehbar ist, warum (Teil-)Interventionen zu diesem Ziel nur von manchen Bundesländern im GAP-SP angeboten werden.

Quantifizierung der Sollvorgaben

Zur Erreichung des CCO sind durch die Bundesländer im Programmzeitraum indikative Gesamtmittel i. H. v. 431 Mio. Euro eingeplant. Diese gliedern sich auf in 81,5 Mio. Euro für Netzwerke und Kooperationen (EL-0701), 156 Mio. Euro für die Zusammenarbeit im Rahmen von EIP-Agri (EL-0702), 153 Mio. Euro für Beratungsleistungen, die Qualifizierung von Beratungskräften und die Einrichtung von Beratungsdiensten (EL-0801) sowie 40,5 Mio. Euro für Qualifizierung, Demonstrationstätigkeiten und Wissenstransfer (EL-0802). Dies entspricht rd. 1,36 Prozent des Gesamtvolumens des GAP-SP, die einen direkten Beitrag zur Modernisierung des Sektors Landwirtschaft leisten. Zählt man die indikativen Gesamtmittel der weiteren sektoralen Interventionen hinzu, belaufen sich die Mittel auf 445 Mio. Euro – bzw. rd. 1,4 Prozent der für die Umsetzung des GAP-SP zur Verfügung stehenden Mittel.

Die **Plausibilisierung der Sollvorgaben** gestaltet sich vor dem Hintergrund der uneinheitlichen Programmierung der Interventionen als komplex.

- Die Intervention „Netzwerke / Kooperationen“ (EL-0701) wird in acht Bundesländern angeboten mit dem Ziel, 772 Netzwerke und Kooperationen zu fördern. Die Spanne reicht von einer Kooperation / Netzwerk in MV bis hin zu 234 Vorhaben in BB. Wenngleich die Plausibilisierung im Einzelfall aufgrund unvollständiger Informationen nicht möglich ist, so erscheinen Mittelzuweisung und Output in der Summe jedoch als angemessen.

- EIP-Agri (EL-0702) wird in allen Bundesländern außer dem Saarland angeboten, in der Summe sollen 327 Vorhaben gefördert werden. Dieser Zielwert stellt gegenüber der Förderperiode 2014–2020 mit einer Anzahl von 325 Vorhaben eine Fortführung dar. Der Mittelansatz von 152 Mio. Euro erscheint angemessen angesichts des geplanten Outputs.
- Geförderte Beratungsleistungen (EL-0802-01a) werden in sieben Bundesländern angeboten, drei davon bieten zudem die Weiterbildung von Beratungskräften (EL-0802-01b) an. Beratungsdienste (EL-0802-02) werden in einem Bundesland eingerichtet. 151 Mio. Euro werden für die Förderung von Beratungsleistungen durch die Länder im Rahmen der Fortführung der einzelbetrieblichen und umweltbezogenen Beratungsmodulen vorgesehen. Insofern es sich um die Fortführung von bestehenden Interventionen handelt, erscheint der Mitteleinsatz für die Durchführung von rd. 95.000 Beratungseinheiten plausibel. Damit würde für rd. 36 Prozent der Betriebe eine Beratungseinheit gefördert. Vor dem Hintergrund der breiten Adressierung von acht Bedarfen mit hoher Priorität erscheinen geplanter Output und Mittelzuweisung gering.
- Mit rd. 40,5 Mio. Euro für 4.942 Maßnahmen zur Qualifizierung und zum Wissenstransfer ist der geplante Output für die Intervention „Bildung“ (EL-0802) zwar plausibel, erscheint jedoch vor dem Hintergrund der breiten Bedarfsadressierung von acht Bedarfen mit hoher Priorität als sehr gering. Schwerpunktmäßig fördern die acht Bundesländer Maßnahmen der Weiterbildung außerhalb der Landwirtschaft.

Angesichts der breiten Bedarfsadressierung durch die Interventionen erweckt der im Verhältnis zum Gesamtvolumen des GAP-SP insgesamt niedrige Mitteleinsatz nicht den Eindruck, dass der hohen Priorität der ausgewiesenen Bedarfe angemessen entsprochen wird.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zum CCO

Über das breit angelegte CCO werden verschiedene Unterziele angestrebt, auf deren Ebene sich die Einschätzung des Beitrags des GAP-SP im Folgenden fokussiert. Auf einer allgemeinen Ebene ist das Ziel, die Wissensflüsse und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen des AKIS zu verbessern sowie den Zugang zu Forschungsergebnissen und Innovationen, Qualifizierungen und Maßnahmen des Wissenstransfers für Akteure der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft zu verbessern. Dieses Ziel wird durch die Interventionen Netzwerke / Kooperationen und EIP-Agri bzw. Beratung und Bildung adressiert. Schwerpunktmäßig wird durch den GAP-SP die Zusammenarbeit zwischen Forschung, Beratung und Innovationsakteuren aus der Praxis durch eine gegenüber der Förderperiode 2014–2020 gesteigerte Fortführung der Europäischen Innovationspartnerschaft Agrar gestärkt. Um den Transfer praxistauglicher Lösungen aus EIP-Agri-Vorhaben in die Breite der land-, forst- und ernährungswirtschaftlichen Praxis zu gewährleisten, ist eine bessere Verzahnung von Demonstrationstätigkeiten und Maßnahmen des Wissenstransfers erforderlich. Darüber hinaus wird der Ergebnistransfer auf nationaler und EU-Ebene maßgeblich durch die Innovationsdienstleister der Bundesländer in Zusammenarbeit mit dem nationalen GAP-Netzwerk geleistet. Aktuell geben die Beschreibungen der Interventionen bzw. die Angaben zu den indikativen Mitteln keinen Aufschluss darüber, inwiefern und in welchem Umfang die Innovationsdienstleistungen bzw. *Innovation Support Services* im Sinne des Artikel 102 (ii) des GAP-SP VO in der nächsten Förderperiode bereitgestellt werden. Im Vergleich der Bundesländer in der laufenden Förderperiode zeigen Erfahrungen, dass die Erfüllung der Funktion eines „one-stop-shop“ für Innovationdienstleistungen auf Landesebene mindestens ein AK bzw. zwei AK je nach Umfang der Programmierung von EL-0702 erfordert. Entsprechende Mittel für personelle Kapazitäten sollten eingeplant werden, um die Fortführung und Umsetzung der Intervention EIP-Agri gewährleisten zu können. Darüber hinaus bedarf es neben einzelnen Fördervorhaben zur übergeordneten Vernetzung und Wissenstransfer der AKIS-Akteure auch der Einrichtung von Koordinierungsstellen auf Landesebene.

Des Weiteren ist ein Ziel gemäß Artikel 102 (a) (ii) GAP-SP-VO, die Zusammenarbeit zwischen Beratungsdienstleistern, Forschungseinrichtungen und GAP-Netzwerken zu verbessern. Denn wie im Strategiekapitel festgestellt wird, sind die Akteure aus Bildung, Beratungswesen und Forschung nur unzureichend auf nationaler Ebene vernetzt. Wie in Kapitel 8.2 des GAP-SP dargestellt, liegen die erforderlichen Kompetenzen

zur horizontalen und vertikalen Integration von Forschung, Bildung und Beratung, und damit zur Stärkung der Zusammenarbeit bei den Bundesländern. Schwerpunktmäßig werden die Interventionen des GAP-SP damit einen Beitrag zur horizontalen Integration von Forschung und Praxis auf regionaler Ebene leisten. Um die vertikale Integration und Zusammenarbeit zu stärken, bedarf es neben den Fördervorhaben des GAP-SP zusätzlich nationaler koordinierender Maßnahmen, z. B. nach dem Vorbild des Netzwerks Tierwohl für den Sektor Tierproduktion. Die punktuellen Vorhaben des GAP-SP, die diesen Bedarf adressieren, können hier lediglich einen Anstoß geben. Zur vertikalen Integration der Forschungslandschaft bedarf es darüber hinaus national koordinierter Maßnahmen des Wissenstransfers wie sie bspw. über die Deutsche Agrarforschungsallianz betrieben wird.

Schließlich ist es das Ziel, die Funktion von öffentlichen und privaten Beratungsdiensten als Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis im AKIS zu stärken, die Beratungskräfte fachlich auf den neuesten Stand des Wissens zu bringen und in ihren Kompetenzen der Vermittlung zu stärken. Die Qualifizierung von Beratungskräften (EL 0801-01b) wird nur in geringem Umfang von rd. 2,7 Mio. Euro in drei Bundesländern angeboten. Insofern ist hinsichtlich dieses Ziels ein geringer Beitrag des GAP-SP zu erwarten. Die Aufgabe, Beratungskräfte in das AKIS zu integrieren und ein flächendeckendes und funktionsfähiges Beratungsnetzwerk bereitzustellen, bleibt somit weiterhin wesentliche Aufgabe zuständiger Landesstellen im Zusammenspiel mit privaten Beratungsanbietern.

Wesentliche Empfehlungen zum CCO (Nr. 4, 6, 7 und 13) finden sich in Tabelle 1 im zielübergreifenden Kapitel 2).

4.2 Umwelt- und Klimaarchitektur

Formale Anforderungen zur Darlegung der Umwelt- und Klimaarchitektur für den GAP-SP sind dem Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) 2081/2289 zu entnehmen. Diesen wird in den Kapiteln 3.1.1 bis 3.1.4, 3.10, 5.1 und 5.3 des GAP-SP nachgekommen. Zum Zeitpunkt der Ex-ante-Evaluierung liegen Kombinationstabellen von Ökoregelungen und AUKM vor. Letztere umfassen die AUKM der GAK sowie die Kombinationsregeln der ÖR untereinander. Kombinationsregeln für die AUKM außerhalb der GAK stehen aus.

Die Umwelt- und Klimaarchitektur setzt sich aus den Elementen Konditionalität, Ökoregelungen und Interventionen nach Artikel 70, konkret den AUKM inklusive Ökologischer Landbau, zusammen. Folgend werden die Bausteine der Umwelt- und Klimaarchitektur im Vergleich zur Vorgängerperiode erst getrennt und dann in ihrem Zusammenspiel eingeordnet.

Konditionalität

Die Konditionalität umfasst die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und Standards für die Erhaltung von Flächen in guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Insbesondere die GLÖZ-Standards wurden gegenüber der vorherigen Förderperiode neu geregelt, indem ein Teil der freiwilligen Verpflichtungen des Greenings der Vorperiode in der Konditionalität aufgeht und verpflichtend wird.

Die Ausgestaltung der GLÖZ-Standards ist im Kapitel 3.10 des GAP-SP niedergelegt, im Kapitel 3.1.1 die Zuordnung zu den spezifischen Zielen. Hiernach sind GLÖZ 1 bis 3 SO4 zugeordnet, GLÖZ4 bis 7 SO5 und GLÖZ 8 und 9 SO6.

Neben der Aufhebung der Green-by-Definition-Regel für Kleinerzeuger und ökologisch wirtschaftende Betriebe begründet sich das im Vergleich zur Vorperiode höhere Umweltambitionsniveau der Konditionalität wie folgt (nur wesentliche Änderungen gelistet):

- **GLÖZ 2:** Standard ist neu. In der Kulisse der Feuchtgebiete wird sowohl ein quantitativer als auch qualitativer Dauergrünlandschutz (DGL-Schutz) begründet.
- **GLÖZ 7:** Die Anforderung an den Fruchtfolgewechsel bedingt eine höhere Vielfalt der angebauten Kulturen. Sehr enge Fruchtfolgen einiger Ackerstandorte, die u. a. durch hohe Maisanteile geprägt sind,

werden gebrochen. Im Zusammenspiel mit der DüV-VO und GLÖZ 4 wird der Zwischenfruchtanbau gestärkt.

- **GLÖZ 8:** Der ursprüngliche Greening-Standard zur Ökologischen Vorrangfläche (ÖVF) wird unter inhaltlicher Anpassung in die Konditionalität überführt. Im Rahmen des Greenings waren 5 Prozent der AF als ÖVF nachzuweisen. Die Vorgabe umschloss Flächen mit unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren (Wert in Klammern) wie Brache (1,0), Landschaftselemente (2,0), Leguminosen (0,7) und Zwischenfrüchte (0,3). 2020 lag der Anteil aller Brachen und der über ÖVF angerechneten LE bei 3,1 Prozent der Ackerfläche. Für GLÖZ 8 beträgt der Brachflächenanteil 4 Prozent der betrieblichen Ackerfläche, anrechenbar sind nur Brachen und Landschaftselemente. Vor diesem Hintergrund ist davon ausgehen, dass der Umfang der aus der Produktion genommenen Ackerfläche bei Umsetzung von GLÖZ 8 steigt.
- **GLÖZ 9:** Neben FFH-Gebieten umfasst der qualitative DGL-Schutz zukünftig auch Vogelschutzgebiete.

Ökoregelungen

Die vollumfängliche Darstellung der ÖR ist Kapitel 5.1 des GAP-SP zu entnehmen, ebenso Mittelvolumen, Einheitswert und flächenmäßiger Output. Die ÖR lösen, wie folgend dargestellt, auf höherem Ambitionsniveau das Instrument des Greenings aus der Vorperiode ab, dem nur eine geringe Umweltwirkung bescheinigt wurde (Röder, 2018).

In den ÖR gehen Interventionen auf, die in der Vorgängerperiode als AUKM angeboten wurden und deren ökologischer Effekt u. a. im Rahmen von ELER-Evaluierungen der Bundesländer belegt ist. Neben inhaltlichen Anpassungen besteht der wesentliche Unterschied der ÖR in der einjährigen Verpflichtungsdauer. Diese begründet eine höhere innerbetriebliche Flexibilität, die sich, ebenso wie das im Unterschied zu den AUKM bundesweite Angebot, deutlich positiv auf den geplanten Output auswirkt. Der geplante Output liegt deutlich über dem Flächenumfang der entsprechenden AUKM der Vorperiode.

ÖR 1 (DZ-0401) – Bereitstellung nicht-produktiver Flächen

setzt sich aus mehreren Varianten zusammen:

- **Nicht-produktive Fläche** auf Ackerland / Dauerkulturen mit zusätzlich mind. 1 bis max. 6 Prozent der betrieblichen Ackerfläche (über GLÖZ 8 hinausgehend). Festlegung der Mindestgrößen der nicht-produktiven Fläche, keine PSM, keine Düngemittel. Zahlung gestaffelt nach Anteil der ÖR 1-Fläche am betrieblichen Ackerland in drei Stufen. Der geplante Flächenumfang beträgt im Mittel der Jahre 2,7 Prozent der AF.
- **Anlage von Blühstreifen und -flächen** auf vorgenannten nicht-produktiven Acker- und Dauerkulturflächen unter Festlegung von Breitengrenzen und / oder Obergrenze der Blühflächen für Acker, nicht für Dauerkulturen. Keine Staffelung der Zahlung.
- **Altgrasstreifen** mit bis zu 6 Prozent des betrieblichen DGL, unter Festlegung von Mindest- und Höchstanteilen am Schlag sowie absoluter Mindestgröße. Zahlung gestaffelt nach Anteil der ÖR 1-Fläche am betrieblichen DGL. Die geplante Fläche liegt im Mittel der Jahre bei 4,2 Prozent des DGL.

Die DZ-0401 – **nicht-produktive Fläche** folgt in ihrer Ausgestaltung vormaligen AUKM. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung (Kontrolle durch Überfliegen) erhöht sich (jedoch) die Förderaufgabe zur Mindestbreite der Flächen von 6 auf 20 Meter. Im Vergleich zu den Ackerbrachen aus AUKM sind deutlich höhere Flächenanteile an der Ackerfläche zu erwarten und somit ein messbarer Beitrag zur Verbesserung der Ausstattung der Ackerlandschaften mit HNV-Flächen. Summarisch erhöht sich der Wert für den HNV-Indikator von derzeit 13,3 Prozent der LF (Stand 2020) auf 15 Prozent oder mehr. Bei den Altgrasstreifen ist die prognostizierte sehr starke Zunahme des Flächenumfangs realistisch, da diese Option bis dato nur in wenigen Ländern als AUKM angeboten wurde.

ÖR 2 (DZ-0402) – Vielfältige Kulturen im Ackerbau

- Mind. fünf Hauptkulturarten im Ackerbau, davon mind. 10 Prozent Leguminosen. Anteil der Hauptkulturen mind. 10 bis max. 30 Prozent, Beschränkung Getreideanteil auf 66 Prozent. Keine Staffelung der Zahlung. Der geplante Flächenumfang beträgt im Mittel der Jahre 29,1 Prozent der Basisfläche.

Die Ausgestaltung von DZ-0402 entspricht der ursprünglichen AUKM der GAK. Bezogen auf den Gesamtumfang der geförderten Flächen sind geringe positive Wirkungen auf Humusgehalt, Bodenstruktur, Bodenleben, Erosion und Bodenfruchtbarkeit zu erwarten. Der Effekt wird maßgeblich durch die Verpflichtung zum Anbau von Leguminosen getrieben.

ÖR 3 (DZ-0403) – Beibehaltung von Agroforststreifen (Gehölzstreifen)

- Bewirtschaftung von Gehölzstreifen auf Acker oder DGL unter Festsetzung der Mindestzahl der Streifen je Fläche, der Streifenbreite (3 bis 25 Meter). Keine Staffelung der Zahlungshöhe. Der geplante Output beträgt bei starker relativer Varianz zwischen den Jahren im Mittel 0,6 Prozent der AF.

Es handelt sich um einen neuen Fördertatbestand, der kein Äquivalent als vormalige AUKM findet.

ÖR 4 (DZ-0404) – Extensivierung Dauergrünland des gesamten Betriebes

- Raufutterfresser mind. 0,3 bis höchstens 1,4 RGV / Hektar GL. Düngungsbeschränkung entsprechend eines Düngeräquivalents von 1,4 RGV / Hektar GL, keine PSM. Keine Staffelung der Zahlungshöhe. Der geplante Output liegt im Mittel der Jahre bei knapp 41 Prozent des DGL.

DZ-0404 basiert auf einer AUKM der GAK. Die jetzige ÖR wurde spezifiziert, indem die Festlegung der RGV-Besatzgrenzen zur Basis Grünland statt wie vorher zur Basis Hauptfutterfläche erfolgt. Betriebe mit überwiegender Futterdeckung über Feldfutterbau werden durch die veränderte Bezugsbasis ausgeschlossen. Hierdurch wird eine aktive Nutzung des DGL zu Futterzwecken gewährt und eine indirekte Förderung des Anbaus von Gärsubstraten ausgeschlossen. Die Mindestbesatzgrenze von 0,3 RGV / Hektar wurde neu eingeführt, um – wenn auch nur auf geringem Niveau – eine Nutzung des DGL zu sichern. Das ursprüngliche generelle Verbot von mineralischem Dünger in Kombination mit der Beschränkung der Ausbringung von organischem Dünger entsprechend eines Dunganfalls von 1,4 GVE / Hektar GL wird durch ein Düngungsäquivalent mit Bezug auf die Tierbesatzobergrenze ersetzt. Damit sind sowohl organische als auch mineralische Dünger unter der Einhaltung der Obergrenze zulässig. Das ursprüngliche Verbot einer Grünlanderneuerung durch wendende / lockernde Dauergrünlanderneuerung wird aufgehoben.

ÖR 5 (DZ-0405) – Ergebnisorientierte Bewirtschaftung von Dauergrünland

- Nachweis von vier Kennarten des artenreichen Grünlandes aus Kennartenliste. Keine Staffelung der Zahlungshöhe. Der Output beträgt im Mittel der Jahre 6,6 Prozent des DGL.

DZ-0405 basiert auf der gleichnamigen AUKM der GAK. Sie wird 1:1 in die ÖR überführt.

ÖR 6 (DZ-0406) – Keine chemischen Pflanzenschutzmittel auf Acker- und Dauerkulturflächen

- Verbot der Anwendung von chemischen PSM vom 01.01. bis 31.08. für ausgewählte Kulturartengruppen. Staffelung der Zahlung nach Kulturartengruppen. Der Output beträgt im Mittel der Jahre 13,2 Prozent der AF.

ÖR 6 ist ein neuer Förderbestand; die Intervention findet kein Äquivalent als vormalige AUKM der GAK, inhaltlich vergleichbare AUKM wurden bereits vereinzelt in Bundesländern angeboten. Das PSM-Verbot wird auf den Zielflächen zwangsläufig zur Verringerung des PSM-Einsatzes führen. Anzunehmen ist, dass chemische synthetische Verfahren zur Beikrautregulierung durch mechanische und / oder thermische Verfahren substituiert werden. Erwartbar ist eine Technologieadaption mit über die eigentlichen Zielflächen hinausgehenden Effekten.

ÖR 7 (DZ-0407) – Von durch die Schutzziele bestimmte Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura-2000-Gebieten

- Pauschale Honorierung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern in Natura-2000-Gebieten. Verbot der Entwässerung durch Drainierung, keine Änderung des Bodenprofils durch Abtrag. Keine Staffelung der Zahlungshöhe.

Neuer Fördertatbestand; die Intervention findet kein Äquivalent als vormalige AUKM.

AUKM im Kontext der Umwelt- und Klimaarchitektur

Die Rolle der AUKM wird u. a. in der Ergänzung der auf breite und bundesweite Anwendung ausgerichteten ÖR mit weiteren z. T. auch anspruchsvolleren Fördergegenständen gesehen. Dabei können die AUKM sowohl auf ÖR aufsatteln als auch auf Flächen ohne ÖR-Bindung durchgeführt werden. Folgend werden die AUKM im Hinblick auf ihre Zielbereiche zusammenfassend eingeordnet.

SO4 – Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

- Für SO4 sind lediglich 3 Prozent der indikativen Mittel für umweltbezogenen Flächenmaßnahmen vorgesehen (Intervention EL-0101 „Klimaschutz“). Diese entfallen auf fünf Teilinterventionen.
- Eine zusätzliche Speicherung von Bodenkohlenstoff erzielt die „Dauerhafte Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland“ bei Teilintervention EL-0101-01 (Outputziel 2.200 Hektar).
- Teilintervention EL-0101-02 „Extensive Grünlandbewirtschaftung“ beinhaltet im Hinblick auf Besatzdichten und Düngerreglementierung für das Klimaziel ambitioniertere Förderauflagen, woraus potenziell eine zusätzliche Minderung von Lachgasemissionen resultiert. Der Effekt ergibt sich aus einer Erweiterung der Förderangebote um eine Zielfläche von rd. 32.500 Hektar.
- Bei der Teilintervention EL-0101-03 „Moorbodenschutzmaßnahmen“ mit Regelungen zum Grundwasseranstau handelt es sich um ein neues Förderangebot in drei Bundesländern mit einem geplanten Flächenumfang von netto rd. 19.900 Hektar. Durch die Förderung ist ein zusätzlicher Klimaschutzeffekt in Form einer der Verringerung der Kohlenstofffreisetzung zu erwarten.
- Neue Teilinterventionen in BB / BE: „Wasserrückhalt in der Landschaft“ mit Duldung zeitweiser Überflutung auf 3.400 Hektar zur Anpassung an den Klimawandel, „Kooperative Klimaschutzmaßnahmen“ mit einem geplanten Flächenumfang von 3.000 Hektar, Wirkung abhängig von Maßnahmenumsetzung durch Kooperation.

SO5 – Nachhaltige Entwicklung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft

- Zentrale Intervention, sowohl von der Mittelausstattung als auch vom geplanten Output und als einzige bundesweit angebotene, ist EL-0108 „Ökologischer Landbau“. Über die Jahre ansteigend, beträgt der programmierte Output bis zu 14,1 Prozent der LF. Eine weitgehende Kombinierbarkeit des Ökolandbaus mit den ÖR ist vorgesehen. Alle weiteren AUKM werden jeweils nur von wenigen Bundesländern angeboten, oft gezielt in Kulissen. Der programmierte Output für den Ökologischen Landbau liegt damit deutlich unterhalb des Zielwertes der Farm-to-Fork-Strategie von 25 Prozent und des nationalen Zielwertes von 30 Prozent der LF. Deutliche Bestrebungen zum Erreichen der genannten Ziele müssen daher außerhalb des GAP-SP erfolgen.
- Die bisherige Förderung vielfältiger Kulturen über AUKM hat sich weitgehend in die ÖR 2 (DZ-0402) verlagert. Weiterhin werden mit rd. 600.000 Hektar vielfältige Kulturen (EL-0103-04) von vier Bundesländern gefördert, jedoch teilweise mit anderen Schwerpunkten (z. B. alte Kultursorten).
- Fördergegenstände zum Bodenschutz (einschließlich der Förderung des Leguminosenanbaus) betreffen den Erosionsschutz einschließlich reduzierter Bodenbearbeitung (meist in Kulissen, rd. 97.700 Hektar) und vereinzelt den Ackerfutter- / Leguminosenanbau (55.000 Hektar), darunter sind zwei neue Maßnahmen mit bis zu 35.00 Hektar.

- Mit Blick auf den Wasser- oder Bodenschutz zeigt sich eine veränderte Förderstrategie. Vier Bundesländer programmieren über GAP-SP keine AUKM zum Wasser- oder Bodenschutz (mehr). Es ist anzunehmen, dass entweder außerhalb des GAP-SP gefördert wird oder die Anpassung des Umweltrechts, insbesondere der DüV, die Handlungsnotwendigkeit reduziert hat. In den Bundesländern mit AUKM zum Wasserschutz stehen Teilinterventionen zur Verringerung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes im Fokus. Dies geschieht, indem entweder bisherige Maßnahmen der Bundesländer fortgeführt und ausgebaut werden oder auch – allerdings im geringeren Umfang – neue Fördertatbestände aufgenommen werden.

SO6 – Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes

Im Zielbereich Biodiversität sind bei den AUKM – abgesehen von EL-0105-07 „Kooperative Biodiversitätsmaßnahmen“ – nur wenige vollständig neue Förderinhalte hinzugekommen. Daher wird an dieser Stelle ein Fokus auf die neuen Bestandteile und Kombinationsmöglichkeiten gelegt.

- In der Grünlandförderung wird überwiegend auf bewährte Maßnahmen gesetzt, die durch z. T. neu angebotene Fördergegenstände weiter qualifiziert werden. Diese werden entweder auf die Basismodule aufgesattelt oder auch direkt mit DZ-0404 kombiniert.
- Im Ackerbereich kommt DZ-0401 eine Schlüsselrolle für die Biodiversitätseffekte des GAP-SP zu. Von Brachen und Blühstreifen / -flächen ist ein weitreichender ökologischer positiver Effekt zu erwarten. Brachen können im Rahmen von EL-0105-03 „Naturschutzorientierte Ackernutzung“ qualifiziert werden (Outputziel relevanter Fördergegenstände: 9 Prozent des Flächenziels für DZ-0401-01). Neue Zusatzmodule werden ergänzend zu den ÖR DZ-0401 und DZ-0406 überwiegend im Bereich Insektenschutz in Verbindung mit der Reduzierung des PSM-Einsatzes (Outputziel: 96.000 Hektar) sowie auch zur Verringerung der Nährstoffbelastung angeboten.
- Zu DZ-0405 bieten drei Bundesländer Aufsattelmaßnahmen mit bspw. höheren Kennartenzahlen an. Vier Länder (BW, BY, NI und RP) setzen eigenständige ergebnisorientierte Kennartenmaßnahmen um, die die Förderung über DZ-0405 komplementär ergänzen. Gegenüber einer einjährigen Umsetzung hat die fünfjährige Verpflichtung den Vorteil, dass zum Nachweis der erforderlichen Kennartenzahl mehr Flexibilität eingeräumt wird. Das Outputziel der Kennarten-AUKM (63.800 Hektar) entspricht rund 10 Prozent des geplanten Outputs in DZ-0405.
- Insgesamt sind aus den Ökoregelungen, vor allem aus DZ-0401 und DZ-0405, wesentliche zusätzliche Beiträge zu Biodiversitätszielen aus der flächenstarken Umsetzung von Basisanforderungen zu erwarten. Spezifische Bewirtschaftungsanforderungen werden weiterhin hauptsächlich in EL-0105 „AUKM mit Biodiversitätsziel“ unterstützt und zwar sowohl qualifizierend (mit Aufsattelung auf ÖR) oder komplementär (ohne Kombination mit ÖR). Weitere wichtige Bausteine stellen EL-0107 „Nachhaltige Waldbewirtschaftung“, EL-0110 „Genetische Ressourcen“ und EL-0408-01 „Investive Naturschutzvorhaben“ dar (vgl. Kapitel 2.1 GAP-SP).

Zusammenspiel der Elemente der Umwelt- und Klimaarchitektur

Das Zusammenspiel kann nicht abschließend bewertet werden, da die Kombinationstabellen, wie eingangs ausgeführt, nicht in Gänze vorliegen. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Ausführungen beispielhaft:

- Der GLÖZ 8 und DZ-0401-Variante „nicht-produktive Ackerflächen“ bauen bzgl. des zu erbringenden Flächenumfangs aufeinander auf. Bestehen negative Flächenabweichungen zur Erbringung von GLÖZ 8 auf betrieblicher Ebene, hat dies unmittelbare Folgen für den Flächenumfang der ÖR, ggf. im sanktionsrelevanten Umfang. In der Praxis wird eine entsprechende Sensibilisierung angeraten.
- DZ-0402 schließt als Basisfläche DZ-0401- und GLÖZ 8-Flächen aus. Dieses Vorgehen erhöht die Fehleranfälligkeit, da positive Abweichungen bei der einen Regelung automatisch zu Unterschreitungen bei der anderen Regelung führen. Der Effekt betrifft gleichermaßen die jeweiligen Gesamtflächen als auch die durch OR2 vorgegebenen Anteilswerte. Das erhöhte Verstoßrisiko dürfte sich negativ auf die Akzeptanz von DZ-0401 in den Varianten „nicht-produktive Ackerflächen“ und „Blühflächen“ auswirken.

- Da (1) die Prämienkalkulation der AUKM die Entlohnung von durch Umweltrecht entstehende Nutzungseinschränkungen ausschließt und (2) die den Natura-2000-Schutzziele angepasste Bewirtschaftung im besonderen Interesse der Gemeinschaft liegt, ist DZ-0407 geeignet (a) die (aktive) Bewirtschaftung der Gebiete zu unterstützen und (b) den abschlagsfreien Anschluss an höherwertige AUKM zu gewähren, indem der finanzielle Übergang zu den AUKM gewährt wird.
- Der volle Prämienabzug bei Kombination DZ-0406 mit Fördergegenständen des Ökolandbaus folgt zwar dem Grundsatz des Verbots der Doppelförderung, wird jedoch de facto dazu führen, dass die ÖR, auch um erhöhte Antragsaufwendungen zu vermeiden, in der Praxis von Öko-Betrieben nicht in Anspruch genommen wird.

Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Elemente der Umwelt- und Klimaarchitektur geeignet sind, einen höheren Umweltbeitrag im Vergleich zur vorherigen Förderperiode zu erbringen. Positiv hervorzuheben ist insbesondere das höhere Ambitionsniveau der Konditionalität und der ÖR. Der gewählte Weg, ursprünglich als fünfjährige AUKM angebotene Fördergegenstände in einjährige ÖR zu überführen und aus dem EGFL zu finanzieren, entlastet das Budget der ELER-Förderung und schafft die Möglichkeit, die Mittel für zusätzliche Umweltinterventionen zu verwenden. Um das Zusammenspiel der Bausteine der Umwelt- und Klimaarchitektur bestmöglich umzusetzen und die angestrebten Umwelteffekte zu generieren, ist (1) der Wissenstransfer explizit zu den jeweiligen Umweltzielen der Elemente der Umwelt- und Klimaarchitektur sowohl in die Praxis hinein als auch in der Verwaltung von besonderer Bedeutung und bedarf begleitender Instrumente wie bspw. „Train-the-Trainer“ und Beratung landwirtschaftlicher Betriebe. Von besonderer Bedeutung ist (2) die fortlaufende Prüfung der Inanspruchnahme von Ökoregelungen und der Kombinationen mit AUKM, um zeitnah korrigierend eingreifen zu können.

4.3 Risikomanagement

Ausgangslage, SWOT, Bedarfe

Die inhaltliche Darstellung der Ausgangslage zur Risikoexposition und zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Kapitel 2.1.4 GAP-SP) ist **vollständig, relevant, aktuell** und **ausreichend sektoral differenziert**. Die Angaben und Analysen sind **widerspruchsfrei, schlüssig** und **stringent**. Die **vollständigen** SWOT-Befunde sind durch **detaillierte Aussagen** in der Ausgangslagenbeschreibung belegt. Die Bedarfe sind **angemessen formuliert** und leiten sich aus der SWOT-Analyse ab.

Interventionsstrategie und Kohärenz

Im Kapitel 3.6 des GAP-SP wird auf Grundlage der ALB, SWOT- und Bedarfsanalyse die Strategie zur Förderung eines kohärenten und integrierten Risikomanagements **vollständig** und **sachlich richtig** beschrieben und als Querschnittsaufgabe betrachtet. Im Kapitel 3.6 werden vollständig auch die Interventionen dargestellt, die Produktionsrisiken vermindern, aber nicht vom Unternehmensmanagement gesteuert werden können, wie z. B. der Hochwasserschutz. Auch werden die Direktzahlungen als wichtiger Beitrag zur Risikoabsicherung gesehen. Die Unterstützung der Krisenfestigkeit des landwirtschaftlichen Sektors im Rahmen des SO1 über ein breites Spektrum von finanzstarken Direktzahlungsinstrumenten ist allerdings nicht von den Betrieben selbst in Korrelation zu ihrer spezifischen Risikoexposition steuerbar. Deswegen plädiert u. a. auch der Wissenschaftliche Beirat dafür, Risikomanagement landwirtschaftlicher Unternehmen klar von Einkommenspolitiken abzugrenzen und **einkommenspolitisch motivierte Direktzahlungen (DZ) nicht als Risikomanagementinstrument** zu deklarieren (WBAE, 2018). Die gesetzlich geregelte DZ gehört nicht zu den Risikomanagementinstrumenten der Unternehmen.

Im Gegensatz zu den vollständigen Ausführungen im GAP-SP zu den Instrumenten fehlt es sowohl im Kapitel 3.6 als auch in der Übersicht „Gesamtstrategie GAP-Strategieplan“ zu Beginn des Kapitels 2.1 GAP-SP an der Darstellung der Bezüge risikomanagementrelevanter Interventionen zu den identifizierten Bedarfen im Rahmen der spezifischen Ziele (außer bei SO1). Eine entsprechende Abbildung zu Beginn des Kapitels 3.6 wäre aufschlussreich gewesen.

Über die im Rahmen des GAP-SP angebotenen Interventionen hinaus werden im Kapitel 3.6 auch die **kohärent** wirkenden zusätzlichen nationalen Instrumente beschrieben.

Unter Bezugnahme auf Artikel 109 (2) f (Interventionsstrategie) und Artikel 76 der GAP-SP-VO (Risikomanagementinstrumente) werden bei der Ex-ante-Evaluierung nur diejenigen im GAP-SP vorgesehenen Interventionen betrachtet, die die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bei der Bewältigung von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken unterstützen, aber durch ihre betrieblichen Tätigkeiten beeinflusst werden können. Gemäß Artikel 76 GAP-SP-VO ist Risikomanagement eine Kernaufgabe des Unternehmensmanagements und in Eigenverantwortung der Betriebe umzusetzen.

In der Strategiedarstellung werden sachlich richtig als besondere Herausforderung für ein betriebliches Risikomanagement die aufgrund des Klimawandels zunehmend auftretenden extremen Wetterereignisse gesehen, die die Produktionsrisiken über das aus der Vergangenheit bekannte Ausmaß erhöhen und nicht vorhersehbare Auswirkungen auf das Einkommen der Betriebe haben. Dies ist interventionslogisch aus der SWOT- und Bedarfsanalyse abgeleitet.

Die in SO1 verankerten speziellen **Versicherungsbeitrags**subventionen „Risiko- und Ernteversicherungen bei Obst und Gemüse“ (SP-0103), „Wein“ (SP-0302) sowie die ELER-Intervention „Risiko- / Mehrgefahrenversicherungen“ (EL-0601) können wirksame und effiziente Risikomanagementinstrumente der Unternehmen sein. Allerdings sind entsprechende, privatwirtschaftliche Versicherungsangebote bisher nicht für alle Risikofaktoren und Kulturarten in der erforderlichen regionalen Ausdifferenzierung zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen vorhanden. Der von der Agrarpolitik bereits 2018 initiierte und weiterhin unterstützte Dialog zwischen den verschiedenen Wirtschafts- und Sozialpartnerinnen und -partnern der Landwirtschaft und der Versicherungswirtschaft zur konzeptionellen Entwicklung eines flächendeckenden Versicherungssystems ist noch nicht abgeschlossen. Hierauf wird in der Strategiebeschreibung (indirekt) hingewiesen. Folgerichtig sehen bisher auch nur vier Bundesländer in der kommenden Förderperiode eine Unterstützung im Rahmen der EL-0601 vor. Bei einer Wirkungsbetrachtung der genannten Versicherungen ist zu berücksichtigen, dass sie nur ein „passives“ Instrument sind. Es wird kein Beitrag zur Minderung des Schadens geleistet, es sei denn die Vertragsregelungen verlangen unternehmerisches Handeln zur Minderung bzw. Vermeidung möglicher Schäden. Risikoversicherungen werden SO1 zugeordnet und für diese Art von Interventionen wird im Strategieplan das vorgegebene Ergebnisziel R.5 (Anteil der Betriebe mit unterstützten Risikomanagementinstrumenten) auf insgesamt rd. 8,5 Prozent geschätzt. Das erscheint bei dem vorgesehenen Budgetumfang nur plausibel, wenn alle im Rahmen der Sektorinterventionen begünstigten Betriebe bei ihrer Risikoversicherung unterstützt werden.

Über die Versicherungslösung hinaus sind im Strategieplan eine Reihe von Interventionen zur Förderung von betrieblichen Investitionen zum **direkten Schutz** vor markantem und extremen Wetter (wie z. B. Hagelschutznetze, Frostschutzberegnung etc.) vorgesehen. Diese Schutzmaßnahmen kommen nur in bestimmten Kulturarten in Betracht und werden hauptsächlich im Sektor Obst und Gemüse angewandt. Dort sind sie seit langem ein etablierter Bestandteil der Förderarchitektur und werden von den Betrieben als wirksames, Risiko minderndes Instrument genutzt.

Aus den Bedarfen zur **Anpassung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion an den Klimawandel** (D.3, D.8, H.11) werden Interventionen abgeleitet, die eine Restrukturierung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe erleichtern, um u. a. eine stabile, klimaresiliente und standortgerechte Produktion zu fördern. Diese Interventionen dienen weitgehend sowohl dem Klimaschutz als auch einer Anpassung an den Klimawandel (v. a. in SO4) und sind integraler Bestandteil des unternehmerischen Handelns. Eine Reduzierung der Risikoexposition wird sich hier eher langfristig einstellen.

Im Kapitel 3.6 des GAP-SP wird das Thema „Risikomanagement“ als ein wichtiges Themenfeld von **Beratungs- und Bildungsangeboten** gesehen. Sie sollen insbesondere eine fachliche Unterstützung bei der unternehmerischen Abwägung zwischen kurzfristiger Wettbewerbsfähigkeit und langfristiger Risikominderung leisten. Inwieweit die unter den Bedarfen A.5 und A.6 dargestellten Zielzustände erreicht

werden können, wird davon abhängen, inwieweit und in welcher Qualität Themen zum Risikomanagement von den Bildungs- und Beratungsträgern angeboten werden.

Der Beitrag des GAP-Strategieplans zur Sicherstellung eines effizienten und kohärenten Risikomanagements

In nahezu allen spezifischen Zielen werden Interventionen vorgesehen, die geeignet sind, sowohl betrieblich beeinflussbare als auch überbetriebliche Risikofaktoren zu vermindern, zu vermeiden oder zu streuen. Unter Berücksichtigung des konzeptionellen Entwicklungsstandes effizienter Risikomanagementinstrumente und der begrenzten finanziellen Fördermöglichkeiten kann der GAP-SP insgesamt einen Beitrag zur **Sicherstellung eines effizienten, integrierten und kohärenten Risikomanagements** leisten.

Die Erfolge der Unterstützung des Risikomanagements sollen in dem **Wirkungsindikator I.3** „Begrenzung von Schwankungen des **Faktoreinkommens**“, also der landwirtschaftlichen Nettowertschöpfung zu Faktorpreisen (C.25), ihren Niederschlag finden. Die in Kapitel 3.6 GAP-SP genannten Flächenprämien, Einkommen aus nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten (unterstützt durch EL-0411⁴³) und auch die schadensausgleichenden Versicherungsleistungen gehen **nicht in diesen Wirkungsindikator** ein. Insofern ist der in der Abbildung „Gesamtstrategie GAP-Strategieplan“ zu Beginn des Kapitels 2.1 dargestellte Bezug von R.5 zu I.3 sachlich nicht richtig.

Der GAP-SP leistet vielfache Unterstützung zur Stabilisierung der Nettowertschöpfung, die in Kapitel 3.6 GAP-SP auch dargestellt werden. Neben den Interventionen, die unter SO2 und SO3 der Erhöhung und Stabilisierung der Faktoreinkommen direkt gewidmet sind, sind es v. a. die Interventionen zur Förderung der Anpassung an den Klimawandel (SO4), in denen die Risikominderung ein integraler Bestandteil der Förderung ist.

4.4 Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein politikfeldübergreifendes Ziel der EU. In der GAP-SP-VO wird das Thema in Erwägungsgrund 33 angesprochen. Gleichstellung der Geschlechter soll demnach ein fester Bestandteil der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der GAP-SP sein. Auch die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, im Monitoring nach Geschlecht differenzierte Daten zu erfassen, sollen ausgebaut werden. Neben diesem Gender-Mainstreaming in allen Bereichen des GAP-SP hat das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit durch die explizite Erwähnung in SO8 eine besondere Relevanz. Auch die Empfehlungen der EU-KOM betonen die Notwendigkeit für Deutschland, dass die besonderen Bedürfnisse von Frauen in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten sorgfältig berücksichtigt werden müssen (EU-KOM, 2020a).

Gleichstellung als Gegenstand von Beteiligungsverfahren

In Bund und Ländern gab es, wie im Annex des GAP-SP dargestellt, vielfältige Beteiligungsformate. Auf Bundesebene war der Landfrauenverband aktiv und hat versucht, das Thema „Gleichstellung von Männern und Frauen“ stärker im Strategieplan zu verankern. Insgesamt, und dies gilt auch für die Beteiligungsverfahren in den Bundesländern, spielte Gleichstellung als Querschnittsthema jedoch keine große Rolle. Durch die Herauslösung des ELER aus den ESI-Fonds und die gemeinsame Programmierung mit dem EGFL standen sektorale und umweltbezogene Themen wesentlich stärker als in der laufenden Förderperiode im Zentrum.

In der Umsetzung des GAP-SP sollte darauf hingewirkt werden, dass die Begleitgremien geschlechterparitätisch besetzt werden und dass, insbesondere auf Länderebene, an die positiven Ansätze aus der laufenden Förderperiode angeknüpft wird. Beispiele sind kapazitätsaufbauende Maßnahmen oder eine gendergerechte Öffentlichkeitsarbeit (Raue, 2021; HMUKLV, 2018; MELUND, 2017; Spohr, 2019; Raue, in Vorbereitung).

⁴³ Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten.

Bewertung der Darstellung im GAP-Strategieplan

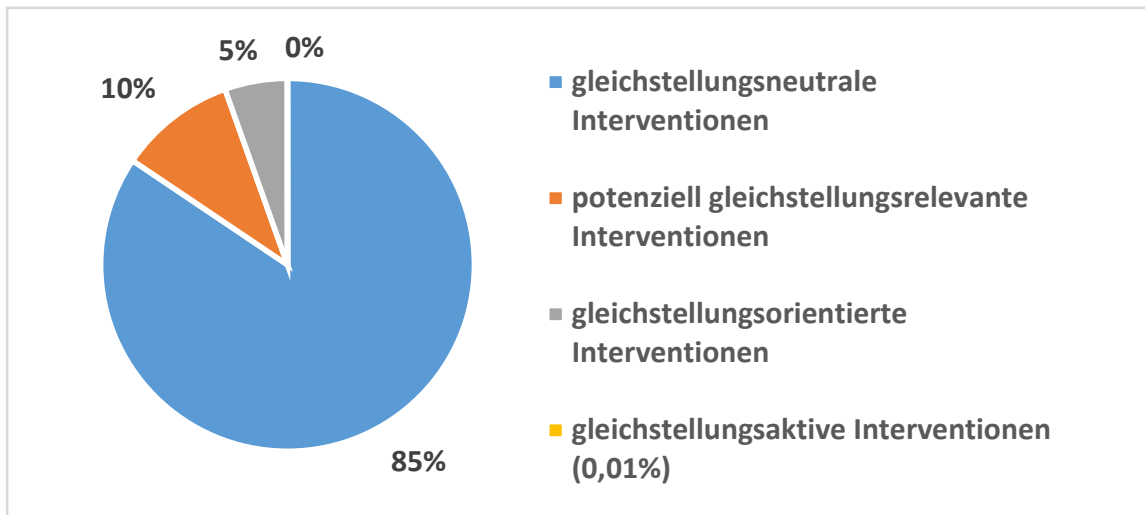
In der Ausgangslagenbeschreibung finden sich in diversen Kapiteln Ausführungen zur geschlechtsspezifischen Situation, teilweise in Form differenziert aufbereiteter Statistiken, teilweise angereichert durch analytische Befunde. An diese differenzierte Darstellung wird in den SWOT-Tabellen, mit Ausnahme des SO8, jedoch nicht angeknüpft. In der Bedarfsbewertung finden Gleichstellung bzw. Gendersensibilität bei diversen Bedarfen in SO2, SO7, SO8 und dem Querschnittsziel Erwähnung. Mit H.7 „Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen“ wird in SO8 sogar ein expliziter Bedarf formuliert und mit einer hohen Priorität versehen. Eine hohe Priorität bedeutet gemäß der Prioritätsstufen im GAP-SP, dass der Bedarf wichtig ist für die nationale Zielerreichung innerhalb des GAP-SP und er vorrangig adressiert werden sollte. Zugeordnet in der Interventionsstrategie wurde H.7 aber nur LEADER (EL-0703), und es wird aus der Interventionsbeschreibung nicht deutlich, wie LEADER zur Gleichstellung beitragen kann. Auch aus dem Hinweis in SO8 (siehe Kapitel 2.1.4 GAP-SP: Interventionsstrategie), dass es sich bei Gleichstellung eigentlich um ein Querschnittsziel handelt, folgt nicht, dass das Thema bei anderen Zielen aufgegriffen wird. Insgesamt ist ein deutlicher Bruch in der Darstellung zwischen Ausgangslagenbeschreibung, SWOT, Bedarfsbewertung und Interventionsstrategien festzustellen. In der Interventionsstrategie wird auch nicht beschrieben, wie das Ziel außerhalb des Plans adressiert werden könnte. Und noch nicht einmal die beiden Teilinterventionen, mit denen in einem Bundesland explizit nur Frauen gefördert werden (Nicht-landwirtschaftliche Unternehmensförderung und Bildung), werden H.7 zugeordnet. Auch das Potenzial weiterer Interventionen im GAP-SP für gleichstellungsrelevante Wirkungen wird nicht ausgeführt.

Bewertung des Potenzials des GAP-Strategieplans für gleichstellungsrelevante Wirkungen

Für die Klassifizierung der Interventionen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsarbeitshilfen zur Bewertung der Chancengleichheit zurückgegriffen (Pimminger, 2013) (EU-KOM, 2020b). Im Sinne eines wirkungsfeldbezogenen Gender-Budgeting-Ansatzes werden die geplanten Ausgaben nach den Potenzialen für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert. Relevant sind die Wirkungs- und Handlungsfelder „Beschäftigung und Unternehmertum“, „Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung“, „soziale Infrastruktur und Daseinsvorsorge“, „Teilhabe von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen“ sowie „Kapazitätsaufbau für gleichstellungspolitische Ziele“. Unterschieden werden folgende Interventionstypen, deren Anteile an den vorgesehenen öffentlichen Mitteln (einschließlich Top-ups) in Abbildung 3 dargestellt sind:

- gleichstellungsneutral: nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungs- und Handlungsfelder abzielend,
- potenziell gleichstellungsrelevant: Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Feld entfaltend,
- gleichstellungsorientiert: Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Feld entfaltend und gleichstellungspolitische Ziele formulierend und
- gleichstellungsaktiv: die Gleichstellung von Männern und Frauen als Hauptziel verfolgend.

Abbildung 3: Gender-Budgeting: Verteilung der öffentlichen Mittel einschließlich Top-ups nach gleichstellungspolitischen Maßnahmenkategorien



Kategorisierung: gleichstellungsaktiv: EL-0412 (BW), EL-0802 (BW); gleichstellungsorientiert: EL-0703, EL-0412; potenziell gleichstellungsrelevant: EL-0403, EL-0405, EL-0409, EL-0410, EL-0401, EL-0411, EL-0413, EL-0501, EL-0701, EL-0702, EL-0801, Sektorinterventionen (tlw.); gleichstellungsneutral⁴⁴: Direktzahlungen, Ökoregelungen, alle ELER-Flächen- und Tiermaßnahmen, Sektorinterventionen (tlw.), übrige ELER-Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Finanztabelle Stand 28.01.2022.

Knapp über 15 Prozent der öffentlichen Mittel fließen demnach in Interventionen, die unter gleichstellungspolitischen Aspekten relevant sind. Als gleichstellungsorientiert werden LEADER und nicht-landwirtschaftliche Unternehmensförderung betrachtet. Nur Baden-Württemberg bietet gleichstellungsaktive Interventionen an (0,01 Prozent der öffentlichen Mittel). Damit sich das gesamte gleichstellungspolitische Potenzial des GAP-SP entfalten kann, sind in der Umsetzung entsprechende Festlegungen zu treffen. Relevant sind hierbei insbesondere die Ausgestaltung von Auswahlkriterien, die Einrichtung von thematischen Arbeitsgruppen in der Dorfentwicklung und LEADER, das Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen und die Stärkung der Genderkompetenz von Beraterinnen und Beratern. Bei LEADER ist ein höherer Anteil von Frauen in Entscheidungsgremien anzustreben, zu dem eine verbindliche Mindestquote einen Beitrag leisten könnte.⁴⁵ Das grundsätzliche Bottom-up-Prinzip bliebe davon unberührt.

Die wesentlichen Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung der Gleichstellung im GAP-Strategieplan sind in Tabelle 13 aufgeführt. Ebenfalls zu berücksichtigen ist in Kapitel 3.1.8 (SO8) die Empfehlung zur Beschreibung, wie der Bedarf H.7 „Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen“ über LEADER (EL-0703) adressiert werden soll (Empfehlung Nr. 1).

⁴⁴ Die Einordnung der sektoralen Maßnahmen als geschlechtsneutral muss als vorläufig betrachtet werden. So weist der EuRH (2021) in seinem Sonderbericht darauf hin, dass Frauen in einzelnen Mitgliedstaaten unterproportional von Direktzahlungen profitieren. Für Deutschland reicht die aktuelle Datenlage für verlässliche Aussagen derzeit nicht aus.

⁴⁵ „Wie das Beispiel NRW zeigt, lassen sich mit einer Quote wirksame Impulse setzen. Die in den Auswahlkriterien für die Anerkennung der LEADER-Regionen in NRW formulierte Anforderung eines Frauenanteils von mindestens 33 % hat zu einem durchschnittlichen Frauenanteil von 42 % in 2020 (40 % in 2016) und damit zu einem deutlichen Anstieg gegenüber der letzten Förderperiode (20 %, 2013) geführt.“ (Raue, 2021).

Tabelle 13: Wesentliche Empfehlungen zur Berücksichtigung der Gleichstellung im GAP-SP

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	Dem hoch priorisierten Bedarf H.7 sollten weitere (potenziell) gleichstellungsrelevante (Teil-)Interventionen zugeordnet werden. Dies betrifft insbesondere EL-0412 „Nicht-landwirtschaftliche Unternehmensförderung“ und EL-0802, mit denen in einem Bundesland sogar explizit nur Frauen gefördert werden, sowie EL-0410 „Integrierte ländliche Entwicklung“, EL-0411 „Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten“, EL-0801 „Beratung“. In der Umsetzung sollten alle relevanten Interventionen stärker in Richtung Gleichstellung von Männern und Frauen qualifiziert werden.	<i>Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt.</i>
2	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>

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Ergebnisse zu Umsetzungsmodalitäten

5.1 Kohärenz mit anderen EU-Fonds

Mehrere EU-Fonds wirken in ländlichen Räumen und stellen somit eine Herausforderung für eine kohärente Politikgestaltung dar. Im Rahmen der GAP betrifft dies vornehmlich die 2. Säule. Vor diesem Hintergrund fordert Artikel 110 GAP-SP-VO unter „sonstige[n] Informationen zur Durchführung“ des Strategieplans auch „eine Übersicht über die Koordinierung, Abgrenzung und Komplementaritäten zwischen dem ELER und anderen in ländlichen Gebieten tätigen Fonds der Union“.

Kapitel 4.5 des Strategieplans gewährt demgemäß einen Überblick über den politischen Rahmen der GAP-Förderung, die inhaltlichen Schnittstellen des ELER mit weiteren Fonds, die Koordinierungsmechanismen zur Sicherstellung der Kohärenz und die möglichen Maßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung.

Das Kapitel thematisiert folgende Fonds: EFRE, Interreg, ESF+, EMFAF, den Fonds für einen gerechten Übergang, LIFE⁴⁶, Horizont Europa, die „Connecting Europe“-Fazilität sowie den mit EU-Mitteln finanzierten Aufbau- und Resilienzplan. Damit werden die wesentlichen in ländlichen Räumen wirkenden Fonds behandelt. Die Erörterung von Schnittstellen mit dem ELER erfolgt auf Ebene der grundlegenden Förderbereiche. Diese Vorgehensweise ist insofern eingängig, als die Umsetzung der Fonds größtenteils auf Länderebene stattfindet, die konkreten Berührungspunkte im Rahmen dieses Plans mithin noch nicht darstellbar sind. Die beschriebenen grundlegenden Verhältnisse der Fonds zum ELER sind plausibel, ebenso die Nennung der durch die anderen Fonds aufgegriffenen Bedarfe.

Was die Koordinierungsmechanismen betrifft, verweist das Kapitel auf unterschiedliche Arrangements in den Ländern und führt drei Beispiele aus der Förderperiode 2014–2020 an. Die Ausführungen verschaffen einen Eindruck, welche Koordinierungsmechanismen in der Umsetzung des Strategieplans zur Anwendung kommen werden. Die Maßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung sind sehr knapp beschrieben, verwiesen wird auf bewährte Abgrenzungsmöglichkeiten aus vorherigen Förderperioden. Die Ausgestaltung obliegt den Ländern.

Insgesamt sind die Ausführungen zur Kohärenz mit anderen EU-Fonds damit nachvollziehbar. Für die Realisierung der proklamierten Abgrenzungen und Synergien werden gleichwohl weitere Umsetzungsentscheidungen, insbesondere auf Länderebene, relevant sein.

5.2 Vereinfachung im Sinne der Endbegünstigten

Bewertungsrahmen

Gemäß Artikel 139 (3) f GAP-SP-VO hat die Ex-ante-Evaluierung „die geplanten Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Landwirte und anderen Begünstigten“ zu bewerten. Im Zentrum der Betrachtung steht der vorliegende Entwurf des Kapitels 3.9 des Strategieplans (Stand 11.01.2022), das gemäß dem technischen Leitfaden zum GAP-SP folgende Elemente beinhalten soll:

„An explanation of how the interventions and elements common to several interventions contribute to simplification for final beneficiaries and reduce the administrative burdens. This includes measures taken in the implementation of the CAP through technology and data that help simplify management and administration of the CAP, and through the simplicity of the design (of interventions in the CAP Strategic Plan).“

Aus Perspektive der Verwaltungsvereinfachung wurden darüber hinaus die Interventionsbeschreibungen sowie ergänzend für die 1. Säule die einschlägigen nationalen Gesetze (GAPDZG; GAPKondG; GAPInVeKoSG)

⁴⁶ Finanzierungsinstrument für die Umwelt.

und Verordnungen in die Bewertung einbezogen. Weitere relevante Kapitel des GAP-SP, z. B. zum künftigen Verwaltungs- und Kontrollsystem, standen dem Evaluationsteam nicht zur Verfügung. Die Kriterien und die Struktur der Bewertung sind angelehnt an Leitfaden (4.1) des European Evaluation Helpdesk (2021).

Bewertungsergebnisse

Vereinfachung beginnt beim grundlegenden **Design der Interventionen**. Zwar ist die Verringerung des Verwaltungsaufwands kein Selbstzweck; Förderbedingungen und -verpflichtungen sind immer vor dem Hintergrund des Förderzwecks zu bewerten. Es sollte jedoch geprüft werden, ob administrative Anforderungen ohne substantielle Einbußen bei den angestrebten Interventionszielen reduziert werden können. Hier zeigen sich an mehreren Stellen des Strategieplans positive Entwicklungen. Aus Sicht des Verwaltungsaufwands zu begrüßen ist beispielsweise die Streichung des Weidegangs als Fördervoraussetzung bei den gekoppelten Zahlungen für Schaf- und Ziegenhaltungsbetriebe (siehe Kapitel 3.1). Die Überführung von einigen Agrarumweltmaßnahmen in die 1. Säule ist ebenfalls positiv zu sehen, da die Einjährigkeit der Ökoregelungen im Vergleich zu fünfjährigen Verpflichtungen den Betrieben eine größere Flexibilität eröffnet und geringere Risiken birgt. Im Design der Grünen Architektur ist allerdings auf eine gute Passfähigkeit der verschiedenen Bausteine hinzuwirken. Nur wenn Konditionalität, Ökoregelungen und AUKM gut aufeinander abgestimmt sind, sowohl inhaltlich als auch finanziell, können landwirtschaftliche Betriebe die für sie passenden Kombinationen auswählen und fehlerfrei beantragen. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen: Bei der zweiten ÖR (DZ-0402) zählt die Brache nicht als Hauptfruchtart. Die Anforderungen an die Kulturartenvielfalt müssen daher auf der Ackerfläche abzüglich der Ackerbrachen (GLÖZ 8, DZ-0401-01) erfüllt werden und müssen sich so auf 100 Prozent der produktiven Ackerfläche addieren. Es gibt keine Möglichkeit für den landwirtschaftlichen Betrieb, Puffer einzubauen und damit mögliche Risiken hinsichtlich Einhaltung der Förderverpflichtung zu senken (siehe auch Kapitel 4.2 Umwelt- und Klimaarchitektur).

Für die Endbegünstigten investiver Interventionen kann es grundsätzlich vereinfachend wirken, wenn die Möglichkeit besteht, kleinere Projekte oder bestimmte Gruppen eher mit nationalen Mitteln zu fördern. Im Rahmen von Evaluierungsstudien und Audits wurde herausgestellt, dass die Anforderungen an eine zahlenstellenkonforme Umsetzung einzelne Gruppen vor erhebliche Herausforderungen stellen und große Risiken nach sich ziehen können. Dies trifft beispielsweise auf Vereine bezüglich der Einhaltung des öffentlichen Vergaberechts zu. Der Strategieplan zeigt, dass in verschiedenen Bundesländern bei mehreren Interventionen nicht die maximal möglichen EU-Beteiligungssätze angewendet werden. Es werden also unter erhöhtem Einsatz von nationaler Kofinanzierung bewusst mehr Vorhaben unter Verwendung von EU-Mitteln gefördert, als bei maximalem EU-Beteiligungssatz möglich wäre. Bei investiven Maßnahmen werden jedoch häufig sehr heterogene Fördertatbestände unterstützt, sodass es aus Perspektive der Vereinfachung für die Endbegünstigten sinnvoll sein könnte, den maximalen Beihilfesatz anzuwenden und einzelne Fördergegenstände oder Kleinmaßnahmen rein national zu fördern.

Ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung geht überdies von einer **guten Informationspolitik** und einer **fundierten Unterstützung** der Endbegünstigten bei Antragstellung und Abrechnung aus. Gerade zu Beginn einer neuen Förderperiode ist es wichtig, zielgruppenkonformes Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen. Dieses Material, das u. a. Antragsvordrucke, Auswahlkriterien, Kombinationsmöglichkeiten und Konditionalitäten betrifft, ist stets aktuell zu halten. Im Strategieplan finden sich keine Ausführungen zu Information und Unterstützung im Vereinfachungskapitel. Es fehlt dadurch ein Hinweis auf die Technische Hilfe, die einen Teil der Unterstützungsaktivitäten finanzieren wird. Das einzurichtende Netzwerk bietet ebenfalls eine Möglichkeit, spezifische Veranstaltungen anzubieten, die sich mit Umsetzungsfragen beschäftigen und durch den Austausch zwischen Bundesländern sowie zwischen Verwaltungen und Endbegünstigten einen Beitrag zur Vereinfachung leisten. Daneben gibt es auch auf Interventionsebene mehrere Möglichkeiten zur Unterstützung bei Antragstellung und Abwicklung. Bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung gehören Beratung und Betreuung von baulichen Investitionen zu den förderfähigen Kosten. Diese Form von externer Unterstützung sollte auch bei anderen Interventionen ermöglicht werden, z. B. für die Unterstützung bei komplexen Vergabeverfahren. Zum anderen wird mit den Interventionen Netz-

werke / Kooperationen, EIP und LEADER der Aufbau von Kapazitäten für Vernetzung und Management gefördert, die auch bei der Antragstellung und Abwicklung unterstützen können. Im Bereich der Dorfentwicklung werden ebenfalls Beratung und Begleitung von Antragstellenden gefördert.

Für die **InVeKoS⁴⁷-Interventionen** nennt das Vereinfachungskapitel verschiedene Ansätze, die im Bereich der IT liegen. Das elektronische Antragsverfahren ist schon seit einigen Jahren implementiert. Es gibt außerdem Ansätze, das System zu einer Kommunikationsplattform zwischen Bewilligungsstellen und Endbegünstigten auszubauen, sodass etwa Anhörungen zukünftig rein digital stattfinden könnten. Neu hinzu kommt das Flächenmonitoringsystem, das bislang pilothaft in einigen Bundesländern erprobt wird. Wenn das IT-System flächendeckend produktiv geht, erlaubt es den landwirtschaftlichen Betrieben, ihre Anträge auch nach einer Feststellung bis zu einem Stichtag noch kürzungs- und sanktionsfrei zu ändern. Aus Perspektive der Endbegünstigten sind in den kommenden Jahren noch weitere Investitionen sinnvoll. So sollte es künftig auch möglich sein, über Schnittstellen georeferenzierte Informationen sowohl hochladen als auch für eigene Zwecke – z. B. zur Nutzung in Ackerschlagdateien – herunterladen zu können. Für die Treffsicherheit umweltbezogener Flächenmaßnahmen hat dieser Aspekte eine große Relevanz (Bereitstellung von Fachkulissen etc.). Ferner sollte die Vereinheitlichung der Systeme angestrebt werden. Für den Vertragsnaturschutz werden in manchen Bundesländern noch eigene Systeme eingesetzt, was für landwirtschaftliche Betriebe mehr Aufwand bei der Erstantragstellung bedeutet.

Im Bereich der Einkommensgrundstützung wirkt der Wegfall der Zahlungsansprüche vereinfachend. Ebenfalls zur Vereinfachung im InVeKoS-Bereich beitragend, aber nicht explizit in diesem Kontext diskutiert, sind die Definitionen gemäß Artikel 4 der GAP-SP-VO. Die Definition „Aktiver Landwirt“ wurde so gewählt, dass sie einfach zu kontrollieren ist und keine Einkommensprüfung, etwa verbunden mit dem Erfordernis für den landwirtschaftlichen Betrieb, entsprechende Unterlagen vorzulegen, vorsieht. Die Grünlanddefinition wurde deutlich weiter gefasst, sodass sie nunmehr passfähiger für die 1. und 2. Säule ist. Dies führt auch zu einer Vereinfachung aus Sicht der Endbegünstigten, da es zu weniger Beanstandungen mit entsprechender Würdigung der Sachverhalte kommen sollte. In der GAPKondV sind weitere Vereinfachungsansätze enthalten, wie z. B. die Ausnahmen für Anträge auf die Genehmigung der Dauergrünlandumwandlung oder hohe Freigrenzen für die Notwendigkeit von Fruchtwechsell (GLÖZ 7), wenn ein Großteil der LF des Betriebes als Dauergrünland, Grünland oder Brachen genutzt wird. Für Kleinbetriebe unter fünf Hektar sind zudem vereinfachte Kontrollverfahren vorgesehen.

Für die **Nicht-InVeKoS-Interventionen** liegen die wesentlichen Vereinfachungspotenziale weniger in einer verstärkten IT-Nutzung, wie im Vereinfachungskapitel treffend festgestellt wird. Zentrale Ansatzpunkte werden im künftigen Verwaltungs- und Kontrollsystem gesehen. So heißt es, dass „eine Verringerung EU-rechtlicher Vorgaben [...] dazu [führt], dass VKS-Vorgaben insgesamt gestrafft, stärker risikoorientiert ausgestaltet und verstärkt an nationalen Vorgaben ausgerichtet werden können, die den Endbegünstigten in der Regel vertraut sind.“ Aus der Perspektive der Verwaltungsvereinfachung für Endbegünstigte ist eine Orientierung an nationalen Vorgaben der Haushaltsordnungen und des Zuwendungsrechts allerdings nicht immer positiv zu bewerten. Bei den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung aus dem ELER (ANBest-ELER) in der laufenden Förderperiode ging es gerade um Ausnahmen von nationalen Regelungen, weil die EU-Regelungen einfacher waren. Bei im Vergleich zur Förderperiode 2014–2020 weniger umfassenden EU-Regelungen bleibt nur der Rückgriff auf das nationale Recht, das nicht zwingend eine Vereinfachung für die Endbegünstigten darstellen muss (Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, 2019; Gürtler, 2013). Vereinfachungsbestrebungen im Bereich der nationalen haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen sollten daher konsequent verfolgt werden. Dies ist auch deswegen wichtig, weil aus Sicht der EU die nationalen Bestimmungen Gegenstand der Prüfungen und bislang auch der Anlastung waren. Auch weiterhin sind Sanktionen einzusetzen – eine Rechtsfolge, die das nationale Zuwendungsrecht nicht kennt. Im investiven Bereich ist die verfolgte abschreckende Wirkung allerdings kritisch zu hinterfragen. So stellen beispielsweise Vereine oder Verbände Anträge, um Vorhaben von hohem öffentlichen Interesse umzusetzen. Dafür erhalten sie oftmals eine Förderung von bis

⁴⁷ Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem.

zu 100 Prozent. Bei Fehlern in der Anwendung des komplexen Vergaberechts beispielsweise werden Zuwendungen gekürzt und sanktioniert, je nach Projektträgerstruktur ist damit auch ein privatrechtliches Haftungsrisiko verbunden. Dieses sorgt für eine negative Außenwirkung und eine abnehmende Bereitschaft, Förderanträge mit EU-Beteiligung zu stellen. Vor diesem Hintergrund sollten die Sanktionsregelungen überarbeitet werden, soweit es im nationalen Ermessen liegt.

Weiteres Vereinfachungspotenzial im Nicht-InVeKoS-Bereich liegt erstens in der zweckadäquaten Ausgestaltung von Auswahlverfahren. Diese waren in der FP 2014–2020 für alle investiven Maßnahmen verbindlich vorgegeben. Umweltbezogene Investitionen basieren in der Regel jedoch auf Fachplanungen mit einer daraus abgeleiteten Prioritätensetzung. Aus Sicht der Evaluation bringt ein formales Auswahlverfahren in diesem Bereich keinen inhaltlichen Mehrwert, sondern erschwert oftmals die Steuerung der Maßnahmenumsetzung – mit negativen Folgen für die Endbegünstigten, weil es zu Verzögerungen kommen kann (siehe beispielsweise Ausführungen in Bathke, 2020). Daher ist die Regelung der GAP-SP-VO, dass in diesen Fällen nunmehr keine Auswahlkriterien angewendet werden müssen, zu begrüßen. Einzelne Bundesländer planen allerdings weiterhin bei den drei relevanten Interventionen (nicht-produktive wasserwirtschaftliche Investitionen sowie nicht-produktive Investitionen im Forstsektor sowie nicht-produktive Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen) die Anwendung von Auswahlverfahren.

Zweitens liegen Vereinfachungspotenziale in der verstärkten Nutzung von Vereinfachten Kostenoptionen (VKO), die Abrechnungsprozeduren erleichtern, da keine Belege einzureichen und zu kontrollieren sind. Bislang kamen VKO vor allem bei Personalkosten zum Einsatz sowie bei ausgewählten Maßnahmen wie Waldumbau oder Naturschutzinvestitionen, in Form von Standardeinheitskosten oder Pauschalen. Ein weiterer großer Vorteil von VKO ist, dass die Anwendung des öffentlichen Vergaberechts nicht Gegenstand der Prüfung ist. Bei Personalkosten ist zudem das Besserstellungsverbot nicht zu prüfen. Im GAP-SP steht allerdings weiterhin die Abrechnung tatsächlich entstandener Kosten im Vordergrund. Die VKO-Nutzung könnte ausgebaut werden, auch unter Rückgriff auf Erfahrungen, die im ESF und EFRE gesammelt werden.

Vereinfachungspotenzial bietet drittens die Gewährung von Vorschüssen. In der EU-Förderung gilt im Gegensatz zur nationalen Förderung das Erstattungsprinzip. Das stellt bestimmte Gruppen von Endbegünstigten vor Probleme, die nicht über ausreichend Eigenkapital oder einfachen Zugang zu Fremdkapital verfügen. Dies gilt insbesondere für Vereine oder Verbände. Es stellt somit eine deutliche Vereinfachung im Zugang zu Förderangeboten dar, wenn Vorschüsse bereitgestellt werden. Evaluierungsstudien haben die Bedeutung von Vorschüssen gerade für LEADER, aber auch bei nicht-produktiven Investitionen herausgestellt (Fährmann et al., 2018, S. 144; Fengler und Pollermann, 2019, Abbildung 5). In Kapitel 4.7.3 des GAP-SP ist dargelegt, dass „Vorschüsse in Höhe von bis zu 50 % der bei Bewilligung für angemessen anerkannten förderfähigen Summe gem. Artikel 42 der HzVO [...] für die Interventionen oder von den regionalen Verwaltungsbehörden zugelassen werden“ können. Bei den nicht-produktiven Investitionen im Forstsektor sind allerdings keine Vorschüsse vorgesehen, bei den nicht-produktiven Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen nur in drei von neun Regionen und auch bei LEADER in lediglich sieben von 13 Regionen (davon z. T. in eingeschränkter Form). Es wäre daher zu prüfen, ob Vorschüsse in den genannten Bereichen breiter zum Einsatz kommen könnten.

Fazit

Inwieweit der Strategieplan zu einer Vereinfachung für die Endbegünstigten führt, kann nicht abschließend beurteilt werden. Es gibt Hinweise, dass das Potenzial zur Vereinfachung bei verschiedenen Interventionen und Bundesländern sehr unterschiedlich genutzt wird. Dies gilt bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen für die verstärkte Nutzung von VKO, den Verzicht auf Auswahlverfahren oder die Gewährung von Vorschüssen auf Vorhabenebene. Allerdings werden die Details erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Richtlinien und Dienstanweisungen auf Länderebene festgelegt. Ein erfolgskritischer Punkt ist zudem, ob es gelingt, das nationale Haushalts- und Zuwendungsrecht zu vereinfachen. Bei den InVeKoS-Maßnahmen kommt es vor allem auf eine klare, transparente und IT-gestützte Ausgestaltung der Grünen Architektur an. Nur wenn die

drei Komponenten „Konditionalität“, „ÖR“ und „AUKM“ gut untereinander abgestimmt sind, können landwirtschaftliche Betriebe die passenden Kombinationen wählen und fehlerfrei beantragen. Tabelle 14 enthält wesentliche Empfehlungen zur Vereinfachung.

Tabelle 14: Wesentliche Empfehlungen zur Verwaltungsvereinfachung

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
1	<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"> ▪ Dies gilt für Ansatzpunkte im Design der Interventionen, bei den Definitionen gemäß Artikel 4 oder den Konditionalitäten. ▪ Die Möglichkeiten, (potenzielle) Antragstellende 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. ▪ Ansatzpunkte wie die verstärkte Nutzung von VKO sollten erwähnt werden. Dies gilt auch für die Fortsetzung von Ansätzen, wie sie in der zurückliegenden Förderperiode mit den ANBest-ELER verfolgt wurden. 	<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>
2	<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 (siehe Beispiel im Text).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In der Umsetzung ist die Passfähigkeit der drei Komplexe auch mit Blick auf die Vereinfachung im Sinne der Endbegünstigten zu beobachten und es ist ggf. entsprechend gegenzusteuern. 	<p><i>Empfehlung nicht umgesetzt. Das Primat der förderpolitischen Zielerreichung der Kommission und, in der Umsetzung, durch Deutschland geht vor „Vereinfachung“. Komplexe Ziele bedürfen komplexer Lösungen.</i></p>
3	<p>Eine breitere Anwendung von VKO würde sowohl für die Endbegünstigten 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 VKO-</p>	<p><i>Die eigentliche Empfehlung bezieht sich nicht auf die Ausgestaltung, sondern auf die nachfolgende Umsetzung und Evaluierung des GAP-SP. Wird geprüft.</i></p>

Nr.	Evaluierungsergebnis / Empfehlung	Kommentar des Auftraggebers
	Anwendung ausgetauscht werden, auch fondsübergreifend mit EFRE / ESF.	
4	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.

6 Abschließende Bemerkungen

Erstmals wurde ein nationaler GAP-Strategieplan für das föderale Deutschland erarbeitet. Aus der stark veränderten prozessualen und inhaltlichen Vorbereitung der Förderperiode 2023–2027 ergaben sich große Herausforderungen für die Programmplanung.

Der **Strategieplan** umfasst erstmals beide Säulen der GAP, wobei die finanziell gewichtigen Instrumente der 1. Säule weiterhin in der Zuständigkeit des Bundes liegen und die Bundesländer weiterhin für die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung der 2. Säule zuständig sind. Details der Ausgestaltung werden erst zu einem späteren Zeitpunkt in Richtlinien und Dienststanweisungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem festgelegt. Im Strategieplan wurden daher die Interventionsbeschreibungen so formuliert, dass sie den Ländern ausreichend Gestaltungsfreiheit für eine regional angepasste Umsetzung belassen. Für die Ex-ante-Evaluierungen bedeutete dies, dass die Interventionen auf einer höher aggregierten Ebene zu bewerten waren. Die Erarbeitung von schlüssigen Interventionslogiken wurde von der Ex-ante-Evaluierung in einem iterativen und formativen Prozess begleitet, um ein tragfähiges Gerüst für die bundesweite Umsetzung zu schaffen. Mit den empfohlenen Anpassungen bezüglich Zielzuordnung und Indikatorenauswahl waren folgerichtige Empfehlungen zur Darlegung der rahmengebenden zielspezifischen Interventionsstrategien des GAP-SP verbunden.

Der Strategieplan enthält Neuerungen vor allem im Umweltbereich, in geringerem Umfang bei den Interventionen selbst, insbesondere bezogen auf das Gesamtdesign der **Grünen Architektur**. Konditionalitäten wurden geschärft, vormalige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen teilweise in die einjährigen, bundesweit angebotenen Ökoregelungen verlagert, bewährte Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule fortgeschrieben und durch neue Angebote ergänzt. In diesem neuen Design ist das Zusammenwirken verschiedener Förderangebote wie auch die Akzeptanz von Maßnahmenkombinationen zum Teil schwer vorhersehbar und nicht intendierte Folgen können auftreten. Damit gestaltete sich nicht nur die Quantifizierung der Zielwerte im Rahmen der Programmplanung als große Herausforderung, sondern auch ihre Überprüfung bzw. Plausibilisierung im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung. Nur unter der Voraussetzung, dass die z. T. ambitionierten Flächenziele im Wesentlichen erreicht werden, können sich die angestrebten Wirkungen auf die Umweltziele des GAP-SP entfalten.

Eine zentrale Veränderung ist das **neue Umsetzungsmodell**. Schon in der vorhergehenden Förderperiode wurde die Erreichung von ex ante gesetzten Zielen im Rahmen der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme überprüft. Die Zielerreichung war Grundlage für die Zuteilung einer leistungsgebundenen Reserve. Das neue System baut diesen Ansatz noch aus. Die EU überprüft nicht mehr selbst die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der verwendeten Mittel, sondern verlässt sich auf die Prüfberichte der Bescheinigenden Stellen in Deutschland („Single-Audit-Prinzip“). Deutschland wird in jährlichen Berichten über die erreichten Outputs und Ergebnisse der Interventionen berichten. Abweichungen gegenüber den Planungen müssen erklärt werden, in letzter Konsequenz kann es zu Zahlungskürzungen kommen. Für die Programmplanung und somit auch für die Ex-ante-Evaluierung sind die mit Indikatoren unterlegten Zielwerte daher wichtige Größen.

Die Plausibilitätsprüfung der **quantifizierten Zielwerte** durch die Ex-ante-Evaluierung fokussierte auf die Ergebnisindikatoren, die die EU verbindlich vorgegeben hat. Die Qualität der Ergebnisindikatoren ist allerdings schwach. Es handelt sich weitgehend um outputbasierte Indikatoren, die lediglich die Reichweite von einschlägigen Interventionen abbilden. Für die Leistungsberichterstattung mögen sie ihren Zweck erfüllen, für die Darstellung von Leistungen im Sinne eines Wirkungsbeitrags zu den spezifischen Zielen des GAP-SP sind sie allerdings wenig geeignet. Hinzu kommt, dass einer Intervention nur ein Outputindikator und nach Möglichkeit auch nur ein Ergebnisindikator zugewiesen wird. Die Ex-ante-Evaluierung weist darauf hin, dass die potenziellen Leistungen der Interventionen im GAP-SP damit systematisch unterschätzt und wichtige weitere Ergebnisse von Interventionen nicht berichtet werden können. Um die multiplen Ergebnisse und Wirkungsbeiträge sichtbar zu machen, wird es auch in Zukunft eines stärker differenzierten Monitorings und qualifizierter Evaluationen bedürfen.

Literaturverzeichnis

- Balman A, Sahrbacher C (2014) Mehr als „Museumsprämien“? Zur Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik. IAMO Policy Brief, zu finden in <https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief14_de.pdf> [zitiert am 13.2.2022]
- Bathke M (2020) Umsetzungsstand und erste Wirkungen der Fördermaßnahme „Entwicklung von Seen“ (7.6): Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014bis 2020 (PFEIL). 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/13_2020_-_NI_Fallstudie_SEE.pdf> [zitiert am 17.3.2021]
- Bergschmidt A (2020) Evaluation der Tierwohl-Wirkungen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP – TM 4.1 des EPLR): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020. 5-Länder-Evaluation
- BMEL (ed) (2019) Bericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über die Evaluierung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle. Evaluierung auf Grund des § 58g des Arzneimittelgesetzes, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/16-AMG-Novelle-Bericht.html> [zitiert am 13.2.2022]
- Deutscher Imkerbund e. V. (2021) Imkerei in Deutschland: Zahlen – Daten – Fakten (D.I.B.-Mitgliederstatistik). Deutscher Imkerbund e.V., zu finden in <https://deutscherimkerbund.de/161-Imkerei_in_Deutschland_Zahlen_Daten_Fakten> [zitiert am 17.2.2022]
- Dirksmeyer W, Garming H (2021) Evaluierung „Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland“ (2021) (unveröffentlicht)
- Dirksmeyer W, Garming H, Homeister H (2017) SWOT-Analyse für den Obst- und Gemüsektor: Stellungnahme für das BMEL (unveröffentlicht)
- Drexler S, Gensior A, Don A (2021) Carbon sequestration in hedgerow biomass and soil in the temperate climate zone. *Regional Environmental Change* 21(3):74. doi: 10.1007/s10113-021-01798-8
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2012) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung) (2012), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:de:PDF>> [zitiert am 25.2.2022]
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2020a) Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Deutschlands: Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Strategiepläne für die Gemeinsame Agrarpolitik. SWD(2020) 373 final, zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0373&from=DE>> [zitiert am 27.1.2022]
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2020b) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025. Brüssel, COM(2020) 152 final
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2020c) Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy: Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2021) Cover note for output and result indicators: Version 3.1, 17. December 2021
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017) EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden: (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AUEV). Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_DE.pdf> [zitiert am 27.1.2022]

- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2021) Gender Mainstreaming im EU-Haushalt: Auf Worte sollten nun Taten folgen, Europäische Union. Sonderbericht, zu finden in <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_10/SR_Gender_mainstreaming_DE.pdf> [zitiert am 17.6.2021]
- European Evaluation Helpdesk (2019a) TOOL 2.1 Examples of guiding questions supporting the appraisal of the assessment of needs including the SWOT, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 15 p
- European Evaluation Helpdesk (2019b) TOOL 2.2 Analytical tables supporting the appraisal of the assessment of needs including the SWOT, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 27 p
- European Evaluation Helpdesk (2019c) TOOL 3.1. Examples of guiding questions for the appraisal of the intervention strategies, targets and milestones, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 18 p
- European Evaluation Helpdesk (2019d) TOOL 3.2. Working steps for the appraisal of the intervention strategy of the CAP strategic plan, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 16 p
- European Evaluation Helpdesk (2019e) TOOL 3.3 Appraisal of the quantified target values and milestones, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 20 p
- European Evaluation Helpdesk (2021) TOOL 4.1 Examples of guiding questions for the appraisal of the measures planned to reduce the administrative burden on farmers and other beneficiaries of the CAP Strategic Plan, hg. v. Europäische Kommission (EU-KOM), 13 p, zu finden in <https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tool_4_1_guiding_questions_20211104.pdf> [zitiert am 3.1.2022]
- Fährmann B, Bergschmidt A, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. PFEIL-Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen. Braunschweig, 5-Länder-Evaluation 8/18, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/TI_NI-HB_Inanspruchnahmebericht_endg_neu.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Fengler B, Pollermann K (2019) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten (SPB 6B): PFEIL 2014–2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/18_2019_SPB6B-Bericht-NI-endg.pdf> [zitiert am 13.2.2020]
- Flessa H, Don A, Jacobs A, Dechow R, Tiemeyer B, Poeplau C (2018) Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands: Ausgewählte Ergebnisse der Bodenzustandserhebung, hg. v. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Thünen-Institut für Agrarklimaschutz
- Forstner B, Deblitz C, Kleinhanß W, Nieberg H, Offermann F, Röder N, Salamon P, Sanders J, Weingarten P (2012) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn050475.pdf> [zitiert am 13.2.2022]
- Forstner B, Duden C, Ellßel R (2018) Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 96 [zitiert am 11.2.2022]
- GAPDZG: Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz) (2021), zu finden in <www.gesetze-im-internet.de> [zitiert am 7.1.2022]
- GAPDZV: Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Verordnung) (2022), zu finden in <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl122s0139.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl122s0139.pdf%27%5D__1644597287976> [zitiert am 11.2.2022]
- GAPInVeKoSG: Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG) (2021), zu finden in <<https://www.gesetze-im-internet.de/gapinkeosg/BJNR352300021.html>> [zitiert am 11.2.2022]

- GAPKondG: Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG) (2021), zu finden in <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s2996.pdf%27%5d#__bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s2996.pdf%27%5D__1641813522825> [zitiert am 11.2.2022]
- Grajewski R (2021) Zusammenstellung der indikativen Planung der AUKM der Länder auf der Basis der Programmplanungsdokumente, Tabelle 11.4 Stand 2016. Excel. Mail vom 20.05.2021
- Gröner C, Bergschmidt A (2019) Tierwohl-Förderprämien der Bundesländer: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Reichweite. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 125, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061137.pdf> [zitiert am 16.2.2022]
- Gürtler K (2013) Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi)(142/III), zu finden in <<http://www.ku-poge.de/kumi/kumi142.html>> [zitiert am 11.2.2022]
- HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2018) Leitfaden zur Beachtung der Grundsätze der Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen/Vorhaben im Rahmen der Umsetzung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014–2020 (EPLR). Wiesbaden, zu finden in <https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/leitfaden_grundsätze_gleichstellung_und_nichtdiskriminierung_final.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Jansson T, Nordin I, Wilhelmsson F, Witzke P, Manevska-Tasevska G, Weiss F, Gocht A (2021) Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts. *Applied Economic Perspectives and Policy* 43(4):1503-1519. doi: 10.1002/aapp.13092
- Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019) Abschlussbericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“, hg. v. Staatsministerium der Finanzen (SMF), zu finden in <<https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320/documents/50780>> [zitiert am 19.12.2019]
- Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020) Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung vom 11. Februar 2020, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf;jsessionid=3326462BAEC99511C102B44AC26619E2.live851?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 16.2.2022]
- Lamerre J, Langhof M, Sevke-Masur K, Schwarz K-U, Wühlisch G von, Swieter A, Greef JM, Dauber J, Hirschberg F, Joormann I, Krestel NT, Masur D, Reith C (2016) Schlussbericht zum Vorhaben : Thema: Nachhaltige Erzeugung von Energieholz in Agroforstsystemen, Teilprojekt 3: Standort Niedersachsen; Strukturvielfalt und Biodiversität ; Laufzeit: 1. April 2012–31. August 2015, Johann Heinrich von Thünen-Institut; Julius Kühn-Institut, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057203.pdf> [zitiert am 15.2.2022]
- Ludwig-Ohm S, Dirksmeyer W (2013) Ausgewählte Analysen zu den Rahmenbedingungen und zur Wettbewerbsfähigkeit des Gartenbaus in Deutschland. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 6, zu finden in <<https://www.thuenen.de/index.php?id=494&L=0&keywords=Dirksmeyer&ACT&S=Jahr&p=6>> [zitiert am 15.2.2022]
- MELUND [Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein] (2017) Leitfaden zur Beachtung der Grundsätze der Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen/Vorhaben: für das Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) 2014–2020, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/genderLeitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 4.8.2021]
- Offermann F, Duden C, Schmitt J (2021) Sind staatlich subventionierte Versicherungen die Antwort auf Extremwetterereignisse? Erfahrungen aus dem Bereich der Landwirtschaft. *ifo Schnelldienst*(11):9-14, zu finden

- in <<https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/extremwetterereignisse-staatshilfe-oder-private-vorsorge-wer>> [zitiert am 11.2.2022]
- Oppermann R, Schraml A (2019) Studie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung, Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB), zu finden in <<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190405-gap-studie-ifab-2019.pdf>> [zitiert am 16.2.2022]
- Pabst H, Achtermann B, Langendorf U, Horlitz T, Schramek J (2018) Biodiversitätsförderung im ELER (ELERBiodiv): Endbericht zum gleichnamigen F+E-Vorhaben (FKZ: 3515 880 300), Institut für Ländliche Strukturfor-schung
- Pimminger I (2013) Gender Mainstreaming und Nichtdiskriminierung im ESF. Von Gender zu Equality Mainstreaming? Diskussionspapier. Berlin, zu finden in <http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/diskussionspapier_antidiskriminierung.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Raue P (in Vorbereitung) Beitrag des hessischen Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (EPLR) 2014–2022 zur Gleichstellung von Männern und Frauen. 5-Länder-Evaluation
- Raue P (2021) Beitrag des Landesprogramms Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014–2022 zur Gleichstellung von Männern und Frauen. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/5_2021-SH_Gleichstellung.pdf> [zitiert am 8.12.2021]
- Röder N (2018) Greening: Wie weiter?: Überlegungen zur Effizienz des Greenings, hg. v. Joachim Lange. Loccumer Protokolle, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059688.pdf> [zitiert am 16.2.2022]
- Röder N, Klimek S (2020) Bewertung des neuen GAP-Wirkungsindikator I.19 „Species and Habitats of Community interest related to agriculture with stable or increasing trends“, 8 p
- Röder N, Krämer C (2020) Stellungnahme für das BMEL zur Ausgestaltung der GAP nach 2020: Abschätzung der Opportunitätskosten bei einer Erhöhung des Bracheanteils. Teil 1, Johann Heinrich von Thünen-Institut
- Röder N, Offermann F (2021) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL Band 4 – Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung. Johann Heinrich von Thünen-Institut
- Röder N, Dehler M, Laggner B (2021) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland - Stellungnahmen für das BMEL Band 2 – Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes des GAPDZG. Johann Heinrich von Thünen-Institut
- Roggendorf W (2020) Verringerung von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen – Fördereffekte im Schwerpunkt-bereich 5D: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020, Thünen-Institut (TI). 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/15_2020_NRW_SPB5D_Verringerung_Treibhausgas-und_Ammoniakemissionen.pdf> [zitiert am 29.10.2020]
- Spohr B (2019) Sag mir, wo die Frauen sind – Förderung von Frauen im ländlichen Raum in Hessen. In: Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (ed) Frauen(leben) im ländlichen Raum 58.: pp 30-32, zu finden in <<https://www.hessische-akademie.de/publikationen/hal-mitteilungen/>> [zitiert am 12.8.2021]
- Stegmann S (2018) Tiergerechtigkeit in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Brandenburg und Berlin, hg. v. Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL), 138 p, zu finden in <<https://eler.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Tiergerechtigkeit%20in%20der%20F%C3%B6rderung%20in%20Brandenburg.pdf>> [zitiert am 21.2.2022]
- Untiedt G, Jaedicke W, Karl H, Alecke B, Grajewski R, Schubert D (2019) Strategischer Fortschrittsbericht 2019 zur Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020,

- hg. v. Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, 207 p, zu finden in <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/fortschrittsbericht-2019-partnerschaftsvereinbarung-eu-esi-fonds.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 25.10.2021]
- VO (EU) 2021/2115: VERORDNUNG (EU) 2021/2115 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (2021), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:435:FULL&from=DE>> [zitiert am 3.1.2022]
- WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz] (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen: Stellungnahme, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 11.2.2022]
- WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz], WBW [Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik] (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. BMEL, zu finden in <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile> [zitiert am 21.4.2017]

Anhang

Anhang I: Übersicht der im Zuge der Ex-ante-Evaluierung erstellten Zwischenkurzberichte

Stufe 1

- Zwischenkurzbericht 1: Bewertung der SWOT-Langfassung, der SWOT-Tabellen und der Bedarfsanalyse, übersandt am 23. September 2020
- Ergänzung zum Zwischenkurzbericht 1: Frage 9: „Ist die Priorisierung der Bedarfe transparent nachvollziehbar?“, übersandt am 13. August 2021

Stufe 2

- Zwischenkurzbericht 2 (Bewertung qualitativer Aspekte):
 - Teilbericht 1: Bewertung der Interventionsbeschreibungen (ELER-Fläche und ELER-Investiv), übersandt am 3. Februar 2021
 - Teilbericht 2a: Bewertung der Interventionsbeschreibungen des Sektorprogramms „Obst und Gemüse“, übersandt am 22. Februar 2021
 - Teilbericht 2b: Bewertung der Interventionsbeschreibungen des Sektorprogramms „Bienen“, übersandt am 3. März 2021
 - Teilbericht 2c: Bewertung der Interventionsbeschreibungen des Sektorprogramms „Wein“, übersandt am 15. März 2021
 - Teilbericht 2d: Bewertung der Interventionsbeschreibungen des Sektorprogramms „Hopfen“, übersandt am 15. März 2021
 - Teilbericht 3a: Kommentierung des Kapitels 4.5 zur Externen Kohärenz, übersandt am 27. Oktober 2021
 - Teilbericht 3b: Kommentierung des Kapitels 8.1 „Modernisierung: AKIS und Digitalisierung“, übersandt am 2. November 2021
- Zwischenkurzbericht 2 (Bewertung quantitativer Aspekte):
 - Teilbericht 4: Bewertung, ob die Zuweisung der Mittel mit dem spezifischen Ziel übereinstimmt und Plausibilisierung der Angaben auf Output- und Ergebnisebene, übersandt am 18. Februar 2022

Stufe 3

- Zwischenkurzbericht 3: Bewertung der geplanten Begleitungs-, Datenerfassungs- und Umsetzungsmodalitäten, übersandt am 18. Februar 2022

Anhang II: Übersicht der Dokumentengrundlage der Ex-ante-Evaluierung (konsolidierte Entwürfe des GAP-Strategieplans)

Kapitel	Inhalt des GAP-SP-Kapitels	Dokumentversion
Kap. 1	Strategisches Statement	04.01.2022
Kap. 2.1	Bedarfsanalyse	08.12.2021
Kap. 2.1	Interventionsstrategie	14.01.2022
Kap. 2.2	Kontextindikatoren	25.11.2021
Kap. 2.3	Zielwertetabelle	18.01.2022
Kap. 3.1.1	Gesamtbeitrag Konditionalität	13.01.2022
Kap. 3.1.2	Kompl. Baseline Konditionalität	11.01.2022
Kap. 3.1.3	Gesamtbeitrag Grüne Architektur	07.12.2021
Kap. 3.1.4	Beitrag Grüne Architektur zu Anhang Rechtsinstrumente	07.12.2021
Kap. 3.2	Überblick Generationswechselstrategie	30.11.2021
Kap. 3.3.	Gekoppelte DZ / WRRL	16.12.2021
Kap. 3.4	Verteilung zielgerichteter Einkommensunterstützung	21.12.2021
Kap. 3.5	Überblick Sektorinterventionen	30.11.2021
Kap. 3.6	Überblick Risikomanagement	30.11.2021
Kap. 3.8	Überblick Tierwohl / Antibiotikaresistenz	11.01.2022
Kap. 3.9	Verwaltungsvereinfachung	11.01.2022
Kap. 3.10	Konditionalität GLÖZ	13.01.2022
Kap. 4.1	Definitionen + Minimalanforderungen Interventionen	06.01.2021
Kap. 4.2	Elemente in Bezug auf DZ	06.01.2021
Kap. 4.5	Überblick ELER und andere Fonds	14.01.2022
Kap. 4.7	Elemente gemeinsam ELER / Sektorinterventionen	06.01.2022 (Lieferung)
Kap. 5.1	DZ-Interventionen	13.01.2022
Kap. 5.1	DZ-Interventionen ÖR	13.01.2022
Kap. 5.2	Sektorinterventionen	02.12.2021 (Wein) 07.12.2021 (Hopfen) 21.12.2021 (O&G) 07.01.2022 (Bienen, Lieferung)
Kap. 5.3	ELER-Interventionen	Fläche: 14.01.2022 investiv: 17.01.2022 allg. Teil: 18.01.2022

Kapitel	Inhalt des GAP-SP-Kapitels	Dokumentversion
–	Dokument „Finanztabellen“ für den GAP-Strategieplan	28.01.2022
Kap. 7.5	Soziale Konditionalität	17.12.2021
Kap. 8.1-8.4	AKIS	10.01.2022
Kap. 8.5	Digitalisierungsstrategie	07.01.2022
Anhang II	SWOT	ALB: 24.11.2021 SWOT: 17.11.2021
Anhang III	Partnerkonsultation	06.01.2022 (Partnerbeteiligung) 13.01.2022 (Übersicht Beteiligung)

Anhang III: Übersicht der im GAP-Strategieplan verwendeten Codes für Bedarfe

Bedarfe	
A.1	Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit
A.2	Honorierung von Gemeinwohlleistungen und Ausgleich höherer Standards
A.3	Ausgleich niedriger Einkommenspotenziale zur Verhinderung der Nutzungsaufgabe von ertragsarmen Flächen, ungünstigen Standorten und zur Aufrechterhaltung traditioneller Bewirtschaftungsformen
A.4	Aufrechterhaltung vielfältiger Betriebsstrukturen und Bewirtschaftungsformen
A.5	Stärkung der Krisenfestigkeit bezüglich Produktions- und Marktrisiko (Europäisches Sicherheitsnetz und einzelbetriebliche Vorsorge)
A.6	Unterstützung landwirtschaftlicher Unternehmen bei der Entwicklung geeigneter Strategien für ein effizientes Risikomanagement
B.1	Unterstützung von Investitionen zur Stärkung der Markt- und Zukunftsorientierung der Unternehmen
B.2	Stärkung von Innovationskraft, Lösungskompetenz, Innovations- und Kooperationsbereitschaft
B.3	Schaffung und Verbesserung der Infrastruktur durch Sicherung, Optimierung, Erschließung und Neuordnung ländlichen Grundbesitzes
C.1	Stärkung der Qualitätsproduktion einschließlich Ausbau von Qualitätsregelungen und Zertifizierungen
C.2	Anpassung der Verarbeitung und der Vermarktung an die Anforderungen des Marktes
C.3	Verkürzung der Wertschöpfungskette (Direktvermarktung)
D.1	Reduktion der THG-Emissionen in der Landwirtschaft
D.2	Sicherung und Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung und -bindung
D.3	Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an den Klimawandel
D.4	Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger und deren Einsatz in Land- und Forstwirtschaft unter Berücksichtigung sowohl der Nachhaltigkeit als auch der Flächenkonkurrenz

Bedarfe	
D.5	Steigerung der Energieeffizienz der Landbewirtschaftung, von Gebäuden, Anlagen und Technologien
D.6	Nachhaltige stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe und landwirtschaftlicher Reststoffe
D.7	Hochwasserschutz, Küstenschutz und Verbesserung des natürlichen Wasserrückhalts
D.8	Erhalt und Wiederherstellung stabiler standortangepasster Wälder einschließlich Verjüngung und Vorbeugung gegen Waldschäden
E.1	Schutz und Verbesserung des Zustands der Oberflächengewässer und Meere
E.2	Schutz und Verbesserung des Zustands der Grundwasserkörper
E.3	Schutz und Verbesserung des Bodens und Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche
E.4	Reduktion der Luftschadstoffe, insbes. Ammoniak
E.5	Reduzierung des Wasserverbrauchs im Hinblick auf den Boden- und Landschaftswasserhaushalt und Ausweitung der ressourcenschonende und umweltschonende Landbewirtschaftung
E.6	Ausweitung des nachhaltigen Anbaus von Eiweißpflanzen
E.7	Reduktion von Mikroplastik in Böden und Gewässern
F.1	Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten im Schutzgebietssystem Natura 2000 sowie in Schutzgebieten nach BNatSchG
F.2	Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen und Arten außerhalb von Schutzgebieten
F.3	Verbesserung der Datengrundlagen und evidenzbasierte Weiterentwicklung des Biodiversitätsschutzes
F.4	Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität in der Land- und Forstwirtschaft sowie deren Ökosystemleistungen
F.5	Erhaltung und Entwicklung von geschützten Arten / Artengruppen durch spezielles Management
G.1	Unterstützung der inner- wie auch der außerfamiliären Betriebsübernahme
G.2	Erleichterung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Existenzgründungen
G.3	Unterstützung der Junglandwirtinnen und Junglandwirte bzw. Existenzgründerinnen und Existenzgründer in der Landwirtschaft beim Flächen- und Kapitalzugang
G.4	Sicherung angemessener Einkommen von Junglandwirtinnen und Junglandwirten
G.5	Stärkung wettbewerbsfähiger kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)
G.6	Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe und Einkommen
H.1	Innovative, generationenübergreifende und interkommunale Ansätze zum Umgang mit den Problemen der ländlichen Entwicklung, unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und sich daraus ergebenden Herausforderungen
H.2	Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze
H.3	Sicherung oder Verbesserung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen durch angemessene lokale Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen für die Bevölkerung
H.4	Stärkung der Selbstorganisation bei der Förderung der lokalen Entwicklung der Regionen (Bottom-up-Ansatz)
H.5	Stärkung der Identität und Erhalt des kulturellen und natürlichen Erbes sowie Entwicklung von Dorf- und Ortskernen
H.6	Unterstützung des Ehrenamts und bürgerschaftlichen Engagements
H.7	Gleichstellung aller Geschlechter und sozialen Gruppen

Bedarfe	
H.8	Steigerung der Kooperations-, Service- und Innovationskultur im Tourismus und qualitative Verbesserung der touristischen Infrastruktur
H.9	Stärkung von Beschäftigung, Wachstum, Stoffkreisläufen und lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten durch Bioökonomie
H.10	Auf- und Ausbau von Wertschöpfungsketten in Forst- und Holzwirtschaft
H.11	Anpassung der Erschließungssituation von Waldflächen an die Erfordernisse einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung
I.1	Verstärkte Berücksichtigung des Tierschutzes und der Tiergesundheit
I.2	Verbesserung des Angebots nachhaltiger und regionaler Lebensmittel mit definierten Produktionskriterien
I.3	Sichtbarmachung transparenter und verlässlicher Auskünfte über Produktionsprozesse bei der Lebensmittelverarbeitung
I.4	Bessere Verwertung von Lebensmitteln und Reduzierung der Lebensmittelabfälle
I.5	Beibehaltung und Ausbau der Anbauflächen des ökologischen Landbaus
Q.1	Fachkräftesicherung in der Land- und Forstwirtschaft sowie im ländlichen Raum
Q.2	Stärkung des koordinierten flächendeckenden Angebots an Bildung und Beratung zur nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft einschließlich Biodiversität
Q.3	Qualifizierung und Verbesserung unternehmerischer und ökologischer Kompetenzen sowie Professionalisierung der höherwertigen Verarbeitung und Vermarktung
Q.4	Stärkung der Koordinationsstrukturen für die Agrarforschung auf europäischer, Bundes- und Länderebene zur besseren Abstimmung von Forschungsbedarfen und zur Verbreitung von Ergebnissen im AKIS-System
Q.5	Ausbau regionaler, interdisziplinärer Kooperationen sowie Vernetzung und Informationsaustausch zwischen landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Unternehmen, Industrie, Bevölkerung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschung und Verwaltung
Q.6	Verbesserung der öffentlichen Kommunikation zu Ernährungs- und Umweltthemen, Ernährungsbildung und Verbraucheraufklärung
Q.7	Stärkere Einbindung von Praxis und Beratung in die Forschung sowie praxisgerechte Aufbereitung und Kommunikation der Ergebnisse
Q.8	Generierung von Wissen und Intensivierung des Monitorings zu nachhaltiger Ressourcennutzung, Umwelt, Biodiversität und Klimaschutz
Q.9	Wissensvermittlung zu Möglichkeiten und Anforderungen der Digitalisierung sowie Verstärkung digitaler Formate
Q.10	Stärkung der Innovationskraft land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen sowie Akteure der ländlichen Entwicklung durch verbesserte Information zum Transfer von Innovationen sowie Handlungsfelder der lokalen Entwicklung

Anhang IV: Übersicht der im GAP-Strategieplan verwendeten Codes für die Interventionen

Code	Name der Intervention
DZ-0101	Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit
DZ-0201	Ergänzende Umverteilungseinkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit

Code	Name der Intervention
DZ-0301	Ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte
DZ-0401	Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen
DZ-0402	Anbau vielfältiger Kulturen mit mindestens fünf Hauptfruchtarten im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von 10 Prozent
DZ-0403	Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland und Dauergrünland
DZ-0404	Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs
DZ-0405	Ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten
DZ-0406	Bewirtschaftung von Acker- oder Dauerkulturflächen des Betriebes ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln
DZ-0407	Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura-2000-Gebieten
DZ-0501	Gekoppelte Einkommensstützung für den Sektor Rind- und Kalbfleisch
DZ-0502	Gekoppelte Einkommensstützung für den Sektor Mutterschafe und -ziegen
SP-0100	Sektorprogramm Obst und Gemüse (Angabe auf Ebene des Sektors)
SP-0101	Absatzförderung und Kommunikation
SP-0102	Beratungsdienste und technische Hilfe
SP-0103	Ernteversicherung
SP-0104	Investitionen und Forschung
SP-0105	Qualitätsregelungen
SP-0106	Ökologische / biologische oder integrierte Erzeugung
SP-0202	Aufbau, Verbesserung und Verbreitung imkerlichen Wissens
SP-0203	Investitionen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung, des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, Anwendung von Bekämpfungsmaßnahmen
SP-0204	Qualitäts- und Reinheitsuntersuchungen
SP-0205	Bienenvölker Vermehrung / -erhaltung und Bienenzucht
SP-0206	Durchführung und Anwendung von Forschungsprojekten
SP-0207	Preis- und Mengenmeldungsumsetzungen sowie Werbeaktivitäten
SP-0208	Entwicklung, Einführung und Betrieb von Qualitätssicherungs- und Managementsystemen
SP-0301	Absatzförderung und Kommunikationsmaßnahmen in Drittländern
SP-0302	Ernteversicherung gegen Einkommensverluste aufgrund von Naturkatastrophen gleichzusetzende widrige Witterungsverhältnisse, widrige Witterungsverhältnisse, durch Tiere verursachte Schäden, Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall
SP-0303	Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen
SP-0304	Investition in materielle und immaterielle Vermögenswerte in Weinbausysteme in Verarbeitungseinrichtungen, Infrastrukturen von Weinbaubetrieben sowie Vermarktungsstrukturen und -instrumente

Code	Name der Intervention
SP-0305	Informationsmaßnahmen über Weine aus der Union, mit denen ein verantwortungsvoller Weinkonsum gefördert oder für Qualitätsregelungen der Union für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben geworben wird
SP-0400	Sektorprogramm Hopfen (Angabe auf Ebene des Sektors)
SP-0401	Beratung der Hopfenpflanzer zur Nachhaltigkeit
SP-0402	Forschung und Entwicklung
SP-0403	Klimawandel
SP-0404	Vermarktung
SP-0405	Integrierte Produktion
EL-0101	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung des Klimaschutzes
EL-0102	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung der Wasserqualität
EL-0103	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung des Bodenschutzes
EL-0105	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung der Biodiversität
EL-0107	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung
EL-0108	Ökologischer Landbau
EL-0109	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Verbesserung des Tierschutzes
EL-0110	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Erhaltung genetischer Ressourcen
EL-0201	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
EL-0301	Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000
EL-0401	Nicht-produktive wasserwirtschaftliche Investitionen
EL-0402	Materielle Infrastruktur – Hochwasserschutz, Küstenschutz und bzgl. überbetriebliche Bewässerungsanlagen
EL-0403	Einzelbetriebliche produktive Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen
EL-0404	Investitionen in land- und forstwirtschaftliche Infrastrukturen
EL-0405	Investitionen in materielle Vermögenswerte in Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung (Marktstruktur)
EL-0407	Nicht-produktive Investitionen im Forstsektor
EL-0408	Nicht-produktive Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen
EL-0409	Materielle Infrastruktur – Breitbandversorgung, Mobilfunk, Ausstattung IT-Technik in Bildungseinrichtungen
EL-0410	Investitionen in die integrierte ländliche Entwicklung
EL-0411	Investitionen in die Schaffung und Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeiten in landwirtschaftlichen Betrieben
EL-0412	Förderung der Gründung und Entwicklung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen in ländlichen Gebieten
EL-0413	Investitionen in IKT-Ausstattung in Bildungseinrichtungen
EL-0501	Niederlassungsbeihilfe Junglandwirte
EL-0601	Risikomanagementinstrumente
EL-0701	Netzwerke und Kooperationen / sonstige Formen der Zusammenarbeit (landwirtschaftlich und außerlandwirtschaftlich)

Code	Name der Intervention
EL-0702	Europäische Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (EIP-Agri)
EL-0703	LEADER
EL-0801	Beratung; Einrichtung von Beratungsdiensten
EL-0802	Qualifizierung, Demonstrationstätigkeiten und Wissensaustausch

Anhang V: Übersicht der im GAP-Strategieplan verwendeten Codes für die Ergebnisindikatoren

Ind-ID	Name	Bezeichnung
R.01	Steigerung der Leistung durch Wissen und Innovation	Anzahl der Personen, die von Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) profitieren
R.04	Knüpfung von Einkommensstützung an Standards und gute fachliche Praxis	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die Einkommensstützung gezahlt wird und die der Konditionalität unterliegt
R.05	Risikomanagement	Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe mit unterstützten GAP-Risikomanagementinstrumenten
R.06	Umverteilung auf kleinere Betriebe	Anteil der zusätzlichen Direktzahlungen je Hektar für förderfähige landwirtschaftliche Betriebe unterhalb der durchschnittlichen Betriebsgröße (verglichen mit dem Durchschnitt)
R.08	Gezielte Unterstützung von Betrieben in bestimmten Sektoren	Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, die gekoppelte Einkommensstützung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit oder Qualität erhalten
R.09	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, die Investitionsförderung für Umstrukturierung und Modernisierung, einschließlich Verbesserung der Ressourceneffizienz, erhalten
R.10	Bessere Organisation der Versorgungskette	Anteil der Betriebe, die an Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen, lokalen Märkten, kurzen Lieferkettenkreisläufen und von der GAP unterstützten Qualitätsprogrammen teilnehmen
R.12	Anpassung an den Klimawandel	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bestehen
R.14	Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse	Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) im Rahmen der unterstützten Verpflichtungen zur Verringerung der Emissionen, Erhaltung und / oder Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung (einschließlich Dauergrünland, Dauerkulturen mit Dauergrünland, landwirtschaftlicher Flächen in Feuchtgebieten und Torfland)
R.16	Klimabezogene Investitionen	Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, die eine im Rahmen der GAP für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sowie die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen oder Biomaterial vorgesehene Investitionsförderung erhalten
R.18	Investitionsförderung im Forstsektor	Gesamtinvestitionen zur Verbesserung der Leistung des Forstsektors

Ind-ID	Name	Bezeichnung
R.19	Verbesserung und Schutz der Böden	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter geförderten Verpflichtungen, die der Bodenbewirtschaftung zur Verbesserung der Bodenqualität und der Biota dienen (z. B. reduzierte Bodenbearbeitung, Bodenbedeckung mit Pflanzen, Fruchtfolge mit Leguminosen)
R.21	Schutz der Wasserqualität	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter geförderten Verpflichtungen für die Qualität von Gewässern
R.23	Nachhaltige Wassernutzung	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter unterstützten Verpflichtungen zur Verbesserung der Wasserbilanz
R.24	Nachhaltiger und reduzierter Einsatz von Pestiziden	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die spezifische mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zum nachhaltigen Einsatz von Pestiziden bestehen, um die Risiken und Auswirkungen (z. B. durch Ausschwemmung) von Pestiziden zu verringern
R.25	Umweltleistung im Tierhaltungssektor	Anteil der Großvieheinheiten (LU) im Rahmen der unterstützten Verpflichtungen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit
R.26	Investitionen im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen	Anteil der Betriebe, die von der produktiven und nicht-produktiven Investitionsförderung der GAP in Bezug auf die Pflege der natürlichen Ressourcen profitieren
R.27	Umwelt- / klimabezogene Leistungen durch Investitionen in ländlichen Gebieten	Anzahl der Vorhaben, die zur ökologischen Nachhaltigkeit, zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel im ländlichen Raum beitragen
R.29	Ausbau des ökologischen / biologischen Landbaus	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, die im Rahmen der GAP Unterstützung für ökologischen / biologischen Landbau erhält, aufgeschlüsselt nach Unterstützung für dessen Aufrechterhaltung und Unterstützung für eine entsprechende Umstellung
R.30	Unterstützung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung	Anteil der Waldfläche unter Verpflichtungen zur Unterstützung des Waldschutzes und der Bewirtschaftung von Ökosystemleistungen
R.31	Erhaltung von Lebensräumen und Arten	Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter geförderten Verpflichtungen, die die Erhaltung oder Wiederherstellung der biologischen Vielfalt unterstützen, einschließlich HNV-Bewirtschaftungsmethoden
R.32	Investitionen im Zusammenhang mit der biologischen Vielfalt	Anteil der Betriebe, die von der GAP-Investitionsförderung profitieren und einen Beitrag zur Biodiversität leisten
R.35	Erhaltung von Bienenstöcken	Anteil der mit der GAP unterstützten Bienenstöcke
R.36	Generationswechsel	Anzahl der Junglandwirte, die mit GAP-Unterstützung einen Betrieb gründen, auch aufgeschlüsselt nach Geschlecht
R.37	Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten	Im Rahmen von GAP-Projekten unterstützte neue Arbeitsplätze

Ind-ID	Name	Bezeichnung
R.38	Abdeckung durch LEADER	Anteil der ländlichen Bevölkerung, die unter eine Strategie für lokale Entwicklung fällt
R.39	Entwicklung der ländlichen Wirtschaft	Anzahl der Unternehmen im ländlichen Raum, einschließlich der Unternehmen der Bioökonomie, die mit Unterstützung der GAP entwickelt wurden
R.40	Intelligente Umstellung der ländlichen Wirtschaft	Anzahl der unterstützten Smart-Dorf-Strategien
R.41	Vernetzung des ländlichen Raums in Europa	Anteil der ländlichen Bevölkerung, die von einem verbesserten Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktur durch GAP-Unterstützung profitiert
R.44	Verbesserung des Tierwohls	Anteil der Großvieheinheiten, für die unterstützte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls durchgeführt wurden