

© **Schwerpunkt »Wertschöpfung & Wertschätzung«**

Mehr Gemeinwohl – entscheidend ist der Systemansatz

Das BÖLW-Stufenmodell zur Neugestaltung
der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik ab 2028

von Carolin Pagel und Gerald Wehde

Wertschätzung und Wertschöpfung – diese beiden Ziele sollten auch für die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) gelten. Die Ansprüche an die GAP sind hoch; gleichwohl scheint ihnen niemand gerecht werden zu können. Die 2023 eingeführte »Grüne Architektur«, bestehend aus Konditionalität, Öko-Regelungen in der Ersten Säule und Agrarumwelt und Klimamaßnahmen (AUKM) in der Zweiten Säule, ist äußerst komplex und nicht nur für Praktiker schwer zu durchschauen. Auch die Agrarverwaltung kommt an ihre Grenzen. Als weitere Folge werden gesamtbetriebliche und mehrjährige Systemansätze wie der Ökolandbau benachteiligt. Die Biobranche hat daher in den letzten Jahren ein Modell entwickelt, das einerseits dauerhaft systemische und prozessorientierte Ansätze besser honoriert und andererseits einen Transformationspfad für die gesamte Landwirtschaft aufzeigt.¹ Im Folgenden wird zunächst die aktuelle GAP aus deutscher Perspektive bewertet. Im zweiten Schritt wird dargestellt, welche Konsequenzen aus den Fehlern der aktuellen GAP für die Neugestaltung der europäischen Agrarförderung ab 2028 folgen. Wie dieses neue GAP-Modell ganz konkret aussehen kann, wird schließlich im letzten Schritt beschrieben. Dieses neue Modell ist dabei zunächst für die deutsche Landwirtschaft entworfen worden, kann aber europaweit angepasst und umgesetzt werden.

Während bei der Gründung der GAP 1962 vor allem die Ernährungssicherung Europas im Fokus stand, soll die GAP heutzutage auch dazu beitragen, umwelt- und klimapolitische Ziele der EU zu erreichen. Im Zuge dessen sind die seit den 1990er-Jahren bestehenden Direktzahlungen mit jeder Reform immer stärker umweltpolitisch qualifiziert worden, zuerst über die Cross-Compliance (ab 2003), das Greening (ab 2014) und mit der aktuellen Reform durch die erweiterte Konditionalität (seit 2023). Doch der umwelt- und klimapolitische Anspruch der GAP spiegelt nicht die Realität wider, wie auch der Europäische Rechnungshof in seinen Berichten wiederholt bemängelt hat.² Allein in Deutschland verursacht die Landwirtschaft Schäden an Gemeingütern in Höhe von 90 Milliarden Euro jährlich, wie die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) in ihrem Abschlussbericht hervorhebt. Dem steht eine jährliche Wertschöpfung von lediglich rund 50 Milliarden Euro durch landwirtschaftliche Waren gegenüber.³ Die Zahlung der GAP-Milliarden wird auch aufgrund dieses Widerspruchs immer grundsätzlicher infrage gestellt, denn sie ist in ihrer jetzigen Form nicht in der Lage, den immer drängen-

deren umwelt- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen angemessen zu begegnen.

Konstruktionsfehler der GAP 2023 bis 2027

Die sog. Grüne Architektur der GAP ab 2023 mit den drei Elementen Konditionalität, Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ist ausgesprochen komplex und wird voraussichtlich weiterhin europäische Umweltziele verfehlen.⁴ Für Betriebe ist sie hochgradig intransparent und sie führt sowohl bei Verwaltungsbehörden als auch Betrieben zu sehr hohen bürokratischen Belastungen. Die Notwendigkeit einer Verwaltungsvereinfachung der GAP trifft daher seit Jahren auf einen breiten Konsens.⁵ Aus der uneinheitlichen Finanzkraft und der unterschiedlichen Umsetzung von AUKM in den Bundesländern resultieren zudem relevante Wettbewerbsverzerrungen für die Betriebe. Im Detail heißt das:

Hohe Komplexität:

- Das Verbot der Doppelförderung von Umweltleistungen führt zu weitgehenden Ausschlüssen von För-

dermaßnahmen für Ökobetriebe (Ökoprämie) sowie sehr komplizierten Prämienberechnungen und der Notwendigkeit von Prämienabzügen bei der Ökoprämie bzw. den AUKM.

- Jede Prämienberechnung einer Öko-Regelung bzw. einer AUKM muss als Grundlage die spezifischen Konditionalitäts-Anforderungen berücksichtigen.

Geringe Umweltwirkung der Öko-Regelungen bei erhöhtem Verwaltungsaufwand:

- Die meisten Prämien gleichen in Deutschland nur den Einkommensverlust gegenüber der konventionellen Bewirtschaftung aus. Damit werden die Möglichkeiten eingeschränkt, Umweltleistungen angemessen zu honorieren (fehlende Anreizfunktion).

- Die nur einjährige Bindungspflicht der Öko-Regelungen hat eine weitaus geringere Umweltwirkung im Vergleich zur fünfjährigen Bindung der AUKM in der Zweiten Säule.

- Die jährliche Wechselmöglichkeit erhöht den Verwaltungsaufwand für die Bundesländer.

- Die freiwillige jährliche Maßnahmenauswahl erfolgt überwiegend nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und nicht nach ökologischen Erfordernissen.

- Die Öko-Regelungen zeigen eine nur geringe Wirkung auf mehrere Umweltziele.

Heterogene Ausgestaltungen in Bund und Bundesländern:

- Die Prämienberechnung für die Öko-Regelungen und für AUKM erfolgen mit unterschiedlichen Methoden.

- Maßnahmenangebote und deren Ausgestaltung im Bereich der AUKM (Zweite Säule) als Ergänzung zu Öko-Regelungen gehen sehr weit auseinander.

- Die Kombinationsmöglichkeiten von Öko-Regelungen mit AUKM bzw. der Ökoprämie sind in den Bundesländern unterschiedlich (Kombinationstabellen).

Negative Wirkung auf AUKM der Zweiten Säule:

- Hohe Komplexität und Wechselwirkungen zwischen Konditionalität, Öko-Regelungen und AUKM führen zu erhöhtem Programmierungsaufwand in den Ländern und verhindern den Ausbau gezielter spezifischer AUKM in der Zweiten Säule.

- Bei der Überführung bestimmter AUKM in die Erste Säule wurden Prämienhöhen (z. B. Öko-Regelung 2 »Anbau vielfältiger Kulturen«) deutlich gekürzt bzw. Auflagen bei gleichzeitiger Kürzung der Prämien verschärft (z. B. Öko-Regelung 4 »Extensivierung des Dauergrünlands«). Dies führt zu einer geringeren Akzeptanz auf Betriebsebene bzw. schränkt den potenziellen Nutzerkreis ein. Bestimmte Länder bieten inhaltsgleiche Fördermaßnahmen nun mehrjährig in der Zweiten Säule mit höheren Prämien an. Dies führt

zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern.

Die Grüne Architektur ist aus den genannten Gründen in ihrer Komplexität nicht zukunftsfähig und muss grundsätzlich neu aufgesetzt werden. Denn die Administrierbarkeit der GAP ab 2023 hat sowohl für die Verwaltung als auch die Betriebe ein unverhältnismäßiges Maß angenommen. Der benötigte hohe Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Grünen Architektur führt aber nicht zu einer besseren Erreichung von Umweltzielen. Die Umweltwirkung kann insgesamt als gering eingeschätzt werden. Angesichts dieser Konstruktionsfehler der GAP und den negativen Folgen einer komplexen nationalen Umsetzung müssen die die bisher flächenbezogenen Förderungen der Ersten und Zweiten Säule daher nach einem neuen Modell erfolgen.

Aufgaben, Ziele und Strukturprinzipien eines neuen Fördermodells

In der bisherigen GAP gibt es im Bereich der Umweltmaßnahmen grundsätzlich zwei Maßnahmentypen: einzelflächenbezogene Maßnahmen wie Blühflächen oder betriebszweigbezogene wie etwa vielfältige Fruchtfolgen. Zunehmend wird deutlich, dass spezifische Einzelmaßnahmen den großen Herausforderungen, vor denen wir stehen, nicht gerecht werden, da sie eine zu geringe synergetische Wirkung auf verschiedene Umweltziele erreichen. Zudem fehlt eine ausreichende Breitenwirkung in der Fläche. In der Praxis umsetzbar wird beispielsweise ein Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel erst, wenn weitere Kulturmaßnahmen wie die Fruchtfolge, Düngung und Sortenwahl angepasst werden.

Kurz: es muss das gesamte Anbausystem angepasst werden, und zwar über mehrere Jahre hinweg. Ganz im Gegensatz zum gegenwärtigen System der GAP, das kaum synergetische Wirkungen zwischen verschiedenen Umweltmaßnahmen erzielt und somit vor dem Hintergrund der Ziele der Europäischen Union ineffizient ist.⁶

Anders als das heutige Förderinstrumentarium isolierter Einzelmaßnahmen wie den Öko-Regelungen und AUKM bietet der Ökolandbau die Möglichkeit, synergetische Umwelt- und Klimaschutzziele wesentlich effektiver zu erreichen. Diese systemischen Vorteile des Ökolandbaus hinsichtlich seiner Umweltleistungen wurden 2019 in einer Studie des Thünen Instituts klar herausgearbeitet.⁷ Ein über den Ökologischen Landbau hinaus gedachter Systemansatz für die gesamte Landwirtschaft kann also helfen, Umwelt- und Klimaschutzziele wesentlich effektiver zu erreichen.

Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen

Im Kern der künftigen GAP muss neben dem Systemansatz das Prinzip »öffentliches Geld für öffentliche Leistungen« stehen. Mit dem neuen GAP-Modell soll deshalb der gesamte landwirtschaftliche Betrieb angesprochen werden. Das ist auch deshalb sinnvoll, da der landwirtschaftliche Betrieb eine Wirtschaftseinheit darstellt, dessen Inhaber mit dem Ziel der Nutzenmaximierung wirtschaftet und sein System idealerweise optimal an den gegebenen Ressourcen ausrichtet. Demnach müssen Klima-, Ressourcen- und Artenschutz bei gleichzeitig ausreichender Lebensmittelproduktion gewährleistet werden. Die Lebensmittelproduktion stellt individuell käufliche Güter her, deren Produktion auf dem Markt entlohnt wird. Für öffentliche Güter wie sauberes Wasser, Artenvielfalt und Klimaschutz gibt es jedoch keinen Markt. Die Bereitstellung dieser Güter muss deshalb von der Gesellschaft entlohnt werden, und es müssen finanzielle Anreize geschaffen werden, damit diese öffentlichen Leistungen erbracht werden.

Vereinfachung für Betriebe und Verwaltung

Die GAP kann nur erfolgreich sein, wenn Betriebe und Verwaltung sie auch umsetzen können. Ziele eines neuen GAP-Modells müssen daher sein:

- Die Komplexität der Förderangebote und deren vielfältige Verknüpfungen deutlich zu reduzieren.
- Für Betriebe ein transparentes und überschaubares Förderangebot zu schaffen, welches Planungssicherheit für die gesamte Förderperiode bietet.
- Durch ein bundesweit einheitliches Förderangebot die Wettbewerbsverzerrungen für Betriebe zu reduzieren.
- Die Länderverwaltungen von der Programmierung bestimmter AUKM (bundesweites Angebot) zu entlasten, um damit Potenzial für den Ausbau und die Verbesserung länderspezifischer Maßnahmen zu schaffen.
- Die Honorierung der ökologischen Leistungen sollte sich an der Erreichung der EU-Ziele der Farm-to-Fork-Strategie ausrichten, statt an der bisherigen Prämienberechnung über Einkommensausgleich. Über eine attraktive Honorierung von ökologischen Leistungen würde so auch eine Einkommenswirkung erzielt.

Budget- und Planungsräume

für die Transformation schaffen
Im neuen Transformationsmodell wird es eine Zusammenführung aller *flächenbezogenen*

Direktzahlungen der aktuellen Ersten Säule (Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, Öko-Regelungen) mit den AUKM/Ökoprämie der jetzigen Zweiten Säule geben, um einen gemeinsamen Budget- und Planungsraum für flächenbezogene Umweltleistungen zu schaffen (Abb. 1).

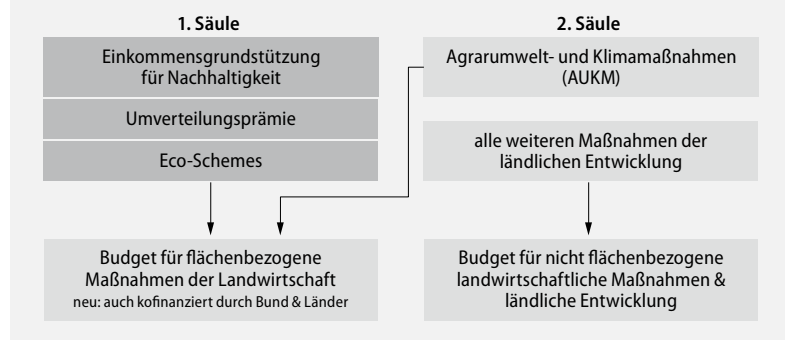
In Verantwortung der Bundesländer gibt es weiterhin ein Budget für alle *nicht flächenbezogenen* landwirtschaftlichen Maßnahmen und die ländliche Entwicklung. Dieses umfasst weiterhin ein breites Maßnahmenset von Investitionsförderung bis Dorferneuerung. Hierunter zählt beispielsweise auch der Aufbau von regionalen Wertschöpfungsketten.

Die bisher eingesetzten Finanzierungsinstrumente (EU-, Bund- und Länderbudgets etc.) sollen weiterhin genutzt werden. Für das »Hauptbudget« der flächenbezogenen Zahlungen ist zukünftig auch eine niederschwellige Kofinanzierung des Bundes und der Länder vorzusehen (GAK-Mittel, Länderbudgets für AUKM). Für nicht flächenbezogene landwirtschaftliche Maßnahmen und ländliche Entwicklung ist (wie bisher) ein höherer Kofinanzierungssatz von Bund und Ländern notwendig.

Das neue Stufenmodell – ein Vorschlag

Das vom Ökosektor erarbeitete neue Stufenmodell sieht vor, dass die GAP ab 2028 auf drei mehrjährigen Förderstufen basiert (Basis, Basis Plus und Bio [Gesamtbetriebsumstellung nach EU-Öko-VO]), welche durch bundesweite und länderspezifische Zusatzmaßnahmen (Top-ups) ergänzt werden (Abb. 2). Die Anforderungen der Förderstufen adressieren ein unterschiedliches Niveau des Grundschutzes der Ressourcen Wasser, Boden, Luft/Klima (Treibhausgase, Ammoniak) und Biodiversität über eindeutige Regelungen für die Bereiche Pflanzenschutz, Düngung,

Abb. 1: Schematische Überführung der aktuellen GAP in das GAP-Modell ab 2028



Quelle: BÖLW, 2023

Fruchtfolge und Leguminoseneinsatz (im Ackerbau) sowie für den Viehbesatz (Details in Tab. 1). Die ökologischen Leistungen werden mit jeder Förderstufe anspruchsvoller und entsprechend höher honoriert.

Die Betriebe können zu jeder Leistungsstufe betriebsindividuell Top-ups wählen. Es wird zwischen bundesweit und länderspezifisch angebotenen Maßnahmen unterschieden. Beispiele für bundesweite Maßnahmen sind unter der Überschrift »Bundes- und Länder-Top-ups« aufgeführt.

Entscheidend ist, dass die Fördermaßnahmen der drei Leistungsstufen mehrjährig (analog zu den aktuellen Fünf-Jahres-Verpflichtungen der AUKM) über den gesamten Verpflichtungszeitraum erbracht werden. Dies gilt in der Regel auch für die Einzelmaßnahmen der bundesweiten bzw. länderspezifischen Top-ups. Ein Aufstieg in eine höhere Stufe ist innerhalb der Förderperiode jedes Antragsjahrs möglich, ein Abstieg nicht.

Zentraler Punkt dieses Vorschlags: *Nur* Betriebe, die die Anforderungen einer der drei Stufen (mindestens Basis) erfüllen, bekommen finanzielle Unterstützung aus der GAP.

Bundes- und Länder-Top-ups

Zusätzlich zu den Stufen-Anforderungen (siehe Tab. 1) beinhaltet das Transformationsmodell die Möglichkeit, verschiedene zusätzlich wirksame Umweltmaßnahmen auf Bundes- und Länderebene zu wählen. Bundes-Top-ups werden bundesweit einheitlich angeboten. Länder-Top-ups bieten sich in den Bereichen an, in denen regionalspezifische Standortbedingungen nicht ausreichend durch Bundes-Top-ups berücksichtigt werden.⁸ – Beispiele für Top-ups wären:

Bundes-Top-ups

- Förderung für Junglandwirte und Junglandwirtinnen
- Agroforstsysteme
- Extensiver Viehbesatz
- Fruchtfolge zum Humuserhalt
- Weidehaltung
- Reduzierter Bodendruck
- Sommergetreide
- Hecken
- Erstellung einer Hoftorbilanz
- Förderung niedriger Stickstoff- und Phosphorsalden

Länder-Top-ups

- Nachweis regionaler Kennarten
- Schnittzeitpunkt auf Grünland
- Spezifische Artenschutzprogramme
- Förderung von regionalen Blüh- und Wildmischungen

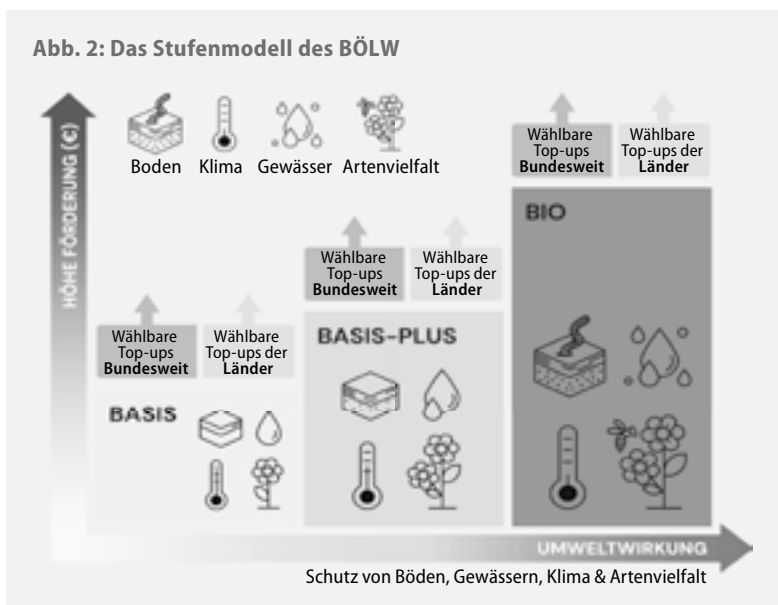
Agrarstrukturelle Förderung

Für kleine Betriebe wird es in dem neuen Modell agrarstrukturelle Unterstützungsleistungen geben, indem es durch die Anwendung eines Faktors (z. B. 1,3) für die ersten 50 Hektare mehr Geld pro Stufe geben wird. Ähnlich kann die Unterstützung für »benachteiligte Gebiete« gestaltet werden, indem Betriebe, die auf Ungunststandorten wirtschaften, einen erhöhten Hektarbetrag erhalten.

Ordnungsrecht und bisherige Konditionalität

Um zukünftig GAP-Gelder zu erhalten, gelten ab der Stufe »Basis« neue ambitionierte Anforderungen. Es ist damit zu rechnen, dass zukünftig mehr Betriebe auf diese Zahlungen verzichten werden, beispielsweise aufgrund von guten Bedingungen am Markt. Parallel zur Weiterentwicklung der GAP muss daher dem Ordnungsrecht und dessen Verknüpfungen mit der GAP eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dabei ist zukünftig eine »Entflechtung« von Ordnungsrecht und GAP anzustreben.

Zu beachten ist jedoch, dass für Betriebe, die aus der GAP-Förderung aussteigen, Mindeststandards (Ordnungsrecht EU, Bund, Länder) gelten müssen, die in den nächsten Jahren weiterentwickelt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist auch ein geeigneter Kontroll- und Sanktionsrahmen zu entwickeln.⁹



Quelle: BÖLW, 2023

Aktuelle Einordnung und Blick nach vorn

Beim BÖLW-Stufenmodell handelt es sich um einen Vorschlag, der einerseits aus den vorwiegend negativen Erfahrungen mit der GAP-Reform ab 2023 resultierte, andererseits stark auf die Ziele des *Green Deals* und der Farm-to-Fork-Strategie¹⁰ (Halbierung des Pestizideinsatzes und der Nährstoffverluste, Verringerung des Düngemitelesatz um 20 Prozent, Ausweitung des Ökolandbaus auf 25 Prozent der Fläche) referiert. Ob und wie die im Herbst 2024 neu eingesetzte EU-Kommission an diesen Zielen festhält, ist Stand heute schwer vorhersehbar. Von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen wurde 2023 der »Strategische Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft« ins Leben gerufen, welcher konkrete Vorschläge unter anderem zur GAP erarbeiten sollte. Der Abschlussbericht¹¹, der im September 2024 vorgelegt wurde, beinhaltet konkrete Vorschläge zur gesamtbetrieblichen Förderung und zur Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen. Statt pauschaler Flächenzahlungen wird eine zielgerichtete sozioökonomische Unterstützung empfohlen. Dies setzt ein umfangreiches Budget frei, um einkommenswirksame Anreize zu setzen, damit Landwirtinnen und Landwirte Ökosystemleistungen etablieren und kontinuierlich erbringen können – orientiert an den bestehenden EU-Umweltzielen.

2023 wurden von der Verbände-Plattform¹² Pfeiler und Eckpunkte für die GAP ab 2028 erarbeitet. Auch der BÖLW war an diesem Prozess intensiv beteiligt. Die Grundanalyse und Herleitung der Probleme in der aktuellen GAP-Förderung deckt sich weitgehend mit denen hier vorgestellten. Auch besteht Übereinstimmung in der Schlussfolgerung, dass alle GAP-Zahlungen zukünftig ökologisch qualifiziert und einkommenswirksam ausgestaltet werden müssen.

Das BÖLW-Stufenmodell geht allerdings noch einen Schritt weiter, und legt konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung eines Stufenmodells vor.

Das agrarpolitische Jahr 2024 war geprägt von einer Rollback-Stimmung; der *Green Deal* ist in Verruf und Themen wie Klima- und Umweltschutz sind in die Defensive geraten. Als Reaktion auf die Bauernproteste aus dem Winter 2023/2024 wurde unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus der Abbau von Umweltstandards in ganz Europa ermöglicht. Nach dem Scheitern der Pestizidverordnung SUR (Sustainable Use Regulation) auf europäischer Ebene blieb z. B. auch das Zukunftsprogramm Pflanzenschutz des deutschen Bundeslandwirtschaftsministeriums schwach. Aktuell scheint es, als würden Ziele wie Pestizidreduktion, geringere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, mineralischen Düngemitteln und Eiweißpflanzenimporten oder die Reduktion von Antibiotika in der Tierhaltung gesetzgeberisch in weite Ferne rücken.

Gerade deswegen aber sollte der Ökolandbau als Transformationspfad stärker in den Fokus der Förderung genommen werden. Denn in der Ökologischen Landwirtschaft, gesetzlich verankert durch die EU-Öko-Verordnung sowie privatrechtlich durch noch höhere Standards abgesichert, werden diese Ziele bereits heute im Gesamtbetrieb umgesetzt. Dafür jedoch brauchen wir eine GAP, die einerseits dauerhaft systemische und prozessorientierte Ansätze besser honoriert und andererseits einen planbaren Transformationspfad für die gesamte Landwirtschaft aufzeigt. Grundvoraussetzung ist, dass eine zukünftige GAP die konsequente Abkehr von pauschalen Flächenzahlungen vollzieht. Nur dann werden finanzielle Spielräume zur einkommenswirksamen Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen frei.

Tab. 1: Anforderung an die Stufen der Transformation

Kriterien		Basis	Basis-Plus	Bio (nach EU-Öko-VO)
Systemanforderung				Gesamtbetriebsumstellung
Ackerfläche	Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	min. 10 %	min. 50 %	
	Verzicht Totalherbizide	100 %	100 %	
	Vielfältige Fruchtfolgen	3-gliedrig	4-gliedrig	EU-Öko-VO
	Leguminosen-Anteil	min. 10 %	min. 15 %	
	Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 25 %	min. 50 %	
Dauerkulturfläche	Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	0 %	min 20 %	
	Verzicht Totalherbizide	100 %	100 %	EU-Öko-VO
	Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 25 %	min. 50 %	
Grünlandfläche	Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	100 % (Herbizide)	100 %	
	Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 50 %	min. 80 %	EU-Öko-VO
Flächengebundene Tierhaltung	Anzahl (GV/ha)	max. 2,5	max. 2,0	max. 2,0

Quelle: BÖLW, 2023

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Henrik Maaß und Phillip Brändle: Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfest gestalten. Warum eine engere Verknüpfung der sozialen mit den ökologischen Zielen bei der GAP und den nationalen Strategieplänen unumgänglich ist. In: Der kritische Agrarbericht 2024, S. 40-46.
- ▶ Daniela Wannemacher und Phillip Brändle: Mutiger Wandel der GAP gefordert. EU-Agrarreform wird den ökologischen und sozialen Herausforderungen nicht gerecht. In: Der kritische Agrarbericht 2023, S. 57-61.
- ▶ Christian Rehmer und Phillip Brändle: Zaghafter Schritt in die richtige Richtung. Die Reform der EU-Agrarpolitik hält an pauschalen Flächenprämien fest, bietet aber auch Raum für mehr Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie eine gerechtere Mittelvergabe. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 40-45.

Anmerkungen

- 1 Das Modell wurde vom Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) erstmals im Juni 2023 veröffentlicht (»Einfacher und wirksamer: BÖLW stellt Stufenmodell für die Agrarförderung ab 2028 vor.« Pressemitteilung des BÖLW vom 8. Juni 2023 – www.boelw.de/news/bio-verbaende-veroeffentlichen-neukonzeption-des-gap-modells/).
- 2 Siehe z. B. Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 13/2020: Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt. Luxemburg 2020 (<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/biodiversity-13-2020/de/index.html>).
- 3 BMEL: Landwirtschaft verstehen. Berlin 2020, S. 4.
- 4 Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften: Biodiversität und Management von Agrarlandschaften – Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig. Halle (Saale) 2020. – Indikatoren Bericht 2019 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen

- Vielfalt (https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/indikatorenbericht_2019_bf.pdf). – Umweltbundesamt: Klimaschutz in der GAP 2023-2027. Dessau-Roßlau 2022 (www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-in-der-gap-2023-2027). – Europäischer Rechnungshof: Agrar-Umweltziele der EU: Nationale Strategiepläne nicht ehrgeizig genug. Meldung vom 30. September 2024 (www.eca.europa.eu/de/news/NEWS-SR-2024-20) oder Sonderbericht 19/2024: Ökologischer/biologischer Landbau in der EU. Luxemburg 2024 (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-19/SR-2024-19_DE.pdf).
- 5 J. Martínez et al.: Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Berichte über Landwirtschaft. Sonderheft 226, 2019.
 - 6 G. Pe'er et al.: Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. In: *People and Nature* 2 (2020), pp. 305-316 (DOI: 10.1002/pan3.10080). – P. H. Feindt et al.: Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor. Berlin 2019. – N. Röder et al.: Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes. Abschlussbericht (UBA Texte 58/2019). Dessau-Roßlau 2019.
 - 7 J. Sanders und J. Heß (Hrsg.): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. Thünen Report 65. Braunschweig 2019 (https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_65.pdf). – Siehe auch die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in J. Sanders und J. Heß: Gesellschaftliche Leistungen der Ökologischen Landwirtschaft. Interdisziplinäres Forschungsprojekt vergleicht ökologische mit konventionellen Anbausystemen. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 134-139.
 - 8 Maßnahmen zur Moorwiedervernässung werden durch andere Programme finanziert wie z. B. das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK).
 - 9 Dieser Beitrag befasst sich mit den Inhalten eines GAP-Modells nach 2027. Die Standards und der Umgang mit Betrieben, die nicht Teil des GAP-Modells sein werden, sind nicht Teil dieses Beitrags.
 - 10 European Commission: Farm to Fork strategy (https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_de).
 - 11 »Strategischer Dialog zur Zukunft des Agrar- und Lebensmittelsektors in der EU«. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 25. Januar 2024 (https://germany.representation.ec.europa.eu/news/strategischer-dialog-zur-zukunft-des-agrar-und-lebensmittelsektors-der-eu-2024-01-25_de).
 - 12 In der Verbände-Plattform zur GAP setzen sich die teilnehmenden Verbände aus Landwirtschaft, Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- und Tierschutz sowie der Entwicklungszusammenarbeit seit 2001 für eine ökologischere, sozial- und tiergerechte GAP ein (www.verbaende-plattform.de).

Folgerungen & Forderungen

- Die Grüne Architektur der derzeitigen GAP ist zu komplex und verstärkt die Doppelförderproblematik.
- Die Konditionalität ist nicht praxistauglich und birgt kein Veränderungspotenzial für eine nachhaltige Transformation. Wesentliche Teile der Konditionalität müssen ins Ordnungsrecht überführt werden.
- Derzeit werden systemische, ganzjährige und gesamtbetriebliche Ansätze wie der Ökolandbau gegenüber einjährigen Einzelmaßnahmen wie den Öko-Regelungen schlechter gestellt.
- Die GAP muss daher einfacher und zugleich wirksamer werden.
- Leistungen zum Schutz von Böden, Gewässern, Klima und Artenvielfalt müssen einkommenswirksam gestaltet und honoriert werden. Dafür liefert die Abschaffung pauschaler Direktzahlungen das notwendige Budget.
- Ein Stufenmodell, welches systemische Leistungen gesamtbetrieblich honoriert, kann einen planbaren Transformationspfad für die ganze Landwirtschaft darstellen.



Carolin Pagel

Referentin für Agrarpolitik bei Bioland und Vorstandsmitglied im AgrarBündnis.

carolin.pagel@bioland.de



Gerald Wehde

Geschäftsbereichsleiter Kommunikation und Agrarpolitik bei Bioland.