



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

# POST-EXZEPTIONALISMUS STATT TRANSFORMATION? DIE LEGISLATIVVORSCHLÄGE UND IHRE NATIONALE UMSET- ZUNG IM LICHT EINES EXPERTENBEFRAGUNG ZUR AUS- GESTALTUNG DER GAP NACH 2022

Pascal Grohmann, Peter H. Feindt, Christine Krämer, Astrid Häger

pascal.grohmann@hu-berlin.de

Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften,  
Fachgebiet Agrar- und Ernährungspolitik, Humboldt-Universität zu Berlin,  
Unter den Linden 6, 10099 Berlin



## 2021

*Vortrag anlässlich der 61. Jahrestagung der GEWISOLA  
(Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.)*

*„Transformationsprozesse im Agrar- und Ernährungssystem:  
Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“,  
22. bis 24. September 2021*

# POST-EXZEPTIONALISMUS STATT TRANSFORMATION? DIE LEGISLATIVVORSCHLÄGE UND IHRE NATIONALE UMSETZUNG IM LICHT EINES EXPERTENBEFRAGUNG ZUR AUSGESTALTUNG DER GAP NACH 2022

## Zusammenfassung

Die Agrarpolitik galt lange als Extremfall eines exzeptionalistischen Politikfelds, in dem auf Basis sektorspezifischer Policy-Ideen ein privilegierter Zugang von Produzenteninteressen institutionell abgesichert und die Etablierung sektorspezifischer Policy-Instrumente ermöglicht wurden. Die erheblichen Veränderungen der GAP seit 1992 lassen sich als partielle Transformation hin zu einem post-exzeptionalistischen Politik-Arrangement verstehen, das alte und neue Ideen, Interessen und Instrumente in einem pfadabhängigen Umfeld verbindet und eine marktliberale ‚Normalisierung‘ abwehrt. Der vorliegende Beitrag analysiert, in welche Richtung sich die GAP nach 2022 bewegt. Dazu werden die Legislativvorschläge und der Prozess ihrer nationalen Umsetzung in Deutschland bis zum Sommer 2021 analysiert und mittels einer telefonischen Befragung unter 153 agrarpolitischen Fachleuten die Positionen der agrarpolitisch maßgeblichen Gruppen in Deutschland zu einer exzeptionalistischen, post-exzeptionalistischen oder ‚normalisierten‘ Agrarpolitik erhoben. Die Untersuchung zeigt, dass sich für die GAP nach 2022 eine erneute Erweiterung des ideellen Rahmens, des institutionellen Zugangs für nicht-agrarische Akteure, eine komplexere Konstellation von Interessengruppen sowie neue Instrumente abzeichnen, die alte sektorale Einkommensinteressen mit neuen gesellschaftlichen Anliegen verknüpfen. Die Positionierungen der agrarpolitischen Gruppen in Deutschland zeigt eine überwiegende Zustimmung für die Fortsetzung des post-exzeptionalistischen Entwicklungspfades, während eine Rückkehr zum alten Agrarexeptionalismus oder eine marktliberale ‚Normalisierung‘ weitgehend skeptisch beurteilt werden.

## Keywords

Agrarpolitik, GAP nach 2022, Agrarexeptionalismus, Post-Exzeptionalismus, Politikwandel

## 1 Einleitung

Die Kontroverse um die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) für die Förderperiode nach 2022 wird oft als Auseinandersetzung zwischen Status-Quo-Interessen und Pfadabhängigkeit auf der einen Seite und einer grundlegenden Transformation der Agrarpolitik auf der anderen Seite stilisiert (vgl. WBAE, 2018, FEINDT, et al., 2019). Was genau heißt aber in diesem Zusammenhang Status Quo und Pfadabhängigkeit? Die GAP ist seit der MacSharry-Reform 1992 mehrfach erheblich verändert worden und kann eine große Anzahl von Policy-Innovationen vorweisen. Andererseits dienten diese Reformen vor allem dazu, den alten Policy-Kern der GAP zu erhalten: eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik für die Landwirtschaft (vgl. DAUGBJERG & SWINBANK, 2016). Wie ist die sich anbahnende weitere Entwicklung der GAP einzuschätzen, deren Grundzüge durch die Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Juni 2018 vorgestellt wurden und deren Konkretisierung durch die politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union vom Juni 2021 sichtbar wird?

Bis in die 1990er Jahre war die Agrarpolitik in den meisten westlichen Industriestaaten maßgeblich von staatlichen Interventionen in den landwirtschaftlichen Sektor geprägt, mit denen Mindestpreise für agrarische Produkte und Import- und Exportbestimmungen zum Schutz heimischer Produzenten festgelegt wurden (vgl. COLEMAN, 1998). In der politikwissenschaftlichen Forschung werden abgeschottete Politikarrangements, in denen eine auf einzelne Sektoren ausgerichtete Politiken mit sektorspezifischen Instrumenten umgesetzt wird, als

„exzeptionalistisch“ bezeichnet (vgl. SKOGSTAD, 1998, GRANT, 1995). Auch für die GAP waren und sind Elemente eines agrarpolitischen Exzeptionalismus charakteristisch (vgl. FEINDT, 2017). Allerdings haben sich im Zeitverlauf die Ziele der GAP erweitert und die Instrumente zu ihrer Erreichung wurden deutlich verändert (vgl. WEINGARTEN & RUDLOFF, 2018). Trotz dieser signifikanten Veränderungen hat sich die GAP aber keineswegs zu einem ‚normalen‘ Politikfeld entwickelt, vielmehr zeigt sich ein komplexes Nebeneinander von alten und neuen Zielen, Instrumenten und Diskursen, deren Klammer ein gemeinsamer Bezug auf verschiedene Besonderheiten des Agrarsektors ist (vgl. ERJAVEC & ERJAVEC, 2015, FEINDT, 2017). In der neueren politikwissenschaftlichen Forschung wird das Konzept des „Post-Exzeptionalismus“ (DAUGBJERG & FEINDT, 2017) als Erklärungsansatz herangezogen, um solche Politikarrangements zu beschreiben und ihre Stabilität sowie Wandlungsfähigkeit zu erfassen.

Dieser Beitrag verwendet das Konzept des Post-Exzeptionalismus, um die Entwicklungsrichtung der GAP nach 2022 zu diagnostizieren und historisch-institutionalistisch einzuordnen. Zugleich werden Ergebnisse einer telefonischen Befragung unter 153 agrarpolitischen Expert\*innen in Deutschland vorgestellt, um die Prävalenz von Einstellungen unter verschiedenen agrarpolitischen Gruppen zu explorieren: Bevorzugen diese die Rückkehr zu einer traditionellen, exzeptionalistischen Agrarpolitik, die Weiterentwicklung zu einer post-exzeptionalistischen oder eine ‚Normalisierung‘ der Agrarpolitik? Anhand der Einordnung und der Auswertung der Befragungsergebnisse lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, wie exzeptionalistische und post-exzeptionalistische Pfadabhängigkeiten der GAP bei den agrarpolitischen Akteuren verankert sind. Dies wird maßgeblich bestimmen, wie die GAP nach 2022 den Agrarsektor beim Umgang mit den Herausforderungen unterstützt, die aus den vielfältigen und grundlegenden Transformationsprozessen im Agrar- und Ernährungssystem resultieren.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Konzept des Post-Exzeptionalismus als konzeptioneller Rahmen der Untersuchung vorgestellt und auf die weitere Entwicklung der GAP nach 2022 angewendet. Daran anschließend stellen wir in Abschnitt 3 die methodische Vorgehensweise und die Ergebnisse der Auswertung der telefonischen Expertenbefragung vor. Abschnitt 4 rundet den Beitrag mit einer Schlussbetrachtung ab.

## **2 Die GAP als post-exzeptionalistisches Politikarrangement**

Eine exzeptionalistische Politik liegt vor, wenn a) ein kohärenter Satz von Ideen einen Sektor so beschreibt, dass er besonderer staatlicher Unterstützung bedarf, b) auf dieser Basis sektorspezifische Institutionen etabliert werden, die c) sektorspezifischen Interessengruppen einen strukturell privilegierten Zugang zu Entscheidungsträgern und -prozessen schaffen, was d) zur Etablierung besonderer Programme und Instrumente führt, welche den Sektorakteuren und -gruppen besondere Vorteile verschaffen (vgl. DAUGBJERG & FEINDT, 2017: 1567ff.). Die Agrarpolitik galt lange als Extremfall eines exzeptionalistischen Politikfelds (SKOGSTAD, 1998). Der exzeptionalistische Charakter der Agrarpolitik ist in den vergangenen drei Jahrzehnten durch die Liberalisierung der Agrarmärkte, die Internationalisierung der Agrarpolitik sowie ihre politikfeldübergreifenden Verflechtungen erheblich unter Druck geraten (vgl. DAUGBJERG & SWINBANK, 2015, 2009). In der Folge hat dies zu tiefgreifenden Veränderungen der Agrarpolitik geführt, ohne dass das Politikfeld jedoch vollständig ‚normalisiert‘ wurde. Verschiedene Studien zeigen, dass trotz zahlreicher Policy-Innovationen wesentliche Elemente einer exzeptionalistischen Politik aufrechterhalten werden (vgl. z.B. TOSUN, 2017, ALONS, 2017, GREER, 2017). DAUGBJERG & FEINDT (2017: 1566) schlagen Post-Exzeptionalismus als „diagnostisches Konzept“ zur Erfassung solcher partiellen Transformationen vor, welches vier Dimensionen umfasst: Ideen, Institutionen, Interessen und Instrumente.

## 2.1 Post-exzeptionalistische Ideen, Institutionen, Interessen und Instrumente

In der Dimension der *Ideen*, also den normativen und kognitiven Vorstellungen, welche den Bezugsrahmen für die Problemdefinitionen und -lösungen innerhalb eines Politikfelds bilden (BÉLAND & COX, 2011), manifestiert sich der ideelle Rahmen einer Politik zunächst in konkreten Politikzielen. Die sektorspezifischen Ziele der GAP sind seit 1957 in den Europäischen Verträgen – zunächst in Art. 34 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und seit 2008 in Art. 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – festgeschrieben.<sup>1</sup> Sie stellen eine Institutionalisierung exzeptionalistischer Ideen dar, die angesichts der hohen Hürden einer Änderung der EU-Verträge kaum revidierbar ist, und schreiben insbesondere die Förderung landwirtschaftlicher Einkommen fest. Damit sind sowohl die kognitive Annahme strukturell bedingter sektoraler Einkommensnachteile als auch die normative Erwartung verbunden, dass deren Korrektur eine vorrangige Aufgabe der Agrarpolitik der EU sei. Durch die Querschnittsziele der EU in den Bereichen Umwelt, Klima, Tierwohl und Verbraucherschutz (vgl. Art. 11, 13 AEUV) wurde das Zielsystem der GAP im Zeitverlauf deutlich erweitert. Sie muss außerdem internationalen Vereinbarungen wie dem Landwirtschaftsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) Rechnung tragen (DAUGBJERG & SWINBANK, 2009). Um eine spezifisch auf den landwirtschaftlichen Sektor ausgerichtete Politik weiterhin rechtfertigen zu können, sind daher neue Argumentationslinien notwendig, die anschlussfähig an übergeordnete Diskurse wie z.B. den Nachhaltigkeitsdiskurs sind.

In der Dimension der *Institutionen*, welche die Arenen der politischen Entscheidungsfindung bilden, entwickelte sich die GAP vor dem Hintergrund, dass die Gründungsstaaten der EWG jeweils eigene komplexe Systeme zur Einkommensstützung landwirtschaftlicher Produzenten errichtet hatten, die von spezialisierten staatlichen Stellen in Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Organisationen administriert wurden. In Deutschland und vielen weiteren heutigen Mitgliedstaaten der EU gibt es bis heute Ressortzuschnitte mit eigenständigen Landwirtschaftsministerien, spezialisierte Ausschüsse in den Parlamenten und besondere politische Foren zur Koordination agrarpolitischer Entscheidungen wie z.B. die Agrarministerkonferenz (AMK). Auf europäischer Ebene entstand ein System gesteuerter Märkte, in das die landwirtschaftlichen Interessengruppen durch ein komplexes Ausschusssystem in privilegierter Weise eingebunden waren. In dem Maße, wie sich seit der MacSharry-Reform 1992 die Einkommensstützung von der Marktintervention auf die flächengebundenen Direktzahlungen verlagerte, verlor dieses System an relativer Bedeutung, ohne allerdings vollständig zu verschwinden. Parallel vollzieht sich eine zunehmende Einbettung der Agrarpolitik in Vorgaben aus anderen Politikfeldern, insbesondere der Handels-, Umwelt-, Energie-, Tierschutz- und Klimapolitik. Auf EU-Ebene hat mit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 die Einbeziehung der Agrarpolitik in das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren das Europäische Parlament (EP) als gleichwertigen Partner neben dem Rat der Europäischen Union etabliert. In Parlament, Rat und Kommission sind jeweils organisatorische Teileinheiten mit der GAP befasst (Agrarausschuss des EP, Agrarrat sowie Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Räume). Die Stärkung des Parlaments hat neuen Ideen und Interessen einen gewissen Zugang zur Agrarpolitik verschafft, insbesondere über den Umweltausschuss des EP, im Ergebnis aber zu einer Stärkung sektoraler Interessen durch den Einfluss des Agrarausschusses des EP geführt (vgl. GREER & HIND, 2012).

---

<sup>1</sup> Gem. Art. 39 AEUV sind es die Ziele der GAP „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 zu gewährleisten; c) die Märkte zu stabilisieren; d) die Versorgung sicherzustellen; e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

Allerdings müssen die exzeptionalistischen Interessen nun stärker mit post-exzeptionalistischen Ideen legitimiert und mit post-exzeptionalistischen Instrumenten ergänzt werden.

Im Hinblick auf die *Interessen*, die Zugang zur und Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung haben, galten die agrarpolitischen Netzwerke in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene lange Zeit als ausgesprochen geschlossen (vgl. DAUGBJERG, 1999). Mittlerweile haben Verbraucher-, Umwelt-, Entwicklungs- oder Tierschutzorganisationen einen verbesserten Zugang zu den *Foren* der Artikulation von Ideen, jedoch weniger zu den *Arenen* der agrarpolitischen Entscheidungsfindung (DG Agri, Agrarrat, Agrarausschuss). Dort können landwirtschaftliche Interessenvertretungen ihre privilegierte Stellung weitgehend aufrechterhalten (vgl. HART, 2015). Die Legitimation einer exzeptionalistischen Agrarpolitik erfordert jedoch zunehmend ein Eingehen auf die neuen Anliegen aus Bereichen wie Umwelt-, Klima- und Tierschutz auch innerhalb der agrarpolitischen Netzwerke.

In der Dimension der *Instrumente*, also der konkreten agrarpolitischen Maßnahmen und Steuerungstechniken, entwickelte die GAP seit 1960 ein komplexes, sektorspezifisches System interventionistischer Marktordnungen. Unter dem Druck der angestrebten handelspolitischen Liberalisierung wurde seit der MacSharry-Reform 1992 das System der Preisstützungen schrittweise durch Direktzahlungen ersetzt. Ein sektorspezifisches Instrument wurde also durch ein anderes ersetzt, dem weitere folgten (Cross Compliance-Vorschriften, Greening). Die neuen Instrumente ermöglichen es, die alten, einkommenspolitischen Ziele besser mit den neuen Zielen – Marktliberalisierung, Umwelt-, Klima- und Tierschutz – zu verknüpfen (vgl. FEINDT 2010). Der post-exzeptionalistische Charakter der GAP manifestiert sich somit konkret in den verwendeten Instrumenten und Steuerungsformen.

Insgesamt lässt sich damit in der GAP zwar eine Erweiterung des ideellen Rahmens und der Ziele, mehr institutioneller Zugang für nicht-agrarische Akteure, eine breitere und komplexere Konstellation von Interessengruppen und eine umfassende Veränderung des Instrumentariums diagnostizieren. Allerdings führten diese signifikanten Veränderungen nicht zu einer ‚Normalisierung‘ des Politikfelds. Vielmehr muss von einer Anreicherung des exzeptionalistischen Politikerns die Rede sein, der vorwiegend auf Einkommenspolitik für die Landwirtschaft ausgerichtet ist, nun jedoch auf Basis erweiterter Ideen und veränderter Instrumente, die es erlauben, die notwendigen breiteren Akteurskoalitionen zu bilden.

Im nächsten Abschnitt wenden wir das Konzept des Post-Exzeptionalismus an, um die Legislativvorschläge der Kommission, die politische Einigung auf EU-Ebene und die bisher erkennbaren Tendenzen der nationalen Umsetzung in Deutschland zu charakterisieren.

## **2.2 Die Legislativvorschläge für die GAP nach 2022: Fortführung des Post-Exzeptionalismus mit anderen Mitteln?**

Die der GAP zugrundeliegenden *Ideen* sind weiterhin in den sektorspezifischen Politikzielen in Art. 39 AEUV festgeschrieben. Daneben soll die GAP nach 2022 gem. Art. 5 der Legislativvorschläge der Kommission zu drei übergeordneten Zielen beitragen: (a) Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet; (b) Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz; (c) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018). Hierin spiegelt sich eine post-exzeptionalistische Erweiterung des Zielsystems wider, welche den besonderen Charakter des Agrarsektors mit erweiterten Argumenten betont. Die Positionierung des Agrarrats sieht für die übergeordneten Ziele keine Änderungen des Gesetzestexts vor (vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2020). Die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments halten ebenfalls an der Dreiteilung der allgemeinen Ziele fest (vgl. EUROPÄISCHES PARLAMENT, 2020). In der Positionierung des Parlaments werden allerdings die Formulierungen von Ziel (a) um den „Schutz des Modells familiengeführter Betriebe“ und Ziel (c) um die „Gewährleistung angemessener Einkommen für die landwirtschaftliche Bevölkerung“

erweitert (ebd.: Abänderung 106, 107). Beide Ergänzungen des Parlaments verstärken den Bezug auf den alten, produzentenorientierten Exzeptionalismus. Darüber hinaus wird der Bezugsrahmen der GAP nach 2022 aber auch durch die im Dezember 2019 ins Amt gekommene neue Kommission mit ihrer Mitteilung zum europäischen Green Deal sowie die Farm-to-Fork-Strategie und die Biodiversitätsstrategie beeinflusst, die eine konsequente Ausrichtung der GAP an z.T. ambitionierten und quantifizierten Umwelt- und Klimazielen vorsehen (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2019, 2020b, c). Im Kompromisspaket, welches das Ergebnis der inter-institutionellen Verhandlungen darstellt, ist festgehalten, dass die Kommission bei der Abnahme der nationalen Strategiepläne die Kohärenz mit und den Beitrag zu den genannten Strategiepapieren prüfen soll (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2021b). Dies kann als starke Verschiebung des ideellen Rahmens in Richtung post-exzeptionalistischer Vorstellungen verstanden werden, da dem Agrarsektor in diesen Strategien eine prominente Rolle für politikfeldübergreifende Ziele jenseits von Ernährungssicherheit und landwirtschaftlichen Einkommen zugewiesen wird.

Mit Blick auf die an der politischen Entscheidung zur GAP nach 2020 involvierten *Institutionen* sind auf europäischer Ebene – wie auch bei der vorangegangenen Förderperiode – die Europäische Kommission, das Europaparlament und der Agrarrat beteiligt. Die Kommission hat nach einer öffentlichen Konsultation im Februar 2017 (vgl. EUROPEAN COMMISSION, 2017b) und der Veröffentlichung von Grundlinien ihres Vorschlags in einem Arbeitspapier im November 2017 (vgl. EUROPEAN COMMISSION, 2017a) ihre Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 im Juni 2018 in das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingebracht (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018). Während die Konsultationsverfahren vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren relativ offene *Foren* zur Artikulation von Ideen darstellen, führt die Dominanz von DG Agri, Agrarrat und dem Agrarausschuss im EP den privilegierten Zugang agrarischer Interessen und Perspektiven zu den *Entscheidungsarenen* fort.

Auf nationaler Ebene führt das in den Legislativvorschlägen enthaltene neue Umsetzungsmodell zu Veränderungen im institutionellen Setting. Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten einen einheitlichen nationalen Strategieplan (NSP) entwerfen, der eine strategische Planung des Mitteleinsatzes über beide Säulen hinweg umfasst und von der Kommission genehmigt werden muss. Wie in den meisten Mitgliedstaaten wurden in Deutschland im Laufe des Jahres 2020 bereits unter Federführung des Landwirtschaftsministeriums Entwurfsversionen einzelner Bestandteile (Ausgangslage, SWOT- und Bedarfsanalyse) des NSP erstellt und informell an die Kommission übermittelt (BMEL, 2020a, b, c). Die Kommission hat als Teil des „strukturierten Dialogs“ zum Erstellungsprozess der NSP im Dezember 2020 ihre Empfehlungen für die Ausgestaltung der NSP in Deutschland veröffentlicht, die im weiteren Ausarbeitungsprozess berücksichtigt werden sollen (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2020a). Im Rahmen der Ressortabstimmung der Bundesregierung ist neben dem Landwirtschaftsministerium auch das Bundesumweltministerium (BMU) formal am NSP-Erstellungsprozess beteiligt. In einem Positionspapier hat das BMU eigene Vorschläge für die Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ des NSP präsentiert (BMU, 2021). Neben der Abstimmung mit der Europäischen Kommission und den beteiligten Ressorts innerhalb der Bundesregierung erfordert die Erstellung des NSP zudem eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern erfolgt im Rahmen der Agrarministerkonferenz (AMK), die sich ihrerseits bereits in mehreren Sonder-Sitzungen mit der Ausgestaltung der GAP nach 2022 beschäftigt hat (vgl. AMK, 2021, 2020, 2018). Im Juni 2021 hat der Deutsche Bundestag ein Gesetzespaket zur Umsetzung der GAP nach 2022 verabschiedet, welches wichtige Gesetzgebungen für den NSP in den Bereichen Direktzahlungen, Konditionalität, Umschichtung zwischen erster und zweiter Säule sowie dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem enthält (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2021). Insgesamt ist der Prozess der Erstellung des NSP von landwirtschaftlich orientierten Institutionen dominiert, die einen starken Einfluss auf Ideen und

Interessen ermöglichen, die auf eine besondere Behandlung des Agrarsektors im post-exzeptionalistisch erweiterten Rahmen hinwirken.

Die *Akteurs- und Interessenkonstellationen* sind durch die Erweiterungen des ideellen Rahmens der GAP im Zuge des Green Deal und der Kompetenzverlagerung auf Ebene der Mitgliedstaaten komplexer geworden. In einem im November 2020 veröffentlichtem Papier positionierte sich die Europäische Kommission zu den Änderungsvorschlägen des Europaparlaments und des Agrarrats und zeigt darin auf, dass verschiedene darin enthaltene Vorschläge den Zielen des Green Deal widersprechen (vgl. EUROPEAN COMMISSION, 2020). Auch in der öffentlichen Debatte wurden z.B. von der Fridays for Future-Bewegung verstärkt Forderungen artikuliert, die Legislativvorschläge von 2018 zurückzuziehen und ein neues Gesetzgebungsverfahren zu starten, das sich am Green Deal als neuem Bezugsrahmen orientiert. Hier könnte sich eine signifikante Verschiebung innerhalb des post-exzeptionalistischen Rahmens zu Ungunsten traditioneller Produzenteninteressen anbahnen. Allerdings zeugt der politische Kompromiss zum GAP-Gesetzestext davon, dass in vielen Detailfragen, die Position des Agrarrats übernommen und die Positionierungen des EU-Parlaments oder der Kommission, welche stärker nicht-agrarische Interessen integriert hätten, abgelehnt wurden (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2021b, a).

Für die Ausgestaltung des NSP sind in den Legislativvorschlägen der Europäische Kommission bestimmte Verfahrensvorschriften enthalten (Art. 94, Abs. 3), die den Einbezug der Umweltverwaltungen sowie die Beteiligung aller Interessenträger vorsehen. In Deutschland wurden die Entwürfe der bisherigen Bestandteile des NSP als „Gemeinschaftswerk“ von Bund und Ländern erstellt, in deren Ausarbeitungsprozess die „relevanten Umweltstellen auf den jeweiligen Ebenen einbezogen“ und in zwei Workshops (Januar und Oktober 2019) „Akteure aus dem Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich beteiligt“ wurden (BMEL, 2020c: 8). Auch für die Ausgestaltung der im NSP zu definierenden Interventionen wurden jeweils zweitägige Beteiligungsveranstaltungen zu den Schwerpunktthemen Grüne Architektur (Mai 2020), Entwicklung des ländlichen Raums (September 2020) und Produktion und Wettbewerbsfähigkeit (Februar 2020) durchgeführt (BMEL, 2020d). Insgesamt lässt sich der Prozess als post-exzeptionalistische Erweiterung einer Akteursbeteiligung einstufen, die weiterhin landwirtschaftliche Anliegen in den Mittelpunkt stellt, diese jedoch in den breiteren Kontext neuer gesellschaftlicher Anforderungen stellt.

Die Vorschläge der Kommission sehen weiterhin sektorspezifische *Instrumente* vor. Wie bisher sollen landwirtschaftliche Betriebsinhaber\*innen Zahlungen als staatliche Beihilfen erhalten, deren Höhe sich an der Größe der bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche bemisst (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018: Art. 17, 18). Zur Integration von Zielen des Umweltschutz, Klima- und Tierschutzes soll die Auflagenbindung der Direktzahlungen unter der neuen Bezeichnung „Konditionalität“ fortgeführt werden (vgl. ebd.: Art. 11). Auflagen, die bisher im Rahmen des Greening einzuhalten waren, sollen in die GAB bzw. die GLÖZ integriert werden. Das vorgeschlagene Instrumentenportfolio der Kommission enthält ein wichtiges neues Instrument. Mit den Eco-Schemes, die verpflichtend von den Mitgliedstaaten angeboten werden sollen und freiwillig von Landwirt\*innen umgesetzt werden können, ist vorgesehen, einen Anteil von 25 % der Mittel der ersten Säule zur Finanzierung von Maßnahmen für umwelt- und klimaschonende Landwirtschaft einzusetzen (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2021b). Die Höhe des Anteils und die konkreten Maßnahmen waren zentraler Gegenstand der inter-institutionellen Verhandlungen zwischen der Kommission, dem Agrarrat und dem Europaparlament (vgl. METTA & LAKNER, 2021: 15f.) sowie der Ausgestaltung der NSP innerhalb der Mitgliedstaaten. Der im Juni 2021 gefundene Kompromiss auf EU-Ebene enthält mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung insbesondere der Instrumente der sogenannten „grünen Architektur“

eine Reihe von Detail- und Ausnahmeregelungen,<sup>2</sup> welche voraussichtlich nicht dazu beitragen werden, die Umweltwirkungen der GAP wesentlich zu verbessern. Insgesamt weist das vorgeschlagene Instrumentarium wesentliche Charakteristika des Post-Exzeptionalismus auf: eine Reihe von Policy-Innovationen dienen dazu, das Verhältnis zwischen sektoraler Einkommenspolitik zugunsten der landwirtschaftlichen Produzenten („alter Exzeptionalismus“) in eine bessere Balance mit neuen gesellschaftlichen Anforderungen zu bringen, die jedoch weiterhin auf eine besondere Behandlung des Agrarsektors hinauslaufen (post-exzeptionalistische Instrumentierung).

Insgesamt ist auch bei der bislang absehbaren Entwicklungsrichtung für die GAP nach 2022 in allen vier Dimensionen (Ideen, Institutionen, Interessen und Instrumente) die Kombination alter und neuer Politikelemente erkennbar, womit die politische Entscheidungsfindung als Auseinandersetzung zwischen einer Status Quo-Orientierung und einer Transformation der GAP verstanden werden kann. Die Kompetenzverlagerung auf die Mitgliedstaaten erhöht in dieser Auseinandersetzung die Bedeutung von agrarpolitischen und anderen Einflussgruppen auf nationaler Ebene.

### **3 Telefonische Expertenbefragung zur Ausgestaltung der GAP**

#### **3.1 Methodische Vorgehensweise**

Um die Prävalenz von Einstellungen zur weiteren Entwicklung der GAP unter verschiedenen agrarpolitischen Gruppen in Deutschland zu explorieren, wurden die Daten einer telefonischen Befragung ausgewertet, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht“ (WuP-GAP)<sup>3</sup> erhoben worden sind.<sup>4</sup> Die Befragung hatte zum Ziel, die Positionierung der relevanten agrarpolitischen Gruppen in Deutschland in Bezug auf die Weiterentwicklung der GAP zu erfassen. Hierfür wurden 153 Personen befragt, die folgenden sechs Gruppen zugeordnet werden konnten: Landwirt\*innen, Berater\*innen, Vertreter\*innen aus landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, Verwaltung, zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaft. Die Auswahl der Befragten erfolgte dabei nach dem Konzept des *Purposive Sampling* (vgl. SILVERMAN, 2017: 279-281), d.h. die zu befragenden Personen wurden gezielt nach spezifizierten Kriterien ausgewählt.<sup>5</sup> Zudem sollten vorwiegend Personen einbezogen werden, die in den jeweiligen Gruppen als Meinungsführer\*innen agieren, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die geäußerten Sichtweisen in den jeweiligen Teilgruppen eine gewisse Verbreitung haben. Die Stichprobengröße von 153 Personen ermöglicht keine statistische Repräsentativität. Stichprobengrößen von etwa 20 bis 30 Personen aus einer homogenen Teil-Grundgesamtheit erlauben jedoch eine Exploration des

---

<sup>2</sup> Für die Eco-Schemes muss während der „Lernphase“ in 2023 und 2024 nur ein Anteil von 20 % des Budgets der ersten Säule vorgesehen werden. Darüber hinaus sind die Auflagen im Rahmen der Konditionalität aufgrund von nun enthaltenen Ausnahmeregelungen und erhöhter Flexibilität für die Mitgliedstaaten aus Umweltsicht weniger ambitioniert, als ursprünglich vorgeschlagen (GLÖZ 2, 7, 8, 9).

<sup>3</sup> Das Projekt wurde unter Förderkennzeichen 3717112390 gefördert vom Umweltbundesamt mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

<sup>4</sup> Wir danken Nina Fintzen und Gyde Petersen, die uns als studentische Hilfskräfte bei der Durchführung der telefonischen Befragung tatkräftig unterstützt haben.

<sup>5</sup> Für die einzelnen Gruppen erfolgte die Auswahl nach den folgenden Kriterien: (i) Landwirt\*innen: Einbeziehung unterschiedlicher Regionen und der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionssysteme in Deutschland, (ii) Beratung: Einbeziehungen der verschiedenen Beratungsstrukturen (Landwirtschaftskammern, Officialberatungen und private Beratungen) in Deutschland, (iii) Nicht-Regierungsorganisationen: Einbeziehung aller relevanten organisierten Interessen (Umwelt-, Natur-, Verbraucher- und Tierschutzorganisationen), (iv) Verwaltung: Einbeziehung der relevanten Steuerungsebenen (Agrar- und Umweltverwaltungen auf Bundes- und Landesebene) in Deutschland sowie (v) Wissenschaft: Einbeziehung aller relevanten Disziplinen (Agrarwissenschaften, Agrarökonomie, Agrarökologie, Agrarumweltpolitik, Agrarsoziologie).

Grades von Übereinstimmung oder Dissens innerhalb einer Gruppe (vgl. SCHNELL, et al., 2013: 260ff.).

In Tabelle 1 ist die Stichprobe anhand der Verteilung der Befragten auf die sechs Gruppen sowie ihres Geschlechts und Alters beschrieben. Die 153 befragten Personen verteilen sich hinreichend gleichmäßig auf die vorab festgelegten Kriterien zur Auswahl des zu befragenden Personenkreises, wobei Landwirt\*innen als unmittelbar Betroffene überproportional einbezogen wurden. Als Befragungsinstrument wurde ein standardisierter Fragebogen mit insgesamt 37 Items entwickelt, die überwiegend den Grad der Zustimmung zu Voraussetzungen und Implikationen verschiedener Gestaltungsoptionen der GAP sowie zu konkreten Instrumenten und Maßnahmen auf Basis von fünfstufigen Likert-Skalen erfassten. Die telefonische Befragung wurde zwischen dem 30. September und dem 13. November 2019 durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen 16 und 60 Minuten. Die Rücklaufquote belief sich insgesamt auf 56,45 %, mit starken Unterschieden zwischen den Gruppen.<sup>6</sup>

**Tabelle 1: Beschreibung der Stichprobe der Telefonbefragung**

	Gesamt	Landwirt*innen	Landwirtschaftliche Interessenvertretung	Beratung	Verwaltung	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Wissenschaft
<b>Häufigkeit</b>							
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
in Prozent (%)	100	35,3	15,7	11,1	12,4	12,4	13,1
<b>Geschlecht</b>							
Weiblich	34	4	2	7	7	10	4
Männlich	119	50	22	10	12	9	16
<b>Altersklassen</b>							
Unter 40	22	7	3	3	1	7	1
Zwischen 40 und 60	79	30	12	9	9	7	12
Über 60	52	17	9	5	9	5	7

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Auswertung der Daten wurden einzelne Items anhand von Mittelwertfunktionen zu Itembatterien zusammengefasst und zur Konstruktion von Skalen verwendet. Für die hier vorgestellte Auswertung wurden die folgenden sieben Skalen gebildet: (1) Sonderstellung des Agrarsektor, (2) Erweiterung des ideellen Rahmens, (3) Normalisierung des Politikfelds, (4) Erweiterung des Interessen- und Akteurspektrums, (5) Sektorspezifische Instrumente, (6) Erweiterung der Instrumente, (7) Normalisierung der Instrumente.<sup>7</sup> Die Skalenwerte wurden anschließend anhand von Mittelwertvergleichen nach der Gruppenzugehörigkeit der Befragten ausgewertet. Die Skalierung ermöglichte es, mehrere manifeste Beobachtungsmerkmale (Grad der Zustimmung zu Statements) latenten Skalenwerten zuzuschreiben (vgl. BLASIUS & BAUR, 2014: 1051), um so die Einstellungen der verschiedenen Gruppen in Bezug auf die Rückkehr zu einer exzeptionalistischen Agrarpolitik, die Weiterentwicklung einer post-exzeptionalistischen Agrarpolitik oder die ‚Normalisierung‘ der Agrarpolitik zu explorieren.

<sup>6</sup> Mit den Befragten aus der Gruppe der Wissenschaft (76,92 %) und der Verwaltung (70,3 %) konnten mit etwa drei Viertel der kontaktierten Personen Interviews durchgeführt werden. Die Rekrutierung und Durchführung insbesondere mit der Gruppe der Landwirt\*innen erwies sich als schwieriger (33,54 %).

<sup>7</sup> Die skalenbildenden Items des Fragebogens sind in Tabelle 6 im Anhang aufgeführt.

## 3.2 Ergebnisse

### 3.2.1 Ideen

In Tabelle 2 sind die Ergebnisse der Auswertung in Bezug auf die drei Skalen, die sich auf den ideellen Rahmen der GAP beziehen, nach der Gruppenzugehörigkeit, dargestellt. Die in der Tabelle in der Skala „Sonderstellung Agrarsektor“ zusammengefassten Items, mit denen der Grad der Zustimmung für die Begründungen staatlicher Einkommensstützungen abgefragt wurde, erfahren von den 153 Befragten insgesamt leichte Zustimmung – der Mittelwert über alle drei skalenbildenden Variablen beträgt 2,688. Die größte Zustimmung kommt von Befragten aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (3,042), wohingegen die Gruppe der befragten Wissenschaftler\*innen diesen Aussagen eher nicht zustimmt (1,783). Die in der Skala „Erweiterung des ideellen Rahmens“ zusammengefassten Items, die sich auf eine stärkere Integration von Zielen im Umwelt-, Klima- und Tierschutz beziehen, erfahren im Vergleich zur ersten Skala über alle Befragten hinweg mit einem Mittelwert von 3,194 insgesamt eine höhere Zustimmung. Die Skala erfährt bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen die größte Zustimmung (3,75), bei den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen die geringste (2,958). Von den drei Skalen zum ideellen Rahmen erfährt die Skala „Normalisierung“ mit einem Mittelwert von 2,5 die geringste Zustimmung. Die Items, mit denen Politikvorstellungen abgefragt wurden, die nicht von einer Sonderstellung des Agrarsektors ausgehen, erfahren die größte Zustimmung aus der Gruppe der befragten Wissenschaftler\*innen, während sie seitens der Befragten aus landwirtschaftlichen Interessenvertretungen am stärksten abgelehnt werden.

**Tabelle 2: Mittelwertvergleich der Skalen zum ideellen Rahmen der GAP**

	Gesamt	Landwirt*innen	Landwirtschaftliche Interessenvertretung	Beratung	Verwaltung	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Wissenschaft
<b>Sonderstellung Agrarsektor</b>							
Mittelwert	2,688	2,963	3,042	2,843	2,947	2,018	1,783
Anzahl	153	54	24	17	19	20	20
Standardabweichung	,936	,823	,989	,746	,891	,622	,728
<b>Erweiterung ideeller Rahmen</b>							
Mittelwert	3,194	3,005	2,958	3,235	3,513	3,75	3,124
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,778	,599	,786	,596	,786	,417	,732
<b>Normalisierung</b>							
Mittelwert	2,5	2,349	2,292	2,471	2,44	2,842	2,907
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,565	,599	,620	,431	,395	,356	,498

Quelle: Eigene Darstellung, Skala: 1=stimme nicht zu, 2=stimme eher nicht zu, 3=stimme eher zu, 4=stimme zu.

### 3.2.2 Institutionen

In Tabelle 3 ist die Auswertung eines Items der Befragung dargestellt, das sich auf das neue institutionelle Setting der GAP nach 2022 bezieht. Die Befragten wurden gebeten, den in den Legislativvorschlägen enthaltenen Ansatz, den Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen bei der Budgetierung und Ausgestaltung der GAP zu geben, zu beurteilen. Gut zwei Drittel aller Befragten hielten den Ansatz der EU-Kommission für richtig oder eher richtig. Besonders starke Zustimmung kam mit Werten von mehr als 80 % aus Reihen der Verwaltung und Wissenschaft.

Am geringsten, aber insgesamt immer noch mehrheitlich war die Zustimmung bei Befragten aus der Beratung und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

**Tabelle 3: Wie bewerten Sie die neue Rollen- und Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten?**

	Richtig	Eher richtig	Eher nicht richtig	Nicht richtig	Keine Angabe
<b>Gesamt (n=153)</b>					
Anzahl	50	54	28	14	7
in Prozent (%)	33	35	18	9	5
<b>Landwirt*innen (n=54)</b>					
Anzahl	19	15	9	10	1
in Prozent (%)	35	28	17	19	2
<b>Landw. Interessenvertretung (n=24)</b>					
Anzahl	8	9	4	3	0
in Prozent (%)	33	38	17	13	0
<b>Beratung (n=17)</b>					
Anzahl	3	6	7	0	1
in Prozent (%)	18	35	41	0	6
<b>Verwaltung (n=19)</b>					
Anzahl	10	6	1	1	1
in Prozent (%)	53	32	5	5	5
<b>Zivilgesell. Organisationen (n=17)</b>					
Anzahl	2	9	5	0	3
in Prozent (%)	11	47	26	0	16
<b>Wissenschaft (n=20)</b>					
Anzahl	8	9	2	0	1
in Prozent (%)	40	45	10	0	5

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.2.4 Interessen

Die Erweiterung der Akteurs- und Interessengruppen, welche in agrarpolitischen Foren ihre Vorstellungen von und über die Ausgestaltung der GAP nach 2022 artikulieren, bildet sich im Sample der Telefonbefragung ab. Insgesamt wurden 19 Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen befragt, die ihre Interessen aus Sicht des Umwelt-, Naturschutz-, Verbraucher- und Tierschutz in die Debatte einbrachten. In Tabelle 4 ist zudem das Ergebnis der Auswertung der Skala „Erweiterung des Akteurs- und Interessenspektrum“ dargestellt. Zu der Skala wurden drei Items zusammengefasst, mit denen sich die Einstellung der verschiedenen Gruppen post-exzeptionalistischer Politikarrangements mit erweiterten Akteurs- und Interessengruppen als kognitive Erwartung (zunehmender Einfluss anderer als agrarische Interessen auf die Ausgestaltung der GAP) und als normativen Erwartung (Befürwortung von prozeduralen Förderinstrumenten für ein erweitertes Akteurspektrum) erfassen lassen. Insgesamt stimmten die Befragten der Skala verhalten zu – der Mittelwert beträgt über die gesamte Stichprobe hinweg 2,699. Die Skala erfährt erwartungsgemäß die höchste Zustimmung aus der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Organisationen (2,9298) und die geringste Zustimmung aus der Gruppe der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (2,3722).

**Tabelle 4: Mittelwertvergleich der Skala zur Erweiterung des Akteur- und Interessenspektrums der GAP**

	Gesamt	Landwirt*innen	Landwirtschaftliche Interessenvertretung	Beratung	Verwaltung	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Wissenschaft
<b>Erweiterung Akteur- und Interessenspektrum</b>							
Mittelwert	2,6993	2,8333	2,3722	2,6471	2,8246	2,9298	2,4167
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,85049	,71741	,90579	,72140	,71465	,85041	,18704

Quelle: Eigene Darstellung, Skala: 1=stimme nicht zu, 2=stimme eher nicht zu, 3=stimme eher zu, 4=stimme zu.

### 3.2.3 Instrumente

In Tabelle 5 sind die Auswertungsergebnisse der Telefonbefragung hinsichtlich dreier Skalen, die sich auf die GAP-Instrumente beziehen, nach der Gruppenzugehörigkeit dargestellt. Den in der Skala „Sektorspezifische Instrumente“ zusammengefassten Items, mit denen die Positionierung zu den flächenbezogenen Direktzahlungen abgefragt wurde, stimmen die 153 Befragten insgesamt eher nicht zu – der Mittelwert über alle drei skalenbildenden Variablen beträgt 2,157.

**Tabelle 5: Mittelwertvergleich der Skalen zu den GAP-Instrumenten**

	Gesamt	Landwirt*innen	Landwirtschaftliche Interessenvertretung	Beratung	Verwaltung	Zivilgesellschaftliche Organisationen	Wissenschaft
<b>Sektorspezifische Instrumente</b>							
Mittelwert	2,157	2,247	2,653	2,294	2,456	1,596	1,450
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,851	,814	,940	,725	,730	,573	,575
<b>Erweiterung Instrumente</b>							
Mittelwert	2,689	2,656	2,625	2,782	2,722	2,850	2,593
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,523	,516	,484	,438	,592	,570	,555
<b>Normalisierung</b>							
Mittelwert	2,284	2,088	1,792	2,382	2,316	3,000	2,613
Anzahl	153	54	24	17	19	19	20
Standardabweichung	,854	,824	,969	,656	,611	,677	,776

Quelle: Eigene Darstellung, Skala: 1=stimme nicht zu, 2=stimme eher nicht zu, 3=stimme eher zu, 4=stimme zu.

Am skeptischsten zeigen sich hier die Befragten aus der Wissenschaft (1,45) und den zivilgesellschaftlichen Organisationen (1,596), während Vertreter\*innen aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen sowie der Verwaltung der Fortführung sektorspezifischer Instrumente eher zustimmen. Überraschend ist der geringe Grad an Zustimmung seitens der Landwirt\*innen selbst (2,247). Der Skala „Erweiterung der Instrumente“, in der die Items zusammengefasst

wurden, mit denen neue Ausgestaltungsoptionen von Instrumenten abgefragt wurden, stimmen die 153 Befragten insgesamt eher zu – der Mittelwert über alle skalenbildenden Items hinweg beträgt 2,689. Der dritten Skala zu den GAP-Instrumenten hingegen, in der Items zu stärker marktorientierten und nicht-sektorspezifischen Instrumenten zusammengefasst wurden, stimmen die Befragten insgesamt eher nicht zu (2,284). Hierbei gibt es allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen. Während die Befragten aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen die höchste Zustimmung zu einer Normalisierung der Instrumente angeben (3,0), wird ein solcher Ansatz seitens der Befragten aus den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen am stärksten abgelehnt (2,088).

#### **4 Schlussbetrachtung**

Der vorliegende Beitrag hatte zum Ziel, die Entwicklungsrichtung der GAP nach 2022 zu diagnostizieren und einzuordnen. Dafür wurde das Konzept des Post-Exzeptionalismus herangezogen, das zur Erfassung des Politikwandels und der Stabilität der Agrarpolitik zwischen vier Dimensionen unterscheidet: Ideen, Institutionen, Interessen und Instrumente. Die Anwendung des Konzepts zeigt, dass sich auch für die GAP nach 2022 eine Erweiterung des ideellen Rahmens und der Ziele, mehr institutioneller Zugang für nicht-agrarische Akteure, eine breitere und komplexere Konstellation von Interessengruppen und eine Veränderung der Instrumente diagnostizieren lassen. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass diese Veränderungen zu einer grundlegenden Transformation der GAP führen werden. Alle vier Dimensionen sind von starken Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet, wodurch der exzeptionalistische Kern der GAP, der vorwiegend auf Einkommenspolitik für die Landwirtschaft ausgerichtet ist, fortbestehen bleibt – nun jedoch auf Basis erneut erweiterter Ideen und veränderter Instrumente.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse zeigt, dass Expert\*innen aus den unterschiedlichen agrarpolitischen Gruppen insgesamt der Weiterentwicklung einer post-exzeptionalistischen Agrarpolitik zustimmen. Die ideellen, institutionellen und instrumentellen Erweiterungen der GAP finden mittlerweile im landwirtschaftlichen Sektor (Landwirt\*innen, Berater\*innen landwirtschaftliche Interessenvertretungen) durchaus Zustimmung. Auch die nicht-agrarischen Akteure aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft positionieren sich eher zustimmend zu einer post-exzeptionalistischen Agrarpolitik. Demgegenüber wird eine vollständige Normalisierung der Agrarpolitik v.a. von den befragten Landwirt\*innen, Berater\*innen und Vertreter\*innen landwirtschaftlicher Interessenvertretungen skeptisch bewertet. Eine Rückkehr zur traditionellen, exzeptionalistischen Agrarpolitik wird noch am ehesten von Vertreter\*innen der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen präferiert.

Die hier durchgeführte Untersuchung hat diagnostischen Charakter im laufenden Prozess zur Ausgestaltung der GAP. Eine Analyse der Einstellungen der agrarpolitischen Gruppen nach Abschluss der politischen Entscheidungsfindung und Implementierung der Reform wäre wünschenswert, um ggf. Veränderungen im Zeitverlauf zu erfassen. Zudem wurde die Befragung mit Expert\*innen in Deutschland durchgeführt. Eine vergleichende Analyse in anderen Mitgliedstaaten könnte aufgrund der verschiedenen historischen, politischen und agrarstrukturellen Rahmenbedingungen andere Positionierungen der agrarpolitischen Entscheidungs- und Einflusssträger auffinden. Eine weitere methodische Beschränkung ergibt sich aus der Stichprobengröße von 153 befragten Personen, die keine statistische Repräsentativität zulässt. Allerdings versprach die Strategie des Purposive Sampling und die Auswahl von Meinungsführer\*innen, dass die Befragten in ihrer Gesamtheit alle relevanten Sichtweisen abdeckten

Die Befunde decken sich mit den Ergebnissen anderer politikwissenschaftlicher Studien zur GAP, die zeigen, dass exzeptionalistische Elemente weiterhin im Politikarrangement der GAP verankert sind (vgl. GREER, 2017). Die Erweiterung der ideellen Basis der GAP sowie Anpassungen etablierter agrarpolitischer Instrumente machen die GAP-Diskussionen anschlussfähig an übergeordnete gesellschaftliche Diskurse und können der besseren Legitimation der

staatlichen Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe gegenüber der Gesellschaft dienen (vgl. ERJAVEC & ERJAVEC, 2015). Die Einführung neuer, aber weiterhin sektorspezifischer Instrumente wie den Eco Schemes ermöglicht es, verschiedene agrarpolitisch relevante Gruppen anzusprechen. Wie auch bei der Ausgestaltung der vorangegangenen Förderperiode kann dies als Servieren von „gleichem GAP-Wein in verschiedenen Flaschen“ (ALONS & ZWAAN, 2016: 366) verstanden werden. Insgesamt verweist die Ausgestaltung der GAP in der Förderperiode 2023 bis 2027 auf die Fortsetzung einer Strategie des Policy-Layering, wodurch mit Hilfe der schrittweisen Anlagerung von Zusatzaspekten die sektorspezifischen Einkommensziele als stabiler Kern der GAP verteidigt werden (vgl. DAUGBJERG & SWINBANK, 2016). Die Pfadabhängigkeiten auf ideeller, institutioneller und instrumenteller Ebene begünstigen eine Orientierung der GAP nach 2022 am Status Quo und erschweren eine grundlegende Transformation der europäischen Agrarpolitik. Dadurch wird das Potenzial der Agrarpolitik gemindert, das noch immer reichlich vorhandene europäische Budget für die Agrarpolitik zur effektiven und effizienten Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe bei der Bewältigung der großen Herausforderungen zu nutzen, die sich aus den Transformationsprozessen im Agrar- und Ernährungssystem ergeben.

## 5 Literatur

- ALONS, G. (2017): Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? In: *Journal of European Public Policy* 24(11): 1604-1622.
- ALONS, G. und ZWAAN, P. (2016): New Wine in Different Bottles: Negotiating and Selling the CAP post-2013 Reform. In: *Sociologia Ruralis* 56(3): 349-370.
- AMK (2018): Ergebnisprotokoll der Sonder-Agrarministerkonferenz am 18.01.2018 in Berlin. Online verfügbar: <https://www.agrarministerkonferenz.de/Dokumente-Beschluesse.html> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- AMK (2020): Endgültiges Ergebnisprotokoll. Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 6. bis 8. Mai 2020 als Videokonferenz. Online verfügbar: <https://www.agrarministerkonferenz.de/Dokumente-Beschluesse.html> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- AMK (2021): Endgültiges Ergebnisprotokoll. Amtschefkonferenz am 14. Januar 2021 (Videokonferenz). Online verfügbar: <https://www.agrarministerkonferenz.de/Dokumente-Beschluesse.html> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- BÉLAND, D. und COX, R. H. (2011): Introduction: Ideas and Politics. In: D. BÉLAND und R. H. COX (Hrsg.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford University Press, New York: 3-20.
- BLASIUS, J. und BAUR, N. (2014): Multivariate Datenanalyse. In: J. BLASIUS und N. BAUR (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Springer VS, Wiesbaden: 997-1028.
- BMEL (2020a): Arbeitspapier zur Erstellung des deutschen GAP-Strategieplans: Bedarfsanalyse. Online verfügbar: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-bedarfsanalyse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-bedarfsanalyse.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- BMEL (2020b): Arbeitspapier zur Erstellung des deutschen GAP-Strategieplans: SWOT-Analyse und Tabellen. Online verfügbar: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-swot-analyse-tabelle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-swot-analyse-tabelle.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- BMEL (2020c): Ausgangslage der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in Deutschland. Arbeitspapier zur Erstellung des deutschen GAP-Strategieplans. Online verfügbar: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-ausgangslage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-ausgangslage.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- BMEL (2020d): Zeitplan zum GAP Strategieplan. Online verfügbar: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik->

- [Foerderung/gap-strategieplan-zeitplan.pdf? blob=publicationFile&v=3](#) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- BMU (2021): Veränderung gestaltet Zukunft: Gemeinsam die Agrarreform in Deutschland voranbringen. Vorschlag des Bundesumweltministeriums zur Ausgestaltung der Grünen Architektur. Online verfügbar: <https://www.bmu.de/download/positionspapier-veraenderung-gestaltet-zukunft-gemeinsam-die-agrarreform-in-deutschland-voranbringe/> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- COLEMAN, W. D. (1998): From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture. In: Journal of European Public Policy 5(4): 632-651.
- DAUGBJERG, C. (1999): Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 37(3): 407-428.
- DAUGBJERG, C. und FEINDT, P. H. (2017): Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy. In: Journal of European Public Policy 24(11): 1565-1584.
- DAUGBJERG, C. und SWINBANK, A. (2009): Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization. Oxford: Oxford University Press, Oxford.
- DAUGBJERG, C. und SWINBANK, A. (2015): Globalization and new policy concerns: the WTO and the EU's sustainability criteria for biofuels. In: Journal of European public policy 22(3): 429-446.
- DAUGBJERG, C. und SWINBANK, A. (2016): Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union's Agricultural Policy. In: Governance 29(2): 265-280.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2021): Bundestag beschließt Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Online verfügbar: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-de-direktzahlungen-landwirtschaft-840224> (zuletzt geprüft am: 07.07.2021).
- ERJAVEC, K. und ERJAVEC, E. (2015): 'Greening the CAP' – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. In: Food Policy 51(53-62).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. 392 final,. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2018:392:FIN> (zuletzt geprüft am: 28.06.2019).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Grüne Deal, COM(2019), 640 final. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020a): Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Deutschlands. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 373 final Online verfügbar: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-846-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Vom Hof auf den Tisch“ - eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final. . Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 - Mehr Raum für Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2020): Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)). Online verfügbar: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_DE.html) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPEAN COMMISSION (2017a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of Food and Farming. Com(2017) 713 final. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPEAN COMMISSION (2017b): Modernising and simplifying the CAP. Summary of the results of the public consultation. Online verfügbar: <https://ec.europa.eu/info/consultations/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- EUROPEAN COMMISSION (2020): Working with the Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal. Online verfügbar: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- FEINDT, P. H. (2017): EU agricultural policy. In: H. HEINELT und S. MÜNCH (Hrsg.): Handbook of European Policies. Interpretative Approaches to the EU. Edward Elgar, London: 115-133.
- FEINDT, P. H., KRÄMER, C., FRÜH-MÜLLER, A., WOLTERS, V., PAHL-WOSTL, C., HEIßENHUBER, A., BERS, C. V., THOMAS, F. und PURNHAGEN, K. (2019): Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor. Springer Open, Berlin.
- GRANT, W. Y. N. (1995): Is Agricultural Policy still exceptional? In: The Political quarterly 66(3): 156-169.
- GREER, A. (2017): Post-exceptional politics in agriculture: an examination of the 2013 CAP reform. In: Journal of European Public Policy 24(11): 1585-1603.
- GREER, A. und HIND, T. (2012): Inter-institutional decision-making: The case of the Common Agricultural Policy. In: Policy and Society 31(4): 331-341.
- HART, K. (2015): The fate of green direct payments in the CAP reform negotiations. In: J. SWINNEN (Hrsg.): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS)/Rowman and Littlefield International, Brussels/London: 245-276.
- METTA, M. und LAKNER, S. (2021): Post-2022 CAP in Trilogue Negotiations: Reflections and Outlook for CAP Strategic Plans. Online verfügbar: [https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2021/02/ARC\\_Post-2022-CAP-in-Trilogue-Negotiations\\_EN\\_v4\\_Web\\_9Mb\\_.pdf](https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2021/02/ARC_Post-2022-CAP-in-Trilogue-Negotiations_EN_v4_Web_9Mb_.pdf) (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2020): Interinstitutionelles Dossier 2018/0216(COD). Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES 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 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Online verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&DocumentNumber=12148%2F20&DocumentLanguage=EN> (zuletzt geprüft am: 19.02.2021).
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2021a): Interinstitutional File 2018/0216(COD): Working Document: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council - *Four-column document*. Online verfügbar: <https://t.co/p078a0NYUo?amp=1> (zuletzt geprüft am: 17.08.2021).

- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2021b): Note from the Presidency to Delegations: Interinstitutional File: 2018/0216(COD): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council - *Compromise package after the super-trilogue on 24-25 June 2021*. Online verfügbar: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10217-2021-INIT/en/pdf> (zuletzt geprüft am: 07.07.2021).
- SKOGSTAD, G. (1998): Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States. In: *Governance* 11(4): 463-490.
- TOSUN, J. (2017): Party support for post-exceptionalism in agri-food politics and policy: Germany and the United Kingdom compared. In: *Journal of European Public Policy* 24(11): 1623-1640.
- WBAE (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Online verfügbar: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.html%20> (zuletzt geprüft am: 21.06.2019).
- WEINGARTEN, P. und RUDLOFF, B. (2018): Die Gemeinsame Agrarpolitik. In: P. BECKER und B. LIPPERT (Hrsg.): *Handbuch Europäische Union*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden: 1-27.

Tabelle 4: Skalenbildende Items aus der standardisierten Telefonbefragung

<b>(1) Sonderstellung des Agrarsektors</b>
Aufgrund der Standards und Auflagen, die hierzulande von Landwirt*innen eingehalten werden müssen, sind staatliche Einkommenshilfen notwendig.
Landwirtschaftliche Einkommen sind geringer als Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind.
Die Landwirtschaft ist stärker als andere Sektoren von natürlichen Bedingungen abhängig, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind.
<b>(2) Erweiterung des ideellen Rahmens</b>
Die Zahlungen der GAP sollten konsequent an Leistungen im Umwelt- und Klimaschutz geknüpft sein.
Wenn die Zahlungen aus der GAP nicht konsequent an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen geknüpft werden, wird das EU-Agrarbudget in Zukunft deutlich sinken.
Die Zahlungen der GAP sollten es ermöglichen, den Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten zu etablieren.
Die Zahlungen der GAP sollten neben öffentlichen Leistungen wie Umwelt- und Klimaschutz auch das Tierwohl und ein attraktives Landschaftsbild fördern.
<b>(3) Normalisierung des Politikfelds</b>
[invers] Aufgrund der Standards und Auflagen, die hierzulande von Landwirtinnen und Landwirten eingehalten werden müssen, sind staatliche Einkommenshilfen notwendig.
[invers] Landwirtschaftliche Einkommen sind geringer als Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind.
[invers] Die Landwirtschaft ist stärker als andere Sektoren von natürlichen Bedingungen abhängig, so dass staatliche Einkommenshilfen notwendig sind.
Die Zahlungen der GAP sollten konsequent an Leistungen im Umwelt- und Klimaschutz geknüpft sein.
Wenn die Zahlungen aus der GAP nicht konsequent an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen geknüpft werden, wird das EU-Agrarbudget in Zukunft deutlich sinken.
Damit in Zukunft keine staatlichen Einkommenshilfen mehr notwendig sind, sollten die Zahlungen der GAP vor allem Investitionen und Innovationen fördern.
Die Förderung ressourceneffizienter Technologien ist der Schlüssel für eine Landwirtschaft, die wettbewerbsfähig ist und gleichzeitig die Umwelt schont.
<b>(4) Erweiterung des Akteur- und Interessenspektrums</b>
Wenn die Zahlungen aus der GAP nicht konsequent an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen geknüpft werden, wird das EU-Agrarbudget in Zukunft deutlich sinken.
Im LEADER-Programm sollten Projekte zum Umwelt- und Klimaschutz besonders gefördert werden.
Es sollte angestrebt werden, dass sich in allen Regionen Innovationspartnerschaften Landwirtschaft, sog. EIP-Agri, zusammenfinden
<b>(5) Sektorspezifische Instrumente</b>
Wie bisher sollten die landwirtschaftlichen Einkommen im Rahmen der GAP hauptsächlich über flächenbezogene Direktzahlungen gestützt werden.
Es ist richtig, dass Landwirt*innen für die Einhaltung höherer Standards auch in Zukunft flächenbezogene Direktzahlungen erhalten.
Die Zahlungen der GAP sollten auf kleine Betriebe konzentriert werden.
<b>(6) Erweiterung der Instrumente</b>
Für die Zukunft ist es entscheidend, dass die Fähigkeit der Landwirtinnen und Landwirte, höhere Einkommen zu erzielen, durch Investitionen in Fortbildung, Beratung und Technik unterstützt wird.
Die Möglichkeit, Einkommen in der Landwirtschaft zu erzielen, sollte in Zukunft hauptsächlich über die staatliche Honorierung von öffentlichen Leistungen z.B. im Umwelt- und Klimaschutz oder beim Tierwohl gefördert werden.
Mit den Zahlungen aus der GAP sollten finanzielle Risikomanagementinstrumente gg. Ernte- und Einkommensausfälle unterstützt werden.
Es ist richtig, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen nicht nur auf einz. Betrieben, sondern überbetrieblich in Kooperationen umzusetzen.
Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen sollten daran geknüpft werden, dass das gewünschte Ergebnis tatsächlich erreicht wird.
Im LEADER-Programm sollten Projekte zum Umwelt- und Klimaschutz besonders gefördert werden.
Es sollte angestrebt werden, dass sich in allen Regionen Innovationspartnerschaften Landwirtschaft, die sog. EIP-Agri, zusammenfinden.
<b>(7) Normalisierung der Instrumente</b>
Um höhere Standards erfüllen zu können, sollten landwirtschaftliche Betriebe anstelle von Direktzahlungen verstärkt Förderungen für Investitionen und Beratung erhalten.
Auflagen, die bisher nur für den Erhalt von Direktzahlungen eingehalten werden müssen, sollten für alle Flächen gelten und somit ins Ordnungsrecht überführt werden.
Über die schrittweise Erhöhung der ordnungsrechtlichen Standards bei gleichzeitiger Investitionsförderung lassen sich umweltfreundliche Innovationen gut vorantreiben.
Um Grenzwerte bspw. für Nitrateinträge in Gewässer und Grundwasser einzuhalten, sollte der Preis für Stickstoff durch eine Abgabe erhöht werden.