EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2023
COM(2023) 707 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zusammenfassung der GAP-Strategiepläne für den Zeitraum 2023-2027: Gemeinsame Bemühungen und kollektive Ambitionen

1. EINLEITUNG

Die im Rahmen der **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** zu erstellenden **Strategiepläne** (im Folgenden „GAP-Strategiepläne“ oder „Pläne“) sind das zentrale Instrument für die Umsetzung der GAP im Zeitraum 2023-2027. Die GAP-Strategiepläne werden von den Mitgliedstaaten erstellt und von der Kommission genehmigt, um sicherzustellen, dass die übergeordneten Ziele der EU erreicht werden. Im Rahmen der Pläne werden die Landwirtschaft und ländliche Gebiet mit **öffentlichen Ausgaben in Höhe von insgesamt 307 Mrd. EUR** unterstützt, die über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (einschließlich nationaler Kofinanzierungsmittel) bereitgestellt werden.

Mit Einführung der GAP-Strategiepläne, die als **einheitliches Planungsinstrument** dienen, haben die EU-Gesetzgeber den Schwerpunkt der GAP-Umsetzung von Aspekten der Einhaltung der Vorschriften auf **Leistungsaspekte** verlagert. In diesem Sinne nutzten die Mitgliedstaaten die **GAP-Instrumente beider Fonds** (Direktzahlungen, Interventionen für bestimmte Marktsektoren und Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums), um eine Interventionslogik für jedes der **zehn** in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne([1]) festgelegten **spezifischen Ziele** zu entwickeln. Dabei stützten sie sich auf Analysen der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken („strengths, weaknesses, opportunities and threats“, SWOT) in ihren jeweiligen Gebieten sowie auf ihre jeweils ermittelten Bedarfe. Im Anschluss an einen strukturierten Dialog([2]) nahm die Kommission eine Bewertung der vorgelegten Pläne vor und übermittelte den einzelnen Mitgliedstaaten ihre Anmerkungen, bevor sie die überarbeiteten Entwürfe der Pläne zum Ende des Jahres 2022 genehmigte.([3])

Mit den GAP-Rechtsvorschriften wurden **Schutzbestimmungen** eingeführt, die den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bestimmen und für **gleiche Wettbewerbsbedingungen** sowie **kollektive Ambitionen** sorgen sollen. Dies erfolgt durch i) gemeinsame Definitionen und Interventionsarten; ii) Mindestanforderungen; iii) gemeinsame Leistungsrahmen; iv) das Erfordernis von Mindestausgaben für kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe, Junglandwirte, die Bereiche Umwelt, Klima und Tierwohl sowie das LEADER-Instrument für integrierte lokale Entwicklung; v) die Einbeziehung von Umwelt- und Klimavorschriften in die Planung und Gestaltung der GAP-Strategiepläne. Im Vergleich zum vorangegangenen GAP-Zeitraum war ein größerer Gesamtbeitrag der GAP zur Erreichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele gefordert. Jeder GAP-Strategieplan enthält Ziele in Bezug auf die erwarteten Ergebnisse; hierbei kommen gemeinsame EU-Indikatoren zum Einsatz, die sich auf die Unterstützung sowohl durch den EGFL als auch durch den ELER beziehen. Die Zielwerte sowie die konkreten Interventionen und Anforderungen sind jedoch je nach GAP-Strategieplan unterschiedlich, was auf die unterschiedlichen Bedarfe und Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

Indem diesen konkreten Bedarfen Rechnung getragen wird, sollen die GAP-Strategiepläne mit den **Rechtsvorschriften und Verpflichtungen** der Union **in den Bereichen Klima**

([1]) Verordnung über die GAP-Strategiepläne (Verordnung (EU) 2021/2115).
([2]) In dieser Phase sprach die Kommission Empfehlungen an jeden Mitgliedstaat aus, siehe COM(2020) 846 final.
([3]) GAP-Strategiepläne (europa.eu)

und Umwelt und insbesondere mit den in der **Strategie „Vom Hof auf den Tisch“** und der EU-Biodiversitätsstrategie([4]) festgelegten Unionszielen für 2030 sowie mit anderen EU-Instrumenten und nationalen Instrumenten im Einklang stehen und einen Beitrag zu diesen Zielen leisten. Obligatorische Vorschriften – darunter das Erfordernis, dass in jedem GAP-Strategieplan mindestens 25 % der Direktzahlungen für Öko-Regelungen und mindestens 35 % der ELER-Ausgaben für Klima, Umwelt und Tierwohl vorgesehen sein müssen – tragen dazu bei, dass dieser Beitrag geleistet wird. Gleichzeitig werden durch Maßnahmen im Rahmen der GAP voraussichtlich 40 % der Gesamtfinanzausstattung der GAP zur Erreichung von Klimazielen beitragen, wobei die Berechnung anhand der festgelegten Methode([5]) erfolgt.

Mit diesem Bericht wird der Aufforderung des EU-Gesetzgebers ([6]) an die Kommission entsprochen, eine **Zusammenfassung** der 28 genehmigten GAP-Strategiepläne([7]) zu erstellen, um **die gemeinsamen Bemühungen und die kollektiven Ambitionen** der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die spezifischen Ziele der GAP zu bewerten. Zudem wird der Beitrag der GAP-Strategiepläne zu den in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der EU-Biodiversitätsstrategie festgelegten Unionszielen für 2030 beleuchtet. Der Bericht baut auf der Übersicht der Kommission über die genehmigten GAP-Strategiepläne([8]) auf und stützt sich auf eine Studie([9]), in der die Pläne in der Form erfasst und analysiert werden, in der sie zu **Beginn des Umsetzungszeitraums** (zum Ende des Jahres 2022) genehmigt wurden.

In dem Bericht wird auf der Grundlage einer Analyse der von den Mitgliedstaaten festgelegten Bedarfe und Interventionslogiken untersucht, welche **gemeinsamen Bemühungen im Rahmen der Pläne** zur Verwirklichung der Ziele der GAP unternommen wurden. Dabei stehen die in den Plänen dargelegten Prioritäten, Mittelzuweisungen, Ziele, Anforderungen und freiwilligen Verfahren im Mittelpunkt.

Die Veröffentlichung dieses Berichts erfolgt im ersten Jahr der Umsetzung der Pläne; die Daten über ihre Aufnahme durch Landwirte und andere Begünstigte werden jedoch erst im Jahr 2025 vorliegen. Daher beruht dieser Bericht auf den Werten der in den genehmigten GAP-Strategieplänen vorgesehenen Indikatoren sowie auf einer **qualitativen Bewertung** der **möglichen Auswirkungen** der jeweiligen Entscheidungen. Die **tatsächlichen Auswirkungen** werden von den kumulativen Effekten der Interventionen abhängen und können nur durch **Evaluierungen** ermittelt werden. Diese Auswirkungen werden in Verbindung mit den **Auswirkungen anderer EU-Instrumente und nationaler Instrumente**, mit denen den in den Plänen ermittelten Bedarfen entsprochen wird, sowie mit anderen externen Faktoren zu betrachten sein.

Da sich der Bericht auf die genehmigten Fassungen der GAP-Strategiepläne (Ende 2022) stützt, sind einige der konkreten Folgen des **russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine** und der damit verbundenen Beeinträchtigungen bei der Umsetzung der Pläne nicht berücksichtigt. Dies gilt für die 2023 geltenden **zeitlich befristeten Ausnahmen** von den neuen Anforderungen in Bezug auf den Fruchtwechsel und den Mindestanteil des

([4]) COM(2020) 381 final bzw. COM(2020) 380 final.
([5]) Artikel 100 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.
([6]) Artikel 141 Absatz 2 und Erwägungsgrund 124 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.
([7]) Die Mitgliedstaaten haben jeweils einen Strategieplan, mit Ausnahme von Belgien, für das es zwei Pläne gibt: einen für Flandern und einen für Wallonien.
([8]) Siehe Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027), Summary overview for 27 Member States, Facts and figures, 2023.
([9]) (Ecorys et al., 2023) Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans, Assessment of joint efforts for 2023-2027.

Ackerlands, der für nichtproduktive Landschaftselemente bereitgestellt wird, sowie brachliegende Flächen für die Lebensmittelerzeugung.([10]) Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2023 damit begonnen, **Änderungen** an ihren GAP-Strategieplänen vorzuschlagen.([11]) Bei der Bewertung dieser Vorschläge hielt die Kommission daran fest, dass das Gesamtniveau des Umweltbeitrags, auf dessen Grundlage sie die Pläne im Jahr 2022 genehmigt hatte, nicht gesenkt werden darf; gezielte und gut begründete Anpassungen wurden jedoch akzeptiert.

Dieser Bericht ist ein Schritt in dem umfassenderen Prozess zur Bewertung der Leistung der GAP; er orientiert sich an den im Zeitraum 2014-2020 gewonnenen Erkenntnissen, die im GAP-Leistungsbericht der Kommission für den Zeitraum 2014-2020([12]) dargelegt sind. Weitere Informationsquellen werden sein: i) die ab 2025 auf der Ebene der GAP-Begünstigten erhobenen Umsetzungsdaten, ii) die Bewertung des neuen Umsetzungsmodells im Jahr 2025, iii) die Zwischenevaluierungen im Jahr 2026, iv) die jährlichen Leistungsberichte und v) die Ex-post-Evaluierung im Jahr 2031.([13])

2. ZUSAMMENFASSUNG DER GAP-STRATEGIEPLÄNE UND DER GEMEINSAMEN BEMÜHUNGEN ZUR ERREICHUNG DER GAP-ZIELE

2.1. Förderung eines intelligenten, wettbewerbsfähigen, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der die langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet

Die entkoppelte Einkommensstützung für die Tragfähigkeit der Betriebe stellt sowohl mit Blick auf die Ausgestaltung der Verordnung über die GAP-Strategiepläne als auch in den Strategieplänen selbst weiterhin ein wichtiges Instrument dar. Trotz einer bereits erfolgten Modernisierung und Konsolidierung landwirtschaftlicher Betriebe **liegt das landwirtschaftliche Einkommen nach wie vor deutlich unter dem Durchschnittslohn** in der übrigen Wirtschaft. Die auf den Märkten erzielten Einnahmen sind zwar die Haupteinkommensquelle der Betriebe, doch mit einem Anteil von durchschnittlich 23 % des landwirtschaftlichen Einkommens im Jahr 2020 spielt die GAP-Unterstützung in vielen Sektoren und Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle.

Im Einklang mit Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bleibt die finanzielle Unterstützung, durch die den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung gewährleistet werden soll, ein Schlüsselelement der GAP. Auf der Grundlage der im Voraus festgelegten nationalen Mittelzuweisungen für 2023-2027 stellen Direktzahlungen nach wie vor das wichtigste Finanzierungsinstrument in den GAP-Strategieplänen dar. Insgesamt zeugen die GAP-Strategiepläne von **erheblichen gemeinsamen Bemühungen**, um das **landwirtschaftliche Einkommen zu stützen**, eine **gerechtere Verteilung** dieser Unterstützung an **kleinere Betriebe** zu gewährleisten und

([10]) Siehe Durchführungsverordnung (EU) 2022/1317 der Kommission. Alle bis auf zwei Mitgliedstaaten wandten die Ausnahmeregelungen an. Zwei dieser Mitgliedstaaten wichen lediglich von den Anforderungen bezüglich des Fruchtwechsels ab.

([11]) 2023 sind bei der Kommission bereits 18 Änderungsvorschläge von 15 Mitgliedstaaten eingegangen. Bis zum 4. Oktober 2023 hatte die Kommission bereits neun Änderungsvorschläge angenommen.

([12]) COM(2021) 815 final

([13]) Artikel 134, 140 und 141 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

Einkommensunterschiede in den **anfälligsten Sektoren** sowie den **am stärksten benachteiligten Gebieten** zu verringern.

Die Unterstützung durch Direktzahlungen ist in allen Plänen an Bedingungen für eine ökologisch nachhaltige Landwirtschaft geknüpft (verstärkte Konditionalität)([14]), die strenger als die Anforderung im vorangegangenen GAP-Zeitraum (2014-2022) sind. Für anfällige Sektoren, benachteiligte Gebiete und Gruppen wie kleinere und jüngere Landwirte wird diese Art der Unterstützung noch erhöht. Durch die Instrumente zur Einkommensstützung werden langfristige Herausforderungen angegangen, darunter der Erhalt von Arbeitsplätzen in abgelegenen ländlichen Gebieten, die Unterstützung von Sektoren und Bewirtschaftungsverfahren, die Existenzgrundlagen und Landschaften erhalten, sowie die Verlangsamung der Flächenstilllegung und der Entvölkerung des ländlichen Raums. Somit tragen diese Instrumente zur **Ernährungssicherheit** sowie zur **Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in allen geografischen Gebieten** bei.

Trotz eines Rückgangs der Mittelzuweisungen für die Einkommensstützung im Zeitraum 2023-2027 dürfte der Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Flächen im Vergleich zum vorangegangenen GAP-Zeitraum leicht ansteigen (auf 89 % der der Konditionalität unterliegenden landwirtschaftlichen Flächen in der EU).

Vor dem Hintergrund der ehrgeizigeren Zielsetzungen für mehr Gerechtigkeit im EU-Rechtsrahmen wurde in den Mitgliedstaaten, in denen noch „historische“ Zahlungen getätigt werden, **auf mehr Konvergenz bei der Höhe der Einkommensstützung geachtet**. Bis auf fünf Mitgliedstaaten dürften alle Mitgliedstaaten bis 2027 das gleiche Niveau an Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (Basic Income Support for Sustainability per hectare, BISS) für alle ihre Betriebe erreichen. Gleichzeitig wird dadurch, dass **mehr Mittel** für die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit (Complementary Redistributive Income Support for Sustainability, CRISS) bereitgestellt werden, die Einkommensstützung verstärkt, die **direkt an kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe geht**. Die zusätzlichen Direktzahlungen je Hektar für förderfähige landwirtschaftliche Betriebe unterhalb der durchschnittlichen Betriebsgröße nehmen in den meisten Mitgliedstaaten zu. Die neue Verpflichtung zur Umverteilung der Einkommensstützung hat dazu geführt, dass die Gesamtmittelzuweisung für die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit im Vergleich zum vorangegangenen GAP-Zeitraum erheblich gestiegen ist, sodass sie nun 10,7 % der Direktzahlungen ausmacht und zusätzliche 20 Mrd. EUR für Direktzahlungen an kleinere Betriebe vorgesehen sind. Der Umverteilungseffekt, der für mehr Gerechtigkeit sorgt, wurde von einigen Mitgliedstaaten gegebenenfalls dadurch verstärkt, dass Basisprämien und andere Zahlungen für größere Betriebe gekappt oder reduziert wurden (elf GAP-Strategiepläne).

In der gesamten EU lässt sich das Muster feststellen, dass **die Einkommensstützung für landwirtschaftliche Tätigkeiten in Gebieten mit naturbedingten und sonstigen Benachteiligungen ergänzt wird.** Indem die höheren Kosten für die Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln in Gebieten mit ungünstigen Klima-, Boden- oder sonstigen Bedingungen, etwa in Berggebieten oder in trockenen oder kalten Gebieten, ausgeglichen werden, trägt diese Unterstützung zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit

([14]) Die Konditionalität umfasst die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die in nicht die GAP betreffenden EU-Rechtsvorschriften festgelegt sind, sowie die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen (GLÖZ) entsprechend den GAP-Rechtsvorschriften.

in diesen Gebieten bei und wirkt sich positiv auf sozioökonomische Faktoren aus. Landwirtschaftliche Betriebe in Gebieten mit naturbedingten und sonstigen Benachteiligungen, insbesondere Berggebieten, betreiben im Durchschnitt eine weniger intensive Landwirtschaft und häufiger eine Flächennutzung, die der Umwelt und der biologischen Vielfalt zugutekommen (z. B. Grünland, Eiweißpflanzen und Brachland).([15]) In Gebieten, in denen extensive Bewirtschaftungssysteme mit geringem Betriebsmitteleinsatz stärker verbreitet sind, wirkt die Unterstützung dem Risiko der Flächenstilllegung entgegen und trägt somit zur Erhaltung bestimmter Umweltbedingungen bei.

Indem den GAP-Begünstigten ein Mindesteinkommen garantiert wird, **tragen Direktzahlungen** ebenfalls **zur Stabilisierung des Einkommens des Sektors bei**. Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten lassen auf eine gewisse Neuorientierung hin zu gezielteren Instrumenten zur Steuerung von Einkommensschwankungen schließen. In allen bis auf einem GAP-Strategieplan sind weniger als 2 % der gesamten GAP-Ausgaben für Risikomanagementinstrumente vorgesehen. Im Vergleich zu früher wird der Anteil der Betriebe mit unterstützten **Risikomanagementinstrumenten** steigen. Dies betrifft jedoch **nur 14 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in der EU**, die sich auf eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten konzentrieren.

Das langsame Wachstum (in einigen Fällen die Stagnation) der landwirtschaftlichen Produktivität bleibt in vielen Mitgliedstaaten eine Herausforderung und wird durch hohe Kosten (insbesondere für Arbeit und Boden) in einigen Sektoren noch verschärft. **Produktivitätssteigerungen** und die Einführung **innovativer Verfahren und Technologien stellen in den GAP-Strategieplänen eine Priorität dar**. Es wird davon ausgegangen, dass fast 400 000 Begünstigte (4 % der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU) Unterstützung für produktive Investitionen (hauptsächlich innerhalb von landwirtschaftlichen Betrieben) erhalten werden. In allen Strategieplänen ist eine solche Unterstützung vorgesehen. Dies lässt darauf schließen, dass **verstärkt gemeinsame Bemühungen** unternommen werden, um die Betriebe zu modernisieren, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu stärken und die Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Klima und Tierwohl zu bewältigen. Investitionen in die Anpassung an den Klimawandel und die Verbesserung von Umweltbedingungen – etwa der Bodengesundheit – zur Steigerung der Produktivität gewinnen zunehmend an Bedeutung und werden größere Aufmerksamkeit erfordern. Gezielte Unterstützung für Investitionen, Zusammenarbeit und Wissensaufbau, um Landwirten bei der Nutzung und Einführung digitaler Werkzeuge und Systeme zu helfen, ist nach wie vor eher selten.

Die **Unterstützung für Finanzierungsinstrumente** (1 Mrd. EUR), um – insbesondere kleinen Betrieben und jungen Landwirten sowie Genossenschaften und Erzeugerorganisationen – den Zugang zu Investitionen zu erleichtern, fällt höher aus als in der Vergangenheit.

In den GAP-Strategieplänen spiegeln sich **unterschiedliche sektorale Gegebenheiten** sowie insbesondere die Tatsache wider, dass einige Sektoren Schwierigkeiten haben, in ihrem regionalen Kontext weiterhin tragfähig zu wirtschaften und gleichzeitig die **gesellschaftlichen Erwartungen zu erfüllen**. Die Pläne umfassen **gezielte Einkommensstützung** (gekoppelte Einkommensstützung) für den Rindersektor und den Schafsektor, die andernfalls Verluste machen würden, sowie für den Kalb- und

([15]) Siehe Payments in areas with natural constraints– Overview and socio-economic and environmental features of farming in ANC areas based on FADN data, Juli 2023, Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Brüssel.

Milchsektor. Ein besseres Einkommen sollte diesen Betrieben helfen, **zu investieren und ihre Schwierigkeiten zu überwinden**. Von einem positiven Beitrag zur biologischen Vielfalt kann dann ausgegangen werden, wenn die Unterstützung dem Erhalt der extensiven Landwirtschaft dient; welche Auswirkungen die gekoppelte Einkommensstützung auf das Klima haben wird, wird durch eine Bewertung nach der Umsetzung zu ermitteln sein. Auch für die Erzeugung von Eiweißpflanzen, Obst und Gemüse sowie für bestimmte andere Sektoren wird gekoppelte Stützung gewährt.

21 % der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU (und damit ein geringfügig höherer Anteil als im letzten Berichtszeitraum) werden gekoppelte Einkommensstützung erhalten, wobei die durchschnittliche jährliche Mittelzuweisung höher ausfällt (um 6 % gegenüber 2022). Während des Berichtszeitraums entfallen 7 % aller öffentlichen Ausgaben im Rahmen der GAP auf dieses Instrument.

Trotz des langfristigen Trends, wonach Landwirte einen immer geringeren Anteil an der EU-weiten Wertschöpfung erhalten, **scheinen in den GAP-Strategieplänen nur in begrenztem Umfang Instrumente zur Verbesserung der Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette vorgesehen zu sein**, wie die begrenzte Mittelzuweisung und Nutzung von Kooperations- und Koordinationsinstrumenten zeigen. Die GAP-Unterstützung für die Teilnahme an Erzeugergruppierungen, Erzeugerorganisationen, lokalen Märkten, kurzen Versorgungsketten und Qualitätsregelungen wird etwa **760 000 Betriebe (8 % aller Betriebe)** erreichen. Für die meisten Mitgliedstaaten bedeutet dies jedoch einen Anstieg. Die Unterstützung für anerkannte Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse ist nach wie vor hoch. Die Unterstützung für „andere Sektoren“([16]) durch spezielle sektorbezogene Programme, die im Rahmen der reformierten GAP erstmals möglich sind, ist begrenzt.

Trotz der finanziellen Anstrengungen, die zur Unterstützung bestimmter Sektoren unternommen wurden (insbesondere durch gekoppelte Stützung oder sektorbezogene Interventionen), **enthalten die GAP-Strategiepläne nicht systematisch sektorbezogene Strategien** für sämtliche Fonds und Instrumente, um konkrete langfristige Herausforderungen bestimmter Sektoren anzugehen.

2.2. Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen, zum Schutz der natürlichen Ressourcen sowie zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt

Die Mitgliedstaaten räumen in ihren Bedarfsermittlungen weitgehend ein, dass die Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete vor erheblichen Herausforderungen in den Bereichen Klima, Umwelt und biologische Vielfalt stehen. Durch die in den GAP-Strategieplänen enthaltenen Kombinationen aus Verpflichtungen (verstärkte Konditionalität) und freiwilligen Interventionen soll die **Verbreitung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren gefördert werden**, mit denen **negative Einflüsse verringert** und das Klima, die natürlichen Ressourcen sowie die biologische Vielfalt auf vielfältige Weise geschützt werden könnten:

- Die in den Plänen festgelegten **Definitionen** (z. B. für landwirtschaftliche Tätigkeit, landwirtschaftliche Fläche, förderfähige Hektarfläche und Dauergrünland) bilden die Grundlage für die GAP-Unterstützung und implizieren bestimmte Mindestverpflichtungen. Im Vergleich zur Vergangenheit kann besser

([16]) Andere Sektoren als die Sektoren Obst und Gemüse, Bienenzucht, Wein, Olivenöl und Tafeloliven.

auf die Herausforderungen in Bezug auf die biologische Vielfalt und das Klima reagiert werden, da in einigen Plänen der Rechtsrahmen genutzt wird, um **der Natur** (z. B. durch nichtproduktive Landschaftselemente und Flächen) **oder bestimmten förderlichen Tätigkeiten** (z. B. Paludikultur und Agri-Photovoltaik) in förderfähigen Gebieten **mehr Raum zu geben** und diese Gebiete somit zu unterstützen und gegebenenfalls zu schützen, obwohl sie nicht in erster Linie landwirtschaftlich geprägt sind.

- **Höhere Standards** für landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren **als Bedingung für den Erhalt von GAP-Unterstützung** (verstärkte Konditionalität) werden für **89 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU** gelten.([17]) Für zahlreiche Landwirte stellt dies eine wesentliche Veränderung dar, da die Konditionalität im Vergleich zu den „Ökologisierungsmethoden" des vorangegangenen Zeitraums, die damals mit 30 % der Direktzahlungen unterstützt wurden, erweitert wurde.

- Was **freiwillige Maßnahmen** betrifft, so werden einige Landwirte für die Umsetzung **weiterer und ehrgeizigerer Verfahren** belohnt, die über die Anforderungen der Konditionalität hinausgehen und dazu dienen, wesentliche Belastungen für die natürlichen Ressourcen, das Klima und die biologische Vielfalt zu verringern. Derartige Verfahren werden mit 32 % der in den GAP-Strategieplänen vorgesehenen öffentlichen Ausgaben (97,6 Mrd. EUR) unterstützt.([18]) Die jährliche bzw. mehrjährige Unterstützung für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren durch Öko-Regelungen (44,7 Mrd. EUR) und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen sowie sonstige Bewirtschaftungsverpflichtungen (33,2 Mrd. EUR) wird durch verschiedene andere Instrumente ergänzt. Dazu zählen gezielte Investitionen (8,6 Mrd. EUR) und die Unterstützung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (9,4 Mrd. EUR), über die durch eine Begrenzung der Flächenstilllegungen indirekt zur Erhaltung der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen beigetragen werden kann. Der genaue Beitrag wird jedoch erst nach der Umsetzung bekannt sein, da die Inanspruchnahme dieser Unterstützung freiwillig ist.

Die GAP-Strategiepläne sind ein wichtiges, aber nicht das einzige Instrument, um die Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch" sowie der Biodiversitätsstrategie der EU zu erreichen, da diese auch von anderen Instrumenten auf EU-Ebene und nationaler Ebene abhängen. Dennoch zeugen die Pläne von einem Beitrag zur Erreichung der verschiedenen Ziele. Außer für den ökologischen/biologischen Landbau werden die nationalen Bestrebungen oder Beiträge im Hinblick auf diese Ziele in den Plänen im Allgemeinen nicht quantifiziert, was darauf zurückzuführen ist, dass diesbezüglich keine rechtliche Verpflichtung besteht und in einigen Fällen methodische und technische Schwierigkeiten herrschen.

Die EU hat ihre durch die Landwirtschaft verursachten **Treibhausgasemissionen** seit 1990 um mehr als 20 % reduziert. Wenngleich sich die Emissionen in den letzten zehn Jahren auf einem eher stabilen Niveau bewegen, hat sich die Ertragseffizienz verbessert (d. h. geringere Emissionen pro Ertragseinheit). Um den Beitrag des EU-Landwirtschaftssektors zur Erreichung der EU-Klimaziele zu erhöhen, wurden im Rahmen

([17]) Die Standards gelten für unterschiedliche Flächenanteile entsprechend ihrem jeweiligen Zweck.
([18]) Dies umfasst auch die Unterstützung von Tierschutzmaßnahmen.

der GAP-Strategiepläne zahlreiche Maßnahmen sowohl in Bezug auf CO2-Senken als auch in Bezug auf Emissionsquellen entwickelt.

Insbesondere zeugen die Pläne von **erheblichen Bemühungen** im Hinblick auf Verfahren zur **Kohlenstoffbindung und Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse**, und zwar durch eine Mischung aus Konditionalität (mit den ab 2025 vollumfänglich für alle Mitgliedstaaten geltenden Schutzmaßnahmen für Feuchtgebiete und Torfflächen) und freiwilligen Interventionen in Bezug auf weitere Bodenverbesserungen, die Erhaltung und Bewirtschaftung von Dauergrünland, Feuchtgebieten und Torfflächen sowie Unterstützung für die (Agrar-)Forstwirtschaft sowie für Landschaftselemente.

Infolge der durch die Konditionalität bedingten Verbesserungen bei der Bodenbearbeitung, der Bodenbedeckung und der Fruchtfolge hat sich das Ambitionsniveau der finanzierten freiwilligen Maßnahmen zur **Verbesserung der Nährstoffbewirtschaftung** erhöht. Zusammen mit der Unterstützung für einen geringeren Einsatz von Mineraldünger, die für rund 15 % der landwirtschaftlichen Flächen in EU vorgesehen ist, sowie für Investitionen in die Präzisionslandwirtschaft tragen diese Maßnahmen zur Verringerung der N_2O-Emissionen bei. Insgesamt dürften **35 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU** von landbasierten freiwilligen Maßnahmen **sowohl zur Kohlenstoffbindung als auch zur Verringerung der N_2O-Emissionen** profitieren.

Die in den GAP-Strategieplänen vorgesehene Unterstützung für **extensive Viehhaltungssysteme** trägt dazu bei, nicht nur die Kohlenstoffbestände, sondern auch traditionelle Landschaften zu erhalten und gleichzeitig die Selbstversorgung mit Futtermitteln sowie die wirtschaftlichen Tätigkeiten auf Grenzertragsflächen zu verbessern. In vielen Strategieplänen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass **die durch Viehhaltung bedingten Emissionen** (insbesondere Methan von Wiederkäuern) **verringert werden müssen**. Die Pläne umfassen insbesondere die **Unterstützung von Investitionen** in die Verbesserung der Lagerung und Bewirtschaftung von Dung, Geräte zur emissionsarmen Gülleverteilung und Faulbehälter. Ergänzend dazu werden **genetische Verbesserungen** unterstützt. Weniger als die Hälfte der GAP-Strategiepläne umfassen **andere relevante Unterstützungsmaßnahmen** (z. B. für Weidegang, die Verbesserung der Fütterungsplanung und Futtermittelzusatzstoffe) und enthalten (sehr unterschiedliche) Ziele (**2,4 % der Großvieheinheiten in der EU**) für die Verringerung der Methan- oder Ammoniakemissionen. Mehrere landbasierte Interventionen umfassen Anforderungen an die Höchstbesatzdichte, unter anderem auch für die gekoppelte Stützung in einigen ökologischen Hotspots.

Das Potenzial der GAP-Strategiepläne zur Steigerung der **Erzeugung nachhaltiger Energie** ergibt sich vor allem aus der Unterstützung der Nutzung von Agri-Photovoltaik und Investitionen in die Produktion von Biomethan. Da jedoch der **Beitrag** im betrachteten Zeitraum relativ gering ist (1556 MW), stellen die GAP-Strategiepläne in diesem Bereich lediglich eine Ergänzung zu den Maßnahmen außerhalb der GAP dar.

Die **kombinierten Auswirkungen** des Gesamtbeitrags der in den Plänen vorgesehenen Instrumente zur Eindämmung des Klimawandels sind zum jetzigen Zeitpunkt noch **schwer abzuschätzen** und müssen **zusammen mit** den Auswirkungen der **nationalen Werkzeuge und Klimaplanungsinstrumente** im Kontext der aktualisierten Verordnungen über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)([19]) sowie

([19]) Siehe die konsolidierte Fassung der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF) (Verordnung (EU) 2018/841).

Lastenteilung([20]) betrachtet werden. In diesem Zusammenhang nehmen die Mitgliedstaaten im Jahr 2023 eine Bewertung dahin gehend vor, ob ihre GAP-Strategiepläne angesichts der neuen Ziele der LULUCF-Verordnung und der Lastenteilungsverordnung([21]) überprüft werden müssen, was ihnen die Möglichkeit gibt, das Potenzial ihrer Pläne im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels vor dem Hintergrund der ehrgeizigeren Klimaschutzziele zu bewerten.

In den GAP-Strategieplänen wird im Allgemeinen **anerkannt, dass es notwendig ist,** die **Widerstandsfähigkeit** des Agrarsektors **gegenüber dem Klimawandel** zu verbessern und sich besser auf extreme Wetterereignisse und die Gefahren aufgrund von Wasserknappheit vorzubereiten; dies soll unter anderem durch an die klimatischen Bedingungen angepasste Nutztiere und Kulturpflanzen erreicht werden. Die Strategiepläne haben das **Potenzial,** durch ihren Beitrag zur Kohlenstoffbindung, zum Bodenschutz sowie zu diversifizierten Landschaften **die Widerstandsfähigkeit verbessern**.

Insbesondere im Hinblick auf **Wasserknappheit und Dürre** – die in vielen Regionen der EU ein zunehmendes Problem darstellen – **liegt der Schwerpunkt der GAP-Strategiepläne tendenziell auf Investitionen** in die Wasserspeicherung und Bewässerung. Für **4,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU** sind Verbesserungen des Wasserhaushalts durch **landbasierte Verfahren** vorgesehen, und einige Mitgliedstaaten, in denen der Bedarf in diesem Bereich größer ist, ergreifen diesbezüglich auch außerhalb ihrer GAP-Strategiepläne Maßnahmen. Konzepte zur Anpassung an den Rückgang der verfügbaren Wasserressourcen und zur Gewährleistung einer langfristigen Widerstandsfähigkeit (durch naturbasierte Lösungen, Wasserrückhaltung in der Landschaft, weniger wasserintensive Kulturen oder Wasserwiederverwendung) **müssen gestärkt** und **besser** in die langfristige strategische Planung zur Anpassung und Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft integriert werden. Auch **Maßnahmen außerhalb der GAP** im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete sowie Plänen für Dürren und Anpassungsmaßnahmen werden diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen.

Im Rahmen der Pläne werden **erhebliche Anstrengungen in Bezug auf den Bodenschutz** (mit Schwerpunkt auf Bodenerosion und organischen Schadstoffmengen) sowie, wenn auch in geringerem Maße, **die Nährstoffbewirtschaftung und die Wasserqualität** unternommen. Im Vergleich zu früher erfordert die Konditionalität im Allgemeinen eine längere Bodenbedeckung, bessere Bodenbearbeitungsverfahren und Fruchtfolgen sowie breitere Pufferstreifen entlang von Wasserläufen. Zudem umfasst sie Grundanforderungen an die Betriebsführung im Zusammenhang mit der Phosphatbelastung. Die meisten Mitgliedstaaten haben die **Fläche, für die** freiwillige **Maßnahmen** zur Verbesserung der Bodenqualität **vorgesehen sind**, – oftmals erheblich – **vergrößert** (nämlich von 15 % im Jahr 2021 **auf 47 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU**). Durch einige dieser Maßnahmen werden Nährstoffverluste direkt oder indirekt verhindert und eine bessere Wasserqualität erzielt. Die meisten GAP-Strategiepläne befassen sich mit dem Thema **Luftqualität**, wobei der Schwerpunkt auf **Investitionen und Konzepten für die Nährstoffausbringung** zur Verringerung von Ammoniakemissionen liegt – allerdings sind die davon **betroffenen Flächen begrenzt** (6 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU).

([20]) Siehe die konsolidierte Fassung der Lastenteilungsverordnung (Verordnung (EU) 2018/842).
([21]) Im Einklang mit Artikel 120 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals

Im Rahmen der GAP-Strategiepläne wird ein **erheblicher Beitrag** zur Verwirklichung des **Ziels** der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ geleistet, **bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU ökologisch/biologisch zu bewirtschaften**. Bis 2027 sollen schätzungsweise **10 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU** durch die Pläne **Unterstützung für den ökologischen/biologischen Landbau** erhalten (gegenüber 5,6 % im Jahr 2020). Auch durch Unterstützung für Investitionen und Absatzförderung sowie Schulungen und Beratung für ökologische/biologische Erzeuger wird ein Beitrag geleistet. Ergänzende nationale Initiativen (im Rahmen der nationalen Aktionspläne zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion) zum Aufbau von Kapazitäten, zur Marktentwicklung sowie zur Vergabe öffentlicher Aufträge werden dazu beitragen, das EU-Ziel zu erreichen. Auf nationaler Ebene liegen die für dieses Ziel angestrebten Zielwerte zwischen 5 % und 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals

Die GAP-Strategiepläne haben **gutes Potenzial, zur Verwirklichung des Ziels** der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ **beizutragen**, **den Einsatz von chemischen Pestiziden und das mit ihnen verbundene Risiko bis 2030 um 50 % zu verringern**. Der (durch die verstärkte Konditionalität) verpflichtend vorgeschriebene **Fruchtwechsel** trägt dazu bei, dass auf dem gesamten Ackerland in der EU Verfahren des integrierten Pflanzenschutzes zum Einsatz kommen. Auch durch **andere Elemente der Konditionalität** (z. B. das Verbot des Pestizideinsatzes entlang von Wasserläufen und die Auflage, Brachflächen und Landschaftselemente zur Schädlingsbekämpfung zu erhalten) wird ein erheblicher Beitrag geleistet. Die Reduzierungsbemühungen werden durch gezielte **freiwillige Maßnahme**n (unter anderem breitere Anbaudiversifizierung und erweiterten Fruchtwechsel, biologische Kontrollen, ökologischen/biologischen Landbau und Präzisionslandwirtschaft) auf **27 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU** unterstützt. Ganzheitliche Ansätze des integrierten Pflanzenschutzes hätten jedoch besser berücksichtigt werden können. Die Bemühungen dürften in erheblichem Umfang durch Maßnahmen auf nationaler Ebene ergänzt werden.

Im Rahmen der **verstärkten Konditionalität** geltende Vorschriften in Bezug auf Pufferstreifen entlang von Wasserläufen und die Bodenbewirtschaftung sowie zahlreiche freiwillige Interventionen zur Nährstoffbewirtschaftung **werden dazu beitragen**, das **Ziel** der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ zu erreichen, **die Nährstoffverluste bis 2030 zu halbieren**. Beschränkungen des Düngemitteleinsatzes und Unterstützung für die Verbesserung der Bodengesundheit und -fruchtbarkeit sind für **15 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU** vorgesehen. Beschränkungen des Düngemitteleinsatzes sollen häufig auch in Natura-2000-Gebiete unterstützt werden. Durch die im Rahmen der GAP-Strategiepläne vorgesehene Unterstützung zur Steigerung der Nährstoffeffizienz, unter anderem durch Dungbewirtschaftung und Präzisionstechnologien, soll der Düngemitteleinsatz optimiert werden. In einigen Gebieten mit hohen Nährstoffverlusten werden derartige Aspekte jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Die in der Wasserrahmenrichtlinie([22]) vorgesehene Möglichkeit von Ausgleichsmaßnahmen, um der Nährstoffbelastung entgegenzuwirken, wird kaum genutzt.

([22]) Siehe die konsolidierte Fassung der Richtlinie 2000/60/EG.

Was den Zustand der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen betrifft, so sind nach wie vor große Herausforderungen zu bewältigen. Im Rahmen der aktuellen GAP wurde diesen Herausforderungen verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet; davon zeugen die Auflage im Rahmen des **neuen GLÖZ-Standards 8**, **der Natur mehr Raum zu bieten,** sowie die Unterstützung der Landwirte beim freiwilligen **Schutz bzw**. der freiwilligen **Wiederherstellung der biologischen Vielfalt auf 31 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU** (z. B. durch die extensive Bewirtschaftung von Grünland und die Erhaltung von Landschaftselementen). Umfassendere Öko-Regelungen ergänzen die oft eher themen- oder gebietsspezifischen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen und bieten Potenzial für allmähliche, aber großflächige Änderungen der allgemeinen landwirtschaftlichen Verfahren.

Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals

Die GAP-Strategiepläne **tragen dazu bei, den Anteil der Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt zu erhöhen,** um das **Ziel** der Biodiversitätsstrategie zu erreichen, wonach **bis 2030 10 % der landwirtschaftlichen Flächen** derartige Landschaftselemente enthalten sollen. Die verschärfte **Verpflichtung**, **mindestens 4 % des Ackerlandes** für nichtproduktive Landschaftselemente vorzusehen, stellt für diejenigen Mitgliedstaaten und Landwirte, die vor allem auf produktive Fläche (stickstoffbindende Pflanzen und Zwischenfrüchte) setzten, um die Auflagen zur „Ökologisierung" im Zeitraum 2015-2022 zu erfüllen, eine erhebliche Änderung dar. Allein durch diese Vorschrift (d. h. ohne Berücksichtigung von zusätzlichen, freiwilligen Anstrengungen) könnte die Fläche, die der Natur zur Verfügung steht, um mindestens eine Million Hektar erweitert werden. Einige GAP-Strategiepläne sehen weitere Beiträge vor, indem ökologische Netze von Landschaftselementen unterstützt oder Investitionen in die Schaffung neuer Landschaftselemente (zusätzlich zur Erhaltung der bestehenden Elemente) getätigt werden sollen; hierdurch kann zusätzlicher Mehrwert geschaffen werden (insbesondere wenn diese Unterstützung mit Schulungen und Beratung verbunden ist). Insgesamt sollte derartigen Bemühungen jedoch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Alle GAP-Strategiepläne leisten einen **gewissen Beitrag zum Erreichen der Ziele der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie der EU.** Die **Grünlandflächen** in der EU, die vor Umwandlung oder Umpflügen **geschützt** sind, **wurden um 9 % erweitert,** und **freiwillige Maßnahmen** für eine bessere Bewirtschaftung sind für **25 % der Natura-2000-Gebiete** vorgesehen. Gezielte Regelungen zum Artenschutz (z. B. Maßnahmen zur Förderung der Koexistenz mit Großraubtieren) oder zur Wiederherstellung von Lebensräumen werden dazu beitragen, einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen. Wenngleich die Ausgleichszahlungen für Einschränkungen in Natura-2000-Gebieten (die die Akzeptanz dieser Einschränkungen durch die Zahlungsempfänger erhöhen) noch ausgeweitet werden könnten, werden womöglich mehr Landwirte derartige Zahlungen erhalten. Die Möglichkeiten zur Unterstützung der Erhaltung von Lebensräumen und Arten sowie zur Unterstützung von Maßnahmen gemäß den prioritären Aktionsrahmen([23]) hätten jedoch besser genutzt werden können.

Obwohl dieser Aspekt in einigen der GAP-Pläne noch nicht ausreichend berücksichtigt ist, bietet eine verstärkte **Zusammenarbeit zwischen Landwirten auf Landschaftsebene** das Potenzial, die Wirkung von Interventionen maximieren. Größere Vorteile erwartet man

([23]) Im Einklang mit Artikel 8 der Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates) für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027.

sich von ergebnisbasierten Zahlungen, die in einigen GAP-Strategieplänen vorgesehen sind (hauptsächlich in Bezug auf Grünland und Wiesen). Der Schutz von wild lebenden Bestäuberarten spielt in den Plänen eine größere Rolle als im vorangegangenen Zeitraum.

Die Rolle einer **multifunktionalen und nachhaltigen Waldbewirtschaftung** wird in den GAP-Strategieplänen zwar anerkannt, **doch die Unterstützung der Forstwirtschaft steht nicht im Mittelpunkt**. Die hierfür vorgesehene finanzielle Unterstützung ist relativ gering (4,2 Mrd. EUR), da die Mitgliedstaaten den Forstsektor in der Regel auf andere Weise fördern (z. B. durch staatliche Beihilfen und nationale Waldfonds), und in einigen Plänen ist eine Unterstützung nicht ausdrücklich vorgesehen.

2.3. Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten und Tierwohl

Ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebsleiter in der EU war im Jahr 2020 über 65 Jahre alt; das Durchschnittsalter lag bei 57 Jahren. Die Mitgliedstaaten sind sich der Tatsache bewusst, dass dies ein Problem mit Blick auf die langfristige Ernährungssicherheit und die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum darstellt, und unterstützen den Generationswechsel weiterhin durch eine Kombination von Instrumenten, speziell dafür vorgesehene Mittel und vorrangige Unterstützung.

Im Rahmen der Pläne **werden rund 377 000 Junglandwirte** bei der Aufnahme einer landwirtschaftlichen Tätigkeit unterstützt. In den meisten Mitgliedstaaten bedeutet das eine Erhöhung. Wenngleich das **erforderliche Mindestniveau an Finanzierung in fast allen Strategieplänen übertroffen wird**, bewegen sich **die absoluten Geldbeträge** zur Unterstützung dieses Ziels weiterhin eher **auf dem Niveau des vorangegangenen Zeitraums**. Konkretere Verbesserungen gibt es jedoch in Bezug auf den gezielten Einsatz der Mittel, die Nutzung der Finanzierungsinstrumente, die Gestaltung der einzelnen Instrumente und den kombinierten Einsatz von Instrumenten im Rahmen eines strategischen Ansatzes für eine kumulative Wirkung.

Niederlassungszuschüsse und spezielle Einkommensstützung sind zwei zentrale Instrumente, die in vielen GAP-Strategieplänen durch eine **höhere Investitionsintensität** ergänzt werden. Zweckgebundene Investitionen zur Unterstützung von Junglandwirten bei der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Unterstützung für Betriebsübergaben kommen jedoch nur in begrenztem Umfang zum Einsatz. Durch die **verstärkte Nutzung von Finanzierungsinstrumenten** zur Ergänzung von Zuschüssen herrschen allerdings bessere Möglichkeiten, um Zugang zu Finanzmitteln zu erlangen und Grundstücke zu erwerben. Die ergänzende Unterstützung für Junglandwirte gestaltet sich in den einzelnen GAP-Strategieplänen unterschiedlich, stellt jedoch eine wichtige Ergänzung zur Einkommensgrundstützung dar und trägt durchweg zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Betriebe bei.

Einigen Erfordernissen in diesem Bereich wird in den Plänen nur zum Teil Rechnung getragen, wobei die entsprechenden Maßnahmen auf nationaler Ebene geplant sind. Diese **Komplementarität** wird eine wichtige Rolle dabei spielen, jungen Menschen den Einstieg in die Landwirtschaft zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten sollten für eine optimale Verzahnung mit nationalen Maßnahmen sorgen, da **andere Strategien eine wesentliche Rolle dabei spielen, den Generationswechsel zu fördern** und den Bedürfnissen in ländlichen Gebieten (z. B. in Bezug auf Gesundheit und Bildung) gerecht zu werden.

Der rückläufige Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung im ländlichen Raum macht deutlich, wie wichtig es ist, Möglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft sowie in anderen Sektoren zu schaffen und somit die Unternehmertätigkeit und Wechselbeziehungen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zu fördern. In etwa einem Drittel der GAP-Strategiepläne ist eine **Unterstützung für die Niederlassung neuer Landwirte** vorgesehen, um den Zugang für Neueinsteiger zu erleichtern. Darüber hinaus sind Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren vorgesehen, wenngleich deren Gesamtbeitrag zum **Beschäftigungswachstum eher begrenzt** ist. Zu den geplanten Maßnahmen gehören nicht nur Investitionen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung sowie Unternehmensgründung im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, sondern auch Investitionen in den Tourismus, die Bioökonomie und soziale Dienstleistungen. **Es werden andere EU-Mittel benötigt, um die** GAP-Finanzierung **in diesen Bereichen weiter zu ergänzen.**

Durch die neue **soziale Konditionalität** sollen menschenwürdige Beschäftigungsbedingungen gewährleistet werden und wird ein Beitrag zur sozialen Inklusion geleistet. Die GAP-Zahlungen können gekürzt werden, wenn die Begünstigten bestimmte Vorschriften über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz nicht einhalten. Einige Mitgliedstaaten wenden dieses Element der Konditionalität im Jahr 2023 bereits an; ab 2025 wird es für alle verbindlich sein.

Die **Gleichstellung der Geschlechter** ist erstmals eines der spezifischen Ziele der GAP. Mehrere Pläne lassen erkennen, dass in diesem Bereich Fortschritte erzielt werden sollen: Sie enthalten einschlägige Bedingungen für die entsprechende Unterstützung (wodurch eine gezielte Ausrichtung der Unterstützung gewährleistet wird) und schaffen Anreize für die Beteiligung von Frauen an landwirtschaftlichen Tätigkeiten und Tätigkeiten zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Strategien für lokale Entwicklung, die **im Rahmen von LEADER** umgesetzt werden, **sind** in den GAP-Strategieplänen **ein zentrales (und in der Regel das einzige)** Instrument, um **den vielfältigen Bedürfnissen der ländlichen Gebiete** in Bereichen wie Beschäftigung, soziale Inklusion und Dienstleistungen sowie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft gerecht zu werden. Durch Unterstützung für „intelligente Dörfer“ innerhalb und außerhalb von LEADER soll das Potenzial von digitalen, sozialen und technologischen Innovationen in ländlichen Gebieten freigesetzt werden. Ein höherer Anteil der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums ist für territoriale Strategien vorgesehen, doch die absoluten Beträge, die für LEADER bereitgestellt werden, sind zurückgegangen, während das Gesamtziel in Bezug auf den durch LEADER abgedeckten Anteil der ländlichen Bevölkerung gestiegen ist. LEADER soll mit weniger Mitteln mehr erreichen. **Es bedarf zusätzlicher Anstrengungen**, um dieses Instrument zu ergänzen.

Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals

Den größten Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der **Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ einer 100%igen Breitbandabdeckung in ländlichen Gebieten** leisten **andere Fonds und Programme** wie die Aufbau- und Resilienzfazilität und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, über die erhebliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Einige GAP-Strategiepläne sehen ebenfalls eine (wenn auch begrenzte) Unterstützung für die Verbesserung der digitalen Kompetenzen und der kleinen Infrastruktur vor.

Einige Pläne enthalten neue bzw. verstärkte Maßnahmen, um Erfordernissen im Zusammenhang mit der **Zugänglichkeit ländlicher Gebiete sowie der Verbesserung von Basisdienstleistungen und Infrastruktur** gerecht zu werden, doch **insgesamt ist das Ambitionsniveau gesunken**. Es sind nur wenige Maßnahmen geplant, um die Mobilität (für weniger Ausgrenzung) und die Dekarbonisierung des Verkehrs im ländlichen Raum voranzubringen. Folglich bedarf es auch der anhaltenden Unterstützung durch andere EU-Fonds und nationale Fonds, die auf den ländlichen Raum abzielen.

Ein neuer Schwerpunkt der GAP liegt auf den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit von Lebensmittelsystemen. Die GAP-Strategiepläne zeugen von einem **höheren Ambitionsniveau im Bereich des Tierwohls: So soll für 23 % der Großvieheinheiten in der EU eine Unterstützung**([24]) (neben der Investitionsförderung) in Höhe von mindestens 6,3 Mrd. EUR gewährt werden – in einigen Mitgliedstaaten entspricht das einem großen Anstieg gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum. Entsprechend den Empfehlungen der Kommission aus dem Jahr 2020 zur Verbesserung des Tierwohls enthalten die meisten Pläne, zumindest in gewissem Umfang, Maßnahmen zur Verhinderung des Kupierens von Schwänzen bei Schweinen und zur Förderung käfigloser Haltungssysteme für Legehennen. In den meisten GAP-Strategieplänen sind Mittel für die Verbesserung der Lebensräume und Haltungsbedingungen von Tieren vorgesehen. Ferner soll die Weidehaltung im Milch- und Rindfleischsektor unterstützt werden. Einige dieser Maßnahmen können auch dazu beitragen, die Abhängigkeit von antimikrobiellen Mitteln zu verringern.

Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals

Der Beitrag der GAP-Strategiepläne **zur Erreichung des Ziels der Strategie „Vom Hof auf den Tisch", den Einsatz von antimikrobiellen Mitteln zu halbieren, ist begrenzt.** Dieses Thema wird größtenteils außerhalb der Pläne angegangen, insbesondere durch EU-Rechtsvorschriften über Tierarzneimittel und Arzneifuttermittel([25]). Einige Mitgliedstaaten aber, in denen große Mengen an antimikrobiellen Mitteln für die Tierhaltung verkauft werden, haben in ihren GAP-Strategieplänen höhere Ziele festgelegt, um diesem Problem in verschiedenen Tierhaltungssektoren durch freiwillige Verfahren und Investitionen zu begegnen.

Einige Pläne befassen sich mit der Verringerung der **Lebensmittelverschwendung**, bisweilen in Verbindung mit Bemühungen um die Erhaltung des Wertes von Ressourcen, und sehen Investitionen, sektorbezogene Programme und eine Zusammenarbeit in diesem Bereich vor. In einigen Plänen wird zudem darauf hingewiesen, dass Verbraucher für eine nachhaltige, gesunde und ausgewogene Ernährung sensibilisiert werden müssen. Allerdings herrscht größtenteils die Auffassung, dass diese Fragen außerhalb der Pläne angegangen werden müssen.

2.4. Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung

In den Plänen wird anerkannt, wie wichtig gut funktionierende **landwirtschaftliche Wissens- und Innovationssysteme** (Agricultural Knowledge and Innovation Systems, **AKIS**) sind, um den Sektor zu modernisieren und somit ein wirksames Verwaltungssystem

([24]) Eine Aufschlüsselung der Unterstützung nach einzelnen Arten sowie weitere Einzelheiten zu den unterstützten Verfahren werden erst zum Zeitpunkt der Umsetzung zur Verfügung stehen.

([25]) Siehe die (konsolidierten) Fassungen der Verordnung (EU) 2019/6 bzw. der Verordnung (EU) 2019/4.

zu ermöglichen, das Verbindungen zwischen Forschung (auch im Rahmen von „Horizont Europa“) und Praxis gewährleistet.

Wissensaustausch und Innovationstätigkeit dürften zunehmen. Wenn auch in unterschiedlichem Maße, wird im Rahmen aller Pläne der Wissensaustausch unterstützt, und fast alle sehen eine Unterstützung von Innovationsprojekten vor, die alle spezifischen Ziele der GAP durch die EIP-AGRI([26]) untermauern, wobei sich die Zahl der operationellen Gruppen im Rahmen der EIP im Vergleich zu früher verdreifachen dürfte. Viele der Beratungs- und Schulungsmaßnahmen zielen auf den Aufbau von Kapazitäten und Wissen sowie auf Innovationen im Zusammenhang mit der ökologischen Nachhaltigkeit ab. Die **geplante Mittelzuweisung scheint** jedoch **nicht den vielfältigen Bedürfnissen gerecht zu werden**, die es zur Beschleunigung des Wandels zu erfüllen gilt.

Besondere Anstrengungen sind geplant, um durch Präzisionslandwirtschaft, Zusammenarbeit und den Austausch von Wissen über digitale Fragen **eine ressourceneffizientere und stärker wissensbasierte Landwirtschaft zu fördern**. Doch in Anbetracht der Herausforderungen, mit denen kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe konfrontiert sind, sind die Bemühungen im Rahmen der GAP-Strategiepläne zur **Förderung der Nutzung digitaler Technologien nach wie vor** eher begrenzt.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch diese Bewertung wird bestätigt, dass die reformierte GAP eine wichtige Rolle dabei spielt, die Landwirtschaft in der EU beim Übergang zu einem nachhaltigen Bewirtschaftungsmodell zu unterstützen und gleichzeitig die Einkommen der Landwirte zu stützen sowie für Ernährungssicherheit zu sorgen.

Die neuen GAP-Strategiepläne sind ein geeignetes Instrument, um die politischen Ziele der GAP auf integrierte Weise zu verwirklichen. So erarbeiten und liefern die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Pläne Antworten auf die Herausforderungen in ihren jeweiligen Gebieten, wobei sie die Ziele priorisieren und die verfügbaren Ressourcen auf wirksame und effiziente Weise einsetzen.

Die Pläne zeigen, **dass die landwirtschaftlichen Einkommen sowie die wirtschaftliche Nachhaltigkeit und die Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors** in der gesamten EU **weiterhin unterstützt werden**. Eine an Bedingungen geknüpfte direkte Einkommensstützung sowie Investitionen in die Modernisierung sind Schlüsselelemente für die Tragfähigkeit der Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit in der EU. Dabei gilt es weiterhin darauf zu achten, dass diese Instrumente wirksam sind und zielgerichtet eingesetzt werden.

Die Zunahme extremer Wetterereignisse und globaler geopolitischer Unsicherheiten **erfordert eine Stärkung und umfangreichere Anwendung von Risikomanagementinstrumenten** in der gesamten Union. Hierfür bedarf es Programme auf EU-Ebene oder nationaler Ebene, die von proaktiven Maßnahmen begleitet werden sollten, die bei den zugrunde liegenden Ursachen ansetzen und mittelfristig die Widerstandsfähigkeit der Betriebe stärken. Gleichzeitig wird es von entscheidender Bedeutung sein, den Fokus verstärkt auf die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe, auf Innovation, Technologie und Digitalisierung sowie auf Ausbildung, Beratung und den Zugang zu Wissen zu legen.

([26]) Europäische Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft.

Die Pläne bieten **Potenzial, zur Eindämmung des Klimawandels beizutragen**, insbesondere durch die Förderung der Kohlenstoffbindung; **gleichzeitig erfordern die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel einen ganzheitlicheren und längerfristigen Ansatz**, für den es entsprechender Verwaltungsverfahren und Investitionen bedarf.

Die Pläne **zeugen von Fortschritten bei der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen**, insbesondere in Bezug auf Böden und die Verringerung der Abhängigkeit von chemischen Betriebsmitteln. Weitere Anstrengungen könnten im Hinblick auf die nachhaltige Wassernutzung und die Emissionen von Luftschadstoffen unternommen werden. Die Pläne **haben zudem das Potenzial, einen Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt**, zur Verbesserung von Ökosystemleistungen sowie zur Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften **zu leisten**. Doch angesichts der **umfangreichen Erfordernisse im Bereich der biologischen Vielfalt** müssen aussichtsreichere Programme **breiter ausgerichtet werden** (insbesondere auf die intensiver bewirtschafteten Flächen in der EU) und eine angemessene finanzielle Unterstützung erhalten.

Für bestimmte Sektoren bedarf es ganzheitlicherer Ansätze, bei denen sowohl deren Schwächen als auch deren Stärken in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt berücksichtigt werden: So sollte beispielsweise der Tierhaltungssektor bei der weiteren Reduzierung der Emissionen unterstützt werden, gleichzeitig sollte jedoch auch der positive Einfluss extensiver Tierhaltungssysteme auf die biologische Vielfalt, die Kohlenstoffbindung, die Landschaft, das kulturelle Erbe und die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum gestärkt werden.

Weitere Arbeiten sind erforderlich, um die **Quantifizierung der Auswirkungen** der im Rahmen der Strategiepläne unterstützten Verfahren und Investitionen zu unterstützen; die Kommission entwickelt derzeit einschlägige Methoden, mit denen die Auswirkungen der in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen auf das Klima geschätzt werden sollen.

Durch die neue Ausrichtung auf die **Arbeitsbedingungen in landwirtschaftlichen Betrieben** und **geschlechtsspezifische Ungleichgewichte** tragen die Pläne zur Förderung der sozialen Nachhaltigkeit bei. Darüber hinaus zeugen die Pläne von **Bemühungen um eine Wiederbelebung des Landwirtschaftssektors,** und zwar durch eine jüngere Generation von Landwirten und Quereinsteiger. Auch dem Tierwohl wird mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

Die höheren Erwartungen in Bezug auf Lösungen für die **vielfältigen sozioökonomischen Bedürfnisse der ländlichen Gebiete führen dazu, dass verstärkt auf LEADER** und die Entwicklung **intelligenter Dörfer gesetzt wird**, um Entwicklungsunterschiede zu verringern. Um diesen Bedürfnissen weiter gerecht zu werden, werden Komplementaritäten mit anderen EU- und nationalen Fonds sowie mit der Gesetzgebung von entscheidender Bedeutung sein.([27])

Welche Ergebnisse mit den GAP-Strategieplänen tatsächlich erreicht werden, wird weitgehend davon abhängen, **wie sehr sich die Landwirte engagieren**. Besonderes Augenmerk muss darauf gelegt werden, sicherzustellen, dass nachhaltige freiwillige landwirtschaftliche Verfahren (d. h. Öko-Regelungen und Interventionen zur Entwicklung

([27]) Der für 2024 vorgesehene Bericht der Kommission über die langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU wird Überlegungen darüber enthalten, wie die Unterstützung für die ländlichen Gebiete verbessert werden kann.

des ländlichen Raums) breite Anwendung finden, insbesondere da es angesichts des Inflationsdrucks und steigender Opportunitätskosten schwierig ist, eine angemessene Höhe der Unterstützung zu gewährleisten. Auch der Austausch von **Wissen und Innovationen** ist von zentraler Bedeutung.

Der allgemeine Fortschritt bei der **Verwirklichung** der GAP-Ziele und letztlich auch **der Ziele des Grünen Deals hängt zudem von Vorschriften und/oder finanzieller Unterstützung außerhalb des Geltungsbereichs der GAP-Strategiepläne** sowie von anderen externen Faktoren wie der Entwicklung der Märkte und der Verbraucherpräferenzen **ab**.

Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um für eine reibungslose Umsetzung der GAP-Strategiepläne zu sorgen, ihr allgemeines Ambitionsniveau aufrechtzuerhalten und geeignete Lösungen zu finden, um Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele zu ermöglichen.

Um das Potenzial der GAP-Strategiepläne im Zuge ihrer Umsetzung zu nutzen, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission den Schwerpunkt vor allem darauf legen, auf allen Ebenen Kompetenzen sowie Schulungs- und Beratungskapazitäten auszubauen, den Austausch bewährter Verfahren für eine bessere Orientierung der Mitgliedstaaten und der Interessenträger zu fördern, den Verwaltungsaufwand für bestimmte Interventionen zu verringern und die Umsetzung sowie die Ergebnisse zu überwachen (und die Pläne bei Bedarf anzupassen).