

Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfest gestalten

Warum eine engere Verknüpfung der sozialen mit den ökologischen Zielen bei der GAP und den nationalen Strategieplänen unumgänglich ist

von Henrik Maaß und Phillip Brändle

Anfang 2023 trat die reformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in Kraft. Die Mittel für die neu eingeführten Öko-Regelungen wurden in diesem ersten Praxistest nur zu 60 Prozent abgerufen. Um keine Gelder an Brüssel zurücküberweisen zu müssen, wurden die Prämien erhöht und erste Anpassungen bei der Ausgestaltung der Öko-Regelungen vorgenommen. Da auch die durch Nichtabrufen der Mittel ausgebliebenen Ökoleistungen in den Folgejahren zu kompensieren sind, schlug das Bundeslandwirtschaftsministerium mit Blick auf den nationalen GAP-Strategieplan unter anderem zwei neue Öko-Regelungen vor. Der nachfolgende Beitrag skizziert die anschließende Diskussion und bewertet die Vorschläge. Dabei wirft er auch einen Blick auf die Strategiepläne anderer EU-Mitgliedstaaten zu den Punkten Kappung und Degression, Umverteilung auf kleine und mittlere Betriebe, Sonderregelungen für Kleinstbetriebe und Frauen sowie eine Staffelung bei den Ökoprämien. Im Ergebnis steht, dass das engere Zusammenspiel ökologischer und sozialer Ziele auch Kern einer zukunftssichernden Reform der GAP nach 2027 sein muss. Das kommt auch in den hier dokumentierten Vorschlägen der Verbände-Plattform zur GAP nach 2027 zum Ausdruck.

Nach langem Ringen und zwei Übergangsjahren ist 2023 die reformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union in Kraft getreten. Im Frühjahr 2023 fand somit unausweichlich ihr erster Praxistest statt. Bis zum 15. Mai 2023 konnten die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland erstmalig einen Antrag innerhalb der neuen Förderperiode stellen. Mit besonderer Spannung wurde erwartet, in welchem Umfang die neu eingeführten und freiwilligen Maßnahmen der sogenannten Öko-Regelungen (Eco Schemes) innerhalb der Ersten Säule abgerufen werden. Die Ergebnisse dieses ersten Praxistestes der Öko-Regelungen fielen in Deutschland eher bescheiden aus. Nur rund 60 Prozent der kalkulierten Öko-Regelungen wurden 2023 tatsächlich beantragt. Dies entspricht mehreren 100 Millionen Euro.

Zurückhaltung bei den Öko-Regelungen

Die Rückmeldungen aus der Praxis für die Gründe der Zurückhaltung sind vielseitig. Große Einigkeit besteht darin, dass die Prämienhöhen zu gering sind und sich deren Umsetzung für viele Betriebe wirtschaftlich nicht lohnt. Aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen

der Reform und dem ersten Antrag fehlte es zudem häufig an notwendigen Informationen zur konkreten Ausgestaltung und praktischen Umsetzung der Öko-Regelungen. Oft haperte es auch an der Funktion der Online-Antragstellungsprogramme. Nachdrücklich merken die Bäuerinnen und Bauern auch an, dass von einem Bürokratieabbau bislang nichts zu merken sei und die Umstellung auf das neue System eher noch zu einer Verkomplizierung geführt habe. Bei der Maßnahmengestaltung der Öko-Regelungen machen besonders Stichtage und Prozentzahlen das Betriebsmanagement unflexibel und führten zu der Sorge unvorhersehbarer und unverschuldeter Verstöße mit gegebenenfalls weitreichenden Sanktionsrisiken. Auch die zunehmende Digitalisierung, die oft der Versuch einer Antwort auf die Forderung nach Bürokratieabbau ist, macht denen zu schaffen, die beispielsweise kein Smartphone nutzen können oder wollen. Auch steht für viele nach wie vor der Wunsch nach besseren Preisen im Vordergrund. Gepaart ist dieser mit der Hoffnung, dadurch weniger auf die Gelder aus der EU-Förderung angewiesen zu sein, unter anderem deshalb, weil man aufgrund des Sanktionsrisikos bei Verstößen durch die Unterschrift unter den inzwischen elektro-

nischen Antragsformularen »gefühl mit einem Fuß im Gefängnis stehe«, wie es ein junger Betriebsleiter aus Brandenburg beschreibt. Dieses Gefühl wird durch die insgesamt zunehmende Komplexität sowie die Überwachung per Satellitenüberflug nochmals verstärkt.

Durch die massive Unterzeichnung in diesem Jahr werden die Prämienhöhen sowohl für die Maßnahmen der Öko-Regelungen als auch die anderer GAP-Instrumente 2023 höher ausfallen als ursprünglich angenommen. Konkret werden die Prämien aller Öko-Regelungen im Jahr 2023 einmalig um jeweils 30 Prozent und die der sog. Einkommensgrundstützung (Basisprämie), der Umverteilungsprämie für kleine und mittlere Betriebe und der Junglandwirt:innen-Förderung um jeweils zehn Prozent ansteigen. Kurz: Alle Betriebe bekommen mehr als geplant und die Öko-Regelungen werden im Jahr 2023 besser bezahlt als ursprünglich angenommen. Nur so kann vermieden werden, dass die Bundesregierung GAP-Gelder zurück nach Brüssel überweisen muss. Konkrete Folgen sind zudem, dass Deutschland bereits in diesem Jahr erste Anpassungen an der Ausgestaltung der Öko-Regelungen vornehmen musste. Diese verfolgen das Ziel, die Attraktivität der Maßnahmen für die Bäuerinnen und Bauern so zu steigern, dass die kalkulierten Summen und Flächen der einzelnen Öko-Regelungen 2024 auch tatsächlich beantragt werden. Die Anpassungen enthalten im Kern Prämienhöhungen für die Öko-Regelung zur vielfältigen Fruchtfolge mit mindestens zehn Prozent Leguminosen, den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, das Anlegen von Blühstreifen und die Beibehaltung von Agroforstflächen. In der Ausgestaltung einzelner Öko-Regelungen wurden zudem Vereinfachungen vorgenommen.

Deutschland ringt um Nachbesserungen

Eine weitere konkrete Folge der 2023 nicht verausgabten Öko-Regelungsmittel bzw. der dahinterstehenden nicht erbrachten ökologischen Leistungen ist, dass diese in den Folgejahren kompensiert werden müssen. Bereits im Herbst 2023 ist daher in Deutschland eine intensive Debatte um eine Anpassung des GAP-Strategieplans sowie des Gesetzes und der Verordnung zu den GAP-Direktzahlungen entbrannt. Ausgangspunkt war ein Vorschlag des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL), das Budget der Öko-Regelungen von aktuell 23 Prozent der Ersten Säule der GAP auf zukünftig 28 Prozent zu erhöhen. Verbunden werden soll diese Erhöhung mit der Einführung zweier zusätzlicher Öko-Regelungen für Dauergrünlandflächen:

- Förderung von Dauergrünland, welches maximal zweimal gemäht wird und auf dem eine Beweidung uneingeschränkt möglich ist,

- Dauergrünland, auf dem flüssiger Wirtschaftsdünger per Schleppschuh- und Schlitztechnik ausgebracht wird.

Das BMEL schlug auch vor, den Anteil der Direktzahlungen, die in die Zweite Säule umgeschichtet werden, anzuheben. Schnell machte die Europäische Kommission in der Debatte klar, dass die Kompensation der nicht verausgabten Mittel und Leistungen wiederum durch die Öko-Regelungen erfolgen müsse, da eine Kompensation auf diesem Wege deutlich schneller umzusetzen sei.

Landwirtschaftsverbände wie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), die Verbände des ökologischen Landbaus sowie Organisationen des Umwelt-, Natur-, Klima und Tierschutzes reagierten im Grundsatz positiv auf die geplanten Anpassungen. Als besonders begrüßenswert beschreibt der Milchviehalter und Landesvorsitzende der AbL Niedersachsen, Ottmar Ilchmann, den Vorschlag einer zusätzlichen Öko-Regelung für Dauergrünlandflächen, welche maximal zweimal geschnitten werden: »Bereits seit Jahren ist klar, dass innerhalb der Öko-Regelung ein Angebot für klassische Grünlandbetriebe mit Weidehaltung von Milchkühen und deren Nachzucht fehlt. Dies haben Bund und Länder in ihren Agrarministerkonferenzen mehrfach festgestellt. Trotzdem ist die Einführung einer Weideprämie innerhalb der Öko-Regelungen bislang vor allem am Widerstand der Bundesländer gescheitert, da diese Probleme mit ähnlichen Angeboten innerhalb der Zweiten Säule befürchten. Eine Öko-Regelung für Dauergrünland, das maximal zweimal geschnitten wird, ist ein pfiffiger Weg, um Milchviehbetriebe mit Weidehaltung zu stärken, ohne die Weidehaltung direkt zu fördern.«

Der Vorschlag für die weitere Öko-Regelung zur Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger wurde von den Verbänden bezüglich seiner Ausgestaltung abgelehnt. Anstatt der Förderung einer bestimmten Ausbringungstechnik schlugen sie vor, Betriebe mit besonders niedrigen Stickstoff- und Phosphatsalden zu fördern. Die geplante Anhebung des Budgets der Öko-Regelungen wurde von der AbL als Umsetzung einer zentralen und konkreten Empfehlung der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) begrüßt. Die AbL-Bundesvorsitzende und das Mitglied der ZKL Elisabeth Fresen erinnert daran, dass: »alle in der ZKL beteiligten Verbände sich darauf verständigt haben, dass sich das Budget der Öko-Regelungen schrittweise erhöhen soll, um die Direktzahlungen dadurch Stück für Stück komplett an konkrete Gemeinwohlleistungen zu binden, welche für die landwirtschaftlichen Betriebe einkommenswirksam sein müssen. Der Vorschlag des BMEL ist daher auch im Sinne der ZKL folgerichtig.«

Der Präsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Joachim Rukwied, hingegen reagierte eher ablehnend auf die Planungen des BMEL. Zwar gingen die vorgeschlagenen Öko-Regelungen für Betriebe mit viel Dauergrünland in die richtige Richtung, die Anhebung des Budgets für die Öko-Regelungen sei gleichwohl »schlichtweg nicht akzeptabel«. Als Hauptgrund hierfür führte er an, dass die Nahrungsmittelsicherheit mit Beginn des Krieges gegen die Ukraine deutlich an Bedeutung gewonnen habe und die Agrarpolitik dies zur Kenntnis nehmen müsse.

Eine wichtige Rolle bei der Anpassung der GAP-Gesetzgebung haben stets auch die Bundesländer. Um deren Position abzustimmen, lud Werner Schwarz als Agrarminister Schleswig-Holsteins und amtierender Vorsitzender der Agrarministerkonferenz aus Bund und Ländern (AMK) für den 21. November 2023 zu einer AMK-Sondersitzung zur Anpassung der GAP-Gesetzgebung ein. Bezüglich des Vorschlags einer zusätzlichen Öko-Regelung für Dauergrünlandflächen, welche maximal zweimal geschnitten werden, stellte Schwarz bereits im Vorfeld der Konferenz klar, dass dieser »aus schleswig-holsteinischer Sicht zu begrüßen« sei. Zu einer Einigung kam es auf der Sondersitzung jedoch nicht. Ein »Armutzeugnis« nennt das die AbL, auch weil die Minister und Ministerinnen die Notwendigkeit der Stärkung von Betrieben mit viel Dauergrünland und Weidehaltung in den Öko-Regelungen seit Jahren beteuern.

Europäischer Vergleich der GAP-Strategiepläne

In der Diskussion um die jährlich mögliche Weiterentwicklung des GAP-Strategieplans hilft auch ein Blick über den Tellerrand. Die Unterschiede in der Ausgestaltung der neuen GAP innerhalb Europas haben der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und die AbL unter die Lupe genommen. Während der Schwerpunkt der NABU-Studie in einem Vergleich der inhaltlichen Ausgestaltung der Öko-Regelungen lag, analysierte die AbL die Instrumente für eine gerechtere Verteilung der EU-Gelder. Die Ergebnisse wurden in einer gemeinsamen, gut besuchten Veranstaltung vorgestellt und können online eingesehen werden.¹

Bereits zu Beginn der Veranstaltung wurde deutlich, dass beide Bereiche – Ökologie und Soziales – für die nachhaltige Transformation des Agrar- und Ernährungssystems entscheidend sind und dass der dringend erforderliche ökologische Wandel auf gerechte Weise mit wirtschaftlichen Perspektiven für Bäuerinnen und Bauern verknüpft werden muss. Die Ergebnisse der Analysen zeigten zudem eindrücklich, dass die ökologischen und sozialen Herausforderungen in den einzelnen Strategieplänen sehr unterschiedlich

adressiert werden. Dies ist möglich, da die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der neuen GAP sehr große Spielräume haben. Viel zu selten werden diese bisher allerdings für eine ambitionierte Ausgestaltung genutzt. Es gibt jedoch auch einige nachahmenswerte Ausgestaltungsformen, die auch für Deutschland als Inspiration dienen könnten und sollten. Im Folgenden werden Ergebnisse im Bereich der sozialen Gerechtigkeit ausführlicher vorgestellt:

Kappung und Degression

Der größte Anteil am EU-Budget der GAP entfällt mit 72 Prozent auf die Direktzahlungen (DZ), wovon die Hälfte in die flächenbasierte Einkommensgrundstützung (EGS), die sog. »Basisprämie«, fließt. Der neue EU-Rahmen bietet für die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis die Möglichkeit, den Erhalt der Basisprämie pro Betrieb ab 60.000 Euro um bis zu 85 Prozent zu reduzieren und bei 100.000 Euro zu kappen. Zehn EU-Länder wenden diese Instrumente an, wobei Österreich, Bulgarien, Litauen und Lettland nur die Kappung umsetzen und in Portugal und Slowenien nur die Degression angewandt wird. Spanien, Irland, Slowakei und die beiden belgischen Regionen Flandern und Wallonien, die jeweils einen eigenen Strategieplan haben, sehen eine Kombination beider Instrumente vor. In sieben Ländern können die vollen Lohnkosten angerechnet werden, wodurch die Kappungsgrenze individuell deutlich erhöht werden kann. Einzig Spanien begrenzt die Anrechnung der Lohnkosten auf maximal das Doppelte. Die degressive Kürzung der Basisprämie ist auf unterschiedliche Weise ausgestaltet, von nur einer Stufe, die den EU-Spielraum maximal ausnutzt, bis zu vier Stufen, die den Übergang zur Kappung sanfter gestalten sollen. Die geschätzte Einsparungssumme durch Kappung und Degression für die Förderperiode von 2023 bis 2027, welche in den einheitlich strukturierten Strategieplänen angegeben werden musste, schwankt sehr stark. Österreich geht als einziges Land davon aus, dass es keine Einsparungen gibt. Dagegen läuft die Schätzung in Bulgarien auf 60 Millionen Euro an Einsparungen. Das Geld nutzt Bulgarien – wie auch die meisten anderen Länder – für die Umverteilungsprämie zur Stärkung kleiner und mittlerer Betriebe. Litauen nutzt das eingesparte Geld hingegen für die Junglandwirt:innen-Förderung und die Slowakei verschiebt es in die Zweite Säule, wo es im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes zur Verfügung steht.

Umverteilung auf kleine und mittlere Betriebe

Verpflichtend umzusetzen ist von den EU-Mitgliedstaaten die Umverteilungseinkommensstützung (UES), auch »Umverteilungsprämie« genannt. Diese wird als Aufschlag auf die ersten Hektare gewährt

und soll als das Hauptinstrument für eine gerechtere Verteilung der GAP-Gelder dienen. Deutschland liegt bei der Budgetierung der UES mit 11,6 Prozent der DZ-Mittel im EU-Mittelfeld und nur knapp über der EU-Mindestanforderung von zehn Prozent. Nur vier Länder überschreiten diese substanziell: Tschechien plant mit 23 Prozent den größten Anteil für die UES ein, in Kroatien, Litauen und Wallonien sind es circa 20 Prozent. Andererseits nutzen acht Länder Ausnahmefähigkeiten und geben weniger als zehn Prozent der DZ für die UES aus, was zum Teil die Genehmigung der Strategiepläne durch die Kommission aus sozialer Perspektive infrage stellt. Die unterschiedliche Ausgestaltung beginnt mit der Definition der ersten Hektare, die von 8,2 Hektar in Slowenien bis zu 150 Hektar in Tschechien und Schweden reicht. Verglichen mit der durchschnittlichen Betriebsgröße der jeweiligen Länder bleiben nur Wallonien, Frankreich, Irland und Deutschland mit ihrer Definition unter dieser Grenze. Acht Länder sehen einen mindestens doppelt so großen Hektarbereich vor, wodurch die Maßnahme an Wirksamkeit verliert. Neun Strategiepläne schließen mit einer Obergrenze große Betriebe vom Erhalt der Umverteilungsprämie aus. Diese liegt in Griechenland bei elf Hektar, in Ungarn sind dagegen nur Betriebe mit mehr als 1.200 Hektar betroffen. Paradoxerweise schließen neun Länder insbesondere aus Osteuropa Kleinbetriebe unter ein bis drei Hektar ebenfalls vom Erhalt dieser Zahlungen aus. Die meisten Länder haben nur einen Hektarbereich definiert, für den der Aufschlag gewährt wird. Deutschland und einige andere zahlen für einen zweiten Hektarbereich einen niedrigeren Betrag. Der vorgesehene Betrag für die UES je Hektar ist nur in Tschechien, Portugal, Litauen, Wallonien, Bulgarien und Österreich höher als die Basisprämie.

Sonderregelungen für Kleinbetriebe und Frauen

Als Vereinfachung für besonders kleine Betriebe schlägt die EU als freiwillige Maßnahme eine Regelung für Kleinlandwirt:innen vor, bei der die Betriebe eine Pauschalzahlung von bis zu 1.250 Euro jährlich wählen können, statt auf bürokratische Weise die verschiedenen Direktzahlungen zu beantragen. Jedoch haben nur Portugal, Bulgarien, Malta, Lettland und Tschechien diese Regelung in ihren Strategieplan aufgenommen. Ein weiterer Fairnessaspekt ist die Gerechtigkeit in der Landwirtschaft: Da im EU-Durchschnitt nur 29 Prozent der Betriebe von Frauen geleitet werden (in Deutschland waren es 2016 sogar nur zehn Prozent), gibt es in einigen EU-Ländern Ansätze, Betriebsleiterinnen stärker zu fördern. So zahlt Irland Frauen einen 20 Prozent höheren Investitionszuschuss, in Spanien erhalten Frauen 15 Prozent mehr Junglandwirt:innen-Einkommensstützung. Tschechien, Portugal und Itali-

en bevorzugen Frauen in den Auswahlkriterien für die Existenzgründungsförderung.

Öko-Regelungen gestaffelt

Die Verknüpfung von ökologischen und sozioökonomischen sowie agrarstrukturellen Zielen innerhalb einer Maßnahme wird bereits jetzt in einigen Ländern umgesetzt. Kappung, Staffeln und Umverteilung sind dabei nicht nur auf die Basisprämie beschränkt, sondern werden auch in anderen GAP-Maßnahmen angewandt. So kann der Anreiz für kleine Betriebe zur Teilnahme an den Öko-Regelungen erhöht werden, denn für diese ist der bürokratische und betriebliche Aufwand gegenüber dem ökonomischen Nutzen im Verhältnis höher. Eine polnische Öko-Regelung für Tierwohl kürzt z. B. die Zahlungen je Großvieheinheit (GVE) zwischen 100 und 150 GVE um 25 Prozent, darüber hinaus werden keine Zahlungen gewährt. Rumänien bietet eine Öko-Regelung explizit für kleine Betriebe zwischen einem und zehn Hektar an. In Wallonien und in Flandern sind die Zahlungen für den Ökolandbau degressiv gestaltet. Wallonien bietet kleinen Bio-Gemüsebaubetrieben mit maximal zehn Hektar für die ersten drei Hektar eine Sonderprämie von 4.000 Euro pro Hektar an. In Flandern sind auch die Öko-Regelungen für Präzisionslandwirtschaft und für einen Bodenpass degressiv gestaltet. Spanien sieht bei Überzeichnung der Öko-Regelungen zunächst eine Kürzung für große Betriebe vor. Dies wird unter anderem damit begründet, dass eine Überkompensation aufgrund der Kostendegression bei der Umsetzung der Öko-Regelungen vermieden werden soll.

Reform der GAP nach 2027 – Debatte hat begonnen

Das engere Zusammenspiel ökologischer und sozialer Ziele muss auch Kern einer zukunftssichernden Reform der GAP nach 2027 sein. Die Verbände-Plattform zur GAP, eine Gemeinschaft von Organisationen aus Landwirtschaft, Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- und Tierschutz sowie der Entwicklungszusammenarbeit,² hat im November 2023 ihre Stellungnahme *Zukunft gestalten – Gemeinsam für eine krisenfeste, ökologischere und gerechtere Landwirtschaft und Agrarpolitik* vorgestellt und an die beiden parlamentarischen Staatssekretärinnen Claudia Müller (Bundeslandwirtschaftsministerium) und Bettina Hoffmann (Bundesumweltministerium) übergeben. Die rund 40-seitige Broschüre³ enthält Ziele, Forderungen und Vorschläge für die Reform der GAP nach 2027 und benennt, welche Anpassungen bereits in der laufenden Förderperiode vollzogen werden müssen, um die kommende Reform für die landwirtschaftlichen Betriebe in planbaren und nach-

vollziehbaren Schritten zu gestalten (siehe Kasten mit den Kernaussagen).

Kernpunkte der Stellungnahme sind, dass ab 2028 alle Fördermittel der GAP für eine einkommenswirksame Honorierung klar definierter Leistungen der Bäuerinnen und Bauern in den Bereichen Umwelt-, Natur-, Klima-, und Tierschutz eingesetzt werden sollen. Zur Adressierung der weiterhin bedeutsamen sozioökonomischen Zielsetzungen der GAP schlägt die Verbände-Plattform vor, bei der Berechnung der Prämienhöhen für diese Gemeinwohlleistungen auch agrarstrukturelle Gesichtspunkte zu berücksichtigen und damit ökologische und soziale Zielsetzungen in jeder Prämie miteinander zu verbinden. Zur Entbürokratisierung der GAP wird vorgeschlagen, die bisherigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der Zweiten Säule sowie die Öko-Regelungen zumindest auf Antragsebene zusammenzuführen und kohärent aufeinander abzustimmen. Die Förderung von Junglandwirt:innen soll auf Basis einer konzeptbasierten, nicht flächen-

gebundenen Existenzgründungsprämie erfolgen. Die Verbände halten es zudem für notwendig, dass durch die GAP geförderte Betriebe auch nach 2027 bestimmte Basisvorgaben einhalten müssen. Diese sollten aus ihrer Sicht gleichwohl deutlich schlanker ausfallen als die Grundanforderungen in der laufenden Förderperiode. Konkret sprechen sich die Verbände dafür aus, neben den zu stärkenden Grundanforderungen im Bereich der sozialen Gerechtigkeit die folgenden vier Basisvorgaben im Bereich der Ökologie umzusetzen:

- Sicherstellung einer hohen Kulturartenvielfalt durch eine weite Fruchtfolge mit Leguminosenanteil deutlich über dem Niveau der jetzigen Grundanforderung zum Fruchtwechsel.
- Erhalt von Dauergrünland.
- Bereitstellung eines Mindestanteils an nichtproduktiver Fläche und Beseitigungsverbot von Landschaftselementen im Sinne der Wiederherstellung der Artenvielfalt.

Kernaussagen der Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027⁴

Die GAP nach 2027...

- ... ist in vollem Umfang auf die ökologischen und sozioökonomischen Herausforderungen im Landnutzungsbereich ausgerichtet. Sie leistet einen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Natur- und Klimakrise und schafft für landwirtschaftliche Betriebe auf dem Weg der ökologischen Transformation wirtschaftliche Perspektiven. Sie verbessert die sozialen Bedingungen in der Landwirtschaft, schwächt den Strukturwandel deutlich ab und fördert die Ansiedlung neuer Betriebe.
- ... berücksichtigt bei der Berechnung der Fördersätze agrarstrukturelle, sozioökonomische und standortspezifische Gesichtspunkte.
- ... hat die bisherigen Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) in einem einheitlichen bundesweiten Angebot zusammengeführt, welches um klar abgegrenzte Maßnahmen der Bundesländer, z. B. im Bereich des Vertragsnaturschutzes oder der Investitionsförderung, ergänzt wurde.
- ... ist deutlich vereinfacht und entbürokratisiert – unter anderem, weil die Förderangebote von Bund und Bundesländern kohärent aufeinander abgestimmt sind und, mindestens auf Antragsebene, eine Zusammenführung stattgefunden hat.
- ... setzt die Förderung von Junglandwirtinnen und Junglandwirten sowie landwirtschaftlichen Existenzgründungen bundesweit auf Basis einer konzeptbasierten, nicht flächenbezogenen Existenzgründungsprämie um.
- ... enthält als Eintrittskarte für eine Förderung auch weiterhin bestimmte ökologische und soziale Basisvorgaben, welche im Vergleich zu den jetzigen Grundanforderungen allerdings deutlich schlanker und effizienter sind.
- ... setzt ein Fördermodell um, welches ein ansteigendes Ambitionsniveau und eine erhöhte Wirksamkeit ebenso sicherstellt, wie die Adressierung aller Umweltgüter.
- ... fokussiert in der ländlichen Entwicklungspolitik klar den (Wieder-)Aufbau einer dezentralen handwerklichen Lebensmittelverarbeitung, die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten und Erzeugergemeinschaften sowie die Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe.
- ... versetzt die Bäuerinnen und Bauern mittels der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) in die Lage, durch effizientes, gemeinsames Marktmanagement die Märkte im Gleichgewicht zu halten, um gewinnbringende Preise erzielen zu können. Für die aufnehmende Hand ist ein Abschluss von Lieferverträgen mit den Bäuerinnen und Bauern verbindlich vorgegeben. Die ökologische Transformation der Landwirtschaft wird durch die GMO unterstützt.
- ... basiert auf einer schrittweisen Erhöhung der Budgets und Prämien für die Entlohnung von Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutzleistungen in der Förderperiode bis 2027. Diese wurden für die landwirtschaftlichen Betriebe in schrittweisen und planbaren Schritten umgesetzt. Es fand zudem eine Erweiterung der Förderangebote sowie eine kohärentere Abstimmung derselben aufeinander statt.

- Schutz vor einer weiteren Degradation von Feuchtgebieten und Mooren: keine neue bzw. aktive Entwässerung oder Vertiefung bestehender Entwässerungsniveaus.

Eine hohe Bedeutung misst die Verbände-Plattform der Organisation der Agrarmärkte (GMO) bei. Mit einem Bündel an Maßnahmen sollen Bäuerinnen und Bauern in die Lage versetzt werden, diese im Gleichgewicht zu halten und dadurch gewinnbringende Preise zu erzielen. Eine wichtige Grundlage hierfür ist aus Sicht der Verbände, den Primärsektor/Landwirtschaft als eigenständige »Branchenorganisation Landwirtschaft« anzuerkennen. Diese soll im Falle einer Marktkrise befristete, aber verbindliche Mengengrenzungen umsetzen können, für deren Finanzierung die gesamte Branche heranziehen ist. Die Verbände sprechen sich überdies dafür aus, für alle Sektoren der Landwirtschaft ein Frühwarnsystem für aufziehende Marktkrisen einzuführen. Außerdem fordern sie, den verbindlichen Abschluss von Lieferverträgen zwischen der Erzeugerseite und der abnehmenden Hand samt der Festschreibung von Preis, Menge, Qualität und Laufzeit in allen Mitgliedstaaten verpflichtend vorzugeben, wie es bereits heute in der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) der EU als freiwillige Maßnahme für die EU-Mitgliedstaaten

möglich ist. Der entsprechende Artikel 148 GMO ist hierbei so weiterzuentwickeln, dass genossenschaftlich organisierte Unternehmensstrukturen einbezogen werden.

Die Verbände-Plattform hebt außerdem hervor, dass für landwirtschaftliche Erzeugnisse, deren Nachhaltigkeitsniveau in den Bereichen Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutz sowie der sozialen Verträglichkeit über dem gesetzlichen Mindeststandard der Europäischen Union liegen, mit dem neuen Artikel 210 a GMO die Möglichkeit geschaffen wurde, dass sich die Erzeugenden bei der Bildung von Mindestpreisen oder Preiszuschlägen für Nachhaltigkeitsleistungen untereinander absprechen. Darüber hinaus wird auch eine vertikale Absprache entlang der Wertschöpfungskette grundsätzlich ermöglicht. Die aktuell im Entwurf befindlichen Leitlinien für diesen Artikel müssen aus Sicht der Verbände daher sicherstellen, dass die Anwendung des Artikel 210a in der Praxis eine Weitergabe der gesteigerten Wertschöpfung nachhaltiger Produkte entlang der Kette zu den Erzeugenden ermöglicht und diese damit für ihre Leistungen angemessen refinanziert. Nicht zuletzt werden die politischen Akteur:innen der EU dazu aufgefordert, stets sicherzustellen, dass Exporte der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft andernorts – besonders in den Ländern des globalen Südens – Erzeugerpreise nicht

Folgerungen & Forderungen

- Erforderlich ist eine schrittweise umfangreiche Anhebung des Budgets der Öko-Regelungen sowie der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der Zweiten Säule zulasten der Basisprämie – verbunden mit einer deutlichen Anhebung der Prämienhöhe bestehender und gegebenenfalls neuer Förderangebote.
- Zusätzliche Öko-Regelungen für eine umweltverträgliche Bewirtschaftung von Dauergrünland inklusive der Weidehaltung von Milchkühen sowie für besonders niedrige Stickstoff- und Phosphorsalden deutlich unter der zulässigen Obergrenze der Düngegesetzgebung sind einzuführen.
- Die Prämienhöhen der Öko-Regelungen sind nach sozioökonomischen und agrarstrukturellen Gesichtspunkten (z. B. Schlag- und/oder Betriebsgröße), wie sie beispielsweise in Polen, Spanien, Rumänien und Belgien bereits umgesetzt wird, zu staffeln.
- Die Kohärenz zwischen Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ist zu verbessern.
- Erforderlich ist die Anwendung und Weiterentwicklung der Art. 148 sowie 210 a der Gemeinsamen europäischen Marktordnung (GMO) für einen verbindlichen Abschluss von Lieferverträgen und zur Weitergabe der gesteigerten Wertschöpfung nachhaltiger Produkte entlang der Wertschöpfungskette.
- Eine gezieltere Verteilung der Gelder der sich reduzierenden Basisprämie nach tatsächlichem Bedarf durch eine deutliche Anhebung des Budgets der Umverteilungsprämie ist sicherzustellen, eine Obergrenze für die Teilnahme an der Umverteilungsprämie einzuführen und eine Degression und Kappung der Fördergelder umzusetzen.
- Eine wirksamere Definition des »aktiven Betriebsinhabers« zum besseren Ausschluss außerlandwirtschaftlicher Investoren von Fördermitteln der GAP ist einzuführen.
- Die Junglandwirt:innen-Förderung als eine nicht flächengebundene und konzeptbasierte Existenzgründungsprämie anstelle eines hektarbasierten Aufschlags ist bundesweit umzusetzen.
- Die Förderung für den (Wieder-)Aufbau einer dezentralen handwerklichen Lebensmittelverarbeitung ist zu intensivieren und regionale Wertschöpfungsketten und Erzeugergemeinschaften sowie die Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe sind zu stärken.

unterbieten und dass auch sonst keine weiteren Dumpingeffekte von ihnen ausgehen.

Der Beginn der Debatte um die GAP nach 2027 fällt in eine Zeit, in der sich eine globale Krise an die nächste zu reihen scheint. Dass diese Krisen auch an der Zukunft der GAP nicht spurlos vorbeigehen könnten, drängt sich nicht zuletzt bei einem Blick auf den Mehrjährigen Europäischen Finanzrahmen (MFR) von 2021 bis 2027 geradezu auf. In diesem wird der GAP aktuell rund ein Drittel des Budgets zugestanden. Die Haushaltsposten »Migration und Grenzmanagement« sowie »Sicherheit und Verteidigung« machen hingegen nur zwei bzw. ein Prozent der Gesamtmittel aus. Spätestens bis Juni 2025 muss die Europäische Kommission einen Vorschlag für den MFR nach 2027 vorlegen. Auch der potenzielle Beitritt der Ukraine, welcher die landwirtschaftliche Nutzfläche der Union auf einem Schlag um rund 40 Millionen Hektar (und damit um ein Viertel) erweitern würde, würde die aktuelle Architektur der GAP und insbesondere die weitestgehend pauschal gezahlten Flächenprämien verunmöglichen.

Es wird gute Argumente und ein starkes Angebot der Landwirtschaft an die Gesellschaft brauchen, um diese davon zu überzeugen, der GAP auch weiterhin das finanzielle Gewicht zu geben, welches sie aktuell besitzt – und auch benötigt. Eine konsequente Qualifizierung der Gelder für den Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutz sowie den sozialen Zusammenhalt der ländlichen Räume und eine Stärkung der Demokratie können ein solches Angebot sein. Die deutsche Bundesregierung sollte sich an die Spitze dieses Angebotes der Landwirtschaft an die Gesellschaft stellen. Eine optimale Gelegenheit hierfür bietet das im Koalitions-vorschlag der Ampel für Mitte der Legislaturperiode angekündigte Konzept, wie die Direktzahlungen der GAP nach 2027 angemessen durch eine für die landwirtschaftlichen Betriebe einkommenswirksame Honorierung von Klima- und Umweltleistungen ersetzt werden können.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Daniela Wannemacher und Phillip Brändle: Mutiger Wandel der GAP gefordert. EU-Agrarreform wird den ökologischen und sozialen Herausforderungen nicht gerecht. In: Der kritische Agrarbericht 2023, S. 57-61.
- ▶ Christian Rehmer und Phillip Brändle: Zaghafter Schritt in die richtige Richtung. Die Reform der EU-Agrarpolitik hält an pauschalen Flächenprämien fest, bietet aber auch Raum für mehr Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie eine gerechtere Mittelvergabe. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 40-45.

- ▶ Jürgen Metzner und Sönke Beckmann: Die Zeit ist reif! Eine Gemeinwohlprämie kann die Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfähig machen. In: Der Kritische Agrarbericht 2022, S. 46-51.
- ▶ Christian Rehmer und Phillip Brändle: Vom Verwässern und Verbessern. Die Reform der EU-Agrarpolitik auf der Zielgeraden. In: Der kritische Agrarbericht 2021, S. 43-47.
- ▶ Christian Rehmer: Zwischen Kuhhandel und Pokerspiel. Die Verhandlungen zur zukünftigen EU-Agrarpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 49-53.
- ▶ Ulrich Jasper und Christian Rehmer: Die EU-Agrarpolitik vor der Wahl. Plattform-Verbände legen Bewertung der Kommissionsvorschläge und eigene Forderungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik vor. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 40-49.
- ▶ Ulrich Jasper und Christian Rehmer: Die Zukunft der Direktzahlungen. Über die neuen Pläne der EU-Kommission und die mögliche Vorreiterrolle Berlins. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 34-38.
- ▶ Ulrich Jasper: Bäuerliche Leistungen honorieren. Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 37-40.
- ▶ Ulrich Jasper: Dauerkrise überwinden – für Bauern, Umwelt und die Tiere! Deutschlands fataler Einfluss in der EU-Agrarpolitik und die ungenutzten Möglichkeiten für agrarpolitische Verbesserungen. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 34-39.

Anmerkungen

- 1 Ausführliche Informationen zu der Studie »Ökologisch und gerecht? Europäischer Vergleich der 28 GAP-Strategiepläne« finden sich unter: www.nabu.de/natur-und-landschaft/landnutzung/landwirtschaft/agrarpolitik/eu-agrarreform/33889.html.
- 2 Siehe dazu: www.verbaende-plattform.de.
- 3 Stellungnahme der Verbände-Plattform: Zukunft gestalten – Gemeinsam für eine krisenfeste, ökologischere und gerechte Landwirtschaft und Agrarpolitik. Ziele, Forderungen und Vorschläge der Verbände-Plattform für die GAP-Reform nach 2027 und Schritte des Übergangs. November 2023. Berlin/Hamm 2023 (www.verbaende-plattform.de/fileadmin/Dokumente_u._Grafiken/Stellungnahmen/ZUKUNFT_GESTALTEN_Die_Verb%C3%A4nde-Plattform_zur_GAP_nach_27_Doppelseite.pdf).
- 4 Entnommen aus: Verbände-Plattform (siehe Anm. 3), S. 4 f.



Henrik Maaß

Referent für europäische Agrarpolitik bei der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

maass@abl-ev.de



Phillip Brändle

Referent für Agrarpolitik bei der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

braendle@abl-ev.de