

**Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ab 2028:  
Impulspapier zur Ausgestaltung des EU-Rahmens<sup>1</sup>**

Harald Grethe<sup>a,b</sup> & Christine Chemnitz<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Agora Agrar, <sup>b</sup>Humboldt-Universität zu Berlin

19. Mai 2023

**Inhalt**

	Zusammenfassung.....	2
1	Anlass des Impulspapiers .....	3
2	Die gegenwärtige GAP – eine gute Basis für die Zeit ab 2028 .....	6
3	Anforderungen an die GAP ab 2028.....	7
4	Vorschläge für die Positionierung der Bundesregierung .....	10
5	Fazit .....	12

---

<sup>1</sup> Für hilfreiche Kommentare, Diskussionen und Vorschläge danken wir, in alphabetischer Reihenfolge: Knut Ehlers, Folkhard Isermeyer, Wilhelm Klümper, Sebastian Lakner, Alan Matthews, Nils Ole Plambeck, Nikolai Pushkarev, Christian Rehmer, Norbert Röder, Artur Runge-Metzger und Martin Scheele.

## **Zusammenfassung**

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union muss stärker am Schutz des Klimas, der Biodiversität und der Umwelt ausgerichtet werden. Dies ist nicht nur wichtig für das Erreichen zentraler Nachhaltigkeitsziele, sondern auch für eine erfolgreiche Landwirtschaft und den Fortbestand der GAP selbst. Denn nur eine klare Ausrichtung an gesellschaftlichen Zielen kann die Akzeptanz der Bevölkerung für die GAP und für die in ihrem Rahmen verwendeten öffentlichen Mittel schaffen.

Für die Förderperiode ab 2028 empfehlen wir, die GAP innerhalb des bestehenden Umsetzungsmodells ambitionierter zu gestalten. Insbesondere sollten 1) die Basisprämie auslaufen, 2) diese Mittel stattdessen für die zielgerichtete Honorierung von Gemeinwohlleistungen eingesetzt werden, 3) die Verwendung dieser Mittel an ambitionierten Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet, aber in der Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten flexibel gestaltet werden und 4) die GAP aus einem einheitlichen Fonds finanziert und die gesamten nationalen Strategiepläne durch die Mitgliedstaaten kofinanziert werden.

Die verbindlichen EU-Nachhaltigkeitsziele zu Klima- und Gewässerschutz und Luftreinhaltung sollten ergänzt werden durch gesetzlich bindende Biodiversitätsziele - auch über Schutzgebiete hinaus. Hierdurch entstehen zusätzliche Anreize für die Mitgliedstaaten, die Mittel der GAP zielorientiert einzusetzen.

Für eine ambitionierte Reform der GAP ist eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten noch vor den Verhandlungen zum mehrjährigen EU-Finanzrahmen entscheidend. Es braucht ein gemeinsames Verständnis dafür, dass die GAP Landwirtinnen und Landwirte befähigen muss, gesellschaftlich gewünschte Gemeinwohlleistungen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu erbringen. Zugleich muss die unterschiedliche Ausgangslage der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. So können sich sowohl Geschwindigkeiten der Umsetzung einer ambitionierteren GAP unterscheiden, wie auch das Verständnis von Gemeinwohlleistungen, ohne die Nachhaltigkeitsziele aufzuweichen.

## 1 Anlass des Impulspapiers

Die Bundesregierung kündigt in ihrem Koalitionsvertrag für „die verlässliche Weiterentwicklung GAP ab 2027“ ein Konzept an, „wie die Direktzahlungen durch die Honorierung von Klima- und Umweltleistungen angemessen ersetzt werden können“.

Wir empfehlen, dieses Konzept bis zum Sommer 2023 zu entwickeln, um in den Diskussionen über die Zukunft der GAP auf europäischer Ebene und mit den EU-Mitgliedstaaten schon frühzeitig zentrale Impulse zu setzen.

Ziel des Konzepts sollte sein, andere Mitgliedstaaten dafür zu gewinnen, 1) die Basisprämie auslaufen zu lassen, 2) die Mittel der GAP zielgerichtet für die Honorierung von Gemeinwohlleistungen einzusetzen, 3) die Verwendung der Mittel im Anspruchsniveau ambitioniert, aber in der Umsetzung flexibel zu gestalten und 4) die GAP aus einem einheitlichen Fonds zu finanzieren.

Das Jahr 2023 ist auf EU-Ebene ein zentrales Jahr für die Debatten um die GAP ab 2028:

- Ab Sommer 2023 werden die Parteien ihre Wahlprogramme für die EU-Wahl 2024 entwerfen und ihre mittel- und langfristigen Perspektiven auf die GAP entwickeln und skizzieren.
- Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 wird die EU-Kommission neu besetzt. Wir gehen davon aus, dass die amtierende EU-Kommission bis Ende 2023 erste Vorschläge zur Neugestaltung der GAP ab 2028 vorlegen wird.

Die Bedingungen für die Entwicklung eines Konzepts zur Neuausrichtung der GAP ab 2028 durch die deutsche Bundesregierung sind gut:

- Der Stakeholderdialog Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) hat einen Konsens über die Notwendigkeit einer zielorientierteren GAP erzielt: Laut ZKL muss die GAP „maßgebend dazu beitragen, den Übergang zu einem nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystem in der EU zu bewältigen und Landwirtinnen und Landwirte auch ökonomisch in die Lage zu versetzen, den notwendigen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz-, Luft- und Wasserreinhaltungs- sowie Biodiversitätsziele zu leisten und die Umwelt umfassend zu schützen“. Daher schlägt die ZKL vor, die flächengebundenen Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP im Laufe der nächsten zwei Förderperioden (also bis 2035) abzuschaffen. Stattdessen seien Zahlungen einzuführen, die konkrete Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele betriebswirtschaftlich attraktiv werden lassen.
- Der Koalitionsvertrag beinhaltet ein eindeutiges Mandat für die Erarbeitung eines ambitionierten Konzepts und zwei der für die GAP zentralen Bundesministerien (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft,

BMEL, und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, BMUV) werden von derselben Partei geleitet.

- Die gegenwärtige Bundesregierung kann den Diskussionsprozess auf EU-Ebene voraussichtlich noch bis deutlich nach dem Amtsantritt der neuen EU-Kommission/dem Zusammentritt des neuen EU-Parlaments (beides 2024) begleiten, da die nächste Bundestagswahl erst 2025 stattfinden wird).

Ebenfalls ist der Zeitpunkt richtig, um auf EU-Ebene ein ambitioniertes Konzept zur Reform der GAP zur Diskussion zu stellen:

- Der *European Green Deal* und als Teil davon die *Farm-to-Fork-Strategie* werden von den EU-Institutionen in den nächsten Jahren in Verordnungen und Richtlinien (zum Beispiel *Sustainable Food Systems Law*, *Sustainable Use Regulation*, *Nature Restoration Law*) übersetzt. Ebenfalls wurden die EU-Ziele zur Minderung der Treibhausgasemissionen für die *Effort-Sharing-Regulation*-Sektoren und den LULUCF-Bereich verschärft und neue Ziele für 2040 werden zeitnah festgelegt. Es gibt also zunehmend verbindliche, EU-weite Ziele, zu deren Erreichung die Landwirtschaft einen Beitrag leisten kann und muss. Diese Nachhaltigkeitsziele werden nicht ausschließlich durch die Weiterentwicklung des Ordnungsrechts erreicht werden. Es braucht hierfür auch eine Weiterentwicklung der Förderpolitik, die Landwirtinnen und Landwirten wirtschaftliche Perspektiven eröffnet, zu einem nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystem beizutragen. Die GAP ist hierfür besonders für jene Mitgliedstaaten von Bedeutung, denen nur begrenzte nationale Mittel zur Verfügung stehen, um den Umbau der Landwirtschaft zu gestalten. Die GAP beinhaltet das für diese Aufgabe „zentrale Budget“, es wird bisher aber viel zu wenig zielorientiert eingesetzt. Neben zahlreichen wissenschaftlichen Räten/Gremien kritisierte auch der Europäische Rechnungshof die GAP wiederholt wegen des nicht effektiven und effizienten Einsatzes von Haushaltsmitteln zur Erreichung zentraler Nachhaltigkeitsziele.
- Mit dem Ziel der EU-Klimaneutralität im Jahr 2050 und der damit einhergehenden Dekarbonisierung aller Wirtschaftssektoren, steigt die Nachfrage nach Biomasse. Biomasse wird somit auch in Zukunft ein knappes Gut sein, nicht nur aufgrund des globalen Bevölkerungs- und Einkommenswachstums und des damit verbundenen Nachfrageanstiegs, sondern auch infolge der zunehmenden Biomassenachfrage im Rahmen der Bioökonomie. Das landwirtschaftliche Produktionsziel und die ökologischen Nachhaltigkeitsziele müssen deshalb sorgfältig austariert werden. Der Erhalt der natürlichen Produktionsgrundlagen durch eine nachhaltige Landwirtschaft sichert langfristig die Produktivität und trägt so auch zur Ernährungssicherheit bei.

- Ein EU-Beitritt der Ukraine als Agrarflächenland würde die Anteile der Mitgliedstaaten an flächenbezogenen Zahlungen grundlegend verschieben. In Aussicht stehende Beitrittsverhandlungen werden daher bei einigen Akteuren voraussichtlich zu einem stärkeren Interesse an einer zielorientierteren Verwendung der Mittel der GAP führen.

Schon heute gibt die Regulierung der GAP auf EU-Ebene nur einen Rahmen für die Mittelverwendung vor – die Mitgliedstaaten haben großen Freiraum in der Ausgestaltung. Die Debatten um die Ausgestaltung des EU-Rahmens für die GAP ab 2028 und ihre konkrete Umsetzung in Deutschland lassen sich daher zum Großteil voneinander trennen. Vieles spricht dafür, die Debatte um die zukünftige GAP in den Jahren 2023 und 2024 zuerst auf die Ausgestaltung des Rahmens auf Ebene der EU zu fokussieren. Eine solche Fokussierung würde erstens erlauben, die Optionen für eine ambitionierte GAP auf EU-Ebene auszuloten und rechtzeitig strategische Allianzen mit anderen Mitgliedstaaten zu bilden. Zweitens böte ein solcher Fokus die Chance, auch in Deutschland verschiedene Akteure hinter einer Strategie für ein höheres Ambitionsniveau auf EU-Ebene zu versammeln, ohne zu frühzeitig Einigkeit in Bezug auf die Details der nationalen Umsetzung erzielen zu müssen. Dieses Papier skizziert daher Vorschläge für die Positionierung Deutschlands in Bezug auf die Ausgestaltung des EU-Rahmens der GAP.

Die Debatte um die Weiterentwicklung der Umsetzung der GAP in Deutschland sowohl vor wie auch ab 2028 sollte die grundsätzliche Debatte auf EU-Ebene nicht verzögern. Das ist auch deshalb wichtig, weil im Rahmen der Beschlüsse über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU voraussichtlich im Jahr 2025 wichtige Vorfestlegungen für die GAP getroffen werden.

Schließlich sollte die Bundesregierung die Voraussetzungen für die Vereinbarung ambitionierter und operationalisierbarer Ziele im Bereich Biodiversität schaffen. Diese Ziele sollten im Rahmen zukünftiger Strategiepläne adressiert werden. Denkbar wäre etwa die Entwicklung eines umfassenden Biodiversitätsindex auf nationaler Ebene, der gesellschaftliche Ziele im Bereich des Erhalts der biologischen Vielfalt angemessen abbildet und die Basis für verbindliche Ziele sein kann.

## 2 Die gegenwärtige GAP – eine gute Basis für die Zeit ab 2028

Die GAP in ihrer heutigen Form bietet den Mitgliedstaaten grundsätzlich hinreichend Raum für eine vollständige Orientierung der zur Verfügung stehenden Mittel auf gesellschaftlich gewünschte Ziele, insbesondere den Umwelt- und Klimaschutz.

- Bis zu 25 Prozent der Mittel der 1. Säule (Direktzahlungen) können in die 2. Säule umgewidmet werden. Zusätzlich können für klima- und umweltbezogene Maßnahmen weitere 15 Prozent der Mittel der 1. Säule in die 2. Säule übertragen werden. Das sind insgesamt 40 Prozent.
  - Deutschland nutzt diese Möglichkeit bisher nur im Umfang von zeitlich gestaffelten 10 bis 15 Prozent.
- Im Rahmen der 1. Säule ist ein Mindestbudget von 25 Prozent für die Honorierung von Gemeinwohlleistungen vorgesehen (*Eco-Schemes*). Es handelt sich hierbei um einen Mindest-, nicht um einen Höchstanteil.
  - Deutschland geht nicht über den Mindestanteil hinaus, sondern nutzt die Möglichkeit einer Reduktion um zwei Prozentpunkte (23 Prozent für *Eco-Schemes*).

Das „neue Umsetzungsmodell“ (Programmierung aller GAP-Maßnahmen im Rahmen nationaler Strategiepläne sowie Genehmigung durch die EU-Kommission) wird zwar der Vielfalt der Problemlagen in den Mitgliedstaaten gerecht, bietet den Mitgliedstaaten aber bisher zu viele Möglichkeiten, in Bezug auf die Zielorientierung wenig ambitioniert zu programmieren.

Die GAP in ihrer heutigen Form bietet also die Möglichkeit einer vollständigen Orientierung an Nachhaltigkeitszielen, fordert diese aber nicht konsequent ein.

Schließlich ist die Struktur der GAP in zwei Säulen und ihre Finanzierung durch zwei Fonds historisch gewachsen. Bei einer zukünftig vollständigen Fokussierung auch der Mittel der bisherigen 1. Säule auf die Honorierung von Gemeinwohlleistungen ist diese Trennung inhaltlich nicht mehr begründbar. Darüber hinaus ist das Prinzip der Einjährigkeit mit Rückfluss der am Jahresende nicht abgerufenen Mittel der 1. Säule für die *Eco-Schemes* nicht zielführend.

### 3 Anforderungen an die GAP ab 2028

Die EU steht vor großen Herausforderungen in den Bereichen Klima-, Biodiversitäts-, Umwelt- und Tierschutz. Viele politisch vereinbarte Nachhaltigkeitsziele, zu denen Landwirtschaft und Ernährung einen wichtigen Beitrag leisten können, werden verfehlt. Neben dem Ordnungsrecht muss die Förderpolitik dazu beitragen, diesen Herausforderungen zu begegnen und politisch vereinbarte Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Das Budget der GAP ist hierfür dringend erforderlich. Nur ein an gesellschaftlichen Zielen ausgerichteter Einsatz der GAP-Mittel wird es in Zukunft erlauben, das Budget im Wettbewerb um öffentliche Mittel zu erhalten. Vor diesem Hintergrund sollte das heute für die sogenannte Basisprämie der 1. Säule („Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“) verwendete Budget in der kommenden Finanzperiode vollständig für zielorientierte Zahlungen für Gemeinwohlleistungen verwendet werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Gemeinwohlleistungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Herausforderungen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Gemeinwohlziele adressieren können. So kann es im Interesse von Mitgliedstaaten sein, in einkommensschwachen Regionen mit einer kleinstrukturierten Landwirtschaft und einem großen Anteil von Beschäftigten in der Landwirtschaft den betrieblichen Strukturwandel zu verlangsamen und zum Beispiel eine pauschale Prämie für kleine Betriebe zu zahlen.

Ebenfalls ist eine Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft weiterhin wichtig. Agrarprodukte werden auch in Zukunft knapp sein, nicht nur aufgrund des globalen Bevölkerungs- und Einkommenswachstums, sondern auch infolge der zunehmenden Biomassenachfrage im Rahmen der Bioökonomie. Allerdings müssen in die Betrachtung der Produktivität auch die zunehmend knappen natürlichen Ressourcen (Wasser, Biodiversität, Luftqualität, Klima) einbezogen werden. Der Erhalt der natürlichen Produktionsgrundlagen trägt langfristig zu einer hohen Produktivität und Ernährungssicherheit bei. Das Produktionsziel und die ökologischen Nachhaltigkeitsziele müssen in der Gestaltung der GAP sorgfältig austariert sein.

Schon heute sind es vor allem die außerhalb der GAP definierten verbindlichen EU-Nachhaltigkeitsziele, die die Mitgliedstaaten zu einem zielgerichteten Einsatz der GAP-Mittel motivieren: Dazu zählen insbesondere die EU-Ziele für den Gewässerschutz, die Luftreinhaltung und den Klimaschutz. Diese Ziele sollten durch gesetzlich bindende Biodiversitätsziele auch über die Schutzgebiete hinaus ergänzt werden.

Die kommende Förderperiode sollte aus den folgenden Gründen für einen **schrittweisen und vollständigen Ausstieg aus der Basisprämie der 1. Säule bis 2035** genutzt werden:

- Dies ist vor allem für die Erreichung der EU-Nachhaltigkeitsziele erforderlich (die Mittel werden an anderer Stelle gebraucht).

- Die GAP käme aus der Defensive („Subventionen mit der Gießkanne“) und könnte selbstbewusst formulieren: „GAP = Honorierung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft“.
- Mit einem „gemeinsamen Ausstieg“ aus der Basisprämie könnte dem Argument etwaiger Wettbewerbsverzerrungen in der EU begegnet werden.

Der gleichzeitig mit dem Wegfall der Basisprämie einhergehende Wegfall der Konditionalität und damit entfallende Vorgaben müssten durch eine entsprechende Weiterentwicklung des Ordnungsrechts abgesichert und/oder durch spezifische Interventionen (Anreize beziehungsweise Kompensation) finanziert werden.

Parallel muss ein **schrittweiser Aufbau von Prämien zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen** der landwirtschaftlichen Betriebe stattfinden. Dieser kann flexibel und in den jeweiligen Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltet sein und sich am derzeitigen Umsetzungsmodell der GAP orientieren. Es kommen sowohl Maßnahmen der heutigen 2. Säule wie auch der heutigen Eco-Schemes der 1. Säule infrage.

- Diese Prämien müssen so ausgestaltet werden, dass sie effizient zur Erreichung von EU-Zielen im Umwelt-, Klima- und Tierschutz beitragen. Dazu bedarf es ex ante Zieldefinitionen der Mitgliedstaaten, evidenzbasiert aus den Zielen abgeleiteter Maßnahmen einschließlich der angestrebten Teilnahmequoten, sowie einer darauf abgestimmten Prämienhöhe. Die Prämienhöhe ist nur dann zieladäquat, wenn die Wirtschaftlichkeit der Teilnahme gewährleistet ist. Im Ergebnis können und werden die Prämien also für viele Betriebe de facto einen finanziellen Anreiz beinhalten. Das sollte auch offen kommuniziert werden: Es darf und soll möglich sein, mit der Erbringung von Gemeinwohlleistungen Einkommen zu erwirtschaften. Langfristig bietet die Honorierung von Gemeinwohlleistungen für Landwirtinnen und Landwirte ein größeres und verlässlicheres Einkommenspotenzial als die heutige Basisprämie.
- Nach den Erfahrungen des *Greenings* scheint es wenig Erfolg versprechend, diese Prämien auf Ebene der EU zu standardisieren. Eine einheitliche Ausgestaltung kann den regional unterschiedlichen Handlungsanforderungen nicht gerecht werden. Eine weitgehende Verwässerung des Anspruchsniveaus wäre die Folge.
- Stattdessen sollte eine Erhöhung des Anspruchsniveaus im Rahmen des gegenwärtigen Umsetzungsmodells angestrebt werden:
  - Benötigt wird eine Definition operationeller Kriterien für Zielformulierungen auf Ebene der Mitgliedstaaten. Grundsätzlich sollten Maßnahmen wissenschaftsbasiert sein und mit geeigneten Indikatoren

verknüpft werden. Diese Indikatoren müssen geeignet sein, zu erwartende wie eingetretene Gemeinwohleffekte zu quantifizieren.

- Für die Evaluierung der langfristigen Wirkungen der Maßnahmen sollte die Datengrundlage für *Impact*-Indikatoren (zum Beispiel Daten über Umweltzustände) verbessert werden. Hier werden zurzeit durch die Entwicklung von Monitoringsystemen wichtige Grundlagen geschaffen (zum Beispiel Insekten- und Bodenmonitoring). Entsprechende Ergebnisse sollten für eine unabhängige Evaluierung genutzt werden.
- Wichtig ist zudem die Stärkung der Position der EU-Kommission als Sachwalterin ambitionierter Ziele (verlängerbare Prüfungszeiträume; jährliche *Performance Reviews* mit Sanktionen bei Nichteinhaltung der in GAP-Strategieplänen festgeschriebenen Meilensteine).
- Es sollten unterschiedliche EU-Kofinanzierungssätze in Abhängigkeit vom Ambitionsniveau der Maßnahmen genutzt werden.
- Maßnahmen mit zu geringem Ambitionsniveau sollten durch die EU-Kommission ausgeschlossen werden können.

**Die GAP sollte aus einem einheitlichen Fonds finanziert werden**, um der neuen inhaltlichen Ausrichtung der GAP zu entsprechen. Dabei sollte eine Kofinanzierung der gesamten von den Mitgliedstaaten umgesetzten GAP-Strategiepläne erfolgen, wobei der Gesamtumfang der bisherigen nationalen Kofinanzierung durchaus beibehalten werden könnte. Die Einjährigkeit des Mittelrückflusses an die EU bei Nichtabruf der Mittel sollte durch eine mehrjährige Regelung ersetzt werden. Im Rahmen einer konsequenten Zielorientierung der gesamten GAP sollte ein Großteil der in den Mitgliedstaaten umgesetzten Interventionen mehrjährig sein und eine verstärkte Orientierung auf überbetrieblich koordinierte Maßnahmen auf Landschaftsebene erfolgen.

Vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen, wie der notwendigen Anpassung an den Klimawandel und zunehmend komplexer Wertschöpfungsnetzwerke im Rahmen der Bioökonomie, spielt die GAP weiterhin eine wichtige Rolle für die Stärkung von Wissens- und Innovationssystemen.

#### 4 Vorschläge für die Positionierung der Bundesregierung

Auf EU-Ebene sollte die Bundesregierung:

- sich sehr frühzeitig für einen schrittweisen Ausstieg aus der Basisprämie im Zeitraum 2028 bis 2035 einsetzen;
- sich für eine Erhöhung des Anspruchsniveaus zielorientierter Prämien für Gemeinwohlleistungen im Rahmen des gegenwärtigen Umsetzungsmodells im Zeitraum 2028 bis 2035 einsetzen;
- frühzeitig für diese Ideen werben und Allianzen mit anderen Mitgliedstaaten bilden;
- sich für ambitionierte Nachhaltigkeitsziele auf EU-Ebene einsetzen;
- sich dafür einsetzen, solche EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen, für die der Aufbau eines Systems zielorientierter Prämien eine besondere administrative Herausforderung ist;
- rechtzeitig im Dialog mit anderen Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis darüber entwickeln, welche Leistungen unter welchen konkreten Bedingungen förderungswürdige Gemeinwohlleistungen darstellen;
  - So könnte für Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet werden, in einkommensschwachen Regionen mit kleinstrukturierter Landwirtschaft und einem hohen Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung Direktzahlungen an Kleinbetriebe zu leisten, um sozial- und regionalpolitische Ziele zu verfolgen.
- sich dafür einsetzen, die Klimawirksamkeit der einzelnen Maßnahmen nicht pauschal, sondern evidenzbasiert entsprechend des tatsächlichen Treibhausgasminderungspotenzials festzulegen und dieses auch in der Programmierung zentraler zu berücksichtigen;
- sich dafür einsetzen, den Erfolg der Maßnahmen der GAP entsprechend der Ziele der nationalen Strategiepläne unabhängig und ambitioniert zu evaluieren. Hierfür können zum Teil schon bestehende Indikatoren genutzt werden, zum Teil müssen sie geschaffen werden. Die Bundesregierung sollte die bereits genannte Entwicklung eines Biodiversitätsindex auf nationaler Ebene in Betracht ziehen, der für die Operationalisierung von Biodiversitätszielen verwendet werden und langfristig als Grundlage für die Debatte in anderen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene dienen kann.

Im Rahmen der Umsetzung der gegenwärtigen GAP bis 2027 sollte die Bundesregierung:

- Vorreiterin innerhalb der EU sein und noch in der GAP-Periode 2023 bis 2027 *Eco-Schemes* in Deutschland weiter ausbauen beziehungsweise zusätzliche Mittel in die 2. Säule verlagern. Dadurch würde die Zielerreichung innerhalb Deutschlands gestärkt und außerdem gegenüber anderen Mitgliedstaaten Glaubwürdigkeit gewonnen. Deutschland könnte 1) zeigen, dass die Umsetzung möglich ist, und 2) die eigene Überzeugung für eine ambitionierte Gestaltung demonstrieren. Schließlich würde so ein schrittweises Vorgehen die landwirtschaftlichen Betriebe auf die Änderungen in der Förderperiode 2028 bis 2035 vorbereiten und zur Transparenz beitragen;
  - Infrage kommen sowohl neue Maßnahmen wie auch eine Erhöhung der Fördersätze pro Hektar.
  - Beispielsweise: Ab 2024 plus 5 Prozent jährlich aus der Basisprämie in die 2. Säule oder *Eco-Schemes*.
- die Weiterentwicklung von zielorientierten Zahlungen innerhalb der 2. Säule und *Eco-Schemes* der 1. Säule konzeptionell vorantreiben:
  - Grundsätzlich kommen sowohl eine maßnahmenbezogene Programmierung (wie aktuell die meisten *Eco-Schemes* und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen), die Verwendung eines Punktesystems und ergebnisbasierte Zahlungen infrage.
  - Es sollte eine regionale Differenzierung von Zahlungshöhen nach Gebietskulissen umgesetzt werden.
  - Bereits 2023 sollten die wichtigsten inländischen Stakeholder (landwirtschaftliche Berufsverbände, Umweltverbände, Wissenschaft) in die Debatte einbezogen werden.

Für die Bildung von Allianzen auf EU-Ebene scheinen die folgenden Punkte interessant:

- Bereitschaft zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, für die die Umsetzung zielorientierter Prämien eine besondere administrative Herausforderung ist (*capacity building*, vereinfachte Umsetzungsanforderungen).
- Ein Verständnis von Gemeinwohlleistungen zu definieren, welches den unterschiedlichen Herausforderungen der Mitgliedstaaten gerecht wird, ohne die Zielorientierung grundsätzlich aufzuweichen (zum Beispiel pauschale Direktzahlungen an Kleinbetriebe in einkommensschwachen Regionen mit hohen Anteilen der Landwirtschaft an der Beschäftigung).

- Inkaufnahme unterschiedlicher Geschwindigkeiten, zum Beispiel längere Übergangszeiten für die Umstellung auf zielorientierte Zahlungen für zentral- und osteuropäische Mitgliedstaaten. Zur Rechtfertigung könnte beitragen, dass der umweltpolitische Handlungsbedarf in den alten Mitgliedstaaten im Durchschnitt höher und die soziale Bedeutung der Basisprämie in vielen zentral- und osteuropäischen Mitgliedstaaten groß ist.
- Die Bildung einer reformorientierten Mehrheit könnte dadurch vereinfacht werden, dass sowohl innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der GAP ein Interessenausgleich gesucht wird als auch andere Politikfelder (zum Beispiel Umweltpolitik, Klimapolitik, Gesundheitspolitik) einbezogen werden.

## 5 Fazit

Das derzeitige Auseinanderklaffen zwischen Zielformulierungen in der EU-Klima- und Umweltpolitik, dem *European Green Deal* und der *Farm-to-Fork*-Strategie einerseits und der Realität der GAP andererseits, ist nicht zielführend. Sowohl die Erreichung der vereinbarten Nachhaltigkeitsziele als auch der Fortbestand der GAP selbst sind hierdurch bedroht. Der Gesellschaft ist die Notwendigkeit der GAP und ihrer finanziellen Ausstattung nur durch eine klare Ausrichtung an gesellschaftlichen Zielen vermittelbar. Eine Transformation der GAP im Sinne einer starken Fokussierung auf die Honorierung von Gemeinwohlleistungen ist deshalb dringend erforderlich. Nur so wird die Landwirtschaft auch wirtschaftlich in die Lage versetzt, die gewünschten Beiträge zu leisten. Deutschland ist ein großer Mitgliedstaat und kann sich frühzeitig und mit Überzeugungskraft dafür einsetzen.