

Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Erstellung von Eckpunkten für die zukünftige Ausgestaltung der GAP

Analyse der Vorschläge der EU-Kommission (KOM) zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 aus Klima- und Umweltsicht

Die Umsetzung der KOM-Vorschläge würde die Rolle der GAP als zentrales Steuerungsinstrument für die notwendige Transformation hin zu einer zukunftsfähigen nachhaltigen Landwirtschaft in der EU und in Deutschland drastisch mindern und damit auch die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen im Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsbereich¹ erheblich erschweren. Die positive Entwicklung der GAP in den letzten Förderperioden in Richtung „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ zum Schutz von Klima und Umwelt würde mit den vorliegenden Vorschlägen auf EU-Ebene nicht aktiv weiterverfolgt. Inwieweit das derzeitige Niveau haltbar ist, liegt künftig weitestgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Schließlich würde auch die Rolle der GAP als bislang wichtigstes Finanzierungsinstrument insbesondere des Natur- und Umweltschutzes in der Agrarlandschaft signifikant geschwächt.

Neue Rahmenbedingungen

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission (KOM) vom 16.07.2025 für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028 - 2034 incl. der sektorspezifischen Verordnungen zur GAP sehen eine grundlegende Neuausrichtung des EU-Haushalts vor.

Die geplante Bündelung verschiedenster Fonds und Programme in wenigen politikübergreifenden Förderschienen soll vor allem größere Flexibilität in der Mittelverausgabung und insoweit größere Gestaltungsspielräume auch für die Mitgliedstaaten (MS) schaffen. Vorgeschlagen ist u. a. die Einführung von Plänen für national-regionale Partnerschaften („NRP-Pläne“): Jeder Mitgliedstaat muss künftig einen solchen Gesamtplan erstellen, in den die Fördermittel insbesondere aller bisherigen Fonds in geteilter Mittelverwaltung integriert werden. Bisherige Vorgaben hinsichtlich sogenannter „Mindestbudgets“ sind nur noch für wenige Politikbereiche bzw. deren Ausschnitte vorgesehen, ein „Mindestbudget“ für umweltbezogene Ausgaben innerhalb einzelner Politikbereiche gibt es nicht mehr. Dies birgt die Gefahr, dass

¹ Nachfolgend umfasst der Begriff „Umweltschutz“ den Schutz aller Elemente der natürlichen Umwelt, d. h. ausdrücklich auch den Schutz der Biodiversität sowie den Naturschutz – sofern nicht explizit auf Biodiversitäts- bzw. Naturschutz verwiesen werden soll.

angesichts neuer Prioritäten (Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit und Verteidigung im Rahmen geostrategischer Zielsetzungen) Umweltbelange nur noch nachrangig bedient werden.

Mit der Neuausrichtung des EU-Haushalts gehen auch wesentliche Änderungen in der GAP einher. Mit ihrer Integration in den neuen nationalen und regionalen Partnerschaftsfonds² (NRP-Fonds) ist die Auflösung der bisherigen zwei Säulen der GAP und insbesondere eine Neustrukturierung der darin verankerten Interventionen verbunden.

Als problematisch gegenüber den bisherigen Fördermöglichkeiten für Klima- und Umweltschutz in der GAP werden vor allem folgende Aspekte gesehen:

Deutliche Mittelkürzung in der GAP zu Lasten von Umweltmaßnahmen

Eine gewisse Sonderstellung innerhalb des NRP-Fonds erhält die GAP dadurch, dass für die als „einkommensstützend“ eingestuften Interventionen (*income support interventions*) ein budgetäres Ringfencing (im Sinne der o. g. „Mindestbudgets“) vorgenommen werden soll. Dieses umfasst etwa 38 % der für die NRP-Pläne vorgesehenen Mittel (295,7 Mrd. EUR). Obwohl dieses Ringfencing mit dem Agrarbudget der aktuellen Förderperiode (386,7 Mrd. EUR, davon 291,1 Mrd. EUR in der 1. und 95,6 Mrd. EUR in der 2. Säule) nicht unmittelbar vergleichbar ist (s. u.), ist offensichtlich, dass eine erhebliche Kürzung der GAP-Mittel vorgenommen werden soll, zumal in diesem Ringfencing auch Mittel für Interventionen der Gemeinsamen Fischereipolitik in Höhe von 2 Mrd. EUR enthalten sind.

Weitestgehend vor dieser Kürzung „geschützt“ werden soll die degressive flächenbezogene Einkommensstützung (ehemals „Basisprämie“), indem für sie ein Prämienkorridor vorgeschlagen wird, bei dem in den Mitgliedsstaaten (MS) durchschnittlich 130 EUR/ha nicht unter- und 240 EUR/ha nicht überschritten werden dürfen. Unter Zugrundelegung der förderfähigen Hektarfläche in der EU insgesamt wäre auf diese Weise – selbst, wenn die nach den KOM-Vorschlägen obligatorische Kappung/Degression realisiert werden würde – ein „Mindestbudget“ für die

² Offiziell: „Europäischer Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und den ländlichen Raum, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028 -2034 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 und der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509“.

„Basisprämie“ in erheblichem Umfang gesichert. Entsprechend gingen die o. g. Kürzungen vollständig zu Lasten der Mittel für andere Maßnahmen. Für die *umweltbezogenen* Flächenzahlungen würde dies zusätzlich durch mehrere Faktoren verschärft: So soll für die Mitgliedstaaten der Großteil der bislang freiwillig anzubietenden GAP-Interventionen künftig verpflichtend werden (wie z. B. die Unterstützung für Kleinerzeuger, von Risikomanagementinstrumenten oder auch die Ausgleichszulage). Zusätzlich ist geplant, die Mittel für die obligatorische Junglandwirteeinkommensgrundstützung deutlich zu erhöhen und eine neue Intervention „landwirtschaftliche Vertretungsdienste“ einzuführen.

Ein „Mindestbudget“ für umweltbezogene Zahlungen (bisher 25 % in der 1. Säule und 35 % in der 2. Säule) ist dagegen auch im GAP-Ringfencing nicht mehr vorgesehen. Zwar sehen die KOM-Vorschläge vor, dass die für die NRP-Pläne zur Verfügung gestellten Gesamtmittel zu 43 % zur Umsetzung von Klima- und Umweltzielen eingesetzt werden müssen („Klima- und Umweltausgabenziel“). Gleichzeitig wird jedoch ermöglicht, mit zum Teil sehr niederschwelligen Maßnahmen zur Erfüllung dieser Umweltquote beizutragen. Beispielsweise soll die „Basisprämie“ – bei künftig deutlich gelockerter Konditionalität (s. u.) – zu 40 % als „Klima- und Umweltausgabe“ angerechnet werden. Dies ist aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar und führt dazu, dass angesichts des großen Umfangs des für sie gesicherten Budgets ihr Umweltbeitrag insgesamt erheblich überschätzt wird.

Umweltmaßnahmen *innerhalb* der GAP für Mitgliedstaaten deutlich teurer

Mit der Auflösung der beiden Säulen der GAP sollen die bisherigen flächenbezogenen Umweltmaßnahmen beider Säulen – die Öko-Regelungen (ÖR) und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) einschließlich der Förderung des ökologischen Landbaus – unter der neuen Bezeichnung „Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA)“ zusammengeführt werden. Sie sind Teil des o. g. GAP-Ringfencings. Allerdings sollen die AUKA künftig für die MS ausnahmslos kofinanzierungspflichtig werden – mit einem erhöhten Satz von 30 %. Demgegenüber beträgt der Kofinanzierungssatz der umweltbezogenen Maßnahmen der 2. Säule bislang 20 %. Die ÖR und Teile der AUKM, für die in Deutschland Umschichtungsmittel eingesetzt werden, werden derzeit zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert – mit einem durchschnittlichen Betrag von etwa 1,5 Mrd. EUR pro Jahr. Soll das derzeitige Förderniveau aus ÖR und AUKM aufrechterhalten werden, müssten allein zur

Kompensation des Wegfalls der bisher zu 100 % EU-finanzierten Maßnahmen künftig jährlich rund 450 Millionen EUR zusätzlich von Bund und/oder Ländern aufgebracht werden.

Schlechtere Förderkonditionen für Umweltmaßnahmen *außerhalb* der GAP

Nicht mehr über die GAP gefördert werden sollen sogenannte *off farm*-Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. Diese umfassen auch die für die Umsetzung von bestehenden EU-rechtlichen Verpflichtungen wichtigen investiven Maßnahmen des Klima- und Umweltschutzes, wie z. B. die Wiedervernässung von trockengelegten Mooren oder die Gewässerrenaturierung sowie die vielfältigen Maßnahmen des investiven Naturschutzes. Derartige Maßnahmen müssen künftig aus den vorab nicht festgelegten („disponiblen“) Mitteln des NRP-Fonds finanziert werden. Das bedeutet einerseits hohe Konkurrenz mit den über den NRP-Fonds finanzierten Maßnahmen anderer Politikbereiche. Das bedeutet andererseits aber auch, dass für diese ehemaligen GAP-Maßnahmen in Deutschland eine nationale Kofinanzierung nicht mehr wie bisher von 20 % (s. o), sondern überwiegend sogar von 60 % (in Übergangsregionen 40 %) aufgebracht werden muss. Darüber hinaus verkürzt die geplante „n+1 Regelung“ (vormals n+3 bzw. n+2) den Zeitraum zur Mittelverausgabung um bis zu zwei Jahre. Das erschwert die Durchführung mehrjähriger Maßnahmen erheblich, da der notwendige zeitliche Spielraum für Planung, Genehmigung und Durchführung drastisch eingeschränkt wird.

Absenkung bisheriger EU-einheitlicher Umweltstandards

Gegenüber der bisherigen Konditionalität sehen die KOM-Vorschläge im Rahmen der sogenannten „Verantwortungsvollen Betriebsführung“ (*farm stewardship*) neben den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) einschließlich der Regelungen zur sozialen Konditionalität auch sogenannte Schutzpraktiken vor. Diese sind angelehnt an die bisherigen Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ-Standards) und sollen damit weiterhin Vorgaben etwa zum Schutz kohlenstoffreicher Böden, von Landschaftselementen, des Dauergrünlands und zum Bodenschutz umfassen. Allerdings sind EU-weit verpflichtende inhaltlich-quantitative Mindestvorgaben nicht mehr vorgesehen. Gänzlich entfallen soll – neben der bereits in der aktuellen Förderperiode aufgehobenen, jedoch aus Biodiversitätssicht essentiellen Verpflichtung zur Bereitstellung nicht-produktiver Flächen (als Teil von GLÖZ 8) – der Schutz des Dauergrünlands gemäß GLÖZ 1.

Letzterer ist insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele im LULUCF-Sektor von hoher Bedeutung. Die bisherige EU-weite Baseline wird somit erheblich abgesenkt.

Einheitliche Standards dienen auch der Akzeptanz der GAP, zumal sie entscheidend zur Wettbewerbsgleichheit in der Landwirtschaft zwischen den MS in der EU beitragen. Deren Ausgestaltung den MS selbst zu überlassen, ist daher auch in dieser Hinsicht problematisch.

Hinzu kommt, dass die flächenbezogenen Zahlungen, mit denen die Klima- und Umweltschutzleistungen der landwirtschaftlichen Betriebe möglichst einkommenswirksam honoriert werden sollen, bislang über den Anforderungen der Konditionalität liegen müssen. Künftig sollen die MS auch die Einhaltung der Schutzpraktiken selbst vergüten können. Damit wären aus Umweltsicht weitere erhebliche Ausgaben verbunden, wodurch gezielte bzw. (regional-)spezifische AUKA mit hohem Ambitionsniveau (z. B. Vertragsnaturschutzmaßnahmen) kaum mehr finanzierbar wären.

Fazit: Verfehlung der Ziele im Klima- und Umweltschutz wahrscheinlich – auch durch Verschärfung der Unterfinanzierung

Die Umsetzung eines wirksamen Klima- und Umweltschutzes soll nach den KOM-Vorschlägen künftig weitestgehend in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gelegt werden. Inwieweit die KOM im Rahmen der Genehmigung der NRP-Pläne diesbezüglich als „Korrektiv“ wirken kann und wird, bleibt abzuwarten. Sollte sie das nicht leisten (können), ist zu befürchten, dass es bei den eingereichten Plänen zu einem Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Klima- und Umweltschutzambitionen kommen wird.

Gleichzeitig würden bei Umsetzung der KOM-Vorschläge im Vergleich zur aktuellen Förderperiode deutlich weniger EU-Mittel für Klima- und Umweltmaßnahmen zur Verfügung stehen bzw. die Maßnahmen für die Mitgliedstaaten sehr viel teurer. Allein um den Status quo zu halten, müssten Bund und/oder Länder in Zukunft also wesentlich mehr Mittel aufwenden. Für neue Verpflichtungen, wie sie beispielsweise aus der Durchführung der EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur resultieren, sehen die KOM-Vorschläge zudem keinerlei finanzielle Zweckbindungen vor. Angesichts des erheblichen Handlungsbedarfs und der rechtlichen Verpflichtungen, die aus ihr bzw. der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 insgesamt

erwachsen, ist dies besonders kritisch zu sehen. Die fehlende Zusicherung finanzieller Mittel aus dem EU-Haushalt widerspricht insofern auch der Priorität der EU-Wasserresilienz-Strategie, wonach sichergestellt werden muss, dass die MS die GAP optimal nutzen und wasserschonende Anbaumethoden sowie Landschaftsgestaltung fördern. Aber selbst langjährig bestehende EU-Umweltrichtlinien und -verordnungen, wie bspw. die Natura 2000-Richtlinien und die Wasserrahmenrichtlinie oder die LULUCF-Verordnung, würden in ihrer nationalen Umsetzung bzw. Durchführung weit zurückgeworfen werden – bei wachsenden Herausforderungen durch den fortschreitenden Klimawandel und den ungebremsten Biodiversitätsverlust.