



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. Dezember 2020
(OR. en)

14282/20

AGRI 492
AGRIFIN 134
AGRISTR 118
AGRILEG 179
AGRIORG 115

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Dezember 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 846 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Strategiepläne für die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 846 final.

Anl.: COM(2020) 846 final

Brüssel, den 18.12.2020
COM(2020) 846 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Strategiepläne für die
Gemeinsame Agrarpolitik**

{SWD(2020) 367 final} - {SWD(2020) 368 final} - {SWD(2020) 369 final} -
{SWD(2020) 370 final} - {SWD(2020) 371 final} - {SWD(2020) 372 final} -
{SWD(2020) 373 final} - {SWD(2020) 374 final} - {SWD(2020) 375 final} -
{SWD(2020) 376 final} - {SWD(2020) 377 final} - {SWD(2020) 379 final} -
{SWD(2020) 384 final} - {SWD(2020) 385 final} - {SWD(2020) 386 final} -
{SWD(2020) 387 final} - {SWD(2020) 388 final} - {SWD(2020) 389 final} -
{SWD(2020) 390 final} - {SWD(2020) 391 final} - {SWD(2020) 392 final} -
{SWD(2020) 393 final} - {SWD(2020) 394 final} - {SWD(2020) 395 final} -
{SWD(2020) 396 final} - {SWD(2020) 397 final} - {SWD(2020) 398 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. VOM EUROPÄISCHEN GRÜNEN DEAL ZU DEN GAP-STRATEGIEPLÄNEN	2
2. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE GAP-STRATEGIEPLÄNE.....	4
2.1. Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet.....	4
2.2. Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union	8
2.3. Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten und Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen	13
2.4. Förderung und Weitergabe von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten	17
3. ENTWICKLUNG ZWECKMÄßIGER GAP-STRATEGIEPLÄNE.....	20
3.1. Integration des Grünen Deals in die GAP-Strategiepläne.....	20
3.2. Ausarbeitung wirksamer GAP-Strategiepläne	21
3.3. Stärkung des Partnerschaftsprinzips	21

1. VOM EUROPÄISCHEN GRÜNEN DEAL ZU DEN GAP-STRATEGIEPLÄNEN

Im **europäischen Grünen Deal** wird dargelegt, wie Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden kann. Der Weg dorthin führt über eine neue, nachhaltige und integrative Wachstumsstrategie, die die Wirtschaft stimuliert, die Gesundheit und Lebensqualität verbessert, die Natur schützt und dabei niemanden zurücklässt. Um diesem Ziel ein Stück näher zu kommen, hat die Europäische Kommission 2020 die **Strategie „Vom Hof auf den Tisch“**¹ und die **EU-Biodiversitätsstrategie für 2030**² sowie den **Klimazielpfad für 2030** verabschiedet. In diesen wichtigen strategischen Dokumenten werden die Herausforderungen bei der Einrichtung nachhaltiger Lebensmittelsysteme umfassend beleuchtet, anerkannt, dass gesunde Menschen, gesunde Gesellschaften und ein gesunder Planet untrennbar miteinander verbunden sind, der Übergang zu einer gesünderen und nachhaltigen Ernährung erleichtert und darauf hingearbeitet, die Natur wieder zu einem Teil unseres Lebens zu machen.

In diesem Zusammenhang wird die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** entscheidend dazu beitragen, den Übergang zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem zu bewerkstelligen und die Bemühungen der europäischen Landwirte zu unterstützen, einen Beitrag zu den Klimazielen der EU zu leisten und die Umwelt zu schützen. Die künftigen **GAP-Strategiepläne**, die von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und von der Europäischen Kommission nach eingehender Prüfung angenommen werden, werden GAP-Instrumente in die Praxis umsetzen (Direktzahlungen, Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums und sektorspezifische Intervention) sowie die **Ziele der GAP und die ehrgeizigen Ziele des europäischen Grünen Deals mit seinen detaillierten Strategien auf ganzheitliche Weise erfüllen**.³

Im Mai 2020 verpflichtete sich die Kommission, für jeden Mitgliedstaat **Empfehlungen** zu den **neun spezifischen Zielen der GAP** auszusprechen, bevor diese die Entwürfe ihrer Strategiepläne offiziell einreichen, und dabei ein besonderes Augenmerk auf die **Ziele des Grünen Deals** und die Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie für 2030 zu legen.⁴ In seinen Schlussfolgerungen zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sah der Rat der Europäischen Union der Vorlage dieser Empfehlungen erwartungsvoll entgegen und vertrat die Auffassung, dass sie *als zusätzliche Orientierungshilfe für die Ausarbeitung der Strategiepläne dienen könnten*⁵.

Die Kommission hat die Situation der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die neun spezifischen Ziele der künftigen GAP sowie das Querschnittsziel Wissen, Innovation und Digitalisierung auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Erkenntnisse und, falls zutreffend, unter Berücksichtigung weiterer durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellter Informationen analysiert. Diese Analyse umfasst auch die Bewertung der Situation jedes Mitgliedstaats im Hinblick auf seinen Beitrag zu jedem der Ziele und **Vorgaben des europäischen Grünen Deals**: Die Ziele bezogen sich auf den Einsatz und die Risiken von Pestiziden, den Verkauf antimikrobieller Mittel, Nährstoffverluste (Verringerung des übermäßigen Einsatzes von Düngemitteln),

¹ COM(2020) 381.

² COM(2020) 380.

³ Siehe [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen](#) (2020) 93 final über die Analyse der Zusammenhänge zwischen der GAP-Reform und dem Grünen Deal.

⁴ Siehe Fußnote 1.

⁵ Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, gebilligt am 19. Oktober 2020 (12099/20).

ökologisch bewirtschaftete Flächen, Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen und den Zugang zu einem schnellen Breitband-Internet in ländlichen Gebieten.

Auf der Grundlage dieser Analyse hat die Kommission **Empfehlungen für die 27 Mitgliedstaaten** ausgearbeitet, die in Form von 27 Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen als Begleitdokumente zu dieser Mitteilung veröffentlicht werden. Mit den Empfehlungen soll aufgezeigt werden, wie die GAP-Strategiepläne für die Umsetzung der spezifischen Ziele der GAP ausgerichtet werden müssen, um zusammen zu den Zielen des Grünen Deals beizutragen. Ohne die vorgeschlagene Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des neuen politischen Rahmens infrage zu stellen, enthalten diese Empfehlungen zentrale strategische Fragen, die bei allen Mitgliedstaaten dringend angegangen werden müssen, sowie Orientierungshilfen für deren Einbindung in die GAP-Strategiepläne.

Dank der von der Europäischen Kommission festgelegten Methode zur Auswahl der relevanten Empfehlungen wurde nur eine **begrenzte Anzahl von Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat** ausgesprochen, damit die wichtigsten Prioritäten jeweils leicht erkennbar sind. Zudem hat die Europäische Kommission in den Politikbereichen, die für die Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele des europäischen Grünen Deals besonders wichtig sind, die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten⁶ im Hinblick auf die EU-Zielvorgaben bewertet und damit die Anstrengungen aufgezeigt, die für die Erreichung des gemeinsamen Ziels erforderlich sind.

Die Empfehlungen enthalten unterschiedliche Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten unternehmen müssen, und tragen den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten von Nachhaltigkeit Rechnung, um innovative Ansätze zu fördern und so zu erreichen, dass die künftigen GAP-Strategiepläne auf integrierte und territorial ausgewogene Weise wirksame Lösungen für künftige Herausforderungen enthalten. Mitgliedstaaten, die in Politikbereichen wie ökologischer/biologischer Landbau oder Tierschutz bereits gute Ergebnisse erzielen, werden ermutigt, diese positiven Entwicklungen weiterzuverfolgen.

Diese Empfehlungen richten sich an die Mitgliedstaaten und sind Teil des **strukturierten Dialogs**. Sie werden von der Kommission zusammen mit anderen einschlägigen Erwägungen bei der Bewertung der GAP-Strategiepläne (sobald diese offiziell von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden) anhand der Kriterien gemäß Artikel 106 des Entwurfs der Verordnung über die GAP-Strategiepläne herangezogen. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten ihre Anmerkungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der GAP-Strategiepläne übermitteln. Die Kommission wird zum Zeitpunkt der Genehmigung und der Änderung der GAP-Strategiepläne die Gesamtkohärenz der Pläne mit den Zielen und Vorgaben des Grünen Deals überprüfen.

⁶ Die für diese Bewertung herangezogenen Daten sind in den Anhängen dieser Mitteilung enthalten: Anhang I enthält die Referenzwerte für die quantifizierten Ziele des Grünen Deals (gemäß der Definition in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie). Anhang II zeigt die Entwicklung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft und den Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft in der EU auf.

2. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE GAP-STRATEGIEPLÄNE

Dieser Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich der allgemeinen Ziele gemäß dem Vorschlag für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne zu den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen in der Landwirtschaft, im Lebensmittelsektor und in ländlichen Gebieten sowie in Bezug auf Wissen, Innovation und Digitalisierung.⁷ Zudem enthält er zusätzliche Elemente für alle Mitgliedstaaten, die für die Ausarbeitung der GAP-Strategiepläne wichtig sind.

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

Die wichtigsten Zahlen zur Landwirtschaft und zu ländlichen Gebieten in der EU

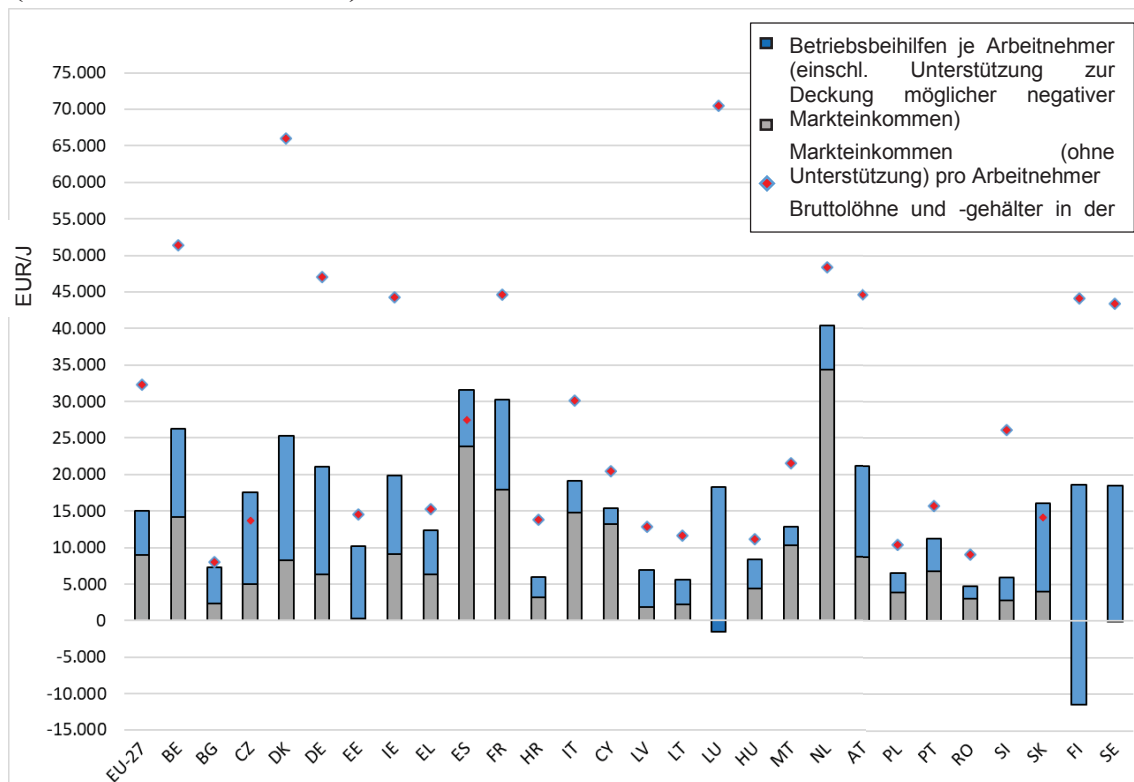
- 10,3 Mio. landwirtschaftliche Betriebe bewirtschaften 157 Mio. Hektar (38 % der Landfläche in der EU) und bieten Vollzeitbeschäftigung für 8,8 Mio. Menschen (2016, 2019).
- Die landwirtschaftliche Gesamtproduktion beläuft sich auf 403 Mrd. EUR (2018) und trägt zu einem Agrar- und Lebensmittelhandelsüberschuss von 60 Mrd. EUR bei (2019).
- 6,2 Mio. landwirtschaftliche Betriebe erhalten Direktbeihilfen (2018), 80 % der Zahlungen gehen an 20 % der Begünstigten.
- Das landwirtschaftliche Einkommen in der EU entspricht 47 % der Bruttolöhne und -gehälter in der EU-Wirtschaft (2017).

Wie auch in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ dargelegt, erfordert die beschleunigte Umstellung der landwirtschaftlichen Erzeugung, die für den Aufbau nachhaltiger Lebensmittelsysteme notwendig ist, einen wirtschaftlich tragfähigen und krisenfesten EU-Agrarsektor. Aus der Analyse geht hervor, dass zwischen den Mitgliedstaaten zwar Unterschiede bestehen, in den meisten Ländern aber bestimmte zentrale wirtschaftliche Herausforderungen angegangen werden müssen, um den ökologischen Wandel der europäischen Landwirtschaft zu beschleunigen und **neue Geschäftsmöglichkeiten** zu schaffen. Damit die Landwirte diese Möglichkeiten nutzen können, müssen ihre Betriebe wirtschaftlich nachhaltig sein.

Trotz des seit mehreren Jahrzehnten laufenden Konsolidierungsprozesses für landwirtschaftliche Betriebe sind die **landwirtschaftlichen Einkommen** in fast allen Mitgliedstaaten **nach wie vor niedrig** und liegen unter dem Durchschnitt der übrigen Wirtschaft. Die Höhe des Betriebseinkommens ist je nach Region, Größe des Betriebs und Sektor sehr unterschiedlich. Allerdings wurden bei den Mitgliedstaaten immer wieder zwei Probleme festgestellt. Erstens muss das Einkommen kleiner und mittlerer Familienbetriebe und der Betriebe in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen angehoben werden. Zweitens dürfte kurz- und mittelfristig weiterhin eine hohe Einkommensvolatilität bestehen, die vor allem auf die offenen Märkte und die zunehmenden klimabedingten extremen Wetterereignisse zurückzuführen ist.

⁷ Diese Empfehlungen sind entsprechend den neun spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 des Vorschlags für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne (COM(2018) 392 final) strukturiert. Diese Ziele decken die wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit gemäß den allgemeinen Zielen in Artikel 5 des genannten Legislativvorschlags ab. Zudem wird auch dem Querschnittsziel Wissen, Innovation und Digitalisierung besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Abbildung 1. Betriebseinkommen im Vergleich zur übrigen Wirtschaft (Durchschnitt 2016-2018)⁸



Hinweis: Einkommensindikator = Betriebsnettoeinkommen + Löhne. Die Betriebsbeihilfen decken nicht nur Direktzahlungen, sondern auch alle Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums (außer Investitionsbeihilfen) ab. Die Betriebsbeihilfen decken auch mögliche nationale Beihilfen und Aufstockungen ab. Quelle: Europäische Kommission⁹

Eine weitere Herausforderung ist das langsame Wachstum und in einigen Fällen sogar die Stagnation der **landwirtschaftlichen Produktivität** in vielen Mitgliedstaaten. Dies wird durch die hohen Kosten in einigen Sektoren, insbesondere für Arbeitskräfte und Land, noch verschärft. Das Produktivitätswachstum ist von entscheidender Bedeutung, um die Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten und die Betriebseinkommen zu erhöhen, wobei jedoch auch auf positive Umwelt- und Klimaauswirkungen geachtet werden muss. Deshalb muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Bedingungen für die Förderung von Innovation und ein hohes Ausbildungs- und Investitionsniveau in der Landwirtschaft beibehalten oder verbessert werden (insbesondere im Hinblick auf die im nächsten Abschnitt dargelegten Herausforderungen für den Umweltschutz).

⁸ Für LU, FI und SE ist das „Markteinkommen“, d. h. das Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten ohne öffentliche Beihilfen, negativ. Das bedeutet, dass der Verkaufserlös im Durchschnitt die Produktionskosten nicht abdeckt. In diesen Fällen decken Betriebsbeihilfen dieses negative Markteinkommen ab und stellen das Nettoeinkommen des Betriebs dar.

⁹ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. *GAP-Kontextindikator C.25 „Landwirtschaftliches Faktoreinkommen“* und *GAP-Kontextindikator C.26 „Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn“*. Einkommen auf der Grundlage von Eurostat-Daten [[aact_eaa04](#)], [[aact_ali01](#)] und [[aact_eaa06](#)], zuzüglich des Arbeitnehmerentgelts zum Unternehmenseinkommen, geteilt durch die Gesamtzahl der Jahresarbeitseinheiten. Hinweis: Die Daten für 2019 sind geschätzt. Der durchschnittliche Lohn in der Wirtschaft wird auf der Grundlage von Eurostat-Daten zu tausend Arbeitsstunden nach dem Inlandskonzept für Erwerbstätige [[nama_10_a10_e](#)] und Eurostat-Daten über „Löhne und Gehälter“ [[nama_10_a10](#)] berechnet. Beim Vergleich der absoluten Höhe des Faktoreinkommens in der Landwirtschaft pro JAE ist Vorsicht geboten, da sie auf unterschiedliche Berechnungen in Abhängigkeit von den nationalen Vorschriften zurückgeht und nicht speziell darauf ausgelegt ist, länderübergreifend vergleichbar zu sein.

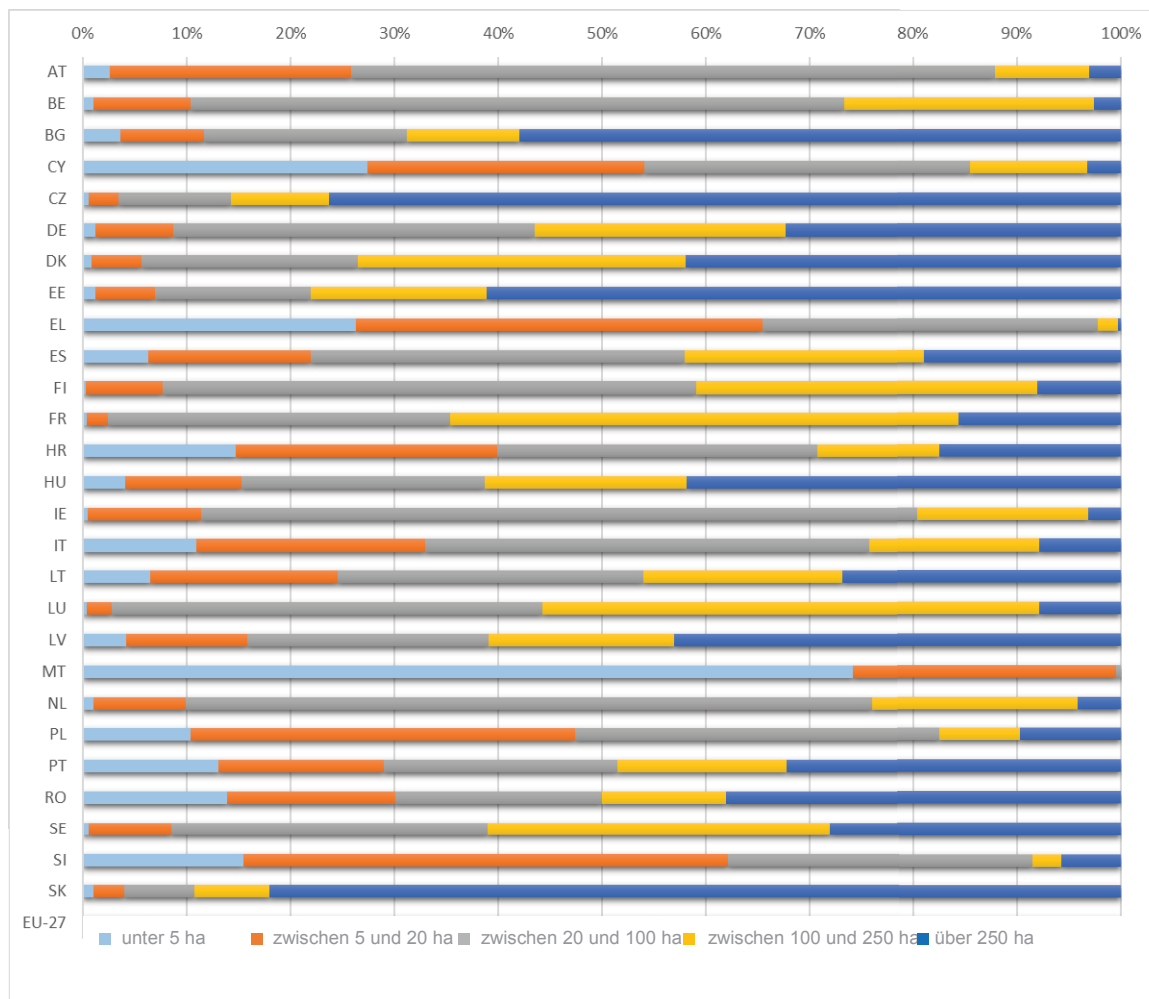
Schließlich wird die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Sektors auch davon abhängen, inwieweit es den Landwirten gelingt, einen **größeren Teil des Mehrwerts in der Lebensmittelversorgungskette** zu generieren und **für sich zu beanspruchen**. Die Zusammenarbeit der Landwirte kann Größenvorteile bringen und ihre Verhandlungsposition in der Lebensmittelkette verbessern. In einigen Sektoren und in einigen Mitgliedstaaten zögern die Landwirte, sich vertikal zu integrieren oder mehr zusammenzuarbeiten, etwa im Rahmen von Erzeugerorganisationen oder Genossenschaften.

Die nächsten Schritte

Um diese Herausforderungen zu bewältigen und den Übergang zu einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Landwirtschaft fortzusetzen, sollten sich die GAP-Maßnahmen auf die **Umwandlung und Modernisierung der Landwirtschaft** und die Steigerung des Wertes, der Qualität und der Nachhaltigkeit von landwirtschaftlichen und biobasierten Produkten konzentrieren und Anreize für die Zusammenarbeit der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette schaffen. Da künftige Erträge der Landwirte weitgehend davon abhängen, inwieweit sie sich an den Klimawandel anpassen und auf gesunde natürliche Ressourcen zurückgreifen können, muss ihre Tragfähigkeit und Widerstandsfähigkeit gegenüber wirtschaftlichen, klimabedingten und die biologische Vielfalt betreffenden Bedrohungen unbedingt ausgebaut werden. Während der COVID-19-Pandemie haben die Agrar- und Lebensmittelsysteme der Europäischen Union den Europäerinnen und Europäern hochwertige und sichere Lebensmittel bereitgestellt, obwohl sie selbst mit hohem Druck und Herausforderungen konfrontiert waren. Dennoch ist im kommenden Notfallplan zur Gewährleistung der Nahrungsmittelversorgung und Ernährungssicherheit eine genauere Betrachtung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme der EU und insbesondere der EU-Landwirtschaft vorgesehen.

In den meisten Mitgliedstaaten muss auf ein **gerechteres und gezielteres System für Direktzahlungen** hingearbeitet werden. Die Mitgliedstaaten sollten den Bedürfnissen der kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe besser gerecht werden, indem sie Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Betriebsgrößen mithilfe von Mechanismen verringern, die eine wirksame Umverteilung ermöglichen. Dazu zählen etwa Deckelung, Kürzung von Zahlungen und insbesondere die Anwendung der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit. Eine gerecht verteilte Unterstützung wird in einigen Mitgliedstaaten auch erhebliche Fortschritte im Prozess der internen Konvergenz mit sich bringen. Zudem sollte die Unterstützung auch dazu verwendet werden, den spezifischen Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Betriebe in bestimmten Gebieten, wie zum Beispiel Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen, gerecht zu werden.

Abbildung 2. Anteil der Direktzahlungen nach Betriebsgrößenklasse – Haushaltsjahr 2019



Quelle: Europäische Kommission. *Aufschlüsselung der Einkommensstützung*. Verteilung der Direktbeihilfen an Landwirte – Richtwerte für das Haushaltsjahr 2019

Zugleich muss die Nutzung von **Risikomanagementinstrumenten** durch die Landwirte gefördert und erleichtert werden, um **Investitionen in innovative Lösungen** (z. B. bessere Valorisierung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Produktionsfaktoren in der kreislauforientierten biobasierten Wirtschaft) zu unterstützen und den **Zugang zu Finanzmitteln** zu erleichtern, indem die Möglichkeiten der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wirksamer genutzt werden.

Schließlich müssen die Bemühungen um den Ausbau und die Stärkung der **Zusammenarbeit zwischen Erzeugern**, auch über die neuen Instrumente im Rahmen der künftigen **sektorspezifischen Programme**, fortgesetzt und gleichzeitig die Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz der Versorgungskette verstärkt werden. Zudem kann das Potenzial zur Steigerung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen auch durch **Qualitätsregelungen** der EU genutzt werden, insbesondere angesichts der zunehmenden Sensibilisierung der Verbraucher und der Nachfrage nach gesünderen und nachhaltigeren Erzeugnissen und Produktionsmethoden.

All diese Instrumente können durch eine Reihe von Ansätzen und in verschiedenen Kombinationen die Verbesserung des Einkommens und der Tragfähigkeit der Betriebe sicherstellen und gleichzeitig eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen und eine zufriedenstellende Antwort auf die Herausforderungen aufgrund des Klimawandels und

des Verlusts der biologischen Vielfalt gewährleisten. Die neuen GAP-Strategiepläne werden es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Instrumente an die spezifische Situation ihres Agrarsektors (mit unterschiedlichen landwirtschaftlichen Strukturen und pedoklimatischen Bedingungen) anzupassen und gleichzeitig für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen.

2.2. Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union

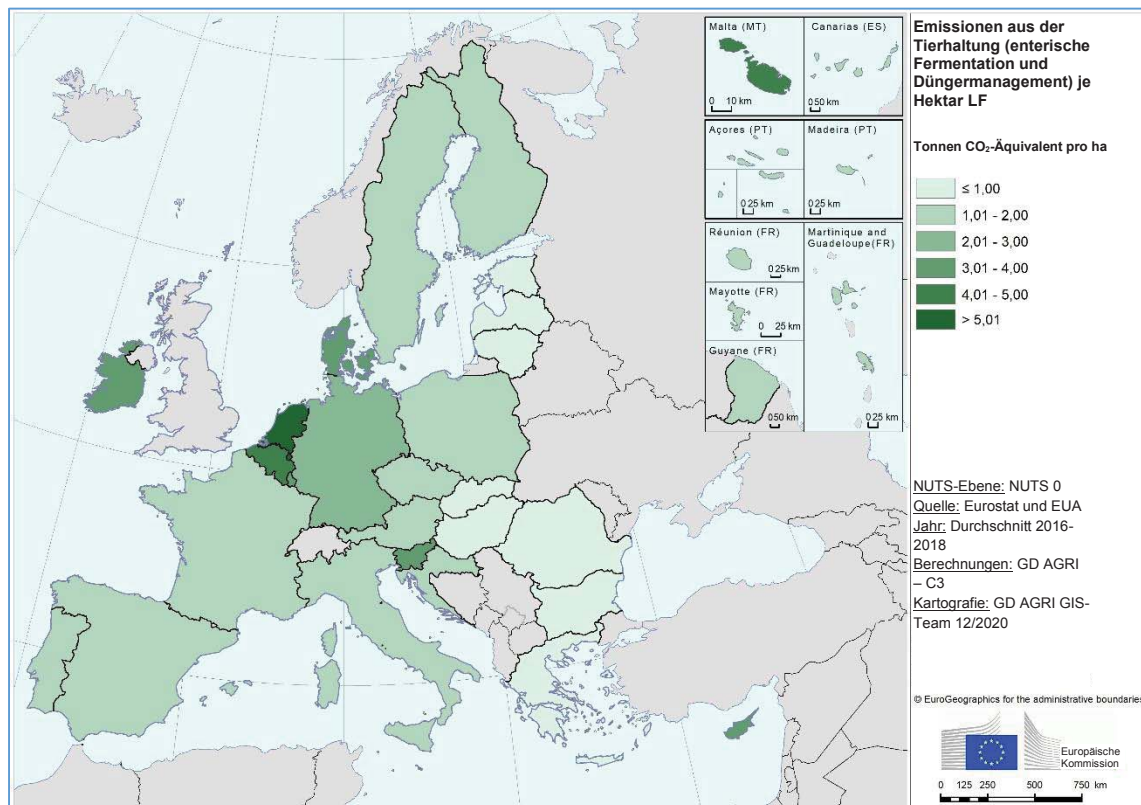
Die wichtigsten Zahlen zur Landwirtschaft und zu ländlichen Gebieten in der EU

- 8 % der landwirtschaftlichen Flächen in der EU werden ökologisch bewirtschaftet (2018).*
- 10,1 % der Treibhausgasemissionen in der EU stammen aus der Landwirtschaft (2018).*
- Bei 13,3 % der Grundwasser-Messstellen wurde die Konzentration von 50 mg Nitrat pro Liter überschritten (2012-2015).*
- 12 % der naturnahen Lebensräume, die von der Landwirtschaft abhängig sind, sind in einem „guten“ Zustand (2013-2018).*

Der Agrarsektor der EU (und bis zu einem gewissen Grad auch der Forstsektor) steht weiterhin vor erheblichen Herausforderungen in Bezug auf Umwelt und Klima und verursacht diese Probleme zugleich selbst.

Zu einer Zeit, in der die Union ehrgeizigere Reduktionsziele für die Zukunft gesteckt hat, stagniert der Rückgang der **Treibhausgasemissionen** aus der EU-Landwirtschaft in den letzten Jahren und sind die Emissionen in einigen Mitgliedstaaten – sei es durch Viehzucht oder Bodenbewirtschaftung – sogar angestiegen. Zudem ist die **Kohlenstoffbindung** von Landflächen und Wäldern in den letzten Jahren zurückgegangen und es besteht ein erhebliches Risiko des Verlusts von Kohlenstoffen bei bestimmten Arten von Flächen (insbesondere Torfmoore). Die Erzeugung von **Energie aus erneuerbaren Quellen** in Land- und Forstwirtschaft nimmt zu, wobei jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Wo dies der Fall ist, wird zum Teil auch der Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen und Produktionsmittel verschärft. Zudem besteht ein großes ungenutztes Potenzial für **Energieeffizienz** in der Landwirtschaft.

Karte 1. Treibhausgasemissionen aus der Tierhaltung und durch enterische Fermentation je Produktionsfaktor in der EU



Derweil schreiten der **Klimawandel und der Verlust der biologischen Vielfalt** weiter voran und ist die Landwirtschaft sehr anfällig für dessen Auswirkungen (Ernteaufschläge und Waldsterben aufgrund von Dürren, Stürmen, Überschwemmungen oder des Auftretens von Schädlingen oder Krankheiten) und zunehmend mit klima- und umweltbedingten Risiken konfrontiert. Die EU-Mitgliedstaaten sind sich mehr und mehr bewusst, dass sie den Klimawandel nicht nur eindämmen, sondern sich auch an dessen Folgen **anpassen** und den Verlust an biologischer Vielfalt umkehren müssen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Während die **Waldfläche** in der EU wächst und heute 45 % der gesamten Landfläche der EU bedeckt, stehen die Wälder infolge des Klimawandels zunehmend unter Druck. Andere Belastungen ergeben sich aus der Landflucht, mangelnder Bewirtschaftung und der Fragmentierung aufgrund geänderter Flächennutzung, steigender Bewirtschaftungsintensität aufgrund der anziehenden Nachfrage nach Holz, forstwirtschaftlichen Erzeugnissen und Energie, Infrastrukturentwicklung, Urbanisierung und Flächenverbrauch. Angesichts der entscheidenden Rolle, die die europäischen Wälder für die biologische Vielfalt, das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 und die Bioökonomie spielen, müssen sowohl ihre Quantität als auch ihre Qualität verbessert werden.

Trotz der erheblichen Fortschritte in den letzten Jahren¹⁰ bestehen nach wie vor viele Herausforderungen im Hinblick auf die **Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen**.

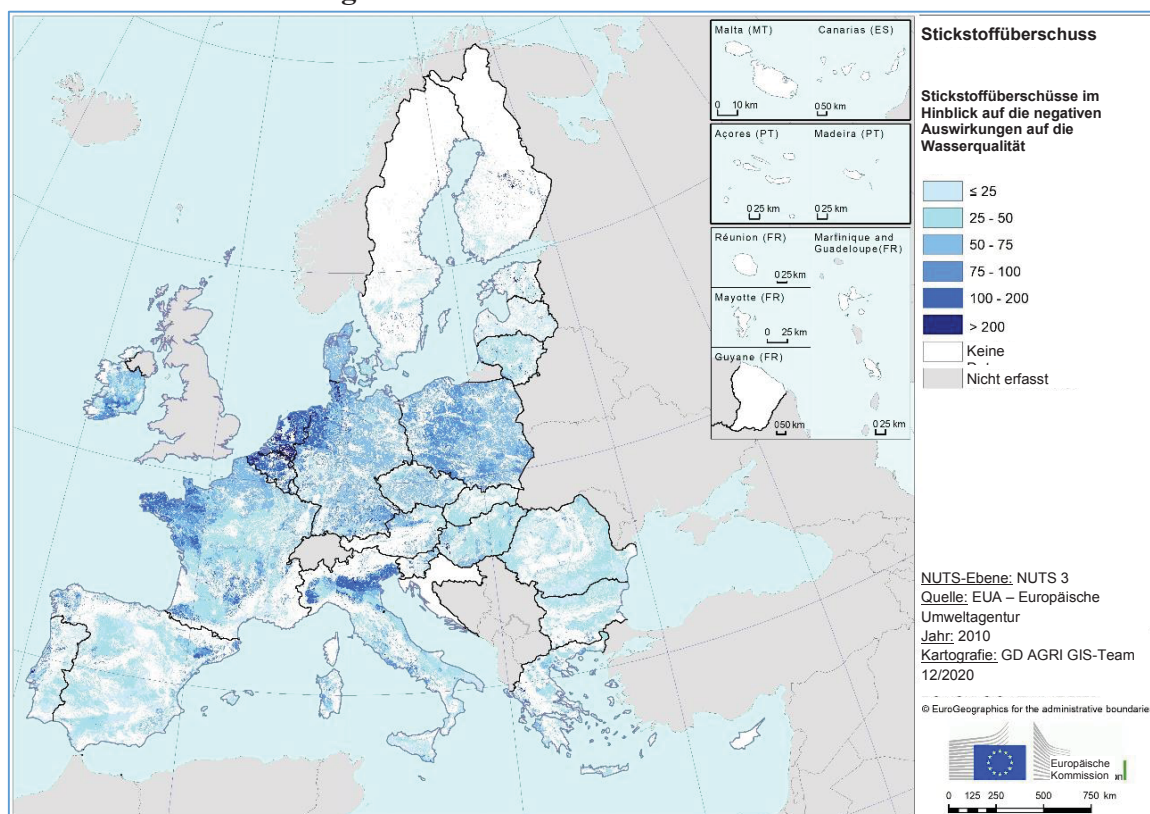
¹⁰ So sind die Ammoniakemissionen zwischen 1990 und 2018 um 26 % zurückgegangen (Quelle: EUA) und die geschätzte Bodenerosion durch Wasser ist in der EU in den letzten zehn Jahren durchschnittlich um 9,5 % und bei Ackerland um 20 % zurückgegangen (Quelle: Panagos, et al., 2015, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.08.012>). Die Nitrat- und Phosphatkonzentration in Flüssen ist im

Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Verursacher von **Ammoniak**, einem Gas, das ein besonders schädlicher Luftschadstoff ist und selbst in städtischen Gebieten zur Feinstaubverschmutzung beiträgt. In einigen Mitgliedstaaten steigen die Ammoniak-Emissionen sogar und überschreiten dabei in manchen Gebieten die zulässigen Höchstwerte.

Einige Landbewirtschaftungsmethoden und Veränderungen der Bodenbedeckung stellen eine erhebliche Belastung für die Gesundheit und Qualität der Böden dar. Der Zustand der landwirtschaftlich genutzten **Böden** in der EU verschlechtert sich durch Erosion, Verdichtung, Verschmutzung, Versalzung, Wüstenbildung und Verlust an organischer Substanz und biologischer Vielfalt im Boden mehr und mehr, wenn auch nicht überall im selben Ausmaß. Solche Schädigungen ziehen erhebliche Ertragseinbußen für die Landwirtschaft nach sich.

Trotz gewisser Fortschritte stellt die durch die Landwirtschaft verursachte **Nitratverschmutzung** weiterhin eine der größten Belastungen der aquatischen Umwelt dar. In vielen Regionen verursacht die übermäßige Ausbringung von Stickstoff und Phosphor aus Viehdung und anorganischen Düngemitteln (sowie Pestiziden) Wasserverschmutzung und Probleme im Hinblick auf die Biodiversität und Luftqualität. Obwohl die Situation in einigen Mitgliedstaaten insgesamt akzeptabel ist, gibt es viele kritische Gebiete mit schlechter Luftqualität. Immer mehr Mitgliedstaaten leiden unter **Wasserknappheit**, die oft durch die übermäßige Wasserentnahme durch die Landwirtschaft bedingt ist. Der Klimawandel wird das Problem der Verfügbarkeit von Wasser in vielen Regionen weiter verschärfen.

Karte 2. Stickstoffeinträge auf landwirtschaftlichen Flächen in der EU



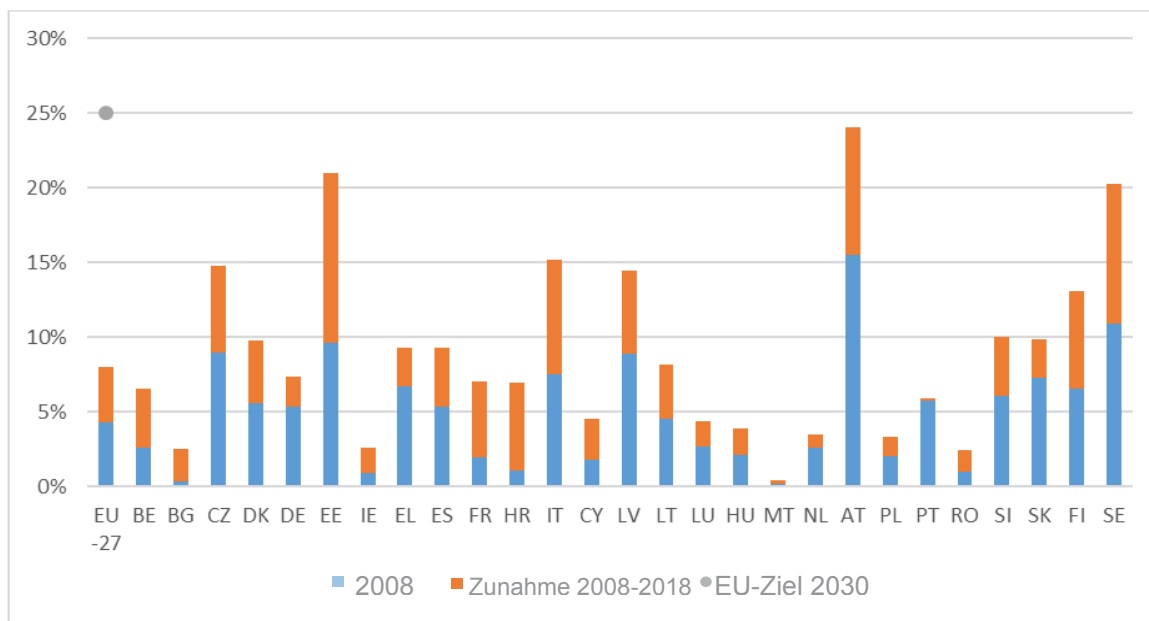
Zeitraum 2006-2016 auf EU-Ebene um 9 % bzw. 17 % gesunken (Dreijahresdurchschnitt) (Quelle: EUA). Zugleich ist der Einsatz von Stickstoff- und Phosphordüngern im Zeitraum 2008-2018 leicht zurückgegangen (Eurostat ([aei_fm_usefert](#))).

Was den **dramatischen Verlust an biologischer Vielfalt in landwirtschaftlichen Gebieten** anbelangt, so scheint dies durch den kontinuierlichen Rückgang des **Bestands an Weidevogelarten und Bestäubern** (entscheidend für Ökosystemdienstleistungen) und die Verschlechterung des **Status landwirtschaftlicher Habitats** in der ganzen EU bedingt zu sein. Einige weitgehend landwirtschaftlich geprägte Flächen sind wichtige Lebensräume für wild lebende Tiere und wild wachsende Pflanzen. Dortige Probleme sind auf eine sehr intensive Landwirtschaft¹², eine mangelhafte Bewirtschaftung oder die Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzflächen zurückzuführen. Die Intensivierung der Landwirtschaft und die Flurbereinigung haben zunehmend zum Verlust eines sehr bedeutenden Anteils wertvoller **Landschaftselemente** (z. B. Hecken, Blühstreifen, Teiche, Terrassen) sowie von Brachflächen, extensiv bewirtschaftetem Grünland oder Feuchtgebieten geführt, die für landwirtschaftlich geprägte Gebiete typisch waren. Neben der zunehmenden Verbreitung agrarökologischer Verfahren, die zum Schutz der Umwelt beitragen, haben sich Landwirte in einigen Mitgliedstaaten mit Begeisterung dem **ökologischen/biologischen Landbau** zugewandt. In anderen Mitgliedstaaten ist diese Art der Bewirtschaftung jedoch nach wie vor kaum verbreitet.

¹¹ De Vries, W., P.F.A.M. Römkens J. Kros, J.C Voogd, G. Louwagie und L Schulte-Uebbing, 2019a. *Impacts of nutrients and heavy metals in European agriculture. Current and critical inputs in view of air, soil and water quality* (Auswirkungen von Nährstoffen und Schwermetallen auf die europäische Landwirtschaft. Derzeitige und kritische Einträge im Hinblick auf die Luft-, Boden- und Wasserqualität). ETC-ULS Bericht (im Druck). Der Stickstoffüberschuss in der EU-27 für das Jahr 2010 wurde berechnet als Gesamtstickstoffeinsatz durch Düngemittel, Dung, Biofeststoffe, stickstoffbindende Pflanzen und Ablagerungen abzüglich der Aufnahme von Stickstoff nach dem Modell INTEGRATOR. Die Überschreitungen der kritischen Stickstoffeinträge auf landwirtschaftlichen Flächen in der EU-27 für das Jahr 2010 wurden berechnet als Summe der Stickstoffeinträge durch Düngemittel, Dung, Biofeststoffe, stickstoffbindende Pflanzen und Ablagerungen abzüglich des kritischen Stickstoffeintrags im Hinblick auf negative Auswirkungen auf die Wasserqualität. Der kritische Stickstoffeintrag basiert auf einer kritischen Stickstoffkonzentration im Abfluss der Oberflächengewässer von 2,5 mg Stickstoff/l.

¹²Hinzu kommen die Auswirkungen des Klimawandels, invasive Arten, die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Verschmutzung usw.

Abbildung 3. Ökologischer/biologischer Landbau in den EU-Mitgliedstaaten (Anteil der vollständig umgestellten bzw. der in Umstellung auf ökologischen Landbau befindlichen landwirtschaftlich genutzten Flächen)



Quelle: Eurostat [[org_cropar_h1](#)] und [[org_cropar](#)]¹³

Die nächsten Schritte

Allgemein bestehen Lösungen für viele dieser Herausforderungen in einer „intelligenteren“, präziseren und nachhaltigeren Landwirtschaft, die sich stärker auf Wissen und (digitale) Technologien stützt, um gemeinsam mehr private Güter und ökologische öffentliche Güter mit geringerem Betriebsmitteleinsatz und weniger negativen Auswirkungen zu produzieren.

Dies sollte unter anderem eine bessere **Nährstoffbewirtschaftung** und mehr (dem Klimaschutz, der Luftqualität und der biologischen Vielfalt zuträgliche) Synergien zwischen den Tierhaltungs-, Ackerbau- und Forstsektoren, einen präziseren und damit **geringeren Einsatz von Pflanzenschutzmitteln** sowie die Entwicklung alternativer Pflanzenschutzmethoden, **Verbesserungen der Tierhaltung und des Düngermanagements** (mit Schwerpunkt auf enterischer Fermentation zur Senkung von Methanemissionen) und eine **effizientere Bewässerung** (die bei angemessener Nutzung die knappen Wasserressourcen entlasten kann) umfassen. Auch eine **wissensbasierte Landwirtschaft** kann die Schaffung und Erhaltung von Lebensräumen aktiv unterstützen – zum Beispiel durch angemessene **Fruchtfolgen** unter Einbeziehung von Leguminosen. Die **Schaffung und Erhaltung von Landschaftstypen und -elementen mit großer biologischer Vielfalt** auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ist wichtig, um die biologische Vielfalt wiederherzustellen, um die Produktivität der Landwirtschaft langfristig zu steigern, Bodenerosion und -verarmung zu verhindern, Luft und Wasser zu filtern und die Anpassung an den Klimawandel zu erleichtern. Zudem kann sie ein Umdenken in der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich ihres großen Potenzials als **Kohlenstoffsinken** bewirken.

¹³ Europäische Kommission. *GAP Kontextindikator C.19 Landwirtschaftliche Fläche im Rahmen des ökologischen/biologischen Landbaus*. Auf der Grundlage von Eurostat-Daten [[org_cropar_h1](#)] zusammen mit [[apro_cpsh1](#)] und [[org_cropar](#)]. Daten für Kroatien beziehen sich auf das Jahr 2019.

Viele dieser Ansätze können auch **aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaft für die Landwirte** sein. Die Aufforstung und Wiederaufforstung unter uneingeschränkter Achtung der ökologischen Grundsätze für die Förderung von Biodiversität sowie die Wiederherstellung von Wäldern und die nachhaltige Waldbewirtschaftung können zur Eindämmung des Klimawandels beitragen, indem sie durch den Erhalt der Kohlenstoffbestände den Nettoabbau von CO₂ erhöhen und indem sie Ressourcen für die Kreislaufwirtschaft bereitstellen und gleichzeitig positive Nebeneffekte etwa für die Biodiversität und die Anpassung an den Klimawandel bringen. Dadurch können Land- und Forstwirte direkt für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (etwa durch eine klimaeffiziente Landwirtschaft) belohnt und so neue Geschäftsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten geschaffen werden. Auch die Umsetzung von energie- und ressourceneffizienten Maßnahmen wie die Förderung von betriebsinternen Energieeinsparungen und Kleinanlagen für erneuerbare Energie kann den Agrarsektor unterstützen. Eine **ganze Reihe von GAP-Instrumenten** kann zusammen mit anderen politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten in den Bereichen Umwelt, Klima und Energie dazu beitragen, diese Schritte in die Praxis umzusetzen. Zu den Instrumenten zählen nicht nur verschiedene **flächenbezogene Umweltzahlungen** – wie die neuen Öko-Regelungen und die seit Langem bestehenden Zahlungen im Rahmen der zweiten GAP-Säule –, sondern auch **Konditionalität** und die Unterstützung für **Wissensaufbau, Investitionen, Innovation** und **Zusammenarbeit**.

Die Mitgliedstaaten legen schlussendlich den Inhalt der Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen mittels Grundanforderungen, Öko-Regelungen und Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums fest. Zusammen bilden sie die sogenannte „**grüne Architektur**“. Mittels gründlicher Planung und anhand früherer Ergebnisse **müssen die Mitgliedstaaten diese verschiedenen GAP-Instrumente auswählen und miteinander kombinieren, um deutliche Fortschritte in den Bereichen Umwelt und Klima zu erzielen.**

Kasten 1. Beispiele für mögliche Öko-Regelungen

Die Kommission hat **Beispiele für mögliche Öko-Regelungen ausgearbeitet, um die Mitgliedstaaten** bei der Ausarbeitung effizienter GAP-Strategiepläne **zu unterstützen**. Sie stehen im Einklang mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, können zu mehreren Zielen der Strategien beitragen und gelten unbeschadet künftiger Vorschriften zu diesem Thema. Die Mitgliedstaaten können Öko-Regelungen einsetzen, um etwa folgende Landbewirtschaftungsmethoden zu fördern:

- **Agrarforstwirtschaft**, indem die Landwirte etwa dabei unterstützt werden, eine Mindestdichte von Bäumen auf Parzellen zu erhalten oder die Bäume so zu pflegen, dass der Nutzen für Vögel und Insekten möglichst groß ist.
- **Agrarökologie**, indem die Landwirte etwa dabei unterstützt werden, natürliche Stoffe als Pflanzenschutzmittel einzusetzen oder Anbausysteme zu verwenden, die über die verbindlichen Mindestanforderungen für die Fruchtfolge hinausgehen. Ökologischer/biologischer Landbau ist ein Beispiel aus dem Bereich Agrarökologie.
- **Präzisionslandwirtschaft**, indem die Landwirte etwa dabei unterstützt werden, einen Plan zur Nährstoffbewirtschaftung aufzustellen, der mittels Technologie und der Analyse von In-situ-Daten Echtzeitdaten und unverzügliche Korrekturmaßnahmen ermöglicht. Diese Technologien tragen zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes und der Emissionen bei.

- **Kohlenstoffbindung**, indem die Landwirte etwa dabei unterstützt werden, nicht zu pflügen und die Bodenbearbeitung zu verringern (bodenschonende Landwirtschaft), entwässerte Torfflächen wieder zu bewässern, Grünland zu erhalten und Landschaftselemente mit hoher biologischer Vielfalt (wie etwa Hecken, Pufferstreifen, nichtproduktive Bäume und Teiche) anzulegen und zu pflegen.

2.3. Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten und Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen

Die wichtigsten Zahlen zur Landwirtschaft und zu ländlichen Gebieten in der EU

- 5,1 % der landwirtschaftlichen Betriebsleiter in der EU sind jünger als 35 Jahre (2016).
- Das Pro-Kopf-BIP in ländlichen Gebieten liegt bei 74 % des EU-Durchschnitts (2014).
- Der harmonisierte Risikoindikator 1 für Pestizide wurde um 17 % gesenkt (2011-2018).

Um den in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ beschriebenen **Wandel** erfolgreich anzustoßen, sind konzertierte Anstrengungen und das Engagement der Akteure überall in der EU notwendig. Ländliche Gebiete bieten in dieser Hinsicht ein besonderes Potenzial, da sie das Zuhause oder Tätigkeitsgebiet für Land- und Forstwirte, Unternehmer und Verbraucher darstellen und sich hier große Teile der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme Europas befinden. Durch die Erschließung dieses **Potenzials wird ein positiver Kreislauf angestoßen, in dem neu geschaffene wirtschaftliche Möglichkeiten zu einer positiven Dynamik** wie einer Verringerung der Armut und der Arbeitslosigkeit und einem besseren Zugang zu Dienstleistungen **in allen Teilen der ländlichen Gesellschaft führen**.

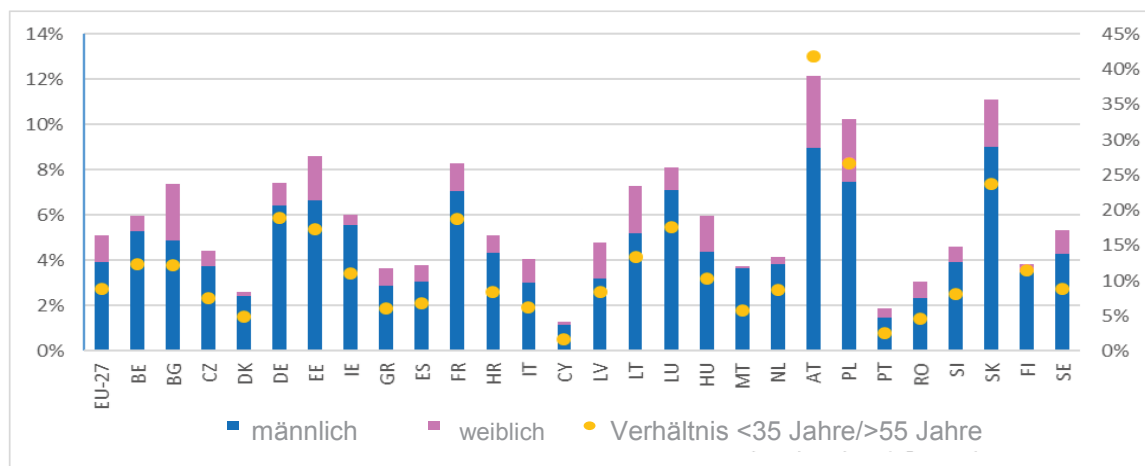
So werden Perspektiven geschaffen, darunter für die am stärksten gefährdeten Gebiete und Gruppen der Gesellschaft, damit die Bürgerinnen und Bürger von attraktiven ländlichen Gebieten und – im Einklang mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ – einem gerechten Übergang profitieren können. Ländliche Gebiete bieten viele Chancen, zeichnen sich in vielen Teilen der Union jedoch durch strukturelle Schwächen oder ungenutztes Potenzial aus. Trotz der Unterschiede innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten gibt es doch immer wieder ähnliche Herausforderungen. In vielen Mitgliedstaaten hinken die ländlichen Gebiete im Hinblick auf das Pro-Kopf-Einkommen, den Zugang zu grundlegenden Infrastrukturen und Dienstleistungen und die Erforschung des Potenzials der Bioökonomie hinterher.

Das **Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung** sowie ungünstige Beschäftigungs- und **Arbeitslosigkeitssituationen**, die insbesondere Frauen, Jugendliche und schutzbedürftige Gruppen betreffen, sind ebenso immer wieder in den ländlichen Gebieten der Union zu beobachten. Dadurch kämpfen ländliche Gebiete in zahlreichen Mitgliedstaaten mit Entvölkerung und/oder einer alternden Bevölkerung. Effektive Lösungen, um junge Menschen nicht zuletzt im Agrarsektor anzuziehen, sind somit dringend notwendig.

In den letzten zehn Jahren ist der Anteil der **Junglandwirte** an der gesamten landwirtschaftlichen Bevölkerung zurückgegangen, wohingegen der Anteil der Landwirte über 55 Jahren gestiegen ist. Hinzu kommt eine wichtige

geschlechtsspezifische Komponente, da der Anteil der Junglandwirtinnen besonders niedrig ist. Der **Zugang zu Land, Finanzmitteln und effizienten Beratungsdiensten** ist die größte Herausforderung für die Unternehmensentwicklung.

Abbildung 4. Junglandwirte in den EU-Mitgliedstaaten – Anteil der Betriebsleiter unter 35 Jahren im Jahr 2016



Quelle: Eurostat [[ef_m_farmang](#)] ¹⁴

Die EU-Landwirtschaft spielt auch eine wichtige Rolle dabei, in Übereinstimmung mit den Zielen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ den **gesellschaftlichen Anforderungen in Bezug auf Lebensmittel und Gesundheit** gerecht zu werden, indem sie unter anderem ihre ökologischen, gesellschaftlichen/gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Prüfstand stellt. Unter Berücksichtigung der Fortschritte, die in vielen Bereichen auf EU-Ebene erzielt wurden, **bestehen weiterhin ganz klar Herausforderungen bei folgenden Aspekten: Verringerung des Einsatzes von Betriebsmitteln, insbesondere chemischen Pestiziden, Düngemitteln und antimikrobiellen Mitteln in der Landwirtschaft, Verbesserung der Tiergesundheit und des Tierschutzes, Verbesserung der Biosicherheit, Stärkung des Schutzes von Pflanzen vor neu auftretenden Schädlingen und Krankheiten, Förderung nachhaltigerer und gesunder Ernährungsgewohnheiten (z. B. Steigerung des Verbrauchs an frischem Obst und Gemüse) und Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung.** Wie in der EU-Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ dargelegt, sind die derzeitigen Ernährungsgewohnheiten in der EU sowohl aus gesundheitlicher als auch aus ökologischer Sicht nicht nachhaltig. Das Lebensmittelumfeld, das ebenfalls von den GAP-Maßnahmen beeinflusst wird, muss – im Einklang mit nationalen Ernährungsempfehlungen – eine Umstellung auf eine stärker pflanzliche Ernährung unterstützen, damit es sowohl zur Verwirklichung der Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit als auch der Gesundheit beiträgt.

¹⁴ Europäische Kommission. *GAP-Kontextindikator C.23 Altersstruktur landwirtschaftlicher Führungskräfte*. Auf der Grundlage von Eurostat-Daten [[ef_m_farmang](#)].

Abbildungen 5 und 6. Antimikrobielle Mittel (in mg/PCU) und Pestizide (HRI1) in der EU



Quelle: GD AGRI gemäß ESVAC, 10. ESVAC-Bericht (2020)¹

Quelle: Eurostat [aei_hri]¹

Die nächsten Schritte

Um das Bündel struktureller Herausforderungen zu überwinden und eine **positive Dynamik in den ländlichen Gebieten anzustoßen**, ist es erforderlich, eine Mischung aus öffentlichen und privaten Ressourcen und Initiativen zu mobilisieren bzw. einzuleiten und dazu sowohl die GAP als auch andere europäische Politikfelder und Fonds¹⁵ in einem förderlichen rechtlichen Umfeld nutzen. Gezielte und integrierte Investitionen in Sach- und Humankapital sind von besonderer Bedeutung, um unter anderem zur Verbesserung des Unternehmensumfelds beizutragen, die Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie anzukurbeln und zur Erhaltung und Entwicklung von Infrastruktur und Dienstleistungen beizutragen, die für eine diversifizierte Wirtschaft erforderlich sind. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Gebiete und Interessenträger zu legen, die am dringendsten Hilfe benötigen.

In Übereinstimmung mit der kürzlich angenommenen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter¹⁶ wird allen Mitgliedstaaten empfohlen, sicherzustellen, dass ihre GAP-Strategiepläne gezielte Maßnahmen enthalten, um den besonderen Bedürfnissen von **Frauen** in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass die Gleichstellung der Geschlechter im Agrarsektor vorangetrieben wird. Insbesondere sollte in ländlichen Gebieten qualitativ hochwertige Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden und sollten geschlechtsspezifische Unterschiede insbesondere hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt abgebaut werden.

Die Mitgliedstaaten müssen für den Schutz der **in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer**, insbesondere der prekär beschäftigten, nicht angemeldeten und Saisonarbeitskräfte sorgen. Dies wird eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der in den Rechtsvorschriften verankerten Rechte spielen – ein wesentliches Element des in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ vorgesehenen fairen Lebensmittelsystems der EU.

Mit den Bemühungen zur Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft müssen **Investitionen** in grundlegende Infrastruktur und Dienstleistungen sowie in die wirtschaftliche Diversifizierung (z. B. in landwirtschaftlichen Betrieben oder im Rahmen der Bioökonomie) einhergehen, um den Zugang zu Finanzmitteln sowie zu spezifischem Wissen/Beratung für Existenzgründungen in der Landwirtschaft zu ermöglichen, die

¹⁵ In Übereinstimmung mit Artikel 174 AEUV.

¹⁶ COM(2020) 152 final.

Schwierigkeiten bei der Vererbung zu überwinden und die Zusammenarbeit zwischen den Generationen von Landwirten, einschließlich der Betriebsnachfolge, zu unterstützen. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden auch den Gebieten mit besonderen Erfordernissen und Schwachstellen, wie den in Artikel 349 AEUV genannten Gebieten in äußerster Randlage, besondere Aufmerksamkeit widmen.

Wirtschaftliche Chancen können sich auch aus einer **besseren Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung auf die sich wandelnde Verbrauchernachfrage ergeben**. In Bezug auf das Ziel des europäischen Grünen Deals, den Verkauf antimikrobieller Mittel zu reduzieren, um antimikrobielle Resistenzen zu verringern, müssen aufeinander abgestimmte Anstrengungen unternommen werden, um ihren Einsatz in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu verringern, und zwar durch Instrumente zur Förderung bewährter Verfahren für den verringerten und umsichtigen Einsatz antimikrobieller Mittel, Schulungen und Beratungsdienste sowie eine verbesserte Tierhaltung, Biosicherheit, Infektionsprävention und -bekämpfung.

Diese Maßnahmen werden ihrerseits auch zur **Verbesserung der Tiergesundheit und der Biosicherheit** beitragen. Um den Einsatz und das Risiko chemischer Pestizide zu reduzieren, müssen die meisten Mitgliedstaaten die **Einführung des integrierten Pflanzenschutzes und der Präzisionslandwirtschaft sowie den Übergang zu weniger gefährlichen Pflanzenschutzmitteln fördern**.

Die Mitgliedstaaten sollten auch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um im Einklang mit den nationalen Ernährungsempfehlungen zu einer **gesünderen und ökologisch nachhaltigeren Ernährung** überzugehen, darüber nachdenken, wie ihre GAP-Strategiepläne zu einer **gesünderen Lebensmittelumgebung** beitragen können, und sich der Themen **Lebensmittelverluste und -verschwendung** annehmen.

2.4. Förderung und Weitergabe von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten

Die wichtigsten Zahlen zur Landwirtschaft und zu ländlichen Gebieten in der EU

– 60 % der Haushalte in ländlichen Gebieten haben Zugang zu schnellem Breitbandinternet (2019).

– 32 % der Betriebsleiter haben eine landwirtschaftliche Grundausbildung oder eine vollständige landwirtschaftliche Ausbildung absolviert (2016).

Wissen und Innovation sind entscheidend dafür, dass die Landwirte und ländlichen Gemeinschaften die derzeitigen und künftigen Herausforderungen bewältigen können. Forschung und Innovation, Digitalisierung und neue Technologien werden zu den wichtigsten Voraussetzungen für den Übergang zu nachhaltigeren und gesünderen Lebensmittelsystemen zählen.

Das **EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“** wird mit dem Ziel eingesetzt, das umfangreiche Wissen und die laufende Forschung im Bereich Landwirtschaft zu ergänzen. Allerdings ist das vorhandene Wissen häufig fragmentiert und wird in der Praxis nicht wirksam angewandt, obwohl der Agrarsektor über beträchtliche und unzureichend genutzte Innovationskapazitäten verfügt.

Die Mitgliedstaaten sollten die künftigen GAP-Strategiepläne nutzen, um das Programm Horizont Europa und seine Partnerschaften und Forschungsaufträge zu unterstützen, die

einen wesentlichen Beitrag zum europäischen Grünen Deal leisten werden. Insbesondere der Forschungsauftrag **Caring for Soil is Caring for Life** (Bodenpflege dient dem Leben) und der Auftrag **A Climate Resilient Europe** (Stärkung der Klimaresilienz Europas) sind für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum von großer Bedeutung.

Das **System für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft** (AKIS), mit dem ein effektiver Wissensaustausch zwischen den Akteuren sichergestellt wird, wird entscheidend dazu beitragen, die spezifischen Ziele der GAP und die Ziele des Grünen Deals zu erreichen. Um dem zunehmenden Informationsbedarf der Landwirte gerecht zu werden, wird durch die Einbindung aller Beraterinnen und Berater über AKIS und die innovationsunterstützenden Dienste die Nutzung anwendbarer Forschungsergebnisse und innovativer Lösungen sichergestellt.

Das wichtigste Instrument zur Beschleunigung der Innovation vor Ort werden die **Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“** (EIP-AGRI) und insbesondere ihre operationellen Gruppen – innovative Projekte in der Landwirtschaft und zu anderen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Landwirtschaft und ländlichen Gebieten (Umwelt, Klima, Biodiversität, Lebensmittel- und Nichtlebensmittelsysteme usw.) – sein.

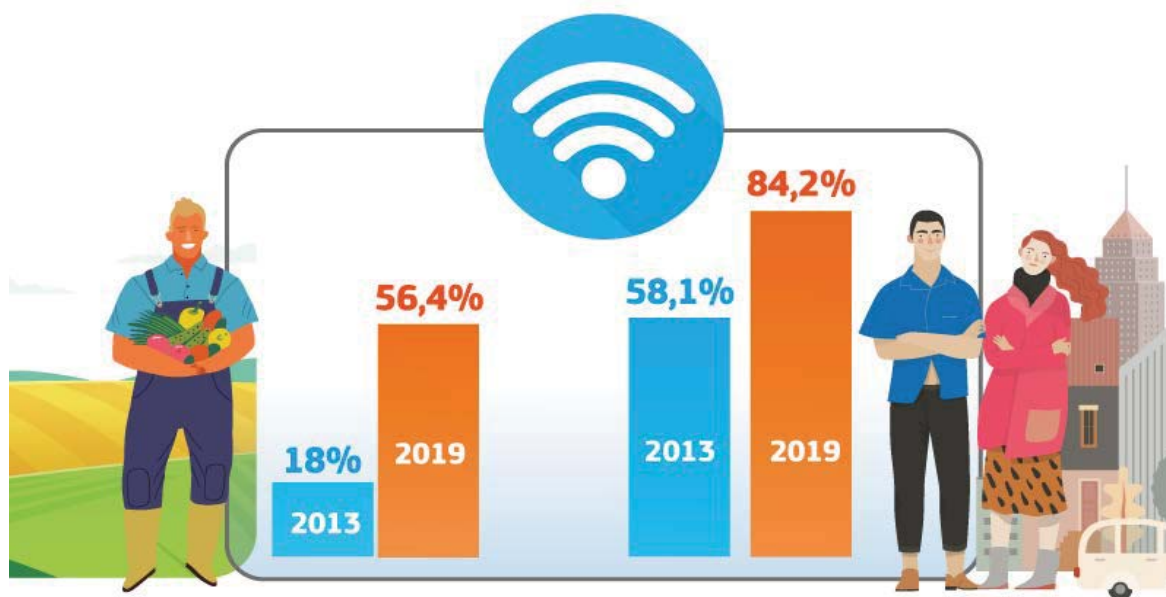
Die Mitgliedstaaten sollten sich **am digitalen Wandel in der Landwirtschaft beteiligen**, indem sie die **technologischen Kapazitäten der EU** in den Bereichen Digital- und Datentechnologien und -infrastruktur sowie Satellitenbeobachtung, Präzisionslandwirtschaft, Geolokalisierungsdienste, autonome landwirtschaftliche Maschinen, Drohnen usw. nutzen, um die landwirtschaftlichen Produktionsprozesse und die Umsetzung der GAP besser zu überwachen und zu optimieren. Die Verfügbarkeit einer **schnellen und zuverlässigen Internetverbindung in ländlichen Gebieten** in Verbindung mit dem Ausbau digitaler Kompetenzen ist unabdingbar, um die Entwicklung aller künftigen technologiebasierten Lösungen für unsere Landwirtschaft sowie Unternehmen und Gemeinschaften im ländlichen Raum zu ermöglichen. Schnelles Internet wird den Zugang zu Informationen sowie Bildungs- und Gesundheitsdiensten verbessern und zudem den Generationswechsel in der Landwirtschaft und die Entwicklung einer modernen ländlichen Wirtschaft ermöglichen. In diesem Bereich müssen in einer Reihe von Mitgliedstaaten noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden. Intelligente Spezialisierungsstrategien sind ebenfalls ein wichtiger Faktor für die Erschließung des Innovationspotenzials in ländlichen Gebieten.

Gleichzeitig müssen die **Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten modernisiert werden, um die Integration eines breiten Spektrums digitaler Informationen** und deren Nutzung (durch künstliche Intelligenz oder Datenanalyse und Modellierung) zu ermöglichen, und so Kosten zu senken, die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen bewerten zu können und zugleich Dienstleistungen und Vorteile für die ländliche Bevölkerung zu bringen. Die Weiterentwicklung des **Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)** auf der Grundlage seiner derzeitigen Bestandteile könnte die Bemühungen der öffentlichen Verwaltung in diesem Bereich unterstützen. Diese Verbesserungen sollten den Mitgliedstaaten dabei helfen sicherzustellen, dass die Landwirte Zugang zu einem Katastersystem haben, durch das sie sicher sein können, dass sie für alle Flächen, für die sie einen Rechtsanspruch haben, Beihilfen beantragen können, und sicherstellen können, dass ihnen die gemeldeten Flächen auch zur Verfügung stehen.

Digitale Technologien sind für die Steigerung der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung des Sektors und der ländlichen Gebiete sowie für die Modernisierung und

Vereinfachung der Verwaltung, der Kontrollen und der **Leistungsberichterstattung der GAP** entscheidend.

Abbildung 7. Schnelle Breitbandversorgung in der EU – ländliche Haushalte/Haushalte im jeweiligen Land



Quelle: DESI-Index, einzelne Indikatoren [[desi](#) [1b1](#) [fbbc](#)]¹⁷

¹⁷ Europäische Kommission. *Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft*. DESI-Index, einzelne Indikatoren – 1b1 schnelle BB-Verbindung (NGA) [[desi](#) [1b1](#) [fbbc](#)].

3. ENTWICKLUNG ZWECKMÄßIGER GAP-STRATEGIEPLÄNE

3.1. Integration des Grünen Deals in die GAP-Strategiepläne

Die Empfehlungen sind ein erster Schritt auf dem Weg zur Integration des europäischen Grünen Deals in die künftigen GAP-Strategiepläne. Die Bewertung in den verschiedenen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen und die für diese Bewertung verwendeten Daten¹⁸ bieten eine gute Grundlage für die Mitgliedstaaten, um ihren potenziellen Beitrag zu den gemeinsamen Anstrengungen selbst quantifizieren zu können.

Im Vorschlag für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten für jedes der neun spezifischen Ziele eine **Interventionsstrategie** ausarbeiten werden, die die **Zielwerte** (auf der Ebene der Ergebnisindikatoren) und die **geeignetsten Interventionen** umfasst. Diese Zielwerte sowie die Auswahl und Ausgestaltung der Interventionen werden auf der Grundlage der **Bedarfsanalyse** festgelegt.

Die Empfehlungen (und die zugrunde liegende Analyse) werden die Bedarfsanalyse für jedes spezifische Ziel erleichtern. Daneben werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, **explizite nationale Werte für die verschiedenen Ziele des Grünen Deals festzulegen**.

Die nationalen Werte werden die gemeinsame Vision für jedes der Ziele des Grünen Deals in spezifische Anstrengungen auf nationaler Ebene umsetzen. Diese quantifizierten Werte werden es den Mitgliedstaaten ermöglichen darzulegen, wie sie zu den Zielen der EU im Rahmen des Grünen Deals beitragen wollen, und somit eine klare Richtung für die auf nationaler Ebene zu ergreifenden Anstrengungen aufzeigen. Diese expliziten nationalen Werte sollten die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen, die derzeitige Situation und das Verbesserungspotenzial berücksichtigen und die spezifische Situation jedes Mitgliedstaats anerkennen. Falls zutreffend, sollten die Mitgliedstaaten für Kohärenz mit bereits bestehenden nationalen Strategien oder Zielen sorgen, die sich aus anderen Planungsinstrumenten und rechtlichen Verpflichtungen ergeben. Die Festlegung der nationalen Werte wird den Mitgliedstaaten bei der Bedarfsanalyse und der Festlegung der Ziele für die GAP-Strategiepläne auf der Ebene der Ergebnisindikatoren helfen.

Die Europäische Kommission wird die Mitgliedstaaten bei diesem Prozess im Rahmen des strukturierten Dialogs unterstützen, bevor die GAP-Strategiepläne förmlich angenommen werden.

Durch eine gleichzeitige Prüfung aller nationalen Werte kann beurteilt werden, ob die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam auf dem richtigen Weg sind, um die Ziele des Grünen Deals zu erreichen. Die Kommission wird zum Zeitpunkt der Genehmigung und der Änderung der GAP-Strategiepläne die Gesamtkohärenz der Werte der Mitgliedstaaten mit den Zielen des Grünen Deals abgleichen. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals werden auf Ebene der Mitgliedstaaten anhand des für die künftige GAP vorgeschlagenen Evaluierungsrahmens überwacht.¹⁹

¹⁸ Siehe Anhänge dieser Mitteilung.

¹⁹ [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen](#) (2020) 93 final über die Analyse der Zusammenhänge zwischen der GAP-Reform und dem Grünen Deal.

3.2. Ausarbeitung wirksamer GAP-Strategiepläne

Die künftigen GAP-Strategiepläne sind nicht nur Planungsinstrumente. Sie bilden die Grundlage für eine neue Governance mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie mehr Offenheit und Transparenz gegenüber der europäischen Gesellschaft. Auf der Grundlage der Empfehlungen in den 27 Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen wird die Europäische Kommission den strukturierten Dialog mit den Mitgliedstaaten intensivieren, indem sie weitere Orientierungshilfen bereitstellt und die Unterstützung für die Ausarbeitung der 27 GAP-Strategiepläne verstärkt. Die Kommission wird diese Unterstützung auch verstärken, indem sie geeignete Unterlagen darüber bereitstellt, wie sie die GAP-Strategiepläne zu bewerten gedenkt.²⁰

Wie in Artikel 94 des Vorschlags für die Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgesehen, müssen die zuständigen **Umwelt- und Klimabelörden** in die Ausarbeitung der Umwelt- und Klimaaspekte des Plans einbezogen werden.

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung der GAP-Strategiepläne müssen die Mitgliedstaaten Transparenz gewährleisten. Sie müssen sicherstellen, dass die Interventionen auf **objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien** beruhen, mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und den Wettbewerb nicht verzerren. Zugleich werden die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Auswahlkriterien darauf hinwirken, dass die Unterstützung im Einklang mit dem Zweck der Intervention ausgerichtet wird und die **Gleichbehandlung der Antragsteller**, eine besseren Nutzung der Finanzmittel und die **Vermeidung von Interessenkonflikten** sichergestellt werden.

Der Übergang erfordert auch zusätzliche Anstrengungen, um sicherzustellen, dass alle verschiedenen politischen Maßnahmen, die in demselben Gebiet umgesetzt werden, auf kohärente und integrierte Weise zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen beitragen. Dies schließt auch Konzepte für Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und für funktionale Gebiete ein, die gestärkt werden müssen. Das Bestreben, die biologische Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erhalten, setzt zum Beispiel voraus, dass die Mitgliedstaaten keine Investitionen und Landbewirtschaftungsmethoden mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt finanzieren.

Darüber hinaus sollte die GAP-Strategieplanung die Kohärenz und Komplementarität mit **anderen EU-Fonds** (insbesondere mit der Kohäsionspolitik) gewährleisten, um Doppelfinanzierung zu vermeiden und die Gesamteffizienz der Investitionen zu verbessern. Alle EU-Fonds sollten in voller Synergie eingesetzt werden und zu den Zielen des europäischen Grünen Deals beitragen. Territoriale Instrumente (wie die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung) und die grenzübergreifende Zusammenarbeit sollten weiter gestärkt werden. Berücksichtigt werden sollten auch die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des **Europäischen Semesters** sowie wichtige strategische Entwicklungen wie die **langfristige Vision für ländliche Gebiete**, die 2021 als umfassender Rahmen für die Entwicklung der ländlichen Gebiete in der EU in den nächsten Jahrzehnten veröffentlicht werden soll.

3.3. Stärkung des Partnerschaftsprinzips

Um das verfügbare Wissen, die Fachkenntnisse und Standpunkte für die Gestaltung und Umsetzung der künftigen GAP zu erweitern, müssen die neuen GAP-Strategiepläne nach

²⁰ Siehe Fußnote 19.

dem Partnerschaftsprinzip ausgearbeitet werden. Gemäß Artikel 94 des Vorschlags für die Verordnung über die GAP-Strategiepläne müssen die Mitgliedstaaten die GAP-Strategiepläne anhand **transparenter Verfahren und unter Einbeziehung der Interessenträger** erstellen. Alle zuständigen Behörden (einschließlich zuständiger regionaler und lokaler Behörden), Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Einrichtungen, die die Zivilgesellschaft vertreten, müssen auf allen Stufen der Ausarbeitung der GAP-Strategiepläne einbezogen werden.

Es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die angemessene Einbeziehung in und tatsächliche Beteiligung der Interessenträger und der Zivilgesellschaft an der Gestaltung der GAP-Strategiepläne zu gewährleisten. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten und insbesondere diejenigen, die noch keinen offenen und transparenten Dialog mit allen Partnern eingeleitet haben, auf, in dieser Hinsicht tätig zu werden. Die Kommission wird diesen Prozess vor der Einreichung der GAP-Strategiepläne aufmerksam verfolgen.

Auf der Grundlage der Erfahrungen mit den Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014–2020 empfiehlt die Kommission allen Mitgliedstaaten, die im **Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften** im Rahmen der ESI-Fonds²¹ festgelegten Grundsätze zu befolgen.

Die Einbeziehung aller Akteure wird auch in der Umsetzungsphase entscheidend sein. Diese werden in den künftigen **Begleitausschüssen** eine wichtige Rolle spielen. Die im Vorfeld eingerichteten Ausschüsse sollten bereits bei der Fertigstellung des Entwurfs des GAP-Strategieplans einbezogen werden, bevor dieser der Kommission vorgelegt wird. Ein gut funktionierendes nationales GAP-Netz kann den Beitrag der GAP-Strategiepläne zur Verwirklichung der Ziele und Vorgaben des Grünen Deals stärken. Das GAP-Netz sollte unter anderem als Mittler fungieren und z. B. die Verbindung von Forschungs- und Innovationsgemeinschaften mit Landwirten über AKIS unterstützen und Synergien zwischen der GAP und dem Europäischen Forschungsraum sowie die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der Plattform für intelligente Spezialisierung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft fördern.

²¹ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.