

Becker, Stefan; Grajewski, Regina; Rehburg, Pia

**Working Paper**

## Wohin fließt das Geld? Finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027

Thünen Working Paper, No. 191

**Provided in Cooperation with:**

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

*Suggested Citation:* Becker, Stefan; Grajewski, Regina; Rehburg, Pia (2022) : Wohin fließt das Geld? Finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027, Thünen Working Paper, No. 191, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://doi.org/10.3220/WP1654080928000>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/263232>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Wohin fließt das Geld?

Finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027

Stefan Becker, Regina Grajewski, Pia Rehburg

Thünen Working Paper 191

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Dr. Stefan Becker  
B.Sc. Pia Rehborg (bis 5/2022)  
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesforschungseinrichtung für ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 64  
38116 Braunschweig

Kontakt: Regina Grajewski  
Tel.: +49 531 596 5519  
Fax: +49 531 596 5599  
E-Mail: [regina.grajewski@thuenen.de](mailto:regina.grajewski@thuenen.de)

**Thünen Working Paper 191**

Braunschweig/Germany, Juni 2022

## Zusammenfassung

Die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2023 bis 2027 erfolgt im Rahmen nationaler Strategiepläne. Dieses Working Paper untersucht die zur Genehmigung eingereichten Strategiepläne hinsichtlich ihrer finanziellen Schwerpunkte, um Gemeinsamkeiten, Unterschiede und übergreifende Muster der nationalen GAP-Umsetzung zu erfassen. Die Ergebnisse sollen eine grundlegende Orientierung für die neue Förderperiode und Ansatzpunkte für weitere vertiefende Untersuchungen liefern.

Es zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzungsspielräume der Strategieplanverordnung in vielfältiger Weise nutzen. Die nationalen Pläne weisen trotz gemeinsamer Ziele und Förderleitplanken große inhaltliche und finanzielle Heterogenität auf. Im grundlegenden Design der Pläne zeigt sich diese Verschiedenheit u. a. in der Umschichtung zwischen 1. und 2. Säule und der Höhe der Beteiligungssätze.

In der 1. Säule variieren unter den Mitgliedstaaten nicht nur die Anteile von entkoppelten und gekoppelten Direktzahlungen sowie den neu eingeführten Ökoregelungen; auch inhaltlich sind die jeweiligen Angebote sehr unterschiedlich. Dabei erreichen die Ökoregelungen insgesamt nur knapp den vorgeschriebenen Mindestanteil, während die Möglichkeiten für gekoppelte Direktzahlungen vielerorts nahezu ausgereizt werden. Bei den Interventionen in bestimmten Sektoren sind ebenfalls Unterschiede zu erkennen. Zum Teil sind die Angebote sehr kleinteilig, im Wesentlichen aber fließen die Mittel in die Sektoren Obst und Gemüse sowie Wein.

Die 2. Säule ist insgesamt von Kontinuität geprägt. Trotz des neuen Angebots von Ökoregelungen in der 1. Säule behalten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ihre Bedeutung in der 2. Säule. Die Förderung des Ökolandbaus und von Tierwohlmaßnahmen nimmt relativ betrachtet sogar leicht zu. Gleiches gilt für das Risikomanagement, bei dem insbesondere Italien und Frankreich auf GAP-Mittel setzen. Die Förderung von Investitionen verliert indes an relativer Bedeutung. Wichtiger als Veränderungen zur laufenden Förderperiode sind nationale Unterschiede: Die Strategiepläne messen den Interventionen stark variierende Bedeutung zu.

Trotz aller Heterogenität fokussieren die Strategiepläne säulenübergreifend vornehmlich auf den Agrarsektor; Daseinsvorsorge und Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen sowie der Forstsektor spielen lediglich Nebenrollen. Die dabei verfolgten Ziele konzentrieren sich auf die Bereiche Einkommen, Wettbewerbsfähigkeit und Umwelt. Dieses Bild zeigt sich in abgeschwächter Form auch, wenn nur die 2. Säule berücksichtigt wird. Gleichwohl sind die eingereichten Strategiepläne in ihrer gesamten Vielfalt ein weiterer Ausweis der Subsidiarität in der Gemeinsamen Agrarpolitik.

**Schlüsselwörter:** Gemeinsame Agrarpolitik, GAP-Strategiepläne, Direktzahlungen, Ökoregelungen, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ländliche Entwicklung

**JEL-Codes:** Q18, Q15

## Summary

The Common Agricultural Policy (CAP) 2023–2027 is implemented through national strategic plans. This paper examines the strategic plans submitted for approval, analysing their financial priorities to identify commonalities, differences and overarching patterns of national CAP implementation. It aims to provide general orientation on the new funding period as well as starting points for further studies.

The paper shows that the member states use the discretion granted in the Strategic Plan Regulation in various ways. Despite common goals and funding guidelines, the plans show great heterogeneity. Regarding the general design, the plans differ quite vastly mainly in the reallocation of funds between the First and the Second Pillar or the level of contribution rates.

In the First Pillar, the plans not only vary in their shares of decoupled and coupled direct payments as well as the newly introduced eco-schemes; they also differ considerably in how these interventions are designed. Overall, the funds planned for eco-schemes are slightly above the prescribed minimum, while some member states are close to the maximum share of coupled direct payments. Interventions in specific sectors also vary. Some offerings are highly differentiated; however, most funds will flow into the fruit and vegetable and wine sectors.

The Second Pillar is marked by overall continuity. Despite the eco-schemes in the First Pillar, agri-environment-climate measures also remain important in the Second Pillar. Support for organic farming and animal welfare measures even increase slightly in relative terms. The same is true for risk management, where Italy and France make substantial use of CAP funds. Support for investments remains high, but becomes less important. More significant than the changes compared to the current funding period are national differences: The strategic plans attribute quite different importance to each of these interventions.

Despite the heterogeneity, the strategic plans heavily focus on the agricultural sector; services of general interest and business development in rural areas as well as the forestry sector are only secondary. The goals primarily pertain to income, competitiveness and the environment. This pattern is also evident, albeit in a weakened form, if only the Second Pillar is considered. Nevertheless, the overall diversity of strategic plans is further evidence of the subsidiarity in the Common Agricultural Policy.

**Keywords:** Common Agricultural Policy, CAP strategic plans, direct payments, eco-schemes, agri-environment-climate measures, rural development

**JEL-Codes:** Q18, Q15

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>i</b>
<b>Summary</b>	<b>ii</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Strukturelle Neuerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik</b>	<b>2</b>
<b>3 Datengrundlage</b>	<b>4</b>
<b>4 Finanzielle Ausstattung der GAP-Strategiepläne</b>	<b>5</b>
4.1    Mehrjähriger Finanzrahmen	5
4.2    Finanzrahmen für die GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027	6
4.3    Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Anpassung der finanziellen Zuweisungen	7
4.3.1    Umschichtung zwischen den Säulen	7
4.3.2    Festlegung der Kofinanzierungssätze	8
4.3.3    Nutzung von Degression und Kappung	9
4.3.4    Nutzung von Finanzinstrumenten	10
4.4    Gesamtüberblick der indikativen öffentlichen Mittel in den GAP-Strategieplänen	11
4.5    Förderintensitäten	11
<b>5 GAP-Strategiepläne im Detail</b>	<b>14</b>
5.1    Erweiterte Konditionalität	14
5.2    Ausgestaltung der 1. Säule	16
5.2.1    Entkoppelte Direktzahlungen	17
5.2.2    Ökoregelungen	18
5.2.3    Gekoppelte Direktzahlungen	20
5.3    Sektorinterventionen	23
5.4    Ausgestaltung der 2. Säule der GAP	25
5.4.1    Gesamtübersicht nach Interventionskategorien	25
5.4.2    Einblick in einzelne Maßnahmenbereiche	26
<b>6 Förderstrategischer und zielbezogener Ansatz</b>	<b>36</b>
6.1    Analyserahmen	36
6.2    Gesamtüberblick	38
6.2.1    Förderstrategische Ansätze	38
6.2.2    Zielbereiche	39
6.3    Vertiefter Überblick: Agrarsektor	41
6.3.1    Finanzieller Umfang und Förderintensität	41
6.3.2    Zielbereiche	42
6.4    Vertiefter Überblick: Forstsektor	46

6.5	Vertiefter Überblick: Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft	47
6.6	Vertiefter Überblick: Daseinsvorsorge / Ländliche Infrastruktur / Umweltinfrastruktur	48
<b>7</b>	<b>Fazit</b>	<b>50</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>52</b>
	<b>Anhang 1</b>	<b>55</b>
	<b>Anhang 2</b>	<b>57</b>
	<b>Anhang 3</b>	<b>58</b>
	<b>Anhang 4</b>	<b>59</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Interventionskategorien im GAP-Strategieplan .....	3
Abbildung 2:	Finanzzuweisungen nach Mitgliedstaaten in der GAP-Strategieplanverordnung.....	6
Abbildung 3:	Finanzzuweisungen nach Mitgliedstaaten in der GAP-Strategieplanverordnung je Hektar LF und Jahr.....	7
Abbildung 4:	Anteil der ELER-Mittel an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule in Prozent.....	9
Abbildung 5:	Indikative öffentliche Mittel in den GAP-Strategieplänen 2023 bis 2027 .....	11
Abbildung 6:	Verteilung der geplanten Ausgaben für Ökoregelungen nach Maßnahmengruppen und gesamte geplante öffentliche Mittel für Ökoregelungen 2023 bis 2027 .....	19
Abbildung 7:	Berechnete durchschnittliche Fördersummen je Hektar geförderte Fläche und Jahr für Ökoregelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen / Ökologischer Landbau.....	20
Abbildung 8:	Geplante Mittel für gekoppelte Direktzahlungen in den GAP-Strategieplänen nach ihrer Ausrichtung .....	22
Abbildung 9:	Geplante Mittel für gekoppelte Zahlungen in der tierischen Produktionen nach Tierarten.....	22
Abbildung 10:	Geplante Mittel für gekoppelte Zahlungen in der pflanzlichen Produktion nach Produktionsbereichen .....	23
Abbildung 11:	Öffentliche Mittel für Sektorinterventionen insgesamt und Anteil an den gesamten geplanten öffentlichen Mitteln .....	24
Abbildung 12:	Öffentliche Mittel für Sektorinterventionen nach Sektoren.....	25
Abbildung 13:	Anteil der AUKM an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	27
Abbildung 14:	Anteil der Ökolandbauförderung an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	28
Abbildung 15:	Anteil der Tierwohlmaßnahmen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	29
Abbildung 16:	Anteil der Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule.....	30
Abbildung 17:	Anteil der Ausgleichszahlungen nach Art. 72 GAP-SP-VO (Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie) an den geplanten öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	31
Abbildung 18:	Anteil der investiven Interventionen nach Zielbereichen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	32
Abbildung 19:	Anteil der Niederlassungs- und Existenzgründungsbeihilfen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	33
Abbildung 20:	Anteil des Risikomanagements an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	34
Abbildung 21:	Anteil der Interventionen im Bereich Kooperation, Bildung und Beratung (Art. 77 und 78 GAP-SP-VO) an öffentlichen Mitteln der 2. Säule .....	35
Abbildung 22:	Anteil von LEADER an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule.....	35



Abbildung 23:	Anteile der förderstrategischen Ansätze an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule der GAP .....	39
Abbildung 24:	Aufteilung der öffentlichen Mittel auf Zielbereiche in den GAP-Strategieplänen für die EU-27 .....	40
Abbildung 25:	Aufteilung der öffentlichen Mittel auf Zielbereiche in den GAP-Strategieplänen nach Mitgliedstaaten und für die EU-27 .....	40
Abbildung 26:	Öffentliche Mittel für ELER- und EFGL-Interventionen mit dem förderstrategischen Ansatz „Agrarsektor“ (2023–2027, in Mrd. Euro) .....	41
Abbildung 27:	Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Agrarsektor nach Zielbereichen.....	43
Abbildung 28:	Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Ressourcenschutz“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien .....	44
Abbildung 29:	Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Tierwohl“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien.....	44
Abbildung 30:	Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Ökolandbau“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien .....	45
Abbildung 31:	Zielvorgaben der Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen der GAP-Strategiepläne und im Green Deal gesetzte Zielmarke von 25 % .....	46
Abbildung 32:	Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Forstsektor insgesamt und Anteile der Interventionskategorien .....	47
Abbildung 33:	Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft insgesamt und Anteile der Interventionskategorien.....	48
Abbildung 34:	Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Daseinsvorsorge/ (Umwelt-)Infrastruktur insgesamt und Anteile der Interventionskategorien.....	49

## Kartenverzeichnis

Karte 1:	Kalkulatorische flächenbezogene Förderintensität: gesamte indikative öffentliche Mittel 2023 bis 2027 bezogen auf die Fläche der Mitgliedstaaten in qkm .....	12
Karte 2:	Kalkulatorische einwohnerbezogene Förderintensität: gesamte indikative öffentliche Mittel 2023 bis 2027 bezogen auf die Gesamtzahl der Einwohner:innen in den Mitgliedstaaten .....	13
Karte 3:	Entkoppelte und gekoppelte Direktzahlungen und Ökoregelungen 2023 bis 2027 (nach Umschichtung) .....	16
Karte 4:	Geplante öffentliche Mittel für Interventionskategorien der 2. Säule, 2023 bis 2027 .....	26
Karte 5:	Agarsektorbezogene Förderintensität: Geplante öffentliche Mittel für Interventionen der 1. und 2. Säule der GAP 2023-2027 mit dem Förderansatz „Agrarsektor“ in Euro je Hektar LF und Jahr .....	42

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vorschläge und Ergebnis der MFR-Verhandlungen .....	5
Tabelle 2:	Umschichtungen zwischen den GAP-Säulen .....	8
Tabelle 3:	Nutzung von Degression und Kappung in den GAP-Strategieplänen .....	10
Tabelle 4:	Entkoppelte Direktzahlungen (ohne Ökoregelungen): Veränderungen im Vergleich zu 2019 und Anteil an den gesamten Direktzahlungen .....	18
Tabelle 5:	Gekoppelte Direktzahlungen: Veränderungen im Vergleich zu 2019 und Anteil an den gesamten Direktzahlungen .....	21
Tabelle 6:	Für die vorliegende Analyse unterschiedene Zielbereiche .....	36
Tabelle 7:	Förderstrategischer Ansatz aller GAP-Strategiepläne (Anteil öffentlicher Mittel) .....	38

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>	
Art.	Artikel
AT	Österreich
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
<b>B</b>	
BE	Belgien
BG	Bulgarien
<b>C</b>	
CAP	Common Agricultural Policy
COM	European Commission
CY	Zypern
<b>D</b>	
DE	Deutschland
DK	Dänemark
<b>E</b>	
EE	Estland
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit
EL	Griechenland
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFAF	Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds
ES	Spanien
ESF+	Europäischer Sozialfonds+
EU	Europäische Union
<b>F</b>	
FI	Finnland
FR	Frankreich
<b>G</b>	
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAP-SP-VO	GAP-Strategieplanverordnung
GlöZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
<b>H</b>	
ha	Hektar
HU	Ungarn
HR	Kroatien
<b>I</b>	
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IT	Italien

<b>J</b>	
JTF	Just Transition Fund (Fonds für gerechte Übergänge)
<b>K</b>	
KOM	Kommission
<b>L</b>	
LEADER	Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
<b>M</b>	
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MT	Malta
<b>N</b>	
NL	Niederlande
<b>O</b>	
ÖVF	ökologische Vorrangflächen
<b>P</b>	
PL	Polen
PT	Portugal
<b>R</b>	
RO	Rumänien
<b>S</b>	
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
<b>U</b>	
u. a.	unter anderem
<b>V</b>	
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
<b>Z</b>	
z. B.	zum Beispiel



## 1 Einleitung

Am 1. Januar 2023 beginnt die neue Förderperiode der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU). Der bisherige Weg dorthin war steinig: Die Verhandlungen auf europäischer Ebene gestalteten sich derart verfahren, dass die laufende Förderperiode 2014 bis 2020 um zwei Jahre verlängert werden musste. Nach der endgültigen Einigung auf die GAP-Reform im Dezember 2021 ist die Vorbereitung der Förderperiode 2023 bis 2027 in eine neue Phase eingetreten. Seit Januar dieses Jahres läuft der Genehmigungsprozess für die GAP-Strategiepläne, in denen die Mitgliedstaaten darlegen, wie sie die EU-Mittel zur Erreichung der GAP-Ziele einsetzen wollen.

Die Strategiepläne sind die zentralen Dokumente für die Ausgestaltung der neuen Förderperiode. Zwar benennt die einschlägige EU-Verordnung gemeinsame Ziele ebenso wie grundsätzliche Leitplanken für die Förderung von Landwirtschaft, Umwelt und ländlichen Räumen. Den Mitgliedstaaten aber bleiben erhebliche Spielräume in der Umsetzung. Erste konkretere Antworten auf die Frage nach den Inhalten der kommenden GAP-Förderperiode ergeben sich also mit den Festlegungen in den nationalen Strategieplänen.

Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende Working Paper die zur Genehmigung durch die Europäische Kommission eingereichten Entwürfe der nationalen GAP-Strategiepläne (zu den Quellen siehe Anhang 1) hinsichtlich ihrer finanziellen und inhaltlichen Schwerpunkte. Ziel ist es, Gemeinsamkeiten, Unterschiede und übergreifende Muster der nationalen GAP-Umsetzungen zu erfassen. Damit soll eine grundlegende Übersicht über die bisherigen Planungen für die GAP 2023 bis 2027 gegeben werden, die die zusammenfassende Darstellung der *Observation Letter* der Europäischen Kommission (2022a) durch eine Analyse der finanziellen Schwerpunktsetzungen ergänzt.<sup>1</sup> Des Weiteren soll eine Basis für mögliche vertiefende Untersuchungen geschaffen werden, indem durch die vergleichende Perspektive besondere übergreifende Ergebnisse und Einzelfälle identifiziert werden.

Zu diesen Zwecken führt Kapitel 2 zunächst in die strukturellen Neuerungen der GAP in der neuen Förderperiode ein, ehe Kapitel 3 die zugrundeliegenden Daten beschreibt. Die empirische Analyse beginnt in Kapitel 4 mit der finanziellen Ausstattung der Strategiepläne, setzt sich in Kapitel 5 mit den Schwerpunkten in den beiden GAP-Säulen auseinander und beleuchtet schließlich übergreifende Förderansätze und Zielgewichtungen in Kapitel 6. Abschließend reflektiert Kapitel 7 die Ergebnisse im Lichte der anhaltenden GAP-Debatten um Subsidiarität, umweltpolitische Ambitionen und die Rolle der ländlichen Entwicklung.

---

<sup>1</sup> Zudem umfasste die zusammenfassende Darstellung der Kommission bislang lediglich jene 19 Mitgliedstaaten, die ihren Strategieplan fristgerecht bis Ende 2021 bei der Kommission eingereicht hatten. Dieses Working Paper berücksichtigt alle eingereichten Pläne.

## 2 Strukturelle Neuerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die GAP stützt sich in der neuen Förderperiode weiterhin auf zwei Säulen: die Direktzahlungen und Sektorinterventionen der 1. Säule, finanziert aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), sowie die vielfältigen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung der 2. Säule, finanziert aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).<sup>2</sup> Innerhalb und zwischen diesen Säulen ergeben sich allerdings wichtige Neuerungen.

Eine zentrale Neuerung sind die GAP-Strategiepläne. In diesen haben die Mitgliedstaaten zu beschreiben, wie sie zu den gemeinsamen Zielen beitragen wollen. Gänzlich neu ist das Verfahren nicht. Für die 2. Säule müssen schon länger strategische Planungen vorgelegt werden. In der neuen Förderperiode sind nun beide Säulen in die Planungen einzubeziehen. Außerdem ist in der neuen Förderperiode nur noch ein Strategieplan pro Mitgliedstaat zu erstellen, was vielerorts zu Veränderungen führt. Mit Ausnahme Belgiens gibt es fortan auch in den dezentral organisierten Mitgliedstaaten wie Deutschland, Spanien und Italien nur noch einen Plan.<sup>3</sup> Das bedingt nicht nur Umstellungen in der jeweiligen Planerstellung und -umsetzung, sondern führt durch die Integration heterogener Teilplanungen auch zu einer abstrakteren Gesamtplanung.

Außerdem ist die 2. Säule formal nicht mehr Teil der EU-Strukturpolitik. Damit entfällt die Einbindung in die Partnerschaftsvereinbarung<sup>4</sup>, die für die Strukturfonds weiterhin zu erstellen ist. Inwieweit sich aus dem formalen Ausscheiden aus der Strukturpolitik und der neuen gemeinsamen strategischen Planung mit der 1. Säule inhaltliche Lenkungswirkungen auf die nationalen Schwerpunkte in der 2. Säule ergeben, ist eine Frage, die im Rahmen dieses Working Papers aufgegriffen wird.

Das Spektrum der Fördermaßnahmen – „Interventionen“ in der Sprache der GAP-Strategieplanverordnung (GAP-SP-VO) – ist gegenüber der Förderperiode 2014 bis 2022 weitgehend gleichgeblieben. Neu hinzugekommen ist in der 1. Säule ein für die Mitgliedstaaten verpflichtendes Angebot von sogenannten Ökoregelungen (siehe Kapitel 5). In der 2. Säule wurden die bisherigen Maßnahmen stärker zusammengefasst; viele sehr detaillierte Regelungen sind entfallen. Abbildung 1 stellt das gesamte Interventionsspektrum im GAP-Strategieplan dar. Hervorgehoben sind die Interventionen, die in der Regel verpflichtend anzubieten sind. Des Weiteren werden budgetäre Mindest- oder Maximalfestlegungen dargestellt.

---

<sup>2</sup> Die beiden EU-Verordnungen hierzu sind die VO (EU) 2021/2115 und die VO (EU) 2021/2216 (EP und Rat der Europäischen Union (2021b, 2021c)).

<sup>3</sup> Insgesamt gibt es also nur noch 28 Pläne, gegenüber 114 Programmen (der jetzigen EU-27) in der Förderperiode 2014 bis 2022. Außerdem entfallen die bisherigen Planungsdokumente für die Sektorinterventionen.

<sup>4</sup> Die Partnerschaftsvereinbarung umfasst den Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäische Sozialfonds+ (ESF+), den Kohäsionsfonds, den *Just Transition Fund* (JTF) und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF). Artikel 10 bis 14 der VO (EU) 2021/1060 regeln Inhalte und das Prozedere bezüglich der Partnerschaftsvereinbarung (EP und Rat der Europäischen Union (2021a)).

**Abbildung 1: Interventionskategorien im GAP-Strategieplan**

Direktzahlungen (EGFL)	Sektorinterventionen (EGFL)	Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ELER)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit</b> (Art.21)</li> <li>• Zahlungen an Kleinerzeuger (Art. 28)</li> <li>• <b>Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit</b> (Art. 29)</li> <li>• Ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte (Art. 30) (*)</li> <li>• <b>Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl</b> (Art. 31)</li> <li>• Gekoppelte Direktzahlungen (Art. 32)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obst und Gemüse (Art. 47)</li> <li>• <b>Biennzuchterzeugnisse</b> (Art. 55)</li> <li>• Wein (Art. 58)</li> <li>• Hopfen (Art. 61)</li> <li>• Olivenöl und Tafeloliven (Art. 64)</li> <li>• Andere Sektoren (Art. 67)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen</b> (Art. 70) (*)</li> <li>• Naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Art. 71) (*)</li> <li>• Gebietspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (Art. 72) (*)</li> <li>• Investitionen (Art. 73) (*)</li> <li>• Investitionen in Bewässerung (Art. 74) (*)</li> <li>• Niederlassung von Junglandwirten und neuen Landwirten und Existenzgründungen im ländlichen Raum (Art. 75) (*)</li> <li>• Risikomanagementsysteme (Art. 76)</li> <li>• Zusammenarbeit (Art. 77), darunter             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>LEADER</b></li> <li>• EIP</li> </ul> </li> <li>• Wissensaustausch und Verbreitung von Information (Art. 78)</li> </ul>

Anm.: Fettgedruckte Interventionen sind in der Regel verpflichtend anzubieten. (\*) Von diesen Interventionen ist zumindest ein Teil im GAP-SP anzubieten, da Art. 93 der GAP-SP-VO festlegt, dass 35 % der ELER-Mittel für umwelt- und klimabezogene Ziele einzusetzen sind. Dabei zählen Artikel-70-Interventionen und Artikel-72-Interventionen zu 100 %, Artikel-71-Interventionen zu 50 % und Investitionen unter den Artikeln 73 und 74 zu 100 %, wenn sie den Zielen d, e und f oder i, also umwelt- und tierwohlbezogenen Zielen, zugeordnet wurden. Des Weiteren legt Artikel 95 fest, dass ein Mindestbudget für Junglandwirt:innen verausgabt werden muss, entweder in der 1. Säule (Art. 30) oder in der 2. Säule (Art. 75 (2a)). Auch investive Interventionen können anteilig angerechnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der GAP-Strategieplanverordnung.



### 3 Datengrundlage

Die Untersuchung basiert auf den Entwürfen der GAP-Strategiepläne, die zur Genehmigung bei der Europäischen Kommission eingereicht wurden (siehe Anhang 1). Im Falle Belgiens werden die Pläne Walloniens und Flanderns zumeist gemeinsam betrachtet. Die veröffentlichten Entwürfe folgen in der Regel der Struktur des SFC-Templates<sup>5</sup> (COM, 2021b), dem die Mitgliedstaaten bei der Übermittlung ihrer Pläne an die EU-Kommission zu folgen haben.

Die Finanzangaben wurden entweder der Gesamtübersicht in Kapitel 6 oder den Interventionsbeschreibungen in Kapitel 5 der Strategiepläne entnommen. Bei Frankreich, Ungarn, Polen, Schweden und Slowenien standen die Finanzangaben zum Teil in alternativen Formaten zur Verfügung. Für den Vergleich zur laufenden Förderperiode wurden für die 1. Säule Zahlungsdaten aus 2019 genutzt (DG Agri, 2021). Die Vergleiche in der 2. Säule stützen sich auf Förderdaten der Europäischen Kommission (2022b) und beziehen sich auf die Förderjahre 2014 bis 2020. Ausgeklammert sind somit die Übergangsjahre 2021 und 2022, die aufgrund der Integration der „Next Generation EU“-Mittel (siehe folgendes Kapitel), die keiner Kofinanzierung bedurften und eigenen Vorgaben unterlagen, besondere Rahmenbedingungen aufwiesen. Die verwendeten Vergleichskategorien, basierend auf den Maßnahmenkategorien, sind an den betreffenden Stellen vermerkt.<sup>6</sup>

Betrachtet werden die EU-Mittel und, wo relevant, die nationalen Kofinanzierungsmittel. Zusätzliche, rein nationale Finanzierungen (Top-ups) bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mittel für technische Hilfe.

Mitunter sind die Angaben in den Strategieplanentwürfen lückenhaft oder offensichtlich fehlerhaft. Wo möglich, wurden Ergänzungen oder Korrekturen vorgenommen. Die ermittelten öffentlichen Mittel wurden anhand der in den Plänen enthaltenen Gesamtübersichten (nach Anpassungen) zu den zur Verfügung stehenden EU-Mitteln näherungsweise plausibilisiert. Weitgehend ergeben sich nachvollziehbare Gesamtwerte; in Einzelfällen wurden Abweichungen festgestellt. Deren Umfang stellt aber nicht die Eignung der zusammengestellten Zahlen für eine erste Analyse der finanziellen und inhaltlichen Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne infrage.

Für die Auswertung der Strategiepläne nach Förderansätzen und Zielbereichen wurden eigene Kategorisierungen vorgenommen, die an den betreffenden Stellen dieses Working Papers erläutert werden. Um die Interventionen in den in der jeweiligen Landessprache eingereichten Strategieplänen einordnen zu können, wurden zum Großteil maschinelle Übersetzungen herangezogen.

---

<sup>5</sup> SFC steht für das elektronische *System for Fund Management in the European Union* (vormals *European Communities*).

<sup>6</sup> Die im Zuge der Covid-19-Pandemie eingeführte Maßnahme „Exceptional temporary support to farmers and SMEs particularly affected by the COVID-19 crisis“ (M21) entzieht sich dem gängigen Interventionsschema der 2. Säule. Entsprechend des Ziels wurde sie dem Bereich Wettbewerbsfähigkeit zugeordnet. Der Anteil am ELER-Budget 2014-2020 beträgt rund 0,5 %.

## 4 Finanzielle Ausstattung der GAP-Strategiepläne

Das Volumen der GAP-Strategiepläne ergibt sich aus einer Reihe europäischer und nationaler Entscheidungen. Grundlegend sind die Festlegung des langfristigen GAP-Budgets im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sowie die Zuweisungen pro Mitgliedstaat für beide Säulen und spezifische Sektoren in der GAP-SP-VO. Darauf aufbauend kann auf nationaler Ebene die finanzielle Ausstattung der Strategiepläne beeinflusst werden.

### 4.1 Mehrjähriger Finanzrahmen

Der MFR 2021 bis 2027 wurde nach langwierigen Verhandlungen im Dezember 2020 beschlossen. Durch die späte Einigung wurden auch die Entscheidungsprozesse für die fondsspezifischen Verordnungen erschwert, da inhaltliche Fragen von der Kenntnis der verfügbaren Finanzmittel abhängig gemacht wurden. Tatsächlich lagen im Rahmen der MFR-Verhandlungen auch die Positionen beim GAP-Budget weit auseinander (siehe Tabelle 1). Der letztendliche Kompromiss sieht in diesem Politikfeld Kürzungen gegenüber dem MFR 2014 bis 2020 vor, die bei 12 % in Preisen von 2018 liegen. Die Kürzungen treffen die 2. Säule stärker als die 1. Säule.

**Tabelle 1: Vorschläge und Ergebnis der MFR-Verhandlungen**

	<b>MFR 2014– 2020*</b>	<b>KOM- 05/2018</b>	<b>EP 11/2018</b>	<b>ER- Präsident 02/2020</b>	<b>KOM- 05/2020</b>	<b>Finaler MFR</b>	<b>Veränderung finaler MFR zu MFR 2014–2020</b>
Insgesamt	1 082,2	1 134,6	1 324,1	1 094,8	1 100,0	1 074,3	–1 %
GAP	382,8	324,2	383,2	329,8	333,2	336,4	–12 %
1. Säule	286,1	254,2	286,5	256,7	258,2	258,6	–10 %
2. Säule	96,7	70,0	96,7	72,5	75,0	77,8	–19 %
GAP in % des MFR	35,4 %	28,5 %	28,9 %	30,1 %	30,3 %	31,3 %	-

Anm.: Absolute Angaben in Mrd. Euro, in konstanten Preisen von 2018. \*bezogen auf EU-27

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Matthews (2020) und Nègre (2022).

Der MFR-Kompromiss setzt längerfristige Entwicklungen fort. Neue Politikfelder (für die EU), wie etwa Migration und Sicherheit, gewinnen auch finanziell an Bedeutung. Weil das Gesamtvolumen des MFR gleichzeitig stagniert, verlieren die etablierten Politikfelder an Bedeutung. Trotzdem hat die GAP – zusammen mit der Kohäsionspolitik – noch immer ein großes Gewicht im EU-Haushalt: Nahezu ein Drittel (31,3 %) der Mittel fließt in die Förderung der Landwirtschaft und ländlichen Räume.

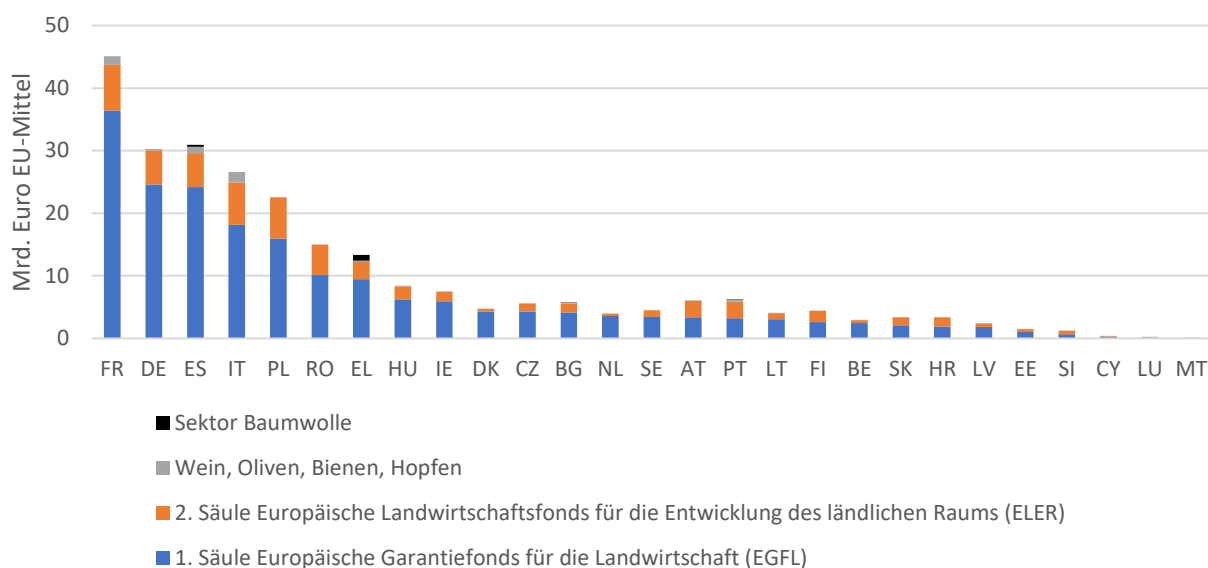
Parallel zum MFR wurde außerdem ein gemeinschaftlich kreditfinanziertes Instrument („NextGeneration EU“) für die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie beschlossen. Das Instrument umfasst 672,5 Mrd. Euro, wovon 7,5 Mrd. Euro in den ELER fließen. Diese Mittel werden allerdings in Gänze noch in den laufenden ELER-Programmen eingesetzt, spielen für die GAP 2023 bis 2027 somit keine direkte Rolle.

Außerdem wurden aufgrund der Verzögerungen in der Einigung auf die GAP-Reform die beiden Jahrestanchen 2021 und 2022 des ELER in die laufenden ELER-Programme 2014 bis 2022 umgeschichtet. Der GAP-Finanzrahmen für alle Mitgliedstaaten, der Bestandteil der GAP-SP-VO ist, umfasst daher nur den Zeitraum ab 2023.

## 4.2 Finanzrahmen für die GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027

Gemäß der GAP-SP-VO fließen in den Jahren 2023 bis 2027 insgesamt 260,5 Mrd. Euro<sup>7</sup> in die GAP, davon 77 % in den EGFL und 23 % in den ELER. Jeder Mitgliedstaat erhält aus diesen Fonds unterschiedlich hohe Beträge (siehe Abbildung 2). Aus dem EGFL beziehen – absolut betrachtet – Frankreich, Deutschland und Spanien die höchsten Zuweisungen. Aus diesem Fonds werden auch die Interventionen in bestimmten Sektoren finanziert, für die Italien, Griechenland und Frankreich die höchsten Beträge erhalten. Aus dem ELER erhalten Frankreich, Italien und Polen die höchsten Mittelzuweisungen. Insgesamt ist weiterhin eine deutliche Asymmetrie bei den relativen Anteilen der Fonds in den Mitgliedstaaten zu verzeichnen: Die „neuen“ (seit 2004 beigetretenen) Mitgliedstaaten (EU-13) erhalten nur knapp 26 % der Zuweisungen aus dem EGFL, aber 36 % der Zuweisungen aus dem ELER, was den besonderen Herausforderungen der strukturellen Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume entsprechen soll (Massot und Negre, 2018), für deren Bewältigung der ELER über geeignete Instrumente verfügt. Der ELER ist allerdings durch nationale Mittel kofinanzieren und somit aus haushalterischer Sicht der Mitgliedstaaten unattraktiver.

**Abbildung 2: Finanzzuweisungen nach Mitgliedstaaten in der GAP-Strategieplanverordnung**



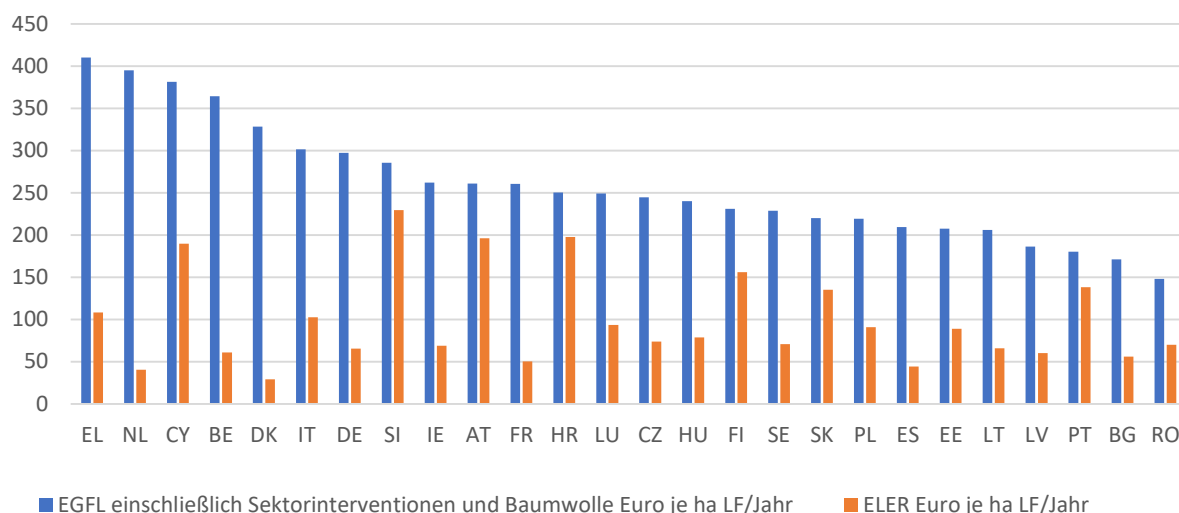
Anm.: Für detailliertere Angaben siehe Anhang 2.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der GAP-Strategieplanverordnung (VO (EU) 2021/2115).

Werden die Finanzzuweisungen auf die landwirtschaftliche Fläche bezogen, zeigen sich immer noch erhebliche Unterschiede, insbesondere mit Blick auf die neuen Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 3). Zwar hat im Vergleich zu 2008, als die durchschnittlichen Direktzahlungen in Rumänien bei 30 Euro/ha und ca. 400 Euro in Belgien lagen (Hebauer et al., 2011), eine deutliche Konvergenz stattgefunden. Noch immer aber liegen die Unterschiede beim EGFL zwischen 147 Euro/ha LF in Rumänien und 410 Euro/ha LF in Griechenland. Beim ELER liegt die Spanne zwischen 29 Euro/ha LF in Dänemark und 230 Euro/ha LF in Slowenien. Da der ELER auch Maßnahmen über die Landwirtschaft hinaus umfasst, ist die Bezugsgröße LF für die 2. Säule weniger aussagekräftig als für die 1. Säule.

<sup>7</sup> Die zugewiesenen Jahrestanchen im EGFL wurden mit fünf multipliziert, um den Vergleich zum ELER herzustellen.

**Abbildung 3: Finanzausweisungen nach Mitgliedstaaten in der GAP-Strategieplanverordnung je Hektar LF und Jahr**



Anm.: Für eine bessere Lesbarkeit der Abbildung wurden die Werte für Malta (EGFL 398 Euro je ha LF/Jahr, ELER 1.725 Euro je ha LF/Jahr) nicht dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne; COM (2019).

### 4.3 Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Anpassung der finanziellen Zuweisungen

Den Mitgliedstaaten bieten sich verschiedene Möglichkeiten, die oben dargestellten Zuweisungen auf der Grundlage der GAP-SP-VO ihren Umsetzungspräferenzen anzupassen. Von herausgehobener Bedeutung sind die Optionen zur Mittelumschichtung zwischen 1. und 2. Säule sowie die Gestaltung der ELER-Beteiligungssätze. Auch Kappung und Degression bei den Direktzahlungen können genutzt werden, um Beträge einzubehalten und umzuwidmen. In der 2. Säule können mit Finanzinstrumenten (siehe Kap. 4.3.4) außerdem längerfristige Finanzierungsquellen für bestimmte Interventionen etabliert werden.<sup>8</sup>

#### 4.3.1 Umschichtung zwischen den Säulen

Gemäß Artikel 103 GAP-SP-VO können bis zu 25 % der zugewiesenen Mittel pro Säule ohne weitere Begründung auf die andere Säule übertragen werden. Die Umschichtung von Direktzahlungsmitteln in die 2. Säule kann um 15 Prozentpunkte erhöht werden, wenn diese Mittel den Umweltzielen der GAP zugutekommen. Eine weitere Erhöhung um zwei Prozentpunkte ist zum Zwecke der Förderung von Junglandwirt:innen möglich. Umgekehrt können Mitgliedstaaten, deren Direktzahlungen pro Hektar unter 90 % des Unionsdurchschnitts liegen, bis zu 30 % der ELER-Mittel in die 1. Säule umschichten. Dieses Kriterium erfüllen Bulgarien, Estland, Spanien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Finnland und Schweden.

Von den Möglichkeiten der Umschichtung machen 17 Mitgliedstaaten Gebrauch.<sup>9</sup> In elf Fällen werden Mittel von der 1. in die 2. Säule umgeschichtet, in sechs Fällen fließen Mittel in umgekehrter Richtung. Tabelle 2 kategorisiert die Strategiepläne entsprechend der Umschichtungsentscheidungen und listet die daraus entstehenden

<sup>8</sup> Zusätzlich bestehen Möglichkeiten zur Übertragung von Direktzahlungsmitteln zur Finanzierung von Risikomanagementinstrumenten (siehe Kapitel 5.3) und für Interventionen in anderen Sektoren als Obst und Gemüse, Bienenzucht, Wein, Hopfen sowie Olivenöl und Tafeloliven (siehe Kapitel 5.2). Eine weitere Möglichkeit ist die Integration nationaler Mittel, die nicht der Kofinanzierung dienen (Top-ups), die im Rahmen dieses Working Papers nicht behandelt werden.

<sup>9</sup> Gemäß der allgemeinen Finanztabellen nehmen Bulgarien, Finnland, Irland, Litauen, Österreich, Schweden, Spanien und Zypern keine Umschichtungen vor. Für Estland und Slowenien liegen diesbezüglich keine Informationen vor.

Veränderungen in der 2. Säule auf. Zum Teil sind erhebliche Unterschiede gegenüber den ursprünglich zugewiesenen Mitteln zu verzeichnen. Während die Niederlande ihr Budget in der 2. Säule nahezu verdreifachen, reduziert es sich in Polen um fast ein Drittel. Insgesamt entspricht das Umschichtungsverhalten im Grundsatz der letzten Förderperiode; bemerkenswerte Neuzugänge in den jeweiligen Lagern sind Italien und Portugal (vgl. Hart, 2015).

**Tabelle 2: Umschichtungen zwischen den GAP-Säulen**

	Veränderung in Prozent der Zuweisungen für Direktzahlungen ohne Baumwolle (Anhang IX)	Veränderung in Prozent der Zuweisungen für Interventionskategorien zur Entwicklung des ländlichen Raums (Anhang XI)
NL	-19,50	190,93
DE	-11,30	50,85
EL	-9,00	30,57
FR	-7,53	37,58
DK	-6,32	71,77
LV	-5,54	16,91
BE	-5,00	29,91
IT	-2,78	7,48
CZ	-2,50	8,25
RO	-2,00	4,13
SK	-1,05	1,66
LU	0,42	-1,11
HR	1,52	-1,91
HU	6,71	-20,00
PL	12,16	-29,00
PT	13,51	-15,72
MT	87,00	-20,00

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 4.3.2 Festlegung der Kofinanzierungssätze

Eine weitere Möglichkeit, die ursprünglichen Mittelzuweisungen auf nationaler Ebene unterschiedlich zu nutzen, liegt in der Höhe der Kofinanzierung. Grundsätzlich sind die Ausgaben in der 2. Säule mit Ausnahme der Umschichtungsmittel mit nationalen öffentlichen Mitteln kofinanzieren. Dabei haben sich die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Korridor zu bewegen. Einerseits definiert die GAP-SP-VO in Artikel 91 eine Untergrenze der ELER-Beteiligung von 20 % der förderfähigen Ausgaben. Andererseits sind dort auch mehrere Obergrenzen festgelegt. Diese variieren

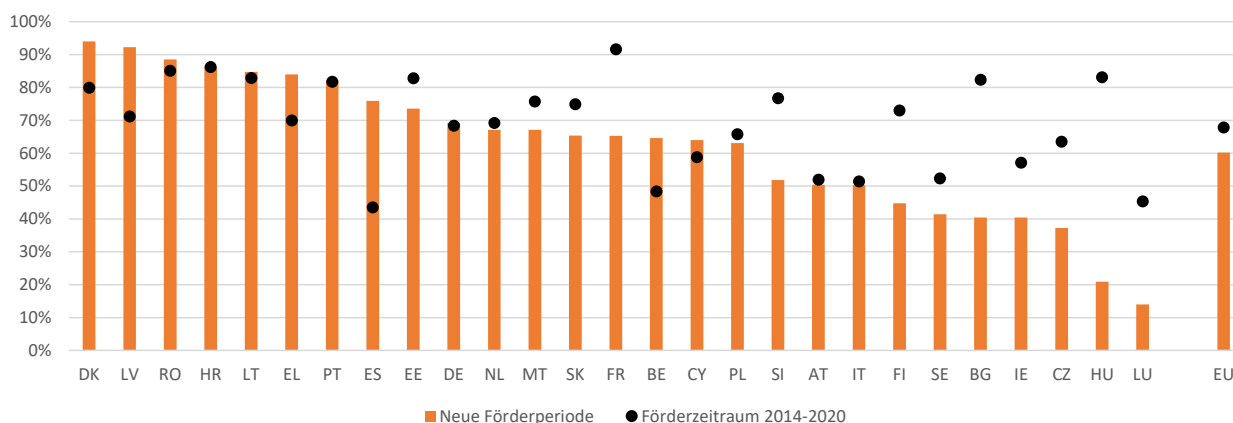
- (1) nach Entwicklungsgrad der Region, mit höheren Beteiligungssätzen für weniger entwickelte Regionen, und
- (2) nach Interventionskategorie, mit höheren Beteiligungssätzen für Maßnahmen in den Bereichen Umwelt (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und nicht-produktive Investitionen) und Kooperationen (LEADER sowie EIP).

Im Vergleich zur laufenden Förderperiode sind für die GAP 2023 bis 2027 im Mittel allerdings geringere maximale Beteiligungssätze vorgesehen.

Abbildung 4 zeigt den Anteil der ELER-Mittel (nach Umschichtung) an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule. Insgesamt sinkt der EU-Beteiligungssatz im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2020 von 68 % auf 60 %, was entsprechend der neuen Vorgaben zu erwarten war. Auf nationaler Ebene besteht aber große Varianz. Mit einem hohen Anteil von Umschichtungsmitteln und einer herausgehobenen Rolle von Umweltmaßnahmen weist der dänische Strategieplan den höchsten Anteil an ELER-Mitteln auf. Darauf folgen mehrere Mitgliedstaaten, die einen hohen Anteil weniger entwickelter Regionen aufweisen, die für eine hohe ELER-Beteiligung qualifizieren.

Am anderen Ende des Spektrums weisen mit Ungarn und Luxemburg<sup>10</sup> zwei sehr unterschiedliche Mitgliedstaaten die höchsten Anteile nationaler Kofinanzierungsmittel auf. Besonders bemerkenswert sind neben Ungarn auch Bulgarien und Tschechien; alle drei Länder weisen einen hohen Anteil weniger entwickelter Regionen auf und wären berechtigt, hohe ELER-Beteiligungssätze anzuwenden. Diese Länder mobilisieren aber in großem Umfang nationale Mittel und schöpfen die möglichen Höchstsätze bei weitem nicht aus. Vor diesem Hintergrund scheint eine weitere Beschäftigung mit den politischen Erwägungen hinter den Beteiligungssätzen lohnenswert. In Ungarn etwa entstand der Strategieplan im Kontext von Parlamentswahlen, was die Gesamthöhe an öffentlichen Mitteln des Strategieplans beeinflusst haben könnte.<sup>11</sup> Relevant könnte auch der „Schutzschirmgedanke“ sein: Haushaltsmittel, die in einen mehrjährigen EU-Plan eingebunden sind, unterliegen einer geringeren Gefahr, bei den jährlichen nationalen Haushaltsverhandlungen gekürzt zu werden.

**Abbildung 4: Anteil der ELER-Mittel an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule in Prozent**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

### 4.3.3 Nutzung von Degression und Kappung

Die GAP-SP-VO (Art. 17) ermöglicht, die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit von Betrieben ab einem Betrag von 60.000 Euro degressiv zu kürzen oder ab einem Betrag von 100.000 Euro zu kappen. Die dadurch einbehaltenen Mittel können für andere Zwecke verwendet werden – für die Umverteilungsprämie („Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“) oder andere Interventionen in Form von Direktzahlungen in der 1. Säule oder für Interventionen in der 2. Säule.

Diese Möglichkeit einer Kappung und/oder Degression nutzen allerdings nur neun Mitgliedstaaten, wie Tabelle 3 zeigt. Davon nutzt der größte Teil die dadurch einbehaltenen Mittel als Beitrag zur Finanzierung der ergänzenden Umverteilungsunterstützung.

<sup>10</sup> Der Wert für Luxemburg liegt unter der Untergrenze von 20 %, was auf eine fehlerhafte Eingabe schließen lässt. Grundsätzlich aber erscheint ein niedriger Beteiligungssatz aufgrund des ebenfalls geringen Beteiligungssatzes in der vorherigen Förderperiode und des allgemeinen Rückgangs in der neuen Förderperiode plausibel.

<sup>11</sup> Bei der Vorstellung des GAP-Strategieplans stellte der ungarische Agrarminister diese Tatsache noch einmal besonders heraus: „We’re modernising the agriculture and food supply sectors that are the backbone of the rural economy, while preserving the natural values of our created world, allowing for an improved quality of life for people in the countryside, and providing support to small- and medium-sized farms,” Nagy said. A government decision to raise the national co-financing threshold to the maximum 80 percent will make 6,253 billion forints (EUR 16.9bn) in funding available for farming, food industry and rural community developments, he added” (<https://hungarytoday.hu/hungary-strategic-agriculture-eu-cap-brussels-commission/>).

**Tabelle 3: Nutzung von Degression und Kappung in den GAP-Strategieplänen**

	Degression	Kappung	Arbeitskosten anrechenbar	Verwendung für
BE	x	x		Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
BG		x	x	Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
ES	x	x	x	Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
IE		x	x	Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
LV		x	x	Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
PT	x			Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
SE	x			Verwendung für andere Interventionen in Form von Direktzahlungen
SI	x			Ergänzende Umverteilungseinkommensstützung
SK	x		x	Umschichtung in 2. Säule

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

#### 4.3.4 Nutzung von Finanzinstrumenten

Das Mittelvolumen für ländliche Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule kann auch dadurch erhöht werden, dass Finanzinstrumente den Aufbau eines längerfristig verfügbaren Kapitalstocks ermöglichen, der im Zeitablauf mehrfach für Fördermaßnahmen verwendet werden kann. Gemäß Artikel 80 GAP-SP-VO kann die Unterstützung für die Interventionskategorien 73 bis 78 in Form von Finanzinstrumenten gewährt werden. Finanzinstrumente zeichnen sich im Vergleich zu einem (verlorenen) Zuschuss dadurch aus, dass sie vollumfänglich oder teilweise zurückgezahlt werden müssen. Die rückfließenden Mittel können so erneut eingesetzt werden. Elf Mitgliedstaaten haben in der Förderperiode 2014 bis 2022 Finanzinstrumente genutzt, mit einem Volumen von 599 Mio. Euro an ELER-Mitteln (COM, 2021a). Mit Litauen hat ein weiterer Mitgliedstaat im Zuge der Covid-19-Pandemie ein Finanzinstrument konzipiert, andere haben ihr Angebot aufgrund der Covid-19-Pandemie und durch die zweijährige Verlängerung der Förderperiode noch einmal ausgeweitet.

Von diesen Mitgliedstaaten planen Deutschland und Rumänien kein erneutes Angebot von Finanzinstrumenten, wobei Rumänien in seinem Plan erläutert, die rückfließenden Mittel aus den bestehenden Fonds und weitere nationale Mittel auch weiterhin in Form von Finanzinstrumenten zu verwenden und keine ELER-Mittel aus der neuen Förderperiode in Anspruch zu nehmen.

Insgesamt 16 Mitgliedstaaten<sup>12</sup> planen im Rahmen ihrer GAP-Strategiepläne das Angebot von Finanzinstrumenten. Dabei sind klare räumliche Schwerpunkte im Süden und Osten der EU zu erkennen, darüber hinaus nutzt lediglich Frankreich das Angebot von Finanzinstrumenten.

Ob Finanzinstrumente programmiert werden, hängt auch von der Ausrichtung der Strategiepläne ab. Je mehr die Förderung öffentlicher Güter im Vordergrund steht, desto weniger eignen sich Finanzinstrumente im Vergleich zu Zuschüssen. Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte und dem Zugang zu günstigem Kapital. Mitgliedstaaten, die Finanzinstrumente nutzen wollen, verweisen auf Schwierigkeiten im Zugang zu Kapital, nicht zuletzt aufgrund der Covid-19-Pandemie. Andere Mitgliedstaaten verweisen auf funktionierende Kapitalmärkte und bestehende nationale Instrumente, die ein Angebot im Rahmen der GAP nicht erforderlich machen.

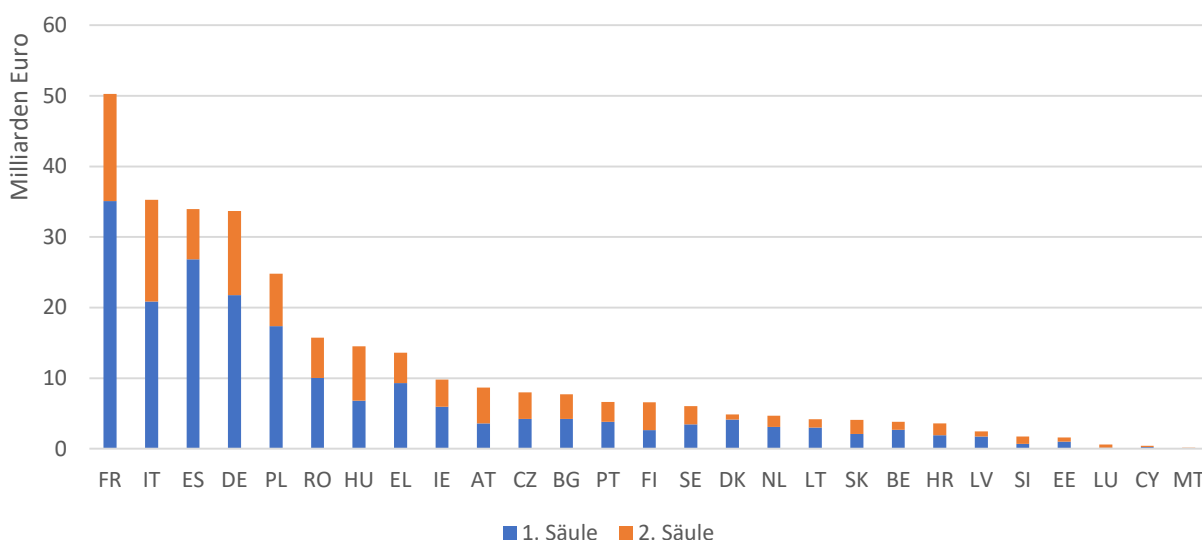
<sup>12</sup> BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI, SK.

Es besteht auch die Möglichkeit, maximal 3 % der ursprünglich zugewiesenen Summe an ELER-Mitteln in InvestEU<sup>13</sup> umzuschichten und damit auf zentral von der Europäischen Investitionsbank angebotenen Produkte zurückzugreifen (Artikel 81 GAP-SP-VO). Diese Möglichkeit wird von keinem Mitgliedstaat genutzt. Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode. Wenn Mitgliedstaaten Finanzinstrumente in ihren EU-Programmen anbieten, wollen sie maßgeschneiderte Produkte mit ihren nationalen Institutionen anbieten.

#### 4.4 Gesamtüberblick der indikativen öffentlichen Mittel in den GAP-Strategieplänen

Nach Umschichtung und unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierungsmittel haben die Strategiepläne insgesamt ein Mittelvolumen von rund 308 Mrd. Euro. Abbildung 5 stellt die Verteilung auf die Mitgliedstaaten dar. Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland planen den größten Mitteleinsatz, gefolgt von Polen, Rumänien und Ungarn als neue Mitgliedstaaten.

**Abbildung 5: Indikative öffentliche Mittel in den GAP-Strategieplänen 2023 bis 2027**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Insgesamt entfallen rund 64 % auf EGFL-Interventionen und 36 % auf ELER-Interventionen. 1. und 2. Säule sind gleichwohl von sehr unterschiedlicher Bedeutung in der nationalen GAP-Umsetzung. Neben Anteilen von über 70 % an den geringen Volumina der Strategiepläne Maltas und Luxemburgs kommt die 2. Säule auch in Slowenien, Finnland, Österreich und Ungarn auf mehr als 50 %. In Dänemark (14,3 %) und Spanien (21 %) weist die 2. Säule die geringsten Anteile auf. In den Anhängen 3 und 4 sind die Finanzangaben aus den Mitgliedstaaten nach Interventionskategorien getrennt nach Erster und Zweiter Säule dargestellt, die wir auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne zusammengestellt haben.

#### 4.5 Förderintensitäten

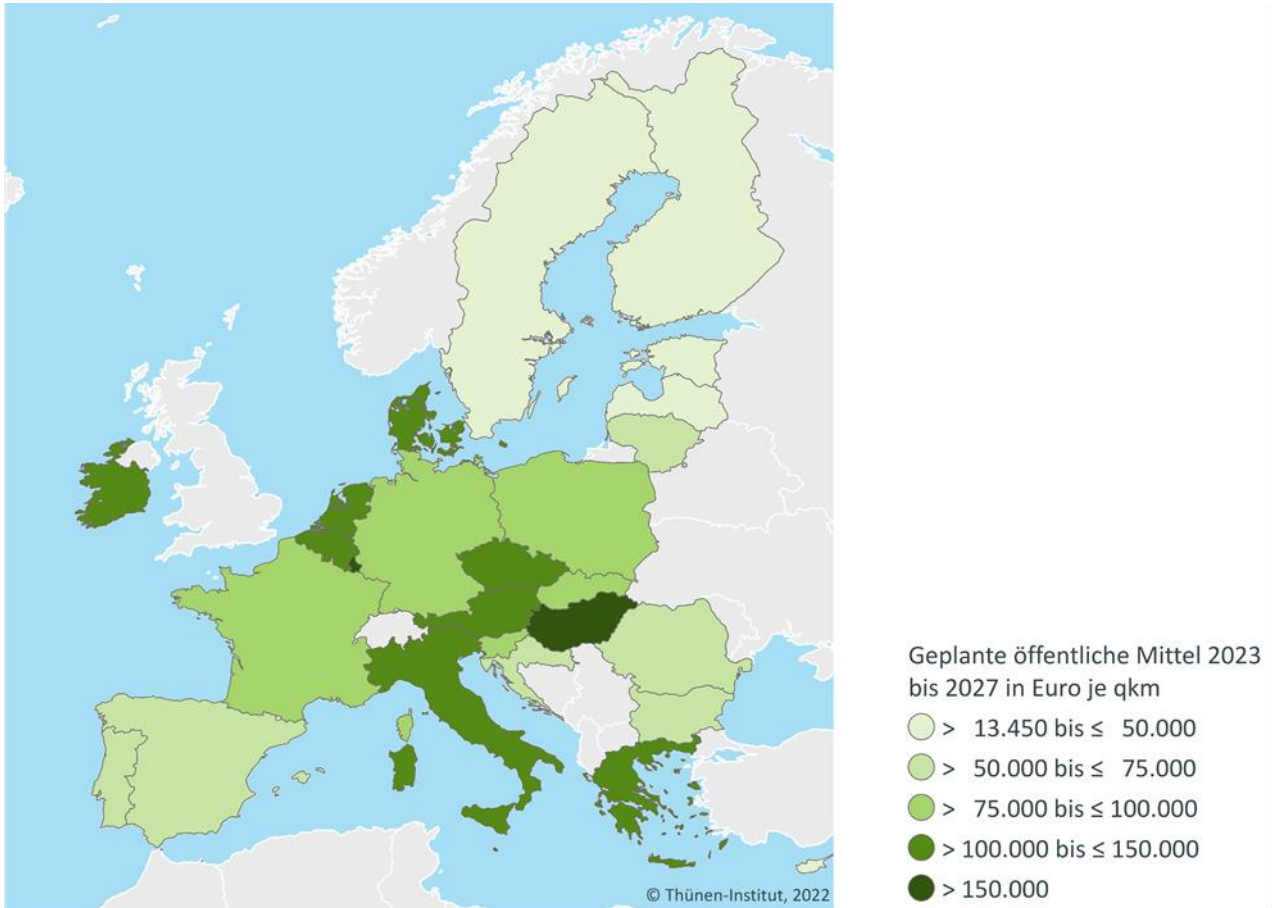
Die angeführten absoluten öffentlichen Mittel sind allerdings nur bedingt aussagekräftig, da sich die Mitgliedstaaten in Fläche und Bevölkerungszahl unterscheiden. Zur folgenden Berechnung von Förderintensitäten wurden daher die geplanten öffentlichen Mittel auf die Gesamtfläche und die Zahl der Einwohner:innen (COM, 2016, 2020) der jeweiligen Mitgliedstaaten bezogen.

<sup>13</sup> InvestEU bildet das Dach verschiedener Finanzinstrumente, die die EU anbietet ([https://investeu.europa.eu/about-investeu\\_de](https://investeu.europa.eu/about-investeu_de)).



Karte 1 zeigt die berechnete flächenbezogene Förderintensität. Diese liegt in der EU-27 nach der obigen Berechnungsweise bei 72.790 Euro je Quadratkilometer. Die höchste Förderintensität – lässt man Malta und Luxemburg außen vor – weist Ungarn auf. Die niedrigsten Förderintensitäten haben Schweden und Finnland.

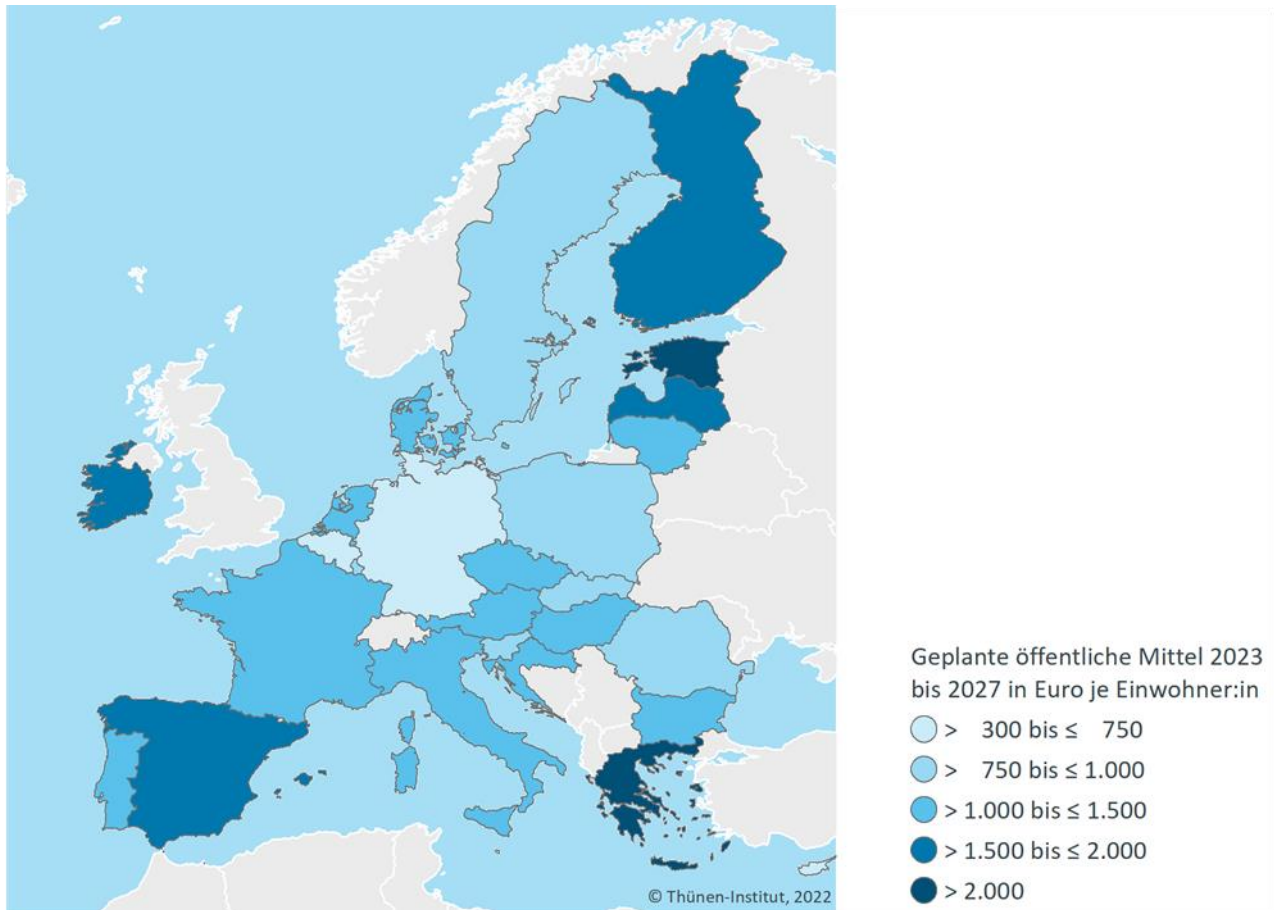
**Karte 1: Kalkulatorische flächenbezogene Förderintensität: gesamte indikative öffentliche Mittel 2023 bis 2027 bezogen auf die Fläche der Mitgliedstaaten in qkm**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten. © EuroGeographics 2022.

Die Darstellung der geplanten öffentlichen Mittel je Einwohner:in (siehe Karte 2) ergibt EU-weit eine andere Verteilung der Intensitäten. Die Förderintensität je Einwohner:in nach der obigen Berechnungsweise liegt im EU-Durchschnitt bei 688 Euro. Die geringste Förderintensität weisen die Niederlande auf, gefolgt von Malta. Mit fast 2.000 Euro je Einwohner:in weist Irland die höchste Förderintensität auf, gefolgt von Litauen und Ungarn mit um die 1.500 Euro je Einwohner:in.

**Karte 2: Kalkulatorische einwohnerbezogene Förderintensität: gesamte indikative öffentliche Mittel 2023 bis 2027 bezogen auf die Gesamtzahl der Einwohner:innen in den Mitgliedstaaten**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten. © EuroGeographics 2022.

## 5 GAP-Strategiepläne im Detail

Im Folgenden wird die Ausgestaltung der 1. und 2. Säule in den nationalen Strategieplänen entlang der unterschiedlichen Interventionskategorien, also den Instrumenten, dargestellt. Eine säulenübergreifende Perspektive mit Blick auf die wesentlichen Ziele und Förderansätze wird in Kapitel 6 eröffnet. Da die Erweiterte Konditionalität die Grundlage sowohl für die Direktzahlungen der 1. Säule als auch die flächenbezogenen Zahlungen der 2. Säule bietet, wollen wir zunächst auf die Ausgestaltung ausgewählter Standards eingehen.

### 5.1 Erweiterte Konditionalität

Die sogenannten Erweiterte Konditionalität (Artikel 12 GAP-SP-VO) ist von allen landwirtschaftlichen Betrieben einzuhalten, die Direktzahlungen der 1. Säule oder flächenbezogene Zahlungen der 2. Säule beantragen. Sie bilden die Basis für die Ökoregelungen (Art. 31), die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 70) sowie die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit spezifischen Benachteiligungen (Art. 71 und 72). Das heißt, diese Instrumente können nur Förderauflagen honorieren, die nicht bereits über die Erweiterte Konditionalität abgedeckt sind. Die konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten (Artikel 13 (1) GAP-SP-VO). Je ambitionierter die Konditionalitäten sind, desto weniger stark fällt die Einkommenswirkung in der 1. Säule bei den Direktzahlungen, mit Ausnahme der Ökoregelungen, aus und desto enger kann der Spielraum für freiwillige Maßnahmen werden.

Anhang III der GAP-SP-VO schreibt neun Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (Glöz) vor. Bis auf Ungarn, das nur eine abgespeckte Version seines Plans veröffentlicht hat, liegen für alle Strategiepläne Angaben zu den Glöz-Standards vor. Exemplarisch werden drei Standards herausgegriffen, um die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten darzustellen: Glöz 2, Glöz 4 und Glöz 8. Die Ausführungen in den GAP-Strategieplänen zu den Glöz-Standards sind in Teilen sehr allgemein gehalten. Dies gilt besonders für die Auswirkungen von Ausnahmen, die zugelassen werden (können), und die den jeweiligen Standard deutlich schwächen können (Pe'er et al., 2021, S. 19).

Glöz 2 ist mit dem Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen ein neuer Standard. Dieser soll u. a. zu einem qualitativen und quantitativen Schutz von Dauergrünland beitragen. Die GAP-SP-VO gewährt die Möglichkeit, das Inkrafttreten dieses Standards aus administrativen Gründen um ein bis zwei Jahre zu verschieben. 14 Mitgliedstaaten<sup>14</sup> geben an, erst zu den Antragsjahren 2024 bis 2025 eine Gebietskulisse abgegrenzt zu haben, sodass der entsprechende Schutz auch erst ab diesem späteren Zeitpunkt gilt. Diese zeitliche Verzögerung verwundert, da es schon in der laufenden Förderperiode eine Diskussion gab, einen solchen Standard einzufügen, gerade vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herausforderungen.

Glöz 4 beinhaltet die Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen. Die Definition, was unter einem Gewässer verstanden wird, ist zwischen und sogar innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich. Spanien beispielsweise definiert Wasserlauf wie folgt: „Wasserlauf bedeutet permanente Wasserläufe, sowie Stauseen, Seen und Teiche und Gebiete mit größeren Bewässerungskanälen, in denen es zu einer Versickerung von Schadstoffen kommen kann.“ Deutschland nimmt per se kleinere Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung<sup>15</sup> vor der Pufferstreifenregelung aus, sofern nicht im Fachrecht der Bundesländer andere Regelungen vorgesehen sind. Irland trifft folgende Regelung: „Watercourses include all surface waters, including coastal waters, estuaries, lakes, ponds, rivers, streams, canals and field ditches/drains (including temporarily dry drains). In areas with significant dewatering ditches Ireland will not alter the minimum buffer

---

<sup>14</sup> Deutschland hat 2023 angegeben, aber darauf verwiesen, dass in der Region Niedersachsen/Bremen/Hamburg, die viele Feuchtgebiete und Torfflächen aufweist, die Abgrenzung erst Ende 2023 abgeschlossen sein wird.

<sup>15</sup> Das sind beispielsweise Straßenseitengräben als Bestandteil von Straßen, Be- und Entwässerungsgräben, Gewässer mit einem Einzugsgebiet kleiner 10 ha, nicht ständig wasserführende Gewässer.

strip width.“ Diese Beispiele sollen zeigen, dass es schwierig ist, auf der Grundlage der Ausführungen in den GAP-Strategieplänen einen Überblick zu bekommen, in welchem Umfang Pufferstreifen angelegt werden müssen und wie der Konnex zu dem auf Ebene der Mitgliedstaaten vorhandenen ordnungsrechtlichen Rahmen ist.

Die GAP-SP-VO setzt eine Mindestbreite von drei Metern, auf denen keine Pestizide und Düngemittel eingesetzt werden dürfen. Sie lässt aber auch Ausnahmen für Gebiete mit erheblichem Umfang an Ent- und Bewässerungsgräben zu. 13 Mitgliedstaaten haben die Breite des Pufferstreifens auf drei Meter festgelegt. Alle anderen Mitgliedstaaten haben Spannen je nach Art des Gewässers und seines ökologischen Zustandes festgesetzt, auch in Übereinstimmung mit den geltenden nationalen Wassergesetzen. Solche Spannen gibt es in Österreich, Belgien, Estland, den Niederlanden und Rumänien. Schweden hat für Pflanzenschutz- und Düngemittel unterschiedliche Breiten gesetzt: fünf bzw. zwei Meter. Etliche Mitgliedstaaten gehen über die Mindestbreite der GAP-SP-VO hinaus: So haben Malta, Spanien, Slowenien und Frankreich eine Mindestbreite von fünf Metern festgesetzt. In Belgien (Wallonien) sollen die Pufferstreifen sechs Meter betragen, in Zypern, Lettland und Luxemburg zehn Meter. Das Gros der Mitgliedstaaten lässt keine Ausnahmen zu. Einige wenige, darunter auch Frankreich und Deutschland, lassen Ausnahmen in Gebieten mit einem hohen Anteil von Be- und Entwässerungsgräben zu, ohne aber auszuführen, welchen Umfang diese Ausnahmen einnehmen können.

Bei Glöz 8 adressiert die Bereitstellung eines Mindestanteils der landwirtschaftlichen Fläche für nicht-produktive Flächen oder Landschaftselemente. Drei Varianten können angeboten werden:

- Variante 1: Ein Mindestanteil von 4 % des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ist für nicht-produktive Flächen und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen.
- Variante 2: Wenn Landwirt:innen sich im Rahmen erweiterter Ökoregelungen gemäß Artikel 31 Absatz 6 dazu verpflichten, mindestens 7 % ihres Ackerlandes für nicht-produktive Flächen oder Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorzusehen, beschränkt sich der Anteil zur Erfüllung dieses Glöz-Standards auf 3 %.
- Variante 3: Wenn ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angebaute Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Pflanzen inbegriffen sind, gilt ein Mindestanteil von 7 % des Ackerlands auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs, wobei es sich bei 3 % um brachliegende Flächen oder nicht-produktive Landschaftselemente handeln muss. Für Zwischenfrüchte sollten die Mitgliedstaaten den Gewichtungsfaktor 0,3 verwenden.

Die Festlegungen der Mitgliedstaaten fallen sehr unterschiedlich aus; gleiches gilt für das Zulassen von Ausnahmen. Diese Ausnahmen sind in Fußnote 5 des Anhangs III der GAP-SP-VO beschrieben. Den Glöz-Standard müssen Betriebe nicht einhalten, deren Ackerfläche unter zehn Hektar beträgt oder deren landwirtschaftliche Nutzfläche zu mehr als 75 % aus Dauergrünland besteht. Eine weitere Ausnahme gilt für Betriebe, deren Ackerfläche zu mehr als 75 % für den Anbau von Futtergräsern oder anderen Futterpflanzen genutzt wird, für Brache oder den Anbau von Leguminosen. Der Umfang dieser Ausnahmen wird in den GAP-SP nicht quantifiziert.

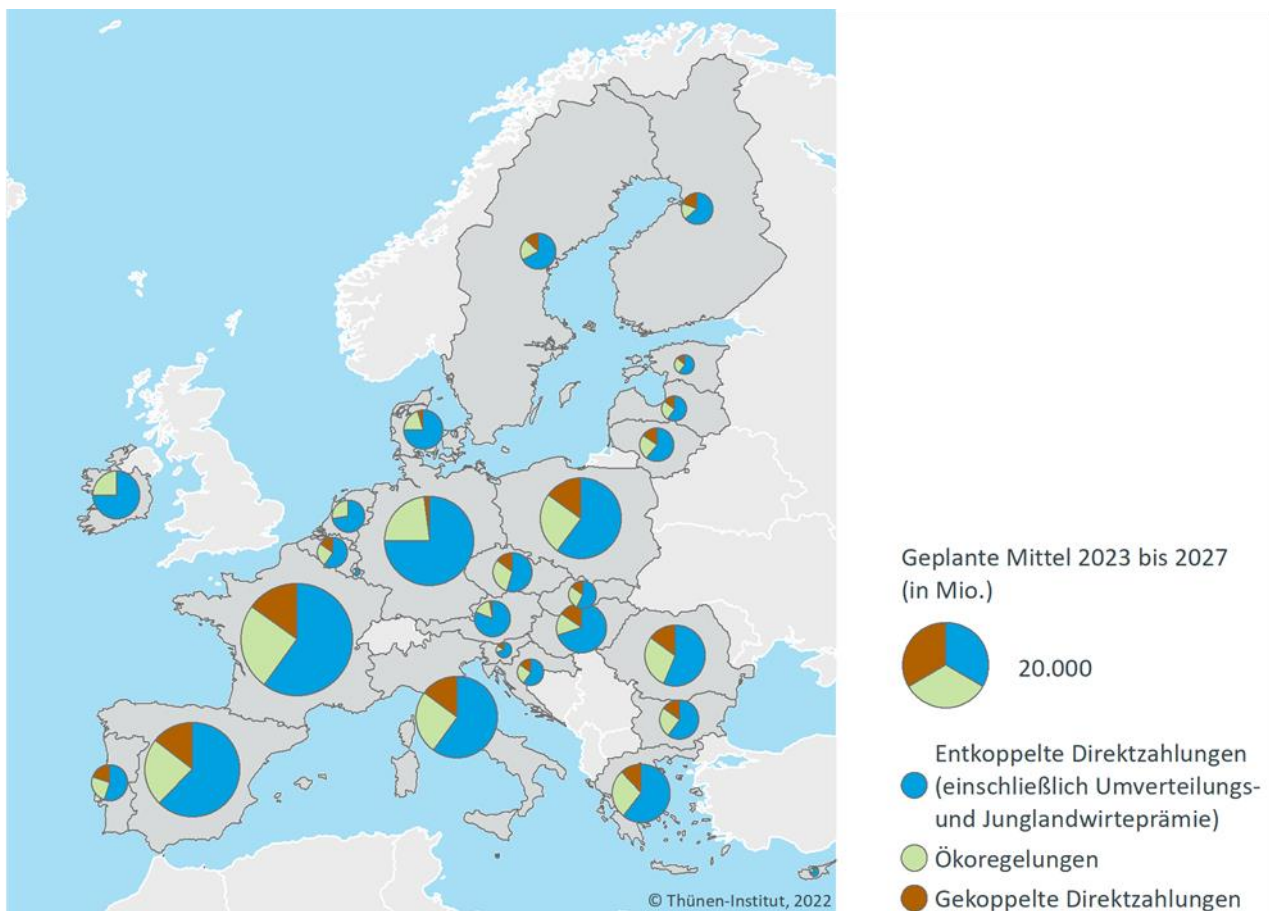
- Acht Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Finnland, Irland, Italien, Litauen, Malta, Schweden) bieten nur Variante 1 an. Von diesen lässt nur Irland keine Ausnahme zu.
- Drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Luxemburg, Rumänien) bieten die Varianten 1 und 2 an. Dänemark erlaubt keine Ausnahmen.
- Vier Mitgliedstaaten (Belgien (Flandern), Zypern, Slowakei, Slowenien) bieten die Varianten 1 und 3 an und lassen auch alle Ausnahmen zu.
- Elf Mitgliedstaaten (Belgien (Wallonien), Bulgarien, Kroatien, Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien) bieten alle drei Varianten an. Von diesen lässt nur Estland keine Ausnahmen zu.
- Ein Mitgliedstaat (Tschechien) bietet nur Variante 3 an und lässt Ausnahmen zu.

Die Ausgestaltung der drei GlÖZ-Standards ist ein erster Ausweis der inhaltlichen Vielfalt der GAP-Strategiepläne. Entscheidungsspielräume und Ausnahmeregelungen werden umfangreich genutzt. Zudem wird schon deutlich, dass sich hinter den Direktzahlungen und Ökoregelungen in der 1. Säule und den AUKM in der 2. Säule sehr unterschiedliche umwelt- und klimapolitische Ambitionsniveaus verbergen (können). Für eine vertiefte Untersuchung der „Grünen Architektur“ der Strategiepläne sind demzufolge – neben der ordnungsrechtlichen Basis – die konkrete Ausgestaltung von Konditionalität und von Interventionen zu berücksichtigen. Gleichwohl lassen sich auch aus den folgenden Auswertungen der finanziellen Schwerpunkte der Strategiepläne bereits erste Erkenntnisse ziehen.

## 5.2 Ausgestaltung der 1. Säule

Die 1. Säule ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet. In der EU-27 liegt der Anteil der entkoppelten Direktzahlungen (inkl. Umverteilungs- und Junglandwirteprämie) insgesamt bei 64 %. Weitere 24 % der Mittel entfallen auf Ökoregelungen, 12 % der Mittel werden für gekoppelte Zahlungen eingesetzt. Hinter diesen Durchschnittswerten liegen aber erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Karte 3 zeigt, wie sich die Zahlungen im Bereich der Direktzahlungen, zu denen auch die Ökoregelungen gehören, verteilen.

**Karte 3: Entkoppelte und gekoppelte Direktzahlungen und Ökoregelungen 2023 bis 2027 (nach Umschichtung)**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten. © EuroGeographics 2022.

Bei den entkoppelten Direktzahlungen weist Österreich mit 81 % den höchsten Anteil auf, gefolgt von Deutschland und Dänemark mit 75 %. Am unteren Ende der Skala liegen Malta (49 %), Portugal und Tschechien mit jeweils 55 % und Rumänien mit 56 %.

Der Anteil an Mitteln, die für Ökoregelungen zur Verfügung gestellt werden, ist in Tschechien mit 30 % am höchsten. Rumänien hat einen Anteil von 29 % vorgesehen, gefolgt von Estland, Griechenland und der Slowakei mit jeweils 28 %. Deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen Ungarn und Slowenien mit 15 %, Malta und Finnland mit 16 % sowie Österreich und Zypern mit 17 %. Diese geringen Werte mögen auf den ersten Blick verwunderlich wirken, ist doch in Artikel 97 GAP-SP-VO festgelegt, dass grundsätzlich 25 % der Direktzahlungsmittel für Ökoregelungen vorzusehen sind. Es gibt jedoch Ausnahmen für Mitgliedstaaten, die viele Mittel für Umwelt und Tierwohl in den Interventionskategorien nach den Artikeln 70, 72, 73 und 74 vorgesehen haben (mehr als 30 % des ELER-Budgets). Diese Mitgliedstaaten dürfen das Minimum für Mittelansätze für Ökoregelungen innerhalb bestimmter Grenzen kürzen.

Der Umfang der gekoppelten Zahlungen ist gemäß Artikel 96 GAP-SP-VO auf 13 % der Direktzahlungsmittel (ohne Baumwolle) begrenzt. Ausnahmen sind allerdings möglich. Dies führt dazu, dass gemäß der eingereichten Strategiepläne 17 Mitgliedstaaten Anteile an gekoppelten Direktzahlungen aufweisen, die über 13 % liegen. Malta hat mit 35 % den höchsten Anteil, gefolgt von Portugal mit 20 % und Finnland mit 19 %. Sehr niedrige Anteile von gekoppelten Direktzahlungen haben Irland mit 1 %, Deutschland mit 2 % und Österreich mit 3 %. Die Niederlande bieten gar keine entkoppelten Direktzahlungen an.

Im Folgenden wird die mitgliedstaatliche Ausgestaltung der entkoppelten Direktzahlungen, der Ökoregelungen und der gekoppelten Direktzahlungen näher beleuchtet.

### 5.2.1 Entkoppelte Direktzahlungen

Bei den entkoppelten Direktzahlungen handelt es sich um die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit und die ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte. Auch die neuen Ökoregelungen gehören zu den entkoppelten Direktzahlungen, werden aber in Kapitel 5.1.2 separat aufgegriffen. Daneben gibt es gemäß Artikel 28 GAP-SP-VO die Möglichkeit, getrennte Regelungen für Kleinerzeuger zu treffen. Mit Ausnahme letzterer Regelungen sind alle Interventionskategorien in der Regel obligatorisch anzubieten. Es sind allerdings vielfältige Ausnahmen definiert, die von zahlreichen Mitgliedstaaten auch genutzt werden.

Unter den entkoppelten Direktzahlungen entfallen auf die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit mit 51,3 % nach wie vor die meisten Finanzmittel, wobei ihr Anteil im Vergleich zu dem Anteil der ähnlichen Direktzahlung an allen Direktzahlungen 2019<sup>16</sup> leicht zurückgegangen ist (siehe Tabelle 4). Die ergänzende Umverteilungsgrundstützung für Nachhaltigkeit hat durch den obligatorischen Charakter an Bedeutung gewonnen und liegt nun bei einem Anteil von 10,4 %. 18 Mitgliedstaaten haben dieses Instrument 2019 noch nicht genutzt. Nur wenige Mitgliedstaaten nutzen dieses Instrument auch weiterhin nicht. Dazu gehören Dänemark, Malta und Schweden. Andere planen deutlich weniger als die vorgesehenen 10 % ein: Estland, Litauen und Slowenien. Dies ist möglich, da die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 29 GAP-SP-VO grundsätzlich auch auf alternative Instrumente zurückgreifen, „sofern sie in ihren GAP-Strategieplänen nachweisen, dass damit in ausreichendem Maße auf [die Notwendigkeit einer Umverteilung der Einkommensstützung] reagiert wird“.

---

<sup>16</sup> Da die Direktzahlungen zwischen den Jahren kaum variieren, wurden die Gesamtzahlungen 2023 bis 2027 nur verglichen mit den Auszahlungen in einem EU-Haushaltsjahr, um die relativen Anteile und deren Veränderungen darzustellen.

**Tabelle 4: Entkoppelte Direktzahlungen (ohne Ökoregelungen): Veränderungen im Vergleich zu 2019 und Anteil an den gesamten Direktzahlungen**

	Veränderung im Anteil an den Direktzahlungen insgesamt zwischen den Planzahlen 2023 bis 2027 und den Ausgaben 2019 in Prozentpunkten			Anteil an den Direktzahlungen insgesamt im GAP-Strategieplan in Prozent		
	Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (*)	Ergänzende Umverteilungsunterstützung für Nachhaltigkeit (**)	Ergänzende Einkommensunterstützung für Junglandwirte (***)	Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (*)	Ergänzende Umverteilungsunterstützung für Nachhaltigkeit	Ergänzende Einkommensunterstützung für Junglandwirte
AT	1,6% -Punkte	10,2% -Punkte	0,1% -Punkte	68,6%	10,2%	2,0%
BE	-2,0% -Punkte	5,9% -Punkte	1,0% -Punkte	40,8%	15,3%	2,9%
BG	0,8% -Punkte	3,0% -Punkte	1,3% -Punkte	48,5%	10,0%	1,5%
CY	2,0% -Punkte	10,0% -Punkte	-0,1% -Punkte	62,8%	10,0%	1,1%
CZ	-22,3% -Punkte	23,0% -Punkte	-0,4% -Punkte	31,5%	23,0%	0,5%
DE	-2,0% -Punkte	5,0% -Punkte	1,9% -Punkte	59,6%	12,0%	3,4%
DK	10,3% -Punkte	0,0% -Punkte	-2,0% -Punkte	75,2%	0,0%	0,0%
EE	-13,1% -Punkte	5,0% -Punkte	1,3% -Punkte	52,3%	5,0%	2,0%
EL	-9,6% -Punkte	9,6% -Punkte	-0,4% -Punkte	49,5%	9,6%	1,5%
ES	-7,5% -Punkte	10,1% -Punkte	0,7% -Punkte	50,4%	10,1%	2,0%
FI	9,9% -Punkte	3,0% -Punkte	0,5% -Punkte	58,6%	3,0%	2,5%
FR	5,0% -Punkte	0,0% -Punkte	0,1% -Punkte	48,3%	10,0%	1,5%
HR	-5,7% -Punkte	10,2% -Punkte	0,0% -Punkte	38,0%	20,0%	2,0%
HU	5,3% -Punkte	10,0% -Punkte	0,4% -Punkte	58,6%	10,0%	1,4%
IE	-6,7% -Punkte	10,0% -Punkte	1,3% -Punkte	61,4%	10,0%	3,0%
IT	-9,4% -Punkte	10,0% -Punkte	-0,1% -Punkte	47,8%	10,0%	2,0%
LT	0,9% -Punkte	4,9% -Punkte	0,3% -Punkte	38,7%	20,0%	2,3%
LU	-17,5% -Punkte	12,1% -Punkte	0,6% -Punkte	49,6%	12,1%	2,6%
LV	-2,7% -Punkte	7,9% -Punkte	-1,3% -Punkte	50,9%	7,9%	0,7%
MT	17,6% -Punkte	0,0% -Punkte	0,5% -Punkte	48,2%	0,0%	0,6%
NL	-7,7% -Punkte	10,0% -Punkte	-0,2% -Punkte	60,8%	10,0%	1,8%
PL	-1,5% -Punkte	3,2% -Punkte	-0,8% -Punkte	47,4%	11,6%	1,1%
PT	-3,6% -Punkte	7,0% -Punkte	-0,5% -Punkte	45,1%	10,0%	0,0%
RO	-9,8% -Punkte	5,0% -Punkte	-0,1% -Punkte	45,0%	10,0%	1,0%
SE	9,4% -Punkte	0,0% -Punkte	1,3% -Punkte	64,3%	0,0%	2,9%
SI	8,6% -Punkte	5,0% -Punkte	-0,5% -Punkte	63,0%	5,0%	1,5%
SK	-8,3% -Punkte	10,1% -Punkte	0,2% -Punkte	46,6%	10,1%	0,6%
EU-27	-2,9% -Punkte	6,1% -Punkte	0,3% -Punkte	51,3%	10,4%	1,8%

Anm.: (\*) umfasst bei den GAP-Strategieplänen zusätzlich die Kleinerzeugerregelung. Die Werte für 2019 umfassen die Basisprämie, die einheitliche Flächenzahlung in den neuen Mitgliedstaaten und die Kleinerzeugerregelung, (\*\*) 2019: Umverteilungsprämie, (\*\*\*) 2019: Zahlung für Junglandwirte.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne, DG Agri (2021).

Die ergänzende Einkommensgrundstützung für Junglandwirte in den GAP-Strategieplänen liegt bei 1,81 % der Direktzahlungen, was einem geringen relativen Bedeutungszuwachs gegenüber der laufenden Förderperiode entspricht. Mit Dänemark und Portugal bieten zwei Mitgliedstaaten diese Förderung nicht an.

Eine spezifische Kleinerzeugerregelung nutzte 2019 noch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (15). Der Anteil an den Direktzahlungen lag bei 2,1 % aller Mitgliedstaaten. Im Rahmen der GAP-Strategiepläne wird nur noch von fünf Mitgliedstaaten die Möglichkeit genutzt, gemäß Artikel 28 Zahlungen an Kleinerzeuger als Pauschalzahlung oder von Beiträgen je Hektar zu gewähren. Zu diesen Mitgliedstaaten gehören Bulgarien, Tschechien, Lettland, Malta und Portugal. Der Anteil an den Direktzahlungen liegt bei 0,2 % bezogen auf alle GAP-Strategiepläne.

## 5.2.2 Ökoregelungen

Die Ökoregelungen stellen die wesentliche Neuerung der Instrumente in der neuen GAP-Förderperiode dar. Sie lösen das bisherige Greening ab, das hinsichtlich seiner ökologischen Wirksamkeit sehr kritisch bewertet wurde (EuRH, 2017; Röder, 2018; Röder et al., 2019).

Im Gegensatz zum Greening sind Ökoregelungen nicht verpflichtend für die landwirtschaftlichen Betriebe. Beim Greening mussten alle Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, teilnehmen. Ausnahmen gab es für kleine Betriebe, Betriebe mit ausschließlich Dauerkulturen und Ökobetriebe, die als „green by definition“ angesehen wurden. Weitere Ausnahmen gab es für Betriebe mit einem hohen Dauergrünlandanteil und Betriebe mit naturbedingten Benachteiligungen in Ländern mit einem hohen Waldanteil. Das Greening bestand aus drei Elementen: der Anbaudiversifizierung, der Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen (ÖVF) – die EU-Rechtsvorschriften sehen 19 verschiedene ÖVF-Arten vor – und Grünlandschutz.

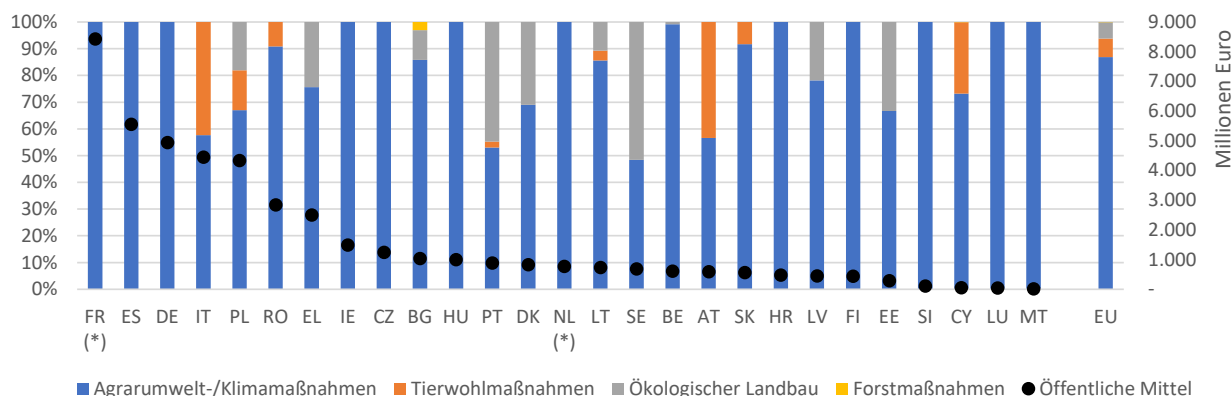
Die Ökoregelungen greifen nun Teile der Greening-Maßnahmen und Maßnahmen der 2. Säule auf. Sie enthalten darüber hinaus auch neu konzipierte Förderangebote. Der überwiegende Teil des Greenings, vor allen die Bereitstellung Ökologischer Vorrangflächen und Grünlandschutz, werden Teil der sog. Konditionalitäten und damit künftig verpflichtend für alle Betriebe, die Direktzahlungen beantragen.

Die Greening-Komponente der Direktzahlungen lag 2019 bei um die 30 %<sup>17</sup> aller Direktzahlungsmittel (DG Agri, 2021). Durch die Festlegung, dass Betriebe mit Direktzahlungen Anspruch auf die Zahlung haben (durch Einhaltung der Auflagen oder definitionsgemäß), waren die Mittel haushalterisch gut für die Betriebe und die Verwaltungen planbar.

Bei den Ökoregelungen stellt sich die Situation anders dar. Es gibt zwar für die Mitgliedstaaten die Pflicht, Ökoregelungen in einem Umfang von 25 % der Direktzahlungen vorzusehen, wenn keine Ausnahmen vorliegen. Es ist aber schwierig, die Inanspruchnahme abzuschätzen, da diese für Landwirt:innen freiwillig ist. Daher sieht GAP-SP-VO (Artikel 97) Anpassungsstrategien in den Jahren 2023 und 2024 vor, was die Steuerung über den gesamten Programmverlauf komplexer macht.

Für Ökoregelungen sind EU-weit rund 24 % der Direktzahlungen vorgesehen, mit einem recht unterschiedlich konzipierten Förderangebot. 87 % der Mittel sind für Maßnahmen in den Bereichen Klima, Wasser/Boden und Biodiversität vorgesehen. 7 % gehen in Tierwohlmaßnahmen (insbesondere in Italien, Österreich und Zypern). 6 % der Mittel werden für die Förderung des Ökologischen Landbaus eingesetzt (Schweden, Portugal und Estland stechen dabei heraus). Ein sehr geringer Anteil, allein in Bulgarien und Zypern, ist schließlich für Forstmaßnahmen vorgesehen (siehe Abbildung 6).

**Abbildung 6: Verteilung der geplanten Ausgaben für Ökoregelungen nach Maßnahmengruppen und gesamte geplante öffentliche Mittel für Ökoregelungen 2023 bis 2027**



Anm.: (\*) In Frankreich und den Niederlanden wird der Ökologische Landbau als Teil der Ökoregelung gefördert, ohne getrennten Finanzansatz im Plandokument.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Neben den Inhalten ist auch die Struktur der Ökoregelungen sehr unterschiedlich. In fünf Plänen (Frankreich, Ungarn, Irland, Niederlande und Slowenien) wird nur eine einzelne Intervention aufgeführt, in den anderen Plänen findet sich eine mehr oder weniger differenzierte Listung. Das Maximum liegt in Litauen und Polen bei 16 Interventionen im Bereich der Ökoregelungen.

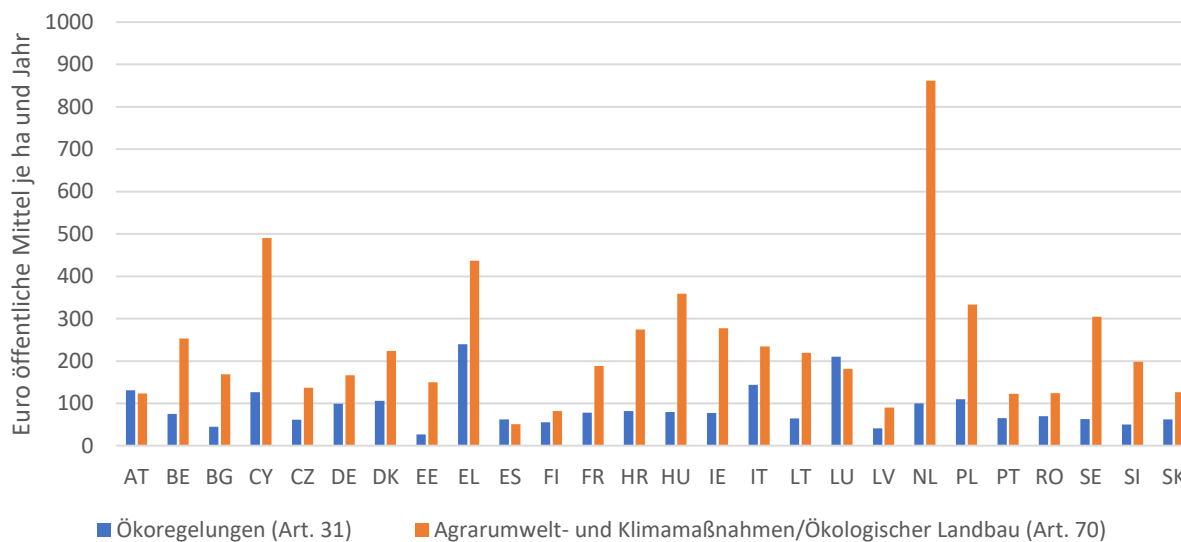
Inhaltlich handelt es sich bei den Ökoregelungen im Vergleich zu den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule eher um flächenstarke Maßnahmen mit weniger kostenintensiven Verpflichtungen. Bei den Interventionen, für die Angaben zu den geplanten Flächenumfängen vorlagen, wurden näherungsweise die

<sup>17</sup> Ausnahme war Malta mit 11 %.



durchschnittlichen Fördersummen je ha LF und Jahr in den Mitgliedstaaten berechnet (siehe Abbildung 7). Mit Ausnahme von Österreich, Spanien und Luxemburg liegen in den Mitgliedstaaten die durchschnittlichen hektarbezogenen Fördersummen der 2. Säule deutlich über denen der Ökoregelungen der 1. Säule. Ökoregelungen fungieren also eher als Basisumweltmaßnahmen, während die Maßnahmen der 2. Säule spezifische Flächen mit einem höheren Verpflichtungsniveau adressieren.

**Abbildung 7: Berechnete durchschnittliche Fördersummen je Hektar geförderte Fläche und Jahr für Ökoregelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen / Ökologischer Landbau**



Anm.: Ohne Malta: Ökoregelungen (Art. 31) 1.546 Euro/ha LF, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen / Ökologischer Landbau (Art. 79) 3.172 Euro/ha LF.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 5.2.3 Gekoppelte Direktzahlungen

Gekoppelte Direktzahlungen können weiterhin optional angeboten werden. 26 Mitgliedstaaten bieten gekoppelte Zahlungen an. Deutschland ist neu dazugekommen; die Niederlande verzichten nunmehr auf ein Angebot. Insgesamt steigt der Anteil der gekoppelten Zahlungen an den Direktzahlungen der EU-27 von 2019 10,8 % leicht auf geplant 12,2 % in der Förderperiode 2023 bis 2027 (siehe Tabelle 5). Es gibt keine große Bewegung in der agrarpolitischen Präferenz für gekoppelte Zahlungen. Die Mitgliedstaaten, die im GAP-Strategieplan einen relativ hochliegenden Anteil an gekoppelten Zahlungen an den Direktzahlungen haben, hatten auch schon vorher hohe Anteile, mit Ausnahme Estlands und Luxemburgs.

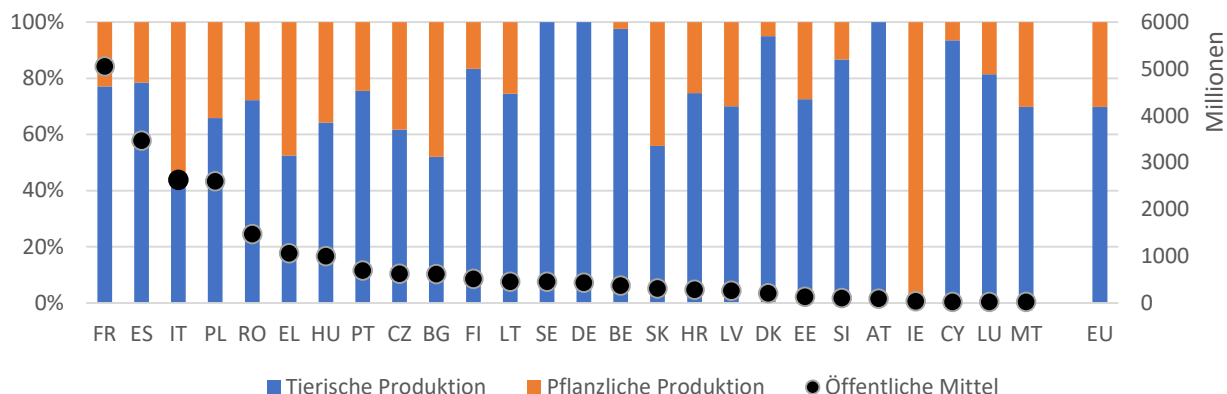
**Tabelle 5: Gekoppelte Direktzahlungen: Veränderungen im Vergleich zu 2019 und Anteil an den gesamten Direktzahlungen**

	Veränderung im Anteil der gekoppelten Zahlungen an den Direktzahlungen insgesamt zwischen den Planzahlen 2023 bis 2027 und den Ausgaben 2019 in Prozentpunkten	Anteil der gekoppelten Zahlungen an den Direktzahlungen im GAP-Strategieplan
MT	-23,4% -Punkte	34,9%
PT	0,8% -Punkte	19,8%
FI	0,0% -Punkte	19,5%
BE	-1,1% -Punkte	15,5%
FR	0,0% -Punkte	15,1%
BG	0,2% -Punkte	15,0%
PL	0,7% -Punkte	15,0%
CZ	0,0% -Punkte	15,0%
SI	1,9% -Punkte	15,0%
LV	0,0% -Punkte	15,0%
RO	2,1% -Punkte	15,0%
LT	0,0% -Punkte	15,0%
HU	-0,2% -Punkte	15,0%
SK	0,1% -Punkte	15,0%
HR	0,1% -Punkte	15,0%
IT	3,0% -Punkte	14,9%
ES	2,7% -Punkte	14,4%
EE	8,8% -Punkte	13,0%
SE	-0,2% -Punkte	13,0%
LU	11,6% -Punkte	12,0%
EL	2,1% -Punkte	11,7%
CY	1,0% -Punkte	8,9%
DK	2,0% -Punkte	4,9%
AT	1,0% -Punkte	2,6%
DE	2,0% -Punkte	2,0%
IE	0,3% -Punkte	0,6%
NL	-0,2% -Punkte	0,0%
EU-27	1,5% -Punkte	12,2%

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne, DG Agri (2021).

Die gekoppelten Zahlungen sind stark ausdifferenziert nach Produkttypen, Regionen und extensiven oder intensiven Produktionsverfahren. EU-weit fließen rund 70 % der gekoppelten Zahlungen in die tierische Produktion und 30 % in die pflanzliche Produktion. Abbildung 8 stellt die Anteile in den Mitgliedstaaten dar. Deutschland, Österreich und Schweden setzen gekoppelte Zahlungen ausschließlich im Bereich der Tierproduktion ein.

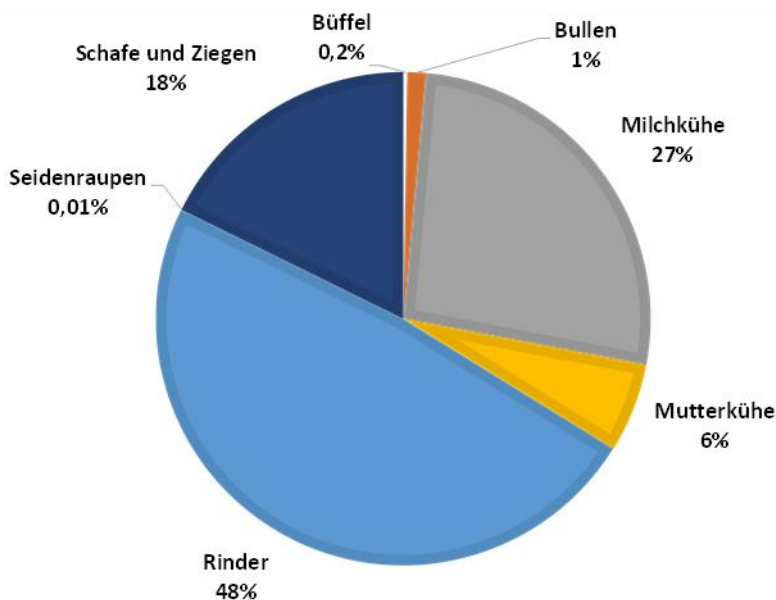
**Abbildung 8: Geplante Mittel für gekoppelte Direktzahlungen in den GAP-Strategieplänen nach ihrer Ausrichtung**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Welche grundsätzlichen Bereiche der tierischen Produktion gefördert werden, ist Abbildung 9 zu entnehmen. Die meisten Mittel fließen in die Rinderhaltung, gefolgt von der Milchkühhaltung, teilweise auch in extensiveren Varianten. In Griechenland und Rumänien gibt es aber auch eine Förderung für Seidenraupen.

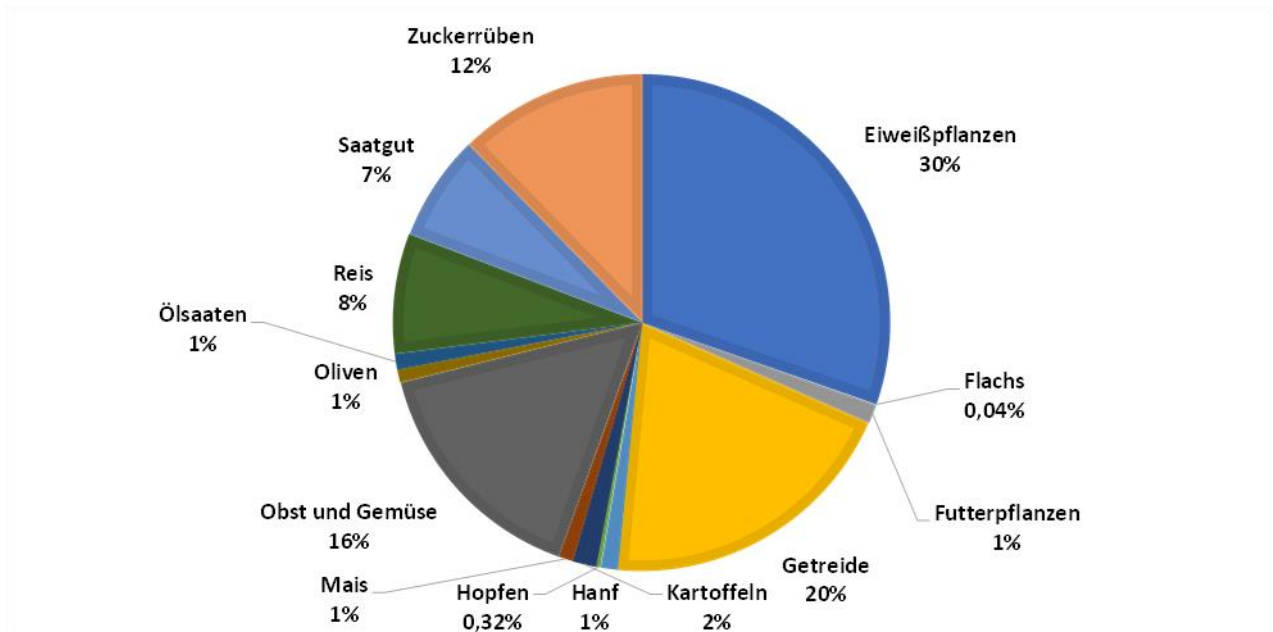
**Abbildung 9: Geplante Mittel für gekoppelte Zahlungen in der tierischen Produktionen nach Tierarten**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Bei den pflanzlichen Produkten stehen mit 30 % der gekoppelten Direktzahlungen die Eiweißpflanzen an erster Stelle, gefolgt von Getreide mit 20 %, Obst und Gemüse mit 16 % sowie Zuckerrüben mit 12 % (siehe Abbildung 10).

**Abbildung 10: Geplante Mittel für gekoppelte Zahlungen in der pflanzlichen Produktion nach Produktionsbereichen**



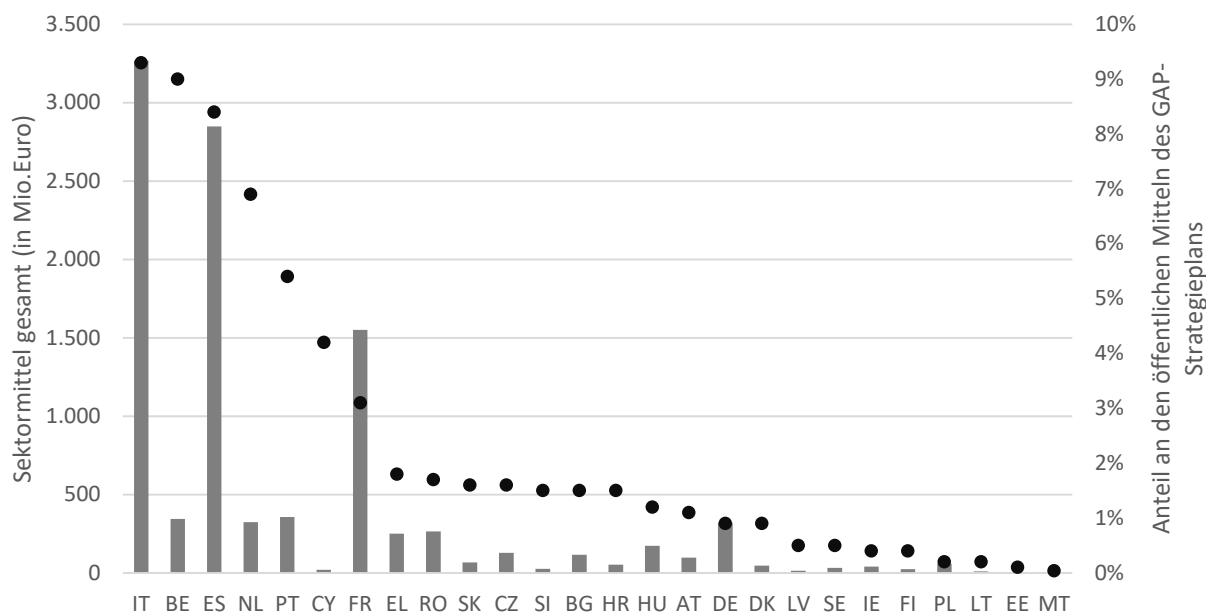
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 5.3 Sektorinterventionen

Die Sektorinterventionen waren vorher Teil der Verordnung zur Gemeinsamen Marktordnung. Sie betreffen die Sektoren Obst und Gemüse, Wein, Hopfen, Olivenöl und Tafeloliven sowie sonstige Sektoren, darüber hinaus Bienezüchterzeugnisse. In Kapitel III der GAP-SP-VO finden sich detaillierte Vorgaben für das Angebot von Sektorinterventionen, u. a. zu verpflichtenden und fakultativen Interventionskategorien. Artikel 88 enthält die Mittelzuweisungen für Wein, Bienezüchterzeugnisse, Hopfen sowie Olivenöl und Tafeloliven. Bei Obst und Gemüse gibt es keine vorab zugewiesenen Finanzansätze, da sich das Mittelvolumen aus der Zahl der anerkannten Erzeugerorganisationen ergibt, die Operationelle Programme beantragen. Die Mittel, die mit den Beschlüssen zur GAP-Reform einzelnen Mitgliedstaaten für Hopfen (Deutschland) sowie Oliven und Tafeloliven (Griechenland, Frankreich, Italien) zugewiesen wurden, könnten auf die Direktzahlungen übertragen werden, was aber die vier Mitgliedstaaten, die Mittel für diese Sektoren haben, nicht nutzen. Will ein Mitgliedstaat sonstige Sektoren fördern, so muss er Mittel aus dem Direktzahlungsvolumen dafür nutzen (bis zu 3 %).

Die Bedeutung der Sektorinterventionen fällt in den Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. Dies lässt sich anhand des prozentualen Anteils der öffentlichen Mittel am Gesamtbudget der GAP-Strategiepläne erkennen (siehe Abbildung 11). Italien, Belgien, Spanien, Niederlande und Portugal planen mehr als 5 % ihrer gesamten indikativen öffentlichen Mittel für Sektorinterventionen ein. Luxemburg bietet keine Sektorintervention an. Den zweitgeringsten Anteil weist Malta auf.

**Abbildung 11: Öffentliche Mittel für Sektorinterventionen insgesamt und Anteil an den gesamten geplanten öffentlichen Mitteln**



Anm.: Ohne Luxemburg, das keine Sektorinterventionen programmiert hat.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

EU-weit entfallen die meisten öffentlichen Mittel, die für Sektorinterventionen eingeplant sind, auf die Sektoren Obst und Gemüse (50 %) und Wein (45 %) (siehe Abbildung 12). Weitere Sektoren wie Imkereierzeugnisse, Oliven und Hopfen machen knapp 5 % aus. Die Gewichtung der einzelnen Sektoren ist zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und hängt – neben den Vorgaben der GAP-SP-VO – auch von den natürlichen Standortbedingungen ab, die z. B. den Anbau von Wein oder Oliven auf einzelne Mitgliedstaaten begrenzen, während Obst und Gemüse sowie Imkereierzeugnisse EU-weit gefördert werden könnten. Bei Obst und Gemüse gilt das nur soweit, wie ein Mitgliedstaat über anerkannte Erzeugerorganisationen verfügt. Der Sektor Hopfen wird nur in Deutschland gefördert. Die Möglichkeit, sonstige Sektoren zu fördern, wird nur von fünf Mitgliedstaaten aufgegriffen.

Der Sektor Obst und Gemüse wird in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Maltas und Estlands gefördert. Nahezu ausschließlich fördern Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden und Finnland diesen Sektor. Absolut gesehen weist Spanien die höchste Summe mit 1,8 Mrd. Euro aus. Die zweithöchste Summe plant Italien mit 1,5 Mrd. Euro ein. Mit deutlichem Abstand folgt Frankreich mit 382 Mio. Euro.

Der Anbau von Wein wird von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten gefördert. Den höchsten prozentualen Anteil an den Sektorinterventionen hat der Anbau von Wein in Bulgarien und Rumänien. Absolut betrachtet setzt Italien mit 1,58 Mrd. Euro die meisten Mittel für den Sektor Wein ein, gefolgt von Frankreich mit 965 Mio. Euro und Spanien mit 809 Mio. Euro.

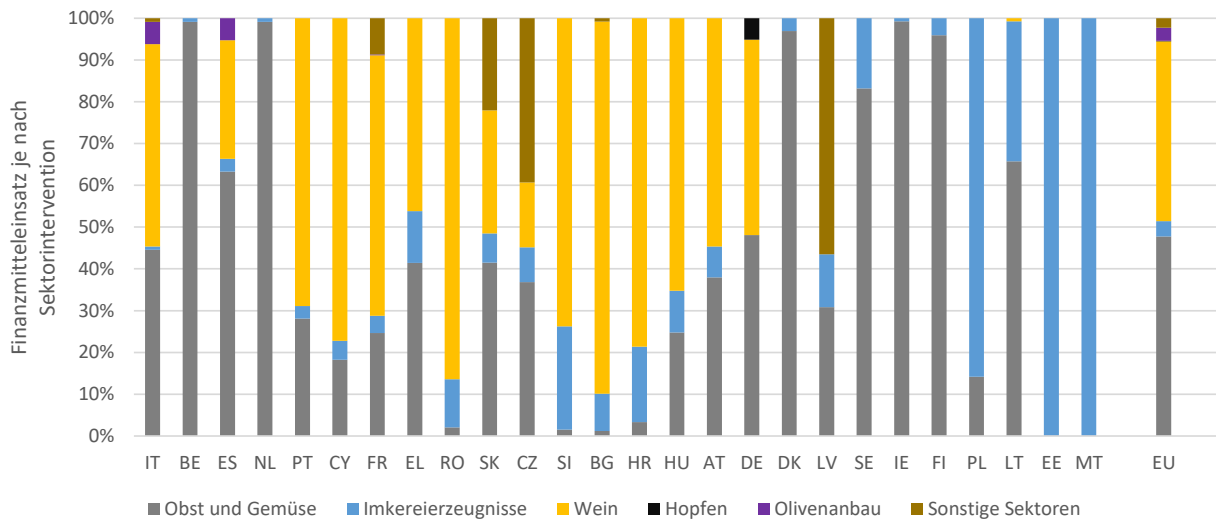
Der Anteil der Förderung von Imkereierzeugnissen an den gesamten Sektorinterventionen variiert zwischen den Mitgliedstaaten von knapp 1 bis 100 %, die Staaten Malta und Estland fördern ausschließlich Imkereierzeugnisse. Spanien fördert mit 87 Mio. Euro die Imkereierzeugnisse am stärksten. Vergleichsweise hohe Beträge finden sich auch in Frankreich mit 64 Mio. Euro und Polen mit 50 Mio. Euro.

Der Olivensektor wird in Italien, Spanien und Frankreich gefördert. Absolut setzt Italien mit 173 Mio. Euro die meisten Mittel in diesem Sektor ein, gefolgt von Spanien mit 150 Mio. Euro und Frankreich mit 3 Mio. Euro.

Der Hopfensektor wird ausschließlich in Deutschland mit 16 Mio. Euro gefördert.

Sonstige Sektoren werden in fünf Staaten gefördert und beinhalten u. a. die Förderung von Milchprodukten, Schweinefleisch, Getreide, Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Eiern, Zierpflanzen und Kartoffeln. Den höchsten prozentualen Anteil hat Lettland eingeplant: Über die Hälfte der für Sektorinterventionen vorgesehenen Mittel fließt in sehr unterschiedliche Sektoren<sup>18</sup>. Absolut betrachtet weist Frankreich den höchsten Betrag mit 135 Mio. Euro auf. Den zweithöchsten Betrag investiert Tschechien mit 50 Mio. Euro. Der dritthöchste Betrag wird von Italien mit 30 Mio. Euro (in den Kartoffelsektor) investiert.

**Abbildung 12: Öffentliche Mittel für Sektorinterventionen nach Sektoren**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

## 5.4 Ausgestaltung der 2. Säule der GAP

Die Darstellung der nationalen Schwerpunkte in der 2. Säule erfolgt zunächst entlang der grundsätzlichen Interventionskategorien. Daran schließen sich Vertiefungen in ausgewählten Bereichen an.

### 5.4.1 Gesamtübersicht nach Interventionskategorien

Die GAP-SP-VO sieht neun Interventionskategorien (Artikel 70-78) vor, die sich aufgrund einiger sachlicher Nähe auf sechs Kategorien reduzieren lassen:

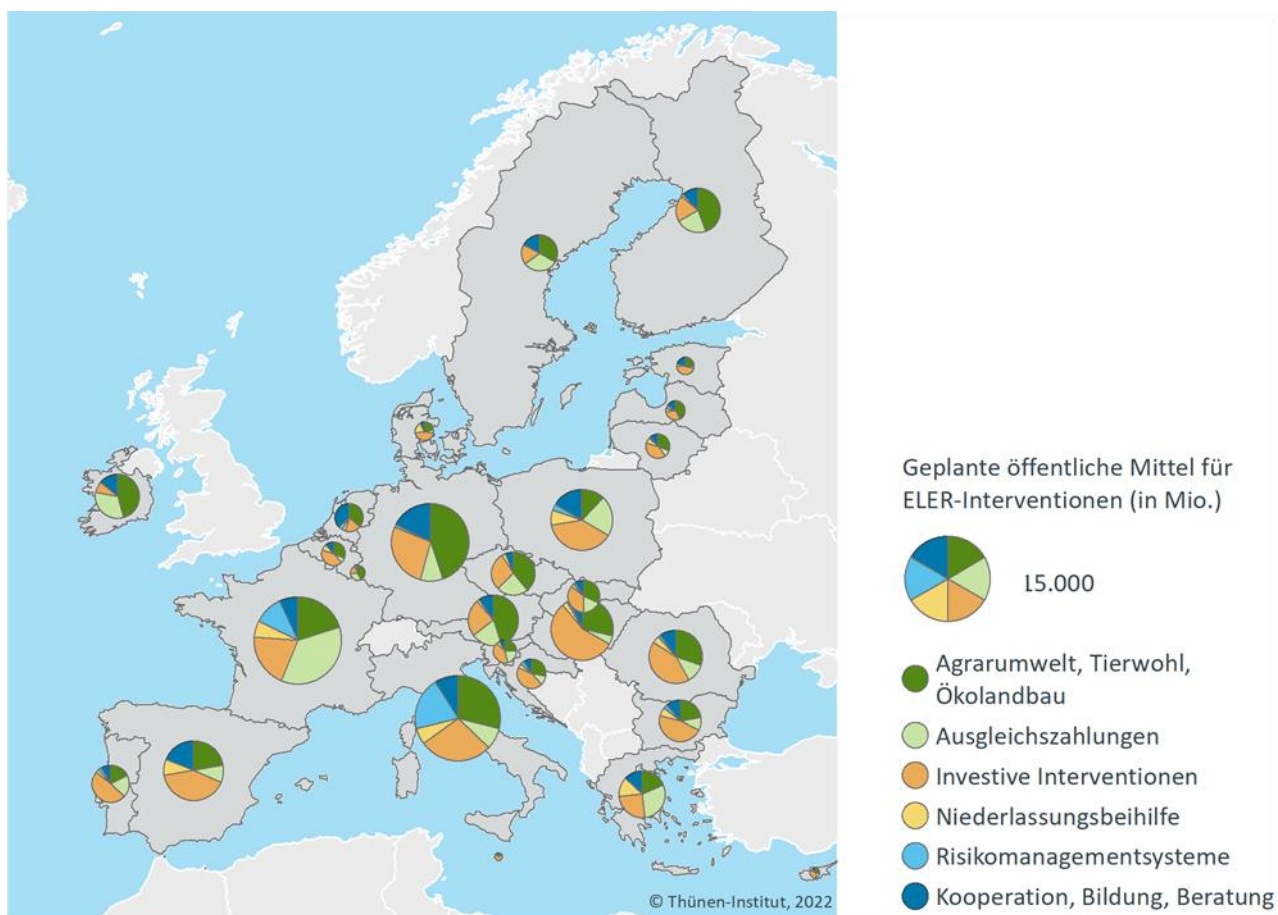
- (1) Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Ökolandbau und Tierwohlmaßnahmen (Art. 70);
- (2) Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen, einschließlich jenen, die sich in Verbindung mit Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie ergeben (Art. 70 und 71);
- (3) Investitionen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Naturschutz sowie ländliche Entwicklung (Basisdienstleistungen und Infrastruktur) (Art. 73 und 74);
- (4) Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirt:innen sowie Existenzgründungsbeihilfe im außerlandwirtschaftlichen Bereich (Art. 75);
- (5) Risikomanagementinstrumente (Art. 76);
- (6) Kooperation, Bildung und Beratung, insbesondere LEADER, EIP und landwirtschaftliche Beratungsmaßnahmen (Art. 77 und 78).

<sup>18</sup> Elf Sektoren sind gelistet, darüber hinaus eine zusammenfassende Intervention, die auf weitere in Anhang VI der GAP-SP-VO gelistete Sektoren verweist.

Insgesamt entfallen auf die Flächenmaßnahmen der ersten beiden Interventionskategorien rund 46 % der öffentlichen Mittel in der 2. Säule. Die Mittel für AUKM, Ökolandbau und Tierwohl belaufen sich dabei auf 29 %, weitere 17 % entfallen auf die Ausgleichszahlungen. Die nach dieser Einteilung finanzstärkste Interventionskategorie sind die Investitionen mit 31 %. Für Kooperation, Bildung und Beratung sind 12 % der Mittel in der 2. Säule vorgesehen, die im Wesentlichen LEADER zuzurechnen sind. Die eingeplanten Mittel für Risikomanagementsysteme sowie die Niederlassungs- und Existenzgründungsbeihilfen belaufen sich auf jeweils 5 %.

Karte 4 gewährt einen ersten Überblick über die Anteile der Interventionskategorien an den öffentlichen Mitteln in der 2. Säule pro Mitgliedstaat. Es zeigt sich, dass die Ausgestaltung der 2. Säule bereits auf Basis der grundsätzlichen Interventionskategorien sehr heterogen ist. Die folgenden Unterkapitel gehen auf die Interventionskategorien detaillierter ein und ziehen dabei jeweils auch einen Vergleich zur aktuellen Förderperiode.

**Karte 4: Geplante öffentliche Mittel für Interventionskategorien der 2. Säule, 2023 bis 2027**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten. © EuroGeographics 2022.

## 5.4.2 Einblick in einzelne Maßnahmenbereiche

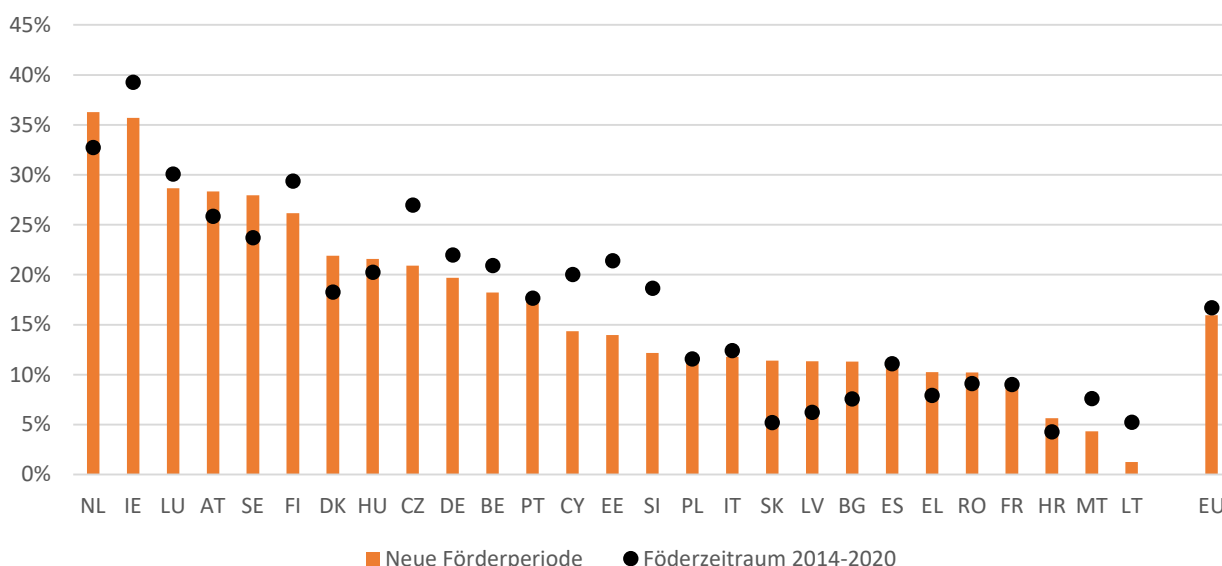
### 5.4.2.1 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ökolandbau und Tierwohl

Der Anteil der vorgesehenen Mittel für diese Interventionskategorie ist gegenüber der laufenden Förderperiode um 1,9 Prozentpunkte gestiegen: von 27,6 % auf 29,5 %. Entwicklungsunterschiede zeigen sich allerdings sowohl zwischen den drei Interventionstypen als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Grundsätzlich stellt sich bei dieser Interventionskategorie die Frage, wie sich die Verpflichtung, Ökoregelungen in der 1. Säule anzubieten, auf die Bedeutung von AUKM, Ökolandbau und Tierwohlmaßnahmen in der 2. Säule auswirkt.

### Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

AUKM machen in der laufenden Förderperiode 16,7 % der öffentlichen Mittel in der 2. Säule aus. Dieser Anteil sinkt nun auf 16,0 %. Allerdings zeigen sich auf mitgliedstaatlicher Ebene eine gewisse Varianz und gegenläufige Entwicklungen (siehe Abbildung 13). In 15 Mitgliedstaaten gehen die relativen Anteile der AUKM an den Mitteln der 2. Säule zurück, in Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern mit über fünf Prozentpunkten am stärksten. Unter den zwölf Mitgliedstaaten, in denen AUKM an relativer Bedeutung in der 2. Säule zunehmen, weisen die Slowakei, Lettland und Schweden mit Steigerungen um vier oder mehr Prozentpunkte die größten Zuwächse auf. In den großen Mitgliedstaaten Polen, Frankreich, Spanien und Italien sind nur marginale Veränderungen zu beobachten, und auch in Deutschland ist der Rückgang mit knapp über zwei Prozentpunkten vergleichsweise gering. Den höchsten Anteil verzeichnen die Niederlande, was insofern bemerkenswert ist, als noch weitere AUKM im Rahmen kooperativer Vereinbarungen umgesetzt werden (siehe Kapitel 5.3.2.6).

**Abbildung 13: Anteil der AUKM an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Die Werte für die neue Förderperiode 2023–2027 wurden berechnet aus den Finanzansätzen für die Interventionen gemäß Art. 70 GAP-SP-VO mit Umweltziel, aber ohne den Ökolandbau; die Werte für den Förderzeitraum 2014–2020 wurden berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorie 10 der ELER-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

### Ökolandbau

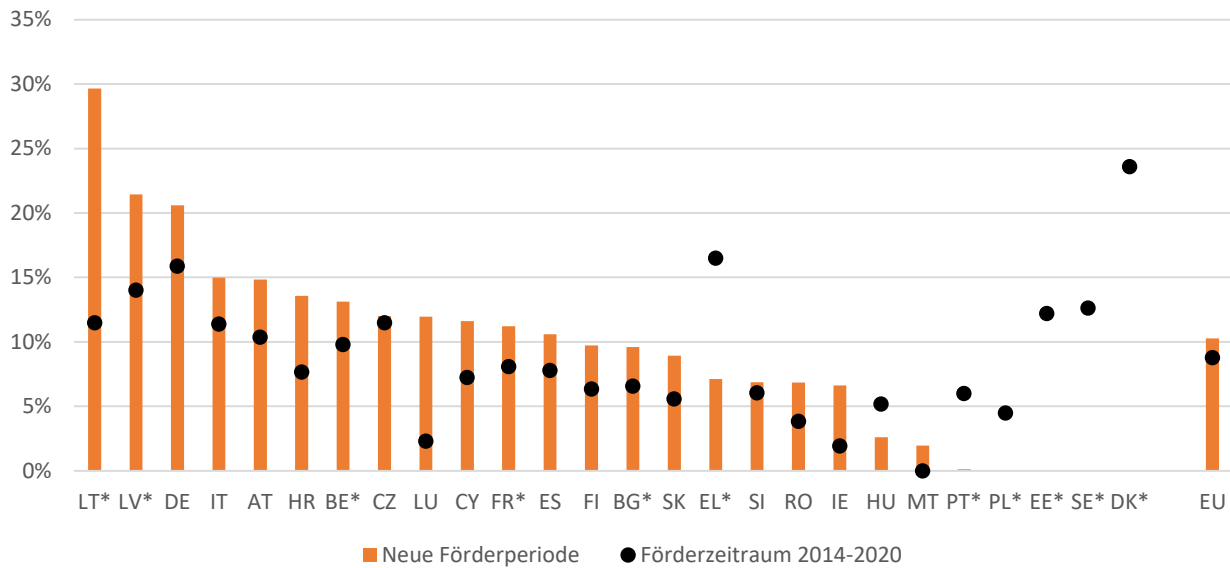
Im Gegensatz zu den AUKM kommt dem Ökolandbau im Rahmen der 2. Säule in der neuen Förderperiode eine größere Bedeutung zu. Insgesamt steigt der Anteil von 8,8 % auf 10,3 %. Dieses Wachstum ist insofern bemerkenswert, als insgesamt elf Mitgliedstaaten die Möglichkeit wahrnehmen, den Ökolandbau im Rahmen der Ökoregelungen der 1. Säule zu fördern<sup>19</sup>. Schweden, Estland, Dänemark und Polen haben die Förderung gar vollständig in die 1. Säule verlagert. Hinzu kommt Portugal, das nur noch einen Bruchteil der Ökolandbauförderung im ELER belässt. Ungarn ist das einzige Land, in dem der relative Anteil in der 2. Säule sinkt, obgleich keine Ökoregelung für den Ökolandbau angeboten wird. Getragen wird das relative Wachstum der Ökolandbauförderung in der 2. Säule insbesondere von Zuwächsen in den großen Mitgliedstaaten Spanien, Italien, Frankreich und Deutschland (siehe Abbildung 14). Bemerkenswert ist überdies Lettland, das seine AUKM-

<sup>19</sup> Bei Frankreich und den Niederlanden sind die Finanzansätze für den Ökologischen Landbau im Rahmen ihrer Ökoregelungen nicht ausgewiesen.



Förderung in der 2. Säule fast vollständig zurückgefahren hat, dafür aber nahezu 30 % der Mittel für die Ökolandbauförderung einsetzt.

**Abbildung 14: Anteil der Ökolandbauförderung an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



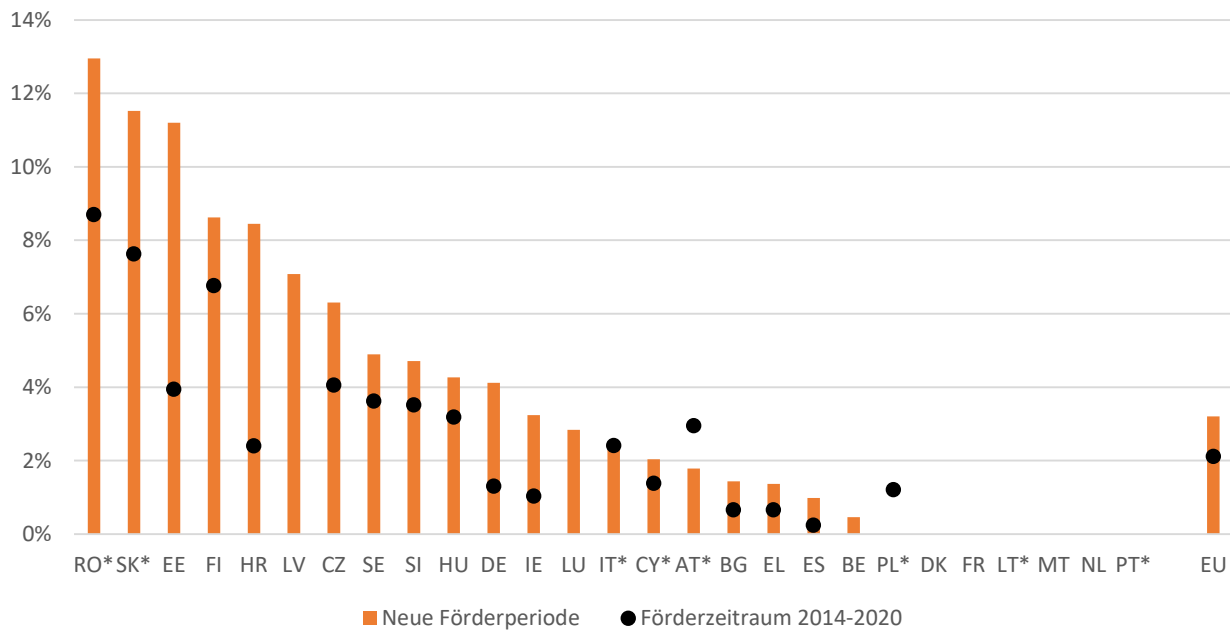
Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß 70 GAP-SP-VO mit Bezug zum Ökolandbau; Werte für Förderzeitraum 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorie 11. \* kennzeichnet Mitgliedstaaten, die die Ökolandbauförderung ganz oder in Teilen als Ökoregelung umsetzen. In den Niederlanden ist die Ökolandbauförderung nur Teil der Ökoregelung (ohne ausgewiesenen Finanzansatz).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

### Tierwohlmaßnahmen

Schließlich verzeichnen auch die Tierwohlmaßnahmen einen höheren Anteil an den Mitteln der 2. Säule im Vergleich zur laufenden Förderperiode (siehe Abbildung 15). Dieser steigt von 2,1 % auf 3,2 %. Hier ist ebenfalls zu bedenken, dass elf Mitgliedstaaten entsprechende Angebote im Rahmen der Ökoregelungen der 1. Säule umsetzen, was den relativen Bedeutungszuwachs in der 2. Säule noch eindrucksvoller erscheinen lässt. Insgesamt bieten 20 Mitgliedstaaten Tierwohlmaßnahmen im Rahmen des ELER an. Hinzugekommen sind im Vergleich zur letzten Förderperiode Belgien, Tschechien, Luxemburg und Lettland. In Polen wird die entsprechende Förderung nunmehr in der 1. Säule gewährt. Die größten relativen Zuwächse verzeichnen – neben den neu Anbietenden – Estland, Kroatien, Rumänien und die Slowakei. Insgesamt zeigt sich, dass die östlichen Mitgliedstaaten den Tierwohlmaßnahmen in der 2. Säule eine größere Bedeutung beimessen.

**Abbildung 15: Anteil der Tierwohlmaßnahmen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß 70 GAP-SP-VO mit Bezug zum Tierwohl; Werte für Förderzeitraum 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorie 14. \* kennzeichnet Mitgliedstaaten, die Tierwohlmaßnahmen als Ökoregelung umsetzen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

**Fazit**

Die Zahlen belegen, dass es trotz der Ökoregelungen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode keine grundsätzliche Verlagerung von AUKM, Ökolandbau oder Tierwohlmaßnahmen in die 1. Säule gibt – die aufgrund der erforderlichen Mindestmittelzuweisungen für umwelt- und klimarelevante Maßnahmen in der 2. Säule ohnehin ihre Grenzen finden würden. Im Gegenteil ist insgesamt ein moderates Wachstum in der relativen Bedeutung dieser Interventionskategorie in der 2. Säule festzustellen. Inwieweit dieses Wachstum den umwelt- und klimapolitischen Ambitionen gerecht wird, die im Zuge der GAP-Reform immer wieder eingefordert wurden, bleibt – unter Berücksichtigung anderer Umweltmaßnahmen – zu diskutieren (siehe Kapitel 6).

**5.4.2.2 Ausgleichszahlungen**

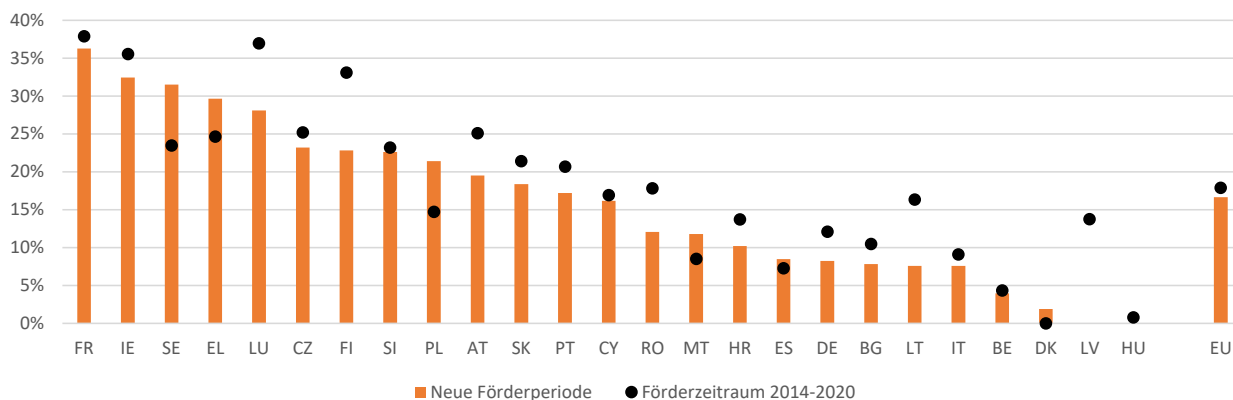
In der Gesamtbetrachtung verlieren die Ausgleichszahlungen an relativer Bedeutung in der 2. Säule. Ihr Anteil an den geplanten öffentlichen Mitteln liegt bei 17,4 %, in der laufenden Förderperiode waren es noch 18,5 %. Die Entwicklungsrichtung unterscheidet sich jedoch nach Art der Ausgleichszahlungen (siehe Abbildung 16 und Abbildung 17).

**Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen**

Die Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen entwickeln sich negativ. Betrug ihr Anteil an den Mitteln der 2. Säule in der laufenden Förderperiode noch 17,9 %, liegt er nunmehr bei 16,6 %. Hinter diesem allgemeinen Rückgang stehen entsprechende Entwicklungen bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten. Lediglich sechs Länder (Schweden, Polen, Griechenland, Malta, Dänemark und Spanien) verzeichnen relative Zuwächse bei diesen Ausgleichszahlungen. Dagegen stehen Rückgänge in 19 Mitgliedstaaten, teils sogar um mehr als zehn Prozentpunkte, wie im Falle Finnlands und Lettlands – letzteres bietet gar keine Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen mehr

an, gleiches gilt für Ungarn.<sup>20</sup> Bemerkbar machen sich in den Gesamtzahlen aber vor allem auch die Rückgänge in Frankreich, Deutschland und Italien. Ersterer Mitgliedstaat hat weiterhin ein außergewöhnliches Verhältnis von Ausgleichszahlungen (über 36 %) und AUKM (unter 9 %), was sich in ähnlicher Ausprägung nur noch in Griechenland findet (30 % und 10 %).

**Abbildung 16: Anteil der Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß 71 GAP-SP-VO; Werte für den Förderzeitraum 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorie 13.

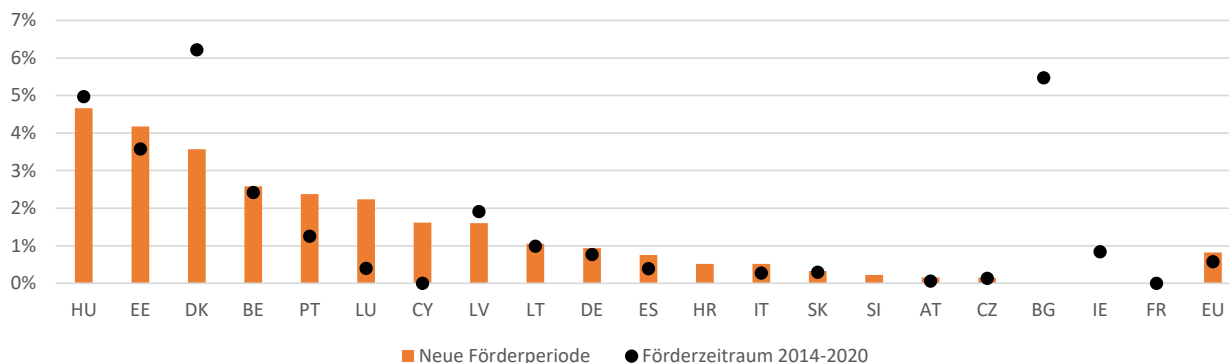
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

### Ausgleichszahlungen für gebietspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben

Im Vergleich zu den genannten Ausgleichszahlungen nehmen sich jene für gebietspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (Artikel 72 GAP-SP-VO), sehr bescheiden aus. In der laufenden Förderperiode beläuft sich ihr Anteil an den Mitteln der 2. Säule auf 0,6 %. In der neuen Förderperiode liegt er mit 0,8 % marginal höher. Insgesamt bieten 17 Mitgliedstaaten diese Ausgleichszahlungen im Rahmen der 2. Säule an (siehe Abbildung 17). Im Vergleich zur laufenden Förderperiode sind Kroatien und Slowenien hinzugekommen; Bulgarien, Irland und Frankreich (zuvor allerdings schon mit verschwindend geringen Mitteln) sind aus der entsprechenden Förderung in der 2. Säule ausgestiegen. Die kräftigsten Zuwächse verzeichnen Luxemburg, Zypern und Portugal mit mehr als einem Prozentpunkt.

<sup>20</sup> Estland und die Niederlande haben dies bereits in der laufenden Förderperiode nicht getan.

**Abbildung 17: Anteil der Ausgleichszahlungen nach Art. 72 GAP-SP-VO (Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie) an den geplanten öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



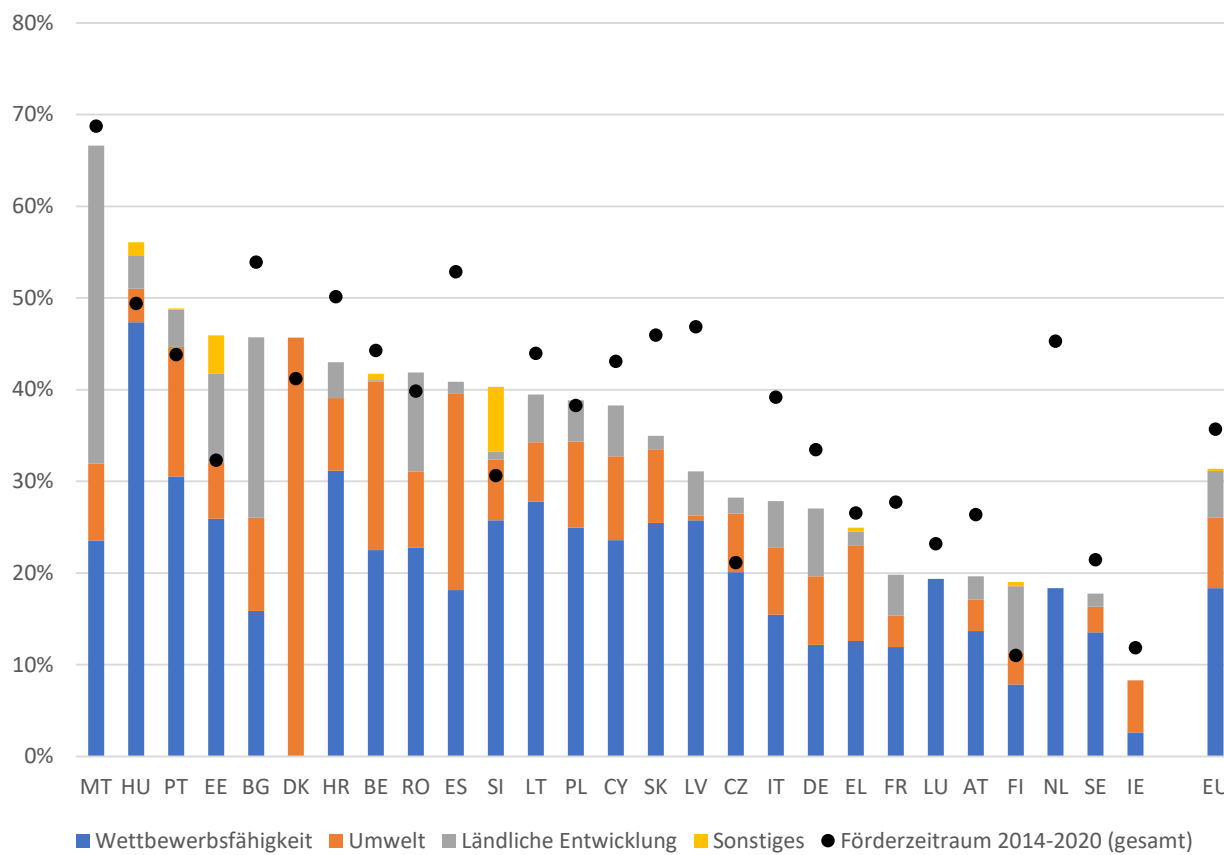
Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß Artikel 72 GAP-SP-VO; Werte für den Förderzeitraum 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorie 12.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

Die Ausgleichszahlungen werden weiterhin bei den Mindestmittelzuweisungen für umwelt- und klimabezogene Ziele in der 2. Säule (35 % der ELER-Mittel) angerechnet. Allerdings sind die Ausgleichszahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen (Artikel 71 GAP-SP-VO) noch immer, aber im Vergleich zur vorherigen Förderperiode nur noch zur Hälfte anrechnungsfähig (an den Umweltwirkungen bestehen seit längerem erhebliche Zweifel). Inwieweit dieser Umstand zum relativen Rückgang in den Finanzmitteln beigetragen hat, kann allerdings nur spekuliert werden. Die Mitgliedstaaten selbst gehen in ihren Finanztabellen zumeist von Werten weit jenseits der 35-Prozent-Marke aus. Damit dürfte sich die Halbierung der Anrechnungsfähigkeit grundsätzlich kaum auf die Entscheidung ausgewirkt haben, Ausgleichszahlungen im Rahmen der 2. Säule zu gewähren. In Einzelfällen, wie etwa Bulgarien oder Griechenland, die nur knapp über der Marke liegen, könnte es eine Rolle gespielt haben. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der maximale EU-Beteiligungssatz von 75 % auf 65 % gefallen ist, was aus budgetären Gründen ein Anlass sein könnte, den Anteil der Ausgleichszahlungen zu reduzieren.

### 5.4.2.3 Investive Interventionen

Zwar entfällt auf die Investitionen als Interventionskategorie eine relative Mehrheit der öffentlichen Mittel der 2. Säule, im Vergleich zur laufenden Förderperiode aber verlieren sie merklich an Bedeutung. Ihr Anteil reduziert sich von 35,8 % auf 31,2 %. Rückläufige Entwicklungen zeigen sich in 18 Mitgliedstaaten – mit teils sehr drastischen Rückgängen in der Slowakei, Italien, Spanien, Lettland und den Niederlanden (siehe Abbildung 18). In der neuen Förderperiode werden die investiven Interventionen in sechs Mitgliedstaaten weniger als 20 % der Mittel der 2. Säule ausmachen. Am anderen Ende der Skala weisen Malta (66,6 %) und Ungarn (56,1 %) sehr hohe Anteile an Investitionen aus.

**Abbildung 18: Anteil der investiven Interventionen nach Zielbereichen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**

Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß Art. 73 und 74 GAP-SP-VO; Werte für den Förderzeitraum 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorien M3, M4, M5, M7, M8 und M21.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

Investive Interventionen können sehr unterschiedlichen Zwecken dienen. Grob differenziert werden können die Zielbereiche Wettbewerbsfähigkeit (vornehmlich des Agrarsektors), Umwelt sowie ländliche Entwicklung. Es zeigt sich, dass ein Großteil (59,2 %) der Investitionen dem Wettbewerbsziel zugutekommen soll. Ein gutes Viertel (24,7 %) der Investitionen soll Umweltzielen dienen, auf die ländliche Entwicklung entfallen 15,4 %. Die wenigen übrigen Investitionsmittel sind im Wesentlichen dem Tierwohl gewidmet.

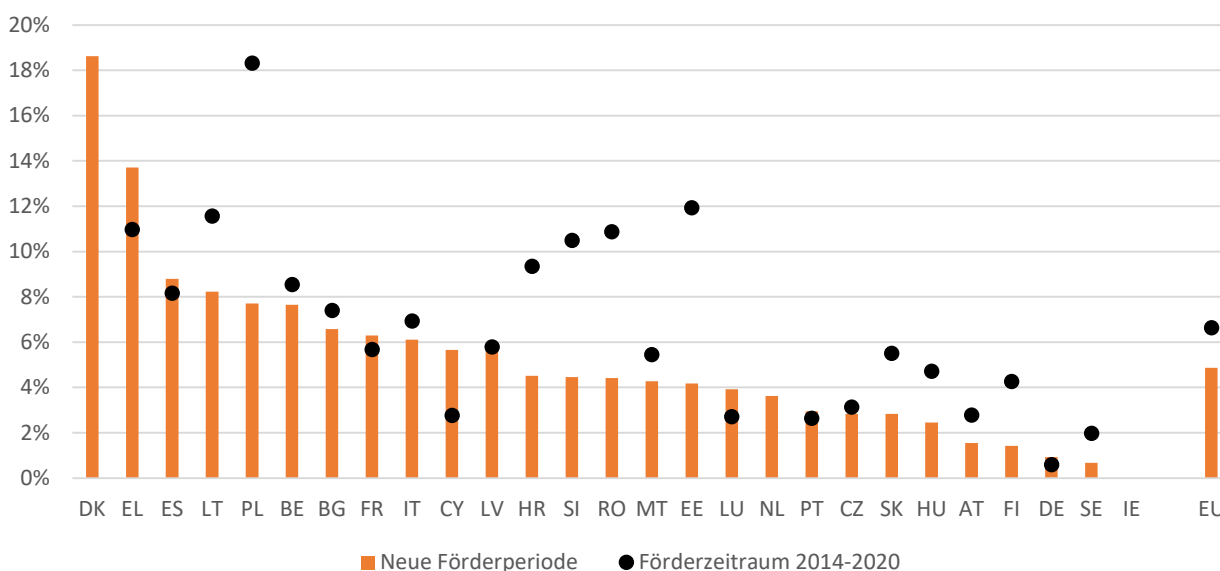
Auf mitgliedstaatlicher Ebene zeigen sich unterschiedliche Zielgewichtungen. Der Wettbewerbsfähigkeit kommt in den meisten Fällen die höchste Bedeutung zu. Luxemburg und die Niederlande planen alle Investitionsmittel für diesen Zielbereich ein, in 18 weiteren Staaten sind es mehr als die Hälfte der Mittel. Nur Deutschland, Spanien, Finnland, Malta, Bulgarien, Irland und Dänemark planen dafür weniger als die Hälfte der Investitionsmittel ein – im letzten Fall sogar überhaupt keine, denn Dänemarks geplante Investitionen sollen allein Umweltzielen zukommen. Auch Irland und Spanien haben sehr hohe Anteile für Umweltinvestitionen eingeplant. Malta, Bulgarien und Finnland stechen mit ihren geplanten Investitionen im Bereich der ländlichen Entwicklung heraus. Deutschland hat eine der ausgeglicheneren Verteilungen über die drei Zielbereiche.

Auch in diesem Interventionsbereich ist es zu Anpassungen beim maximalen EU-Beteiligungssatz gekommen: von 63–75 % auf 60 % in Übergangsregionen und von 53 % auf 43 % in entwickelten Regionen. Für diese Maßnahmen sind also mehr nationale Kofinanzierungsmittel beizubringen. Unverändert bleibt allein der Beteiligungssatz für nicht-produktive Investitionen bei 80 %. Diese neue Staffelung könnte bei den Planungsentscheidungen eine Rolle gespielt haben.

### 5.4.2.4 Niederlassungs- und Existenzgründungsbeihilfe

Auch die Förderung von landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Existenzgründungen verliert in der 2. Säule an relativer Bedeutung. Insgesamt belief sich ihr Anteil in der laufenden Förderperiode auf 6,6 %. In den neuen Planungen sind es nur 4,9 %, ein rückläufiger Trend findet sich dabei in gleich 17 Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 19). Die bemerkenswerteste Ausnahme ist Dänemark, das in der laufenden Förderperiode keine ELER-Förderung in diesem Bereich im Angebot hatte, künftig aber verhältnismäßig viele Mittel in der 2. Säule für diesen Zweck zur Verfügung stellt. Auch Griechenland verzeichnet einen Zuwachs von einem hohen Ausgangsniveau. Irland verbleibt der einzige Mitgliedstaat ohne eine entsprechende Förderung im ELER. Ganz überwiegend bezieht sich die Förderung übrigens auf Junglandwirt:innen. Nur Österreich, Italien und Frankreich bieten Existenzgründungshilfen für Unternehmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft an.

**Abbildung 19: Anteil der Niederlassungs- und Existenzgründungsbeihilfen an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß Art. 75 GAP-SP-VO; Werte für die Förderperiode 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Maßnahmenkategorien M6.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

Auch bei dieser Interventionskategorie sind Vorgaben relevant. Anhang XII der GAP-SP-VO legt fest, wie viele EU-Mittel für die Junglandwirteförderung mindestens zu reservieren sind (jeweils 3 % des Direktzahlungsbudgets). Gemäß Artikel 95 (1) GAP-SP sind als Instrumente wahlweise die Einkommensstützung für Junglandwirt:innen in der 1. Säule und/oder die hier beschriebene Niederlassungsbeihilfe zu nutzen.<sup>21</sup>

### 5.4.2.5 Risikomanagementsysteme

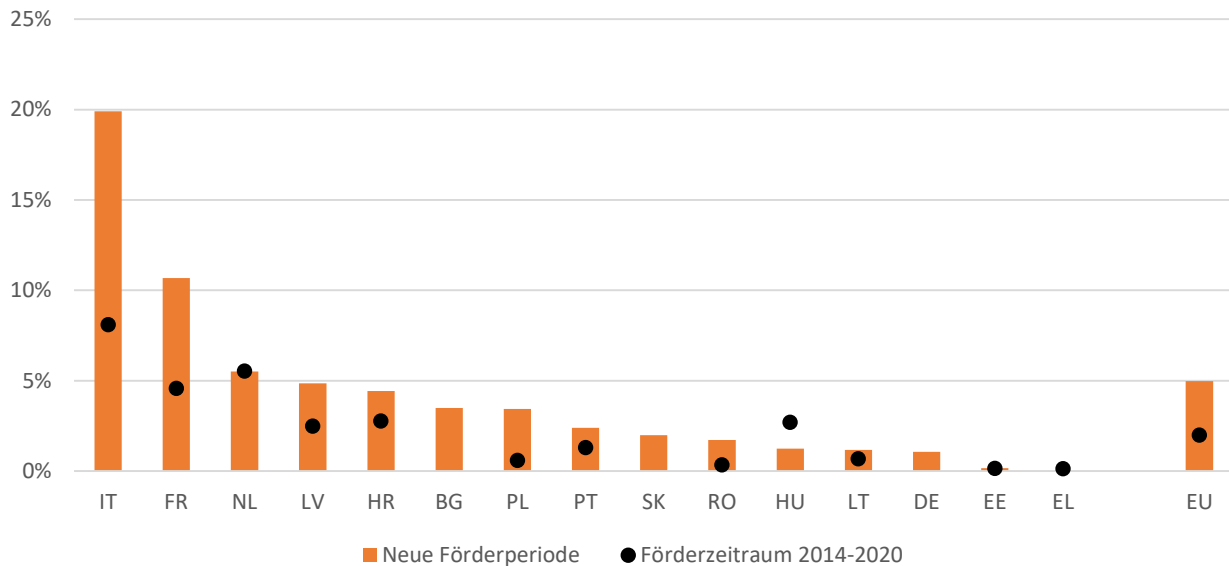
Im Kommissionsvorschlag für die GAP-SP-VO war ein verpflichtendes Angebot von Risikomanagementsystemen vorgesehen. Dagegen votierten sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat, sodass das Angebot gemäß Artikel 76 GAP-SP-VO lediglich optional ist.<sup>22</sup> 14 von 27 Mitgliedstaaten fördern Risikomanagementsysteme innerhalb ihres Strategieplans. Die meisten Mittel sehen Italien und Frankreich vor, wo diese

<sup>21</sup> Auch die Investitionsförderung speziell bei Junglandwirt:innen kann angerechnet werden, was aber praktisch kaum eine Rolle spielt.

<sup>22</sup> Des Weiteren gibt es die Möglichkeit, Risikomanagementsysteme im Rahmen der Sektorinterventionen anzubieten.

Interventionskategorie einen Anteil von 20 % bzw. 11 % an den Mitteln der 2. Säule hat (siehe Abbildung 20). In den anderen Mitgliedstaaten liegen die Ansätze niedriger und die Bedeutung fällt geringer aus. Insgesamt ist der Anteil des Risikomanagements an den Mitteln der 2. Säule von 2 % auf 5 % gestiegen, bedingt vor allem durch das Wachstum in Italien und Frankreich.

**Abbildung 20: Anteil des Risikomanagements an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß Art. 76 GAP-SP-VO; Werte für die Förderperiode 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Fördermaßnahmen für Fördermaßnahmen der Maßnahmenkategorie M17.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

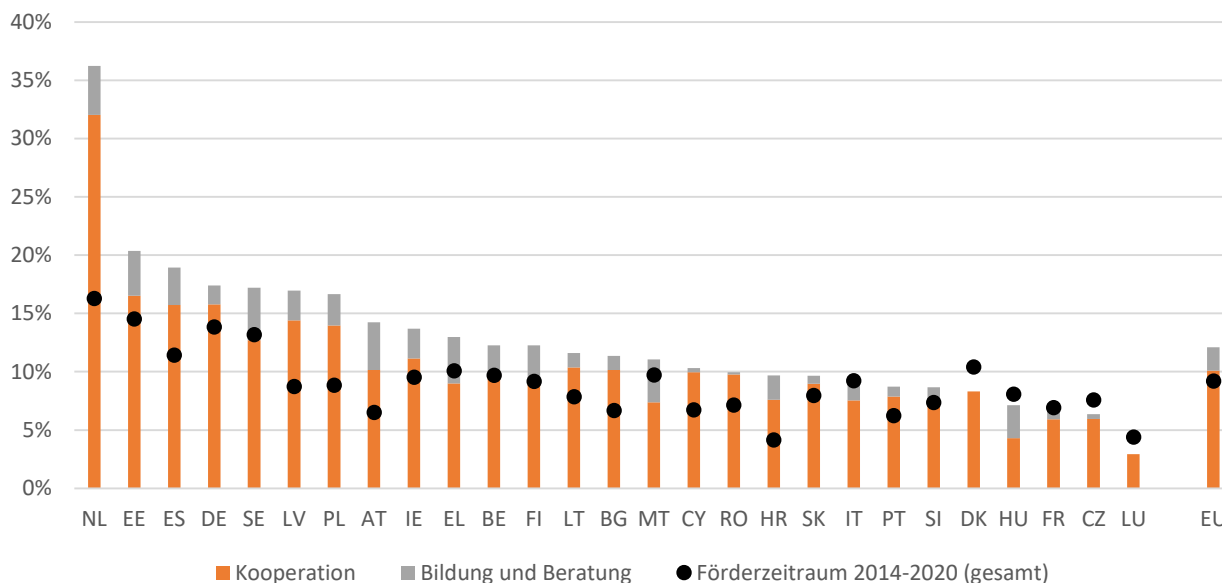
Die Finanzierung des Risikomanagements ist allerdings nicht auf die 2. Säule begrenzt. In Artikel 19 GAP-SP-VO ist festgelegt, dass bis zu 3 % der Landwirt:innen zu gewährenden Direktzahlungen als Beitrag einem Risikomanagementinstrument zugeteilt werden können. Drei Mitgliedstaaten nutzen diese Option: Italien und Rumänien mit dem maximalen Satz von 3 %, Bulgarien mit 1,5 %. Italien stützt sich auf diese Mittel, ergänzt durch die beschriebenen ELER-Mittel, einen nationalen Fonds auf Gegenseitigkeit aus, sodass alle landwirtschaftlichen Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, eine grundlegende gegenseitige Absicherung gegen Wetter- und Klimakatastrophen erhalten, um ein erstes Sicherheitsnetz zu schaffen. Zu den von dem Fonds abgedeckten widrigen Witterungsverhältnissen gehören Frost, Raureif, Dürre und Überschwemmungen.

#### 5.4.2.6 Kooperation, Bildung und Beratung

Schließlich wächst auch der Interventionsbereich Kooperation, Bildung und Beratung in seiner relativen Bedeutung für die 2. Säule: von 9,2 % auf 12,1 % steigt der Anteil an den Mitteln in der kommenden Förderperiode. Davon entfallen über 80 % auf Kooperationsmaßnahmen (siehe Abbildung 21), die auch einen Großteil des Wachstums ausmachen. Von außergewöhnlicher Bedeutung ist die Ausweitung des niederländischen Förderansatzes für kooperative Agrarumweltmaßnahmen. Ansonsten basieren die Zahlen im Wesentlichen auf LEADER und EIP.

Im Bereich Bildung und Beratung sind Schweden, die Niederlande und Österreich hervorzuheben, die jeweils vier oder mehr Prozent ihrer öffentlichen Mittel in der 2. Säule für diese Zwecke einplanen. Dänemark und Luxemburg bieten hingegen keine entsprechende Förderung im Rahmen der GAP an.

**Abbildung 21: Anteil der Interventionen im Bereich Kooperation, Bildung und Beratung (Art. 77 und 78 GAP-SP-VO) an öffentlichen Mitteln der 2. Säule**

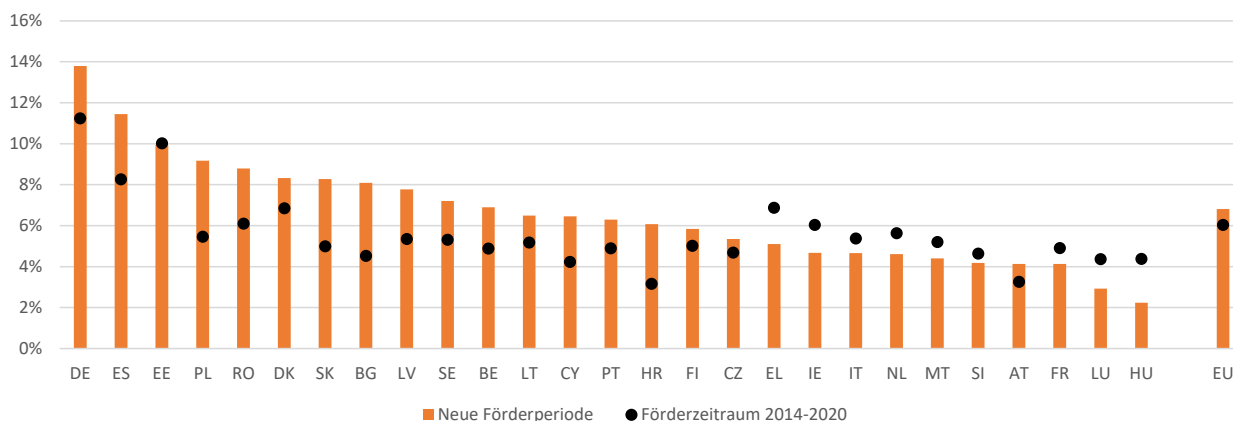


Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für Interventionen gemäß Art. 77 und 78 GAP-SP-VO; Werte für die Förderperiode 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für Fördermaßnahmen der Maßnahmenkategorie M1, M2, M9, M16, M19.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).

Unter den Interventionen im Bereich Kooperation, Bildung und Beratung kommt LEADER eine besondere Rolle zu. LEADER spielt im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene schon seit den 1990er Jahren eine zentrale Rolle. Wie schon in der aktuellen Förderperiode sind auch künftig mindestens 5 % der EU-Mittel in der 2. Säule für diese Maßnahme vorzusehen. Manche Mitgliedstaaten – darunter zum Beispiel Österreich, Irland und Frankreich – gehen nicht über dieses Minimum hinaus. Im Ergebnis hat LEADER dort eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Andere, allen voran Deutschland, Spanien und Estland, setzen indes in relativ großem Maße auf diese Intervention (siehe Abbildung 22). Insgesamt erfährt LEADER einen geringfügigen Bedeutungszuwachs gemessen an dem Anteil an den 2.-Säule-Mitteln im Vergleich zum Förderzeitraum 2014 bis 2020.

**Abbildung 22: Anteil von LEADER an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule**



Anm.: Werte für neue Förderperiode berechnet aus Finanzansätzen für LEADER gemäß Art. 77 GAP-SP-VO; Werte für die Förderperiode 2014–2020 berechnet aus Finanzansätzen für die Maßnahmenkategorie M19.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne und COM (2022b).



## 6 Förderstrategischer und zielbezogener Ansatz

Die Auswertungen der vorangegangenen Kapitel orientieren sich an den Instrumenten, die im Rahmen der beiden GAP-Säulen zu Verfügung stehen. Im Folgenden richtet sich der Blick auf die Förderansätze und Ziele, die mit der Nutzung der Instrumente verfolgt werden sollen. Zunächst werden die zugrundeliegenden Kategorien eingeführt. Anschließend wird zuerst ein Gesamtüberblick gegeben, ehe die einzelnen förderstrategischen Ansätze vertieft behandelt werden, insbesondere jene im Agrarsektor.

### 6.1 Analyserahmen

Im Bereich der Förderstrategie werden vier Ansätze unterschieden, die sich hinsichtlich der Adressaten der Interventionen grundlegend unterscheiden: (1) Agrarsektor, (2) Forstsektor, (3) Unternehmensentwicklung außerhalb der Landwirtschaft, (4) Daseinsvorsorge/(Umwelt-)Infrastruktur.

- (1) Dem Agrarsektor wurden alle EGFL-Interventionen zugeordnet sowie die Interventionen aus dem ELER-Bereich, die sich direkt oder indirekt an landwirtschaftliche Betriebe richten und ihr Einkommen, ihre Wettbewerbsfähigkeit, ihre Position in der Wertschöpfungskette oder ihre Umweltperformance sowie das Tierwohl verbessern sollen.
- (2) Einige Interventionen (in erster Linie aus dem ELER-Bereich) richten sich auch an den Forstsektor, sowohl im flächenbezogenen als auch investiven Bereich. Vereinzelt finden sich auch kooperative Interventionen oder Beratungsangebote, die den Forstsektor adressieren. Auch die Erstaufforstung wurde hier zugeteilt.
- (3) Als dritter förderstrategischer Ansatz wurden betriebliche Investitionen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zusammengefasst. Hier wurden alle ELER-Interventionen zugerechnet, die bestehende Betriebe außerhalb des Primärsektors adressieren oder neue Strukturen schaffen. Diversifizierungsmaßnahmen oder Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung zählen auch dazu.
- (4) Der vierte förderstrategische Ansatz beinhaltet ELER-Interventionen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge und Infrastruktur, auch Umweltinfrastruktur, in ländlichen Räumen. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Lebensqualität für die Bevölkerung in ländlichen Räumen. Die wesentlichen Adressaten sind kommunale Gebietskörperschaften, Lokale Aktionsgruppen, Vereine und sonstige Akteure der ländlichen Entwicklung.

Außerdem werden die Interventionen Zielen zugeordnet. Insgesamt unterscheidet der GAP-Strategieplan zehn Ziele (Artikel 6 GAP-SP-VO). Diese werden für die folgende Untersuchung zu acht Zielbereichen zusammengefasst (siehe Tabelle 6). Damit wollten wir für unsere Analyse ein vergleichbares Raster schaffen, das auch die Zuordnung der Finanzansätze ermöglicht.

**Tabelle 6: Für die vorliegende Analyse unterschiedene Zielbereiche**

Unsere Zielbereiche	Spezifische GAP-Ziele (Art. 6 GAP-SP-VO)	Anmerkung
Einkommen	a	Die gekoppelten Direktzahlungen wurden von manchen Mitgliedstaaten dem Ziel 2 „Wettbewerbsfähigkeit“ zugeordnet. Nach unserer Einschätzung handelt es sich bei den gekoppelten Direktzahlungen zuvorderst um ein Instrument zum Einkommensausgleich, nicht um ein Instrument, das mittel- bis langfristig dazu beiträgt, die Wettbewerbsfähigkeit der jeweils geförderten Produktionsverfahren zu erhöhen. Daher erfolgte generell eine Zuordnung zu Zielbereich „Einkommen“. Auch die Ausgleichszahlungen (Art. 71 und 72) haben wir in Gänze diesem Zielbereich zugeordnet.

Unsere Zielbereiche	Spezifische GAP-Ziele (Art. 6 GAP-SP-VO)	Anmerkung
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette	a, b, i teilweise	Die Sektorinterventionen wurden in Gänze diesem Zielbereich zugewiesen, genauso wie die teilweise unter Ziel i programmierten Qualitätsregelungen.
Ressourcenschutz	d, e, f, i teilweise	Umweltmaßnahmen haben oftmals multiple Wirkungen. Manche Mitgliedstaaten haben sehr breite Ziele, andere stärker fokussierte. Eine Aufspaltung auf verschiedene Ziele war über alle Mitgliedsstaaten nicht möglich. Daher erfolgte eine Zusammenfassung der Ziele zu einem Zielbereich Ressourcenschutz.
Generationswechsel	g	
Ländliche Entwicklung	h	
Tierwohl	i teilweise	Nur die Tierwohlinterventionen wurden in diesem Zielbereich belassen, die anderen in den Strategieplänen Ziel i zugeordneten Interventionen wurden entweder dem Zielbereich Ressourcenschutz oder dem Zielbereich Wettbewerbsfähigkeit zugeordnet.
Kooperation, Bildung und Beratung	Querschnittsziel q	Die Interventionen, die dem Querschnittsziel zugeordnet waren, wurden teilweise dem jeweiligen inhaltlichen Zielbereich zugeordnet. Nur breit aufgestellte Bildungs-, Beratungs- und Kooperationsmaßnahmen (wie z. B. die Europäische Innovationspartnerschaft) wurden dem Zielbereich Kooperation, Bildung und Beratung zugeordnet.
Ökolandbau	i teilweise	Getrennt ausgewiesen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuordnung zu den acht Zielbereichen konnte nur näherungsweise vorgenommen werden, da die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansätze in der Programmierung gewählt haben. Manche Mitgliedstaaten haben sogenannte „Elefanteninterventionen“ programmiert. Diesen „Elefanteninterventionen“ sind entweder mehrere Ziele oder aus pragmatischen Gründen nur ein Ziel zugeordnet. Die indikative Finanzplanung folgt aber den sogenannten Einheitswerten. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen.

- Irland hat eine Ökoregelung mit acht Aktivitätsfeldern, die auf Klima, Wasser und Biodiversität abzielen. Allerdings gibt es Unterschiede, in welchem Umfang die Aktivitätsfelder zu diesen Zielen beitragen. Diesen acht Aktivitätsfeldern liegt ein Einheitsbetrag zugrunde und damit auch nur ein Finanzansatz. Vor diesem Hintergrund wurde darauf verzichtet, die Umweltziele separat auszuweisen, sondern es wurde ein übergreifender Zielbereich „Ressourcenschutz“ gebildet.
- Deutschland hat eine einzelbetriebliche Maßnahme für landwirtschaftliche Betriebe programmiert und diese ausschließlich dem spezifischen Ziel b „Wettbewerbsfähigkeit“ zugeordnet. Textlich erwähnt werden aber noch weitere Ziele, die diese Maßnahme adressiert, etwa Klimaschutz, Tierwohl oder der Erhalt der Kulturlandschaft. Rumänien hat ebenfalls eine investive Maßnahme für landwirtschaftliche Betriebe programmiert, diese aber sowohl dem Ziel b als auch den Umweltzielen d und e sowie dem Querschnittsziel q zugeordnet. Es gibt aber auch hier nur einen Einheitsbetrag und einen Finanzansatz. Es besteht somit keine Möglichkeit, den verschiedenen adressierten Zielen Finanzbeträge zuzuordnen. Wir haben uns in diesem Fall für den Zielbereich „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“ entschieden und diesem die Finanzen in Gänze zugeordnet, auch wenn dadurch umweltbezogene Beiträge unterschätzt werden.

- Manche Mitgliedstaaten, z. B. Portugal, haben ihre Interventionen hingegen sehr kleinteilig angelegt und beispielweise sehr systematisch produktive und nicht-produktive Interventionen getrennt programmiert. Dies macht die Zuordnung von Finanzen zu Zielbereichen einfacher.

Will man Finanzbeträge zuordnen, geht das auf der Grundlage der vorliegenden Struktur der GAP-Strategiepläne nur mit einer Monozuordnung. Dadurch werden Zielbereiche unter- oder überschätzt. Aufgrund der Struktur der Pläne gibt es keine Alternative zu diesem Vorgehen, wenn man die finanziellen Schwerpunktsetzungen in den Mitgliedstaaten herausarbeiten möchte. Vor diesem Problem steht auch die EU-Kommission in ihren zusammenfassenden Darstellungen der Befunde ihrer Stellungnahmen. Es ist ihr nur in Ansätzen möglich, finanzielle Gewichtungen bezogen auf Ziele darzustellen (COM, 2022a). Des Weiteren haben wir bei unterschiedlichen Zuordnungen vergleichbarer Interventionen durch die Mitgliedstaaten zu Zielen eine Vereinheitlichung vorgenommen, z. B. bei den entkoppelten Direktzahlungen oder auch Ausgleichszahlungen.

## 6.2 Gesamtüberblick

### 6.2.1 Förderstrategische Ansätze

Gemessen am Anteil der öffentlichen Mittel der GAP-Strategiepläne setzen die meisten Interventionen im Agrarsektor an. Rund 93 % der Mittel fließen direkt oder indirekt an landwirtschaftliche Betriebe (siehe Tabelle 7). Zumeist sind auch die landwirtschaftlichen Betriebe die Zuwendungsempfänger, abgesehen von wenigen Interventionen, die einen überbetrieblichen Ansatz verfolgen. Mit Irland, Luxemburg und Belgien fördern drei Mitgliedstaaten fast ausschließlich im Agrarsektor. Auf den Forstsektor entfällt rund 1 % der öffentlichen Mittel. Ein größeres Gewicht – um die 5 % der eingeplanten öffentlichen Mittel – messen Ungarn, Malta und Portugal dem Forstsektor zu. Die Unternehmensentwicklung außerhalb der Landwirtschaft soll in der EU mit 2 % der öffentlichen Mittel unterstützt werden. Einige Mitgliedstaaten planen etwas höhere öffentliche Mittel ein, so Bulgarien und Estland mit 7 %.

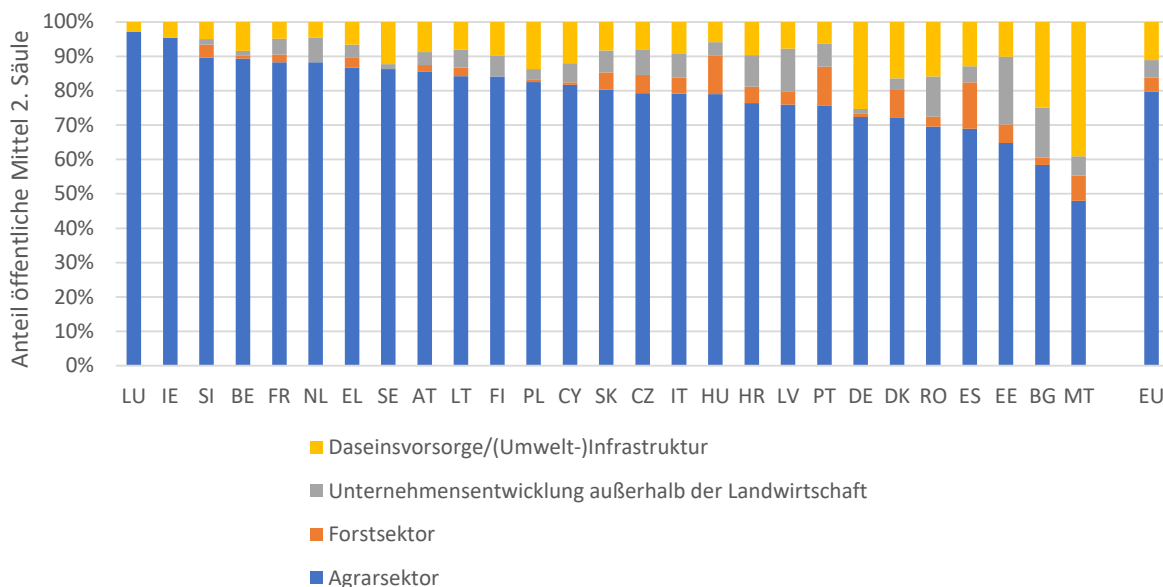
**Tabelle 7: Förderstrategischer Ansatz aller GAP-Strategiepläne (Anteil öffentlicher Mittel)**

Förderstrategischer Ansatz	Anteil an den geplanten öffentlichen Mitteln		
	GAP-Strategieplan	1. Säule der GAP	2. Säule der GAP
Agrarsektor	93%	100%	80%
Forstsektor	1%	0%	4%
Unternehmensentwicklung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft	2%	0%	5%
Daseinsvorsorge, (Umwelt-)Infrastruktur	4%	0%	11%

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Die Dominanz des Agrarsektors als Adressat der Förderung der GAP-Strategiepläne bedingt sich vornehmlich durch die Integration des EGFL, der ausschließlich auf den Agrarsektor abzielt. Aber auch die 2. Säule setzt mit ihren Interventionen einen Fokus im Agrarsektor. Rund 80 % der öffentlichen Mittel sind dort für agrarsektorale Interventionen vorgesehen. 4 % der Mittel sollen in den Forstsektor fließen, 5 % sind für die Unternehmensentwicklung außerhalb der Landwirtschaft vorgesehen. 11 % der Mittel sind für Interventionen eingestellt, die Einrichtungen der Daseinsvorsorge und (Umwelt-)Infrastruktur fördern. In der 2. Säule gibt es jedoch größere Unterschiede in der förderstrategischen Ausrichtung zwischen den Mitgliedstaaten als in der 1. Säule (siehe Abbildung 23).

**Abbildung 23: Anteile der förderstrategischen Ansätze an den öffentlichen Mitteln der 2. Säule der GAP**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

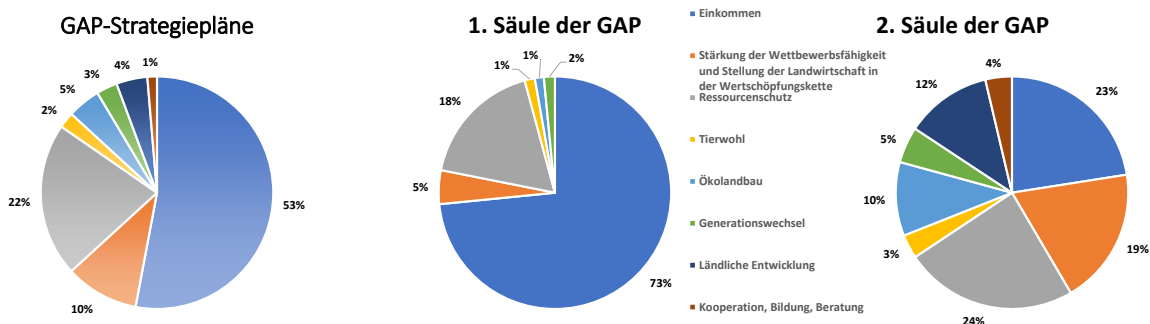
Die Mitgliedstaaten nutzen die GAP also vorrangig für die Förderung ihres Agrarsektors. Der Ansatz einer territorialen Entwicklung steht deutlich weniger im Fokus beim Einsatz der GAP-Mittel, auch wenn man den Blick auf die 2. Säule der GAP verengt, die (trotzdem) oft als „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnet wird. Damit sind kaum Veränderungen im förderstrategischen Ansatz auf EU-Ebene gegenüber den Planzahlen der Förderperiode 2014 bis 2020 gegeben. Für diesen Zeitraum lag der Anteil im Agrarsektor bei 79 %. Für den Forstsektor und die Unternehmensentwicklung außerhalb der Landwirtschaft waren jeweils 4 % eingeplant. Für Daseinsvorsorge und (Umwelt-)Infrastruktur waren 13 % der öffentlichen Mittel vorgesehen (COM, 2022b).

### 6.2.2 Zielbereiche

Hinsichtlich der adressierten Zielbereiche ist zunächst an die einzelnen Mindestvorgaben gemäß GAP-SP-VO zu erinnern. Für die Zielbereiche „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“ relevant sind die Mindestmittelzuweisung für Ökoregelungen mit 25 % der Direktzahlungsmittel (Artikel 97) sowie die Vorgabe, 35 % der ELER-Mittel für Interventionen mit spezifischen umwelt- und klimabezogenen Zielen vorzusehen (Artikel 93) – auf die jeweiligen Ausnahmetatbestände wurde bereits hingewiesen. Des Weiteren gibt es säulenübergreifend die Vorgabe, Mittel in Höhe von 3 % der Direktzahlungsmittel (Artikel 95) für die Förderung des Generationswechsels aufzuwenden. Schließlich sind in der 2. Säule mindestens 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen (Artikel 92), was für das Ziel der ländlichen Entwicklung relevant ist.

Abbildung 24 stellt die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Zielbereiche der GAP-Strategiepläne insgesamt und getrennt für die 1. und 2. Säule dar. EU-weit steht der Zielbereich „Einkommen“ mit 53 % der öffentlichen Mittel an erster Stelle, gefolgt von den Zielbereichen „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“ (zusammen betrachtet) mit 29 % und dem Zielbereich „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“ mit 10 %. Die weiteren Zielbereiche sind EU-weit betrachtet von untergeordneter Bedeutung. Bei der 1. Säule steht der Zielbereich „Einkommen“ an erster Stelle, gefolgt von den Zielbereichen „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“. Bei den 2. Säule-Interventionen ist der Zielbereich „Einkommen“ mit 22 % der öffentlichen Mittel nicht so prominent wie bei der 1. Säule. Deutlicher als in der 1. Säule werden die Zielbereiche „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“ (zusammen betrachtet) adressiert, gefolgt von der „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“. Auf den Zielbereich „Ländliche Entwicklung“ entfallen 12 % der öffentlichen Mittel.

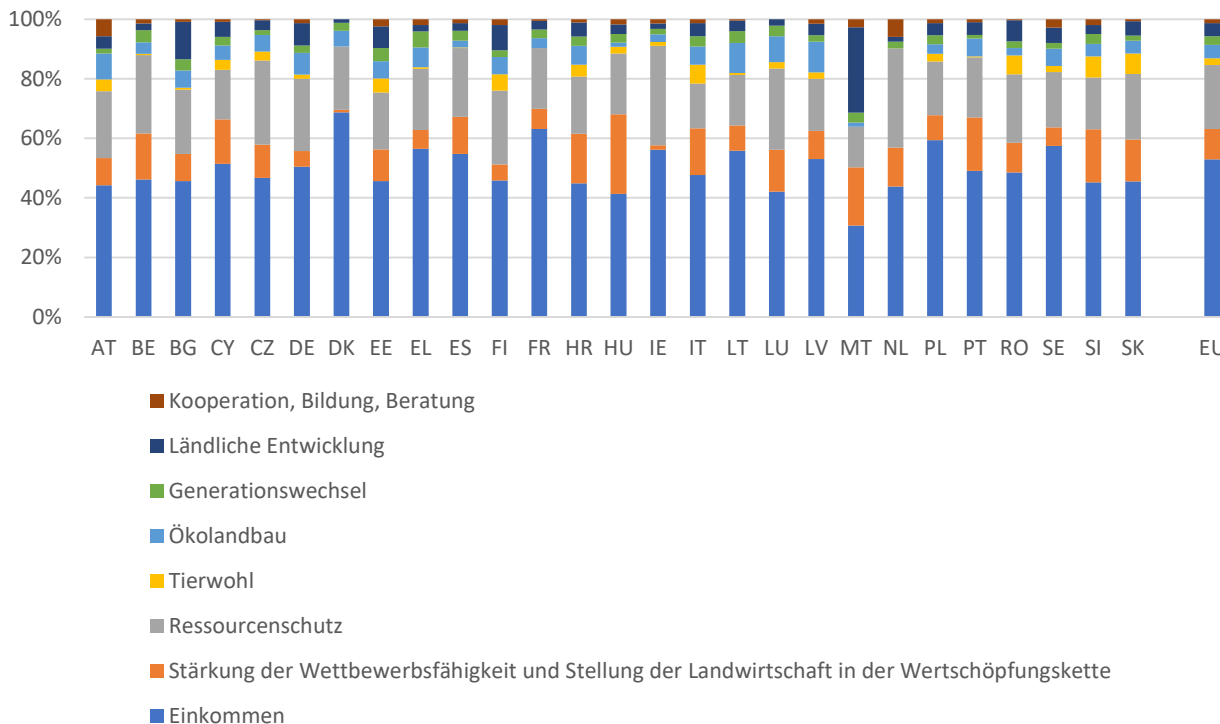
Abbildung 24: Aufteilung der öffentlichen Mittel auf Zielbereiche in den GAP-Strategieplänen für die EU-27



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Bezogen auf die GAP-Strategiepläne insgesamt ist der Zielbereich „Einkommen“ mit 69 % der öffentlichen Mittel in Dänemark am wichtigsten, gefolgt von Frankreich mit 63 %. Nach Malta mit 31 % setzt Ungarn die wenigsten Mittel in diesem Zielbereich ein (41 %). „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“ sind als Zielbereiche (gemeinsam betrachtet) in Luxemburg, Irland, Tschechien und Finnland mit um die 37 % aller öffentlichen Mittel von größerer Bedeutung (siehe Abbildung 25). Relativ betrachtet setzt Malta mit 15 % die geringsten Mittel in diesen Zielbereichen ein, gefolgt von Frankreich, Polen, Zypern und Ungarn mit rund einem Viertel der öffentlichen Mittel.

Abbildung 25: Aufteilung der öffentlichen Mittel auf Zielbereiche in den GAP-Strategieplänen nach Mitgliedstaaten und für die EU-27



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Ungarn plant, 27 % der öffentlichen Mittel zur „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“ einzusetzen. Das ist der höchste Wert. Dänemark, Irland, Deutschland und Finnland setzen relativ betrachtet am wenigsten Mittel in diesem Zielbereich ein, zwischen 1 bis 5 %.

Griechenland plant 5 % seiner Mittel für den Zielbereich „Generationswechsel“ ein; Portugal 1 %.

Der Zielbereich „Ländliche Entwicklung“ hat relativ betrachtet den größten Anteil auf Malta mit 29 % der öffentlichen Mittel, gefolgt von Bulgarien mit 13 % und Finnland mit 8 %. Diesem Zielbereich messen Dänemark mit 1 % und Belgien, Griechenland, Irland, Luxemburg und die Niederlande mit jeweils 2 % die geringste Bedeutung zu.

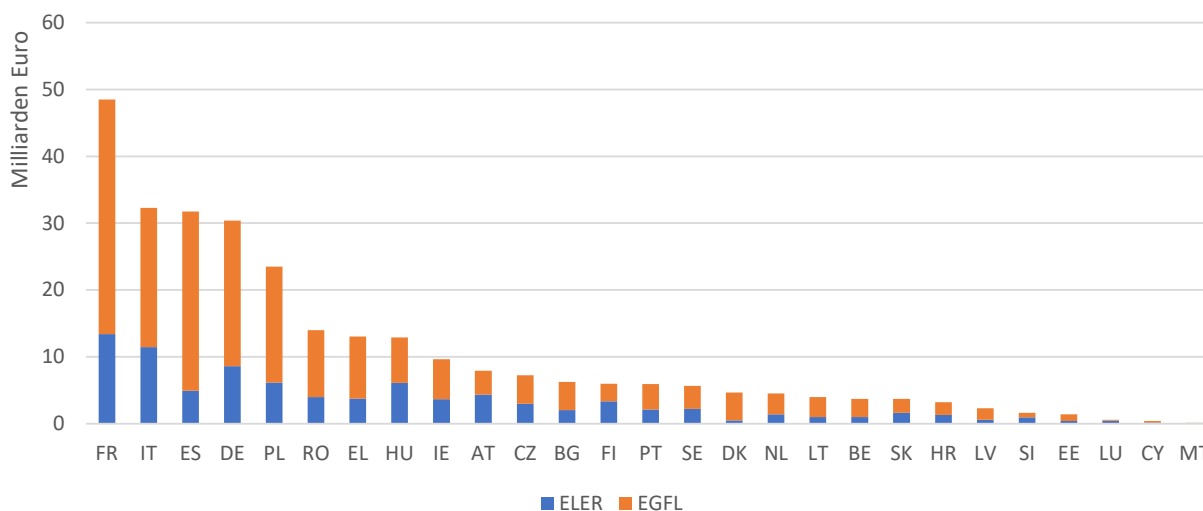
Als querschnittsorientierter Zielbereich wird „Kooperation, Bildung, Beratung“ in einigen Mitgliedstaaten gar nicht adressiert. Österreich und die Niederlande planen hingegen 6 % ihrer öffentlichen Mittel dafür ein.

### 6.3 Vertiefter Überblick: Agrarsektor

#### 6.3.1 Finanzieller Umfang und Förderintensität

Auf den förderstrategischen Ansatz Agrarsektor entfallen die in Abbildung 26 dargestellten öffentlichen Mittel, getrennt dargestellt nach der 1. und 2. Säule. Frankreich setzt mit Abstand die meisten Mittel im Agrarsektor ein, gefolgt von Italien, Spanien und Deutschland. Erst dann folgen mit Polen und Rumänien zwei osteuropäische Mitgliedstaaten.

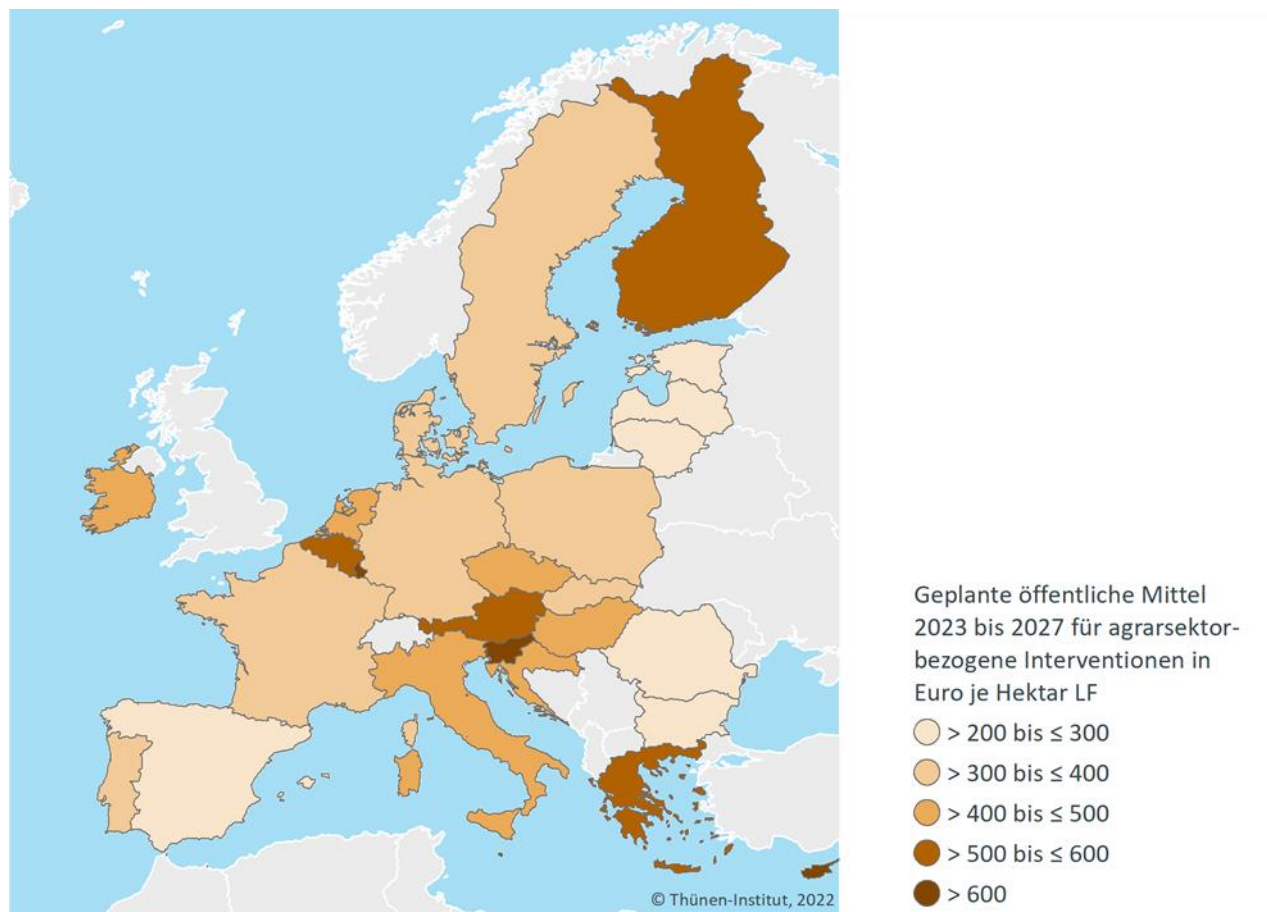
**Abbildung 26: Öffentliche Mittel für ELER- und EFGL-Interventionen mit dem förderstrategischen Ansatz „Agrarsektor“ (2023–2027, in Mrd. Euro)**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Da die Mitgliedstaaten unterschiedlich groß sind, haben wir zur besseren Vergleichbarkeit die geplanten öffentlichen Mittel auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche bezogen (siehe Karte 5). Im Durchschnitt entfallen für die EU-27 im Zeitraum 2023 bis 2027 pro Jahr insgesamt 350 Euro auf den Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche. Mit knapp über 200 Euro/ha LF liegt die Förderintensität in Rumänien am niedrigsten, gefolgt von Lettland mit 234 Euro/ha LF. Die kleineren Mitgliedstaaten Luxemburg und Malta haben mit 884 Euro/ha LF bzw. 1.730 Euro/ha LF die höchsten Förderintensitäten.

**Karte 5: Agarsektorbezogene Förderintensität: Geplante öffentliche Mittel für Interventionen der 1. und 2. Säule der GAP 2023-2027 mit dem Förderansatz „Agrarsektor“ in Euro je Hektar LF und Jahr**



Quelle: Eingereichte GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten. © EuroGeographics 2022.

### 6.3.2 Zielbereiche

Abbildung 27 stellt die auf den Agrarsektor entfallenden geplanten öffentlichen Mittel nach Zielbereichen dar. Auf den Zielbereich „Einkommen“ entfallen in der EU-27 mit 57 % die meisten öffentlichen Mittel. Dänemark hat mit 72 % den größten Anteil gefolgt von Frankreich mit 65 %, während Luxemburg und Ungarn mit 43 bzw. 45 % unterdurchschnittliche Anteile aufweisen. Mit 31 Mrd. Euro setzt Frankreich die meisten öffentlichen Mittel für den Zielbereich „Einkommen“ ein, gefolgt von Spanien mit rund 19 Mrd. Euro.

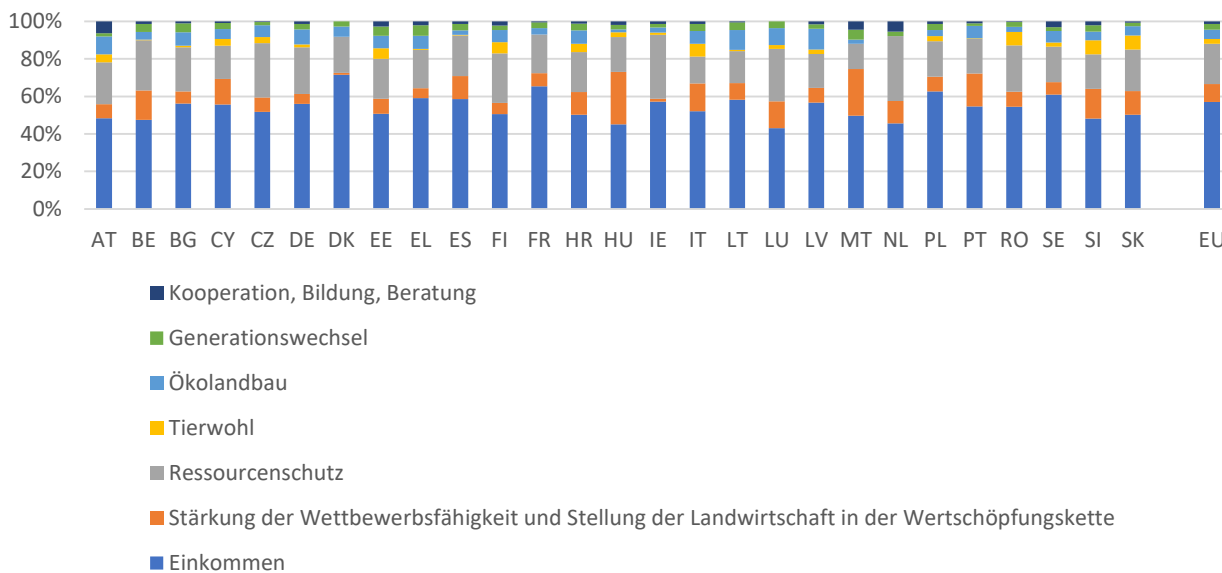
An zweiter Stelle folgen die Zielbereiche „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“, die zusammen mit 29 % der öffentlichen Mittel ausgestattet sind. Malta plant für diese Bereiche nur 16 % seiner Mittel ein, gefolgt von Ungarn mit 23 %. Fast 40 % der Mittel hingegen sind in Tschechien, Finnland, Irland und Luxemburg vorgesehen. In absoluten Zahlen am umfangreichsten haben Frankreich mit rund 12 Mrd. Euro und Deutschland mit 10,5 Mrd. Euro diese Zielbereiche ausgestattet.

Auf den Zielbereich „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette“ zielt mit 28 % der Mittel Ungarn, gefolgt von Malta mit 25 %. Anteilig am wenigsten mit 1 % der Mittel investieren Dänemark und Irland.

EU-weit fließen im Agrarsektor 3 % der geplanten öffentlichen Mittel in den Zielbereich „Generationswechsel“. Die relativen Anteile liegen zwischen 1 % in Portugal und 6 % in Griechenland. Die meisten öffentlichen Mittel zur Förderung des Generationswechsels stellen Frankreich und Italien zur Verfügung.

Der Zielbereich „Kooperation, Bildung und Beratung“ kommt EU-weit auf 1 % der geplanten öffentlichen Mittel für den Agrarsektor. Einige Mitgliedstaaten setzen gar keine Mittel in diesem Zielbereich ein, während Österreich 6 % seiner Mittel vorsieht. Absolut weisen Österreich und Italien mit knapp unter 500 Mio. Euro die höchsten Werte auf.

**Abbildung 27: Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Agrarsektor nach Zielbereichen**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Da die neue Förderperiode mit dem Anspruch starten wird, die GAP grüner auszugestalten, wird im Folgenden eine vertiefende Betrachtung der Zielbereiche „Ressourcenschutz“, „Tierwohl“ und „Ökolandbau“ vorgenommen. Es werden die verschiedenen Interventionskategorien dargestellt, die die jeweiligen Zielbereiche adressieren.

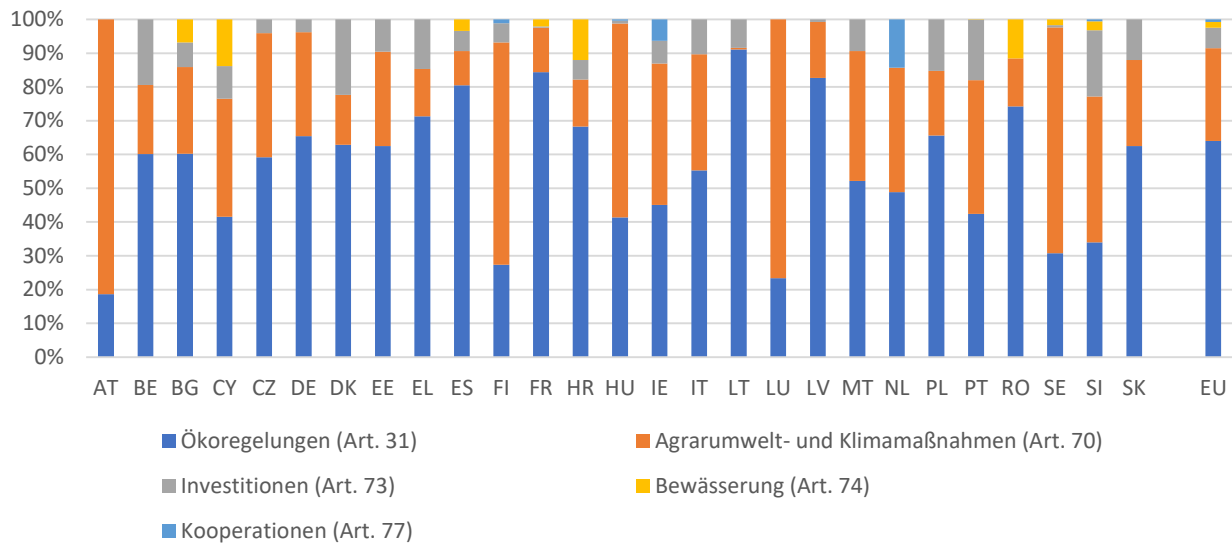
### 6.3.2.1 Zielbereich „Ressourcenschutz“

Insgesamt überwiegen flächenbezogene Förderansätze im Zielbereich „Ressourcenschutz“. 64 % der diesbezüglich geplanten öffentlichen Mittel werden durch die Ökoregelungen der 1. Säule bereitgestellt, 27 % durch die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule. Nur in Österreich, Finnland, Ungarn, Luxemburg, Schweden und Slowenien liegt der Anteil der öffentlichen Mittel für Ökoregelungen unter denen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule (siehe Abbildung 28).

Investitionen (inkl. Bewässerung) machen 8 % der Mittelansätze aus, Kooperationen haben einen Anteil von 1 %. Investitionen spielen in Belgien, Dänemark und Slowenien mit um die 20 % eine etwas größere Rolle. Investitionen in Bewässerungssysteme mit einem klaren Ressourcenschutzfokus bieten Zypern, Kroatien und Rumänien an. Bei den kooperativen Ansätzen stechen die Niederlande mit 14 % der öffentlichen Mittel heraus.



**Abbildung 28: Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Ressourcenschutz“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien**



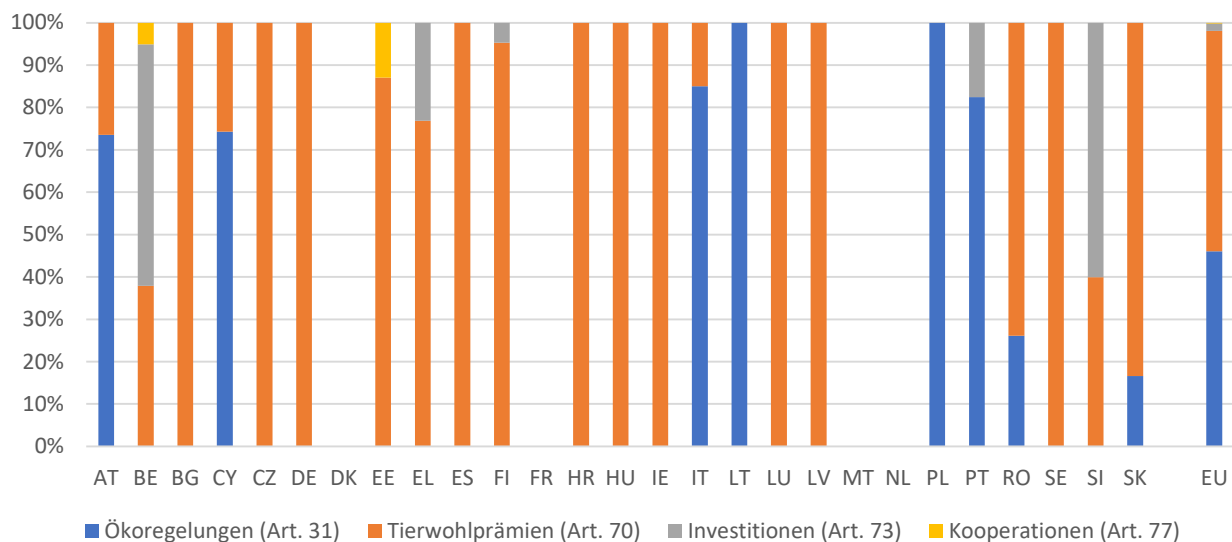
Anm.: Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 6.3.2.2 Zielbereich „Tierwohl“

Nicht alle Mitgliedstaaten bieten Interventionen im Zielbereich „Tierwohl“ an (siehe Abbildung 29). Vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Malta und die Niederlande) haben darauf verzichtet, diesen Zielbereich durch EU-Interventionen zu adressieren. 46 % der in diesem Zielbereich programmierten öffentlichen Mittel kommen aus den Ökoregelungen, 52 % sind Tierwohlprämien unter Artikel 70 der GAP-SP-VO. 2 % sind investive Maßnahmen. Kooperative Interventionen bieten nur Belgien (Tierschutzlabel) und Estland (Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Tierseuchen) an.

**Abbildung 29: Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Tierwohl“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien**



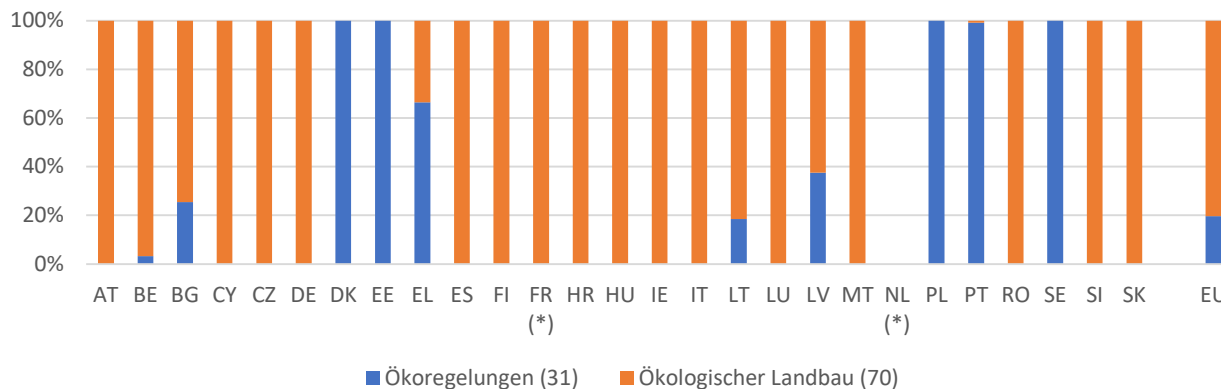
Anm.: Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 6.3.2.3 Zielbereich „Ökolandbau“

Die EU hat im Rahmen des Green Deals eine Zielmarke von 25 % Ökoanbaufläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche für das Jahr 2030 gesetzt. In allen Mitgliedstaaten wird der Ökologische Landbau gefördert, im Wesentlichen über Flächenzahlungen (siehe Abbildung 30). Nur wenige Mitgliedstaaten bieten auch Interventionen für die tierische Produktion in Ökobetrieben an. Die Zahlungen für den Ökologischen Landbau kommen EU-weit zu 20 % aus den Ökoregelungen der 1. Säule, der Rest aus der 2. Säule unter Artikel 70.

**Abbildung 30: Anteil der geplanten öffentlichen Mittel im Zielbereich „Ökolandbau“ im Agrarsektor nach Interventionskategorien**

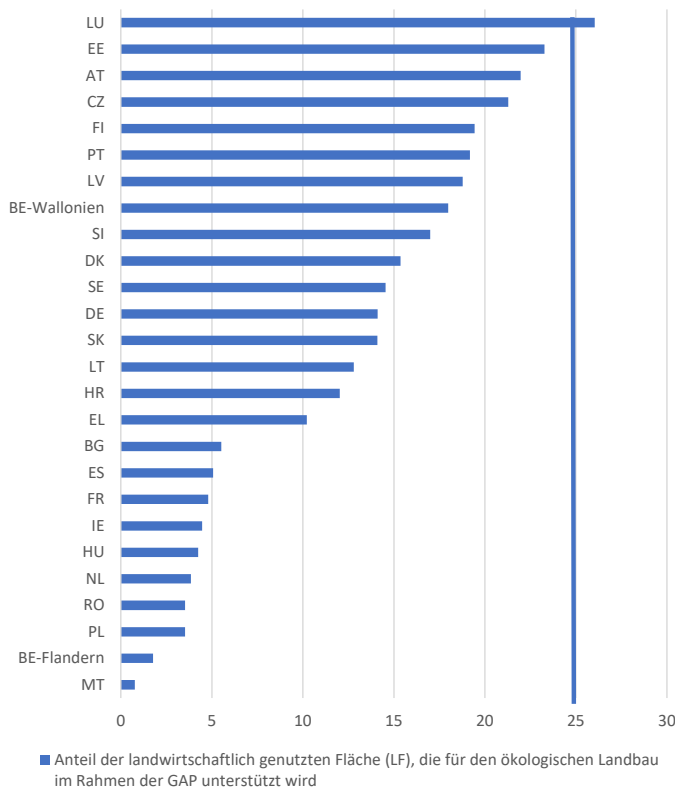


Anm.: (\*) Frankreich und die Niederlande fördern den Ökolandbau im Rahmen ihrer Ökoregelung ohne getrennt ausgewiesenen Finanzbetrag. Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

Für die Förderung des Ökologischen Landbaus ist in den GAP-Strategieplänen der Ergebnisindikator R.29 zu quantifizieren. Dieser gibt den Anteil des geplanten Förderumfangs des Ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche an (siehe Abbildung 31). In vielen Mitgliedstaaten ist das gesetzte Ziel noch deutlich von der im Green Deal gesetzte Zielmarke vom 25-Prozent-Anteil an der LF entfernt. Die GAP-Ziele weichen auch von den in vielen Ländern vorhandenen nationalen Zielen ab, so hat Deutschland beispielsweise ein Ziel von 30 %, ohne dass in den GAP-Strategieplänen hinlänglich beschrieben wäre, welche Instrumente außerhalb der GAP zur Anwendung kommen sollen (siehe Ausführungen in IFOAM, 2022).

**Abbildung 31: Zielvorgaben der Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen der GAP-Strategiepläne und im Green Deal gesetzte Zielmarke von 25 %**



Anm.: Werte für Zypern und Italien fehlen in den GAP-Strategieplänen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

## 6.4 Vertiefter Überblick: Forstsektor

Der Forstsektor wird im Rahmen der GAP überwiegend in der 2. Säule gefördert. Es gibt nur sehr vereinzelt Ansätze im Rahmen der Ökoregelungen der 1. Säule. Auf die gesamten geplanten öffentlichen Mittel der GAP bezogen, steht dem Forstsektor etwa 1 % der geplanten Mittel zur Verfügung. Mit 6 % ist der Anteil in Ungarn am größten, gefolgt von Malta und Portugal mit jeweils 5 %. Finnland bietet als einziger Mitgliedstaat keine Interventionen im Forstsektor an.

EU-weit steht der Zielbereich „Ressourcenschutz“ mit 75 % der öffentlichen Mittel im Forstsektor im Vordergrund. Es folgt der Zielbereich „Wettbewerbsfähigkeit“ mit 19 %. Ausgleichszahlungen, die dem Einkommenszielbereich zugeordnet wurden, machen EU-weit 7 % aus. Neun Mitgliedstaaten gewähren einen Ausgleich für Einschränkungen durch Natura 2000. Den Generationswechsel und die Gründung neuer Unternehmen im Forstbereich fördern Ungarn und Italien. Allein Portugal verfolgt durch Beratungsmaßnahmen das Ziel einer Verbesserung der Wissensbasis.

Abbildung 32 stellt die für den Forstsektor geplanten öffentlichen Mittel nach Interventionskategorien dar. EU-weit wird das meiste Geld mit 3,21 Mrd. Euro für Investitionen eingesetzt, gefolgt von Waldumweltmaßnahmen mit 840,61 Mio. Euro und der Natura-2000-Ausgleichszahlungen mit 288,15 Mio. Euro. Um die Waldflächen zu schützen, werden Investitionen in Umwelt und Klima sowie die Waldentwicklung und die Widerstandsfähigkeit des Waldes getätigt. Dabei sollen explizit Maßnahmen zur Aufforstung, zur Vorbeugung von Waldbränden und Naturkatastrophen die Widerstandsfähigkeit stärken.

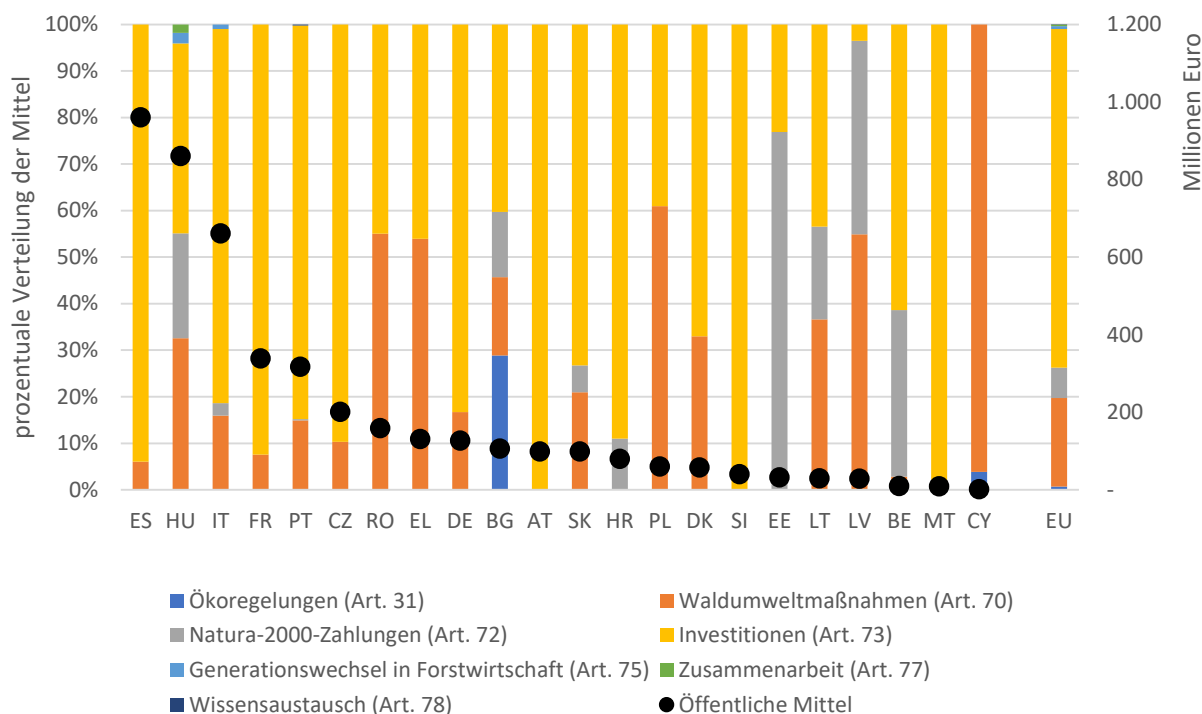
Die höchste Gesamtsumme in den Forstsektor investiert Spanien mit insgesamt 960,42 Mio. Euro. Zu 94 % werden investive Vorhaben gefördert, gefolgt von Waldumweltmaßnahmen. Ungarn fördert den Forstsektor mit

insgesamt 860,89 Mio. Euro. Das Land fördert den Forstsektor besonders durch Investitionen mit 41 %, gefolgt von Waldumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen. Der Forstsektor wird als drittstärkstes von Italien mit insgesamt 661,79 Mio. Euro gefördert. Gefördert wird der Forstsektor in Italien zu 80 % durch Investitionen, gefolgt von Waldumweltmaßnahmen und Natura-2000-Ausgleichszahlungen.

Der Umfang der forstlichen Förderung im Rahmen der GAP-Strategiepläne knüpft im Wesentlichen an die ländlichen Entwicklungsprogramme 2014 bis 2022 an. In der laufenden Förderperiode fördert Spanien den Forstsektor mit 2,08 Mrd. Euro am stärksten, gefolgt von Italien mit 1,43 Mrd. Euro und Portugal mit 527 Mio. Euro (European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development und Alliance Environnement, 2017).

Es bestehen weitere Interventionskategorien, mit denen der Forstsektor gefördert wird, die aber nur von wenigen Mitgliedstaaten genutzt werden. Nur Bulgarien und Zypern nutzen die Ökoregelungen für eine waldbauliche Förderung – zum einen mit dem Ziel der Waldbiodiversität, zum anderen für Brandschutzmaßnahmen. Die Länder Ungarn und Italien unterstützen den Generationswechsel in Forstbetrieben und die Gründung neuer Unternehmen. Ungarn investiert 19,18 Mio. Euro und Italien 6,25 Mio. Euro. Die Zusammenarbeit im Forstsektor wird ausschließlich durch Ungarn mit 15,78 Mio. Euro gefördert. In die Interventionskategorie Wissensaustausch investiert Portugal mit 0,66 Mio. Euro.

**Abbildung 32: Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Forstsektor insgesamt und Anteile der Interventionskategorien**



Anm.: Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

### 6.5 Vertiefter Überblick: Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft

Die Unternehmensentwicklung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft wird ausschließlich innerhalb der 2. Säule gefördert. Auch wenn es kein Schwerpunkt der GAP ist, gibt es dennoch Möglichkeiten, über die Primärproduktion hinausgehend die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen zu fördern, sei es durch

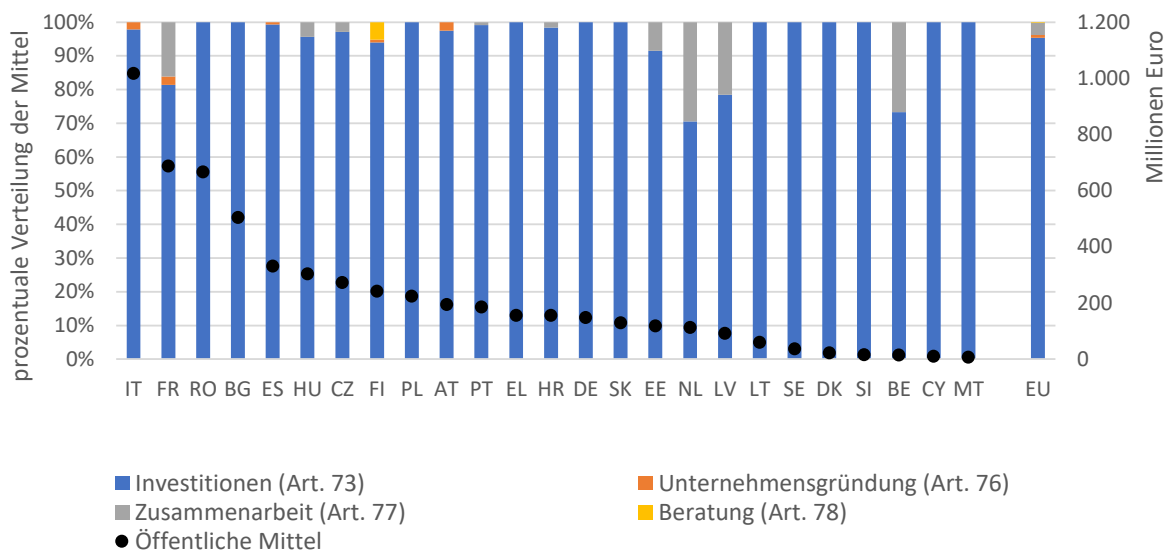
die Stärkung der Ernährungswirtschaft, außerlandwirtschaftliche Diversifizierungen oder die Gründung von neuen Unternehmen. Auf die gesamten öffentlichen Mittel der GAP bezogen, stehen dieser Unternehmensentwicklung etwa 2 % der Mittel zur Verfügung. Mit 7 % sind die Anteile in Bulgarien und Estland am größten.

Abbildung 33 stellt die für die Unternehmensentwicklung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft geplanten öffentlichen Mittel nach Interventionskategorien dar. EU-weit wird das meiste Geld mit 5,45 Mrd. Euro für Investitionen eingesetzt, gefolgt von 204 Mio. Euro für die Interventionskategorie Zusammenarbeit und 49 Mio. Euro für die Gründung neuer Unternehmen.

Die höchste Gesamtsumme in die Unternehmensentwicklung investiert Italien mit insgesamt 1,02 Mrd. Euro. Das Land fördert die Unternehmensentwicklung zu 98 % durch Investitionen, gefolgt von 2 % Gründung neuer Unternehmen. Die Unternehmensentwicklung wird durch Frankreich mit 688 Mio. Euro am zweitstärksten gefördert. Die öffentlichen Mittel fließen hier zu 82 % in Investitionen, gefolgt von der Zusammenarbeit und der Gründung neuer Unternehmen. Rumänien fördert die Unternehmensentwicklung mit 667 Mio. Euro am drittstärksten und dabei ausschließlich durch Investitionen.

Die Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen durch Investitionen wird am höchsten von Italien mit 995 Mio. Euro unterstützt, gefolgt von Rumänien mit 667 Mio. Euro. Die Neugründung von Unternehmen wird mit 22 Mio. Euro am stärksten von Italien unterstützt, gefolgt von Frankreich mit 16 Mio. Euro. Die Interventionskategorie Zusammenarbeit wird am stärksten mit 111 Mio. Euro von Frankreich unterstützt. Der Wissensaustausch wird ausschließlich durch Finnland mit 12,5 Mio. Euro gefördert.

**Abbildung 33: Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft insgesamt und Anteile der Interventionskategorien**



Anm.: Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

## 6.6 Vertiefter Überblick: Daseinsvorsorge / Ländliche Infrastruktur / Umweltinfrastruktur

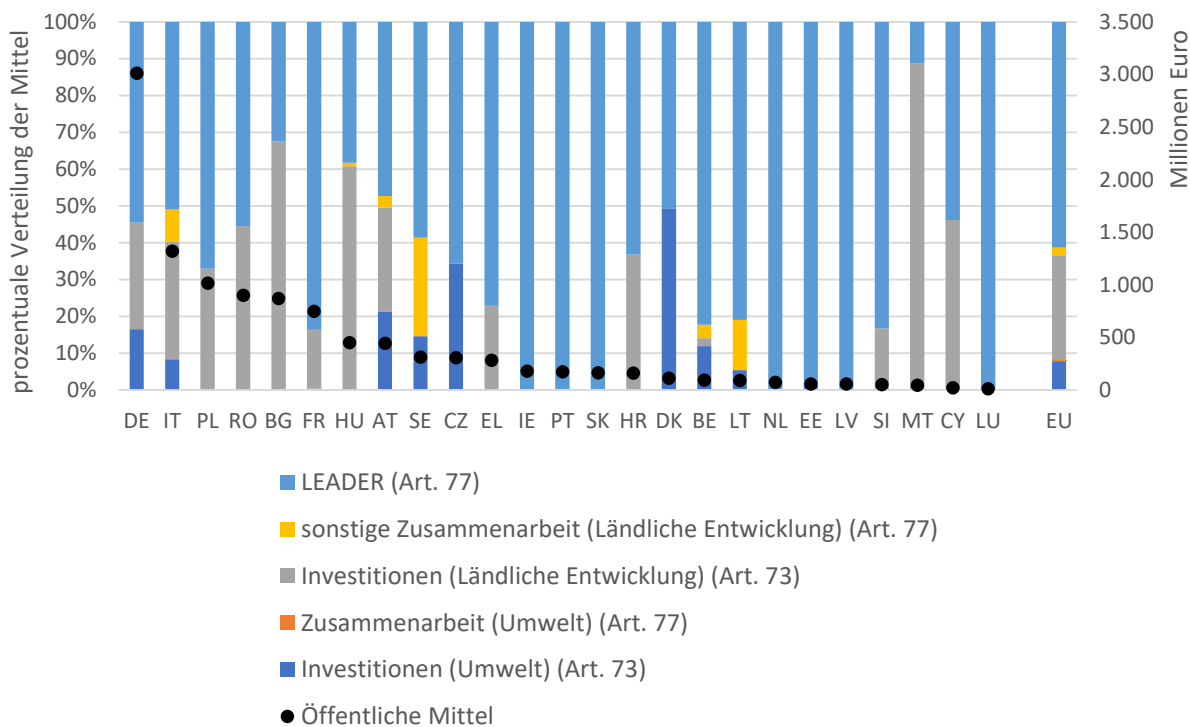
Dieser förderstrategische Ansatz hat Kommunen, Privathaushalte, Vereine und sonstige Akteure der ländlichen Entwicklung im Fokus. Es geht um Vorhaben der Daseinsvorsorge, die Verbesserung und den Ausbau von Infrastrukturen (z. B. ländliche Wege) und auch umweltbezogene Infrastrukturen, wie z. B. Hochwasserschutz.

Der förderstrategische Ansatz wird ausschließlich in der 2. Säule verfolgt. Auf die gesamten geplanten öffentlichen Mittel der GAP bezogen, stehen diesem förderstrategischen Ansatz etwa 4 % der Mittel zur Verfügung. Mit 29 % ist der Anteil in Malta am größten, gefolgt von Bulgarien und Deutschland mit 11 und 9 %. Frankreich plant nur einen geringen Einsatz an öffentlichen Mitteln mit 1 %. Zwei Zielbereiche werden durch diesen förderstrategischen Ansatz adressiert: der „Ressourcenschutz“ und der Zielbereich „Ländliche Entwicklung“. Auf letzteren entfallen mit 92 % die meisten öffentlichen Mittel. Abbildung 34 stellt die geplanten Mittel für diesen förderstrategischen Ansatz nach Interventionskategorien dar. EU-weit wird das meiste Geld mit 7,4 Mrd. Euro für LEADER eingesetzt, gefolgt von 967 Mio. Euro für Umweltinvestitionen und 407 Mio. Euro für die sonstige Zusammenarbeit im ländlichen Raum.

Die höchste Gesamtsumme investiert Deutschland mit 3,01 Mrd. Euro. Deutschland fördert zu 54 % den LEADER-Ansatz, gefolgt von Investitionen in die ländliche Entwicklung und Umweltinvestitionen. Italien weist im Vergleich die zweithöchste Gesamtsumme mit 1,32 Mrd. Euro auf und investiert dabei 51 % in LEADER, 32 % in Investitionen und 9 % in sonstige Zusammenarbeit im ländlichen Raum. Die dritthöchste Gesamtsumme investiert Polen mit 1,02 Mrd. Euro und fördert besonders stark mit 67 % LEADER, gefolgt von Investitionen in die ländliche Entwicklung. Es gibt sechs Mitgliedstaaten, die ggf. für diesen förderstrategischen Ansatz überhaupt keine Mittel einsetzen würden, wenn es nicht die Verpflichtung gäbe, LEADER anzubieten und mit einer Mindestsumme von 5 % der ELER-Mittel auszustatten. Dazu gehören Irland, die Slowakei, die Niederlande, Litauen, Portugal und Luxemburg.

Die höchsten Beträge für Umweltinvestitionen werden von Deutschland mit 499 Mio. Euro getätigt, gefolgt von Italien mit 111 Mio. Euro. Die Zusammenarbeit in der Umwelt wird mit 18 Mio. Euro durch Finnland und durch 11 Mio. Euro durch Spanien gefördert. Die höchsten Beträge in die Investitionen ländlicher Entwicklung werden durch Deutschland mit 872 Mio. Euro getätigt. Den zweithöchsten Betrag investiert Bulgarien mit 588 Mio. Euro. In LEADER investiert Deutschland mit 1,64 Mrd. Euro am stärksten, gefolgt von Spanien mit 814 Mio. Euro.

**Abbildung 34: Geplante öffentliche Mittel für den Förderansatz Daseinsvorsorge/(Umwelt-)Infrastruktur insgesamt und Anteile der Interventionskategorien**



Anm.: Die Artikelangaben beziehen sich auf die GAP-SP-VO.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der eingereichten GAP-Strategiepläne.

## 7 Fazit

Eine Gesamtschau der finanziellen und inhaltlichen Planungen für die GAP-Förderperiode 2023 bis 2027 ist kein einfaches Unterfangen. Verfolgt werden zehn spezifische Ziele mit Hilfe von 15 Interventionskategorien – die Sektorinterventionen einmal ausgeklammert – in zwei Säulen mit unterschiedlicher Funktionslogik. Die Umsetzung erfolgt mit 28 Strategieplänen, die unterschiedlich stark differenziert sind. Dieses Working Paper hat die vielfältigen Informationen geordnet, um eine grundlegende Übersicht über die beabsichtigten finanziellen und inhaltlichen Varianten der GAP-Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu geben.

Die Ergebnisse stehen insofern unter einem gewissen Vorbehalt, als die untersuchten Strategiepläne bis zur endgültigen Genehmigung durch die Europäische Kommission noch Änderungen unterworfen sein dürften – gerade auch vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges und seiner Auswirkungen. Darauf hat die Europäische Kommission auch in ihren Stellungnahmen zu den eingereichten Plänen hingewiesen (COM, 2022a). Diese Entwicklungen bleiben abzuwarten. Gleichwohl behalte die vorgelegte Analyse selbst bei erheblichen Änderungen einen Wert, dokumentiert sie doch grundlegend präferierte Schwerpunktsetzungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP, die für künftige Reformen relevant sein dürften. Zudem ist zu berücksichtigen, dass alle Finanzangaben geplante Mittelverwendungen darstellen und die tatsächliche Inanspruchnahme der Interventionen wahrscheinlich von den Planzahlen je nach Intervention in unterschiedlichem Maße nach oben oder unten abweichen wird.

Der Blick in die eingereichten Strategiepläne fördert manch bekannte Muster, aber auch einige neue Phänomene zutage. Bekannt sind die unterschiedlichen Niveaus der Direktzahlungsmittel der „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten, die sich zwar annähern (externe Konvergenz), aber keineswegs angeglichen sind. Auch ähneln mit wenigen Ausnahmen die Entscheidungen zur Umschichtung zwischen den Säulen denen der laufenden Förderperiode. Schließlich sind die bevorzugten Interventionskategorien, Förderansätze und Zielgewichtungen in der Tendenz unverändert.

Das bedeutet nicht, dass es keine Veränderungen gibt. Im Gegenteil zeigen sich an vielen Stellen Verschiebungen, die in der Summe durchaus Gewicht haben. Ein Teil ist durch Vorgaben für die GAP-Strategiepläne induziert. Die Einführung der Ökoregelungen in der 1. Säule verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer grundsätzlichen Stärkung umwelt- und klimapolitischer Ambitionen. Gleiches gilt in der 2. Säule für die Erhöhung der Mindestmittelzuweisungen für umwelt- und klimapolitische Zwecke auf 35 % bei gleichzeitig reduzierter Anrechenbarkeit von Ausgleichszahlungen. Dort lässt die Reduzierung der maximalen EU-Beteiligungssätze für viele Interventionen auch den Anteil nationaler Kofinanzierungsmittel ansteigen.

Viele Veränderungen ergeben sich allerdings nicht zwingend aus veränderten Rahmenbedingungen, sondern sind einzelnen mitgliedstaatlichen Erwägungen zuzurechnen. Das betrifft besondere Einzelfälle, wie etwa die erhebliche Ausweitung der Förderung für Risikomanagement in Frankreich und Italien in der 2. Säule oder den gewählten besonders niedrigen EU-Beteiligungssatz in Ungarn, genauso wie unzählige kleinere Verschiebungen in den mitgliedstaatlichen Planungen im Vergleich zur laufenden Förderperiode. Die Gründe dafür mögen vielfältig sein: veränderte Bedarfe oder inhaltliche Präferenzen, budgetäre Erwägungen, eine andere Förderlandschaft außerhalb der GAP oder veränderte Regierungskonstellationen. An vielen Stellen dürfte weitere Forschung gewinnbringend sein, um die Umsetzungsentscheidungen besser verstehen zu können. Dieses Working Paper hat die Entscheidungen zunächst einmal sichtbar gemacht.

Im Gesamtergebnis zeigt sich eine große Vielfalt der Förderansätze – und zwar in beiden Säulen. In der 1. Säule dominieren weiterhin die Direktzahlungen, diese aber werden in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt. Darüber hinaus zeigen sich bei den gekoppelten Zahlungen und bei den Ökoregelungen erhebliche Variationen in Umfang und inhaltlicher Ausrichtung. Schließlich verfolgen die Mitgliedstaaten auch bei den Sektorinterventionen unterschiedliche Strategien, was Ausstattung und Reichweite betrifft.

Vielfalt zeigt sich auch in der 2. Säule. Die Mitgliedstaaten messen den acht von uns unterschiedenen Zielbereichen unterschiedliche Bedeutung zu. Dabei nutzen sie auch die verfügbaren Interventionskategorien in variierender Intensität. Gemeinsam ist allen Strategieplänen, dass die Förderung, auch in der 2. Säule, vornehmlich auf den Agrarsektor fokussiert ist. Dennoch gibt es durchaus Unterschiede, wie viele Mittel ausschließlich in den Agrarsektor fließen und welche Zielbereiche dort bedient werden. Auch dass die GAP insgesamt grüner wird, während die ländliche Entwicklung ein Nischenthema bleibt, zeigt sich in den Finanzzahlen. In beiden Bereichen aber gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Somit zeugen die Strategiepläne von einem hohen Grad an Subsidiarität innerhalb der GAP, und dies zeigt sich bereits allein auf der Grundlage der finanziellen Verteilungen und ohne vertiefte Berücksichtigung der inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Interventionen. Diese Subsidiarität, die etwas negativer konnotiert häufig auch unter dem Begriff „Renationalisierung“ subsumiert wird, ist seit längerem Gegenstand kontroverser Debatten. Für solche Debatten liefert dieses Working Paper weitere empirische Grundlagen, eine normative Einordnung aber geht über seine Ziele hinaus.

Trotz gemeinsamer Ziele und Vorgaben bleibt die GAP zu einem großen Teil durch mitgliedstaatliche Umsetzungsentscheidungen geprägt. Dieses Working Paper unterstreicht somit die Notwendigkeit, die nationale Ebene der GAP-Ausgestaltung analytisch stärker in den Fokus zu rücken. Neben einzelstaatlichen Untersuchungen ist, wie hier verfolgt, immer auch eine vergleichende Perspektive geboten, um übergreifende Muster ebenso wie besondere Fälle zu identifizieren.

Für hierauf aufbauende Arbeiten sollte der Analysefokus erweitert werden und auch die anderen EU-Politikbereiche sowie die nationalstaatlichen Politikansätze berücksichtigen. Insbesondere bei den förderstrategischen Ansätzen jenseits des Agrarsektors gibt es vielfältige komplementäre und ggf. konkurrierende Förderangebote. Nur so würde man einen systematischeren und vollständigeren Blick auf die Förderung in den ländlichen Räumen der EU erhalten.



## Literaturverzeichnis

- COM [European Commission] (2016) Context indicator 3: Territory, zu finden in <<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSocioEconomic/Territory.html>> [zitiert am 9.5.2022]
- COM [European Commission] (2019) Context Indicator 18: Agricultural area, zu finden in <<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSectorial/AgriculturalArea.html>> [zitiert am 12.5.2022]
- COM [European Commission] (2020) Context Indicator 1: Population, zu finden in <<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsSocioEconomic/Population.html>> [zitiert am 9.5.2022]
- COM [European Commission] (2021a) Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. Situation as at 31 December 2019, zu finden in <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/summary\\_data\\_fi\\_1420\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/summary_data_fi_1420_2019.pdf)> [zitiert am 26.4.2022]
- COM [European Commission] (2021b) SFC 2021 - CAP Strategic Plan technical guidelines: Proposed IT data structure of the CAP Strategic Plan (Articles 107 to 115 of Regulation [EU] [SPR]) to be submitted by the Member States through SFC2021 for the programming period 2023-2027, Stand: 15.12.2021
- COM [European Commission] (2022a) CAP Strategic Plans and Commission observations: Summary overview for 19 Member States, zu finden in <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/overview-cap-plans-ol-220331.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/overview-cap-plans-ol-220331.pdf)>
- COM [European Commission] (2022b) European Structural and Investment Funds Data, zu finden in <<https://cohesiondata.ec.europa.eu>> [zitiert am 23.5.2022]
- DG Agri (2021) DG Agri Financing Indicator data: Last data Update: 15/07/2021, zu finden in <[https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html?select=EU27\\_FLAG,1](https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html?select=EU27_FLAG,1)> [zitiert am 5.5.2022]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2017) Die Ökologisierung: eine komplexe Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist (Sonderbericht Nr. 21/2017). Luxemburg, zu finden in <[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)> [zitiert am 2.9.2019]
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Alliance Environnement (2017) Evaluation study of the forestry measures under rural development: final report. Publications Office, zu finden in <<https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=c3ab0c4b-2d84-11e8-b5fe-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>>> [zitiert am 4.5.2022]
- Hart K (2015) Member State choices on Pillar 1 implementation revealed, zu finden in <<http://cap2020.ieep.eu/2015/2/13/member-state-choices-on-pillar-1-implementation-revealed>> [zitiert am 12.5.2022]
- Hebauer C, Gandorfer M, Hoffman H, Heißenhuber A (2011) Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013. Schriftenreihe der Rentenbank(27):7-40, zu finden in <<https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/SchriftenreiheBand27-2011.pdf>> [zitiert am 6.5.2022]

- IFOAM [International Federation of Organic Agriculture Movements] (2022) Evaluation of support for organic farming in draft CAP Strategic Plans (2023-2027), zu finden in <[https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/03/IFOAMEU\\_CAP\\_SP\\_feedback\\_20220303\\_final.pdf?dd](https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/03/IFOAMEU_CAP_SP_feedback_20220303_final.pdf?dd)> [zitiert am 20.5.2022]
- Massot A, Negre F (2018) Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations: BRIEFING for the AGRI Committee, zu finden in <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617494/IPOL\\_BRI\(2018\)617494\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617494/IPOL_BRI(2018)617494_EN.pdf)> [zitiert am 4.5.2022]
- Matthews A (2020) When the CAP budget pendulum finally stopped swinging, zu finden in <<http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>> [zitiert am 12.5.2022]
- Nègre F (2022) The Common Agricultural Policy in figures, zu finden in <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/104/the-common-agricultural-policy-in-figures>> [zitiert am 12.5.2022]
- Pe'er G, Birkenstock M, Lakner S, Röder N (2021) The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity : Volume 1 - Synthesis Report. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 175, zu finden in <[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn063617.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063617.pdf)> [zitiert am 19.5.2022]
- Röder N (2018) Greening: Wie weiter?: Überlegungen zur Effizienz des Greenings, hg. v. Joachim Lange. Loccumer Protokolle, zu finden in <[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn059688.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059688.pdf)> [zitiert am 16.2.2022]
- Röder N, Ackermann A, Baum S, Birkenstock M, Dehler M, Ledermüller S, Rudolph S, Schmidt T, Nitsch H, Pabst H, Schmidt M (2019) Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval, 292 p. UBA-Texte, zu finden in <[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17\\_58-2019\\_gapeval.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf)> [zitiert am 22.6.2020]
- VO (EU) 2021/1060: Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (2021a), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=DE>> [zitiert am 25.5.2022]
- VO (EU) 2021/2115: VERORDNUNG (EU) 2021/2115 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (2021b), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:435:FULL&from=DE>> [zitiert am 3.1.2022]
- VO (EU) 2021/2116: VERORDNUNG (EU) 2021/2116 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (2021c), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:435:FULL&from=DE>> [zitiert am 3.1.2022]



## Anhang 1: Übersicht über die verwendeten Planungsdokumente

EU-Code	Titel	Quelle des Planungsdokuments
BE Wallonie	NL – Strategisch plan GLB – Wallonië DE – Strategischer Plan der GAP – Wallonie FR – Plan Stratégique de la PAC – Wallonie	<a href="https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/21837/SFC2021_version+envoyee_17mars2022.pdf/022ffe73-ba3f-46e2-8907-7d8c6ce1a434">https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/21837/SFC2021_version+envoyee_17mars2022.pdf/022ffe73-ba3f-46e2-8907-7d8c6ce1a434</a>
BE Flanders	NL – België – GLB Strategisch Plan – Vlaanderen	<a href="https://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/glb_strategisch_plan_vlaanderen_v20220311.pdf">https://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/glb_strategisch_plan_vlaanderen_v20220311.pdf</a>
BG	BG – СТРАТЕГИЧЕСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2023–2027 г.	<a href="https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2022/03/01/sp_za_rzsr_2023-2027.pdf">https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2022/03/01/sp_za_rzsr_2023-2027.pdf</a>
DK	DA – Den danske strategiske CAP-plan 2023–2027	<a href="https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaaende/CAP2020/Temaside/Den_danske_strategiske_CAP-plan_af_2023-2027.pdf">https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaaende/CAP2020/Temaside/Den_danske_strategiske_CAP-plan_af_2023-2027.pdf</a>
DE	DE – GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland	<a href="https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=2">https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=2</a>
EE	Ühise põllumajanduspoliitika strateegiakava 2023–2027	<a href="https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/upp-2021/upp-2021-tervitekst-2022-01-01.pdf">https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/upp-2021/upp-2021-tervitekst-2022-01-01.pdf</a>
FI	FI – Suomen CAP-suunnitelma 2023–2027	<a href="https://mmm.fi/cap27/cap-suunnitelma">https://mmm.fi/cap27/cap-suunnitelma</a>
FR	Proposition de Plan financier pour le PSN France 2023–2027	<a href="https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne">https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne</a>
GR	EL – ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ 2023–2027	<a href="http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/cap_sp_proposal_30_12_2021.pdf">http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/cap_sp_proposal_30_12_2021.pdf</a>
IE	EN GA	<a href="https://www.gov.ie/en/publication/76026-common-agricultural-policy-cap-post-2020/?referrer=http://www.gov.ie/cap/">https://www.gov.ie/en/publication/76026-common-agricultural-policy-cap-post-2020/?referrer=http://www.gov.ie/cap/</a>
IT	IT – Piano Strategico Nazionale PAC	<a href="https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf">https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf</a>
LV	LV – KLP stratēģiskais plāns	<a href="https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/02/21/39/KLPSP_projekts_20220118_SFC2021_izdruka_no_20220318.pdf">https://www.zm.gov.lv/public/files/CMS_Static_Page_Doc/00/00/02/21/39/KLPSP_projekts_20220118_SFC2021_izdruka_no_20220318.pdf</a>
LT	LT – Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtros 2023–2027 m. strateginis planas	<a href="https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/LT%20strateginio%20plano%20projektas_pateiktas_E_K.pdf">https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/LT%20strateginio%20plano%20projektas_pateiktas_E_K.pdf</a>
LU	DE FR – Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg Assurer un développement durable du secteur agricole	<a href="https://agriculture.public.lu/content/dam/agriculture/publications/ma/dossier/pac-swot/Plan-Strategique-National-Grand-Duche-PAC-2023-2027.pdf">https://agriculture.public.lu/content/dam/agriculture/publications/ma/dossier/pac-swot/Plan-Strategique-National-Grand-Duche-PAC-2023-2027.pdf</a>
MT	MT – Pjan Strateġiku tal-Politika Agrikola Komuni – Malta EN	<a href="https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/EU%20Territorial%20Programmes/Documents/CAP%20Strategic%20Plan%202021%20Draft.pdf">https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/EU%20Territorial%20Programmes/Documents/CAP%20Strategic%20Plan%202021%20Draft.pdf</a>

EU-Code	Titel	Quelle des Planungsdokuments
NL	NL – Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023–2027	<a href="https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/02/11/glb-nationaal-strategisch-plan">https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/02/11/glb-nationaal-strategisch-plan</a>
AT	DE – GAP-Strategieplan Österreich 2023–2027	<a href="https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:ab22e7e3-733c-4860-8c21-428f3ee88bc1/GSP-AT_korr_Einreichversion%2030.12.2021_SFC%20Export%2017-01-2022.pdf">https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:ab22e7e3-733c-4860-8c21-428f3ee88bc1/GSP-AT_korr_Einreichversion%2030.12.2021_SFC%20Export%2017-01-2022.pdf</a>
PL	Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027	<a href="https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow">https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow</a>
PT	PT – Plano Estratégico da PAC – Portugal	<a href="https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-plano-estrategico-da-pac-2023-2027">https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-plano-estrategico-da-pac-2023-2027</a>
RO	RO – Planul national strategic pentru PAC 2023–2027	<a href="https://www.madr.ro/docs/dezvoltare-rurala/2022/PNS_2023-2027_vers-1.0_sfc2021-2023RO06AFSP001.pdf">https://www.madr.ro/docs/dezvoltare-rurala/2022/PNS_2023-2027_vers-1.0_sfc2021-2023RO06AFSP001.pdf</a>
SE	SV – Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027	<a href="https://jordbruksverket.se/stod/stod-till-jordbruket-och-landsbygden-2023-2027#h-Regeringenagerdenstrategiskaplanen">https://jordbruksverket.se/stod/stod-till-jordbruket-och-landsbygden-2023-2027#h-Regeringenagerdenstrategiskaplanen</a>
SK	Správa o strategickom pláne SPP na rok 2021	<a href="https://www.mpsr.sk/strategicky-plan-spp-2023-2027-odoslanie-na-ek/1504-43-1504-17516/">https://www.mpsr.sk/strategicky-plan-spp-2023-2027-odoslanie-na-ek/1504-43-1504-17516/</a>
SI	Strateški načrt skupne kmetijske politike 2023–2027 za Slovenijo	<a href="https://skp.si/wp-content/uploads/2021/12/Predlog_SN_SKP_22.12.2021_koncna_cista.pdf">https://skp.si/wp-content/uploads/2021/12/Predlog_SN_SKP_22.12.2021_koncna_cista.pdf</a>
ES	ES – Plan estratégico de la PAC de España	<a href="https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/sfc2021-pepac-enviado-29-12-2021_tcm30-585202.pdf">https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/sfc2021-pepac-enviado-29-12-2021_tcm30-585202.pdf</a>
CZ	CS – Strategický plán SZP Česká republika	<a href="https://eagri.cz/public/web/file/694730/sfc2021_2023CZ06AFSP001_1.0_5079194099287621157.pdf">https://eagri.cz/public/web/file/694730/sfc2021_2023CZ06AFSP001_1.0_5079194099287621157.pdf</a>
HU	HU – Magyarország KAP stratégiai terve, 2023–2027	<a href="https://kormany.hu/dokumentumtar/kozoz-agrar-politika-2023-2027-nemzeti-strategiai-tervenek-kivonata">https://kormany.hu/dokumentumtar/kozoz-agrar-politika-2023-2027-nemzeti-strategiai-tervenek-kivonata</a>
CY	EL – Στρατηγικό Σχέδιο ΚΑΠ (Κύπρος)	<a href="http://www.paa.gov.cy/moa/paa/paa.nsf/All/B2C43098829E7DF6C22587CA002D6846/\$file/CY%20STRATEGIC%20%20PLAN%20FINAL.pdf">http://www.paa.gov.cy/moa/paa/paa.nsf/All/B2C43098829E7DF6C22587CA002D6846/\$file/CY%20STRATEGIC%20%20PLAN%20FINAL.pdf</a>
HR	HR – Strateški plan Zajedničke poljoprivredne politike Republike Hrvatske 2023–2027.	<a href="https://ruralnirazvoj.hr/files/sfc2021-2023HR06AFSP001_1.0_2864247665224368970.pdf">https://ruralnirazvoj.hr/files/sfc2021-2023HR06AFSP001_1.0_2864247665224368970.pdf</a>

Weitere Informationen finden sich auf der Webseite der EU-Kommission unter: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans_en)

Quelle: Eigene Darstellung.

## Anhang 2: Mittelzuweisungen im GAP-Strategieplan

Kürzel	1. Säule Europäische	2. Säule Europäische						
	Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)	Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	Imkereierzeugnisse	Wein	Hopfen	Olivenanbau	Sektoren gesamt	Baumwolle
FR	36.425.002.685	7.297.200.350	32.095.310	1.348.140.000		2.770.000	1.383.005.310	
DE	24.578.477.295	5.461.798.690	13.954.375	186.905.000	10.940.000		211.799.375	
ES	24.185.439.795	5.401.914.125	47.799.720	1.010.735.000			1.058.534.720	298.453.200
IT	18.142.645.775	6.749.606.875	25.832.685	1.619.415.000		34.590.000	1.679.837.685	
PL	15.929.840.700	6.600.007.695	25.124.840				25.124.840	
RO	10.147.975.980	4.835.249.460	30.408.150	45.844.000			76.252.150	
EL	9.458.300.215	2.784.768.000	30.813.225	115.150.000		53.330.000	199.293.225	919.980.000
HU	6.215.925.825	2.084.345.745	21.356.135	139.850.000			161.206.135	
IE	5.931.409.980	1.558.203.140	308.200				308.200	
DK	4.311.836.385	379.670.300	1.477.695				1.477.695	
CZ	4.274.736.485	1.295.938.540	10.607.640	24.770.000			35.377.640	
BG	4.158.868.500	1.410.813.220	10.319.425	128.605.000			138.924.425	12.789.100
NL	3.586.911.635	366.341.845	1.475.860				1.475.860	
SE	3.434.082.085	1.059.448.705	2.942.725				2.942.725	
AT	3.387.909.230	2.600.123.760	7.385.940	65.775.000			73.160.940	
PT	3.198.968.265	2.702.753.100	11.021.160	313.350.000			324.371.160	887.945
LT	3.063.564.080	977.475.810	2.749.140	215.000			2.964.140	
FI	2.624.029.325	1.772.749.780	980.910				980.910	
BE	2.474.629.620	414.004.470	2.114.835				2.114.835	
SK	2.077.373.715	1.295.389.545	4.999.865	24.435.000			29.434.865	
HR	1.873.851.185	1.486.537.005	9.566.450				9.566.450	
LV	1.822.418.720	587.475.865	1.644.020				1.644.020	
EE	1.025.093.740	440.083.240	702.365				702.365	
SI	657.650.260	550.850.960	3.247.275	24.245.000			27.492.275	
CY	238.237.700	118.852.570	848.265				848.265	
LU	163.739.135	61.553.220	153.105				153.105	
MT	22.970.105	99.922.485	70.685				70.685	

Quelle: GAP-Strategieplanverordnung.

### Anhang 3: Öffentliche Mittel in der Ersten Säule der GAP nach Mitgliedstaaten und Interventionskategorien

Mitgliedstaat	Einkommensgrund- stützung für Nachhaltigkeit (Art. 21)	Ergänzende Umverteilungs- einkommensstützung für Nachhaltigkeit (Art. 29)	Ergänzende Einkommens- unterstützung für Juglandwirte (Art. 30)	Ökoregelungen Art. 31)	Gekoppelte Einkommens- unterstützung (Art. 32)	Sektor- interventionen	1. Säule gesamt
AT	2.387.808.000	353.476.000	71.280.000	579.851.856	90.006.000	96.244.625	3.578.666.481
BE	967.051.275	363.546.619	69.883.848	604.715.688	366.540.360	343.082.352	2.714.820.142
BG	1.990.994.489	410.709.099	61.606.400	1.026.773.412	616.055.876	115.538.786	4.221.678.061
CY	149.681.430	23.823.770	2.507.500	41.046.500	21.250.000	18.820.765	257.129.965
CZ	1.296.280.105	947.063.660	21.373.685	1.235.271.111	617.650.210	127.672.951	4.245.311.722
DE	12.780.562.409	2.574.841.281	737.354.319	4.935.112.456	429.140.214	318.852.260	21.775.862.939
DK	3.096.129.508			819.452.897	203.083.711	44.946.740	4.163.612.856
EE	526.978.302	50.396.468	20.160.036	279.365.200	131.030.818	1.403.990	1.009.334.814
EL	4.473.976.402	870.163.618	140.000.000	2.490.484.300	1.061.002.875	249.468.225	9.285.095.420
ES	12.080.167.362	2.414.164.210	482.832.932	5.552.577.672	3.461.900.000	2.848.103.490	26.839.745.667
FI	1.530.518.087	78.600.000	65.500.000	430.000.000	508.500.000	23.980.000	2.637.098.087
FR	16.201.067.085	3.368.220.020	505.233.005	8.420.550.045	5.052.330.035	1.549.161.560	35.096.561.750
HR	711.392.520	374.417.125	37.441.710	468.041.380	280.812.832	52.972.055	1.925.077.622
HU	3.886.000.000	663.426.323	93.449.268	995.000.000	994.918.829	171.589.286	6.804.383.706
IE	3.642.474.190	593.175.000	177.900.000	1.482.852.495	35.000.000	39.308.200	5.970.709.885
IT	8.390.985.270	1.760.750.460	352.270.091	4.443.307.598	2.624.972.217	3.269.197.685	20.841.483.320
LT	1.164.671.078	602.446.573	69.809.625	723.499.842	451.840.072	8.204.140	3.020.471.330
LU	79.796.985	19.481.150	4.162.500	37.993.500	19.350.000	-	160.784.135
LV	871.777.367	134.821.346	11.809.550	438.138.576	257.037.678	12.974.020	1.726.558.537
MT	20.712.946		250.002	6.991.551	14.999.995	70.685	43.025.179
NL	1.688.125.000	277.985.652	50.000.020	762.218.720		322.951.720	3.101.281.112
PL	8.206.628.156	2.004.104.329	185.311.281	4.329.877.522	2.599.011.841	58.576.009	17.383.509.138
PT	1.572.757.170	348.646.703		874.262.820	690.597.342	356.138.500	3.842.402.534
RO	4.398.692.014	978.314.880	100.766.433	2.837.903.151	1.467.472.318	264.687.166	10.047.835.962
SE	2.207.169.348		99.540.536	679.869.222	446.134.076	31.057.524	3.463.770.706
SI	414.451.188	32.882.512	9.864.753	101.804.125	98.647.530	26.302.550	683.952.659
SK	943.343.866	204.946.249	12.240.126	559.159.865	303.470.999	66.281.446	2.089.442.551
<b>EU-27</b>	<b>95.680.191.552</b>	<b>19.450.403.048</b>	<b>3.382.547.620</b>	<b>45.156.121.503</b>	<b>22.842.755.828</b>	<b>10.417.586.730</b>	<b>196.929.606.282</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den eingereichten GAP-Strategieplänen.

## Anhang 4: Öffentliche Mittel in der Zweiten Säule der GAP nach Mitgliedstaaten und Interventionskategorien

Mitgliedstaat	Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (Art. 70)	Naturbedingte und andere gebietspezifische Benachteiligungen (Art. 71)	Gebietsspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (Art. 72)	Investitionen (Art. 73)	Investitionen in Bewässerung (Art. 74)	Niederlassung von Junglandwirten, neuen Landwirten und Existenzgründungen im ländlichen Raum (Art. 75)	Risikomanagement-instrumente (Art. 76)	Zusammenarbeit (Art. 77)	Wissensaustausch und Vorbereitung von Informationen (Art. 78)	2. Säule gesamt
AT	2.282.067.316	990.000.000	8.076.187	964.953.156	32.300.000	78.500.000		514.975.000	208.050.000	5.078.921.659
BE	356.726.049	44.300.000	28.850.000	467.942.974		85.722.540		107.499.116	30.175.267	1.121.215.945
BG	778.676.939	272.422.899	95.777.145	1.493.753.502	100.000.000	229.257.149	121.565.926	353.851.876	41.797.364	3.487.102.801
CY	51.978.258	30.000.000	3.000.000	61.100.000	10.000.000	10.500.000		18.500.000	633.750	185.712.008
CZ	1.477.685.472	874.376.285	5.712.977	1.063.066.926		106.868.412		224.384.054	14.994.000	3.767.088.125
DE	5.285.190.629	977.670.852	111.626.503	3.214.530.243		109.523.001	126.655.570	1.877.801.817	193.296.723	11.896.295.339
DK	152.177.660	13.085.000	24.832.000	317.480.784		129.360.000		57.827.980		694.763.424
EE	150.526.273		25.000.000	274.811.500		25.000.000	1.000.000	98.924.729	23.000.000	598.262.502
EL	806.088.196	1.275.384.625		1.073.687.820		590.000.000		386.680.786	171.388.726	4.303.230.153
ES	1.578.435.963	602.001.373	53.641.186	2.673.392.611	233.483.024	625.036.000		1.117.920.561	228.454.580	7.112.365.296
FI	1.762.316.168	904.564.252		751.879.106	700.000	56.000.000		363.500.000	122.525.000	3.961.484.526
FR	3.036.585.150	5.500.000.000		2.796.989.150	209.601.128	955.252.714	1.619.251.287	896.363.125	149.856.328	15.163.898.882
HR	468.111.162	172.500.000	8.823.529	645.264.444	82.352.941	76.470.588	75.000.000	128.746.753	35.294.118	1.692.563.536
HU	2.188.598.391		358.668.836	4.130.532.316	186.301.370	188.198.535	95.890.411	330.304.113	219.178.082	7.697.672.054
IE	1.756.664.850	1.250.000.000		319.949.779				429.605.000	98.499.908	3.854.719.537
IT	4.195.624.301	1.094.859.903	74.743.558	4.020.986.055		881.540.628	2.876.069.967	1.090.607.910	208.667.711	14.443.100.033
LT	356.551.857	87.500.000	12.171.429	455.250.000		95.000.000	13.450.000	119.796.370	14.000.000	1.153.719.656
LU	188.486.150	121.835.000	9.700.000	84.000.000		17.000.000		12.700.000		433.721.150
LV	296.680.646		11.925.000	231.573.208		41.947.564	36.125.000	107.300.000	19.000.000	744.551.418
MT	7.470.042	14.026.450		79.383.531		5.100.000		8.805.155	4.375.000	119.160.178
NL	576.000.435			291.590.400		57.500.000	87.500.011	509.109.150	66.530.000	1.588.229.996
PL	885.900.077	1.592.000.000		2.887.479.560		572.932.904	254.998.600	1.038.100.801	200.997.753	7.432.409.695
PT	484.407.982	477.053.699	65.911.050	1.239.024.788	115.650.000	81.575.000	66.510.000	217.971.788	23.818.000	2.771.922.307
RO	1.705.532.654	685.150.000		1.876.809.256	503.394.588	250.691.764	97.907.587	555.527.058	10.040.715	5.685.053.622
SE	840.322.040	806.451.615		436.344.086	18.279.570	17.204.300		325.268.817	114.731.183	2.558.601.611
SI	252.196.368	240.000.000	2.400.000	406.128.206	22.000.000	47.290.760		81.007.015	11.060.000	1.062.082.349
SK	641.747.977	369.717.895	6.642.852	691.135.099	13.250.000	57.000.000	40.000.000	180.706.565	14.000.000	2.014.200.388
<b>EU-27</b>	<b>32.562.749.004</b>	<b>18.394.899.848</b>	<b>907.502.250</b>	<b>32.949.038.500</b>	<b>1.527.312.621</b>	<b>5.390.471.859</b>	<b>5.511.924.359</b>	<b>11.153.785.539</b>	<b>2.224.364.208</b>	<b>110.622.048.189</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den eingereichten GAP-Strategieplänen.



**Bibliografische Information:**  
Die Deutsche Nationalbibliothek  
verzeichnet diese Publikationen in  
der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet unter  
[www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

*Bibliographic information:*  
*The Deutsche Nationalbibliothek*  
*(German National Library) lists this*  
*publication in the German National*  
*Bibliographie; detailed bibliographic*  
*data is available on the Internet at*  
*[www.dnb.de](http://www.dnb.de)*

Bereits in dieser Reihe erschienene  
Bände finden Sie im Internet unter  
[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

*Volumes already published in this*  
*series are available on the Internet at*  
*[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)*

**Zitationsvorschlag – Suggested source citation:**  
**Becker S, Grajewski R, Rehburg P (2022)** Wohin fließt das Geld? Finanzielle und  
inhaltliche Schwerpunkte der eingereichten GAP-Strategiepläne 2023 bis 2027.  
Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 72 p, Thünen Working  
Paper 191, DOI:10.3220/WP1654080928000

Die Verantwortung für die Inhalte  
liegt bei den jeweiligen Verfassern  
bzw. Verfasserinnen.

*The respective authors are*  
*responsible for the content of*  
*their publications.*



## Thünen Working Paper 191

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Germany

[thuenen-working-paper@thuenen.de](mailto:thuenen-working-paper@thuenen.de)

[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

DOI:10.3220/WP1654080928000

urn:nbn:de:gbv:253-202206-dn064913-0