

Hamm, 29.04.2020

Umwelt-, Natur- und Klimaschutz als Einkommensquelle. Die für die GAP vorgeschlagenen Eco-Schemes ausgiebig nutzen, um Betriebe für öffentliche Leistungen zu belohnen.

Stellungnahme der AbL zur „Grünen Architektur“ der zukünftigen Europäischen Agrarpolitik für die Agrarministerkonferenz am 8. Mai 2020.

Die „Grüne Architektur“ der im Juni 2018 vorgelegten Vorschläge der Europäischen Kommission (KOM) zur Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 enthält als neues, innovatives Instrument in der 1. Säule die sogenannten Eco-Schemes („Öko“-Regelungen). Diese sollen den landwirtschaftlichen Betrieben einen Anreiz zum Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität bieten. Die konkrete Ausgestaltung der „Öko“-Regelungen obliegt den Mitgliedsstaaten, wobei die im sogenannten Strategieplan von den Mitgliedsstaaten ausgearbeiteten Vorschläge von der KOM genehmigt werden müssen. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) unterstützt eine wirksame Qualifizierung der bislang weitestgehend pauschal gezahlten Gelder der 1. Säule sowie das durch die „Öko“-Regelungen vorgeschlagene Anreizsystem ausdrücklich und ruft Bund und Länder dazu auf, dieses nun ambitioniert zu nutzen und mit Leben zu füllen.

In ihrem „Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020¹“ aus dem Januar 2018 hat die AbL einen grundlegenden Vorschlag für die Ausgestaltung der GAP nach 2020 vorgelegt. Kern dieses Vorschlages ist eine Qualifizierung der 1. Säule anhand eines Punktesystems, wodurch die bereits heute erbrachten Leistungen bäuerlicher Betriebe honoriert sowie zusätzliche Anreize zum Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität geschaffen werden. Mit diesem Papier weist die AbL darauf hin, dass die in ihrem Ansatz gewählten Kriterien in weiten Teilen innerhalb der vorgeschlagenen „Öko“-Regelungen umgesetzt werden können und sollten.

¹ https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Neu_Themen/Agrarpolitik/Punktepapier_Aufl. 2 - Webversion_Hinweis_Direktzahlungsrechner.pdf

Mit Sorge blickt die AbL auf die sich erneut abzeichnende Trockenheit sowie den weiteren Rückgang der Biodiversität. Weiterhin macht die Coronakrise nach Auffassung der AbL abermals deutlich, wie wichtig eine regional verankerte und getragene Landwirtschaft ist. Die anstehende Ausgestaltung der zukünftigen GAP in Deutschland bietet die große Chance für wichtige Schritte der Ökologisierung unserer Landwirtschaft bei gleichzeitigem Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Betriebe. Die neu vorgeschlagenen „Öko“-Regelungen bieten aus Sicht der AbL umfangreiche und effektive Möglichkeiten, beiden Ansprüchen gerecht zu werden.

Die AbL betont darüber hinaus weiterhin die Verantwortung von Bund und Ländern, schon in der ebenfalls von der KOM vorgeschlagenen Konditionalität, in der das bisherige „Greening“ sowie „Cross Compliance“ zusammengefasst wurde, ein grundlegendes Ambitionsniveau sicher zu stellen. Auch müssen Bund und Länder für eine ausreichende Umverteilung von der 1. in die 2. Säule sorgen, um eine Finanzierung der spezifischen freiwilligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule in der kommenden Förderperiode zu gewährleisten.

1. Wie das Potenzial der „Öko“-Regelungen genutzt werden kann

Die „Öko“-Regelungen können und sollten so genutzt und ausgestaltet werden, dass sie für die Betriebe einen unternehmerischen Anreiz bieten, sich für die Fortführung bestehender und Aufnahme zusätzlicher Leistungen zu entscheiden. Während die Fördermaßnahmen der 2. Säule so kalkuliert werden, dass nur der Minderertrag oder die Mehrkosten ausgeglichen werden, können die „Öko“-Regelungen einen zusätzlichen finanziellen Anreiz enthalten. Die AbL hält diesen Ansatz sowohl vor dem Hintergrund der notwendigen Mehrleistungen als auch in Anbetracht der umfangreichen bäuerlichen Proteste der letzten Monate bzw. dem dadurch offenkundig zum Ausdruck gebrachten Frust im Berufsstand für klug und notwendig. Entsprechend fordert sie zu Beginn der Förderperiode eine Bindung von mindestens 30% der Gelder der 1. Säule an die „Öko“-Regelungen, die im Laufe der Zeit schrittweise anhand des sich abzeichnenden Bedarfes, erhöht werden muss. Eine Deckelung des Anteils der Gelder der 1. Säule, die in die „Öko“-Regelungen einfließen soll, lehnt die AbL ab.

1.1 Geeignete Maßnahmen für die „Öko“-Regelungen

Voraussetzungen für die in den „Öko“-Regelungen umzusetzenden Maßnahmen sind die Abgrenzung dergleichen gegenüber der Konditionalität, über deren Anforderungen sie hinausgehen müssen, sowie gegenüber der 2. Säule, um hier Doppelförderungen zu verhindern. Gleichsam müssen sie

administrierbar sein und nachweislich einen positiven Beitrag für den Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität bieten. Die Tatsache, dass „Öko“-Regelungen jährliche Zahlungen sind, bedeutet nicht, dass es sich bei den Maßnahmen nur um jährliche Maßnahmen handeln muss. Richtig ist, dass der gemeinsame Antrag sowie die Auszahlung der Förderung einer Bindung auf das Antragsjahr unterliegen. Die Verordnungsentwürfe schließen aber eine Bindung von Maßnahmen-Kriterien auch über mehrere Jahre explizit nicht aus. Auch vor dem Hintergrund, dass gerade Maßnahmen wie z.B. mehrjährige Blüh- oder Altgrasstreifen einen nachweislich hohen Beitrag zur Biodiversität leisten, sollten Bund und Länder sich diesen Spielraum aus Sicht der AbL zu Nutze machen.

Die AbL schlägt für die „Öko“-Regelungen in Deutschland folgende Maßnahmen vor und begründet diese wie folgt:

- **Vielfältige Flächenstruktur (Schlaggröße):** Je geringer die durchschnittliche Größe der Grünland- oder Ackerschläge des Betriebes ist, desto größer ist der strukturelle Nutzen für die Biodiversität, den Erosionsschutz sowie die optische Attraktivität einer Gemarkung.
- **Vielfalt in der Fruchtfolge:** Weite Fruchtfolgen erhöhen die Bodenfruchtbarkeit, senken den Bedarf an Pflanzenschutzmitteln, leisten einen effektiven Beitrag zur Biodiversität und machen landwirtschaftliche Betriebe grundsätzlich krisenfester und resilienter.
- **Anbau von Leguminosen:** Leguminosen binden wertvollen Luftstickstoff und erhöhen die Wasserhaltefähigkeit des Bodens. Humus wird gemehrt und Mineraldünger gespart, was wiederum einen positiven Klimaeffekt mit sich bringt.
- **Anbau von Gemengen mit Anteil an Leguminosen:** Diese erhöhen die Diversität und erbringen die oben beschriebenen Leistungen der Leguminosen an sich.
- **Verzicht auf Herbizide:** Ein Herbizidverzicht leistet einen wichtigen Beitrag zur Biodiversität.
- **Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel:** Ein entsprechender Verzicht leistet in besonderer Weise einen hohen Beitrag zur Biodiversität.
- **Anlage von Blühstreifen und Blühflächen:** Die Etablierung von Blühflächen leistet einen direkten Beitrag zur Artenvielfalt. Dies gilt insbesondere bei mehrjährigen Maßnahmen und

speziell dafür vorgesehenen Saatgutmischungen.

- **Anteil an Altgras- und Saumstreifen im Grünland:** Das Aussparen von Teilflächen innerhalb eines Schlages bei der Mahd erhöht den Verbundcharakter von Landschaftselementen und Biotopen, schafft Ruhezeiten für Insekten und andere Tiere und gibt Gräsern und Kräutern die Möglichkeit abzureifen, was ebenfalls unmittelbar zur Steigerung der Biodiversität beiträgt.
- **Anteil an Landschaftselementen:** Je mehr Landschaftselemente ein Betrieb auf seinen Flächen schafft, erhält und pflegt, desto größer ist der Beitrag zur Biodiversität und zu einer vielfältigen Kulturlandschaft.
- **Anteil Grünland:** Die Schaffung und der Erhalt von Grünland tragen zum Erosionsschutz sowie zur Bodenruhe und zur Bindung von Kohlenstoff bei und leisten damit auch einen wichtigen Beitrag zum Boden-, Grundwasser- und Klimaschutz.
- **Anteil an extensivem Grünland:** Die extensive Nutzung von Grünland trägt in besonderer Weise zur Biodiversität bzw. zum Grundwasserschutz bei.
- **Anteil an beweidetem Grünland:** Neben den bereits genannten Leistungen des Grünlandes trägt die Beweidung desselben in besonderem Maße zur Biodiversität bei. Der Viehbesatz muss mindestens 0,5 Großvieheinheiten (GV)/ha Grünland betragen.
- **Ausgeglichene Stickstoffbilanz:** Eine ausgeglichene Stickstoffbilanz leistet einen wichtigen Beitrag zum Klima- und Grundwasserschutz.
- **Ausgeglichene Phosphorbilanz:** Eine ausgeglichene Phosphorbilanz schützt Oberflächengewässer vor Eutrophierung und schont die wichtige und knappe Ressource Rohphosphat an sich.

An dieser Stelle unerwähnt bleiben die Anfang 2018 von der AbL vorgeschlagenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Tierhaltung in Richtung Tierwohl (über die Beweidung von Grünland hinaus), da die von der AbL notwendig erachtete Bemessungsgrundlage, die Großvieheinheiten, in den Verordnungsentwürfen nicht vorgesehen sind. An ihrer grundlegenden Aussage, auch den Umbau

der Tierhaltung über die gemeinsame Agrarpolitik der EU oder hier der „Öko“-Regelungen mit förderfähig zu machen, hält die AbL fest. Klar ist aber auch, dass die GAP-Mittel für den notwendigen Umbau der Tierhaltung niemals ausreichen werden. Ausdrücklich verweist die AbL daher auf die Vorschläge des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“), welche es nun zeitnah umzusetzen gilt.

1.2 Bonus für Maßnahmenvielfalt in „Öko“-Regelungen einführen

Bereits im Jahr 2017 hat der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) ein Konzept für eine grundsätzliche Reform der GAP vorgelegt, welches sich ebenfalls des Instruments eines Punktesystems zur Honorierung gesellschaftlicher Leistungen bedient². In einem darauf folgenden Vorschlag aus dem Februar 2020 wurde dieses Konzept vom DVL intensiv weiterentwickelt und dessen Umsetzbarkeit innerhalb der „Öko“-Regelungen geprüft und dargelegt³. Darin schlägt der DVL nun ein „Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“ vor. Dieses sieht vor, dass ein Betrieb, der an einer Mindestanzahl von vier Maßnahmen innerhalb der „Öko“-Regelungen teilnimmt, damit einen prozentualen Zuschlag auf seine Gesamtpunktzahl und somit auch eine erhöhte Gesamtprämie erhält. Steigert der Betrieb die Anzahl der Maßnahmen über vier hinaus, steigt auch der prozentuale Zuschlag mit jeder Maßnahme weiter an. Der Bonus für Maßnahmenvielfalt setzt somit einen starken betrieblichen Anreiz, sich für eine Vielzahl von Maßnahmen innerhalb der „Öko“-Regelungen zu entscheiden, und macht Maßnahmen mit z.B. einer geringen Punktzahl ggf. interessanter. Auch werden Betriebe, die schon heute einen erhöhten Beitrag zum Erhalt der Biodiversität leisten, stärker von diesem Instrument profitieren können als andere.

Die AbL unterstützt das vom DVL entwickelte „Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“ und spricht sich ausdrücklich für dessen Umsetzung aus. Weiterhin verweist sie auf die wichtigen Aussagen und Erkenntnisse des DVL in seinem weiterentwickelten Konzept der Gemeinwohlprämie³, die nach Ansicht der AbL erneut sowohl die Machbarkeit als auch Wichtigkeit ambitionierter „Öko“-Regelungen innerhalb der kommenden GAP unterstreichen und welche sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen für die „Öko“-Regelungen in weiten Teilen mit den von der AbL vorgeschlagenen Maßnahmen (siehe oben) decken.

² https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Themen/Agrar-und_Regionalpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/DVL_2017_PP_Gemeinwohlpraemie_web.pdf

³ https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Gemeinwohlpraemie_PolicyPaper_2020_Web.pdf

2. Ambitionsniveau der GAP bereits in der Konditionalität deutlich machen

Anders als die „Öko“-Regelungen setzt die Konditionalität keinen unternehmerischen Anreiz, sich in besonderem Maße für den Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität zu engagieren, sondern wählt den Weg der Mindestanforderungen und ggf. Sanktionen. Grundsätzlich spricht sich die AbL dafür aus, den nötigen Umbau der Landwirtschaft durch politische Instrumente zu forcieren und zu begleiten, welche landwirtschaftliche Betriebe über einkommenswirksame und unternehmerische Anreize motiviert. Die „Öko“-Regelungen tun dies in besonderem Maße. Gleichwohl gilt es, insbesondere aufgrund der drängenden flächendeckenden ökologischen Herausforderungen, die in der vergangenen GAP-Reform im „Greening“ definierten Mindestanforderungen in der kommenden Förderperiode nicht zu unterbieten. Die Vorschläge der KOM sind aus Sicht der AbL auch in diesem Punkt nicht ehrgeizig genug.

Die AbL schlägt deswegen vor, die bisherigen Vorgaben beim **Fruchtwechsel** mindestens so zu schärfen, dass der Anteil einer Kultur an der betrieblichen Ackerfläche in einem Jahr 50 % nicht übersteigt und in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht zweimal die gleiche Kultur stehen darf (mehrjährige Kulturen wie Klee gras ausgenommen).

Der in Deutschland durch eine einzelbetriebliche Genehmigungsregelung weitestgehend erfolgreiche flächenmäßige Erhalt von **Dauergrünland** muss auch in der neuen Förderperiode sichergestellt werden. Hierbei ist kein Betriebstyp zu bevorzugen. Die in der Direktzahlungsdurchführungsverordnung befindliche Definition von Dauergrünland zwingt landwirtschaftliche Betriebe aktuell dazu, Grünland auf Flächen mit Ackerstatus vor dem fünften Jahr umzubrechen, um den Ackerstatus der Fläche erhalten zu können. Diese Definition von Dauergrünland sollte auch unter Klimaschutzaspekten so angepasst werden, dass das bereits bestehende Dauergrünland sicher erhalten bleibt und auf Ackerflächen etablierte oder zukünftig eingesäte Grünlandbestände nicht nach fünf Jahren umgebrochen werden müssen.

Die bisher gültigen Vorgaben zu den Flächenanteilen ökologischer **Vorrangflächen** sind mindestens weiterzuführen (der Kommissionsentwurf spricht nun von „nicht produktiven Bereichen“), wobei Zwischenfrüchte als anerkennungsfähige Fläche gestrichen werden sollten. Ein Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger sollte auf den Flächen Bedingung sein und eine angemessene Beweidung grundsätzlich möglich sein, wenn naturschutzfachliche Gründe nicht dagegen sprechen.

3. Notwendige Mittelumschichtungen von der 1. in die 2. Säule

Die KOM schlägt vor, den Mitgliedsstaaten insgesamt einen Spielraum von insgesamt 32% (inklusive 2% Junglandwirteförderung) an Mittelumschichtungen einzuräumen. Gleichzeitig sieht sie beim Budget der GAP in der 2. Säule Kürzungen in einem Umfang von rund 15% vor. Die Mittel der 1. Säule sollen dagegen mit 2-3% in einem deutlich geringeren Umfang reduziert werden. Dies widerspricht dem aus Sicht der AbL richtigen und notwendigen Ziel, die spezifischen Fördermaßnahmen der 2. Säule auch in der kommenden Förderperiode mindestens in bisherigem Umfang umzusetzen. Eine entsprechende Umschichtung ist nach Meinung der AbL demnach sinnvoll und notwendig.

Nach Berechnungen des Bundeslandwirtschaftsministeriums ist eine Umschichtung von 8,4% notwendig, um die vorgeschlagene Kürzung der 2. Säule mit Mitteln der 1. Säule auszugleichen und den Status quo zu halten. Ein über die Jahre der kommenden Förderperiode steigender Bedarf an Mitteln in der 2. Säule ist in dieser Berechnung noch nicht abgebildet, sollte es nach Meinung der AbL allerdings zwingend sein. Weiterhin sieht die AbL die Länder in der Verantwortung, nachvollziehbar und transparent über ihren fachlichen Bedarf an Finanzmitteln zu informieren. Ausdrücklich weist die AbL darauf hin, dass die „Öko“-Regelungen in der 1. Säule bei entsprechend ehrgeiziger Ausgestaltung und Ausstattung auch die Möglichkeit bieten, Programme der 2. Säule zu entlasten und dadurch Mittel frei zu machen. Dies spricht abermals dafür, die „Öko“-Regelungen ehrgeizig anzupacken.

Die AbL verweist abschließend auf die Stellungnahme der Verbändeplattform zu den „Öko“-Regelungen⁴.

⁴ https://www.abl-ev.de/uploads/media/Verbaendeplattform_Stellungnahme_Eco_Schemes_final.pdf