

Verbände-Plattform ruft die Ministerinnen und Minister in Bund und Ländern zu mutigem Systemwechsel in der EU-Agrarpolitik auf

Bäuerinnen und Bauern müssen bei den notwendigen Veränderungen hin zu mehr Umwelt-, Klima- und Tierschutz unterstützt werden. Die Eco-Schemes sind für einen zielgerichteten Systemwechsel zu nutzen und in eine insgesamt bedarfsgerechte Grüne Architektur einzubetten.

Die Verbände der Agrar-Plattform (siehe Ende des Dokuments) fordern die Agrarministerinnen und -minister der Bundesländer sowie Bundesministerin Julia Klöckner dazu auf, die anstehende Reform der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) zu nutzen, um den Umbau der Landwirtschaft hin zu mehr Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie Einkommensgerechtigkeit wirksam und zielgerichtet anzuschieben und zu begleiten. Auf der anstehenden Agrarministerkonferenz (AMK) müssen sich die Ministerinnen und Minister für einen in diesem Sinne wirksamen GAP-Strategieplan (GAP-SP) in Deutschland einsetzen.¹ Darüber hinaus ist ein klares Signal für eine auch auf europäischer Ebene ambitionierte Reform zu setzen, welche den Gemeinwohlleistungen der Bäuerinnen und Bauern adäquat Rechnung trägt. Mindestens 70 Prozent der GAP-Mittel sind für freiwillige Maßnahmen im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz vorzusehen.

Die hohe ökonomische Belastung vieler Bäuerinnen und Bauern, ein sich immer weiter verschärfendes Ordnungsrecht sowie gleichbleibend schwache Erzeugerpreise bei anhaltender Planungsunsicherheit und einer auf Export, Intensivierung und Spezialisierung ausgerichteten bisherigen Agrarpolitik, zwingt ebenso zum Umsteuern wie die Überschreitung zahlreicher ökologischer Grenzen. Internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz (COP21), zur Biodiversität (CBD) sowie zur Reinhaltung der Luft (EU NERC-Richtlinie) und des Wassers (EU-Wasserrahmen- und Nitratrichtlinie) werden ohne eine ambitionierte Reform der GAP nicht zu erreichen sein. Zentrale politische Vorhaben auf europäischer Ebene wie der „European Green Deal“ die „Farm-to-Fork-Strategie“ und die „Biodiversitätsstrategie für 2030“ bleiben ohne eine auf sie zugeschnittene GAP wirkungslose Lippenbekenntnisse. Und auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Landwirtschaft sowie der Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Betriebe wird ohne weitreichende Veränderungen der GAP nicht zu erreichen sein.

Auch wichtige politische Prozesse und Vereinbarungen in Deutschland, wie der Ausbau des Ökolandbaus auf mindestens 20 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche bis zum Jahr 2030 (bzw. auf 25 Prozent laut Farm-to-Fork-Strategie), die Ackerbaustrategie 2035, die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2030 samt der darin formulierten Reduzierung des jährlichen Stickstoffüberschusses von aktuell rund 90 kg N/Hektar auf 70 kg N/Hektar, aber auch der Umbau der Tierhaltung im Sinne der Ergebnisse des „Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung“² (sog. „Borchert-Kommission“) und die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele bedürfen einer zielorientierten bedarfsgerechten Reform der GAP und eines ehrgeizigen nationalen GAP- Strategieplans.

Unstrittig ist aus Sicht der Verbände, dass die seit Jahrzehnten die GAP prägenden pauschalen Flächenprämien zur Bewältigung der sozialen, klimapolitischen und ökologischen Herausforderungen ungeeignet sind. Beispielhaft sei hier der aktuelle Sonderbericht „Biodiversität landwirtschaftlicher

¹ Zeitplan: Auf der anstehenden AMK wird der GAP-SP noch nicht beschlossen. Dies soll im Frühjahr 2021 geschehen.

² https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt³ des Europäischen Rechnungshofes genannt. Ausdrücklich begrüßen die Verbände daher das 2018 von der Europäischen Kommission für die kommende Förderperiode der GAP vorgeschlagene, innovative Instrument der Eco-Schemes in der 1. Säule. Dieses kann bei zielgerichteter Ausgestaltung und umfangreicher Anwendung den dringend notwendigen Wechsel weg von pauschalen Flächenprämien und hin zu einem Anreizsystem zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen, einleiten. Diese Chance muss aktiv genutzt werden.

Für die Eco-Schemes ist zu Beginn der neuen Förderperiode ein Mindestbudget von anfangs 30 Prozent der Gelder der 1. Säule vorzusehen, welches anschließend jährlich deutlich ansteigt. Nur so kann der notwendige Anteil von mindestens 70 Prozent der gesamten GAP-Mittel für freiwillige Maßnahmen im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz erreicht werden. Auch das im Juli 2020 im Zuge des Beschlusses zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) vom Europäischen Rat untermauerte Ziel, dass mindestens 40 Prozent der Gelder der GAP für Klimamaßnahmen zur Verfügung gestellt werden sollen⁴, wird ohne umfassende und wirksame Angebote innerhalb der Eco-Schemes sowie eine gleichsam ambitionierte Erweiterte Konditionalität und 2. Säule nicht zu erreichen sein. Dieses wichtige Ziel darf zudem nicht auf dem Papier schöngerechnet, sondern muss mit nachweislich wirksamen Maßnahmen ausgefüllt werden.⁵

1. Die Chance der Eco-Schemes erkennen und ergreifen

Zielgerichtete Eco-Schemes schaffen erstmalig die Möglichkeit, Bäuerinnen und Bauern in der 1. Säule für wirksame Maßnahmen des Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutzes⁶ zu entlohnen und landwirtschaftlichen Betrieben einen konkreten finanziellen Anreiz für Maßnahmen des Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutzes anzubieten. Das Instrument der Eco-Schemes geht in diesem Punkt somit über die in der 2. Säule angebotene Möglichkeit der Kompensation der zusätzlichen Kosten und der entgangenen Einnahmen (Ertragsausfall) hinaus. Aus Sicht der Verbände kommt es nun darauf an, die Eco-Schemes so zu gestalten, dass die Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen durch Bäuerinnen und Bauern zu einer gewinnwirksamen Komponente landwirtschaftlicher Betriebe wird.

Die Tatsache, dass das Instrument der Eco-Schemes in der 1. Säule angesiedelt ist, bietet die wichtige Möglichkeit, die Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes noch breiter in der Agrarfläche zu verankern und zielgerichtet wirksam werden zu lassen. Die GAP wird somit bedarfsgerechter ausgestaltet. Wie nicht zuletzt aus dem Bericht der EU-Kommission zur „Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019 in Deutschland“⁷ hervorgeht, kann die Herausforderung einer flächendeckenden Wirkung von Umwelt- und Klimaleistungen nicht alleine der 2. Säule überlassen werden. Vielmehr braucht es, so der Bericht, „eine ökologisch ambitionierte Umsetzung der 1. Säule“.⁴

Auch die bundeslandspezifischen Evaluationsberichte zu den jeweiligen Schwerpunktbereichen der 2. Säule machen deutlich, dass es bislang nicht ausreichend gelingt, die gesamte landwirtschaftliche Fläche mit wirksamen Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes zu erreichen. Dies zeigt beispielsweise der Bericht „NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020, Schwerpunktbereich 4A-

³ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf> (S. 42)

⁵ Die EU-Kommission und auch das BMEL wollen das Ziel nur scheinbar erfüllen, indem sie behaupten, dass die (pauschalen) Direktzahlungen zu 40 Prozent Klimaschutzmaßnahmen seien.

⁶ Anmerkung: Auch Tierschutzleistungen (nicht investiv) sollten förderfähig sein.

⁷ https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_de_de.pdf (S. 30)

Biologische Vielfalt“⁸, in welchem u.a. beschrieben wird, dass die Flächenwirksamkeit des NRW-Programmes landesweit als gering betrachtet werden muss, da mindestens 80 Prozent der Flächen nicht erreicht werden.

2. Vielfältige Eco-Schemes für flächendeckend vielfältige Betriebe

Um allen landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland ein passendes und gleichsam wirksames Angebot zu machen, ist es notwendig, ein breites Bündel an Maßnahmen vorzusehen, welches den Bäuerinnen und Bauern die unternehmerische Freiheit sowie Flexibilität einräumt, die jeweils für ihren landwirtschaftlichen Betrieb passenden Angebote wahrzunehmen.

Die aktuelle Einschränkung der Maßnahmen in den Überlegungen von Bund und Ländern auf die Etablierung von Blühstreifen und Brachflächen sowie wenige weitere Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist aus Sicht der Verbände unverständlich und wenig zielführend, da diese weit hinter der offenkundigen Notwendigkeit eines breiten Angebotes an Maßnahmen zurückbleiben. Die Verbände verweisen auf ihre Stellungnahme vom März 2019⁹ und fordern die Ministerinnen und Minister in den Ländern sowie Bundesministerin Julia Klöckner auf, den Maßnahmenkatalog der Eco-Schemes innerhalb des nationalen Strategieplans, um mindestens die im Folgenden aufgeführten zu ergänzen sowie in der weiteren Ausgestaltung auch Tierschutzleistungen (nicht investiv) als förderfähig mit aufzunehmen.

- Extensive Grünland-Nutzung unter Verzicht auf Umbruch, Pflanzenschutzmittel und mineralische Düngung und bei einer stark eingeschränkten organischen Düngung für die Ziele Arten-, Wasser- und Klimaschutz. Nach einer intensiven Grünlandnutzung mit anschließender Extensivierung ist eine gestufte Prämie, die jährlich ansteigt und im ersten Jahr am geringsten ist, zu empfehlen.
- Hoher Anteil Dauergrünland unter Beweidung im Betrieb, der über die in der Konditionalität festgelegten Grundanforderungen hinausgeht (Klimaschutz).
- Extensive Weidetierhaltung¹⁰, da durch die Beweidung mit Schafen, Ziegen und Rindern sowohl die biologische Vielfalt von Grünland erhalten als auch die Anreicherung von Kohlenstoff erhöht werden kann (Artenschutz, Wasser- und Klimaschutz).
- Extensiver Ackerbau unter Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und mineralische Düngung und bei einer stark eingeschränkten organischen Düngung / ohne Düngung (Arten-, Wasser- und Klimaschutz). Nach einer intensiven Ackerlandnutzung mit anschließender Extensivierung ist eine gestufte Prämie, die jährlich ansteigt und im ersten Jahr am geringsten ist, zu empfehlen.
- Anbau von Leguminosen ohne Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, da sie durch ihre Fähigkeit, Luftstickstoff zu binden, zu einem gewissen Teil den Einsatz von Mineraldüngern ersetzen können. Förderfähig ist nur ein Leguminosenanteil, der über die in der Konditionalität formulierten Grundanforderungen hinausgeht (Boden- und Klimaschutz, u.U. Naturschutz).

⁸ https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061180.pdf (S. 142)

⁹ <https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/1904-Plattformstellungnahme-Ecoschemes.pdf>

¹⁰ Zwischen 0,5 bis 1,4 GVE / Hektar

- Anlage von Ackerbrachen, da diese Rückzugs- und Regenerationsflächen für zahlreiche Pflanzen- und Tierarten sind und darüber hinaus zum Wasser- und Klimaschutz beitragen können (Natur-, Wasser- und Klimaschutz).
- Anlage von Lichtäckern und Getreideanbau in weiter Reihe mit blühender Untersaat ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und bei reduzierter Düngung zur Schaffung von produktionsintegrierten blütenreichen Lebensräumen für Fauna und Flora, aber auch zur flächigen Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes und somit Förderung des Wasserschutzes (Natur- und Wasserschutz).
- Anlage von Blüh- und Nützlingsstreifen sowie von aufeinanderfolgenden einjährigen Blühflächen zur Integration von artenreichen und blühenden Streifen oder Flächen in die Agrarlandschaft als Lebens- und Ernährungsgrundlage für zahlreiche Bestäuber und andere Tiere (Naturschutz).
- Hohe Kulturartenvielfalt im Betrieb über die in der Konditionalität definierten Mindestvorgaben hinaus.
- Bewirtschaftung von Streuobstwiesen, da diese besonders artenreiche Lebensräume der Kulturlandschaft sind und sie darüber hinaus zur kulturellen Identität der Agrarlandschaften in Deutschland beitragen (Natur- und Kulturlandschaftsschutz).
- Hoher Anteil von Landschaftselementen im Betrieb, der über die in der Konditionalität festgelegten Grundanforderungen hinausgeht (Arten-, Wasser-, Bodenschutz).
- Anlage und Bewirtschaftung einer breiten Vielfalt von Agroforstsystemen zur Stärkung der Klimaresilienz sowie zur Verbesserung des Boden- und Klimaschutzes, aber auch zur Erhöhung der Strukturvielfalt und Förderung der Biodiversität.

3. Eco-Schemes wirksam und flächenbezogen umsetzen

Bei der konkreten Umsetzung der Eco-Schemes sind die folgenden drei Punkte besonders zu berücksichtigen.

(1) Umsetzung braucht konkreten Flächenbezug

Zur Honorierung von Eco-Schemes haben die Plattform-Verbände die einzelflächenbezogene Förderung, Paketlösungen sowie betriebliche Bewertungsverfahren wie Gemeinwohlprämien und Punktesysteme vorgeschlagen⁶. Alle Systeme haben die Bindung der Honorierung einer Maßnahme an die konkrete Maßnahmen-Fläche gemein. Vorschläge zur pauschalen Honorierung aller förderfähigen Hektare des Betriebes werden ausdrücklich abgelehnt. Darüber hinaus ist das auf Ebene der EU einzuführende Mindestbudget für Eco-Schemes nicht als ein Höchstbudget pro Betrieb zu verstehen. Die Einführung einer Betriebspauschale für Eco-Schemes, die für jeden Hektar Betriebsfläche gezahlt würde, wäre genauso wenig effektiv wie das gescheiterte Greening und wird daher ebenfalls abgelehnt.

(2) Möglichkeit der mehrjährigen Maßnahmen nutzen und honorieren

Unstrittig ist: Je höher der Beitrag einer Maßnahme zur Erfüllung von Umwelt- und Klimaschutzziele, desto höher muss auch die Prämienzahlung ausfallen. Unstrittig ist weiterhin: Insbesondere zum Schutz der Biodiversität und des Klimas haben mehrjährige Maßnahmen eine besondere Wirkung. Die Mehrjährigkeit von Maßnahmen innerhalb der Eco-Schemes in der 1. Säule steht hierbei nicht im Widerspruch zum verpflichtend jährlichen Turnus der Antragstellung und ließe sich z.B. durch das Angebot einer Bonuszahlung bei Weiterführung einer Maßnahme über ein Jahr hinaus umsetzen. Die Möglichkeit der Umsetzung von mehrjährigen Maßnahmen in den Eco-Schemes wurde auch vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) mehrfach bestätigt.

(3) Die Umsetzung möglichst vieler Maßnahmen pro Betrieb attraktiv machen

Um landwirtschaftliche Betriebe besonders zu motivieren, eine hohe Anzahl sowie besonders wirksame Maßnahmen umzusetzen muss, analog zur Honorierung der Mehrjährigkeit, auch eine Bonuszahlung für die Umsetzung einer hohen Anzahl von Maßnahmen pro Betrieb eingeführt werden. Vorschläge für die konkrete Umsetzung liegen vor.

4. Eco-Schemes in eine insgesamt ehrgeizige Grüne Architektur einbetten

Wirksame Eco-Schemes brauchen eine insgesamt wirksame Grüne Architektur. Ziel derselben muss es sein, dem erst jüngst auch in der Studie „Biodiversität in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU nach 2020“¹¹ sowie in der EU-Biodiversitätsstrategie formulierten Bedarf der Schaffung oder des Erhaltens von mindestens 10 Prozent naturschutzfachlich hochwertiger Lebensräume Rechnung zu tragen sowie diesen über alle Instrumente der GAP hinweg zu gewährleisten. Auch muss sichergestellt werden, dass mindestens 40 Prozent der GAP-Mittel direkt zum Klimaschutz beitragen (s.o.). Hierzu ist es notwendig, über alle Instrumente und Maßnahmen hinweg darzulegen, ob und in welchem Umfang sie zum Klimaschutz beitragen. Schlussendlich müssen Qualität und Quantität der Umwelt- und Naturschutzleistungen der GAP in Deutschland und der EU deutlich über dem niedrigen Ambitionsniveau stehen, wie es derzeit im EU-Agrarministerrat verhandelt wird.

Das Ambitionsniveau der GAP bereits in der Konditionalität deutlich machen

Die aktuell im Entwurf der EU-Kommission vorgeschlagenen „nichtproduktiven Landschaftselemente und Bereiche“ (GLÖZ 9) im Rahmen der Konditionalität sind klar als solche umzusetzen und dürfen nicht im Sinne der bisherigen „Ökologischen Vorrangflächen“ (ÖVF) aufgeweicht werden. Zwischenfrüchte und Leguminosen sowie andere produktive Kulturen dürfen keine anerkennungsfähige Fläche innerhalb von GLÖZ 9 werden. Der Verzicht auf Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel sollte auf nichtproduktiven Flächen obligatorisch, die Möglichkeit der extensiven, naturverträglichen Beweidung hingegen gegeben sein. Der unter Federführung des BMEL entstandene, aktuelle Vorschlag der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zur „Unterstützung der GAP-Strategiepläne“¹² bleibt in Bezug auf die Ausgestaltung von „nichtproduktiven Landschaftselementen und Bereichen“ weit hinter diesen Ansprüchen zurück und muss deswegen abgelehnt bzw. angepasst werden.

¹¹ https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/Broschu_re-Biodiversitaet_in_der_Gemeinsamen_Agrarpolitik_GAP_der_EU_nach_2020.pdf

¹² https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2020/09/ST_10439_2020_INIT_en.pdf (S. 5)

Der im Vorschlag der EU-Kommission genannte Fruchtwechsel (GLÖZ 8) ist als klare Fruchtfolge mit verschiedenen Kulturen zu definieren. Auch hier sind die aktuell geltenden Vorgaben zur Anbaudiversifizierung¹³ anzupassen (Hauptkultur maximal 50 Prozent der Ackerfläche im Betrieb) und um ein weiteres Fruchtfolglied zu erweitern. Diese Regelung schafft einen gangbaren Übergang zu dem in der Ackerbaustrategie¹⁴ des BMEL beschriebenen Ziel, bis zum Jahr 2030 die Anzahl der Fruchtfolglieder je Ackerbaubetrieb auf mindestens fünf zu erhöhen.

Die 2. Säule samt Wiederaufbaufonds konsequent auf Umwelt-, Klima- und Tierschutz ausrichten

Um den notwendigen Bedarf von 70 Prozent an freiwilligen Maßnahmen im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz innerhalb der GAP zu erreichen, ist das Umwelt-Ringfencing der 2. Säule so auszugestalten, dass, unter Berücksichtigung des Budgets der Eco-Schemes, 70 Prozent sicher erreicht werden. Die Ausgleichszulage zur Förderung benachteiligter Gebiete ist dem Umwelt-Ringfencing nicht zuzurechnen. Auch die der 2. Säule neu zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Corona-Wiederaufbaufonds in Höhe von 724 Mio. Euro (8,4 Prozent der 2. Säule in Deutschland) müssen dem Umwelt-Ringfencing der 2. Säule wirksam unterzogen werden. Sie müssen darüber hinaus allen Programmen der 2. Säule zugutekommen und dürfen nicht an rein investive Maßnahmen gebunden sein. Auch ist der Anteil der 2. Säule aus dem Corona-Wiederaufbaufonds über den ganzen Zeitraum der Förderperiode zu verteilen, um die nötige Kontinuität der Zahlungen über die gesamte Förderperiode hinweg zu gewährleisten.

Da davon ausgegangen werden muss, dass es z.B. aufgrund des Ausbaus des ökologischen Landbaus und des Vertragsnaturschutzes im Laufe der kommenden Förderperiode zu einem erhöhten Mittelbedarf in der 2. Säule kommt, muss Deutschland die Möglichkeit der jährlich steigenden Umschichtung von Mitteln der 1. in die 2. Säule nutzen. Die Mittel der Eco-Schemes sind von dieser Umschichtung auszunehmen. Weiterhin sind Mittel der 1. Säule, welche aufgrund der einzuführenden Kappung oder Degression frei werden, in die 2. Säule umzuschichten.

Berlin, den 18.09.2020

Liste zeichnender Verbände

- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
- Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
- BUND Naturschutz in Bayern e.V.
- Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V. (BBN)
- Bundesverband Berufsschäfer e.V.
- Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V.
- Deutscher Fachverband für Agroforstwirtschaft (DeFAF) e.V.
- Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)

¹³ <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/formulare/merkblaetter/mb-sammel Antrag-2018-greening.pdf> (S. 1)

¹⁴ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Ackerbaustrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (S. 24)

- Deutscher Tierschutzbund e.V.
- Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.
- EuroNatur - Stiftung Europäisches Naturerbe
- Germanwatch e.V.
- Greenpeace e.V.
- Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUNDjugend)
- Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)
- Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.
- NEULAND e.V.
- Slow Food Deutschland e. V.
- Verband Deutscher Naturparke e.V. (VDN)
- Weidewelt e.V.
- WWF Deutschland
- Zukunftsstiftung Landwirtschaft

Die Stellungnahme wurde von den Verbänden der Agrar-Plattform gemeinsam erarbeitet. Die Koordination wurde vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) übernommen.

Ansprechpartner:

Phillip Brändle, AbL, braendle@abl-ev.de

Christian Rehmer, BUND, christian.rehmer@bund.net