

## **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 – Grüne Architektur**

hier: Aktualisierter Bericht mit wesentlichen Eckpunkten zur Ausgestaltung

*Gemäß dem Auftrag der AMK in Mainz vom 25.-27. September 2019 hat die BLAG „Weiterentwicklung der GAP“ ihre Diskussion von Optionen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Grünen Architektur und deren Zusammenhänge im Kontext der nationalen Umsetzung der GAP weitergeführt. Vorliegender Bericht fasst den aktuellen Diskussionsstand zur Vorlage bei der AMK in Saarbrücken vom 6. bis 8. Mai 2020 zusammen.*

*Alle Ausführungen und Vorschläge stehen unter dem Vorbehalt der weiteren Verhandlungen auf europäischer und nationaler Ebene.*

### **1 Grundsätzliche Strukturen und Anforderungen**

Die von der Europäischen Kommission (KOM) 2018 sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates im Februar 2020 für den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021-2027 vorgeschlagenen Kürzungen für die GAP sind im Hinblick auf die steigenden Anforderungen an die landwirtschaftlichen Betriebe und die Entwicklung der ländlichen Räume nicht sachgerecht. Es darf kein Missverhältnis zwischen den ambitionierteren Zielen der GAP und dem Mittelvolumen entstehen. Die von der KOM vorgeschlagene Flexibilität bei der Mittelverwendung wird grundsätzlich begrüßt.

Die Grüne Architektur spielt zur Verwirklichung der umwelt-, klima- und tierschutzbezogenen Ziele, auch im Rahmen des von der KOM vorgelegten „Green Deals“ und der angekündigten „Farm to Fork“-Strategie eine zentrale Rolle. Sie steht in wechselseitigem Zusammenhang mit allen relevanten Maßnahmen der 1. und 2. Säule. Grundsätzlich verringern zusätzliche Umweltleistungen, die von Betrieben im Rahmen der Konditionalität oder durch eine Teilnahme an Öko-Regelungen erbracht werden, die Einkommenswirkung der Direktzahlungen. Umgekehrt gilt, dass deren Umwelt- und Klimawirkung umso höher ausfällt, je stärker die Gewährung von Direktzahlungen an die Erbringung von Umweltleistungen geknüpft wird. Allerdings gilt Letzteres nur, wenn Betriebe nicht aufgrund zu hoher Kosten der zu erbringenden Umweltleistungen von der Beantragung von Direktzahlungen Abstand nehmen würden. Diese Zahlungen stellen für viele Betriebe, auch im Lichte der aktuellen Herausforderungen, wie z. B. der Wetterextreme, einen erheblichen Beitrag zur Einkommenssicherung dar.

Ein hohes Ambitionsniveau in der Konditionalität bedingt als Baseline höhere Grundanforderungen bei den Öko-Regelungen und den flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule und begrenzt somit die Möglichkeiten der Ausgestaltung und ggf. die Prämienhöhe. Im Hinblick auf die Erreichung eines höheren Ambitionsniveaus bei Umwelt- und Klimazielen wird mit der Konditionalität ein für alle verpflichtendes Grundniveau geschaffen; bei freiwilligen Maßnahmen hängt ihre Zielerreichung dagegen vom Ausmaß der Inanspruchnahme ab und damit ist eine Prognose des Ausmaßes ihrer Umsetzung schwieriger.

Das Ambitionsniveau in der Konditionalität und bei den Öko-Regelungen muss in angemessenem Verhältnis zur Höhe der Direktzahlungen (Einkommensgrund- und Umverteilungseinkommensstützung sowie sog. „Junglandwirteprämie“), den Mitteln für Maßnahmen der Öko-Regelungen und zur Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule stehen. Im Falle einer Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule – wie auch durch die Mittel, die für Öko-Regelungen aufzuwenden sind – wird die Einkommenswirksamkeit der GAP-Zahlungen für die landwirtschaftlichen Betriebe im Durchschnitt verringert. Umgeschichtete Mittel ermöglichen den Ländern einen größeren Spielraum für die Gestaltung und Umsetzung regional zielgerichteter Maßnahmen in der 2. Säule. Eine Umschichtung zugunsten der 2. Säule ermöglicht grundsätzlich einen zusätzlichen Mitteleinsatz für z. B. die Förderung von AUKM sowie der ländlichen Entwicklung, Investitionen zur Steigerung des Tierwohls, etc..

Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Elemente der Grünen Architektur ist – unter Einschluss der Umschichtungsoption sowie weiterer entscheidungsrelevanter Punkte – im Gesamtzusammenhang zu betrachten. Die Ausgestaltung der Elemente hat wesentlichen Einfluss auf die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe. Darüber hinaus muss auf allen Ebenen auch das Ziel der Vereinfachung berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten und ihre Auswirkungen, unter anderem auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, erarbeitet die BLAG gemäß dem Auftrag der ACK am 16.01.2020 in Berlin (Beschluss Top 5) Entscheidungsvorschläge mit Optionen unter anderem zur Ausgestaltung der Elemente „Umschichtung“ sowie „Kappung / Degression / Umverteilung“. Diese Optionen sind auch bei der weiteren Diskussion zur Grünen Architektur zu berücksichtigen.

## **2 Konditionalität**

Die Konditionalität – wie von der KOM vorgeschlagen – ersetzt und erweitert das gegenwärtige Greening und Cross Compliance. Sie erhöht insgesamt durch die Anzahl und den Umfang der einzuhaltenden Anforderungen sowie den Einbezug von Kleinerzeugern (keine Befreiung von der Konditionalität) grundsätzlich das Anspruchsniveau bei Umwelt- und Klimaleistungen. Ob und in welchem Umfang ein solcher Effekt eintritt, hängt auch davon ab, mit welchen Prioritätensetzungen Umwelt- und Klimaleistungen bei der nationalen Ausgestaltung der GAP berücksichtigt werden.

Die eingeräumten nationalen Spielräume ermöglichen es den Mitgliedstaaten entsprechend den Ergebnissen der Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT), den darauf aufbauend und anhand nationaler Zielstellungen ermittelten Bedürfnissen, die Konditionalität, auch unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit und dem Umfang von Umschichtung und Ausgestaltung der Öko-Regelungen im bestimmten Rahmen flexibel auszugestalten.

### Vorschläge zur Ausgestaltung der Konditionalität

Im Hinblick auf die Konditionalität sind für alle Mitgliedstaaten verbindliche Leitplanken erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen sowie einen Wettbewerb um die niedrigsten Umweltstandards zu verhindern. Daher fordert Deutschland z. B. bei GLÖZ 9 die Festlegung eines für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Mindestanteils von ausschließlich nichtproduktiven Flächen ohne Einbeziehung von Zwischenfrüchten und Eiweißpflanzen für Äcker und Dauerkulturen im Basisrechtsakt, unter Umständen auch für Dauergrünland. Deutschland fordert zudem die Streichung der Regelungen zur Tierkennzeichnung (GAB 7-9), zu den Tierseuchen (GAB 10 und 11) und zu dem Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe (GLÖZ 5).

Bei der Umsetzung der GLÖZ-Standards sollten im Sinne der Vereinfachung, Planungssicherheit sowie der Transparenz und Akzeptanz für die landwirtschaftliche Praxis diejenigen CC- und Greening-Regelungen fortgeführt und ggf. optimiert werden, die sich auch vor dem Hintergrund der Umweltziele in der aktuellen Förderperiode der GAP bewährt haben.

### **3 Umschichtung von Mitteln der 1. in die 2. Säule**

Im KOM-Vorschlag zur GAP sind Umschichtungsmöglichkeiten (Flexibilisierung) von Direktzahlungsmitteln der 1. Säule in die 2. Säule von bis zu 32 % (inkl. 2 % für Junglandwirteförderung) vorgesehen.

Der Umfang einer Umschichtung in die 2. Säule ist u. a. abhängig von

- der EU-seitigen Finanzausstattung der 1. sowie der 2. Säule und den Zielen, die mit dieser erreicht werden sollen,
- den auf Grund neuer Herausforderungen sowie anderen rechtsverbindlichen Vorgaben der EU (z. B. Natura 2000, WRRL) erforderlichen Maßnahmen der 2. Säule und auch dem dafür nötigen Mittelvolumen,
- dem Bedarf an vorrangig einkommenswirksamen und der Resilienz der Betriebe dienenden Direktzahlungen,
- ob und wie weit Maßnahmen der 2. Säule auch dem landwirtschaftlichen Betriebseinkommen – ggf. auch mittelbar – zugutekommen können,
- dem Umfang der Verlagerung von geeigneten bisherigen typischen mehrjährigen Maßnahmen der 2. Säule in die Konditionalität und in die einjährigen Maßnahmen der Öko-Regelungen der 1. Säule und
- dem Bedarf der Länder an ELER-Mitteln und den Grundsätzen, nach denen diese auf die Länder verteilt werden.

### Vorschlag zur Ausgestaltung der Umschichtung

Ob und in welchem Umfang im Rahmen der GAP nach 2020 von der Umschichtungsoption Gebrauch gemacht wird, bleibt einer politischen Entscheidung auf nationaler Ebene vorbehalten.

Der Verbleib umgeschichteter Mittel in dem jeweiligen Bundesland sollte als Grundsatz bestehen bleiben. Eine evtl. Zweckbindung der umgeschichteten Mittel für bestimmte Ziele ist – so wie in der aktuellen Förderperiode – politisch zu entscheiden.

## **4 Öko-Regelungen**

Für die in Deutschland vorzusehenden Öko-Regelungen sollten folgende Kriterien gelten:

- Umweltnutzen bereits bei einjähriger Anwendung,
- hohe Wirksamkeit für Biodiversität, Boden-, Gewässer- und / oder Klimaschutz,
- grundsätzliche Möglichkeit, die Maßnahmen als Öko-Regelung auch mehrere Jahre auf derselben Fläche durchzuführen, um u. a. ihre Wirksamkeit zu steigern,
- Angebote für Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen,
- einfache Administrierbarkeit,
- einfache Anwendbarkeit für den Landwirt, geringe Fehleranfälligkeit,
- Relevanz der Maßnahmenangebote (Anreizwirkung und Sichtbarkeit),
- Deutschlandweit potentiell flächendeckende und einheitlich ausgestaltete Angebote,
- Anzahl der angebotenen Maßnahmen im niedrigen einstelligen Bereich,
- Umverteilungseffekte zwischen den Ländern möglichst begrenzen und
- Vermeidung der Konkurrenzsituation zu AUKM der 2. Säule.

Zudem sollen die Öko-Regelungen auf mögliche kontraproduktive Wirkungen auf weitere Umweltziele geprüft werden. Kontraproduktiv wäre z. B. Förderung von überwinternden Stoppeln, wo Zwischenfrüchte aus Gewässerschutzgründen erforderlich sind oder die Förderung von flächigen Grünlandbrachen.

Maßnahmen zur Steigerung des Tierwohls sollten über die 2. Säule umgesetzt werden.

Der KOM-Vorschlag lässt es zu, dass Maßnahmen, die bislang in der 2. Säule gefördert wurden, künftig im Rahmen der Öko-Regelungen der 1. Säule, allerdings als einjährige Maßnahmen, angeboten werden können. Dieselbe Maßnahme darf dann nicht mehr als AUKM in der 2. Säule angeboten werden. Hier ist zu beachten, dass insbesondere Maßnahmen zur Extensivierung bei einer einjährigen im Vergleich zu mehrjährigen Laufzeit einen nur geringen ökologischen Nutzen haben. Auch die Förderung von flächigen Grünlandbrachen bei den Öko-Regelungen wäre im Widerspruch zur FFH-Richtlinie der EU.

## Vorschlag zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen

Deutschland hat sich im Agrarrat dafür ausgesprochen, Öko-Regelungen für die Mitgliedstaaten obligatorisch einzuführen und mit einem Mindestbudgetanteil zu versehen. Alternativ wird auf europäischer Ebene auf Grundlage eines Optionenpapiers der kroatischen Präsidentschaft ein Mindestbudget für umwelt- und klimabezogene Maßnahmen über beide Säulen diskutiert. Dies gibt den MS und Regionen eine stärkere Flexibilität bei der Ausgestaltung der Grünen Architektur und ermöglicht gleichzeitig ein europäisches Mindestniveau für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen.

Es werden nachstehend unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien beispielhafte Ausgestaltungsmöglichkeiten vorrangig zur Stärkung der Biodiversität dargestellt.

Gemeinsames Kennzeichen der skizzierten möglichen Maßnahmen ist, dass der Landwirt auf freiwilliger Basis in dem betreffenden Jahr über die Konditionalität hinausgehende nichtproduktive Flächen bereitstellt. Die Vergütung dieser möglichen Maßnahmen sollte in Abhängigkeit von der Ausgestaltung einen monetären Anreiz enthalten.

Die genannten möglichen Maßnahmen bilden als Beispiele eine Bandbreite ab, die als Öko-Regelungen realisierbar erscheint und das Einkommensziel bei einem gleichzeitig deutlich höheren Umweltambitionsniveau der GAP nicht aus den Augen verliert.

Die finanziellen Implikationen der Ausgestaltungsmöglichkeiten bei Anwendung der Öko-Regelungen sind in hohem Maß von der konkreten Ausgestaltung der unterschiedlichen Varianten abhängig.

### **A.1: Freiwillige Aufstockung der nichtproduktiven Fläche gemäß Konditionalität (Branche und Landschaftselemente) (GLÖZ 9)**

Im Rahmen der Öko-Regelungen könnte dem Landwirt angeboten werden, sich freiwillig für die Dauer eines Jahres zu verpflichten, die nichtproduktive Mindestfläche nach GLÖZ 9 aufzustocken (entsprechend den in der Konditionalität festgelegten Regelungen), beispielsweise zu verdoppeln oder zu verdreifachen (stufenweise Erhöhung denkbar). Die Prämie würde bei Bereitstellung der zusätzlichen Fläche für alle förderfähigen Flächen des Betriebes gewährt (Pauschalzahlung). Eine darüber hinaus gehende Qualifizierung im Rahmen der AUKM der 2. Säule (also höherwertige Maßnahmen auf den Flächen) sollte möglich bleiben.

### **A.2: Förderung der Biodiversität durch Anlage von Blüh- und Altgrasstreifen**

Im Rahmen der Öko-Regelungen könnte dem Landwirt angeboten werden, sich freiwillig für die Dauer eines Jahres zu verpflichten, auf einem bestimmten Anteil der landwirtschaftlichen Fläche des Betriebs auf Acker- und Dauerkulturflächen Blühstreifen, auf Dauergrünland und ggf. Dauerkulturflächen Altgrasstreifen anzulegen/vorzuhalten, die als Blühflächen für Insekten oder als Struktur- und Rückzugsflächen für die Feldfauna zur Verfügung gestellt werden. Die Prämie soll als Pauschalzahlung für alle förderfähigen Flächen eines Betriebes gestaltet

werden. Dabei sollen Maßnahmen mit negativen Auswirkungen auf die Biodiversität ausgeschlossen werden, z. B. die Brache ganzer Grünlandflächen.

### **A.3: Freiwillige qualifizierte Aufstockung der nichtproduktiven Fläche gemäß GLÖZ 9**

Im Rahmen der Öko-Regelungen könnte dem Landwirt angeboten werden, sich freiwillig für die Dauer eines Jahres zu verpflichten, die nichtproduktive Mindestfläche nach GLÖZ 9 nicht nur aufzustocken (vgl. Variante A.1), sondern darauf auch einjährige Blüh-, Schon-, Schutz-, Ackerrandstreifen oder entsprechende Flächen anzulegen (s. GAK-Rahmenplan MSUL „naturbetonte Strukturelemente der Feldflur“), die Brachlegung gesamter Grünlandflächen ist dabei auszuschließen. Die Prämie sollte für die einbezogene Fläche gezahlt werden. Zu überprüfen wäre hier eine Koppelung an die Ertragsmesszahl. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die Anforderungen an die Aufstockung im Rahmen der Öko-Regelungen auch für die nichtproduktiven Flächen nach GLÖZ 9 gelten sollen.

### **A.4 Überwinternde Stoppeln**

Im Rahmen der Öko-Regelungen könnte dem Landwirt – in Abhängigkeit von der nationalen Umsetzung bei GLÖZ 7 – angeboten werden, sich freiwillig zu verpflichten, auf der Ackerfläche überwinternde Stoppeln (unter Ausschluss von Mais- und Hirseflächen) von der Ernte der Hauptfrucht bis zur Einsaat einer Sommerkultur stehen zu lassen, die die Nahrungsverfügbarkeit sowie Rückzugsmöglichkeiten für wildlebende Tierarten erhöhen. Dies betrifft vor allem überwinternde und rastende Vögel sowie Kleinsäuger. Des Weiteren unterstützt das auch konkurrenzschwache Ackerwildkräuter wie Acker-Lichtnelke und Acker-Schwarzkümmel. Die Prämie sollte für die einbezogene Fläche gezahlt werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Förderung von überwinternden Stoppeln, keine kontraproduktive Wirkung entfaltet, z. B. wenn Zwischenfrüchte aus Gewässerschutzgründen erforderlich sind.

### **A.5: Ausgewählte und etablierte Maßnahmen (z. B. GAK) als Öko-Regelungen anbieten**

Die etablierten und in mehreren Bundesländern geförderten GAK-Maßnahmen

- „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ (5 Hauptfruchtarten, davon eine Leguminose),
- „Extensivierung von Dauergrünland“ (max. 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche und Verzicht auf mineralische Stickstoff-Düngung sowie die entsprechende Grünland-Einzelflächen-Extensivierung) einschließlich der ergebnisorientierten Honorierung nach Kennarten und
- eine noch zu entwickelnde geeignete Maßnahme für Dauerkulturen (denkbar wäre z. B. eine Form von Zwischenreihenbegrünung)

könnten in eine für den Landwirt einjährige Verpflichtung überführt und im Rahmen der Öko-Regelungen finanziert werden. Damit einhergehende Vor- und Nachteile gegenüber einem Verbleib der Maßnahmen in der 2. Säule müssen auch im Hinblick des Ziels eines höheren Umweltambitionsniveaus abgewogen werden.

Weitere Maßnahmen für Öko-Regelungen, z. B. die Förderung des Ökolandbaus sind grundsätzlich möglich. Allerdings würde z. B. die Förderung des Ökolandbaus als eine Maßnahme der Öko-Regelungen in der 1. Säule zu einer Angleichung der Höhe der bisher je nach Bun-

desland relativ unterschiedlichen Ökolandbauprämien sowie zu einer Mittelumverteilung zwischen den Bundesländern führen. Solche Maßnahmen könnten dann in der 2. Säule nicht mehr angeboten werden.

Die hier aufgeführten Maßnahmen sind keine abschließende Auflistung.

## **5 Umwelt-, Klima- und sonstige Bewirtschaftungsanforderungen in der 2. Säule**

Fördertatbestände von Umwelt-, Klima- und sonstigen Bewirtschaftungsanforderungen (Artikel 65 Strategieplan-VO) dürfen nicht Teil der Standards und Grundanforderungen der Konditionalität oder der Öko-Regelungen sein.

### Vorschlag zur Ausgestaltung der Umwelt-, Klima- und sonstigen Bewirtschaftungsanforderungen in der 2. Säule

Der nationale Strategieplan soll es ermöglichen, dass die Länder bewährte Elemente der bisherigen Förderung (z. B. für die AUKM, den Ökolandbau, das Tierwohl sowie die Waldumwelt- und Klimadienleistungen) auch in der EU-Förderperiode 2021 bis 2027 fortführen können. Darüber hinaus muss der Strategieplan weitere Fördererfordernisse berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen in der 2. Säule ermöglichen (z. B. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, Ländliche Entwicklung, Maßnahmen im Hinblick auf das Tierwohl, die Förderung der Biodiversität, den Artenschutz, den abiotischen Ressourcenschutz, den Klimaschutz, Beratung / Beratungstools auf einzelbetrieblicher Ebene, die Förderung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz / Gewässerschutz oder die Anpassung der ländlichen Wirtschaft und des Waldes an den Klimawandel).

Dies ist bei der Diskussion über die politische Entscheidung einer Umschichtung von EU-Mitteln zu berücksichtigen.

Die Prioritätensetzung erfolgt grundsätzlich auf Länderebene.