

Stellungnahme zur Umsetzung der „Grünen Architektur“ in Deutschland im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

Die Gemeinsame Europäischen Agrarpolitik (GAP) entscheidet mit Milliarden Euro und einem maßgeblichen Anteil des EU-Budgets darüber, welche Landwirtschaft sich lohnt.

Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Datenlage zum Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt, Klima und Ressourcen, den Erkenntnissen zur Wirkung der laufenden GAP auf Umwelt und Betriebe und der gesellschaftlichen Diskussion ist ein engagierter, stufenweiser Umbau der GAP unabdingbar. Nur dann gelingt Europa der Übergang zu einer gesellschaftlich akzeptierten und enkeltauglichen Landwirtschaft.

Wirken wird die Grüne Architektur dann, wenn sie wichtige Umweltziele ausgerichtet, auf wirksame Maßnahmen fokussiert und mit einem starken Budget ausgestattet wird.

Bis heute ist **unklar, wie sich die Bundesregierung zur neuen GAP, und damit auch der Grünen Architektur, positionieren wird** – etwa, welches Umwelt-Ambitionsniveau Deutschland für die künftige EU-Agrarpolitik anstrebt. Kritisch ist auch, dass wesentliche Teile der Beratungen von Bund und Ländern dazu nicht zugänglich sind. Zudem wurde der aktuelle Stand der ausführlichen Ausgangslagenbeschreibung – und damit auch die Herleitung der SWOT-Analyse – dem BÖLW und anderen Verbänden nicht zur Verfügung gestellt. Durch fehlende inhaltliche Konsequenz bei der SWOT-Analyse und den geplanten Interventionen und angesichts der fehlenden finanziellen Bedarfsplanung ist nicht zu erkennen, wie die Pläne wirken können. Zudem liegen den Verbänden keinerlei Unterlagen zur Integration der regionalen Bestandteile des Strategieplans vor (Ausgangslagenbeschreibung, SWOT-Analyse, Bedarfe, Interventionen).

Der **BÖLW schließt sich der Position des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz** an. Dieser spricht sich klar dafür aus, in der GAP vor allem auf die Honorierung von freiwilligen Umweltleistungen der Landwirtschaft zu setzen.

Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), und mit ihr die 2. Säule, müssen gestärkt werden, da so die größten positiven Umwelteffekte zu erwarten sind und gleichzeitig vor allem aktive Landwirtinnen und Landwirte gestärkt werden.

Der **BÖLW stützt die Position des Beirats die pauschalen Direktzahlungen** zugunsten der Honorierung freiwilliger Umweltleistungen schrittweise abzuschmelzen. Damit können die Bauern weiterhin ein Einkommen erwirtschaften, negative Effekte auf den Bodenmarkt und die Agrarstruktur werden aber verringert.

Der **Umbau der GAP hin zu mehr Umweltleistungen muss stufenweise erfolgen**, damit sich die Betriebe anpassen können. Das geht nur, wenn klare Ziele mit verbindlichen Zeitzielen verbunden werden – wie es die EU-Kommission etwa mit der Farm to Fork-Strategie getan hat oder es teilweise in der Ackerbaustrategie sowie den Volksentscheiden einzelner Bundesländer getan wurde. Die notwendigen Veränderungen müssen jetzt angepackt werden sonst kommt es unweigerlich zu Brüchen und die Betriebe nehmen Schaden.

Wesentlich für die notwendige Weiterentwicklung der GAP sind:

- **Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen:** 70 % der GAP-Mittel müssen für die Honorierung von freiwilligen Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft eingesetzt werden.

- **2. Säule stärken:** Die 2. Säule muss stärker als bisher ausgestattet werden. Dazu ist auch eine deutlich verstärkte Umschichtung von Mitteln der 1. in die 2. Säule notwendig.
- **Fokus auf Öko:** Die für Umwelt- und Klimaschutz verwendeten Mittel der 2. Säule müssen schwerpunktmäßig in den Ökolandbau und andere hochwertige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) wie den Vertragsnaturschutz investiert werden.
- **Konditionalität & Mindestanforderungen:** Grundanforderungen an die Landwirtschaft müssen mit dem Ordnungsrecht vorgegeben werden. Hier sind Änderungen des Rechtsrahmens und bei der Umsetzung notwendig. Die Vorgaben der Konditionalität sollten daher nur begrenzt eingesetzt werden, um Mindestanforderungen zu adressieren.
- **Konditionalität & Öko:** Die positiven Umweltleistungen des Ökolandbaus müssen bei der Ausgestaltung der Konditionalität Berücksichtigung finden. Das Konzept „green per definition“ für die Ökologische Landwirtschaft mit ihren strengen, umweltrelevanten und gesetzlich verankerten Bewirtschaftungsauflagen ist in den Rahmen der Konditionalität zu überführen. Bio erbringt auf allen Flächen besondere Umweltleistungen. „GLÖZ 9“ dagegen verfolgt im Wesentlichen das Prinzip, Teilflächen als Schutzgebiete zu nutzen, während auf allen anderen Flächen die Schädigung von biotischen und abiotischen Ressourcen in Kauf genommen wird.

Umweltziele und Strategien mit Relevanz für die GAP

Zu folgende internationalen, europäischen und nationalen Verpflichtungen, Zielen und Strategien muss die nationale Umsetzung der GAP maßgeblich beitragen:

- **European Green Deal:** Insbesondere EU-Biodiversitätsstrategie und Farm to Fork-Strategie, mit den von der EU-Kommission angelegten ambitionierten Zielvorgaben;
- **Pariser Klimavertrag;**
- **Nationaler Klimaschutzplan** mit Maßnahmenvorschlägen für die Sektoren Landwirtschaft und LULUCF;
- **Nationales Klimaschutzgesetz** mit verbindlichen Vorgaben zur THG-Reduktion im Sektor Landwirtschaft bis 2030;
- **LULUCF:** Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden, um die Senkenfunktion aufrecht zu erhalten;
- **NEC-Richtlinie:** Reduktion der Ammoniakemissionen um 29 % bis 2030;
- **FFH- und Vogelschutzrichtlinie, Natura 2000:** Um die Schutzziele zu erreichen sind Finanzmittel von 1,5 Mrd. €/Jahr erforderlich;
- **Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt:** der Indikator für die biologische Vielfalt der Agrarlandschaft liegt z.Zt. bei unter 60 % des Zielwerts;
- **EU-Wasserrahmenrichtlinie:** Bis 2027 soll ein guter Zustand aller Gewässer erreicht werden;
- **EU-Nitratriichtlinie:** Gefordert ist, die Nitratbelastung der Gewässer zu vermindern;
- **Ökologische Landwirtschaft:** 25 % Ökolandbau-Flächen in der Europäischen Union bis 2030 gemäß der EU-Farm to Fork-Strategie, 20 % Ökolandbau bis 2030 gemäß Koalitionsvertrag, weitergehende Ziele der Bundesländer zur Öko-Landbau-Fläche;
- **Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung:** Es soll eine Reduzierung des Stickstoffüberschusses auf 70 kg/ha im Jahr erfolgen. Der Ökolandbau soll auf 20 % ausgeweitet werden.

- **Ackerbaustrategie der Bundesregierung:** Minderung des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pestiziden um 50 %; Bodenleben soll deutlich gesteigert werden; Ackerbaubetriebe sollen bis 2030 mindestens fünf verschiedene Kulturen parallel anbauen. Das Pestizidreduktionsziel der Farm to Fork-Strategie ist relevant für die Ackerbaustrategie und somit auch für die GAP (-50 % bis 2030).

Wirksame Gestaltung der Grünen Architektur

1) Umschichtung von der 1. in die 2. Säule

Im Kommissions-Vorschlag zur GAP sind **Umschichtungsmöglichkeiten (Flexibilisierung) von Mitteln der 1. Säule in die 2. Säule von bis zu 32 %** (inkl. 2 % für Junglandwirte-Förderung) vorgesehen. Das ist ein deutlich erweiterter Spielraum gegenüber der laufenden Förderperiode, in der maximal 15 % der Mittel umgeschichtet werden können. Die zu erwartenden Spielräume muss die Deutschland nutzen, um die genannten Umwelt- und Ökolandbauziele erreichen zu können (25 % EU-Flächenziel 2030, 20 %-Ziel national, Vertragsnaturschutzes).

Bei einer 30 %-igen Umschichtung würde der Gestaltungsspielraum der Bundesländer für mehr gezielte Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft um EU-Mittel in Höhe von 1,44 Mrd. € erweitert werden, ohne die Länderhaushalte zu belasten.

Eine **ambitionierte Umschichtung in die 2. Säule ist auch wichtig, um die angelegte Kürzung der EU-ELER-Mittel zu kompensieren**, die in der neuen EU-Förderperiode (ohne Umschichtung) rund 400 Mio. € pro Jahr im Vergleich zum letzten Jahr der laufenden EU-Förderperiode betragen könnte.

Für den in Deutschland avisierten Umbau der Tierhaltung hin zu mehr **Tierwohl ist mit Kosten in Höhe von 3 bis 5 Mrd. €/Jahr zu rechnen**. Der BÖLW teilt die Position der Borchert-Kommission, dass diese Mittel über einen neuen Finanzierungsweg bereitgestellt werden müssen, da die GAP dies nicht leisten kann. Es besteht Klärungsbedarf zur Abgrenzung im Hinblick auf die Investitionsförderung (Stallbau) über das Agrarinvestitionsförderungsprogramm der 2. Säule und der möglichen neuen Finanzierungsinstrumente.

Deutschland sollte sich in den GAP-Verhandlungen für eine mehrmalige Änderung des Umschichtungssatzes einsetzen, um eine dynamische Anpassung der GAP zu ermöglichen. Denn um eine Weiterentwicklung der GAP ohne starke Brüche für die Bäuerinnen und Bauern zu ermöglichen, müsste eine stufenweise Erhöhung der Umschichtung erfolgen. Den Vorschlag der EU-Kommission nur einmalig den Umschichtungssatz zu ändern, dient diesem Ansatz nicht.

2) Anforderungen an die Ausgestaltung der Umwelt-Regelungen der 1. Säule

Die Maßnahmen müssen wirksame Leistungen im Bereich Biodiversität, Umwelt (Boden- und Gewässerschutz) oder Klimaschutz liefern. **Maßnahmen mit hoher synergistischer Wirkung auf mehrere Umweltziele sind zu präferieren.**

Die bisherige Ausrichtung der Vorschläge der Bund-Länder-AG zur Grünen Architektur wird deutlich kritisiert, da sie dem o.g. Anspruch nicht gerecht wird. Die Konzentration auf die Anlage von Blühstreifen, Blühflächen und Brachen – also nicht bewirtschafteten Flächen – wird einer notwendigen Veränderung auf der Nutzfläche (Minderung des Pestizideinsatzes, höhere Stickstoffeffizienz, mehr Ökolandbau) in keiner Weise gerecht; hohe negative Mitnahmeeffekte sind zu erwarten. Noch dazu können diese Flächen zu Insektenfallen werden, wenn angrenzend chemisch-synthetische Pestizide genutzt werden. **Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Förderung der Biodiversität auf den bewirtschafteten Flächen, dem flächendeckenden Boden- und Gewässerschutz in bewirtschafteten Flächen fehlen weitgehend.**

Wichtig ist auch, dass **die Maßnahmen mit der Ökolandbau-Förderung kombinierbar** sind.

Aus finanzieller Sicht sind diejenigen Umweltmaßnahmen am geeignetsten, die bisher in der 2. Säule finanziert wurden. So entsteht eine finanzielle Entlastung in der 2. Säule, die den Spielraum der Förderung der politisch angestrebten Transformation der Landwirtschaft in Richtung Bio und gezielter Maßnahmen im Vertragsnaturschutz schafft.

3) Beispiele geeigneter Maßnahmen für die Umwelt-Regelungen der 1. Säule

Vielfältige Fruchtfolge im Ackerbau: Die Maßnahme wird bisher als AUKM (2. Säule) angeboten. Für eine Überführung in die 1. Säule muss diese Maßnahme weiterentwickelt werden (Ausdifferenzierung). Wichtig ist, dass ihre Umwelt- und Klimawirkung verbessert wird, indem u.a. Leguminosen-Anteile gesteigert, Humuserhalt und -aufbau gesichert und spezielle Fruchtfolgen mit tiefwurzelnden Kulturen in den Blick genommen werden.

Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) mit Umweltqualifizierung: Die AGZ erbringt keine hochwertige Umweltleistung, passt als einjährige Maßnahmen allerdings in die Grundsystematik der Umwelt-Regelungen der 1. Säule. Auch der Verlust der Anrechenbarkeit der AGZ auf die Vorgabe mind. 30 % der ELER-Mittel für die umwelt- und klimabezogenen Ziele vorzusehen, spricht für eine Verlagerung in die 1. Säule. Die Überführung der AGZ von der 2. in die 1. Säule würde die 2. Säule finanziell deutlich entlasten und dort Spielräume für wirksame Maßnahmen schaffen. **Es werden jährlich in Deutschland rund 250 Mio. € an AGZ-Mitteln ausgezahlt**, davon 142 Mio. EU-Mittel und 107 Mio. GAK-Mittel (GAK Berichterstattung 2018). **Grundsätzlich wäre eine Qualifizierung der AGZ in Richtung Umwelt, oder Kombinationen mit Weidehaltung notwendig.**

Neuausrichtung Zwischenfrüchte/Untersaaten: Diese Maßnahme ist als einjährige Maßnahme geeignet für die Eco-Schemes. Durch veränderte gesetzliche Anforderungen (Düngerecht), wurden und werden neue Mindeststandards gesetzt. Dies erfordert eine Anpassung auf ein höheres Ambitionsniveau und stärkere Differenzierung der Maßnahme, wenn sie weiter als Fördermaßnahme angeboten werden soll.

Extensive Weidetierhaltung (Weideprämie): ggf. differenzierte Prämien nach Anteilen Dauergrünland unter Weidehaltung. Ggf. in Kombination mit der AGZ. In der GAK wird bisher die „Sommerweide“ in der 2. Säule angeboten. Ggf. auch als gekoppelte Zahlung anzubieten.

4) GAK – AUKM besser qualifizieren und fokussieren

Es gibt einige AUKM-Maßnahmen, die hohe Mitnahmeeffekte aufweisen. Zudem erhöhen sich die gesetzlichen Anforderungen im Ordnungsrecht (u.a. Düngerecht, Wasserrecht) und verschieben die Baseline für die Berechnung der Prämien (Einkommensausgleich) z.T. nach Gebietskulissen differenziert nach oben. **Bestimmte AUKM sollten daher zukünftig in der GAK nicht mehr angeboten werden.** Die im Rahmen der GAK angebotenen AUKM sollten daraufhin geprüft werden. Die freiwerdenden Mittel in der 2. Säule sollten für besonders effiziente Umwelt-Maßnahmen wie Ökolandbau und Vertragsnaturschutz eingesetzt werden. Alternativ könnten die Maßnahmen zu einer stärkeren Umweltwirksamkeit hin weiterentwickelt werden.

Ökologische Landwirtschaft

Die Honorierung der Ökologischen Landwirtschaft sollte auch künftig 2. Säule erfolgen. Aus folgenden Gründen:

- **Besonders wirksam:** Im Vergleich zu den angedachten einjährigen Maßnahmen im Rahmen der Umwelt-Regelungen der 1. Säule ist Öko-Landbau eine dauerhafte besonders wirksame Umwelt-Maßnahme.

- **Wirkt dauerhaft:** Über die 1. Säule wäre nur eine einjährige Verpflichtung zur Bio-Bewirtschaftung möglich. Dies kann zu Mitnahmeeffekten mit nur geringem Umweltnutzen führen. Als mehrjährige Maßnahme (bisher 5-jährige Verpflichtung) über die 2. Säule ist eine konsequentere und dauerhaftere Umstellung der Betriebe gesichert, womit der Umweltnutzen steigt.
- **Gemeinsame Verantwortung:** Bund, Länder und EU haben Öko-Landbauziele formuliert. Über die 2. Säule und die GAK sind alle an der Finanzierung der Ökolandbau-Förderung beteiligt und können so Mitverantwortung für ihre Ziele übernehmen.

Gemäß Koalitionsvertrag und nationaler Nachhaltigkeitsstrategie soll die Öko-Landbaufläche bis 2030 auf 20 % ansteigen, die EU setzt das Ziel von 25 %. Bisher dürften aktuell rund 400 Mio. € im Jahr über die 2. Säule für die Öko-Bewirtschaftung ausgezahlt werden (bei ca. 10 % Öko-Flächenanteil). Am Ende der Förderperiode 2027 würden, bezogen auf das 20 % Ziel, das 2030 erreicht werden soll, jährlich zusätzliche 350 Mio. € benötigt werden.

Fazit

70 % der GAP-Mittel sollen künftig für die Honorierung von freiwilligen Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft eingesetzt werden, um aktuell dringende Herausforderungen der Landwirtschaft zu bewältigen.

Der BÖLW setzt sich dafür ein, die **Grundanforderungen an die Landwirtschaft vor allem mit dem Ordnungsrecht vorzugeben** und weitergehende Leistungen über spezifische freiwillige Programme zu honorieren. Die Vorgaben der Konditionalität sollten daher auf wesentliches begrenzt werden, wie den Grünlandschutz. Wichtig ist, dass extensive, ressourcenfreundliche Bewirtschaftungsverfahren wie die Ökologische Landwirtschaft nicht durch einen „Schmutz- und Schutzgebietsansatz“ erschwert werden, der versucht, mit unbewirtschaftete Flächen die Schäden und Defizite auszugleichen, die eine zu intensiver Flächenbewirtschaftung verursacht.

Die **Ökolandbau-Förderung soll auch künftig über die 2. Säule erfolgen**, um eine gezielte und mehrjährige Förderung zu ermöglichen.

Für die Erreichung der politischen Ziele der Bund und Ländern ist eine deutlich **verstärkte Umschichtung von Mitteln der 1. in die 2. Säule** und für ein erhöhte AUKM-Anteil innerhalb der 2. Säule erforderlich, um die gekürzten EU-Mittel für die 2. Säule zu kompensieren und den geänderten Bedarf (Ökolandbau, Vertragsnaturschutz) zu honorieren. Wichtig ist auch, weitere Bundes- und Landesmitteln (Aufstockung GAK, Bundesprogramme, Ländermittel und -programme) zu aktivieren, die dazu beitragen spezifische regionale Umweltziele zu erreichen.

Die Umwelt- und Klimaschutz-Mittel der **2. Säule müssen auf die Honorierung des Ökolandbaus und andere hochwertige AUKM wie den Vertragsnaturschutz** konzentriert werden. Für die Bundesländer muss eine Mindestzielquote von 50 % der gesamten 2. Säule-Mittel (EU, Nat.) für diese Ziele angestrebt werden.

Die im Rahmen der GAK angebotenen **AUKM müssen hinsichtlich ihrer Umwelt- und Klimawirkung und Prämienhöhe geprüft und angepasst werden**. Zudem erhöhen sich die gesetzlichen Anforderungen im Ordnungsrecht (u.a. Düngerecht) und verschieben die Baseline für die Berechnung des notwendigen Einkommensausgleichs (z.T. gebietsspezifisch) nach oben und damit der Prämien nach unten. Maßnahmen mit hohen negativen Mitnahmeeffekten oder keiner Förderberechtigung aufgrund einer neuen Baseline sollten gestrichen werden, **umweltschädliche Praktiken dürfen grundsätzlich nicht finanziert werden**. Insbesondere sind auch investive Fördertatbestände an einer höheren Effizienz bzgl. Umwelt- und Klimawirkung und des Tierwohls neu auszurichten.

Die **Umwelt-Regelungen der 1. Säule müssen mit der Öko-Förderung kombinierbar** sein. Die dafür geeigneten Maßnahmen sollten daher prioritär aus der 2. Säule in die 1. Säule überführt werden. Das würde auch zur finanziellen Entlastung der 2. Säule beitragen.

Die Investition in die Honorierung von Umwelt- und Klimaleistungen müssen im Laufe der GAP-Periode müssen bis 2027 kontinuierlich gesteigert werden – ganz so, wie es die Farm to Fork-Strategie und das nationale 20 % Öko-Ziel auch verlangen. Dafür müssen dementsprechend stetig mehr Mittel für die 2. Säule (Umschichtung) vorgesehen und ebenso stetig mehr in die Maßnahmen der Umwelt-Regelungen der 1. Säule investiert werden. Die pauschalen Direktzahlungen (nur gebunden an Konditionalität) gilt es, entsprechend abzuschmelzen.

Berlin, 26. Mai 2020

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de