

## **Stufenmodell zur Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik ab 2028** (Kurzversion, Stand: 06.06.23)

### **Die GAP zwischen ökologischem Anspruch und Wirklichkeit**

Bei der Einführung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) 1962 stand vornehmlich die Ernährungssicherung in Europa im Fokus. Das Ziel, ausreichend Nahrung zu produzieren, ist weiterhin aktuell. Jedoch ist die Ernährungssicherheit – und somit die Grundlage für die Lebensmittelproduktion – akut gefährdet: Insbesondere durch die drastische Intensivierung einer nicht-nachhaltigen Landwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten, und deren negative Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen.

Die heutige sowie zukünftige GAP muss somit Naturgüter ausreichend und langfristig schützen, und zudem dazu beitragen, dass umwelt- und klimapolitische Ziele der EU erreicht werden.

Diesen Anspruch erfüllt die GAP aktuell nicht. Dies bemängelt immer wieder auch der Europäische Rechnungshof in seinen Berichten. Allein in Deutschland verursacht die Landwirtschaft Umweltschäden in Höhe von 90 Milliarden Euro jährlich an Gemeinwohlsgütern, wie die Zukunftskommission Landwirtschaft zitiert. Dem gegenüber steht eine jährliche Wertschöpfung von ca. 50 Milliarden Euro durch landwirtschaftliche Waren. Jene Aufrechnung wird aufgrund der unzureichenden Wirkung der GAP-Zahlungen mittlerweile grundsätzlich in Frage gestellt. Da das Steuerungspotential und die Hebelwirkung einer gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik aber hoch sind, braucht es auch zukünftig einen richtungsweisenden Vorschlag für einen vergemeinschafteten EU-Agrarbereich.

### **Konstruktionsfehler der GAP 2023 bis 2027**

Die sogenannte „Grüne Architektur“ der GAP ab 2023 mit den drei Elementen Konditionalität, Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ist ausgesprochen komplex und wird voraussichtlich weiterhin europäische Umweltziele verfehlen. Für Betriebe ist diese intransparent und führt bei der Verwaltung zu sehr hohen bürokratischen Belastungen. Die GAP muss demnach einfacher und wirksamer werden. Dazu kommt, dass aus der uneinheitlichen Finanzkraft und der unterschiedlichen Umsetzung von AUKM in den Bundesländern relevante Wettbewerbsverzerrungen für die Betriebe resultieren.

### **Die GAP ab 2028 an der „Farm to Fork“-Strategie und am nationalen Bio-Ziel ausrichten**

Mit der Veröffentlichung des „Green Deal“ 2019 als zentrale Umwelt- und Klimastrategie der EU-Kommission hat auch die GAP einen strategischen Überbau bekommen. Landwirtschaft ist mit der Teilstrategie „Farm to Fork (F2F)“ Kern des „Green Deals“. Grundlage für eine neue GAP müssen die in der F2F-Strategie genannten Leitziele sein, deren Umsetzung und Zielerreichung auch für weitere EU-Ziele (Biodiversität, Wasser, Düngung) von zentraler Bedeutung sind. Die zukünftige Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft sollte sich an der Erreichung der Ziele der F2F-Strategie ausrichten, statt an der bisherigen Prämienberechnung über Einkommensausgleich. Über eine angemessene Honorierung von ökologischen Leistungen würde so auch eine Einkommenswirkung erzielt. Eine neue GAP muss dazu beitragen, die europäischen und deutschen Ziele für den Öko-Landbau zu erreichen.

## Das Stufenmodell für die GAP ab 2028

Um die Konstruktionsfehler der bisherigen GAP hinter sich zu lassen, und die Umwelleistungen der Landwirtschaft zu erhöhen, braucht es ein neues GAP-Modell. Notwendige Voraussetzung dafür ist die Zusammenführung aller flächenbezogenen Direktzahlungen der aktuellen 1. Säule (Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, Eco-Schemes) mit den AUKM der jetzigen 2. Säule. Somit würde ein gemeinsamer Budget- und Planungsraum für flächenbezogene Umwelleistungen der Landwirtschaft geschaffen. Die Komplexität der Förderangebote und deren vielfältige Verknüpfungen könnten dann deutlich reduziert werden. Durch ein schwerpunktmäßig bundesweit einheitliches Förderangebot würden die Wettbewerbsverzerrungen für Betriebe zudem gemindert.

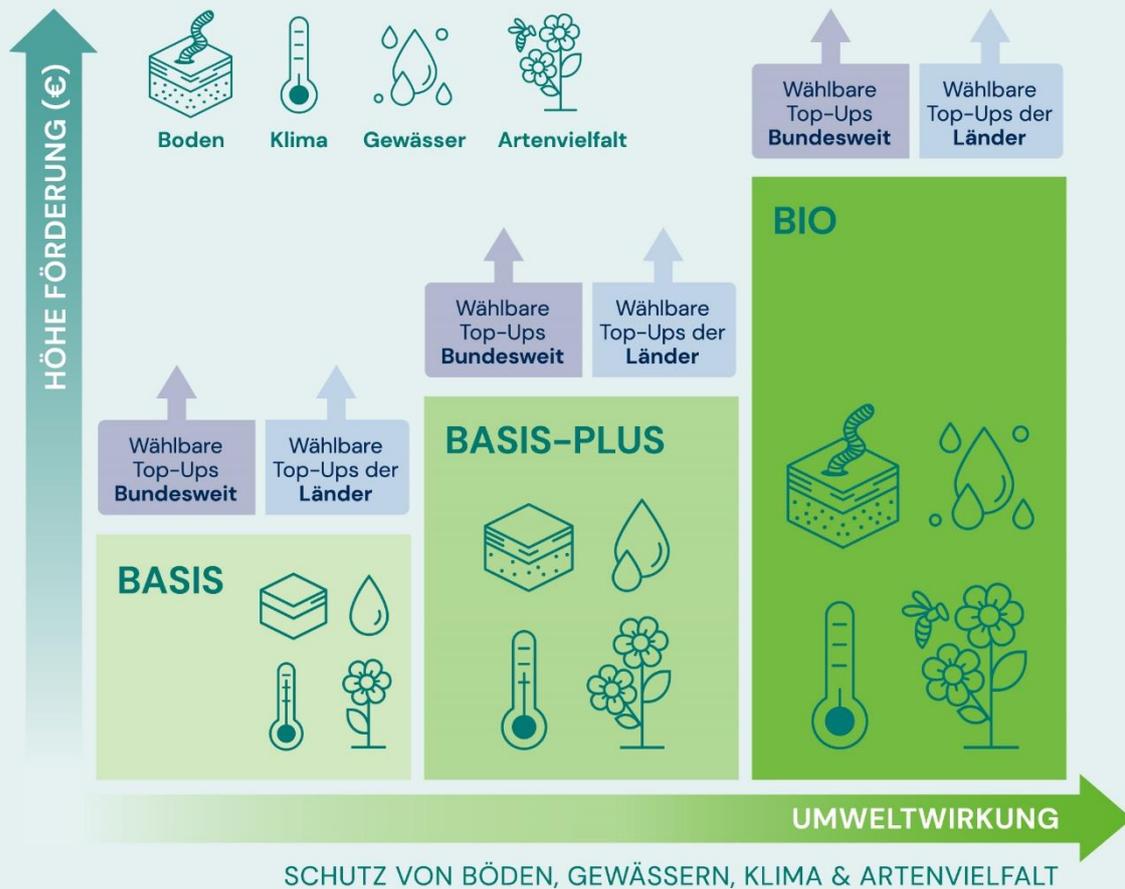
Um die Umweltwirksamkeit und die Planbarkeit für die Betriebe zu erhöhen, sollte die GAP künftig drei Stufen vorsehen: **Basis, Basis-Plus** und **Bio**. Die Vorgaben für die Stufen sind durch wenige aber wirksame Maßnahmen gekennzeichnet (siehe Grafik und Tabelle). Die Anforderung der Förderstufen adressieren ein ansteigendes Niveau des Grundschutzes der Ressourcen **Wasser, Boden, Klima** und **Biodiversität** über eindeutige Regelungen für die Bereiche **Pestizide, Düngung, Viehbesatz, Fruchtfolge** und **Leguminoseneinsatz (im Ackerbau)**. Die ökologischen Leistungen werden mit jeder Förderstufe anspruchsvoller und entsprechend höher honoriert. Betriebe verpflichten sich, die Vorgaben der Stufen für **mindestens 5 Jahre** umzusetzen. Ein Aufstieg in eine höhere Stufe innerhalb des Verpflichtungszeitraums ist möglich, ein Abstieg ausgeschlossen. Nur Betriebe, die die Anforderungen einer der drei Stufen erfüllen, erhalten zukünftig finanzielle Unterstützung aus der GAP.

Die Anforderungen der Stufen können durch **bundesweite** und **länderspezifische Zusatzmaßnahmen (Top-ups)** ergänzt werden, die in der Regel ebenso für 5 Jahre gelten. Beispiele für bundesweite Maßnahmen sind eine eigene Förderung für Junglandwirte und -wirtinnen, Agroforschtelemente, die Erstellung einer Hoftorbilanz (besonders niedrige N- und P-Salden) und ein extensiver Viehbesatz (0,3 - 1,4 GV). Länder-Top-ups bieten sich in den Bereichen an, in denen regionalspezifische Standortbedingungen sich nicht ausreichend durch Bundes-Top-ups berücksichtigen lassen. Beispiele für Länder-Top-ups sind der Einsatz regionaler Kennarten und der Schnitzeitpunkt auf Grünland, spezifische Artenschutzprogramme und die Förderung von regional angepassten Blüh- und Wildmischungen.

Für kleine Betriebe wird es in dem neuen Modell **agrarstrukturelle Unterstützungsleistungen** geben, indem es durch die Anwendung eines Faktors (bspw.: 1,3) für die ersten 50 Hektare mehr Geld pro Stufe geben wird. Ähnlich kann die Unterstützung für „**benachteiligte Gebiete**“ gestaltet werden, indem Betriebe, die auf Ungünststandorten wirtschaften, einen erhöhten Hektarbetrag erhalten.

# Stufen der Transformation

Modell zur Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Förderung



© BÖLW, 2023

Grafik 1: Stufen der Transformation - Modell zur Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Förderung

## Anforderungen an die Stufen der Transformation

Schutz von Wasser, Boden, Klima und Biodiversität

Kriterien	Basis	Basis-Plus	Bio (nach EU-Öko-VO)
Systemanforderung			Gesamtbetriebsumstellung
<b>Ackerfläche</b>			
Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	min. 10 %	min. 50 %	EU-Öko-VO
Verzicht Totalherbizide	100 %	100 %	
Vielfältige Fruchtfolgen	3-gliedrig	4-gliedrig	
Leguminosen-Anteil	min. 10 %	min. 15 %	
Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 25 %	min. 50 %	
<b>Dauerkulturlfläche</b>			
Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	0 %	min 20 %	EU-Öko-VO
Verzicht Totalherbizide	100 %	100 %	
Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 25 %	min. 50 %	
<b>Grünlandfläche</b>			
Verzicht chem.-synth. Pflanzenschutz	100 % (Herbizide)	100 %	EU-Öko-VO
Verzicht mineralischer Stickstoff-Dünger	min. 50 %	min. 80 %	
<b>Flächengebundene Tierhaltung</b>			
Anzahl (GV/ha)	max. 2,5	max. 2,0	max. 2,0

Tabelle 1: Anforderung an die Stufen der Transformation: Schutz von Boden, Gewässer, Klima und Biodiversität