

Zaghafter Schritt in die richtige Richtung

Die Reform der EU-Agrarpolitik hält an pauschalen Flächenprämien fest, bietet aber auch Raum für mehr Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie eine gerechtere Mittelvergabe

von Christian Rehmer und Phillip Brändle

Nach jahrelangen Verhandlungen wurde 2021 in Brüssel beschlossen, wie die EU-Agrarpolitik (GAP) ab 2023 aussehen wird. Auch weiterhin soll ein großer Teil der jährlich knapp 54 Milliarden Euro als pauschale Flächenprämie mit der Gießkanne über Europas Äcker, Weiden und Wiesen verteilt werden. Mit dem neu eingeführten Förderinstrument der Öko-Regelungen (Eco-Schemes) können Leistungen der Landwirt:innen für den Umwelt-, Klima-, und Tierschutz zukünftig gezielt honoriert werden – auch in der Ersten Säule. Insgesamt soll die Verteilung der Fördermittel sowie die Ausgestaltung der Marktregeln zu einer umweltfreundlicheren und faireren Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten führen. Ob das gelingt, möchte die EU-Kommission genau prüfen. Dafür mussten die Mitgliedstaaten sog. GAP-Strategiepläne bis Ende 2021 bei ihr einreichen. Der folgende Beitrag analysiert die Brüsseler Beschlüsse und die Vorschläge von Bund und Ländern zur nationalen Umsetzung und benennt notwendige Maßnahmen, um eine Verbesserung der Situation der landwirtschaftlichen Betriebe und für Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie eine gerechte Vergabe der EU-Fördermittel zu erreichen. Der Text entstand, bevor Ende des Jahres die endgültigen GAP-Verordnungen das Bundeskabinett und den Bundesrat passierten.

Nach Jahren im Schnecken-tempo wurde in Deutschland bei der nationalen Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik (GAP) 2021 aufs Tempo gedrückt. Während in Brüssel die Trilog-Verhandlungen noch liefen, einigten sich die Bundesländer bei der Agrarministerkonferenz (AMK) im März 2021 mit der Bundesregierung auf die Rahmenbedingungen der deutschen GAP-Gesetze. Kernpunkte dieser Einigung war die Festlegung auf ein Budget für die Öko-Regelungen (Eco-Schemes) von 25 Prozent, eine anwachsende Umschichtung zwischen der Ersten und der Zweiten Säule von zehn Prozent im Jahr 2023 bis 15 Prozent im Jahr 2026, eine höhere Förderung der ersten 60 Hektar eines jeden Agrarbetriebes (zwölf Prozent des Budgets der Ersten Säule) sowie die Einführung gekoppelter Zahlungen für kleine Wiederkäuer im Umfang von zwei Prozent des Budgets der Ersten Säule. Für Junglandwirt:innen forderte die AMK zwei Prozent des Budgets der Ersten Säule. Die Einführung einer Kappung und Degression lehnte die AMK explizit ab. Mit nur leichten Veränderungen wurden die GAP-Gesetze Anfang Juni 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossen.

Förderung von Umwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen

Bei den neuen Öko-Regelungen steht in Deutschland vor allem der Naturschutz im Vordergrund. Wirksame Maßnahmen für den Klimaschutz sind unterrepräsentiert. Angebote zur Förderung des Tierwohls fehlen komplett. Die im GAP-Direktzahlungen-Gesetz¹ aufgelisteten Maßnahmen lauten:

- Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen (Brachen, Blühflächen, Altgrasstreifen),
- vielfältige Ackerkulturen (fünf Ackerfrüchte inklusive zehn Prozent Leguminosen).
- Agroforst auf Ackerland und Grünland,
- Dauergrünland-Extensivierung (gesamter Betrieb),
- Dauergrünlandflächen ergebnisorientiert bewirtschaftet (vier regionale Kennarten),
- Acker- und Dauerkulturen ohne chemisch-synthetischen Pflanzenschutz,
- Bewirtschaftung entsprechend der Schutzziele in Natura 2000-Gebieten.

Die Grundanforderungen (Konditionalität) sind verpflichtend im neuen GAP-Konditionalitäten-Gesetz² geregelt und von allen landwirtschaftlichen Betrieben, die Prämien beantragen, umzusetzen. Ab 2023 müssen demnach vier Prozent der betrieblichen Ackerflächen als Brachen oder Landschaftselemente zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollen in der Konditionalität unter anderem ein verpflichtender Schutz des Grünlands und ein Mindestfruchtwechsel verankert werden. Für die Biodiversität besonders wichtige Moorflächen und Feuchtgebiete sowie Grünland in Natura 2000-Gebieten sollen erhalten und in Zukunft nicht mehr umgebrochen werden. Regelungen zur Kontrolle und Verwaltung der GAP finden sich im GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz.³

Die Bundesrepublik war jahrelang der einzige EU-Mitgliedstaat, der auf Prämien, die an bestimmte Produkte gebunden sind, verzichtete (gekoppelte Prämien). Mit solchen Prämien möchte die EU die Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit oder Qualität in bestimmten Sektoren und bei bestimmten Erzeugnissen unterstützen, die aus sozialen, wirtschaftlichen oder ökologischen Gründen von besonderer Bedeutung sind und sich in Schwierigkeiten befinden. Ab 2023 soll diese gekoppelte Einkommensstützung nun auch in Deutschland genutzt werden. Es wird Kopfprämien für Schafe und Ziegen (34 Euro) sowie Mutterkühe (78 Euro) geben.

EU-Trilog – Wenn Drei sich streiten, freut sich niemand

Anfangs waren es Trilogie. Später nannte man sie »Super-Trilog« und »Jumbo-Trilog«. Besser wurde es dadurch nicht. Die Verhandlungen zwischen der EU-Kommission, die im Sommer 2018 die Entwürfe für die neue GAP-Förderperiode auf den Tisch gelegt hatte, sowie dem Europäischen Parlament und dem EU-Agrar- und Fischereirat zogen sich über Monate. Während das Parlament der etwas progressivere Partner war, zeichnete sich der Rat größtenteils als Blockierer aus. Die EU-Kommission trat nicht als ambitionierte Streitschlichterin in Erscheinung. Am Ende der portugiesischen Ratspräsidentschaft wurde der Trilog im Juni 2021 erfolgreich beendet.⁴

Ein großer Streitpunkt war die Frage, wie viel Geld der Ersten Säule in den Umwelt- und Klimaschutz fließen soll anstatt in die pauschalen Direktzahlungen. Das Europäische Parlament wollte einen Mindestanteil von 30 Prozent, der Rat nur 20 Prozent. Im Ergebnis sind nun mindestens 25 Prozent vorgeschrieben, die allerdings nicht in jedem Jahr erreicht werden müssen. Da die EU keine abschließende Liste für die Öko-Regelungen vorgeschrieben hat, wird es

in einigen Mitgliedstaaten voraussichtlich zu weniger ambitionierten Prämien kommen: beispielsweise für Präzisionslandwirtschaft in Belgien, Leguminosenanbau in Slowenien oder GPS-gestützte Düngerausbringung in Irland. Zu einer verpflichtenden Einführung von abschmelzenden Hektarbeiträgen für größere Betriebe sowie einen Maximalfördersatz (Kappung und Degression) für alle Mitgliedstaaten konnte sich die EU nicht durchringen. Dafür wurde die höhere Finanzierung der ersten Hektare verbindlich festgeschrieben. Anders als von der AMK gefordert, wurde im Trilog beschlossen, dass die Mitgliedstaaten mindestens drei Prozent der Ersten Säule für die Junglandwirt:innenförderung aufwenden müssen.

Neu ist die Einführung von sozialen Mindestanforderungen. Das bedeutet, dass die Prämienempfänger:innen Elemente des europäischen Sozial- und Arbeitsrechts einhalten müssen, um GAP-Mittel zu erhalten. Erstmals seit der Einführung der GAP im Jahr 1962 gibt es eine solche Verknüpfung, die als »soziale Konditionalität« bezeichnet wird. Die zuständige nationale Behörde muss im Falle der Feststellung eines Verstoßes bei einer regulären Kontrolle des Agrarbetriebes die Informationen an die GAP-Zahlstelle des Mitgliedstaates weiterleiten. Diese kann dann die Zahlungsansprüche kürzen. Die soziale Konditionalität gilt sowohl für Angestellte als auch für saisonale Arbeitskräfte. Sie wird 2023 eingeführt und ist ab 2025 in allen Mitgliedstaaten verbindlich.

Agrar-Plattform kritisiert GAP-Beschlüsse und schlägt Verbesserungen vor

Aus Sicht der Verbände der Agrar-Plattform⁵ gehen die deutschen Gesetze bezüglich der Honorierung von tatsächlich erbrachten Leistungen des Gemeinwohls zwar zaghaft in die richtige Richtung, allerdings fehlt aus ihrer Sicht nach wie vor eine konsequente Umstellung der Zahlungen hin zu einer Honorierung des tatsächlichen ökologischen Nutzens aller Maßnahmen durch mehr als einen reinen Kostenausgleich.⁶ Die Verbände sind der Ansicht, dass die Klima- und Biodiversitätsziele bis 2030 so nicht zu erfüllen sind. Sie bekräftigen ihre Forderung, mindestens 70 Prozent der gesamten GAP-Mittel für freiwillige Maßnahmen im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz zu verwenden. Hierfür sei es notwendig, den über die Jahre ansteigenden Teil, welcher von der Ersten Säule in die Zweite Säule umgeschichtet werden soll, auf deutlich über 15 Prozent ansteigen zu lassen sowie das Budget der Öko-Regelungen ebenfalls sukzessive und deutlich zu erhöhen. Sie fordern zudem, die Option im Gesetz zu streichen, mit welcher das Budget der Öko-Regelungen um zwei Prozent reduziert werden kann, sowie alle Öko-Regelungen mit einer Anreizkompo-

nente auszugestalten. Beide Forderungen spiegeln sich in den Entwürfen der GAP-Verordnungen bisher nur unzureichend wider.

Insbesondere Grünlandbetriebe werden voraussichtlich Schwierigkeiten haben, die Reduzierung der Basisprämie sowie den Wegfall der Greening-Prämie von aktuell rund 280 Euro pro Hektar auf zukünftig rund 150 Euro pro Hektar durch Teilnahme an den Öko-Regelungen ausgleichen zu können. Auch vor diesem Hintergrund schlägt die Agrar-Plattform zusätzliche Öko-Regelungen für die Weidehaltung von Milchkühen sowie die Reduktion von Nährstoffüberschüssen vor. Zudem stellt sie klar, dass die Öko-Regelungen allen Betriebsformen – und damit auch dem Ökolandbau – offenstehen müssen.

Bei der Ausgestaltung der nichtproduktiven Flächen im Rahmen der Konditionalität wurde in Deutschland auf die Anrechenbarkeit von Zwischenfrüchten verzichtet und auf vier Prozent der betrieblichen Ackerfläche festgeschrieben. Um das auch in der EU-Biodiversitätsstrategie formulierte Ziel von mindestens zehn Prozent naturschutzfachlich hochwertiger Lebensräume in der gesamten Agrarlandschaft zu erreichen, müssen zusätzliche Prozente über die Öko-Regelungen erreicht werden. Angesichts der Vorschläge des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Herbst 2021 zur konkreten Ausgestaltung der Öko-Regelungen in den GAP-Verordnungen, dürfte dieses Ziel schwierig zu erreichen sein.

Weiterhin viel Geld für wenige

Nach Zahlen des BMEL bekamen im Jahr 2019⁷ rund 0,6 Prozent aller Zahlungsempfänger:innen über 20 Prozent aller Direktzahlungen. Auch in der kommenden Förderperiode sollen über 50 Prozent des Budgets der Ersten Säule für pauschale Direktzahlungen aufgewendet werden. Ziel dieser Mittel ist die »Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen«. Bei der Anhörung zu den GAP-Gesetzen im Deutschen Bundestag wurde diese Mittelverteilung von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) deutlich kritisiert und eine zielgerichtete Verwendung anhand des konkreten Bedarfs angemahnt.⁸ Als Grundlage für die Bedarfsermittlung schlägt die AbL die Ergebnisse und Auswertungen des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft auf Basis des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft vor. Landwirtschaftliche Betriebe mit einer Größe ab 400 Hektar erwirtschaften demnach einen Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft von mehr als 100.000 Euro; Betriebe mit einer Größe ab 600 Hektar von mehr als 130.000 Euro. Betriebe mit einer Flächenausstattung unter 100 Hektar müssen hingegen mit einem Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft von unter 30.000 Euro klarkommen.

Der uneingeschränkte Einsatz von Mitteln der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit in Betrieben der oberen Größenklassen ist aus Sicht der AbL nicht gerechtfertigt. Daher hat sie auf der Anhörung erneut eine Degression der Einkommensgrundstützung oberhalb von 60.000 Euro sowie eine Kappung der Zahlungen bei spätestens 100.000 Euro gefordert, wie sie auch von der Agrar-Plattform empfohlen wird. Freiwerdende Mittel sollen in das Budget der Öko-Regelungen fließen. Während die politisch Verantwortlichen in Deutschland sich mit der Umsetzung dieser Forderungen nach wie vor schwertun, wird in Spanien und Irland ab der kommenden Förderperiode voraussichtlich eine entsprechende Kappung und Degression eingeführt. Ein weiterer Baustein hin zu einer bedarfsgerechten Verwendung der Mittel der Einkommensgrundstützung muss aus Sicht der AbL eine Verdreifachung der Mittel der Umverteilungsprämie, verbunden mit einer betrieblichen Obergrenze, sein.

Wer gilt als »aktiver Landwirt«?

Nach den Beschlüssen des Triloges müssen alle Mitgliedsstaaten den Begriff des sog. »aktiven Landwirts« definieren. Dieser bildet die Grundlage dafür, wer in der kommenden Förderperiode in vollem Umfang Agrarförderung aus der GAP erhält und wer nicht. Die EU sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Kriterien wie Einkommensprüfungen oder die Arbeitsintensität eines Betriebes heranziehen können, um bestimmte Unternehmen von der Einstufung als »aktiver Landwirt« auszuschließen. Ausdrücklich möglich ist auch die Einführung einer Negativliste. Aus Sicht der AbL sollte diese Definition genutzt werden, um insbesondere außerlandwirtschaftliche Unternehmen und Holdings von GAP-Fördermitteln auszuschließen, ohne dabei die Förderung klassischer und für die Agrarstruktur wichtiger Nebenerwerbsbetriebe zu gefährden. Hierzu hat sie eine Definition anhand einer Negativliste unter Berücksichtigung der Einkommenssituation vorgeschlagen. Natürliche und juristische Personen wie Versicherungsunternehmen, Immobiliengesellschaften, Möbelhäuser, Flughäfen, Wasserwerke, Eisenbahnverkehrsbetriebe sowie Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels, deren Direktzahlungen sich auf weniger als fünf Prozent der Gesamteinkünfte aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten belaufen, sollen demnach von Fördermitteln ausgeschlossen werden.

Als ergänzendes Kriterium könnte zudem die Definition der Europäischen Kommission für »Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen« (KMU)⁹ aus dem Jahr 2003 herangezogen werden. Diese klassifiziert Unternehmen anhand von Beschäftigtenzahlen und Jahresumsätzen. Bereits

heute findet sie in der Agrarinvestitionsförderung der Zweiten Säule Anwendung. Konkret wirksam werden könnte die Definition, wenn etwa Personengesellschaften oder Vereinigungen im »aktiven Landwirt« von der Förderung ausgeschlossen werden, welche nicht als KMU oder mindestens »kleines Unternehmen« klassifiziert sind. Konkret umgesetzt werden muss die Definition in den GAP-Verordnungen. Vorgesehen ist hier bislang, dass alle Unternehmen, welche über einen Versicherungsnachweis der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft verfügen, als »aktiver Landwirt« angesehen werden sollen. Ausschließen würde diese Definition in der Praxis voraussichtlich so gut wie niemanden.

Preiskrisen verhindern

Auch angesichts der teilweise desaströsen Preise für Erzeuger:innen, insbesondere in der Milchvieh- und Schweinehaltung, ist die Kürzung der Basisprämie sowie der Wegfall der Greening-Prämie für viele Betriebe nicht leicht zu verkraften. Vor allem da einige diesen Verlust voraussichtlich nicht durch zusätzliche Prämien aus den Öko-Regelungen ausgleichen werden können. Umso bedeutsamer ist aus betrieblicher Sicht die Debatte bzw. Sicherstellung fairer Erzeuger:innenpreise. Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft hat im November 2021 im Auftrag des Bunds für Umwelt und Naturschutz (BUND) eine Untersuchung¹⁰ veröffentlicht und mehrere Vorschläge zum Erreichen fairer Erzeuger:innenpreise unterbreitet. Diese würden Landwirt:innen und deren Mitarbeitenden die Möglichkeit bieten, ein angemessenes Einkommen zu generieren, das ihren Arbeitsaufwand honoriert und sie finanziell absichert. Darüber hinaus sollte mit fairen Preisen der Investitionsbedarf in Tierwohlmaßnahmen und in Innovationen für eine zukunftsfähige Landwirtschaft wie Digitalisierung, Umwelt- und Klimaschutz gedeckt werden. Außerdem können faire Preise dazu beitragen, die Abhängigkeit von Agrarfördermitteln zu reduzieren. Dabei ist ersichtlich: ein Instrument allein reicht nicht. Notwendig ist eine Mischung aus verschiedenen politischen Instrumenten. Das geht von mehr Information und Transparenz, über freiwillige Selbstverpflichtung, ökonomische Instrumente, bis hin zu Veränderungen im Planungsrecht sowie im Ordnungsrecht.

Auch die Zukunftskommission Landwirtschaft fordert das Ende der pauschalen Flächenprämie bis spätestens 2034.¹¹ Somit wird sich die Vergabe der Fördermittel weiter ändern. Umso dringender ist die Politik in der Verantwortung, den Rahmen für faire Erzeuger:innenpreise zu setzen. Aus Sicht des Bunds Deutscher Milchviehhalter (BDM) ist mit der Weiterentwicklung des Instruments der freiwilligen Men-

genreduzierung gegen Ausgleichszahlung im Zuge der aktuellen GAP-Reform (Marktordnung) ein erster Schritt in diese Richtung gelungen. Die zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels noch nicht vorliegenden delegierten Rechtsakte der EU werden gleichwohl in hohem Maße darüber entscheiden, wie wirksam dieses Instrument von den einzelnen Mitgliedstaaten tatsächlich genutzt werden kann. Entscheidend wird hierbei sein, wie schnell auf Preiskrisen reagiert werden kann.

Kaum Klimaschutz mit der GAP

Um den Klimawandel und seine ökologischen und sozialen Folgen zu begrenzen, fordert die Zukunftskommission Landwirtschaft die Treibhausgasemissionen so zurückzufahren, dass das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Klima-Übereinkommens erreicht wird. Der Anteil dieser Emissionen am derzeitigen bundesdeutschen jährlichen Ausstoß von Treibhausgasen ist mit knapp neun Prozent zu veranschlagen. Dazu kommen Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlicher Landnutzung und Landnutzungsänderungen in Höhe von 4,4 Prozent.¹²

Aus Sicht der Verbände der Agrar-Plattform muss die GAP zwingend genutzt werden, um Bäuerinnen und Bauern beim Klimaschutz zu unterstützen, da agrarpolitisch kein anderes derart wirksames Instrument zur Verfügung steht. Trotzdem wird auch in der kommenden Förderperiode der Klimaschutz bei der GAP voraussichtlich eher klein geschrieben. Die Verbände sprechen sich für eine wissenschaftlich fundierte Berechnung der Klimawirksamkeit der jeweiligen GAP-Maßnahmen aus und forderten dies gegenüber der Kommission ein. Die pauschale Annahme einer Klimaquote von 40 Prozent der »Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit« und 100 Prozent für sämtliche Öko-Regelungen sind fachlich nicht nachzuvollziehen. Klimaschutz findet in den Öko-Regelungen kaum statt. Die von der Agrar-Plattform vorgeschlagenen zusätzlichen Maßnahmen zur Honorierung der Reduktion von Nährstoffüberschüssen sowie der Stärkung des Grünlandes durch Förderung der Weidehaltung von Milchkühen könnten auch hier Abhilfe schaffen.

Ob der Ökolandbau in Deutschland wie bisher weiter aus der Zweiten Säule oder als eine Öko-Regelung zukünftig aus der Ersten Säule finanziert werden soll, war auch in der Verbändelandschaft lange umstritten. Während einige Mitgliedstaaten den Ökolandbau zukünftig als Öko-Regelung finanzieren, bleibt die Finanzierung in Deutschland in der Zweiten Säule. Gleichzeitig gibt es ambitionierte Ausbauziele. Für Deutschland werden für das Jahr 2030 von der ehemaligen Bundesregierung 20 Prozent Ökofläche an-

visiert. Die EU hat sich im gleichen Zeitraum sogar 25 Prozent vorgenommen. Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sind 30 Prozent bis 2030 vorgesehen. Der Ausbau des Ökolandbaus muss dementsprechend finanziell abgesichert werden. Für 20 Prozent Ökolandbau kalkuliert der BUND mit einem Budget von circa 830 Millionen Euro jährlich. Umstellungswillige Agrarbetriebe dürfen nicht schon wieder an leeren Fördertöpfen der Bundesländer scheitern. Neben der Erzeugung ist auch die Verarbeitung und Vermarktung zu fördern – beispielsweise bei der Ausschreibung in der Außer-Haus-Verpflegung.

Punktemodelle werden noch nicht eingeführt

Die vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL)¹³ sowie der AbL erarbeiteten Punktemodelle zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen durch die GAP wurden in den vergangenen Jahren ausgiebig diskutiert sowie vom Thünen-Institut untersucht.¹⁴ Das Ergebnis: die zu erwartende Umweltwirkung der Gemeinwohlprämie des DVL ist höher als die in den Öko-Regelungen bislang konzipierten Maßnahmen. Die EU-Kommission bescheinigt der Gemeinwohlprämie, sie sei »ausgereift« genug, um innerhalb der Öko-Regelung umgesetzt zu werden.¹⁵ Aus Sicht vieler Verbände würde sich eine Einführung der Gemeinwohlprämie gerade in den Öko-Regelungen anbieten, da mit dieser neuen Form von »Direktzahlungen« die konkreten Umweltleistungen der Landwirt:innen gewinnbringend honoriert werden könnten. Stattdessen werden diese weniger an den realen ökologischen Bedürfnissen und (ähnlich den Umwelt- und Klimaprogrammen aus der Zweiten Säule) nur als reiner Nachteilsausgleich programmiert.

Wenngleich mit der Umsetzung eines punktebasiereten Prämienmodelles in der GAP noch nicht ab 2023 begonnen wird, so sind sich die Agrarminister:innen in Deutschland dahingehend einig, dass die Modelle von DVL und AbL grundsätzlich ein geeignetes Instrument der zukünftigen »Grünen Architektur« in der GAP darstellen. Zudem sollen sie in der nächsten Förderperiode weiterentwickelt und modellhaft erprobt werden.¹⁶ Spätestens bis Herbst 2025 ist das BMEL aufgerufen, der AMK einen Bericht vorzulegen. In Frankreich und Holland hat man die Jahre seit Veröffentlichung des GAP-Vorschlags der EU-Kommission genutzt und wird Punktesysteme für die Öko-Regelungen in der neuen Förderperiode einführen.

Wie weiter?

Die zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht verabschiedeten deutschen GAP-Verordnungen können einen großen Einfluss auf die Ausgestal-

tung der kommenden Förderperiode der GAP haben. Eine abschließende Bewertung ist somit schwierig. Die aktuellen Entwürfe des BMEL sehen beispielsweise vor, dass der Anbau von Mais in Monokultur trotz Konditionalität auch weiterhin uneingeschränkt möglich bleiben soll. Das Budget der Öko-Regelung soll auf Vorschlag des BMEL zudem um zwei Prozent auf 23 Prozent reduziert werden. Das würde eine Streichung von rund 85 Millionen Euro pro Jahr für die Öko-Regelungen bedeuten. Und das trotz der Tatsache, dass die vom BMEL vorgeschlagenen Prämienhöhen für die meisten Maßnahmen der Öko-Regelungen von allen Seiten als deutlich zu gering eingeschätzt werden. Hier muss nachgebessert werden.

Die GAP-Strategiepläne mussten von den EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2021 bei der EU-Kommission eingereicht werden und liegen dort nun zur Prüfung vor. Dafür hat die Kommission sechs Monate Zeit. Anfang 2023 treten sie in Kraft und die neue GAP-Förderperiode beginnt. Der geplanten Evaluation des nationalen GAP-Strategieplans zum 31. Dezember 2025 durch die Mitgliedstaaten sowie der Evaluation der

Folgerungen & Forderungen

- Erforderlich ist die schrittweise Abschaffung der pauschalen Flächenprämie sowie sukzessive Anhebung des Budgets der Öko-Regelungen.
- Die Öko-Regelungen sind mit einer Anreizkomponente auszugestalten, damit zusätzliche gesellschaftliche Leistungen der Landwirt:innen für Umwelt, Klima und Tierschutz auch wirtschaftlich honoriert werden.
- Es sind zusätzliche Öko-Regelungen zur Reduktion von Nährstoffüberschüssen und Weidehaltung von Milchkühen einzuführen.
- Punktemodelle zur Honorierung der Leistungen sind weiterzuentwickeln, zu erproben und einzuführen.
- Die Mittel der GAP sind auch für den Umbau der Nutztierhaltung einzusetzen und gleichzeitig die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (»Borchert-Kommission«) umzusetzen.
- Der Ausbau des Ökolandbaus, so wie er auch im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, muss finanziell abgesichert werden.
- Für eine bedarfsgerechte Vergabe der Mittel der Einkommensgrundstützung ist zu sorgen – die Umverteilungsprämie ist zu erhöhen, Kappung und Degression sind einzuführen.
- Außerlandwirtschaftliche Investoren und Gutverdiener:innen sind über eine wirksame Definition des »aktiven Landwirtes« von Fördermitteln auszuschließen.

Instrumente zur Förderung von Umwelt-, Klima- und Tierschutz zum 31. Dezember 2024 durch das BMEL kommt auch angesichts der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁷, neuer Klimaziele und anhängiger Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission eine besondere Bedeutung zu. Die Verbände der Agrar-Plattform sprechen sich deswegen dafür aus, die Wirksamkeit der Konditionalität, der Öko-Regelungen und der Agrarumweltmaßnahmen spätestens zu diesem Zeitpunkt zu überprüfen und diese gegebenenfalls nachzubessern. Jährliche Anpassungen des deutschen GAP-Strategieplans sind per Änderungsantrag auch vorher möglich. Je nach Umfang wären dafür die deutschen GAP-Gesetze und -Verordnungen zu ändern.

Die Verbände der Agrar-Plattform werden sich weiterhin für den Ausstieg aus den pauschalen Flächenprämien im Sinne der Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft einsetzen. Wichtig ist hierfür, dass das Budget der Öko-Regelungen im Laufe der Jahre anwächst und Bäuerinnen und Bauern mit den Öko-Regelungen auch Geld verdienen können. Nur so kann eine schrittweise Transformation der Fördermittelvergabe erreicht werden, die auch dem Anspruch der Farm-to-Fork-Strategie genügt, alle landwirtschaftlichen Betriebe wirtschaftlich mitzunehmen. Spätestens ab der Förderperiode 2028 müssen die bisherigen pauschalen Flächenprämien in dieser Form abgeschafft sein. Ebenso muss der Beitrag der GAP zum Gewässerschutz erhöht werden, wie der Europäische Rechnungshof nach umfassender Analyse zurecht einfordert.¹⁸ Auch hierfür ist die Einführung des neuen Instrumentes der Öko-Regelungen ein wichtiger Schritt.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Christian Rehmer und Phillip Brändle: Vom Verwässern und Verbessern. Die Reform der EU-Agrarpolitik auf der Zielgeraden. In: Der kritische Agrarbericht 2021, S. 43–47.
- ▶ Christian Rehmer: Zwischen Kuhhandel und Pokerspiel. Die Verhandlungen zur zukünftigen EU-Agrarpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 49–53.
- ▶ Ulrich Jasper und Christian Rehmer: Die EU-Agrarpolitik vor der Wahl. Plattform-Verbände legen Bewertung der Kommissionsvorschläge und eigene Forderungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik vor. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 40–49.
- ▶ Ulrich Jasper und Christian Rehmer: Die Zukunft der Direktzahlungen. Über die neuen Pläne der EU-Kommission und die mögliche Vorreiterrolle Berlins. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 34–38.
- ▶ Ulrich Jasper: Bäuerliche Leistungen honorieren. Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 37–40.
- ▶ Ulrich Jasper: Dauerkrise überwinden – für Bauern, Umwelt und die Tiere! Deutschlands fataler Einfluss in der EU-Agrarpolitik und die ungenutzten Möglichkeiten für agrarpolitische Verbesserungen. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 34–39.

Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG).
- 2 Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG).
- 3 Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG).
- 4 Council of the European Union: Compromise package after the super-trilogue on 24–25 June 2021.
- 5 Die Plattform besteht aus Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. Sie wird vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) koordiniert.
- 6 Verbände-Plattform: Stellungnahme der Verbände-Plattform zur anstehenden Bundestagsbefassung zur GAP ab 2023. 2021.
- 7 BMEL: Auswertungen zu den gewährten Direktzahlungen für das Antragsjahr 2019. Berlin 2020.
- 8 AbL: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e. V. (AbL) für die 85. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft. 2021, S. 7.
- 9 Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, S. 4.
- 10 Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Faire Erzeuger*innenpreise in der Landwirtschaft. Berlin 2021.
- 11 Siehe dazu auch den Beitrag Olaf Bandt, Elisabeth Fresen und Thomas Schröder in diesem *Kritischen Agrarbericht* (S. 52–57).
- 12 Zukunftskommission Landwirtschaft: Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin 2021, S. 80.
- 13 Siehe hierzu auch den Beitrag von Jürgen Metzner und Sönke Beckmann in diesem *Kritischen Agrarbericht* (S. 46–51).
- 14 Thünen-Institut: Ist das DVL-Modell »Gemeinwohlprämie« als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 geeignet? Braunschweig 2021.
- 15 Europäische Kommission: Brief an Herrn Beckmann vom DVL. 2021.
- 16 Agrarministerkonferenz: Ergebnisprotokoll vom 11. Juni 2021, S. 9.
- 17 Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021. Karlsruhe 2021.
- 18 Europäischer Rechnungshof: Nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft: GAP-Mittel fördern eher eine stärkere als eine effizientere Wassernutzung. Luxemburg 2021.



Christian Rehmer

Leiter Agrarpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.

christian.rehmer@bund.net



Phillip Brändle

Referent für Agrarpolitik bei der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

braendle@abl-ev.de