

Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Ausgestaltung der Eco-Schemes im Rahmen der EU-Agrarpolitik nach 2020

Umwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen müssen gezielt finanziert werden – Alle Instrumente ausschöpfen

Die Verbände¹ rufen dazu auf, die anstehende GAP-Reform ehrgeizig und strategisch dafür zu nutzen, die landwirtschaftlichen Betriebe mit attraktiven Förderangeboten für konkrete Leistungen zum Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität sowie zur Verbesserung des Tierschutzes und des Tierwohls in der Nutztierhaltung gezielt zu honorieren. Sowohl die Leistungen, die die Bäuerinnen und Bauern heute schon über das gesetzliche Maß hinaus erbringen, als auch die umfangreichen notwendigen zusätzlichen Anstrengungen sollen mit entsprechend differenzierten Zahlungen ausdrücklich wertgeschätzt werden. Hierfür sind beide vorgesehenen Säulen der GAP zu nutzen.

Die landwirtschaftlichen Betriebe stehen vor enormen Herausforderungen: ein wesentlich größerer Beitrag zum Erhalt der Artenvielfalt ist erforderlich, die Widerstandsfähigkeit gegenüber zunehmenden Wetterextremen muss erhöht werden, der Ausstoß von Treibhausgasen ist gemäß dem Klimaschutzplan 2050 um ein Drittel ggü. 1990 zu senken, die Ammoniakemissionen müssen um 29 Prozent reduziert werden (NERC-Richtlinie). Weitere Anstrengungen zum Schutz der Gewässer (EU-Wasserrahmenrichtlinie), des Grundwassers (EU-Nitratrichtlinie) und des Bodens sind erforderlich. Hinzu kommen der Umbau weiter Teile der Nutztierhaltung sowie der Ausbau des Ökolandbaus mit dem Ziel der Bundesregierung, dass bis zum Jahr 2030 mindestens 20 Prozent der Agrarfläche ökologisch bewirtschaftet wird. Dies ist finanziell abzusichern.

Die Umsetzung dieser zentralen Herausforderungen ist mit einem hohen Mittelbedarf verbunden. Daher ist es sehr wichtig, auch und besonders in den Instrumenten der GAP zielgerichtete Maßnahmen zu entwickeln, damit die Betriebe die Veränderungen schaffen können. 70 Prozent der GAP-Mittel sind für freiwillige Maßnahmen der Landwirtschaft in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Tierschutz vorzusehen. Alle Elemente der so genannten neuen „grünen Architektur“ müssen dafür effektiv und effizient genutzt werden:

¹ Die Verbände-Plattform besteht aus Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. Sie wird vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und der EuroNatur Stiftung koordiniert.

1. Erweiterte Konditionalität: ambitionierte Grundanforderungen müssen ein flächendeckendes Mindestniveau oberhalb der gesetzlichen Vorgaben sichern (inklusive Dauergrünlanderhalt, Mindestfruchtfolge und Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen).
2. „Öko“-Regelungen (Eco-Schemes) in der 1. Säule (Direktzahlungen): müssen landwirtschaftlichen Betrieben positiv einkommenswirksame Anreize für möglichst vielfältige sowie anspruchsvolle ökologische Mehrleistungen bieten. Dafür sind zu Beginn der Förderperiode mindestens 30 Prozent der Fördermittel der 1. Säule bereitzustellen.
3. In den Programmen zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) sind spezifischere Maßnahmen anzubieten. Bspw. für Tierschutzleistungen, die Förderung des Ökolandbaus, Vertragsnaturschutz, den Herdenschutz gegen Beutegreifer und flankierende Maßnahmen für den Moorschutz (Klimaschutz). Auch hier fordern die Verbände eine höhere Mittelausstattung als bisher.

1. Öko-Regelungen (Eco-Schemes) als große Chance begreifen

Im Folgenden wird besonders auf die Öko-Regelungen (Eco-Schemes) eingegangen:

Die Verbände fordern dazu auf, diese neu vorgesehene gezielte Förderung von Umwelt- und Klimaschutz in der ersten Säule als große Chance zu begreifen und möglichst viele Betriebe für eine Teilnahme zu gewinnen. Diese Regelungen könnten Landwirtinnen und Landwirte einfach, gezielt und einkommenswirksam für konkrete gesellschaftliche Leistungen honorieren. Damit möglichst viele Betriebe erreicht werden, muss ein verpflichtender Mitteleinsatz im europäischen Recht festgeschrieben und entsprechend finanziert werden.

Die für alle Mitgliedstaaten verbindliche Einführung des Instruments auf EU-Ebene ist daher zu unterstützen und mit einer angemessenen Mindest-Finanzausstattung auch im EU-Recht zu verbinden. Die Verbände schlagen hierfür 30 Prozent der Fördermittel der 1. Säule zu Beginn der Förderperiode vor (danach jährlich ansteigender Prozentsatz). Tierwohlleistungen (nicht investiv) sind ebenfalls als förderfähig mit aufzunehmen, sowohl in der EU-Verordnung² als auch in der nationalen Umsetzung. Darüber hinaus sollten Prämien für ambitionierte Eco-Schemes von der Kappung und Degression³ ausgenommen werden.

² Ergänzung des Artikels 28 durch „Schemes for the climate, the environment and animal welfare“

³ Gemäß Artikel 15 des KOM-Entwurfs zur GAP-Strategieplan-Verordnung, COM(2018) 392final.

2. Ungeeignete Maßnahmen für Öko-Regelungen

Die für den Erhalt der Biodiversität unzureichende Ausgestaltung der Ökologischen Vorrangflächen in der aktuellen Förderperiode zeigt sehr deutlich⁴, dass es genauso wichtig ist zu beschreiben, welche Maßnahmen geeignet sind, als auch diejenigen Maßnahmen zu benennen, die hierfür nicht geeignet sind. Aus Sicht der Plattform-Verbände sind folgende Maßnahmen nicht als Eco-Schemes geeignet:

- Minimale Bodenbearbeitung, da hierdurch u.U. der Aufwand von Pflanzenschutzmitteln erhöht und eine Kohlenstoffverlagerung nur in der obersten Bodenschicht erreicht werden kann.
- Anbau von Biomassepflanzen, da hiermit kein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Klimabilanz erreicht werden kann und zusätzliche Landnutzungskonkurrenz erzeugt wird. Das gleiche gilt im Prinzip auch für Pflanzen zur stofflichen Nutzung.
- Ausgleichszulage und Förderung benachteiligter Gebiete, wenn sie nicht ökologisch qualifiziert werden.
- Precision Farming, da keine Technik, sondern belegbare positive Ergebnisse für Umwelt und Klima gefördert werden sollten.

3. Geeignete Maßnahmen für Öko-Regelungen

Aus Sicht der Verbände bieten sich nachfolgende Maßnahmen als Eco-Schemes an. Die dafür zu kalkulierenden Prämienhöhen sollten sich am Nutzen für Umwelt, Klima und Tierschutz sowie an der Zielerfüllung des GAP-Strategieplans orientieren. Je höher der Nutzen für Umwelt, Klima und Tierschutz ist desto höher sollte die jährliche Hektar-Prämie sein. Die Verbände sprechen sich für bundeseinheitliche Prämienhöhen und eine positive Einkommenswirkung („Anreiz“) aus. Geeignete Maßnahmen sind:

- 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.
- Extensiver Ackerbau unter Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und mineralische Düngung und bei einer stark eingeschränkten organischen Düngung / ohne Düngung

⁴ Hiermit ist die überproportionale Nutzung von Zwischenfrüchten und Leguminosen als ÖVF gemeint.

(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).
- Extensive Weidetierhaltung⁵, 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).
- Anlage von Ackerbrachen, da diese Rückzugs- und Regenerationsflächen für zahlreiche Pflanzen- und Tierarten sind und darüber hinaus zum Wasser- und Klimaschutz beitragen können (Naturschutz, Wasser- und Klimaschutz).
- 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).
- 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 (Naturschutz, Wasserschutz).
- Bewirtschaftung von Streuobstwiesen, da diese explizit besonders artenreiche Lebensräume der Kulturlandschaft sind und sie darüber hinaus zur kulturellen Identität der Agrarlandschaften in Deutschland beitragen (Naturschutz, Kulturlandschaftsschutz).
- Hoher Anteil von Landschaftselementen im Betrieb, der über die in der Konditionalität festgelegten Grundanforderungen hinausgeht (Arten-, Wasser-, Bodenschutz).
- Hoher Anteil Dauergrünland unter Beweidung im Betrieb, der über die in der Konditionalität festgelegten Grundanforderungen hinausgeht (Klimaschutz).
- Hohe Kulturartenvielfalt im Betrieb über die in der Konditionalität definierten Mindestvorgaben hinaus.

⁵ Zwischen 0,5 bis 1,4 GVE / Hektar

Zusätzlich zu den genannten flächengebundenen Maßnahmen halten es die Verbände für notwendig, auch Maßnahmen zum Umbau der Tierhaltung wie z.B. Stroheinstreu, Auslauf oder ein deutlich erhöhtes Platzangebot förderfähig zu machen. Die Honorierung der Leistungen sollte für die Betriebe ausreichend attraktiv gestaltet werden und dazu die von der EU-Kommission vorgesehene Option der Förderung als zusätzliche Zahlung (top up) je förderfähige Fläche angewendet werden.⁶

Für die fördertechnische Umsetzung der Maßnahmen bieten sich grundsätzlich drei Varianten an:

- Einzelflächen-bezogene Förderung (ähnlich wie in Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule)
- Paketlösungen durch Bündelung von Maßnahmen je Betrieb, die zusammen erfüllt werden (ähnlich wie im heutigen Greening, möglich auch über Betriebs-Zertifizierungen)
- Betriebliche Bewertungsverfahren (Punktesysteme), mit denen betriebliche Umwelt- und Klimaschutzleistungen im Rahmen des Grundantrags selbst erfasst und anschließend ergebnisorientiert vergütet werden. Dieses Verfahren bietet den landwirtschaftlichen Betrieben die Flexibilität, aus dem Gesamtverzeichnis der Eco-Schemes Maßnahmen betriebsspezifisch und einkommenswirksam auszuwählen.

Diese Öko-Regelungen sollten grundsätzlich durch eine gesamtbetriebliche Umsetzungsberatung (gefördert im Rahmen der 2. Säule) flankiert werden.

4. Öko-Regelungen innerhalb der „grünen Architektur“

Die innerhalb von Öko-Regelungen geförderten Leistungen müssen die im Rahmen der erhöhten Konditionalität vorgegeben Grundanforderungen übersteigen. Dies ist bei der nationalen Ausgestaltung und Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen zu beachten. Es bedarf hier klarer inhaltlicher Abgrenzung der Förderung. Beispielsweise ist in der Konditionalität eine einzuhaltende Mindestfruchtfolge festzulegen, die aus Sicht der Verbände auch einen Mindestanteil Leguminosen enthalten sollte. Entsprechend müssen die Öko-Regelungen zur Kulturartenvielfalt und zum Leguminosenanteil oberhalb dieser Mindestanteile der Konditionalität liegen.⁷

⁶ Gemäß Art. 28 Abs. 6 a) des Verordnungsentwurfs COM (2018) 392final:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-392-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

⁷ Näheres siehe: Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL 2019): Die Gemeinwohlprämie und die „Öko-Regelungen“ in der neuen GAP-Architektur nach 2020. S. 11, https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/190117-DVL-GWP.pdf

Auch die Abgrenzung zu Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) der 2. Säule ist erforderlich. Einige der oben als Öko-Regelungen vorgeschlagenen Maßnahmen werden heute von Bundesländern im Rahmen ihrer Programme zur Ländlichen Entwicklung angeboten. Die in der Einleitung beschriebenen Herausforderungen an die Landwirtschaft markieren aber ein für alle Bundesländer weit höheres Anforderungsniveau. Daher ist die bundesweite und breite Einführung der vorgeschlagenen Öko-Regelungen genauso notwendig wie der Ausbau regional-spezifischer Fördermaßnahmen im Bereich der AUKM.⁸

Berlin, den 21.3.2019

Unterzeichnende Verbände:

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)
Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V. (BBN)
Bundesverband Berufsschäfer e.V. (BVBS)
Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V. (BDM)
Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)
Deutscher Tierschutzbund e.V.
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)
EuroNatur - Stiftung Europäisches Naturerbe
Greenpeace e.V.
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)
Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.
NEULAND e.V.
Save Our Seeds (SOS)
Schweisfurth Stiftung
Slow Food Deutschland e. V.
Weidewelt e.V.
WWF Deutschland
Zukunftsstiftung Landwirtschaft

⁸ Zur Abgrenzung Öko-Regelungen zu AUKM siehe ebenfalls DVL 2019, S. 12 ff, https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/190117-DVL-GWP.pdf

Die Verbände-Plattform verweist im Übrigen auf ihre bisherigen Stellungnahmen zur GAP-Reform:

- Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik, März 2017⁹
- Die EU-Agrarpolitik muss gesellschaftlichen Mehrwert bringen, März 2018¹⁰
- Kernforderungen zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020, September 2018¹¹

⁹ https://www.abl-ev.de/uploads/media/Plattform-Verb%C3%A4nde_2017-03_-_GAP_f%C3%BCr_Qualit%C3%A4tsstrategie-kl_01.pdf

¹⁰ https://www.abl-ev.de/uploads/media/Plattform-Verb%C3%A4nde_2018-03_Stellungn_zur_KOM-Mitteilung.pdf

¹¹ https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_verbaende_stellungnahme.pdf