

Die Gemeinsame Agrarpolitik gerechter und ökologischer gestalten – ein Plädoyer für starke Eco-Schemes!

I. Bedeutung einer zielstrebigen EU-Agrarpolitik für dieses Jahrzehnt

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ist mit etwa einem Drittel des Budgets des EU-Haushalts ausgestattet. Knapp 47 Prozent der Landfläche in der EU werden von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschaftet und etwa 20 Mio. Arbeitsplätze hängen direkt von der Landwirtschaft ab. Doch obwohl pro Jahr rund 50 Milliarden Euro allein aus EU-Mitteln in die Landwirtschaft fließen, haben in einem Zeitraum von weniger als zehn Jahren – von 2005 bis 2013 – mehr als ein Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe in Europa aufgegeben und die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft ist auf einem Tiefpunkt angelangt.

Damit steht die Europäische Union vor großen Herausforderungen in den Bereichen Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft, Stärkung der Biodiversität, Klimaschutz und ländliche Wirtschaftsentwicklung.

Der Green Deal als europäische Wachstumsstrategie, eine Europäische Gesetzgebung im Klimaschutz, die „Farm to Fork“-Strategie und die Biodiversitätsstrategie schaffen die Rahmenbedingungen für die neue Förderperiode der GAP. Es gilt daher, eine GAP zu gestalten, die sich an den gesetzten Zielen orientiert, sich daran messen lässt und sich als wirksam erweist. Vor dem Hintergrund der deutschen Ratspräsidentschaft müssen Worten endlich Taten folgen und nach Jahren des Stillstands muss eine zielgerichtete Agrarpolitik beschlossen und umgesetzt werden.

Die jüngsten Berichte des Europäischen Rechnungshofes machen den Handlungsbedarf sowohl im ökologischen Bereich als auch bei einer sozial gerechteren Mittelverteilung deutlich: Zum wiederholten Male hat der Europäische Rechnungshof die GAP in ihrer Zielorientierung und Wirksamkeit massiv in Frage gestellt. Doch weder die EU-Kommission noch die Bundesregierung haben hierauf bisher angemessen reagiert.

Bisher wurde die GAP von dem Gedanken getragen, dass Direktzahlungen zentral seien, um die Einkommen der Bäuerinnen und Bauern zu sichern. Dieser Ansatz hat sich als wirkungslos erwiesen, wie der Strukturwandel zeigt. Darüber hinaus lässt er sich nicht mehr länger gegenüber der Gesellschaft rechtfertigen, die zu Recht Leistungen im Bereich des Natur- und Klimaschutzes sowie des Biodiversitätserhaltes einfordert.

Es gilt nun, mit der neuen Förderperiode der GAP die Zukunft der Höfe Europas zu sichern und endlich den Weg für eine gesellschaftlich akzeptierte Landwirtschaft mit möglichst vielen und vielseitigen Höfen in einer lebendigen Agrarlandschaft zu ebnen.

Seit Langem fordern wir GRÜNE sowie Verbände aus Landwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Naturschutz sowie Wissenschaftler*innen eine grundsätzliche Neuausrichtung der GAP auf mehr Effektivität und auf gesamtgesellschaftliche Ziele. Nur wenn nach dem Prinzip „Öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ verfahren wird, werden die Mittel der GAP für die dringend notwendige gesellschafts- und damit zukunftsfähige Ausrichtung der Landwirtschaft legitimiert und damit auch in Zukunft zur Verfügung stehen.

Laut der „Farm to Fork“-Strategie der EU-Kommission sollen bis 2030 der ökologische Landbau auf 25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche ausgeweitet, die Nährstoffverluste halbiert und der Einsatz von Düngemitteln um 20 Prozent reduziert werden. Die EU-Biodiversitätsstrategie fordert zehn Prozent ökologische Vorrangfläche im agrarischen Bereich.

Um dies zu realisieren, braucht es wirkungsvolle Gesetzgebungsinstrumente und finanzielle Mittel. Die Vorschläge der EU-Kommission zur GAP sind in ihrer grundsätzlichen Struktur – flächengebundene Direktzahlungen und Mittel für die Zweite Säule der ländlichen Entwicklung – allerdings gleichgeblieben. Die ambitionierten Ziele der „Farm to Fork“-Strategie und der Biodiversitätsstrategie finden somit bisher keine adäquate Berücksichtigung, um eine tatsächliche Zielerreichung möglich zu machen.

Die EU-Kommission hat jedoch im neuen Verordnungsentwurf innerhalb der starken und rein EU-finanzierten Ersten Säule die sogenannten **Eco-Schemes** (Öko-Regelungen) vorgeschlagen und damit die Möglichkeit für eine echte Anreizstruktur durch eine Qualifizierung der Zahlungen der Ersten Säule geschaffen. Diese Anreizstruktur muss genutzt und darf nicht verwässert werden. Doch genau das scheint Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner zu planen. Denn sie hat vorgeschlagen, dass die Mittel, die für Eco-Schemes vorgesehen sind, aber eventuell nicht abgerufen werden, wieder den undifferenzierten Flächenprämien zufließen sollen, die vorrangig großen, flächenstarken Betrieben helfen, und nicht den kleinen und mittleren bäuerlichen Betrieben.

Wir GRÜNE denken hier völlig anders: Zunächst ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zusammen mit den Agrarressorts der Länder in der Verantwortung, die Eco-Schemes für die Bäuerinnen und Bauern so attraktiv, vielfältig und zielorientiert wie möglich zu gestalten. Zentral dabei ist, dass möglichst viele Bäuerinnen und Bauern Eco-Schemes auf ihren Höfen umsetzen und dafür fair entlohnt werden. Falls dann doch einmal nicht alle Mittel abgerufen werden, so sollten diese in die Zweite Säule fließen; ohne die Notwendigkeit einer Kofinanzierung, dafür muss sich Deutschland auf EU-Ebene

einsetzen. So können regional angepasste Agrarumwelt- oder Tierwohlmaßnahmen der Bundesländer noch stärker unterstützt werden.

Wir brauchen also dringend einen Systemwechsel in der Europäischen Agrar- und Förderpolitik. Dabei ist eine starke Konditionalität ein wichtiges Fundament. Die **Eco-Schemes** schaffen einen Einstieg, Direktzahlungen wirksam und zielgenau zu steuern sowie leistungsorientiert zu verteilen. Nur ein europaweiter und für alle Mitgliedsstaaten verbindlicher Einsatz der Eco-Schemes auf ähnlich hohem Niveau und mit ambitionierten Maßnahmen bietet das Potenzial, das Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern und im Wettbewerb gerechte und nachhaltige Zukunftsaussichten zu eröffnen. Bäuerinnen und Bauern, die in ihrer Bewirtschaftung notwendige und gesellschaftlich gewünschte Leistungen erbringen, sollen dafür zukünftig gerecht entlohnt werden.

II. Stärkung einer vielfältigen Agrarstruktur, Ausbau der Zweiten Säule sowie Umsetzung einer fairen Marktpolitik

Um eine vielfältige und bäuerliche Agrarstruktur zu fördern, gilt es, die ungerechte Verteilung von 80 Prozent der Fördermittel der GAP auf nur 20 Prozent der Betriebe zu beenden. Das fordert auch der Europäische Rechnungshof, der kritisiert, dass die bisherigen Regeln weder die Marktbedingungen noch die Art und Weise der Flächennutzung berücksichtigen und auch nicht auf einer Analyse der Gesamteinkommenssituation der Betriebsinhaber beruhen.

Die Umschichtung von mehr Direktzahlungen auf die ersten 50 Hektare je Betrieb wäre eine Möglichkeit, um das bisher falsche System zu verändern. Deshalb sollte in einem Vorwegabzug nicht wie bisher sieben Prozent, sondern die jetzt schon mögliche Umschichtung von 30 Prozent der Mittel auf die ersten Hektare umgesetzt werden, um eine vielfältige Agrarstruktur zu erhalten. Darüber hinaus sollte eine Kappung der Zahlungen bei 100.000 Euro – unter Berücksichtigung eines Teiles der Lohnkosten – umgesetzt werden. Holdingstrukturen aus verbundenen Betrieben sind offenzulegen und als ein Betrieb zu behandeln.

Eco-Schemes unterstützen die Basisabsicherung in der Ersten Säule einkommenswirksam, weitere Bausteine sind **eine starke Zweite Säule und eine wirksame Marktpolitik:**

Die Förderung des Ökolandbaus, gezielte Umwelt- und Artenschutzprogramme, Maßnahmen der Wasserwirtschaft zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), investive Maßnahmen, gebiets- und kulissenbezogene Maßnahmen, Maßnahmen mit Tierbezug und zum Wissensaustausch sowie zur ländlichen Entwicklung müssen über eine starke Zweite Säule gefördert und entsprechend ausgestattet werden.

Es bleibt dabei: Verwerfungen an den Agrarmärkten und ruinösen Preisen kann nicht mit Subventionen entgegengewirkt werden. Für das Ziel der Generierung der Einkommen

vorrangig durch auskömmliche Erzeugerpreise brauchen wir eine Marktpolitik, die den Rahmen für eine faire Gestaltung der Märkte schafft. Dazu gehören vorbeugende Kriseninstrumente zur Marktstabilisierung bei Marktkrisen, z. B. durch verbindliche Anpassungsmaßnahmen der Erzeugungsmenge an die Nachfrage. Darüber hinaus ist es notwendig, den Zugang zum Markt insbesondere für Kleinerzeuger*innen zu verbessern, direkte Erzeuger*innen-Verbraucher*innen-Kooperationen und eine regionale Erzeugung und Vermarktung zu stärken. Das erfordert auch die Stabilisierung von Märkten und die Erhöhung der Markttransparenz, die Absicherung von fairen Margen innerhalb der Wertschöpfungskette und einen starken Schutz der Erzeuger*innen in der Wertschöpfungskette. Zu einer Marktpolitik gehört auch eine obligatorische Kennzeichnung der Erzeugungs- und Haltungsbedingungen. Doch hier kommt von der Bundesregierung nichts!

III. Wirkungsvolle Umsetzung der Eco-Schemes in die Architektur der GAP

- Eco-Schemes werden bundesweit angeboten. Es bedarf daher einer großen Vielfalt an wirkungsvollen Angeboten, damit sie an allen Standorten, in allen Betriebstypen und Agrarstrukturen zur Verbesserung der Umweltsituation in der Agrarlandschaft umgesetzt werden können.
- Die Eco-Schemes können auf Basis von weitgehend vorhandenen Daten in Betrieben und Verwaltung (InVeKoS) unbürokratischer und effektiver an Zielen des Gemeinwohls ausgerichtet sowie attraktiver und einkommenswirksam ausgestaltet werden. Die Konditionierung der Zahlungen in der Ersten Säule erschwert das pauschale „Durchreichen“ der öffentlichen Mittel an Flächenbesitzer*innen oder nachgelagerte Gewerbe.
- Eco-Schemes schaffen, anders als die Programme der Zweiten Säule, die Möglichkeit, Bäuerinnen und Bauern über den Ertragsausfall hinaus für Umwelt- und Tierwohlleistungen zu entlohnen. Sie tragen somit direkt zur Einkommenssteigerung landwirtschaftlicher Betriebe bei und schaffen eine konkrete betriebliche Anreizwirkung für einen stärkeren Natur- und Klimaschutz.
- Die Maßnahmen der Eco-Schemes können, trotz der Notwendigkeit der jährlichen Antragstellung, in ihrer Ausgestaltung mehrjährig sein. Dies ist insbesondere naturschutzfachlich von hohem Wert.
- Eine europaweit verbindliche Zweckbindung/Reservierung von mindestens 30 Prozent der Mittel aus der Ersten Säule für Eco-Schemes als Einstieg sowie die Festlegung eines Mindestniveaus für die Genehmigung der Nationalen Strategiepläne dienen der Harmonisierung der Mittelverwendung im gemeinsamen Binnenmarkt und einer flächendeckenden Absicherung in der Ambition.

- Eine schrittweise Erhöhung des Anteils der für Eco-Schemes ausgezahlten Mittel in der Ersten Säule auf mindestens 60 Prozent bis zum Ende der anstehenden Finanzperiode ist in Abhängigkeit vom Erreichen der Zielmarken im Umwelt- und Klimaschutz anzustreben.
- Das Niveau der Eco-Schemes muss sich deutlich von der Konditionalität abheben. Die „Auslöseschwelle“ für die Angebote der Eco-Schemes mindert Mitnahme-Effekte und steuert so die Wirksamkeit.
- Eine regelmäßige Evaluation der Umwelt- und Einkommenswirksamkeit aller Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene ermöglicht ein rasches und zielgenaues Nachsteuern.
- Vor dem Beginn der neuen Förderperiode und zur Anpassung an die aktuellen Herausforderungen muss die zusätzliche Möglichkeit zur Mittelumverteilung von der Ersten in die Zweite Säule für die Stärkung von Agrar- und Umweltprogrammen ausgeschöpft werden.

IV. Vielfältiges Land – vielfältige Eco-Schemes

Es gilt, den Schwerpunkt der Eco-Schemes auf deutliche Anreize für hochwertige und effektvolle Managementmaßnahmen zu legen, die nachhaltigen Betriebsstrukturen eine ökonomische Perspektive geben. Dabei sind die Maßnahmen auf ganzheitliche Ziele auszurichten. Beispielsweise bringt die Weidehaltung und Dauergrünlandpflege einen vielfachen Nutzen für Mensch, Tier und Klima – erfordert aber gleichzeitig viel Spezialwissen, Management und Arbeitseinsatz. Ähnlich anspruchsvoll ist die Bewirtschaftung und Pflege von Flächen mit wieder hochgefahrenen Wasserständen, kleinen Schlagstrukturen und vielen Kulturen.

Mit den folgenden Vorschlägen möchten wir eine wirksame Gemeinsame Agrarpolitik durch einen Einstieg in ein vielfältiges, ambitioniertes und bundesweites Angebot an Eco-Schemes und deren Ausgestaltung erzielen.

Wir möchten Bäuerinnen und Bauern das Angebot machen, aus einem vielfältigen Maßnahmenkatalog die für ihren Betrieb und ihre Region passenden Maßnahmen auszuwählen. So können Bäuerinnen und Bauern in den unterschiedlichsten Regionen und Naturräumen ihren Beitrag für Biodiversität, Umwelt-, Wasser- und Klimaschutz leisten und ihre Leistungen endlich einkommenswirksam honoriert werden.

Folgende Maßnahmen halten für wir für möglich sowie zielführend und gilt es zu prüfen:

1. **Weidehaltung** nach Fläche (ha) mit mindestens 120 Tagen Weidenutzung in der Vegetationsperiode
2. **Weidehaltung** ohne Schnittnutzung bis in den Juli
3. **Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung:** gestaffelt max. 2, 5, 10 ha pro Schlag. Geringe durchschnittliche Schlaggrößen mit hoher Saumstruktur bieten Lebensraum für verschiedene Tier- und Pflanzenarten.
4. **Kleinteilige Ackerbewirtschaftung:** gestaffelt max. 2, 5, 10 ha pro Schlag
5. Ein hoher Anteil an **Dauergrünland** mit zusätzlicher Aufwertung für extensiv genutztes Grünland
6. **Altgras- und Saumstreifen** im Grünland
7. **Verzicht** auf Herbizide im Grünland
8. **Ganzjähriger Verzicht** auf Herbizide und Insektizide im Ackerbau
9. **Herbizid- und Insektizidverzicht** in Dauerkulturen
10. **Flächenbindung der Tierhaltung**
11. **Brutto Hoftor-Bilanz N**
12. **Brutto Hoftor-Bilanz P**
13. Humus-Bilanz: Maßnahmen zur **Kohlenstoffanreicherung in mineralischen Böden** sollten detailliert oder über die Humusbilanz ebenso positiv in die Berechnung der Prämie einfließen.

14. Anlage und Erhalt von **ausdauernden Landschaftselementen** wie Hecken und Baumreihen sowie Agroforst-Nutzungssystemen
15. **Vielfältige Fruchtfolgen** mit mindestens 5 Kulturen; mind. 5 Prozent, max. 30 Prozent
16. **Brache** mit Selbstbegrünung
17. Anbau von **Leguminosen** und deren Gemenge
18. **Blüh- und Nützlingsstreifen** im Ackerland
19. **Blüh- und Nützlingsstreifen** in Sonderkulturen
20. **Alternierende Bewirtschaftung** der Fahrgassen in Sonderkulturen
21. Für entwässerte **organische Böden** sollte über eine Staffelung nach Bewirtschaftungsintensität und Wasserpegel ein bundesweiter Anreiz für ein klimaschonendes Management erstellt werden. Wiedervernässte bewirtschaftete Flächen sollten ihre Beihilfefähigkeit behalten und die Bewirtschaftungsart entsprechend ihres Speicherpotentials für Kohlenstoff bewertet werden.
22. Zuschlag um 10 Prozent bei mindestens vier Maßnahmen

In Anbetracht der aktuellen europapolitischen Herausforderungen muss die Höhe des Agrarhaushaltes durch die Wirksamkeit für gesamtgesellschaftliche Ziele gerechtfertigt sein. **Attraktive Eco-Schemes** erfüllen den Grundsatz „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ und **werden das Rückgrat einer zukunftsfähigen Agrarpolitik bilden.**

Unterzeichner*innen:

Friedrich Ostendorff MdB, Dorothea Frederking MdL, Martin Hahn MdL, Hans-Jürgen Müller MdL, Andrea Nunne MdB, Norwich Rüße MdL, Jan Saffe MdBB, Miriam Staudte MdL, Bernd Voß MdL, Ophelia Nick Sprecherin Bundesarbeitsgemeinschaft Landwirtschaft und ländliche Entwicklung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Quelle

- 1) EU Budget: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d2cf202e-f36a-45b2-84e7-1ac6ad996e90> bzw. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>
 - 2) Landfläche: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_statistics/de#Agrarfl.C3.A4chen_2016
 - 3) Arbeitsplätze: https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_de
 - 4) Vorschlag der EU-Kommission für eine neue Verordnung über die gemeinsame Agrarpolitik nach 2020: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3
 - 5) Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutzes „Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020“, April 2019: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
 - 6) Plattform-Verbände, 2018 „Die EU Agrarpolitik muss gesellschaftlichen Mehrwert bringen“: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_eu_agrarpolitik_stellungnahme_verbaende.pdf
 - 7) “Farm to Fork”-Strategie: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
 - 8) DVL: Gemeinwohlprämie: https://www.dvl.org/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Gemeinwohlpraemie_PolicyPaper_2020_Web.pdf
- Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie: https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Gemeinwohlpraemie_Steckbriefe_2020_Web.pdf
- 9) Vorschlag für eine Gerechte Agrarpolitik nach 2020, AbL e.V. 2018: https://www.abl-ev.de/uploads/media/Punktepapier_Aufl._2_-_Webversion_Hinweis_Direktzahlungsrechner.pdf mit Direktzahlungsrechner nach dem AbL-Punktesystem: https://www.abl-ev.de/themen/agrarpolitik/punktesystem/?no_cache=1
 - 10) “Action needed for the EU CAP to address sustainability challenges” Guy Peer et al. in People and Nature, 2020: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/pan3.10080> etwa 3000 Unterzeichner*innen: <https://www.idiv.de/de/cap-scientists-statement>
 - 11) Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Ausgestaltung der Eco-Schemes im Rahmen der EU-Agrarpolitik nach 2020: https://www.abl-ev.de/uploads/media/Verbaendeplattform_Stellungnahme_Eco_Schemes_final.pdf
 - 12) Stellungnahme des WBAE zur „Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020“: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?__blob=publicationFile&v=2
 - 13) „Peatlands in the EU Common Agricultural Policy (CAP) after 2020“: <https://europe.wetlands.org/news/lets-recognize-paludiculture-as-an-eligible-practice-in-the-eus-common-agricultural-policy/>

14) „EU-Klimaschutzmaßnahmen: Ohne eine zuverlässige Verfolgungsmethode besteht das Risiko einer Überbewertung der Klimaschutz Ausgaben, so die Prüfer“ Europäischer Rechnungshof, Pressemitteilung 2. Juli 2020:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INRW20_01/INRW_Tracking_climate_spending_DE.pdf

15) „Die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen geht trotz spezifischer GAP-Maßnahmen weiter zurück, so das Fazit der EU-Prüfer“ Europäischer Rechnungshof, Pressemitteilung 5. Juni 2020:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20_13/INSR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf

16) „Jeder vierte EU-Landwirt gab zwischen 2005 und 2013

auf“: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/jeder-vierte-eu-landwirt-gab-zwischen-2005-und-2013-auf-9569026.html>