

Veränderung gestaltet Zukunft: Gemeinsam die Agrarreform in Deutschland voranbringen

Vorschlag des Bundesumweltministeriums zur Ausgestaltung der Grünen Architektur

Kurzfassung

In großen Teilen der Landwirtschaft muss dringend gehandelt werden, um die Umweltwirkungen zu verbessern, die biologische Vielfalt zu erhalten und damit wichtige Existenzgrundlagen von Landwirtschaft und Gesellschaft insgesamt zu sichern – und das obwohl bereits erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Situation unternommen wurden.

Die hierfür notwendigen Veränderungen in der Praxis erfordern eine weitreichende Neuausrichtung der politischen Rahmenbedingungen. Das gilt vor allem für das wichtigste Instrumentarium: die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) und ihre nationale Umsetzung. Nicht ohne Grund setzt der Europäische Green Deal mit der „Farm-to-Fork“-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie dafür ambitionierte EU-weite Ziele.

Die aktuelle GAP-Reform droht dem auf EU-Ebene allerdings nur ungenügend gerecht zu werden. Umso wichtiger ist es, dass Deutschland die künftig erheblich erweiterten Möglichkeiten ausschöpft und die Umsetzung der Europäischen Agrarpolitik ab 2023 in seinem GAP-Strategieplan konsequent an Umwelt-Bedarfen ausrichtet. Dies muss sich insbesondere in der Ausgestaltung der sogenannten Grünen Architektur niederschlagen, für die das Bundesumweltministerium (BMU) hier konkrete Vorschläge vorlegt.

Leitlinie dafür ist, Landwirtinnen und Landwirte so zielgerichtet und attraktiv wie möglich darin zu unterstützen, in ihrer Landbewirtschaftung und Tierhaltung die Belange von Klima-, Umwelt- und Naturschutz wirksam zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck die EU-Gelder umfangreich, effektiv und effizient zu nutzen, muss daher das Ziel sein. Das wird perspektivisch für die landwirtschaftlichen Betriebe auch wirtschaftlich mehr Vor- als Nachteile mit sich bringen, auch wenn damit zunächst Umverteilungseffekte verbunden sein werden.

Dazu sind die Öko-Regelungen (Eco-Schemes) als neues Instrument entscheidend. Das BMU fordert, zunächst 30 Prozent der Direktzahlungsmittel für diese Maßnahmen zu verwenden und den Anteil sukzessiv zu steigern. So sollen mit den Öko-Regelungen grundlegende betriebliche Entscheidungen hin zu einer Ökologisierung der Landwirtschaft ausgelöst bzw. bestehende zielführende Ansätze gestärkt und gleichzeitig prioritäre Umwelt- und Naturschutzanliegen in die Fläche gebracht werden. Das BMU schlägt zehn Maßnahmen vor, aus denen Betriebe wählen können. Dazu gehören u. a. die Bereitstellung von Flächen mit besonderem Wert für die Artenvielfalt (z. B. Brachen oder Landschaftselemente wie Hecken oder Raine), die Reduktion von Nährstoffüberschüssen, der Verzicht bzw. die Halbierung des Pestizideinsatzes, eine vielfältige Fruchtfolge oder verschiedene Maßnahmen für eine umwelt- und tiergerechte Grünlandnutzung. Die Maßnahmen und Zahlungen sind differenziert auszugestalten, um die angestrebten Wirkungen auf den unterschiedlichen Standorten bedarfsgerecht zu erreichen. Dazu sind die Zahlungen auf die jeweilige Maßnahmenfläche zu beziehen, eine

mehrfährige Teilnahme ist höher zu honorieren und bei bestimmten Maßnahmen ist eine regionale Differenzierung vorzusehen. Neben den Öko-Regelungen ist ein erheblicher Ausbau von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (u. a. für Natura 2000), von Investitionen für Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft (u. a. für den Moorschutz) sowie einer begleitenden qualifizierten Beratung notwendig. Zur ausreichenden Finanzierung dieser spezifischen Maßnahmen ist die Umschichtung in die 2. Säule essentiell. Allein um den Status quo zu halten, wären 10 Prozent der Direktzahlungen erforderlich; das wird jedoch nicht ausreichen, um die bestehenden Bedarfe zu decken. Besonders deutlich wird dies, wenn auch der politisch beschlossene Ausbau des Ökolandbaus weiterhin über die 2. Säule finanziert werden soll.

Auch bei der Konditionalität, den Basis-Anforderungen an alle Empfänger*innen von flächenbezogenen Zahlungen, müssen die Mitgliedstaaten Festlegungen treffen. Das BMU fordert hier u. a. einen Mindestanteil an tatsächlich nicht produktiven Flächen (sog. GLÖZ 9-Standard) im Umfang von 5 % der Acker- und Dauerkulturfläche, um zusammen mit den Öko-Regelungen und Agrarumweltmaßnahmen einen Anteil von mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Fläche für die Artenvielfalt zu erreichen. Das Erhaltungsgebot für Dauergrünland (GLÖZ 1) ist fortzusetzen und um eine Stichtagsregelung zu ergänzen. Auch mit weiteren GLÖZ-Standards sind Mindestanforderungen des Klima-, Gewässer- und Bodenschutzes flächendeckend umzusetzen.

Insgesamt bietet eine so ausgestaltete GAP in Deutschland die große Chance, dringend notwendige Verbesserungen in den Umweltwirkungen der Landwirtschaft zu erreichen. Bei allen Herausforderungen der rechtlichen und inhaltlich ambitionierten Ausgestaltung: Es muss gelingen, mit der Umsetzung dieser GAP-Reform einen zukunftsweisenden Prozess einzuleiten, der in eine ökologisch wirksame und betriebswirtschaftlich attraktive Honorierung anspruchsvoller Umweltleistungen mündet, die nur von Landwirtinnen und Landwirten erbracht werden können. Dann verbindet Landwirtschaft und Umweltschutz mehr als sie trennt.

1. Die notwendigen Veränderungen angehen!

Unsere Art, Landwirtschaft zu betreiben und uns zu ernähren, steht seit Jahren im Fokus sich zuspitzender gesellschaftlicher Debatten. Es geht um artgerechte Tierhaltung, „gesunde“ Lebensmittel, die Stärkung regionaler Erzeugung und Wertschöpfungsketten und insbesondere um die Auswirkungen von Landwirtschaftspraktiken auf Klima, Umwelt und biologische Vielfalt. Bei aller Widersprüchlichkeit zwischen formulierten Ansprüchen und unserem Alltagsverhalten kommt in diesen Diskursen ein gewachsenes gesellschaftliches Bewusstsein für die Bedeutung der Landwirtschaft zum Ausdruck, die über die Sicherstellung unserer Ernährung weit hinausreicht.

Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Situation auf vielen landwirtschaftlichen Betrieben angespannt angesichts anhaltenden Erzeugerpreisdrucks, steigender Bodenpreise und nicht zuletzt aufgrund zunehmender Wetterextreme als Folge des Klimawandels. Längst ist daher klar, dass Landwirtinnen und Landwirte die notwendigen Veränderungen, die für sie regelmäßig mit höheren Kosten verbunden sind, nicht alleine bewerkstelligen können. Nur gesamtgesellschaftlich können tragfähige Wege gefunden werden, um die berechtigten wirtschaftlichen und sozialen Interessen von Bäuerinnen und Bauern mit den wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft in Einklang zu bringen. Das unterstreicht die Einrichtung der Zukunftskommission Landwirtschaft durch die Bundeskanzlerin – ganz im Sinne des vom Bundesumweltministerium seit Jahren geforderten Gesellschaftsvertrags mit der Landwirtschaft.

Der Handlungsdruck zum besseren Schutz von Klima, Umwelt und biologischer Vielfalt ist hierbei besonders hoch: Wir verfehlen nicht nur alle Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nationalen Biodiversitätsstrategie, die Bezug zur Landwirtschaft haben, sondern bewegen uns beispielsweise bei der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft sogar vom Zielwert weg. Der Beitrag von Landwirtschaft und Agrarpolitik zur Transformation hin zu nachhaltigerem Wirtschaften wird daher immer dringlicher. Die logische Schlussfolgerung kann nicht das Festhalten am Status quo sein. Vielmehr gilt es, die bei vielen Landwirtinnen und Landwirten längst vorhandene Bereitschaft zu Veränderungen konsequent aufzugreifen.

Hierzu muss die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) als das zentrale agrarpolitische Steuerungsinstrument zur Bewältigung der Herausforderungen zielorientiert eingesetzt werden. Zwar sind die EU-Verhandlungen zur GAP „nach 2020“ noch nicht abgeschlossen. Dennoch bleiben die bisherigen Ergebnisse im Agrarrat und im EU-Parlament hinter den Erfordernissen weit zurück. Zu Recht sind sich die Präsidentin der EU-Kommission Ursula von der Leyen und Vizepräsident Frans Timmermans daher darin einig, dass bei den GAP-Verhandlungen „noch viel Luft nach oben“ ist. Zumal die jetzige Kommission mit dem Green Deal nicht nur die Richtung vorgegeben, sondern auch klargemacht hat, dass die Agrarpolitik und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle dabei spielen muss, Landwirtinnen und Landwirte in ihrem Bemühen um mehr Klima-, Umwelt- und Naturschutz aktiv zu unterstützen.

Unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen steht aber fest, dass die Mitgliedstaaten für die Zeit ab 2023 erheblich größere Handlungsspielräume als bisher erhalten. Diese sollten verantwortungsvoll genutzt werden. Der deutsche GAP-Strategieplan ist daher als eine Säule des Gesellschaftsvertrags mit der Landwirtschaft auszugestalten. Darin muss die Gesellschaft formulieren, was sie von Landwirt*innen für ihre GAP-Steuer Gelder erwartet, aber genauso, wie

sie die Betriebe für ihre Gemeinwohlleistungen angemessen entlohnen und im notwendigen Veränderungsprozess planungssicher unterstützen wird.

Wir dürfen die Zeit nicht ungenutzt verstreichen lassen, denn der Handlungsdruck ist enorm und er steigt: Je länger wir zögern, desto tiefergreifender und kostspieliger werden die notwendigen Veränderungen zwangsläufig sein. Auch weil bei einem „Weiter so“ nationale Gestaltungsspielräume zunehmend durch Gerichtsurteile genommen werden – wie das beim Düngerecht der Fall war. Deshalb müssen wir jetzt die notwendigen Veränderungen einleiten und vollziehen, damit Zukunft gelingt. Die veränderten gesellschaftlichen Erwartungen aufzugreifen, bietet Marktvorteile und Planungssicherheit. Es liegt daher sowohl im Interesse der Landwirt*innen als auch der Gesellschaft insgesamt, die Möglichkeiten der GAP-Reform auf nationaler Ebene auszuschöpfen.

Bisher gibt es für die umweltbezogenen Aspekte des deutschen GAP-Strategieplans noch kein schlüssiges Gesamtkonzept. Diese Lücke möchte das Bundesumweltministerium schließen und die nachfolgenden Vorschläge für wesentliche Aspekte der Grünen Architektur der GAP in die gesellschaftliche Debatte einbringen. Der Fokus ist dabei auf die Regelungsnotwendigkeiten auf Bundesebene gerichtet.

2. Den GAP-Strategieplan an Bedarfen ausrichten

Der stärker strategische Ansatz der neuen GAP verlangt, dass die so genannte „Interventionsstrategie“ des GAP-Strategieplans nachvollziehbar aus zuvor identifizierten fachlich-inhaltlichen Bedarfen abgeleitet wird. Damit soll eine deutlich bessere Ausrichtung der Förderinstrumente auf die spezifischen GAP-Ziele im jeweiligen Mitgliedstaat erreicht werden. Diese Bedarfe klar zu benennen – auch wenn sie nicht alle und nicht allein über die GAP gedeckt werden sollen und können – ist für das Erreichen der Umweltziele essenziell. Denn die umweltbezogenen Handlungsbedarfe sind (s. o.) drängend, werden aber in der politischen Auseinandersetzung noch zu häufig entweder verdrängt oder kurzfristigeren Erwägungen untergeordnet.

Dabei ist der umweltbezogene Handlungsbedarf nicht nur umfassend, sondern auch vielfältig – und insbesondere in großen Teilen regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Das macht auch für die einzusetzenden Instrumente bzw. die zielführende Förderintensität ein entsprechend differenziertes Vorgehen notwendig.

Insbesondere dort, wo der Handlungsdruck besonders groß ist und gleichzeitig Agrarpolitik und Landwirtschaft in besonderem Maße in der Verantwortung stehen, muss der GAP-Strategieplan Lösungen vorsehen. Diese Bereiche hat die EU-Kommission in ihren Empfehlungen für den deutschen GAP-Strategieplan deutlich angesprochen.

Die komplexeste Herausforderung für die Landwirtschaft liegt sicherlich darin, den belegten alarmierenden Rückgang von Lebensräumen und Arten, die von einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung abhängig sind, zu stoppen. Mit Blick auf den Klimawandel werden einerseits geeignete Anpassungsmaßnahmen immer dringlicher, andererseits muss aber auch ein angemessener sektorspezifischer Beitrag zur Verminderung der Treibhausgasemissionen geleistet werden. Dass die GAP zu 40 % zur Klimaquote des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU

beitragen soll, muss daher auch im Eigeninteresse der Landwirtschaft ernst genommen und durch wirksame Maßnahmen in ausreichendem Umfang umgesetzt werden. Die nach wie vor regional hohen Nährstoff- (insbesondere Stickstoff-) Überschüsse müssen reduziert, und der Schutz des Bodens als wichtigste Ressource der Landwirtschaft einschließlich des Erhalts der Bodenfruchtbarkeit muss stärker in den Blick genommen werden. Schließlich muss, auch um die Belastung der natürlichen Ressourcen insgesamt zu verringern, der Ausbau der ökologischen Landwirtschaft entsprechend der bereits vereinbarten Ziele forciert werden.

Erhalt und Förderung der Biodiversität: Der Erhaltungszustand vieler Lebensraumtypen und Arten in den Agrarlandschaften, die gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu schützen sind, wird als ungünstig eingestuft. Dies gilt insbesondere für das Grünland, für dessen unzureichende Erhaltung Deutschland bereits Vertragsverletzungsverfahren entgegenseht. Der Erhalt des artenreichen Grünlands ist für die Erreichung der nationalen, EU- und auch internationalen Biodiversitätsziele zentral. Insofern ist es mehr als besorgniserregend, dass nicht mehr nur auf regelmäßige Pflegemaßnahmen angewiesene Lebensräume wie Magerrasen und Heiden in einem schlechten Zustand sind, sondern mittlerweile auch blütenreiche Wiesentypen, die noch vor wenigen Jahrzehnten weit verbreitet waren. Ähnliches gilt für den Rückgang früher häufiger Offenlandarten wie Kiebitz, Rebhuhn, Lerche, Hamster oder den Wiesenchampignon. Insbesondere die Bestandseinbrüche bei den Feldvögeln und die starke Abnahme der Insektenvielfalt und ihrer Biomasse sind eindeutige Zeichen für zunehmend dysfunktionale Agrarökosysteme.

Zusätzlich zum Erhalt insbesondere des artenreichen Grünlands durch angepasste Nutzung ist daher ein Anteil von 10 % der landwirtschaftlichen Flächen für vielfältige Nutzungen und Landschaftselemente, wie mehrjährige Brachen, Gewässerrandstreifen oder Hecken, erforderlich, die es in geeigneter Weise miteinander zu vernetzen gilt. Darüber hinaus sollten möglichst flächendeckend biodiversitätsschonende und -förderliche Bewirtschaftungspraktiken zum Einsatz kommen: Dazu gehören u. a. ein reduzierter Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln besonders im Ackerbau, eine reduzierte Nährstoffzufuhr vor allem im Grünland oder die flächengebundene Beweidung. Der Druck, gezielt weniger Pflanzenschutzmittel einzusetzen, ist jedoch nicht durch den notwendigen Insektenschutz begründet, sondern auch durch die zunehmende Resistenz von „Problemkräutern“ bzw. Schadorganismen. Ackerbauliche Maßnahmen, wie z. B. weite Fruchtfolgen und die mechanische Beikrautregulierung, sind daher verstärkt einzusetzen.

Klimaanpassung und Klimaschutz: Die Landwirtschaft ist neben der Forstwirtschaft der Wirtschaftsbereich, der am stärksten vom Klimawandel betroffen ist, wie die zunehmenden Wetterextreme von Trockenheit, Starkregen und Spätfrösten der letzten Jahre belegen. Das erhöht den Druck, noch mehr als bisher vorsorgende Maßnahmen in der Flächenbewirtschaftung (u. a. breitere Fruchtfolgen, ganzjährige Bodenbedeckung zum Erosionsschutz) und zur betrieblichen Risikominderung (Diversifizierung) zu ergreifen und zu unterstützen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an den Sektor Landwirtschaft, die eigenen Treibhausgasemissionen zu verringern. Das Bundes-Klimaschutzgesetz, mit dem EU-Verpflichtungen und letztlich das weltweite Klimaabkommen von Paris umgesetzt werden sollen, setzt jährlich sinkende zulässige Jahresemissionsmengen fest. Für den Sektor Landwirtschaft müssen diese bis zum Jahr 2030 auf 58 Mio. t CO₂-Äquivalente sinken. Das bedeutet gegenüber 2018 eine Minderung um 12 Mio. t (-17 %) und gegenüber 2019 immer noch um 10 Mio. t (-15 %). Um diese Minderung zu erreichen, werden über die bereits im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen weitere Reduzierungen notwendig sein, die bei den größten Treibhausgasquellen Stickstoff-Düngung und Tierhaltung (Methan- und Ammoniak-Emissionen) ansetzen müssen. Daneben sind die Sicherung der Moorböden, der Erhalt des Dauergrünlands und die Erhöhung des Humusgehalts in Mineralböden zentrale Klimaschutz-Maßnahmen im Landnutzungsbereich.

Gewässerschutz: Die intensiven Diskussionen um die Novellierung der Düngeverordnung haben deutlich gemacht, dass örtlich und zum Teil auch regional deutlich mehr unternommen werden muss, um schädliche Einträge von Stickstoff ins Grundwasser und von Phosphat in Oberflächengewässer zu vermeiden – und damit EU-weit vereinbarte Vorgaben (EU-Nitratrichtlinie, EU-Wasserrahmenrichtlinie) einzuhalten. Besonders Landwirtinnen und Landwirte mit einem hohen Viehbesatz und Biogasanlagen stehen hier vor zum Teil weitreichenden Veränderungen. Eine stärkere Flächenbindung sollte gemeinsames Ziel sein. Aber auch in Teilen des Ackerbaus sind Anpassungen erforderlich (u. a. durch die notwendige Erweiterung der Fruchtfolge, des Leguminosen- und Zwischenfruchtanbaus). Zusätzliche oder breitere Gewässerrandstreifen ohne Düngung und Pflanzenschutzmitteleinsatz sowie die ökologische Landwirtschaft sind weitere Maßnahmen, um die vereinbarten Ziele und Vorgaben einhalten zu können.

Erhalt der Bodenfruchtbarkeit: Die für Landwirtschaft und Agrarpolitik bedeutsamsten Handlungsbedarfe in Bezug auf das Schutzgut Boden bestehen im Schutz vor Erosion und im Erhalt der Bodenfruchtbarkeit. Um das Abschwemmen von Ackerböden zu vermeiden, sind gerade auf erosionsgefährdeten Standorten eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung, schonende Bodenbearbeitungsverfahren, das Sichern einer guten Bodenstruktur und die Vermeidung von Bodenverdichtungen wichtig. Die Bodenfruchtbarkeit wird zudem durch vielfältige und insgesamt humusmehrende Fruchtfolgen gefördert. Dem Schutz vor Winderosion dienen insbesondere Hecken, Baumreihen und generell eine vielfältige Landschaftsstruktur.

Luftreinhaltung: Im Bereich der Luftreinhaltung ist für die Landwirtschaft vor allem die in der europäischen NEC-Richtlinie verankerte Verpflichtung zur Reduktion von Ammoniak relevant, weil mittlerweile etwa 95 % der Ammoniak-Emissionen in Deutschland aus der Landwirtschaft stammen. Innerhalb eines Jahrzehnts (bis 2030) müssen diese Emissionen um 29 % reduziert werden (gegenüber 2005, wobei zwischen 2005 und 2018 eine Reduktion um nur 1 % erreicht worden ist). Große Fortschritte werden hier von Maßnahmen des nationalen Luftreinhalteprogramms und von Förderangeboten aus dem Investitions- und Zukunftsprogramm des Bundeslandwirtschaftsministeriums erwartet (v. a. zur Förderung von Technik zur Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger sowie zur Abdeckung von Güllelagerstätten). Es sind aber zusätzliche Maßnahmen insbesondere im Bereich der Tierhaltung notwendig (investive Maßnahmen sowie eine stärkere Flächenbindung der Tierhaltung).

Tierwohl mit Umweltschutz verbinden: Die tierhaltenden Betriebe stehen vor besonders großen und auch teuren Veränderungen. Das haben die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (2020) und des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium (2015) deutlich gemacht. Die Verbesserung des Tierwohls steht hier besonders im Fokus. Wichtig ist, überall dort, wo von einer räumlich stark konzentrierten Tierhaltung oder von bestimmten Haltungsformen Umweltbelastungen ausgehen, diese im Zuge des Umbaus der Tierhaltung mit anzugehen. Ziel muss auch hier ein ausgewogeneres Verhältnis von Tierbestand und bewirtschafteter Fläche (Flächenbindung) sein. Gleichzeitig gilt es, zwischen Tierwohlmaßnahmen und dem Ziel der Minderung insbesondere von Ammoniak- und Geruchsemissionen Synergien herzustellen (u. a. durch Strukturierung der Ställe in Funktionsbereiche sowie durch Maßnahmen zur Harn-Kot-Trennung und Einstreu).

Mehr ökologische Landwirtschaft: Die ökologische Landwirtschaft vereint bereits durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel sowie geringere an die Fläche gebundene Tierzahlen viele positive Wirkungen auf die abiotischen Schutzgüter und auch die Artenvielfalt. Deshalb verfolgt die Bundesregierung das Ziel, bis zum Jahr 2030 den Flächenanteil auf 20 % etwa zu verdoppeln (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie), einzelne Bundesländer haben höhere Ausbauziele. Die EU-Kommission strebt in ihrer Farm-to-Fork-Strategie (Mai 2020) für die EU sogar einen Anteil von 25 % bis zum Jahr 2030 an. Der Ausbau des Ökolandbaus bedingt nicht nur einen steigenden Mittelbedarf zur Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe, sondern auch für den Ausbau von Verarbeitung und Vermarktung.

All diese Anforderungen bestehen, obwohl die bisherige Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Umsetzung bereits Maßnahmen zum Schutz von Umwelt, Klima und Artenvielfalt beinhaltet haben. Dies zeigt einmal mehr die bestehende Veränderungsnotwendigkeit auf, die sich in einer ambitionierten Umsetzung der Grünen Architektur der künftigen GAP in Deutschland niederschlagen muss.

3. Die Grüne Architektur zielorientiert ausgestalten

Der GAP-Vorschlag der EU-Kommission sieht mit der Konditionalität, den Öko-Regelungen der 1. Säule und den Umweltmaßnahmen der 2. Säule drei miteinander zu verzahnende Instrumente vor, um die spezifischen Umweltziele der GAP (Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz) bedarfsorientiert anzusteuern. Diese Instrumente müssen so eingesetzt werden, dass sie bestmöglich, das heißt effektiv und effizient, zur Zielerreichung beitragen. Die neuen Öko-Regelungen müssen in diesem Zusammenhang zu einem *game changer* entwickelt werden. Alle Instrumente sind auf der Grundlage EU-weiter Mindestanforderungen maßgeblich national auszugestalten.

3.1 Konditionalität

Die Konditionalität kann als Grundlage der Agrarförderung nahezu flächendeckend zu Umwelt- und Naturschutzzielen in der Agrarlandschaft beitragen: Da sie für alle Direktzahlungsempfänger*innen verbindlich ist, erreicht sie fast die Hälfte der Fläche Deutschlands und stellt somit das Fundament für den Umweltschutz in der GAP dar.

Damit dieses Fundament solide und tragfähig ist, müssen die sogenannten „Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) national ambitioniert ausgestaltet werden.

Die GLÖZ-Standards zu Biodiversität und Klima sind wegen des bestehenden großen Handlungsbedarfs (vgl. Abschnitt 2) von besonderer Bedeutung. Darum muss bereits durch GLÖZ 9 (Mindestanteil nichtproduktiver Flächen und Landschaftselemente) ein deutlicher Beitrag dazu geleistet werden, 10 % der landwirtschaftlichen Fläche für die Artenvielfalt gemäß EU-Biodiversitätsstrategie 2030 – eine Forderung, die auch wissenschaftlich untermauert ist – bereitzustellen. GLÖZ 9 sollte daher einen Anteil von mindestens 5 % für Brachen, Blühflächen und Landschaftselemente am Ackerland und an Dauerkulturen umfassen. Wichtig ist, dass GLÖZ 9 nicht auf Dauergrünland Anwendung findet, damit diese Anforderung nicht durch Brachlegung von artenreichem Extensivgrünland erfüllt wird (s. a. Abschnitt 3.2). Darüber hinaus ist hier auch ein Erhaltungsgebot für Landschaftselemente zu verankern.

Um den Klimaanforderungen gerecht zu werden, ist Dauergrünland zu erhalten und der Schutz von Moorböden und Feuchtgebieten ambitioniert auszugestalten. Unter GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland) muss es einen echten Grünlandschutz geben: Der Anteil des Dauergrünlands darf nicht abnehmen, d. h. Grünlandumbruch ist zu genehmigen und darf nur erfolgen, wenn neues Grünland angelegt wird. Außerdem soll Grünland, das nach einem zu definierenden Stichtag neu entsteht, auch nach Ablauf von fünf Jahren den Ackerstatus nicht verlieren, damit der bisherige Anreiz zum Umbruch entfällt.

Ein Verbot der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland sollte nicht nur für Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten unter GLÖZ 10 (Umweltsensibles Dauergrünland) gelten, sondern unter GLÖZ 1 auch für FFH-Grünland außerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie auf kohlenstoffreichen, erosionsgefährdeten und grundwassernahen Standorten. Ein Umwandlungsverbot von Dauergrünland auf Moorstandorten und in Feuchtgebieten ist unter GLÖZ 2 (Schutz von Mooren und Feuchtgebieten) vorzusehen. Auch Dauerkulturen sollen auf organischen Standorten nicht in Ackerland umgewandelt werden dürfen. Auf Moorstandorten und in Feuchtgebieten soll zudem keine Neuanlage und keine Vertiefung von Drainagen und sonstigen Entwässerungseinrichtungen erlaubt sein; Instandsetzungen mit Auswirkungen auf den Wasserhaushalt bedürfen einer Genehmigung.

Für den Gewässerschutz sind Pufferstreifen ein wirksames Mittel gegen Erosion und die Belastung von Oberflächengewässern mit Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln. In Deutschland besteht ein Flickenteppich an Regelungen für unterschiedlich breite Pufferstreifen nach Wasser-, Düng- und Länderrecht. Das BMU fordert unter GLÖZ 4 (Pufferstreifen an Wasserläufen) begrünte Gewässerrandstreifen einheitlich von mindestens 5 Metern, auf denen keine Düng- und Pflanzenschutzmittel aufgebracht werden dürfen. Diese Pufferstreifen bieten zugleich Raum etwa für Grünland oder Agroforst mit standortgerechten Gehölzen. Werden dort Blühstreifen oder Landschaftselemente angelegt, können Landwirt*innen gleichzeitig ihre Verpflichtung gemäß GLÖZ 9 erfüllen.

Zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit tragen GLÖZ 6 (Erosion) und GLÖZ 7 (Bodenbedeckung in sensiblen Zeiten) bei. Unter GLÖZ 6 sollten Vorgaben zur erosionsmindernden und witterungsgerechten Bewirtschaftung auf wasser- und winderosionsgefährdeten Flächen erfolgen. Hierzu gehört auch eine Begrenzung der Schlaggröße. Es bedarf zudem einer Erweiterung der Kullissen für Wasser- und Winderosion. Unter GLÖZ 7 sollte eine verpflichtende Winterbegrünung auf allen Ackerflächen festgelegt werden. Ist dies nicht möglich, soll eine Bedeckung etwa durch Pflanzenreste (z. B. als Mulch) gewährleistet werden. Auf erosionsgefährdeten Standorten ist eine verpflichtende ganzjährige Bodenbedeckung entweder unter GLÖZ 7 oder in einem zusätzlichen GLÖZ-Standard zur ganzjährigen Bodenbedeckung zu regeln.

Auf einen zusätzlichen GLÖZ-Standard zur schlagbezogenen Erhaltung bzw. ggf. zum Aufbau des standorttypischen Humusgehalts kann dann verzichtet werden, wenn andere Maßnahmen zur Fruchtfolge humusfördernd ausgestaltet werden. Eine weite Fruchtfolge wirkt Nährstoffüberschüssen und Bodenverdichtung entgegen, reduziert den Bedarf an Pflanzenschutzmitteln, erhöht das Nahrungsangebot für wildlebende Tiere – und fördert eben auch den Humusaufbau. Unabhängig von einer vielfältigen Fruchtfolge als Öko-Regelung (s. a. Abschnitt 3.2) sollte unter GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) u. a. der Anbau einer anderen Kultur als im Vorjahr auf mindestens 85 % der Ackerfläche (schlaggenau) erfolgen und der Anbau von Mais eine vorherige Winter-Zwischenfrucht voraussetzen.

3.2 Öko-Regelungen

Die neuen Öko-Regelungen sind für die anstehende Neuausrichtung der Agrarpolitik entscheidend. Denn mit ihnen wird es möglich, einen erheblichen Teil der Direktzahlungsmittel, die

bislang weitgehend unkonditioniert verausgabt werden, für die Honorierung konkreter gesellschaftlicher Leistungen von Landwirtinnen und Landwirte für den Umweltschutz zu verwenden. Perspektivisch wäre es damit sogar möglich, einen eigenen Betriebszweig „Produktion von Umweltleistungen“ zu etablieren. Richtig eingesetzt, können Öko-Regelungen folglich einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der europäischen und nationalen Ziele des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes in und mit der Landwirtschaft leisten. Diese Chance muss unbedingt genutzt werden!

Das BMU fordert, mit einem Mindestanteil von 30 % der Direktzahlungen für die Öko-Regelungen zu starten – das sind über eine Milliarde Euro pro Jahr – und diesen Anteil in den Folgejahren sukzessiv zu steigern. Damit soll insbesondere für die GAP nach 2027 der notwendige Entwicklungspfad in geeigneter Weise vorgezeichnet werden.

Zentral ist aber: der Mittelanteil allein ist nicht entscheidend. Denn auch für das Greening werden 30 % der Direktzahlungsmittel aufgewendet – mit den bekannten sehr begrenzten Wirkungen. Daraus gilt es zu lernen: Gut gemeinte Instrumente sind kein Selbstläufer; vielmehr muss das Gesamtkonzept stimmen, wobei es häufig gerade auf die Details wesentlich ankommt.

Zielsetzungen für die Öko-Regelungen

Das BMU setzt sich für Öko-Regelungen ein, die

- grundlegende betriebliche Entscheidungen hin zu einer Ökologisierung der Landwirtschaft auslösen oder bestehende zielführende Ansätze stärken,
- prioritäre Umwelt- und Naturschutzanliegen in die Fläche bringen

und freiwillige Umweltleistungen von Landwirt*innen leistungsbezogen und möglichst attraktiv honorieren.

Vorschlag für geeignete Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der o. g. Zielsetzungen schlägt das BMU den untenstehenden Katalog von Öko-Regelungen vor.

Ausgangspunkt ist die Notwendigkeit, im Zusammenwirken mit der Konditionalität das erforderliche Grundgerüst an naturnahen Flächen und Elementen für den Erhalt der allgemeinen Biodiversität möglichst flächendeckend in der Agrarlandschaft zu etablieren (1, 2). Daneben soll aber auch die Landwirtschaft in Natura 2000- und anderen Schutzgebieten gezielt adressiert werden (3). Ähnlich spezifisch, da regional sehr unterschiedlich relevant, ist die unter Klimaschutzgesichtspunkten konzipierte Öko-Regelung zur dauerhaften Umwandlung von Acker- in Dauergrünland auf organogenen Standorten (4).

Demgegenüber zielen die Öko-Regelungen zur Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelreduktion (5, 6) – zusammen mit einer vielfältigen Fruchtfolge (7) – auf grundlegende, gesamtbetrieblich relevante Entscheidungen für eine nachhaltigere Form des Wirtschaftens. Die drei Grünland-Öko-Regelungen (8, 9, 10) sind weitgehend den bisherigen GAK-Maßnahmen entlehnt. Mit ihnen sollen – aufgrund der größeren Bedeutung des Grünlands für umweltbezogene Ziele –

Basismaßnahmen aus der 2. Säule in die Öko-Regelungen überführt werden, die zu den sehr viel gezielteren Grünlandmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes nicht in Konkurrenz stehen. Die einzelnen Öko-Regelungen werden im Anhang genauer beschrieben; die zu beachtenden Rahmenbedingungen, die wesentlich für die Wirksamkeit der Maßnahmen sind, werden im nächsten Unterabschnitt benannt.

1. Flächen mit besonderem Wert für die Artenvielfalt

Brachen mit Selbstbegrünung, Blühflächen/-streifen auf Ackerland und Dauerkulturen sowie Landschaftselemente als Beitrag zur Erreichung des 10 %-Anteils von Flächen, die in der Agrarlandschaft dem allgemeinen Biodiversitätsschutz dienen.

2. Kleinteilige Flächenbewirtschaftung

Kleinteilige Flächenbewirtschaftung, d. h. durch Landschaftselemente, Ackerraine, Weidezäune, Brache- und Blühstreifen oder durch andere Nutzungen abgegrenzte Einzelschläge, die die Strukturvielfalt und Biodiversität in der Agrarlandschaft ebenfalls verbessern und zum Erosionsschutz beitragen.

3. Schutzgutzuschlag für Natura 2000

Bonus zur Anerkennung der Erschwernisse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Natura-2000- und Naturschutzgebieten sowie bei besonders geschützten Biotopen. Die Maßnahme stellt insofern die Honorierung einer besonderen gesellschaftlichen Leistung von Landwirt*innen in den Vordergrund.

4. Moore und Feuchtgebiete: Umwandlung von Acker- in Dauergrünland

Zahlung für die dauerhafte Umwandlung von Ackerland auf Moorstandorten und in Feuchtgebieten zu Dauergrünland – insbesondere aus Gründen des Klimaschutzes, aber auch zum Wasser- und Bodenschutz. Da die Rückumwandlung ausgeschlossen sein soll, muss dies mit einer einmaligen Prämie vergütet werden, die sowohl Einkommens- als auch Wertverluste ausgleicht.

5. Reduktion von Nährstoffüberschüssen

Betriebsbezogene Zahlungen, wenn Betriebe die nach Stoffstrombilanz-Verordnung ermittelten maximalen Nährstoffüberschüsse für Stickstoff und Phosphor unterschreiten – insbesondere vor dem Hintergrund der Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof.

6. Verzicht auf bzw. Reduktion von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln

Zahlung für Acker- und Dauerkulturflächen, auf denen keine Pestizide angewendet werden oder deren Einsatz im Vergleich zu den Vorjahren im Betrieb mindestens halbiert wird – als wichtiger Beitrag zum Insekten- und Gewässerschutz.

7. Vielfältige Fruchtfolgen

Fruchtfolge mit mindestens fünf Hauptfruchtarten und mindestens 10 % Leguminosen sowie Zwischenfrüchten – zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, zur Pestizidreduktion und als Beitrag zur betrieblichen Risikoabsicherung.

8. Kennartenorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünland

Die ergebnisorientierte Maßnahme des Nachweises von mindestens vier – regional festzulegenden – Kennarten blütenreicher Wiesen und Weiden dient dem Biodiversitätsschutz und eröffnet Landbewirtschafteter*innen Flexibilität, wie sie dieses Ziel erreichen.

9. Extensive Grünlandnutzung mit flächengebundener Tierhaltung

Die Verringerung des Tierbesatzes und an die Hauptfutterfläche gebundene Haltung von Rindern, Schafen und Ziegen bei gleichzeitiger Begrenzung der Besatzdichte pro Dauergrünlandfläche sowie der Verzicht auf Mineraldünger und die Begrenzung von Wirtschaftsdüngern trägt insbesondere zum Gewässer-, aber auch zum Klimaschutz bei.

10. Flächengebundene Weidehaltung

Als Zusatz zur extensiven Grünlandnutzung mit flächengebundener Tierhaltung verbessert die Weidehaltung vor allem das Tierwohl, fördert aber auch die biologische Vielfalt.

Die Förderung des Ökologischen Landbaus (Beibehaltung) bietet sich in besonderem Maße als Öko-Regelung an: Die EU-Kommission schlägt dies vor und eine Überführung in die 1. Säule würde den Bedeutungszuwachs des Ökolandbaus und die ehrgeizigen Ausbauziele von EU, Bund und Ländern angemessen widerspiegeln, gleichzeitig würden Mittel für andere ambitionierte dunkelgrüne Maßnahmen in der 2. Säule frei (vgl. Abschnitt 3.3). Nachteilig wäre dagegen, wenn die Möglichkeiten der Länder eingeschränkt würden, mit der Förderung des Ökolandbaus z. T. ambitioniertere Ausbauziele zu verfolgen und dazu starke Förderanreize zu setzen.

Anforderungen an wirksame Öko-Regelungen

Die Wirksamkeit von Öko-Regelungen ist kein Automatismus. Durch die Auswahl und Ausgestaltung geeigneter Maßnahmen muss daher sichergestellt werden, dass die erwünschten Wirkungen überhaupt eintreten und sowohl in ertragsschwächeren als auch in Intensiv-Regionen zum Tragen kommen. Das bedeutet, dass Angebote für unterschiedlich intensiv wirtschaftende Betriebe vorgehalten werden müssen. Zu verhindern ist dagegen, dass – wie beim Greening – überwiegend Maßnahmen mit den geringsten Anpassungskosten und häufig sehr geringen Umweltwirkungen gewählt werden und/oder Maßnahmen auch negative Wirkungen entfalten. Hierzu bedarf es gezielter „Vorkehrungen“:

- *Maßnahmenflächenbezug als Voraussetzung ...*

Prämien sollten nur für die Flächen, auf denen Öko-Regelungen tatsächlich umgesetzt werden, gezahlt werden. Nur so ist eine leistungsbezogene und die fachlich gebotene differenzierte Honorierung möglich. Sollte dagegen die Erbringung eines bestimmten Flächenanteils für eine Maßnahme eine Zahlung für die gesamte förderfähige Hektarfläche des jeweiligen Betriebes auslösen, muss die Zahlung in entsprechendem Verhältnis zur tatsächlichen Maßnahmenfläche stehen.

- *... für differenzierte Maßnahmen und Prämien*

Entscheidend ist, dass Öko-Regelungen unterschiedliche Standortbedingungen und Opportunitätskosten berücksichtigen und deswegen in ihrer Ausgestaltung und Prämienhöhe hinreichend differenziert sind. Gleichzeitig muss die Prämienhöhe dem Ambitionsniveau der Maßnahme entsprechen. Die Prämien der einzelnen Öko-Regelungen sind daher so untereinander auszutarieren, dass alle Maßnahmen möglichst in dem zur Zielerreichung notwendigen Umfang – entsprechend der priorisierten Bedarfe – nachgefragt werden.

- *Mehrjährige Maßnahmen für höhere Wirksamkeit anbieten*

Steigt der Umweltnutzen bei mehrjähriger Durchführung einer Maßnahme, sollte diese Öko-Regelung auch als mehrjährige Maßnahme angeboten oder aber eine steigende Prämie für eine wiederholte Teilnahme in aufeinander folgenden Jahren vorgesehen werden.

- *Öko-Regelungen im Einklang mit Maßnahmen der 2. Säule ausgestalten*

Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule sind zur Erreichung spezifischer Umweltziele durch gezielte Maßnahmen essentiell (vgl. Abschnitt 3.3): Sie haben in der Regel eine mehrjährige Laufzeit und erlauben eine regional differenzierte und insgesamt detailliertere Ausgestaltung. Daher dürfen Öko-Regelungen wirksame AUKM nicht unattraktiv werden lassen, d. h. nicht in Konkurrenz zu ihnen treten. Auch dies muss sowohl bei der inhaltlichen Ausgestaltung als auch bei der Prämienkalkulation der Maßnahmen beachtet werden.

- *Negative Effekte für die Umwelt verhindern*

Öko-Regelungen, die bundeseinheitlich ausgestaltet werden, können nicht gezielt auf spezifische Verhältnisse eingehen. Das bedeutet, dass mit ihnen auch unbeabsichtigte negative Effekte verbunden sein können, weil der *One size fits all*-Ansatz nicht überall in gleicher Weise wirken kann: Eine Öko-Regelung zur Brache, die in ausgeräumten Agrarlandschaften hoch effektiv ist, darf beispielsweise nicht gleichzeitig die Aufgabe artenreicher Wiesen oder seltener Kalkscherbenäcker mit vom Aussterben bedrohten Arten befördern. Öko-Regelungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können, sollten daher nicht angeboten oder es müssen geeignete „Vorkehrungen“ getroffen werden, um negative Auswirkungen auszuschließen (beispielsweise über naturschutzfachliche Kulissen). Schon bei der Strategischen Umweltprüfung sollten die Öko-Regelungen auf mögliche negative Effekte und alternative Lösungen im Sinne der o. g. „Vorkehrungen“ geprüft werden.

- *Verteilungspolitische Interessen sachgerecht lösen*

Klima-, umwelt- und vor allem naturschutzfachlich effiziente Maßnahmen kommen alleine wegen der unterschiedlichen natürlichen und agrarstrukturellen Gegebenheiten regional unterschiedlich zur Anwendung. Dies kann zu Mittelverschiebungen zwischen den Ländern führen. Damit das kein Ausschlusskriterium für notwendige ambitionierte Maßnahmen wird, müssen Mittelverteilungsfragen zwischen den Ländern im Zusammenspiel aller mit Verteilungseffekten verbundenen Regelungen gelöst werden (z. B.

der Verteilung der ELER-Mittel auf die Länder, der Ausgestaltung von Umverteilungsprämie und Kappung oder auch der Differenzierung der Basisprämie gemäß Artikel 18 Abs. 2 der GAP-Strategieplan-Verordnung). Möglich wäre auch, bestimmte Maßnahmen nur für ausgewählte Regionen oder Kulissen anzubieten.

- *Öko-Regelungen regelmäßig überprüfen und nachsteuern*

Generell sollten die Maßnahmen, ihre Ausgestaltung sowie die Prämien regelmäßig (bspw. alle 2 Jahre) ergebnisoffen geprüft und nachgesteuert werden, um Umweltziele sicher zu erreichen. Dabei ist sowohl wissenschaftliche Expertise als auch der Sachverstand der Umweltverwaltungen einzubeziehen.

- *Chancen der Digitalisierung nutzen*

Eine für Landwirt*innen möglichst einfache Umsetzbarkeit der Öko-Regelungen ist für deren Akzeptanz eine wichtige Voraussetzung. Es gilt also, die zunehmenden Möglichkeiten der Digitalisierung nicht nur verwaltungsseitig etwa für die Abwicklung und Kontrolle innovativ zu nutzen, sondern auch für die Landwirt*innen selbst – z. B. bei der Beantragung – vermehrt zu erschließen. Das würde nicht nur unnötige Bürokratie vermeiden helfen, sondern Deutschland würde auch dem GAP-Querschnittsziel gerecht, mit der GAP einen Digitalisierungsschub im Bereich der Landwirtschaft auszulösen.

Weitere Aspekte zur Erhöhung der Wirksamkeit von Öko-Regelungen

- *Punktwertbasierte Bewertung kann Vergleichbarkeit und Motivation erhöhen*

Eine geschickte Möglichkeit für die Berechnung der Prämienhöhe für Öko-Regelungen besteht darin, die Maßnahmen mit einem Punktesystem zu bewerten (vgl. z. B. die Gemeinwohlprämie des Deutschen Verbands für Landschaftspflege). Dadurch werden Umwelleistungen vergleichbar und Landwirt*innen erhalten größere Auswahlspielräume, so dass ein Wettbewerb um eine möglichst hohe Leistungspunktzahl entstehen kann. Ein solcher Punkteansatz wird derzeit z. B. in den Niederlanden oder in Luxemburg diskutiert. Punktesysteme zeigen in besonderer Weise das innovative Potential der neuen Öko-Regelungen auf und sollten deshalb weiterentwickelt werden.

- *Nicht genutzte Mittel für Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule verwenden*

Wenn es – wie nach den Vorstellungen des Agrarrats – in den ersten beiden Jahren zu einer so genannten „Lernphase“ für die Öko-Regelungen kommt, sollten Mittel, die für die Öko-Regelungen nicht ausgeschöpft werden können, für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule bereitgestellt werden. So bleibt die mit den Öko-Regelungen intendierte Stoßrichtung erhalten. Übersteigt hingegen das Interesse von Landwirt*innen an den Öko-Regelungen das eingeplante Budget, sollte allen Landwirt*innen die Teilnahme ermöglicht werden, indem auf Mittel anderer Direktzahlungsinterventionen zurückgegriffen wird.

- *Mehr qualifizierte Umwelt- und Naturschutz-Beratung anbieten*

Die Bereitstellung von Fördermaßnahmen sollte verstärkt mit einer kompetenten und praxisorientierten Beratung für Klima-, Umwelt- und Naturschutz in den Betrieben ein-

hergehen: Das erhöht die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen, zumal Landwirtinnen und Landwirte selbst daran interessiert sind, dass sich die beabsichtigten Effekte auf ihren Flächen einstellen. Beratungsangebote sollten daher im Rahmen der 2. Säule der GAP deutlich ausgebaut werden (vgl. Abschnitt 3.3).

3.3 Umschichtung in die 2. Säule

Die 2. Säule der GAP, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), bleibt auch in der neuen Förderperiode das zentrale Instrument, das die Finanzierung regional und lokal differenzierter Umweltmaßnahmen der Agrarpolitik ermöglicht und damit ein besonders hohes Maß an spezifischer Umweltwirksamkeit erzielen kann.

Viele Umwelanforderungen bedürfen zudem eines ganzen Spektrums unterschiedlicher Maßnahmen, die sich in der GAP nur über die 2. Säule finanzieren lassen. Dazu gehören etwa Investitionen (z. B. zur Gewässerstrukturentwicklung, zur Wiedervernässung von Mooren oder für tierwohl- und umweltgerechte Stallumbauten), die Beratung von Landnutzer*innen (hierfür besteht – wie bereits dargestellt – durch die Öko-Regelungen ein zusätzlicher Bedarf) oder der Ausgleich von Ertragsausfällen, die durch Tiere geschützter Arten verursacht werden. Aber auch anspruchsvolle und damit naturgemäß hochdifferenzierte Flächenmaßnahmen einer extensiven Landnutzung, die insbesondere zur Umsetzung von Natura 2000 notwendig sind, können nur über den ELER gefördert werden.

Nicht von ungefähr ist der ELER daher das wichtigste Finanzierungsinstrument für den Naturschutz in Deutschland. Dennoch besteht hier ein erhebliches Finanzierungsdefizit. Der Koalitionsvertrag sieht demgegenüber eine *bedarfsgerechte* Finanzierung von Natura 2000 vor: Dafür wären im Jahr ca. 1,4 Mrd. Euro erforderlich, die bisher nur zu einem Drittel aufgebracht werden. Auch aufgrund der laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen unzureichender Umsetzung von Natura 2000 ist somit zukünftig ein sehr viel kraftvolleres Handeln notwendig.

Darüber hinaus erfordern die Biodiversitätsstrategien von EU, Bund und Ländern weitere gezielte Anstrengungen. Dies gilt in gleicher Weise für die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung oder der EU-NEC-Richtlinie bzw. des nationalen Luftreinhalteprogramms zur Minderung der Ammoniakemissionen.

Der Umschichtungsbedarf erhöht sich weiter, wenn der Ökolandbau in der 2. Säule verbleibt. Um das nationale 20 %-Ziel bis 2030 zu erreichen, wären ab jetzt pro Jahr zusätzlich mehr als 40 Mio. Euro bereitzustellen, was einem Mehrbedarf von fast 300 Mio. Euro am Ende der Förderperiode entspricht. Um nicht gleichzeitig allen anderen Umweltbedarfen buchstäblich „das Wasser abzugraben“, müsste allein für den Ökolandbau die Umschichtung jedes Jahr um fast einen Prozentpunkt erhöht werden. Sollen die anspruchsvolleren Ausbauziele der Farm-to-Fork-Strategie und die vieler Bundesländer erreicht werden, sind höhere Umschichtungssätze erforderlich.

Nach Berechnungen des Umweltbundesamtes und des Bundesamtes für Naturschutz im Rahmen einer eigenen umweltbezogenen Bedarfsanalyse betragen alle klima-, umwelt- und naturschutzbezogenen Finanzbedarfe, die (maßgeblich) über die zweite Säule gedeckt werden

müssten, zwischen 3 und 5 Mrd. Euro jährlich. Das würde die gesamten ELER-Mittel um ein Vielfaches übersteigen. Selbst bei Nutzung des für Umweltzwecke maximal möglichen Umschichtungssatzes von 40 % wären zusätzlich aber nur knapp 2 Mrd. Euro verfügbar.

Schließlich ist der zukünftig veränderte Gesamtumfang der 2. Säule zu berücksichtigen: Das Corona-bedingt beschlossene so genannte Frontloading (Vorziehen) der ELER-Mittel und die Integration der Mittel aus dem Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode führen in den Jahren 2021/22 in Deutschland zwar zu einem Mittelaufwuchs von über 950 Mio. Euro. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aber – wegen der Kürzung der originären ELER-Mittel insgesamt – schlagartig um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. Euro pro Jahr): Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 % erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der o. g. befristeten zusätzlichen Mittel auszugleichen, wären sogar 16 % notwendig. Insbesondere bei den mehrjährigen Verpflichtungen für Umweltmaßnahmen wäre ein solcher Mittelinbruch ohne entsprechenden Ausgleich durch die Umschichtung äußerst problematisch.

Die Höhe der notwendigen Umschichtung hängt grundsätzlich auch von der Ausgestaltung der anderen Elemente der Grünen Architektur ab: je weniger Umweltbedarfe über die Konditionalität und insbesondere über die Öko-Regelungen adressiert werden, umso mehr Mittel müssen in die 2. Säule verlagert werden. Auch weitere Faktoren spielen eine Rolle: Wenn z. B. wegen einer unzureichenden Grünlanddefinition naturschutzfachlich wertvolles Extensivgrünland nicht direktzahlungsfähig wird (vgl. Abschnitt 4), muss dies über die 2. Säule kompensiert werden. Umgekehrt würden eine höhere Basisprämie zugunsten des Grünlands oder gekoppelte Prämien für Schafe und Ziegen, mit denen einer drohenden Unterbeweidung wertvoller Biotope entgegengewirkt werden könnte, den Umschichtungsbedarf verringern.

Genauere Aussagen zur Umschichtungshöhe können daher erst nach Justierung aller anderen umweltrelevanten Stellschrauben getroffen werden. Klar ist aber, dass der Finanzbedarf für Umweltmaßnahmen in der 2. Säule allenfalls in Teilen z. B. durch die Öko-Regelungen gemindert werden kann und dass allein die Abwendung von Vertragsverletzungsverfahren bei Natura 2000 und der Ausbau des Ökolandbaus nur unter weitreichender Nutzung der Umschichtungsmöglichkeiten realisierbar sind.

4. Weitere umweltrelevante Elemente bei der GAP-Umsetzung nutzen

Neben den bereits genannten Elementen der Grünen Architektur sind einige weitere, national auszugestaltende Aspekte von großer Bedeutung für das Erreichen von Umweltzielen:

Die definitorischen Festlegungen insbesondere zur Förderfähigkeit von Flächen sind essentiell, damit Landbewirtschaftler*innen, die z. B. auf besonders artenreichen Flächen wirtschaften, für diese sowohl Zahlungen der 1. Säule als auch der 2. Säule erhalten können. Hierzu gehört vor allem eine geeignete Auslegung der EU-Grünland-Definition, die möglichst umfassend naturschutzfachlich wertvolle Bereiche umfassen sollte, unabhängig davon, welche Grasarten vorherrschen oder ob Bestände z. B. an Trockenhängen oder in Folge von Beweidung oder natürlicher Dynamik lückig sind. Dies ist für sehr viele FFH-Grünlandlebensraumtypen,

aber auch für Feuchtwiesen von großer Bedeutung. Landschaftselemente einschließlich Einzelsträucher und baumbestandene Grünlandflächen (z. B. Almwiesen) sind vollständig in die förderfähige Hektarfläche zu integrieren. Dies gilt auch für Agroforstsysteme, die in strukturarmen Regionen („Gebietskulissen“) eine produktive Landbewirtschaftung mit positiven Umweltwirkungen, wie z. B. Erosionsschutz, verbinden können. In diesem Fall dürfen Agroforstgehölze aber nicht als Landschaftselemente gelten. Derartig pragmatische Definitionen würden eine erhebliche Bürokratieentlastung für Landwirt*innen und Verwaltungen darstellen.

Schaf- und Ziegenhaltung ist für den Erhalt vieler extensiver Grünlandflächen unabdingbar. Gleichzeitig stehen Schaf- und Ziegenhalter vor massiven wirtschaftlichen Problemen, die nicht über die Zahlungen aus der 2. Säule ausgeglichen werden können. Daher sollte eine Einkommensunterstützung durch gekoppelte Zahlungen für Schafe und Ziegen gewährt werden, wie sie auch der Bundesrat bereits mehrfach gefordert hat. Dies würde auch die Akzeptanz für den Wolf erhöhen.

Um die erheblichen Treibhausgasemissionen von Ackerbau auf Moorstandorten zu verringern, sollten zunächst Anreize über die o. g. Öko-Regelung zur Umwandlung in Grünland geschaffen werden (s. a. Abschnitt 3.2). Langfristig sind aber geeignete Voraussetzungen zu schaffen, dass auf organischen Böden und in Überschwemmungsbereichen Direktzahlungen nur noch für Dauergrünland oder für eine moorbodenschonende Bewirtschaftung (z. B. Paludikulturen) gewährt werden.

Das Indikatorenset des GAP-Vorschlags enthält keinen aussagekräftigen Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung der Biodiversitätswirkungen der GAP. Deshalb ist der in Deutschland etablierte und aussagekräftige High Nature Value-Farmland-Indikator (HNV) in den deutschen GAP-Strategieplan aufzunehmen, auch damit er weiterhin durch die GAP finanziert werden kann.

Anhang

Öko-Regelungen – Maßnahmensteckbriefe

Flächen mit besonderem Wert für die Artenvielfalt

Förderung:

Bereitstellung von nicht-produktiven Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und zur Erhaltung von Lebensräumen

Fördervoraussetzungen:

- Die Betriebsinhaber verpflichten sich – unbeschadet ihrer Verpflichtungen im Rahmen von GLÖZ 9 – zur Anlage bzw. Bereitstellung von nicht-produktiven Flächen, die der Biodiversität förderlich sind, auf ihren Acker- und Dauerkulturflächen in einer oder mehreren der folgenden Ausgestaltungen:
 - Brache mit Selbstbegrünung auf Acker
 - Anlage von Blühflächen/-streifen auf Ackerland und Dauerkulturen
 - Landschaftselemente.
- Kein Anbau von Eiweißpflanzen, Zwischenfrüchten und keine anderen produktiven Nutzungen (ggf. ausgenommen Flächen im Rahmen von Vertragsnaturschutzmaßnahmen, s.u.)
- Schnittverbot zu Vogelbrutzeiten
- Keine Düngung und keine Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf diesen Flächen
- Pflegerische Maßnahmen bei Landschaftselementen (Bsp. Auf-den-Stock-Setzen von Kopfweiden) mit Verwendung des Schnittguts gelten nicht als produktive Nutzung.
- Damit diese Öko-Regelungen gerade auch in ertragreichen Regionen umgesetzt werden, und um zu vermeiden, dass in ertragsärmeren Gebieten von „ortsfremden“ Betriebe Flächen in großem Umfang brachegelegt werden, sind Vorkehrungen zu treffen (z.B. über räumlichen Bezug zum Betriebssitz).

Förderhöhe (Hinweise):

- Flächenbezogene Förderung (pro Maßnahmenfläche in Hektar), gemäß Artikel 28 Absatz 6 Buchst. a) der GAP-SP-VO als zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung
- Prämien differenziert nach Brache mit Selbstbegrünung/Blühstreifen/-flächen, Landschaftselementen (Bestand), Landschaftselementen (Neuanlage)
- Prämiendifferenzierung nach Bodengüte
- Bonus für Mehrjährigkeit der konkreten Flächen
- Bonus für Einsaat mit autochthonem Saatgut
- Begrenzung der einjährigen Blühstreifen/-flächen auf 3% der Acker- und Dauerkulturflächen des Betriebs
- Begrenzung der Brache auf 10% der Acker- und Dauerkulturfläche des Betriebs
- Flächen, die im Rahmen einer Vertragsnaturschutzmaßnahme, die dem Schutz und der Förderung von Ackerwildkräutern dienen (extensive Ackerbewirtschaftung) und nach Maßgabe der jeweiligen Länder-Richtlinie bewirtschaftet werden, müssen als nichtproduktive Fläche in o. g. Sinne gelten, um ein Brachlegen solcher Flächen zu vermeiden. In diesem Fall wird der Förderbetrag [...] um den im Rahmen der Vertragsnaturschutzmaßnahme gewährten Förderbetrag abgesenkt.

Kleinteilige Flächenbewirtschaftung

Förderung:

- kleinteilige Flächenbewirtschaftung zur Sicherung und Erhöhung der Strukturvielfalt und Biodiversität in den Agrarlandschaften sowie zum Erosionsschutz

Förderhöhe (Hinweise):

- geringer, linear abnehmender Förderbetrag für durch Landschaftselemente, Ackerraine, feste Weidezäune, Brache- und Blühstreifen oder durch andere Nutzung sichtbar abgegrenzte Einzelschläge / Nutzflächen (AL, DGL, DK) in €/ha LF [z. B.: 30 €/ha bei einem 1-ha-Schlag und 3 €/ha bei einem 10-ha-Schlag]

Schutzgutzuschlag für Natura 2000 und weitere geschützte Flächen

Förderung:

- Bonus für landwirtschaftlich genutzte Flächen mit dem Schutzstatus Natura 2000-Gebiet oder – außerhalb von Natura 2000-Gebieten – mit dem Schutzstatus eines Naturschutzgebietes oder besonders geschützten Biotops gemäß Bundesnaturschutzgesetz.

Fördervoraussetzungen:

- Den Schutzzielen angepasste Bewirtschaftung von Flächen mit o.g. Schutzstatus.

Förderhöhe (Hinweis):

- Bonuszahlung je ha LF mit o.g. Schutzstatus (eine auflagen-differenzierte Zahlung bleibt der Förderung gemäß Art. 67 aus ELER-Mitteln vorbehalten).

Moore und Feuchtgebiete: Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland

Förderung:

Zur besonderen Berücksichtigung der Belange des Klima-, Wasser- und Bodenschutzes:

- Nutzung von Ackerland auf Moorstandorten und in Feuchtgebieten als Grünland mit einer langfristigen rechtlichen Verpflichtung zum Ausschluss einer Rückumwandlung und eines Grünlandumbruchs.

Fördervoraussetzungen:

- Gebietskulisse: Analog der von den Ländern im Rahmen der Klimaberichterstattung gemeldeten Ackerfläche, Standard IPCC 2006 (wie GLÖZ 2)

Förderhöhe (Hinweis):

- pro ha Nutzungsänderung
- aufgrund der rechtlichen Verpflichtung als einmalige Zahlung, die die Nutzungseinschränkung in einem Betrag kapitalisiert.

Reduktion von Nährstoffüberschüssen

Förderung:

- Unterschreitung des betriebsspezifischen maximalen Nährstoffüberschusses für Stickstoff und Phosphor laut Stoffstrom-Bilanzverordnung (StoffBilV)

Fördervoraussetzungen:

- Erstellung einer Stoffstrombilanz laut StoffBilV

Förderhöhe (Hinweise):

- je Hektar der gesamten Betriebsfläche
- stufenlose Entlohnung
- überproportional ansteigende Entlohnung mit steigendem Ambitionsniveau
(Begründung: moderate Überschussminderung durch einfache Maßnahmen möglich, deutliche Minderungen erfordern mehr Anstrengungen, eventuell auch Umstellungen und Investitionen)

Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel auf Acker- und Dauerkulturflächen

Förderung:

- Fläche (ha) mit Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln im Antragsjahr auf Ackerflächen sowie auf Dauerkulturflächen,
- Zusatzoption: Mehrjährigkeit in Verbindung mit der Öko-Regelung Vielfältige Fruchtfolge (s.u.)

Fördervoraussetzungen:

- Schlag- oder kulturbezogener Verzicht auf PSM

Förderhöhe (Hinweise):

- je ha Maßnahmenfläche, getrennt und unterschiedlich hoch vergütet für Ackerland (mittel) und Dauerkulturen (hoch)
- höhere Förderung der Zusatzoption Mehrjährigkeit (mindestens zwei Anwendungsjahre in Folge) in Verbindung mit der Öko-Regelung Vielfältige Fruchtfolge.

Reduzierung des Pflanzenschutzmittel-Einsatzes auf Ackerflächen und auf Dauerkulturflächen um mindestens 50 %

Förderung:

- Um mindestens 50 % reduzierter Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln auf den Ackerflächen und / oder den Dauerkulturflächen des Betriebes, ausgedrückt als betrieblicher Behandlungsindex¹ des Antragsjahres im Vergleich zum durchschnittlichen Behandlungsindex der Region der vergangenen drei Jahre.

Fördervoraussetzungen:

- Erstellung eines Behandlungsindex nach der Methode des Julius-Kühn-Institutes für jede dort erfasste Kultur, woraus ein gewichteter betrieblicher Behandlungsindex entsprechend der Flächenanteile der Kulturen im Betrieb erstellt wird.

Förderhöhe (Hinweise):

- je ha Maßnahmenfläche, getrennt und unterschiedlich hoch vergütet für Ackerland (mittel) und Dauerkulturen (hoch).

¹ Vgl. Julius-Kühn-Institut: Statistische Erhebungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Praxis: <https://papa.julius-kuehn.de>

Vielfältige Fruchtfolgen

Förderung:

- Fruchtfolge mit mindestens fünf Hauptfruchtarten auf der betrieblichen Ackerfläche.

Fördervoraussetzungen:

- Jede der fünf Hauptfruchtarten hat einen Anteil an der betrieblichen Ackerfläche von mindestens 10 %; bei mehr als fünf Hauptfruchtarten können mehrere zu einem 10%-Mindestanteil zusammengefasst werden.
- Maximaler Anteil einer Hauptfrucht von 30 % am Ackerland
- Mindestens 10 % Leguminosen
- Je maximal 70 % Sommerungen und Winterungen
- Zwischenfruchtanbau vor mindestens 70 % der Sommerungen
- Fruchtartenwechsel pro Schlag nach spätestens zwei Jahren (ausgenommen Futtergras, Klee gras, Brachen und Blühflächen).

Förderhöhe (Hinweise):

- Orientierung an AUKM: Die Höhe der jährlichen Zuwendung beträgt 90 €/ha förderfähiger Ackerfläche für konventionelle Betriebe und 65 €/ha für Betriebe mit gleichzeitiger Förderung des ökologischen Landbaus. Bei Nachweis des Anbaus von großkörnigen Leguminosen in einem Umfang von 10 % oder mehr der berücksichtigungsfähigen Ackerfläche erhöht sich die Prämie auf 125 €/ha förderfähiger Ackerfläche, im Falle der gleichzeitigen Förderung des ökologischen Landbaus auf 90 €/ha. Beim Anbau von großkörnigen Leguminosen/ Körnerleguminosen muss der Anbau in Reinkultur erfolgen, um den höheren Prämiensatz zu erhalten. Eine Mischung mit überwiegend Körnerleguminosen ist nicht ausreichend.

Kennartenorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünland

Förderung:

- Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Dauergrünland-Flächen im Betrieb zur Erhaltung artenreicherer Grünlandvegetationen durch Nachweis des Vorkommens von mindestens 4 Kennarten aus einem entsprechenden regionalen Kennartenkatalog, d.h. direkt ergebnisorientierte Maßnahme

Förderhöhe (Hinweis):

- In Anlehnung an GAK-Maßnahme 4 D.3

Extensive Grünlandnutzung mit flächengebundener Tierhaltung

Förderung:

- Extensive Nutzung von Dauergrünland (DGL) mit einer flächengebundenen Haltung von Raufutterfressern (Rinder, Schafen, Ziegen) im Umfang von mindestens 0,3 und max. 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche und von gleichzeitig maximal 2,0 RGV/ha Dauergrünland sowie Verzicht auf Mineraldünger auf dem DGL und Begrenzung der Düngung mit Wirtschaftsdüngern auf dem DGL auf eine Menge, die einem Viehbesatz von max. 1,4 GV/ha LF entspricht;
- Dauergrünlandnutzung mit einer Verringerung des Tierbesatzes um mindestens 0,3 RGV/ha HFF und je ha DGL gegenüber dem durchschnittlichen Tierbesatz mit Raufutterfressern (Rinder, Schafe, Ziegen) der vergangenen zwei Jahre, wobei der Mindestviehbesatz von 0,3 RGV/ha HFF nicht unterschritten wird, sowie Verzicht auf Mineraldünger auf dem DGL und Begrenzung der Düngung mit Wirtschaftsdüngern auf dem DGL in der Menge, die dem verringerten Viehbesatz, höchsten aber einem Viehbesatz von max. 2,0 GV/ha LF entspricht.

Fördervoraussetzungen:

- Kein Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln auf dem DGL

Förderhöhe (Hinweise):

- Extensive Nutzung von Dauergrünland mit einer flächengebundenen Haltung von Raufutterfressern in Anlehnung an GAK-Maßnahmen 4 D.1
- Geringere Förderung für Dauergrünlandnutzung mit einer Verringerung des Tierbesatzes.

Flächengebundene Weidehaltung (Zusatzmodul zu extensiver Grünlandnutzung mit flächengebundener Tierhaltung)

Förderung:

- Dauergrünland von Betrieben mit flächengebundener Weidehaltung von Raufutterfressern (Rinder, Schafe, Ziegen)

Fördervoraussetzungen:

- Weidehaltung aller Raufutterfresser im Betrieb (mit Ausnahme von Bullen, kranken und gebärenden Tieren sowie zum Gesundheitsschutz insbesondere von Jungtieren) in einem Zeitraum von mindestens vier Monaten (bzw. an 120 Tagen) im Antragsjahr für täglich mindestens 8 Stunden mit freiem Zugang zu einer Tränkevorrichtung.
- maximal 2,0 RGV/ha Dauergrünland

Förderhöhe (Hinweis):

- in Anlehnung an GAK 4.F.1.0, aber bezogen auf ha Dauergrünland