

Der **Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik**, Ernährung, und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) hat seine **Stellungnahme zu Agrarumwelt- und Klimapolitik** am 16.07.19 an Ministerin Klöckner übergeben.

Der Beirat ist der Überzeugung, dass dem Politikfeld Agrarumwelt- und Klimaschutz in der zukünftigen GAP eine prominentere Rolle eingeräumt werden sollte durch:

- Weiterentwicklung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzugs
- schrittweisen Abbau der Direktzahlungen und eine Umwidmung der Mittel für die Förderung von Gemeinwohlleistungen
- Optimierungen innerhalb des Politikfeldes → Effektivität und Effizienz der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik.

1. Handlungsempfehlungen des Beirats für die Bundesregierung und z. T. Landesregierungen

1. Agrarumwelt- und klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren
 - Ausrichtung der GAP an gesellschaftlicher Funktion der Landwirtschaft
2. Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen
 - mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele
 - diesen Anteil schrittweise erhöhen, nach zehn Jahren 100 % für ambitionierte Eco-Schemes bzw. Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Tierwohl (und ggf. weitere Gemeinwohlziele)
 - Direktzahlungen über einen Zehnjahreszeitraum sukzessive abbauen
 - in der laufenden Förderperiode Umschichtung nutzen
3. Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz (Natura 2000) und Moorschutz zweckgebundene Budget-anteile auf EU-Ebene einrichten
4. Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen
 - Ambitionierte, gut ausgestattete Eco-Schemes und AUKM II
 - GLÖZ im Ordnungsrecht verankern
 - Beratungspflicht/Nachhaltigkeitschecks ab best. Fördersumme
5. Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken
6. Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten
7. Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen
8. Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten
 - Im nationalen Strategieplan Maßnahmen programmieren, die bundesweit von Interesse sind und für die entsprechende Ziele formuliert wurden,
 - die Maßnahmen standortdifferenziert ausgestalten und honorieren
 - Eco-Schemes und AUK II effizient abgrenzen und zielorientierte Kombinationsmöglichkeiten schaffen
 - Eco-Scheme-Zahlungen von einer eventuellen Kappung und Degression ausnehmen.
9. Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen
10. Zielorientierung von AUM II durch innovative Anreizmechanismen erhöhen
11. Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern
12. Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten

2. Zusammenfassung ausgewählter Themen

Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (Tz 249ff)

- Umsetzung von adaptiven Umwelt- und Klimaschutzplänen sollten vorrangig in besonders schutzwürdigen Kulissen etc. umgesetzt werden; betriebsindividuell mit Unterstützung eines Agrarumweltberaters) oder gemeinschaftlich über Kollektive Ansätze

Kollektive Ansätze (Tz 100f, 253ff, 286)

- Es soll geprüft werden, inwieweit Elemente des niederländischen Systems auch in Deutschland angewendet werden können
- Regionale Agrarumweltberater könnten gefördert werden
- **Landschaftspflegeverbände** (und andere) werden als mgl. Institutionen zur Umsetzung genannt
- die institutionellen Voraussetzungen für die Umsetzung kollektiver Modelle des Umwelt- und Klimaschutzes sollen verbessert werden
- den Zusammenschluss solcher lokalen Akteure und von Landwirten etwa zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ im Rahmen von Pilotprojekten schon in dieser Periode fördern
- gefordert wird **100% Förderung von Maßnahmen im Bereich Wissensaustausch** und Information (Art. 72 (3)).

Ergebnisorientierung (Tz 60-72)

- Die ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen hat Potenzial nur für solche Umweltgüter, die der Landwirt durch eigenes Handeln maßgeblich und sicher beeinflussen kann und deren Zustandsänderung sich mit vertretbarem Aufwand rechtssicher ermitteln lässt. Dennoch hält der Beirat es für wichtig, bestehende Maßnahmen der Ergebnishonorierung weiter zu entwickeln und Anreize für die Entwicklung neuer Maßnahmen – etwa in Form von Pilotprojekten – zu setzen.
- Genanntes Beispiel: Programm zur ergebnisorientierten Honorierung von Bodenbrütern auf Grünlandflächen Es wurde gemeinsam von Landwirten und Naturschützern aus der Eider-Treene-Sorge-Niederung entwickelt und wird von der **Lokalen Aktion KUNO** („Kulturlandschaft Nachhaltig Organisieren“) in einer Gebietskulisse mit großer Bedeutung für den Vogelschutz betreut <https://kuno.jimdo.com/wiesenvogelschutz/>

Eco-Schemes und Umsetzung über Punkte-Modelle (Tz 215ff)

- Diskutiert werden 5 Modelle zur Umsetzung der Eco-Schemes: Greening-Modell, modifiziertes Greening-Modell, AUK II-Modell und Ökopunkte-Modell mit und ohne Schwellenwerte.
- Ein solches Modell könnte sich an der vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) vorgeschlagenen „Gemeinwohlprämie orientieren“ (Tz 218)
- „Das Ökopunkte-Modell hätte das Potenzial, die Zielorientierung der GAP und damit auch ihre gesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern.“ (Tz 225)
- „Eine weitere Stärke des Ökopunktemodells besteht darin, dass es marktähnliche Bedingungen für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft schafft. Im **Modell des DVL** orientiert sich die Vergabe der Punkte nicht an den Kosten der Bereitstellung bestimmter Umweltleistungen, sondern am naturschutzfachlichen Wert der einzelnen Maßnahmen, die ein Landwirt auf seinen Flächen implementiert“ (Tz 226)

Moorschutz/Natura 2000

- Der Beirat empfiehlt für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz (Natura 2000) und Moorschutz (hier nur pilothaft und über Ausschreibungsverfahren zunächst in Nordosteuropa) zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einzurichten → u. a. Langfristigkeit der Maßnahmen und keine Konkurrenz zu alternativen Verwendungen (Tz 47 – 59)
- Opportunitätskosten für weitgehende Wiedervernässung der landwirtschaftlich genutzten Moorflächen in Deutschland schätzen Röder et al. (2015) auf 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro pro Jahr. Hierin sind die Kosten für die erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen noch nicht enthalten. (Tz 194)
- Einhaltung von GLÖZ 2 (Ziel: Schutz kohlenstoffreicher Böden) bei bspw. Wiedervernässung von Mooren verursacht in den meisten Betrieben Kosten und Einkommensverluste, die die Höhe der Direktzahlungen übersteigen. „Wirkungsvolle Vorgaben für den Schutz organischer Böden dürften somit über Konditionalität nur schwer umsetzbar sein.“ (Tz 174)
- „In der Konsequenz ist es fachlich geboten, das Ordnungsrecht um die GLÖZ-Standards zu erweitern und dessen Vollzug zu verbessern“ (Tz 177)

Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche (Tz 287f)

„Der Beirat sieht insbesondere bei den Definitionskriterien für „landwirtschaftliche Tätigkeiten“ und „Dauergrünland“ Änderungsbedarf auf EU-Ebene. Konkret sollte sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass

- alle Landbewirtschafter förderberechtigt im Rahmen der 1. Säule sind, sofern sie landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Ein möglicher **Ausschluss von Nebenerwerbslandwirten oder Landschaftspflegeverbänden** über die Definition des „echten Betriebsinhabers“ betrachtet der Beirat als **kontraproduktiv** für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen im Rahmen der GAP;
- der EU-Rahmen zur Definition von „landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ in Artikel 4 (1) a) des Entwurfs zur GAP-Strategieplanverordnung **um Paludikulturen erweitert wird**. Die Förderfähigkeit sollte nur für bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen gelten. Alternativ sollte sich die Bundesregierung für die Einführung einer eigenen Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Klimaschutz“ einsetzen. Die Umwandlung von intensiv genutztem Grünland auf organischen Böden in Paludikulturen sollte nicht als Grünlandumwandlung im Sinne des GLÖZ 1 bzw. GLÖZ 10 gewertet werden. Eine evtl. erforderliche naturschutzfachliche Genehmigung im Rahmen der FFH-Richtlinie sollte hiervon unbenommen bleiben;
- der EU-Rahmen zur **Definition von „Dauergrünland“** in Artikel 4 (1) b) iii) dahingehend erweitert wird, dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ **über eine Stichtagsregelung** abgrenzen können. Das hätte zur Konsequenz, dass nur solche Grünlandflächen, die zu einem bestimmten Datum als Dauergrünland im integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasst waren, unter die Regelungen von GLÖZ 1 und GLÖZ 10 fallen. Diese Regelung hätte den Vorteil, dass Grünland, Brachen und ähnliche Vegetationsbestände nicht spätestens alle fünf Jahre umgebrochen werden mit dem primären Zweck, den Ackerstatus der Flächen zu erhalten. Die Definition sollte den Mitgliedstaaten mindestens die Flexibilität geben, die sie im Rahmen von Artikel 3 der Omnibus-VO (2017/2393) erhalten haben.“

Die Abgrenzung von DGL sollte so ausgestaltet sein, dass

- „für die Abgrenzung lediglich die Nutzung (Mahd, Weide oder Mindestbewirtschaftung) entscheidend ist und nicht die Zusammensetzung und der Deckungsgrad der Vegetation.“
- „die Abgrenzung **alle beweideten und gemähten Flächen einbezieht, die Lebensräume von Arten sind**, welche sowohl von gemeinschaftlichem Interesse sind (Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) als auch für einen günstigen Erhaltungszustand auf eine

landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind. Alternativ könnte eine eigene Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität“ eingeführt werden.“

- **„weidetypische Strukturen** wie z. B. kleinere Gehölze, Offenbodenstellen und Geilstellen prinzipiell **Teil der förderfähigen Fläche** sind und nicht separat abgegrenzt werden müssen.“

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin.

<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.html>