

Nur 3 Schritte führen zu mehr Biodiversität, Klima- und Umweltschutz in einer gemeinwohlorientierten GAP nach 2020

Die Situation ist günstig:

Die Europawahl 2019 hat zu einer neuen Konstellation des EU-Parlaments und seiner Ausschüsse geführt. Ebenso wird die EU-Kommission neu besetzt und startet im November mit einem neuen Arbeitsprogramm. Damit ergibt sich die Chance zum Weiterdenken über ein neues GAP-Fördersystem, das die Berechnung der Direktzahlungen nicht mehr an historischen Kriterien und dem pauschalen Flächenbezug als „Einheitsbetrag je Hektar“ ausrichtet. Es kann ein neuer Versuch gestartet werden, diejenigen Landwirt*innen mit öffentlichen Mitteln besser zu unterstützen, die öffentliche ökologische Güter über die gesetzlichen Normen hinaus produzieren.

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission (Strategieplan-Verordnung) bietet grundsätzlich eine gute Basis für ein Neudenken über eine zeitgemäße Ausgestaltung des GAP-Fördersystems nach 2020, da er eine Schwerpunkt-Verlagerung in der GAP-Ausrichtung von der bisherigen Regelkonformität hin zur Anerkennung der tatsächlichen Leistungen und ökologischen Wirkungen der Maßnahmen (Interventionen) vorsieht. Hierfür sind einheitliche Kriterien notwendig, die sich an dem tatsächlichen Beitrag der Betriebsinhaber*innen zur Bereitstellung öffentlicher ökologischer Güter orientieren. Zur Bewertung dieser Leistungen und Wirkungen kann die KOM auf eigene Bewertungen und Erfahrungen mit der Ausweisung ökologischer Vorrangflächen (ÖVF) in der laufenden Förderperiode zurückgreifen. So gibt eine Studie des KOM-eigenen Joint Research Centres (JRC) mittels eines „ÖVF-Rechners“ Hinweise hierzu¹. In Deutschland hat u. a. der DVL mit dem Konzept der „Gemeinwohlprämie“ einen entsprechenden Vorschlag auf Grundlage langjähriger Praxistests unterbreitet.

Voraussetzung für den Erfolg der Bestrebungen zu mehr Biodiversität, Umwelt- und Klimaschutz ist ein klares Bekenntnis aller Entscheidungsträger*innen zu einer Gemeinsamen EU-Agrarpolitik, die öffentliche ökologische Güter und Gemeinwohlleistungen zu einem zentralen Anliegen der GAP-Ziele und -Maßnahmen und damit zugänglich für alle Landwirt*innen und ihre Verdienstmöglichkeiten macht. Wie im Folgenden ausgeführt wird, müssen allerdings noch drei entscheidende Bestimmungen im Entwurf der Strategieplan-Verordnung geändert werden, ohne die die KOM diese Schwerpunkt-Verlagerung und ihre selbst gesteckten Ziele nicht erreichen wird. (Anm.: Es ist bekannt, dass im Detail noch weitere Änderungsbedarfe im KOM-Vorschlag bestehen, die sich aber im Wesentlichen systembedingt aus diesen 3 Schritten ableiten.)

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-152-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Die 3 Schritte ...

Schritt 1: Definitionen erweitern

Die Landwirt*innen in der EU sind die wichtigsten Manager der natürlichen Umwelt, da sie auf 48% der Flächen in der EU Einfluss auf die Entwicklung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft und biologische Vielfalt haben, in Deutschland sogar bis zu 70%.

Der KOM-Vorschlag zur Definition des Begriffs „landwirtschaftliche Tätigkeit“ (gem. Art. 4) ist um „die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und die Erbringung von Ökosystemleistungen aus dem landwirtschaftlichen Bereich“ zu ergänzen. In der Konsequenz führt dieses auch zu einer Erweiterung des traditionellen Berufsbildes „Landwirt*in“ um dieses „Marktsegment“. Dieser Beitrag der Landwirt*innen zu den Umwelt- und Klimazielen muss transparent und messbar sein, um zugleich als Grundlage von Zahlungen für die konkreten Gemeinwohlleistungen zu dienen.

Schritt 2: Öko-Regelungen optimal ausrichten

Die Wirksamkeit und Effizienz der flächengebundenen Agrarbeihilfen kann hinsichtlich der Verbesserung der Einkommenssituation von Betriebsinhaber*innen auch Jahrzehnte nach ihrer Einführung immer noch nicht nachvollzogen werden^{2,3,4}. Das aktuelle System zur Berechnung der Direktzahlungen im Rahmen von Säule 1 muss daher – vermutlich zunächst schrittweise - modernisiert und durch eine leistungs- und ergebnisorientiertere Methode ersetzt werden.

Die Öko-Regelungen sind innerhalb der Grünen Architektur eine neue und sinnvolle Ergänzung in Säule 1, um Lücken im Maßnahmenangebot zwischen der erweiterten Konditionalität und den AUKM der 2. Säule zu schließen. Sie können zu einem zentralen Instrument der neuen GAP-Ausrichtung und als erster Schritt zu einer gemeinwohlorientierten 1. Säule entwickelt werden. Einer ihrer wesentlichen Vorteile ist es, dass sie die Option bieten, mit der Produktion von öffentlichen ökologischen Gütern Geld zu verdienen. Der Maßnahmenkatalog für die Öko-Regelungen, der auf nationaler Ebene festzulegen ist, muss dafür ein Angebot an einfachen und breitenwirksamen Landbewirtschaftungsmethoden aufweisen, die an die betrieblichen Abläufe und den jeweiligen Naturraum angepasst und von möglichst allen Landwirt*innen betriebsindividuell wählbar sind. Dafür muss die KOM in der Verordnung klare grundlegende Mindest-Parameter und Maßnahmenkategorien verbindlich vorgeben, die einen hohen ökologischen EU-Mehrwert sicherstellen und an denen der eigene Anspruch auf ambitionierteren Umwelt- und Klimaschutz durch die Landwirtschaft gem. Art. 92 gemessen wird. Ohne diese ambitionierten Mindestparameter könnte die Umsetzung der GAP in den Mitgliedsstaaten sehr ambitionslos erfolgen und ein „race to the bottom“ einsetzen.

Der KOM-Vorschlag muss daher in Art. 28 (6) Satz 1 wie folgt geändert werden:

„Die Unterstützung für Öko-Regelungen erfolgt auf Grundlage eines Punkt-Bewertungssystems gemäß Anhang YY und wird in Form einer jährlichen Zahlung je förderfähiger Hektarfläche gewährt, die mit einer Öko-Regelung gem. Ziff. 3 belegt ist“ entweder

² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_10/SR_BPS_DE.pdf

³ <https://www.bertelsmann->

[stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf)

⁴ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_96.pdf

Schritt 3: Finanzielle Steuerung an den festgelegten Umweltzielen und Interventionskategorien ausrichten:

Die starke Dezentralisierung und Ergebnisorientierung durch das neue Umsetzungsmodell der GAP hat die KOM im Gegenzug dazu veranlasst, die Zuweisung der GAP-Mittel zukünftig an ein umfassend funktionierendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem in den Mitgliedstaaten zu knüpfen. Hierzu gehört eine sehr detaillierte Mittelplanung und -steuerung auf der Basis von „Einheitsbeträgen“ (vgl. Art. 88). Demnach müssen die Mitgliedstaaten in ihrem GAP-Strategieplan für jedes Haushaltsjahr der Förderperiode und für jede geplante Maßnahme im Vorwege Fördersätze und „Outputs“ abschätzen. Sind innerhalb einer Maßnahme verschiedene Prämiensätze (Einheitsbeträge) geplant, muss die Planung sogar für jedes Prämienniveau und jeden Output-Indikator getrennt erfolgen.

Eine solch detaillierte Vorplanung macht ein ergebnisorientiertes Vorgehen fast unmöglich. Diese Situation um die detaillierte Festlegung der Einheitsbeträge im Vorwege und das damit verbundene Risiko der Auswahl ambitionsloser Umwelt- und Klimaschutz-Interventionen kann dadurch aufgelöst werden, dass Art. 88 (Indikative Mittelzuweisung) ersatzlos gestrichen wird. Die indikative Finanzplanung und -steuerung muss stattdessen lediglich auf Grundlage von Budgetansätzen erfolgen, die auf die spezifischen Ziele und die Ebene der Interventions-Kategorien der Strategieplan-Verordnung ausgerichtet werden.

Alternativ ist Art. 88 dahingehend zu ändern, dass als Bemessungsgrundlage für den Einheitsbetrag am Beispiel der Öko-Regelungen in Art. 28 (6) die Formulierung „je förderfähige Hektarfläche“ gestrichen oder durch „je förderfähige Hektarfläche, die *mit einer Öko-Regelung gem. Ziff. 3 belegt ist.*“ ersetzt wird.

... und eine Bedingung

Der KOM-Vorschlag kann mit diesen Veränderungen eine erheblich größere Wirksamkeit entfalten, da er die wesentlichen Hürden, die die Erreichung seiner selbstgesteckten „ehrgeizigeren umwelt- und klimabezogenen Ziele“ verhindern, beseitigt. Seine volle Wirkung wird er aber nur dann entwickeln, wenn die Mitgliedsstaaten seine Ansätze und Vorgaben aufgreifen und in ihren Nationalen Strategieplänen abbilden. Bei der Genehmigung dieser Pläne gem. Art. 106 steht die KOM in der Verantwortung, konsequent auf die Einhaltung dieser Vorgaben zu achten.

Impressum & Kontakt:

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.
Promenade 9 in 91522 Ansbach
Telefon: 0981 / 1800 99-0
E-Mail: info@lpv.de
www.dvl.org

v.f.d.l.: Dr. Jürgen Metzner, Geschäftsführer