

Ziele und Ansatzpunkte für eine GAP-Förderung nach 2027

Diskussionspapier nach Beschluss des DBV-Präsidiums vom 7. November 2023

Kritische Entwicklung der aktuellen GAP-Reform

Bereits im ersten Antragsjahr der GAP-Reform 2023 wird deutlich, dass die EU-Förderpolitik vor allem bei der „Grünen Architektur“ unter schweren Mängeln leidet. Das Budget für die neuen Ökoregelungen wurde in Deutschland nur zu etwa 60 Prozent beantragt, weil die Fördermaßnahmen für viele Landwirte nicht attraktiv genug sind. Insgesamt ist vom politischen Versprechen eines „neuen Liefermodells“ mit mehr Ergebnisorientierung und mit mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die EU-Staaten und für die Landwirte nicht viel geblieben. Die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe wird im Gegenteil durch GLÖZ-Auflagen gestört, die zum Teil der guten fachlichen Praxis widersprechen.

Die „Grüne Architektur“ aus erweiterter Konditionalität für die Basisprämie (vor allem GLÖZ-Auflagen), den Ökoregelungen (Eco Schemes) und den Agrarumweltmaßnahmen ist überstrukturiert, unnötig kompliziert und liefert deutlich weniger als sie leisten könnte. Landwirte, Verwaltungen und Berater blicken nicht mehr durch. Das Zusammenführen aller Fördermaßnahmen in einem zentralisierten nationalen GAP-Strategieplan genügt nicht, um die strukturellen Mängel zu überwinden. Notwendige Änderungen des GAP-Strategieplanes müssen rechtzeitig vorbereitet und mit dem Berufsstand besprochen werden. Begründete Vorschläge und Kritikpunkte aus der landwirtschaftlichen Praxis müssen stärker gehört und aufgenommen werden.

In Deutschland kannibalisieren ab 2023 weite Teile der Ökoregelungen bewährte Agrarumweltmaßnahmen der Länder. Die Basisprämie sinkt tendenziell weiter bei deutlich erhöhter Konditionalität. Die Attraktivität und Einkommenswirkung dieser Direktzahlungen für die Landwirte schwindet also. Die Grundidee der Ökoregelungen als einjährige Agrarumweltmaßnahme ergänzend zu bewährten mehrjährigen Maßnahmen wird weiter unterstützt.

Kernpunkte für die Weiterentwicklung der GAP-Förderung 2028-2035

Aus Sicht des DBV sollte die Weiterentwicklung der GAP-Förderung Folgendes umfassen:

- Gleichrangige Bedeutung der Förderziele Umwelt- und Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit und Ländliche Entwicklung/Agrarstruktur.
- Ein zu befürchtender weiterer Abbau der Basisprämie erfordert einen parallelen Abbau der Konditionalität (einschließlich GLÖZ) als gesamtbetriebliche Verpflichtung.
- Agrarumweltmaßnahmen attraktiver für Landwirte gestalten.
- Risikomanagement und Generationswechsel stärker und bundesweit fördern.

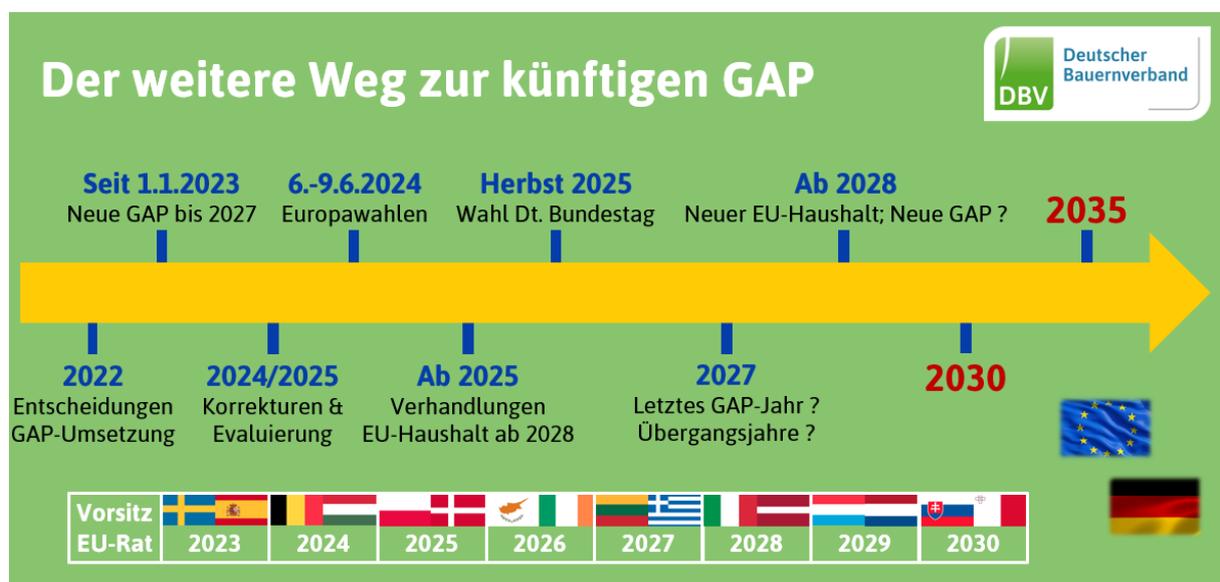
Für die Übergangsphase sollten Betriebe, die auf die Beantragung der Basisprämie verzichten, **a)** an einzelnen Ökoregelungen und Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen können, und **b)** von der Konditionalität/GLÖZ befreit werden. Als weitere Übergangsmaßnahme kann ein einzelbetriebliches Budget für Ökoregelungen/Agrarumweltmaßnahmen eingeführt werden, um den Betrieben eine gewisse finanzielle Stabilität in der Agrarförderung zu geben.

1. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft

Die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) hat im Juni 2021 folgende Empfehlungen für die Weiterentwicklung der GAP-Förderung formuliert (Auszug): „Die bisherigen flächengebundenen Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP sollen im Laufe der nächsten zwei Förderperioden ab 2023 schrittweise und vollständig in Zahlungen umgewandelt werden, die konkrete Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele betriebswirtschaftlich attraktiv werden lassen. Dieser Prozess muss stetig und in klar definierten Schritten verlaufen, um Planungssicherheit zu gewährleisten und Brüche zu vermeiden. Im Zuge einer schrittweisen vollständigen Umwandlung dieser Direktzahlungen sind die Konditionalitäten entsprechend abzubauen. Stattdessen sollen Landwirt:innen ökonomisch attraktive Programme angeboten werden, die an der Erreichung der sozialen und ökologischen Transformationsziele auszurichten sind. (...)“

Die vergangenen Jahre und anhaltende Entwicklungen zeigen, dass die Herausforderungen und Unsicherheiten in der Nahrungsmittelversorgung als Teil der globalen Sicherheit weiter wachsen. Damit verknüpft sind auch der Klimawandel und der Erhalt der Biodiversität. Die Resilienz der Land- und Ernährungswirtschaft und die Ernährungssicherung müssen wieder eine hohe gesellschaftliche politische Priorität bekommen. Dies ist bei den Überlegungen zur GAP-Förderung nach 2027 zu beachten, ebenso bei der Umsetzung der Farm-to-Fork-Strategie.

2. Grundüberlegung zur Weiterentwicklung der GAP-Förderung nach 2027



Die politischen Weichen für die nächste und übernächste GAP-Förderperiode werden nach der Europawahl 2024 und der anschließenden Neubesetzung der EU-Kommission gestellt. Bis zur Umsetzung vergehen erfahrungsgemäß etwa 5 Jahre für den politischen Entscheidungsprozess. Es ist also zu erwarten, dass nach der aktuellen GAP-Periode 2023-2027 erneut Übergangsjahre erforderlich sind. Umso mehr gilt es, dies frühzeitig seitens der Landwirtschaftsbehörden zu kommunizieren, um den landwirtschaftlichen Betrieben Planungssicherheit zu geben. Impulse aus der landwirtschaftlichen Praxis für eine Überwindung von Zielkonflikten und Funktionsmängeln der GAP-Förderung sind jetzt notwendig.

Generell müssen die Förderstruktur und die Förderabwicklung deutlich einfacher und übersichtlicher werden. Dazu müssen die Möglichkeiten eines digitalen Antragssystems 4.0 genutzt werden. Sinnvolle regionale Differenzierungen in der GAP-Förderung müssen weiterhin gewährleistet bleiben. Hier kommt es vor allem auf eine verbesserte Abstimmung des Fördersystems zwischen Bund und Ländern an.

Die Erwartungen an öffentliche Leistungen der Landwirte wachsen deutlich, siehe „Green Deal“. Gesellschaftliche Leistungen zu erbringen, muss für Landwirte praktikabel und profitabel sein. Daher muss das EU-Agrarbudget und seine Einkommenswirksamkeit für die Landwirte unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen – z.B. Inflation und neue Beitrittsländer – erhöht werden.

Für grundlegende zusätzliche Anforderungen wie z.B. in den Bereichen Klimaschutz und Tierwohl sind hinreichende zusätzliche Ausgleichszahlungen und Finanzierungen nötig.

3. Ansätze zur Weiterentwicklung der GAP-Förderung nach 2027

3.1 Klare Gliederung der GAP-Förderung in drei Funktionsbereiche

Unabhängig von der Frage, wie die derzeitige Zwei-Säulen-Struktur in der GAP-Förderung (Garantiefonds EGFL mit 100 % EU-Finanzierung und ELER-Fonds mit Kofinanzierung) zukünftig gestaltet wird, sollte die Förderung eine klare Gliederung und Budgetierung in drei Funktionsbereichen vorgeben:

- **Funktionsbereich A:** Attraktive Bezahlung von Umwelt-, Klimaschutz und gesellschaftlichen Leistungen
- **Funktionsbereich B:** Wettbewerbsfähigkeit & Risikomanagement; Investition & Innovation; Junglandwirte
- **Funktionsbereich C:** Ländliche Entwicklung & Agrarstruktur

Für die drei Funktionsbereiche sind angemessene Mindestbudgets vorzusehen. Die GAP-Förderung soll weiterhin darauf ausgerichtet sein, eine flächendeckende und wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu sichern. Eine Aufstockung der drei Funktionsbereiche durch Mittel der Bundesländer und die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ist weiter unentbehrlich. Teile des Budgets müssen zu 100 % EU-finanziert bleiben. Gegebenenfalls müssen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten aus anderen Quellen entwickelt werden, um die Herausforderungen bewältigen zu können.

Die Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten und die Förderung von Junglandwirten müssen wichtige Bestandteile der GAP-Förderung bleiben bzw. ausgebaut werden (siehe Kapitel 3.4).

Gekoppelte Direktzahlungen müssen eng begrenzt bleiben und dürfen nicht den innerlandwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten verzerren.

Insgesamt sollte die Förderstruktur für Landwirte und alle übrigen Akteure in Deutschland damit berechenbarer und ein Stück weit einheitlicher werden als heute.

3.2 Ansätze für mehr Attraktivität der Agrarumweltmaßnahmen

Die Agrarumweltmaßnahmen innerhalb der GAP-Förderung müssen für Landwirte deutlich attraktiver gestaltet werden, so dass sie zu einem soliden Betriebszweig entwickelt werden können. Gesellschaftliche Leistungen zu erbringen, muss für Landwirte praktikabel und profitabel sein. Umgekehrt ist langfristig eine hinreichende gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft gefordert und praktisch mit öffentlichen Budgets zu hinterlegen. Eine weitere Anhebung von Standards und Umweltauflagen ohne entsprechende Bezahlung ist hingegen kein geeigneter Weg und wird abgelehnt. Standortsspezifische Agrarumweltprogramme der Länder sind vorzuziehen.

Dazu werden folgende Ansatzpunkte gesehen:

- Weiterentwicklung der vorhandenen Agrarumweltmaßnahmen: Kombination von mehrjährigen und einjährigen Maßnahmen; Abkehr von Nachteilsausgleich zugunsten von Bezahlung der besonderen Umweltleistungen; Wirksame Anreizkomponente; Angebotsorientierte Kalkulation differenziert nach standortbezogener Ertragsfähigkeit; Maßnahmenbündel; Zuschlag für Transaktionskosten.
- Erprobung von Ausschreibungen/Gebotsverfahren; Bedarf von regional definierten Umweltzielen; Zuschlagskriterien für wirtschaftende Betriebe erforderlich.
- Erprobung von ergebnisorientierten AUKM, als Kombination aus maßnahmenorientiertem Sockelbetrag und ergebnisorientiertem Bonus.
- Erprobung der Möglichkeiten von betrieblichen Maßnahmenbudgets für eine berechenbare Teilnahme der Landwirte und um eine Überzeichnung von Budgets zu verhindern.
- Ermöglichung regionaler Naturschutz-Kooperativen nach niederländischem Vorbild in Verantwortung der Landwirtschaft als Ergänzung zu Einzelanträgen bzw. je nach Bedarfssituation auf Landesebene; Schaffung der erforderlichen Trägerstrukturen im Berufsstand.
- Die Bezahlung von Klima-Leistungen der Landwirtschaft sollte vorrangig maßnahmenorientiert aus Mitteln des Klima- und Transformationsfonds erfolgen (national/europäisch). Erfahrungen aus dem DBV-BÖLW-Humusprojekt sollten aufgenommen werden.
- Bisher können Zahlungen für GAP-Agrarumweltmaßnahmen nur oberhalb des gesetzlichen Standards gewährt werden. Ausnahme sind Natura-2000-Gebiete, wo ein dauerhafter Ausgleich für Bewirtschaftungseinschränkungen aus GAP-Mitteln gezahlt werden kann. Es ist zu prüfen, ob dies angesichts wachsender nationaler bzw. EU-Auflagen auch außerhalb von Natura 2000-

Gebieten noch ausreichend ist, vor allem bei Pflanzenschutz, Düngung und Naturschutzauflagen. Es muss generell gelten, dass zusätzliche Nachhaltigkeitsleistungen der Landwirte aus Wettbewerbsgründen gesondert und dauerhaft zu bezahlen sind.

Generell bedarf es bei Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen einer Fokussierung auf produktionsintegrierte Maßnahmen. Der DBV fordert einen Verzicht auf pauschale bzw. prozentuale Flächenvorgaben für Brachen und Stilllegungen, denn solche Instrumente passen nicht mehr zur veränderten sicherheits- und versorgungspolitischen Situation und zu wachsenden Ertragsrisiken im Zuge des Klimawandels. Die EU hat Mitverantwortung für die globale Versorgungssituation bzw. muss einen zusätzlichen Importsog von Agrarprodukten vermeiden. Das erfordert eine nachhaltige Intensivierung beim Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln, bei nachwachsenden Rohstoffen und bei der Biodiversität. Die Förderung der Biodiversität sollte ebenfalls auf eine hohe Flächeneffizienz ausgerichtet werden. Grundlage für die Kalkulation sollte nicht ein reiner Nachteilsausgleich, sondern die Bewertung und Bezahlung der Umweltleistung sein.

3.3 Ausbau des Risikomanagements

Die GAP-Direktzahlungen können absehbar nicht mehr die Funktion einer Risikoabsicherung für Marktkrisen, Missernten o.ä. übernehmen. Um die Betriebe bei absehbar höheren Risiken (u.a. Witterungsextreme im Klimawandel, globale Ausbreitung von Tierseuchen) zu stabilisieren, werden folgende Punkte vorgeschlagen:

- Rascher Aus- und Aufbau der Förderung einer Ernte-Mehrgefahrenversicherung in Deutschland. Ab 2030 national einheitliche Bezuschussung aus GAP-Mitteln und aus nationalen Mitteln, die für bisherige ad-hoc Krisen-Maßnahmen nicht mehr notwendig sind.
- Rascher Aus- und Aufbau der Förderung von Tierversicherungen (Stärkung der Tierseuchenkassen durch zusätzliche öffentliche Mittel, Ertragsschaden- und Betriebsunterbrechungsversicherung) in Deutschland. Ab 2030 national einheitliche Bezuschussung aus GAP-Mitteln und aus nationalen Mitteln.
- Studie und Erprobung einer Erlösabsicherung nach Erkenntnissen ähnlicher Modelle aus den USA (bis 2030).

Die vorhandenen Instrumente eines „Sicherheitsnetzes“ gegen extreme Preiskrisen sind in der Gemeinsamen Marktordnung grundsätzlich fortzuführen und zu stabilisieren. Steuerlich bleibt die Einführung einer Risiko-Gewinnrücklage in Deutschland weiterhin vordringlich.

3.4 Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft

Die Bewältigung des Generationenwechsels in der Landwirtschaft ist eine große Herausforderung. 44 Prozent der Betriebsleiter in Deutschland sind 55 Jahre oder älter (2020). Aus Sicht des DBV sind künftig deutlich stärkere Anreize und Unterstützungsmöglichkeiten für die Übernahme von Betrieben, aber auch für Existenzgründungen erforderlich. Dazu schlägt der DBV vor:

- Bundesweite Umsetzung einer wirksamen Niederlassungsbeihilfe im Zuge der GAP-Förderung, und zwar als Grundförderung gekoppelt an ein wirtschaftliches Betriebskonzept.
- Flächendeckende Stärkung und Weiterentwicklung der erhöhten Investitionsförderung einschließlich Innovations- und Diversifizierungsförderung für Junglandwirte durch die Länder in der 2. Säule.

Insgesamt ist das GAP-Budget für die Unterstützung von Junglandwirten deutlich aufzustocken. Diese muss allen Rechtsformen gleichermaßen offenstehen. Zu einem verbesserten Förderumfeld muss es auch gehören, die Nutzung von Digitalisierung und neuer Technologien auszubauen, die Antragsverfahren zu entbürokratisieren und die Motivation junger Unternehmerinnen für den Start in die Landwirtschaft zu heben.

3.5 Ländliche Entwicklung als Stabilitätsanker der GAP-Förderung kräftigen

Landwirtschaft und ländliche Räume gehören zusammen, auch in der GAP-Förderung. Entscheidend für zukunftsfeste und vitale ländliche Räume sind stabile Infrastrukturen einschließlich leistungsfähiger digitaler Netze und eine flächendeckende Landbewirtschaftung.

Hierauf sollte in der GAP nach 2027 bei der ländlichen Entwicklungsförderung ein deutlicher Fokus gelegt werden. Bei knappen Budgets ist es erforderlich, dass in der 2. Säule mit klaren „Spielregeln“ in allen Regionen ein überwiegender und einheitlich definierter Anteil ausdrücklich für agrarstrukturelle Maßnahmen eingesetzt wird (siehe hierzu Kapitel 3.2). Dazu gehören vor allem die Förderung von Investitionen in die Landwirtschaft und in die Agrarstruktur.

Für allgemeine öffentliche Aufgaben (u.a. Daseinsvorsorge) müssen Finanzierungsquellen außerhalb der beiden EU-Agrarfonds (EGFL, ELER) gefunden werden.

Da sich die demografische Entwicklung ländlicher Regionen in Europa und Deutschland mittel- und langfristig zwischen Wachstum und Schrumpfung bewegen wird, spricht sich der DBV dafür aus, regionale Förderpolitiken künftig noch stärker auf ländliche Räume mit hohem strukturellem Anpassungsbedarf auszurichten.

4. Übergänge zu einem künftigen Fördersystem

Der Übergang von der derzeitigen Förderarchitektur auf ein künftiges System muss für die Landwirte berechenbar sein. Der Übergang muss auch praktikabel sein und die wirtschaftliche Stabilität der Betriebe zum Ziel haben. Zudem müssen die Verwaltungen von EU, Bund und Ländern Bereitschaft zeigen, einen solchen Übergang unvoreingenommen auf den Weg zu bringen.

Dazu werden folgende Ansatzpunkte gesehen:

4.1 Loslösung der Ökoregelungen und Agrarumweltmaßnahmen von der Basisprämie (einschl. Konditionalität/GLÖZ)

Mit der geringeren Basisprämie, einer weiter ausgeweiteten Konditionalität und der höheren Inflation geht die innere Rechtfertigung dieser GAP-Förderung im Zeitablauf verloren. Der

Nettoeinkommenseffekt für die Landwirte schrumpft zusehends. Zugleich erwarten die Landwirte eine attraktive Bezahlung ihrer Umweltleistungen.

Vorschlag: Ab 2025 erhalten Landwirte die Möglichkeit, an einzelnen Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen teilzunehmen, auch wenn sie auf eine Beantragung der Basisprämie verzichten. Die Konditionalität/GLÖZ als gesamtbetriebliche Verpflichtung entfällt dann für diese Betriebe. Gleichzeitig dürfen die GLÖZ-Auflagen ausdrücklich nicht ins allgemeine Fachrecht verschoben werden.

Dies wäre ein erster Schritt zur Anpassung an eine künftige leistungs- statt auflagenorientierte Förderphilosophie. Dazu müssen auch die Förderbeträge angehoben werden, damit sie flächendeckend, auch in Gunstlagen, attraktiv sind.

4.2 Betriebliches Budget für Agrarumweltmaßnahmen

Vorschlag: Für den Übergang wird ein einzelbetriebliches Budget für Ökoregelungen bzw. für zusätzliche mehrjährige Agrarumweltmaßnahmen eingeführt. Eine solche Anwartschaft zur Agrarumweltförderung wird zunächst aus der Fläche des Betriebes ermittelt, ggf. auch mit einem Zuschlag für die ersten Hektare. Dies gibt allen Betrieben eine gewisse finanzielle Stabilität und Perspektive in der Agrarförderung und die Möglichkeit zur Entwicklung eines Betriebszweigs Biodiversität.

Es ist sicherzustellen, dass ein breites, praktikables und zugleich berechenbares Spektrum an Agrarumweltmaßnahmen angeboten wird. Nach 2035 kann ein solches betriebliches Budget schrittweise flexibilisiert werden.