

Anforderungen an die Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ im Hinblick auf umweltrelevante Ziele der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union

Positionspapier der UMK ad-hoc-Arbeitsgruppe im Auftrag der 95. UMK

Zusammenfassung

Die Stärkung von Umwelt- und Klimaschutz hat eine sehr hohe Bedeutung in der künftigen Land- und Forstwirtschaftspolitik in der EU. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) führt ab 2023 zu teilweise neuen Instrumenten bei einem für die Mitgliedstaaten erheblich vergrößerten Handlungsspielraum in der Umsetzung. Zur Grünen Architektur gehören dabei die sog. Konditionalität und die Öko-Regelungen. Die Einhaltung der Konditionalität ist zukünftig für den Prämienbezug aus der ersten Säule verbindlich. Für die Öko-Regelungen ist nach derzeitiger Verhandlungslage ein Mindestbudget zwischen 20 (Agrarrat) bis 30 (EP) Prozent der Mittel der ersten Säule vorgesehen. Dies entspricht für Deutschland einem Betrag zwischen 980 und 1.474 Mio. Euro pro Jahr. Richtig eingesetzt können Öko-Regelungen daher einen richtungsweisenden Beitrag zu einem agrarpolitischen Systemwechsel als Kombination aus bedürfnisorientierter Unterstützung und leistungsgebundener Honorierung leisten. Mit den Öko-Regelungen besteht die Chance, mehr Betriebe freiwillig für ambitionierte Umwelleistungen zu gewinnen.

Gemäß Art. 94 Abs. 2 des Entwurfs der GAP-Strategiepläne-VO sind die zuständigen Umwelt- und Klimabehörden wirksam an der Ausarbeitung der Umwelt und Klimaaspekte des Plans zu beteiligen. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Umweltministerien der Länder und des Bundes an der Umsetzung dieser Ziele im nationalen GAP-Strategieplan beteiligt sind, um die hier vorhandene Fachkompetenz effektiv zu nutzen. Die UMK erwartet insofern von der AMK gemäß Beschluss vom 13.11.2020 eine Einbindung in die weiteren Arbeiten zur Umsetzung der GAP in Deutschland.

Ausgestaltung der Konditionalität

Die Konditionalität muss so ausgestaltet werden, dass ein flächendeckendes Mindestmaß an Umwelt-, Natur- und Klimaschutz gesichert wird, welches über den derzeitigen Cross Compliance-Bestimmungen und Greening-Anforderungen liegt. Die Konditionalität muss künftig für alle Arten von Betrieben gelten und insbesondere folgende Anforderungen umfassen:

- Dauergrünland ist zu erhalten, Umwandlung nur mit Genehmigung.
- In Feuchtgebieten und Moorflächen besteht u. a. ein absolutes Grünlandumbruchverbot.
- Es müssen ausreichend dimensionierte Gewässerrandstreifen ohne Pestizide und Düngemittel eingerichtet werden.
- Fruchtwechsel: Auf mindestens 75 % der Ackerfläche ist eine andere Kultur als im Vorjahr anzubauen.

- 5% der Ackerflächen für echte nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente; Nichtnutzung während eines ganzen Jahres.

Ausgestaltung der Direktzahlungen

Für die Umweltressorts sind mit Blick auf die zu erreichenden Umwelt- und Naturschutzziele der GAP bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen folgende Punkte essentiell:

- Eine Grünland-Definition, die die vollständige Integration von extensiv bewirtschaftetem Grünland und Heiden in die Agrarförderung der ersten und zweiten Säule ermöglicht.
- Gekoppelte Zahlungen für Schafe und Ziegen angesichts der massiven wirtschaftlichen Probleme der Schaf- und Ziegenhaltung.

Ausgestaltung der Öko-Regelungen

Mit den Öko-Regelungen besteht die Chance, mehr Betriebe für freiwillige Umweltleistungen zu gewinnen und auch Umweltmaßnahmen in sogenannten Intensiv-Regionen zu ermöglichen, in denen naturnahe Strukturen zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie und der Wasserrahmenrichtlinie dringend benötigt werden. Damit die Öko-Regelungen (ÖR) tatsächlich den erforderlichen positiven Effekt für die Umwelt haben, müssen insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Einzelflächenbezug als Grundvoraussetzung für eine höhere ökologische Wirksamkeit.
- Möglichkeit der Mehrjährigkeit, denn einjährige Maßnahmen haben i. d. R. nur geringe positive Umweltwirkungen.
- Vermeidung kontraproduktiver Auswirkungen (z. B. Nutzungsaufgabe von Extensivgrünland) durch Fehlanreize.

Bei den meisten Regelungen hängt die Wirkung sehr stark von der Ausgestaltung im Detail ab. Die Umweltressorts von Bund und Ländern haben die Erwartung, dass bei der weiteren Ausgestaltung sämtlicher umweltrelevanter Regelungen (Interventionsbeschreibungen, Verwaltungsvorschriften) die Umweltressorts als zuständige Fachverwaltungen angemessen eingebunden werden.

Umschichtung

Die erforderliche Höhe der Umschichtung von der 1. in die 2. Säule steht grundsätzlich in Wechselwirkung mit der Ausgestaltung der anderen Elemente der Grünen Architektur. Spezifische Umweltmaßnahmen, z. B. für die Biodiversität (vorrangig Natura 2000), und investive Maßnahmen (z. B. Gewässerstrukturentwicklung, Wiedervernässung von Mooren) sind nur über die 2. Säule möglich und müssen bedarfsgerecht finanziert werden.

1. Umweltziele für die GAP in Deutschland

Die Stärkung von Umwelt- und Klimaschutz hat eine hohe Priorität in der künftigen Land- und Forstwirtschaftspolitik in der Europäischen Union. Ein wirksamer Beitrag der Europäischen Agrarfonds (1. und 2. Säule) ist von zentraler Bedeutung für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der EU, des Bundes und der Länder. Darin sind sich alle maßgeblichen Akteure in Politik und Gesellschaft im Grundsatz einig. Explizit für den Bereich Wasser und Boden wurde dies in TOP 24 der 93. UMK mit verschiedenen Forderungen und Maßnahmenvorschlägen konkretisiert.

Zur Umsetzung dieses allgemeinen Ziels gemäß Artikel 5 gibt der Entwurf der GAP-Strategieplan-VO in Art. 6 unter anderem folgende spezifische Ziele für die nationalen GAP-Strategiepläne vor:

- d) Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- (e) Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- (f) Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften.

Die Fachkompetenz für diese Themen liegt bei den Umweltressorts des Bundes und der Länder. Gemäß Art. 94 Abs. 2 des Entwurfs der GAP-Strategiepläne-VO sind die zuständigen Umwelt- und Klimabehörden wirksam an der Ausarbeitung der Umwelt- und Klimaaspekte des Plans zu beteiligen. Insofern muss es selbstverständlich sein, dass die Umweltministerien der Länder und des Bundes an der Umsetzung dieser Ziele im nationalen GAP-Strategieplan beteiligt sein sollten, um die hier vorhandene Fachkompetenz effektiv zu nutzen. Die UMK erwartet insofern von der AMK gemäß Beschluss vom 13.11.2020 eine Einbindung in die Vorbereitung des nationalen GAP-Strategieplans.

Auch der Bundesrat hält gemäß einstimmigem Beschluss vom 19.10.2018 eine qualifizierte Mitwirkung und Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzverwaltungen an der Erstellung des GAP-Strategieplans für unabdingbar. Er hat daher die Bundesregierung gebeten, die Länder in allen Schritten der Vorbereitung und Erstellung des nationalen Strategieplans in angemessener Weise zu beteiligen und eine Arbeitsstruktur einzurichten, die eine qualifizierte und effiziente Zusammenarbeit auch mit den Umweltressorts der Länder sicherstellt.

Seitens der Umweltressorts des Bundes und der Länder werden diese Vorgaben als Arbeitsauftrag verstanden, die im Hinblick auf den Klima- und Umweltschutz wesentlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Grünen Architektur darzustellen. Das vorliegende Papier stellt die Erwartungen der Umweltressorts an die Ausgestaltung der Grünen Architektur entsprechend dem aktuellen Stand der Diskussion dar. Der Anspruch und die Bereitschaft zur weiteren Mitarbeit im Hinblick auf die eigenen Zuständigkeiten werden seitens der Umweltressorts hiermit nochmals bekräftigt.

2. Ausgestaltung der Konditionalität

Die Konditionalität muss so ausgestaltet werden, dass ein flächendeckendes Mindestmaß an Umwelt-, Natur- und Klimaschutz gesichert wird, welches über den derzeitigen CC-Bestimmungen und Greening-Anforderungen liegt.

Die **Konditionalität gilt künftig für alle Arten von Betrieben**, demzufolge auch für Ökolandbaubetriebe und Kleinerzeuger, die in der laufenden Förderperiode noch von den Greening-Anforderungen ausgenommen sind.

GLÖZ 1 Erhaltung von Dauergrünland

- Dauergrünland (DGL) ist zu erhalten, eine Umwandlung darf nur mit Genehmigung erfolgen; Genehmigungsverfahren ab erstem Hektar mit grundsätzlicher Verpflichtung zur Anlage einer Ersatzfläche in gleicher Größe.
- Nicht genehmigungsfähig ist die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland auf besonders empfindlichen Böden (kohlenstoffreiche Böden, wasser- und winderosionsgefährdende Standorte, grundwassernahe Standorte) sowie auf Lebensraumtypen und § 30-Biotopen auch außerhalb von Schutzgebieten.

Gebietskulisse:

- Dauergrünland (DGL) außer dasjenige DGL, das erst nach einem bestimmten Termin entsteht (Stichtagsregelung), sofern letzteres nicht als Ersatzfläche für umgewandeltes, altes DGL angelegt ist.

GLÖZ 2 Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (Mooren)

- Neuanlage und Ausbau von Entwässerungsgräben bzw. Drainagen zur weiteren Vorflutabsenkung sind unzulässig.
- Absolutes Grünlandumbruchverbot in diesen Gebieten.
- Tiefwendende Bodenbearbeitung in Form von Baggern, Übersanden u. ä. sind nicht zulässig.
- Ausnahmen für Maßnahmen i. S. der Natura 2000-Richtlinien bedürfen der Genehmigung der Naturschutzverwaltung.
- Dauerkulturen: keine Umwandlung in Ackerland.

Gebietskulisse:

- Definitionen und Kulissen für Feuchtgebiete und Torfflächen sind nach bundeseinheitlichen Kriterien unter Einbeziehung der UMK-Gremien zu erarbeiten.
- Analog der von den Ländern im Rahmen der Klimaberichterstattung gemeldeten Fläche (Standard IPCC 2006).
- Vollständige Integration von Hochmoor, Niedermoor- und Anmoorstandorten sowie von Überschwemmungsgebieten in Talauen.

GLÖZ 4 Pufferstreifen an Gewässern

- Schaffung von mind. 5 m breiten Gewässerrandstreifen ohne Einsatz von Pflanzenschutzmittel und Düngemitteln.

- Standards gem. Dünge- und Wasserrecht sind einzuhalten.

GLÖZ 6 Bodenbearbeitung zur Verringerung der Erosion

- Bestehende CC-Verpflichtungen zur Verminderung der Erosion sind wissenschaftlich zu optimieren.

Gebietskulisse:

- Anpassung und Erweiterung der bestehenden Kulissen (CC_{Wasser} 1 und 2 sowie CC_{Wind} (Erosionsschutzkataster)) mindestens um Flächen der Erosionsgefährdungsstufe „mittel“ (nach DIN 19708 (Wasser)) bzw. DIN 19706 (Wind)) sowie um Flächen, auf denen bereits nachweislich schädliche Erosionsereignisse stattgefunden haben; bei der Berechnung der Kulissen CC_{Wasser} können zudem die Faktoren Regen-Erosivität und Hanglänge integriert werden.

GLÖZ 7 Keine vegetationslosen Böden in den nichtproduktiven Zeiten

- Einführung einer grundsätzlich verpflichtenden Winterbegrünung, Stoppelbrache ist zulässig.
- Ist eine Winterbegrünung nicht möglich, soll im Einzelfall unbedeckter Boden durch eine Mindestbodenbedeckung durch Mulchaufgaben gewährleistet sein.
- Ggf. ergänzende Vorgaben zur Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter, auch über den 15. Februar hinaus (vgl. bisherige Regelung zu § 5 AgrarZahlVerpfIV).

Gebietskulisse:

- Alle Ackerflächen, Ausnahme für Trockengebiete.

GLÖZ 8 Fruchtwechsel

- Andere Kultur als im Vorjahr auf mind. 75 % der Ackerfläche.

Gebietskulisse:

- Alle Ackerflächen.
- Ausnahme: Leguminosen, mehrjähriger Ackerfutterbau sowie nichtproduktive Flächen (GLÖZ 9, Öko-Regelungen, AUKM, sonstige Brachen und Flächen für die Biodiversität).

GLÖZ 9 Mindestanteil nichtproduktiver Landschaftselemente oder Bereiche

Nach aktuellem Stand der Diskussion auf EU-Ebene sollen die Mitgliedstaaten die Wahl haben, als Mindestanteil der Ackerfläche eines Betriebs entweder 3 % echte nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente vorzugeben, oder 5 % einschließlich Zwischenfrüchten und Eiweißpflanzen. Die zweite Alternative hätte – wie beim bisherigen Greening – einen äußerst geringen Umweltnutzen. In Deutschland besteht auf der Umweltseite Einvernehmen, dass diese Option nicht genutzt werden soll. Die Umweltressorts halten es allerdings für

erforderlich, in quantitativer Hinsicht über die EU-Mindestvorgabe hinauszugehen. Zudem muss im Interesse des Biotopverbunds für eine räumliche Verteilung der Brachflächen in der Gesamtlandschaft, auch in den Intensivregionen, gesorgt werden.

- 5 % der Ackerfläche je Betrieb - bei Bewirtschaftungseinheiten ab 10 ha von 5% von diesem Schlag- sind als Mindestanteil nichtproduktiver Fläche durch Landschaftselemente oder Brachen zu erbringen (nur Acker, nicht Dauergrünland oder Dauerkulturen).
- Nichtproduktive Gewässerrandstreifen (GLÖZ 4) sind anzuerkennen.
- Keine Anerkennung von Eiweißpflanzen, Zwischenfrüchten oder anderen produktiven Nutzungen. Der Zeitraum der „Nichtnutzung“ sollte ein ganzes Jahr einschl. Winter umfassen; d. h. nach der Ernte der Hauptkultur im Vorjahr bis zum 30.09. des Antragsjahrs keine Bodenbearbeitung (außer Saatbettbereitung für Blühstreifen).
- keine Düngung, keine Pflanzenschutzmittel, keine Aussaat der Folgefrucht, keine Ernten.
- Temporäre Beweidung durch Schafe und Ziegen zulässig.
- Aussetzen des Gebots einer Mindestpflegeverpflichtung für Brachen.
- Keine Gewichtungsfaktoren.
- Schutz der Landschaftselemente mindestens wie bisher, zusätzlich Aufnahme von wasserführenden Gräben sowie realitätsnahe, flexible Neufassung der Definitionen.
- Konsequente Umsetzung von § 16 Abs. 1 Nr. 2 InVeKoSV (Verpflichtung zur Angabe von Landschaftselementen im Sammelantrag) und Digitalisierung.

Gebietskulisse:

- Alle landwirtschaftlichen Nutzflächen, ggf. Sonderregelungen in Wiesenvogelgebieten.

GLÖZ 10 Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland (DGL) in Natura 2000-Gebieten (umweltsensibles Grünland)

- DGL darf nicht umgewandelt oder gepflügt werden (Regelungen wie bisher).
- Kein Einsatz von Herbiziden zur pfluglosen Erneuerung der Grünlandnarbe.
- Im Einvernehmen mit den zuständigen Naturschutzbehörden Ausnahmen für Maßnahmen möglich.

Gebietskulisse:

- Natura 2000-Gebiete

Weitere GLÖZ-Standards gemäß Art. 12 Abs. 2 GAP-Strategiepläne-VO:

- Beibehaltung und Sicherung des bisherigen Standards „Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung“ (bisher GLÖZ 3).

3. Ausgestaltung der Direktzahlungen

Für die Umweltressorts sind mit Blick auf die zu erreichenden Umwelt- und Naturschutzziele der GAP bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen folgende Punkte essentiell:

- Eine **Grünland-Definition, die die vollständige Integration von extensiv bewirtschaftetem Grünland und Heiden in die Agrarförderung sowohl in der ersten als auch der zweiten Säule ermöglicht.** Dies ist u. a. für die Umsetzung der europäischen Natura 2000-Vorgaben von zentraler Bedeutung und stellt eine bedeutende Bürokratieentlastung für Landwirt*innen und Verwaltungen dar. **Die Beihilfefähigkeit des "Biotopgrünlandes"** muss unabhängig von der pflanzensoziologischen Zusammensetzung des Flächenaufwuchses gewährleistet sein und die potenzielle Abweidbarkeit im Sinne der Zugänglichkeit der Fläche für Weidetiere oder die potentielle Nutzbarkeit der Fläche für die Erzeugung von Futtermitteln zugrunde legen. Eine Beschränkung des Bewuchses auf Gras oder andere Grünfütterpflanzen für diese Flächen ist abzulehnen. Für diese Flächen sollten zudem die Anforderungen zur digitalen Erfassung dem jeweiligen Naturschutzziel so angepasst werden, dass in Abhängigkeit vom Schutzzweck eine natürliche Dynamik zulässig sein kann. Die Landschaftselemente sind vollständig zu integrieren.
- **Gekoppelte Zahlungen für Schafe und Ziegen einführen,** um den massiven wirtschaftlichen Problemen der Schaf- und Ziegenhaltung durch eine zusätzliche Einkommensstützung zu begegnen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Akzeptanz für den Wolf. Der Bundesrat hat sich mehrfach für gekoppelte Zahlungen zur Unterstützung und Förderung dieser ökologisch bedeutsamen und für die Pflege bestimmter Lebensraumtypen unersetzlichen Weidetierhaltung ausgesprochen. Der für den Umwelt- und Naturschutz unverzichtbare Wert der Wanderschäferereien insbesondere für den Erhalt von Biotopverbundsystemen kann nicht über eine flächenbezogene Zahlung allein abgebildet werden.

4. Ausgestaltung der Öko-Regelungen (ÖR)

Anforderungen an die methodische Ausgestaltung der ÖR

Für das neue Instrument der ÖR werden erhebliche Mittel bereitgestellt. Unter der Annahme der derzeit im Trilog verhandelten Vorschläge (Mindestbudget: Agrarrat 20 % bzw. Europäisches Parlament 30 % der Mittel der ersten Säule) wären dies für Deutschland immerhin zwischen 983,1 und 1.474,7 Mio. Euro pro Jahr¹. Richtig eingesetzt, könnten ÖR insofern einen richtungsweisenden Beitrag zu einem agrarpolitischen Systemwechsel als Kombination aus bedürfnisorientierter Unterstützung und leistungsgebundener Honorierung weisen.

Mit den ÖR besteht die Chance, mehr Betriebe freiwillig für ambitioniertere Umweltleistungen zu gewinnen und auch Umweltmaßnahmen in sogenannten Intensiv-Regionen zu ermöglichen, in denen naturnahe Strukturen zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie dringend benötigt werden. Allerdings hat das Greening in der laufenden Förderperiode, bei dem 30% der Direktzahlungen an die Einhaltung gewisser Umweltauflagen gebunden war,

¹ Zum Vergleich: Die gesamten ELER-Mittel werden sich ab 2023 (ohne Umschichtung) auf 1.092,4 Mio. Euro/Jahr belaufen.

gezeigt: Wenn die Anforderungen zu gering sind, können messbare Umwelteffekte kaum entstehen.

Die Diskussion um mögliche Umverteilungen der Mittel zwischen den Ländern infolge unterschiedlicher Nachfrage nach ÖR in Extensiv- und Intensiv-Regionen gefährdet einen unter Umweltgesichtspunkten effizienten Einsatz der ÖR in Deutschland. Deshalb sind Mechanismen zu nutzen, mit denen die fachlichen Anforderungen an wirksame ÖR mit der Notwendigkeit von ausgeglichenen Länderfinanzströmen in Einklang gebracht werden können.

Damit die Öko-Regelungen (ÖR) tatsächlich **positive Effekte für die Umwelt** haben, müssen **folgende Voraussetzungen** erfüllt sein:

- **Einzelflächenbezug als Grundvoraussetzung für eine höhere ökologische Wirksamkeit:**
Um die ÖR an bestimmte Flächen und spezifische Erfordernisse anpassen zu können, ist aus Umweltsicht eine einzelflächenbezogene Förderung wichtig. Gem. Artikel 28 Nr. 6b Entwurf-Strategiepläne-VO.
- **Mehrjährigkeit:**
Einjährige Maßnahmen haben i. d. R. nur geringe positive Umweltwirkungen. Der Umweltnutzen sollte durch weitreichende Nutzung des EU-rechtlich gegebenen Handlungsspielraums, z. B. Mehrjährigkeit von Maßnahmen, gesteigert werden.
- **Kontraproduktive Auswirkungen auf die Umwelt zwingend vermeiden:**
ÖR, die potenziell negative Umwelteffekte bewirken, sind abzulehnen. Sie dürfen z. B. nicht zur Nutzungsaufgabe auf Extensivgrünland und somit zum Verlust von wertvollen Grünland-Lebensraumtypen führen. Gegen unerwünschte Nebenwirkungen anderer Maßnahmen (z. B. Brachlegen von Ackerflächen auf Standorten mit hochbedrohten Ackerwildkräutern) sollten durch die Maßnahmengestaltung geeignete Vorkehrungen getroffen werden (z. B. Gebietskulissen, Anrechenbarkeit von Vertragsnaturschutzmaßnahmen etc.).
- **Keine „Gefährdung“ dunkelgrüner Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM):**
AUKM in der 2. Säule haben im Vergleich zu den ÖR auf Grund ihrer wesentlich längeren Laufzeit sowie der regionalen und deutlich spezifischeren Programmierung grundlegende Vorteile. Zielgerichtete Anforderungen der Biodiversität und des Gewässerschutzes werden daher deutlich effizienter über AUKM umgesetzt. Deshalb sollten die Prämien der jeweiligen ÖR-Maßnahmen vergleichbar den Maßnahmen der GAK kalkuliert werden. Damit können die Konkurrenz zu AUKM und ineffiziente Mitnahmeeffekte wie beim Greening vermieden werden. Es sollte auch die Brachlegung von Flächen (wegen Anerkennung als nichtproduktiver Flächen) vermieden werden, die im Rahmen einer Vertragsnaturschutzmaßnahme dem Schutz und der Förderung von Ackerwildkräutern oder anderen Arten dienen (extensive Ackerbewirtschaftung) und nach Maßgabe der jeweiligen Länder-Richtlinie bewirtschaftet werden.
- **Voraussetzungen für ÖR in Intensiv-Regionen schaffen:**
Aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede in der Höhe der Opportunitätskosten²

² Vgl. Stellungnahme des Thünen-Instituts für BMEL „Ausgestaltung der GAP nach 2020“ vom 30.09.2020, die bezogen auf die Stilllegung von Flächen die extrem unterschiedlichen Opportunitätskosten aufzeigt.

für die Anlage von ÖR-Maßnahmen sind die Prämiensätze für ÖR regionaldifferenziert zu gestalten³. Damit kann erreicht werden, dass durch relativ höhere Prämien für Intensiv-Regionen auch dort ausreichende Anreize für eine Nachfrage nach ÖR vorliegen.

- **Überprüfung und Nachsteuerung:**

ÖR sind ein neues Instrument mit dem bisher noch keine Erfahrungen vorliegen. Deshalb sind diese regelmäßig ergebnisoffen zu überprüfen und ggf. anzupassen – sowohl hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und damit verbundenen Wirksamkeit, als auch ihrer Budgetanteile. Nicht verausgabte ÖR-Mittel sollten – sofern dazu die EU-rechtliche Grundlage gegeben ist – zur Stärkung von Maßnahmen gemäß Art. 65 oder 67 des Entwurfs der GAP-Strategiepläne-VO (AUKM/Natura 2000/WRRL-Ausgleich) in die zweite Säule umgeschichtet werden (vgl. Ratsposition für die „Lernphase“ gem. allg. Ausrichtung).

Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Öko-Regelungen

Bei der Ausgestaltung der ÖR ist es wünschenswert, dass allen Betriebstypen und Regionen eine Teilnahme ermöglicht wird. Gleichzeitig gilt es wirksame Umwelleistungen zu erzielen. Gebietsspezifische Umwelt- und Naturschutzziele dürfen nicht konterkariert werden.

Folgende ÖR können je nach Ausgestaltung grundsätzlich geeignet sein. Bei den Maßnahmen sollte geprüft werden, ob Anreize für eine Teilnahme im Folgejahr geschaffen werden können.

4.1 Acker:

- **Zusätzliche freiwillige Aufstockung (ganzjährig) der nicht-produktiven / stillgelegten Flächen aus GLÖZ 9 für Ackerflächen (um 3 bis 5 % der Ackerfläche je Betrieb)**

- Fläche und Streifen (letztere mit einer Mindestbreite von 5 m).
- Keine Eiweißpflanzen, Zwischenfrüchte oder andere produktive Flächen.
- Staffelung der Prämie nach Bodengüte.
- Nur nicht-produktive Flächen, inkl. LE sind anzurechnen.
- Zeitraum der „Nichtnutzung“ sollte ein ganzes Jahr einschl. Winter umfassen; d. h. nach der Ernte der Hauptkultur im Vorjahr bis zum 30.09. des Antragsjahrs keine Bodenbearbeitung (außer Saatbettbereitung für Blühstreifen), keine Düngung, keine Pflanzenschutzmittel, keine Aussaat der Folgefrucht, keine Ernten.
- Temporäre Beweidung durch Schafe und Ziegen möglich.
- Aussetzung der Anforderung einer Mindestbewirtschaftung bis zu 5 Jahren möglich.
- Länder können im Rahmen der AUKM die Einsaat der Flächen mit mehrjährigen gebietsheimischen Ansaatmischungen als top up fördern.
- Bevorzugte Anlage an Gewässerrändern, Biotopverbundflächen und auch erosionsgefährdeten Flächen.

- **Stoppelbrachen**

³ KOM hat im Working Paper WK 10899/2020 INIT darauf hingewiesen, dass regionale Differenzierungen, Gebietskulissen etc. bei den ÖR möglich sind.

- Wiederaufnahme ehemaliger BLAG-Maßnahme; Belassen unbearbeiteter Stoppeläcker (Getreide, Raps und Körnerleguminosen) ab Ernte bis Ende Februar des Folgejahres (Überjährigkeit).
- **Vielfältige Kulturen im Ackerbau mit Leguminosenanteil**
 - Analog GAK: mindestens 5 Hauptfruchtarten; Leguminosenanteil von 10 %.

4.2 Grünland:

- **Altgrasstreifen oder -inseln**
 - Überjährige Altgrasstreifen und/oder -inseln im Dauergrünland auf 10-20% des Schlags: Belassen bis zum ersten Mahd- / Weidetermin des folgenden Jahres.
 - Abfuhr des Mahdgutes. Mulchen nicht zulässig.
 - Auf Weiden Schutz der Altgrasstreifen und -inseln durch geeignete Maßnahmen (z. B. Elektrozaun) vor den Weidetieren.
 - Verzicht auf Pflanzenschutz- und Düngemittel.
 - Die Lage der Altgrasstreifen bzw. -inseln kann jährlich und muss nach 2 Jahren variieren.
 - Zur Vermeidung negativer Effekte insbesondere in Bezug auf Natura 2000-Ziele (z. B. Lebensraumtypen, Wiesenvogellebensräume) ist insbesondere bei den Altgrasstreifen eine räumliche Steuerung in Form von Gebietskulissen erforderlich.
- **Extensivierung von Dauergrünland (ergebnisorientiert - Nachweis von Kennarten gemäß bewährter Methode)**
 - Die Fördermaßnahme und Kennartenkataloge sind für viele Bundesländer bereits entwickelt und als AUKM bewährt. Gestaltungsspielräume werden von Landwirten begrüßt.
 - Die Wirkung der Maßnahme für die Biodiversität ist im Vergleich zu anderen einfachen (niederschweligen) Grünlandmaßnahmen sehr viel besser. Sie unterstützt die dringend gewünschte bessere Inwertsetzung der artenreicheren Flächen.
- **Förderung der extensiven Nutzung des Dauergrünlandes eines Betriebes, der nicht mehr als 1,4 Raufutter fressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Hauptfutterfläche hält.**
 - analog GAK-Maßnahme 4 D 1.0.
 - Prämienkalkulation ebenfalls in Anlehnung an GAK mit allenfalls sehr moderater Anreizkomponente, um differenziertere/anspruchsvollere Maßnahmen der zweiten Säule nicht zu unterlaufen.
 - Kombinierbarkeit mit einzelflächenbezogenen dunkelgrünen Maßnahmen der 2. Säule muss gegeben sein.
- **Sommerweidehaltung**
 - Beweidung von Dauergrünland.
 - Aktive und dauerhafte Bewirtschaftung von 50% des Dauergrünlandes eines Betriebs als Portions-, Tages-, Nacht-, Halbtages-, Umtriebs- oder Standweide vom 01. Mai bis 30. September durch Raufutterfresser mit Ausnahme von Pferden.
 - keine Schnittnutzung auf den Flächen (auch nicht vor Weideauftrieb); Pflegemahd ab 21. Juni zulässig.
 - Kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.

- **Dauerhafte Umwandlung von Acker in Dauergrünland für Standorte nach GLÖZ 2 Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (Mooren)**
 - Hohe einmalige Zahlung, um Betrieben auf organischen Böden die Umstellung auf eine klimaverträglichere Bewirtschaftung zu ermöglichen.
 - Dauergrünland kann nicht mehr in Acker rückumgewandelt werden (auch nicht bei Umwandlung von alternativen Ackerflächen in Dauergrünland).

4.3 Dauerkulturen/Sonderkulturen:

- **Zwischenzeilenbegrünung in Dauerkulturen**
- **Anbau artenreicher Zwischenfruchtmischungen im Gemüsebau**
 - Verpflichtende Einführung einer artenreichen Zwischenfruchtbegrünung mit mindestens 12 Komponenten, die aufgrund ihres unterschiedlichen Wuchsverhaltens einen stockwerkartigen Höhenaufwuchs generieren.
 - Um den Mehrwert für Gewässerschutz zu erhöhen, sind zusätzlich folgende Varianten wählbar:
 - A: Nach früh räumenden Kulturen (z.B. Winterzwiebeln, Frühkartoffeln, GPS-Getreide) Aussaat vor dem Anbau einer Winterung mit schnellwachsenden Zwischenfruchtarten möglichst innerhalb von zwei Wochen nach Ernte der Hauptkultur.
 - B: Die Aussaat nicht winterharter Zwischenfrüchte mit Einarbeitung im Frühjahr sollte möglichst zeitnah nach der Hauptfruchternte erfolgen.
 - C: Untersaaten frühzeitig aussäen insbesondere bei Kulturen mit weitem Reihenabstand (Mais, Kohlarten, Porree, Spargel etc.) zur Stickstoffkonservierung.

4.4 Übergreifend / betrieblich:

Positive Humusbilanz

- Die Humusbilanz kann jährlich aufgestellt werden.
- Humusmehrend sind neben Tierhaltung und Wirtschaftsdüngereinsatz auch Verzicht auf vollständige Ernte, z.B.: von Stroh und Anbau nicht genutzter Zwischenfrüchte.
- Eine positive Humusbilanz erhöht die CO₂ Speicherung des Bodens und verbessert die Bodenstruktur und die physikochemischen Eigenschaften des Bodens. Das ist vorteilhaft für den Gebietswasserhaushalt (Klima) und die Stoffdynamik des Bodens (Grund- und Oberflächenwasserschutz).

5. Ausgestaltung der Umschichtung

Je Prozentpunkt zusätzlicher Umschichtung werden nach Beschluss zum MFR 2021 - 27 gut 49 Mio. Euro/ a von der 1. in die 2. Säule transferiert.

Aussagen zur erforderlichen Höhe der Umschichtung sind grundsätzlich in Wechselwirkung mit der Ausgestaltung der anderen Elemente der Grünen Architektur zu treffen. Zu beachten ist aber, dass bestimmte Umwelterfordernisse angemessen nur über die zweite Säule adressiert werden können. Das ist immer dann der Fall, wenn zur Zielerreichung zwingend sehr spezifische Maßnahmen erforderlich sind – typischerweise gilt dies vor allem im Bereich der Biodiversität. Dass gerade in diesem Bereich eine eklatante Unterfinanzierung besteht, zeigen die sich häufenden Vertragsverletzungsverfahren im Bereich Natura 2000 sehr

deutlich. Nach den Berechnungen der LANA sind zur Umsetzung der EU-Vorgaben in Deutschland allein bei Natura 2000 Mittel in Höhe von ca. 1,4 Mrd. Euro pro Jahr notwendig; diese werden bisher aber nur zu etwa einem Drittel aufgebracht. Darüber hinaus verlangen die Biodiversitätsstrategien von EU, Bund und Ländern weitere ebenfalls gezielte Anstrengungen zum Schutz von Arten, die über Natura 2000 nicht abgedeckt sind.

Auch andere Umweltregelungen der EU (z. B. Wasserrahmenrichtlinie oder Klimagesetzgebung) können mit Maßnahmen der zweiten Säule wirksam umgesetzt werden. Die KOM hat zwei Pilotverfahren zur Umsetzung der WRRRL eingeleitet, weil sie erhebliche Umweltdefizite sieht. Hier müssen Instrumente zur Anwendung kommen, die in der ersten Säule nicht zur Verfügung stehen, wie die Investitionsförderung oder die Beratung. Das gilt etwa für Maßnahmen zur Wiedervernässung von Mooren, gewässerschutzbezogene und klimaschutzrelevante Investitionen in der Landwirtschaft sowie die Gewässerstruktur-entwicklung.

Sollte der Öko-Landbau weiterhin über die zweite Säule gefördert werden, wäre zudem allein zur Finanzierung des national beschlossenen Ausbauziels aus dem ELER eine kontinuierliche Erhöhung des Umschichtungssatzes um fast einen Prozentpunkt pro Jahr erforderlich.

Die Höhe der notwendigen Umschichtung von der ersten in die zweite Säule hängt insofern von vielen, zum Teil noch nicht geklärten Faktoren ab. Zudem gilt es im Blick zu haben, dass nach Ablauf der Übergangsperiode 2021/2022 in der auch die sog. ERI-Mittel zur Verfügung stehen, bei ausbleibender Umschichtung ein Mitteleinbruch in der zweiten Säule ab dem Jahr 2023 um 42 % auf 1,09 Mrd. Euro pro Jahr eintreten würde, was insbesondere in Bezug auf die Ausfinanzierung der mehrjährigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu vermeiden ist.

6. Weitere Erwartungen an eine zielführende Grüne Architektur

Den o. g. Bestandteilen der Grünen Architektur kommt eine zentrale Bedeutung für die Erreichung der umweltrelevanten spezifischen Ziele der neuen GAP zu. Daneben haben die Mitgliedstaaten an verschiedenen Punkten weitere Spielräume, die es im Sinne der Umweltziele zu nutzen gilt:

- Sicherstellung der **Beihilfefähigkeit von Paludikulturen** (z. B. Schilf, Rohrkolben); nur bei vorheriger Ackernutzung, da sie als Beitrag zur klimaschutzgemäßen Bewirtschaftung von Moorböden zukünftig von zunehmender Bedeutung sein werden.
- **Ackerbau auf Moorstandorten** verursacht erhebliche Treibhausgasemissionen. Daher sollten zunächst Anreize zur Umwandlung in Grünland gesetzt werden. Perspektivisch ist aus Klimaschutzgründen aber das Auslaufen der Direktzahlungsfähigkeit einer ackerbaulichen Nutzung von Moorflächen erforderlich; parallel müssen für die betroffenen Betriebe Möglichkeiten für klimaverträgliche Nutzungsalternativen geschaffen werden.
- Es sind Regelungen zu schaffen, um den **Umbruch von Grünland aus formalen Gründen aufgrund der 5-Jahresfrist** zum Erhalt des Ackerstatus überflüssig zu machen.

- **Landschaftselemente** (LE) sollen weiterhin in die förderfähige Hektarfläche der ersten und zweiten Säule integriert werden, da sie von großer Bedeutung für die biologische Vielfalt, den Wasser- und Stoffrückhalt sowie das Mikroklima sind. Umgehungsstatbestände sollten im Vollzug eliminiert werden.
- **Nicht über GLÖZ 9 gesicherte LE** (z. B. einzelne Sträucher, Gräben) sollen ebenfalls Teil der förderfähigen Hektarfläche sein.
- **Baumbestandene Flächen** (z. B. Almwiesen) gelten als förderfähige Hektarfläche, sofern sie so genutzt werden wie vergleichbare (Grünland-)Flächen ohne Baumbestand und unter den Bäumen einen Grünlandaufwuchs aufweisen bzw. als Acker genutzt werden.
- **Agroforstsysteme**, die auf Ackerflächen in ausgewiesenen Gebietskulissen angelegt werden, bieten in strukturarmen Agrarräumen die Chance, eine produktive Landbewirtschaftung mit positiven Umweltwirkungen zu verbinden. Agroforstgehölze sollten Teil der produktiven Fläche sein und nicht als geschützte LE ausgewiesen werden. Invasive Arten sind dabei zwingend auszuschließen.
- Der **Ökolandbau** hat vielfältige positive Umweltwirkungen für Boden, Wasser, Luft, Biodiversität und Klima. Zumindest die Beibehaltungsförderung wäre grundsätzlich gut als Öko-Regelung geeignet, würde derzeit aber ohne flankierende Regelungen die Finanzströme zwischen den Ländern stark beeinflussen. Beim Verbleib in der 2. Säule muss angesichts der beschlossenen Ausbauziele auf eine kontinuierlich zunehmende Finanzausstattung geachtet werden, ohne die Finanzierung anderer Umweltanliegen zu gefährden (vgl. Punkt 4).
- Für das Monitoring der Umweltwirkungen der GAP wird ein aussagekräftiger Wirkungsindikator für die „Normallandschaft“ benötigt. Deshalb muss der **High Nature Value-Farmland-Indikator (HNV)** als etablierter, aussagekräftiger und bewährter Indikator fortgeführt und zur Ermöglichung seiner weiteren Finanzierbarkeit durch die GAP in den deutschen GAP-Strategieplan aufgenommen werden (entsprechend 72. Umlaufbeschluss der UMK). Der von der Kommission stattdessen vorgeschlagene Wirkungsindikator I.19 *Species and Habitats of Community interest related to agriculture with stable or increasing trends* stellt nach übereinstimmender Auffassung des Thünen-Instituts und des Bundesamtes für Naturschutz keinen adäquaten Ersatz dar.
- Ob Kriterienbasierte Punktesysteme zur Bewertung von Umweltleistungen (z. B. **Gemeinwohlprämie**) eine sinnvolle Methodik sein können, ist noch zu prüfen.
- Die von der EU eingeräumte Möglichkeit einer höheren **Basisprämie für Dauergrünland als für Ackerflächen** ist zu prüfen.

Abschließend wird noch einmal die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass bei der weiteren Ausgestaltung sämtlicher umweltrelevanter Regelungen (wie z.B. Interventionsbeschreibungen, Verwaltungsvorschriften etc.), die Umweltressorts als zuständige Fachverwaltungen angemessen eingebunden werden.