

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ab 2028

Thesenpapier



STAATSMINISTERIUM
FÜR ENERGIE, KLIMASCHUTZ,
UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT



Freistaat
SACHSEN



Situation

Seit 60 Jahren und somit fast seit Beginn der Einigung Europas werden die Erzeugerinnen und Erzeuger von Nahrungsmitteln finanziell unterstützt. Waren es anfangs noch klassische Preisstützungen, um zu gewährleisten, dass die Bevölkerung mit bezahlbaren Lebensmitteln versorgt werden kann, wurde der Schwerpunkt im Laufe der Zeit immer mehr auf eine umweltgerechte und nachhaltige landwirtschaftliche Produktion sowie auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum gelegt.

Die GAP ist aus dem Alltag der Landwirtinnen und Landwirte nicht mehr wegzudenken. In Sachsen nehmen von den 6.500 Betrieben fast 90 Prozent jährlich die Agrarförderung in Anspruch. Sie bekunden damit ihr Interesse an mehr Umwelt-, Natur-, Klimaschutz und Tierwohl und lassen sich ein auf eine anspruchsvolle Baseline für den Erhalt der Zahlungen. Sie sind bereits mittendrin im Prozess der Transformation der Landwirtschaft und gestalten diesen aktiv mit.

Die GAP ab 2023 hebt das Umweltambitionsniveau weiter an. Innerhalb europäischer Leitplanken können die GAP-Regelungen national ausgestaltet werden, die Kontrolle und Abrechnung erfolgt ergebnis- oder leistungsorientiert (Zielwerte / Indikatoren). Unter dem Vorsitz Sachsens für die Agrarministerkonferenz ist für Deutschland der Einstieg in den Umstieg der Agrarförderung eingeleitet worden: weg von einer Zahlung nur nach Fläche ohne Auflagen hin zu einer Förderung, die deutlich stärker die Leistungen der Landwirte für oder Ergebnisse im Umwelt-, Ressourcen- und Biodiversitätsschutz honoriert.

Fast die Hälfte der GAP-Mittel wird bis 2027 für Nachhaltigkeit, Gemeinwohl und Entwicklung eingesetzt werden. Mit Konditionalität und Öko-Regelungen wurden neue, umwelt- und klimaschonende Aspekte und Auflagen in die EU-Agrarförderung aufgenommen. Die Grüne Architektur der GAP setzt sich aus Komponenten der 1. und 2. Säule sowie strengen verbindlichen Basisanforderungen zusammen.





Die Komplexität des GAP-Systems erreicht allerdings ein neues Höchstmaß. Die Maßnahmen aus den unterschiedlichen Zielsetzungen stehen sich teilweise gegenseitig im Weg oder behindern sich. Landwirtinnen, Landwirte und Verwaltung sind mit einem enormen bürokratischen Aufwand und Regelungsgeflecht konfrontiert. Es ist derzeit noch nicht möglich, Umwelt- und Gemeinwohlleistungen als rentable Betriebszweige in der landwirtschaftlichen Praxis zu etablieren. Für die GAP ab 2028 brauchen wir daher:

- ✓ eine deutliche Vereinfachung
- ✓ eine einkommenswirksame Anreizkomponente für Gemeinwohlleistungen
- ✓ eine verlässliche Stütze für regionale / biologische Erzeugung
- ✓ eine Stärkung der ländlichen Räume.

Mit einfachen und wirksamen Mechanismen muss es gelingen, Landwirtschaft und Umwelt zusammen zu denken und im Verbund umzusetzen. Wir starten nicht bei Null, sondern machen uns auf den Weg um Defizite zu beseitigen.

Grundsätzlich ist ein
EU-weites Bonussystem
erstrebenswert, welches nachfolgenden
Thesen gerecht wird.

EINFACH

Nur ein einfaches und verständliches System regt zum Mitmachen bei der Umsetzung freiwilliger Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen an.

Die GAP 2023 – 2027 ist ein Mix aus alten und neuen Regelungen sowie Interventionen / Maßnahmen. Das Ziel der Vereinfachung wurde damit konterkariert. Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass die EU-Agrarförderung zunehmend für die Umsetzung allgemeiner politischer Ziele herangezogen wird (z.B. Sicherung sozialer Standards, Reduzierung Pflanzenschutz- und Düngemittel, Wiederherstellung der Natur) und somit verschiedensten Ansprüchen gerecht werden muss. Der Ansatz, dass das Unionsrecht nur noch die Grundzüge zu Verwaltungs-, Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsvorschriften und der Finanzen regelt, muss konsequent umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten benötigen ausreichend Gestaltungsspielräume für Verwaltungsabläufe und ein gesundes Maß an Vertrauen seitens EU-Kommission und -Parlament in die nationalen Prozesse.

Es muss eine vollständige Umstellung von Regelkonformität auf Leistung oder Ergebnis erfolgen. Überschneidungen von Maßnahmen und Kulissen (und somit das Risiko von Doppelförderungen) lassen sich durch Auflösen des jetzigen Zwei-Säulen-Modells vermeiden. Die Konzentration aller Flächenzahlungen auf eine Säule sowie der Zahlungen für investive Maßnahmen und den ländlichen Raum auf eine zweite Säule ist denkbar. Die Finanzierungsanteile für die Mitgliedstaaten / Regionen bleiben beim Status quo. Kooperative Ansätze minimieren die Bürokratie für den Einzelnen und ermöglichen das Vernetzen agrarökologischer Maßnahmen. Im Sinne der Vereinfachung sollte eine Konzentration auf wenige, wirkungsvolle, im Ergebnis beeinflussbare Agrarumweltmaßnahmen erfolgen. Zwischen Fach- und Ordnungsrecht sowie Lenkung über Agrarförderung muss es eine klare Abgrenzung geben.

These

1

Mit Umweltleistungen müssen Einkünfte für die Landwirtinnen und Landwirte generiert werden können, hierfür bedarf es einer wirksamen und WTO-rechtlich abgesicherten Anreizkomponente.

**EINKOMMENS-
WIRKSAM,
RENTABEL**

These

2

Um im Wettbewerb mit den herkömmlichen Agrarprodukten standhalten zu können, müssen die gesellschaftlich gewollten Umweltleistungen einen über den reinen Kostenausgleich hinausgehenden „Marktwert“ für die Gesellschaft in Form von Leistungsprämien erhalten. Ein solcher Prämienwert kann gegenwärtig nur über gesellschaftlich finanzierte (staatliche) Zuwendungen effektiv an die Landbewirtschaftenden gereicht werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass entsprechende Anreizsysteme im Rahmen des WTO-Rechts generell zulässig sind. Die bisherigen Erfahrungen zu den Öko-Regelungen zeigen, dass ein einkommenswirksamer Prämienaufschlag von mindestens 20 Prozent erforderlich ist, um die Inanspruchnahme freiwilliger Agrarumweltleistungen zu forcieren.

Die Chance auf eine deutliche Ausweitung dieser Leistungen sollte es wert sein, die Diskussion zu einkommenswirksamen Anreizkomponenten ohne Vorbehalte neu zu führen.

MODULAR

Ein Angebot verschiedener Module gewährt Flexibilität bei der Anwendung.

Um den unterschiedlichen natürlichen, regionalen, strukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Landwirtschaftsbetriebe Rechnung zu tragen, sollte ein modularer Ansatz für Fördermaßnahmen angestrebt werden.

Module zu den Themen Klimaanpassung, Naturschutz, Biodiversität, Bodenschutz, Gewässerschutz, Tierwohl, Kohlenstoffspeicherung, Landschaftsbild, geschlossene Kreisläufe, Ernährungssicherung bedienen die Bereiche der notwendigen Transformation. Sie bieten für die Antragstellenden jeweils ein Set an Instrumenten und Werkzeugen an. So können Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zusammengestellt werden und dienen dem notwendigen Erreichen von europäischen Nachhaltigkeitszielen. Das Maßnahmenangebot muss allen natürlichen Standorten gerecht werden.

These

3

Ein Punktesystem kann eine geeignete Grundlage bilden für die Prämien pro Betrieb, öffentliches Geld wird nur noch für tatsächlich erbrachte öffentliche Leistungen oder Ergebnisse gezahlt.

INDIVIDUELL

These

4

Jede Zahlung basiert auf erbrachten quantifizierbaren Leistungen oder Ergebnissen. Reine Mitnahmeeffekte sind nicht mehr zu rechtfertigen und müssen der Vergangenheit angehören. Gemeinwohlleistungen müssen definiert und mit Punkten bewertet werden, so wie es schon in einigen Modellen vorgeschlagen wird (z.B. Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V., Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.). Aus der Summe der Punkte je Betrieb und dem national bzw. regional einheitlichen Punktwert ergibt sich die Gesamtzahlung je Betrieb. Für besonders engagierte Betriebe oder bestimmte Gebiete (NATURA 2000) kann ein Bonus gewährt werden. Um den ökologischen Vorzügen der Biobetriebe gerecht zu werden, sind aus der EU-Öko-Verordnung resultierende Verpflichtungen des ökologischen Landbaus im Punktesystem vollumfänglich prämienvirksam zu berücksichtigen („green by definition“).

AKZEPTIERT

Der Transformationsprozess der Landwirtschaft spiegelt sich im Fördersystem wider und führt so zum nötigen Verständnis und zur Akzeptanz der EU-Agrarförderung bei der Bevölkerung.

Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (Klimawandel, Umweltprobleme, Ukrainekrieg, Energiewende, Handelsabkommen) erfordern genaues Überlegen und Treffgenauigkeit bei der Verteilung öffentlicher Gelder. Die Landwirtschaft kann mit den richtigen Strategien den Krisen begegnen, die Förderung muss verstärkt auf Regional, BioRegio, Bio und damit insgesamt auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

Für die GAP ab 2028 sollte die jetzige Konditionalität als anspruchsvolle Baseline bestehen bleiben. Dies ist die Grundvoraussetzung, um Zahlungen für die Bereiche Klima-, Umwelt-, Natur- und Artenschutz, Tierwohl, Strukturwandel, regionale Wertschöpfung, Digitalisierung / Innovation / Forschung und Entwicklung an die Landwirte zu begründen. Das ermöglicht die nötige Akzeptanz in der Gesellschaft. Die regionale Erzeugung und Vermarktung dienen maßgeblich der Ernährungssicherung und müssen im weiteren Diskussionsprozess als Gemeinwohlleistung Berücksichtigung finden.

These

5

Eine Digitalisierung der Abläufe muss Standard werden, das nötige Knowhow hierfür ist bei den Landwirtinnen und Landwirten abrufbar.

MODERN

These

6

Digitale Verfahren erleichtern Verwaltungsvorgänge und können wesentlich zur Entbürokratisierung beitragen. Eine moderne Agrarförderung muss sich durch ein vollständig elektronisches Antrags- und Verwaltungssystem auszeichnen.

Das satellitengestützte Flächenmonitoring ist weiter auszubauen. Aufzeichnungspflichten aus dem Fachrecht hinaus, z.B. Anwendung Pflanzenschutz- und Düngemittel, benötigen Schnittstellen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem der Agrarförderung.

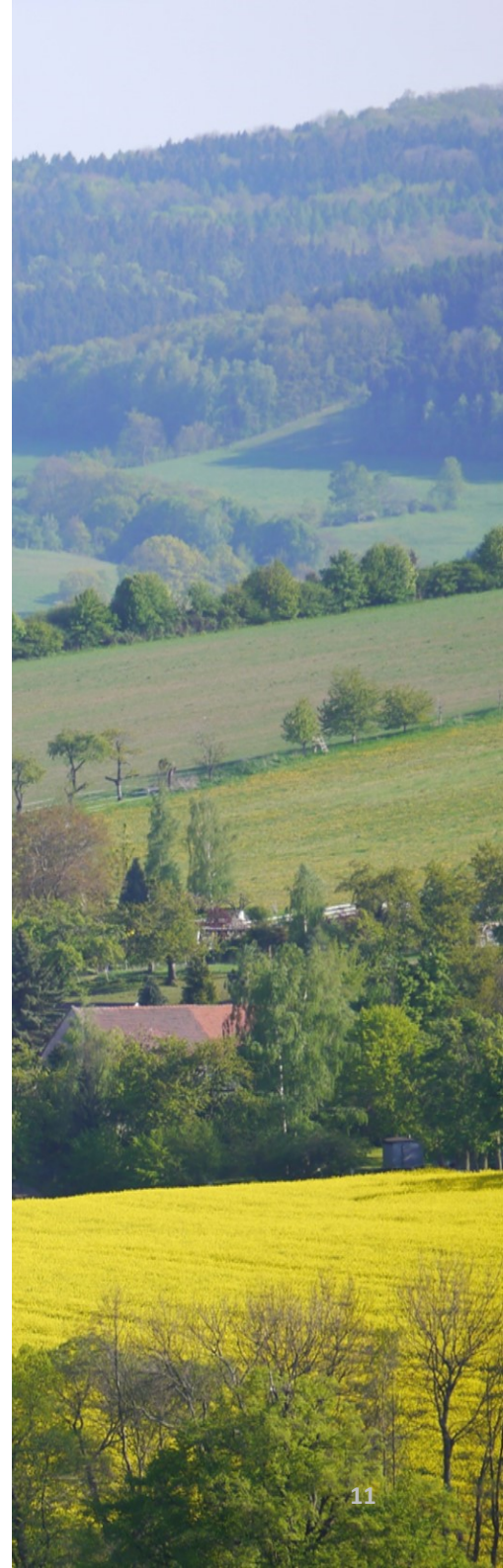
Handlungsbedarf

Die **Diskussionen** zur GAP ab 2028 müssen **frühzeitig** beginnen, damit neue Ansätze hinreichend geprüft und in die Entwürfe von EU-Kommission und Europäischem Parlament aufgenommen werden können. Es braucht **Mut für eine echte Reform**, bei der Vereinfachung und Anreize für Gemeinwohlleistungen im Mittelpunkt stehen. Die Bewältigung der bestehenden Herausforderungen im Hinblick auf Klima, Biodiversität, Energie ist nur mit den Landwirtinnen und Landwirten gemeinsam möglich. Die politischen Rahmenbedingungen müssen einer **gesunden Agrarstruktur** förderlich sein, auch mit Blick auf die **Entwicklung lebendiger ländlicher Gebiete**. Die GAP soll **regionale Wertschöpfungsketten** für den internationalen Wettbewerb **stärken**. Die Arbeit der Landwirtinnen und Landwirte muss über **angemessene Preise** eine **Wertschätzung** erfahren.

Das Thesenpapier enthält Denkanstöße zu einer Fortentwicklung der GAP auf dem bereits eingeschlagenen Weg der Unterstützung einer resilienten heimischen Landwirtschaft mit Blick auf die Anforderungen und Herausforderungen des Klimawandels, des Klima- und Artenschutzes, der Bewältigung der weltweiten Ernährungs Krise. Im Sinne von Einfachheit, Transparenz und Wertschätzung müssen neue Modelle auf den Tisch. Ein No-Go darf es bei der Diskussion zur künftigen GAP nicht geben.



Sächsischer Staatsminister
für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft



**Herausgeber:**

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt
und Landwirtschaft (SMEKUL)
Postfach 10 05 10, 01075 Dresden
Bürgertelefon: +49 351 564-20500
E-Mail: info@smekul.sachsen.de
www.smekul.sachsen.de

Diese Veröffentlichung wird mitfinanziert durch Steuermittel auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

Redaktion und Satz:

SMEKUL, Referat Grundsatzfragen, Agrarpolitik, Recht

Fotos: Katrin Müller von Berneck

Redaktionsschluss: 1. September 2023

Hinweis:

Diese Informationsschrift wird von der Sächsischen Staatsregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.