



Praktikerrat des Bayerischen Staatsministeriums für
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus

Diskussionspapier zur GAP 28

Qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung¹

Bessere Anerkennung der Leistung der Landwirtinnen und Landwirte für die Gesellschaft durch die neue qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung:

Unsere Landwirtinnen und Landwirte sorgen durch die verantwortungsvolle Produktion von Lebensmitteln und Futtermitteln dafür, dass wir uns innerhalb der EU selbst versorgen können. Die Ereignisse in der jüngeren Vergangenheit und die grundlegenden Herausforderungen der klimatischen Veränderung haben gezeigt, wie verletzlich internationale Lieferketten im Krisenfall sind und wie elementar abhängig die landwirtschaftliche Produktion von den klimatischen Rahmenbedingungen ist. Die Unabhängigkeit von Drittstaaten bei der Beschaffung von Grundnahrungsmitteln und die Resilienz bei der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln allgemein sind ein hohes Gut, das es zu bewahren gilt.

Um dies dauerhaft zu sichern, sind auch einige landwirtschaftliche Grundfaktoren der Nachhaltigkeit im Rahmen der qualifizierten Grundprämie zu berücksichtigen. Diese sind niederschwellig und unbürokratisch auszugestalten:

- Erhalt des Dauergrünlandes
- Moorschutz
- Einheitlicher Gewässerrandstreifen ohne Düngung und Pflanzenschutz.

Zudem müssen die noch bestehenden Strukturen erhalten und landwirtschaftliche Betriebe motiviert werden, die landwirtschaftliche Erzeugung aufrechtzuerhalten. Die qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung leistet hierzu einen Beitrag. Zugleich wird die Leistung der Landwirtinnen und Landwirte für die Lebensgrundlagen unserer Gesellschaft zu sorgen, für die Bevölkerung sichtbar.

Arbeitsaufwand berücksichtigen:

Der Arbeitszeitaufwand für unsere Landwirtinnen und Landwirte bei der Produktion der verschiedenen Lebensmittel unterscheidet sich teils erheblich. Dem erhöhten Aufwand bodengebundener Tierhaltung ist Rechnung zu tragen. Anders als bei den bisherigen rein flächengebundenen Direktzahlungen soll ein notwendiger höherer Arbeitszeitaufwand bei der Produktion von Lebensmitteln bei den Landwirtinnen und Landwirten künftig berücksichtigt werden. Dies darf angesichts des EU-weit sehr unterschiedlichen Arbeitskräftebesatzes zu keinem Verlust an Finanzmitteln in Deutschland führen und keine weitere Bürokratie aufbauen. Neben der Fläche spiegelt sich dieser über standardisierte Werte in der Grundprämie wider.

Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe:

Ziel ist es, vor allem die Anzahl der kleinen und mittleren familiengeführten Betriebe zu erhalten², da besonders diese Betriebe die erhaltenswerten bayerischen Strukturen ausmachen. Jeder dieser Betriebe leistet ebenso seinen Beitrag zur souveränen Erzeugung von Lebensmitteln und Pflege der Kulturlandschaft. Die qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung ist ein Baustein für die ökonomische Nachhaltigkeit dieser Betriebe. Kleine Betriebe sollen noch stärker unterstützt werden als bisher. Daher ist eine Kappung bzw. eine Degression zugunsten dieser Betriebe grundsätzlich vorstellbar, da große Betriebe durch ihre Flächenausstattung oder ihren Gewinn weniger auf die qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung angewiesen sind. Unabhängig davon sollten die ersten Hektare eines Betriebs noch stärker unterstützt werden.

Schlanke Grundvoraussetzungen:

Die qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung soll denjenigen zugutekommen, die hierzu beitragen. Zusätzlich sorgt eine Negativliste unbürokratisch dafür, dass nur aktive Landwirtinnen und Landwirte die qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung erhalten, die zumindest ein Mindestmaß an landwirtschaftlicher Tätigkeit ausüben, einschließlich pluriaktiver oder nebenberuflich tätiger Landwirte (vgl. Art. 4 Abs. 5 der GAP Strategieplanverordnung (VO (EU) 2021/2115)).

Über verpflichtende Qualifikationsnachweise wird sichergestellt, dass die Landwirtinnen und Landwirte über aktuelle Fachkenntnisse in der nachhaltigen Bewirtschaftung verfügen. Im Gegenzug wird den Landwirtinnen und Landwirten wieder mehr Eigenverantwortung bei der Bewirtschaftung zugetraut und auf detaillierte verpflichtende Bewirtschaftungsvorgaben und Nachweise verzichtet. Die Anforderungen der Konditionalität werden damit deutlich verringert.

Einkommenswirksamkeit der qualifizierten Grundprämie:

Die neue qualifizierte Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung stellt eine einkommenswirksame Vergütung der Landwirtschaft für den Erhalt der souveränen Erzeugung dar. Dies führt jedoch nicht dazu, dass Biodiversitäts-, Ressourcen- und Klimaschutz künftig vernachlässigt werden. Vielmehr werden diese Ziele künftig über ein umfassendes passgenaues Baukastensystem von regional abgestimmten, länderspezifischen und einkommenswirksamen Maßnahmen verfolgt, das für Landwirtinnen und Landwirte unbürokratisch und finanziell entsprechend stark hinterlegt ist. Bundesweite Öko-Regelungen auf der einen Seite und Agrar-Umwelt- und Klimamaßnahmen auf regionaler Ebene werden damit ersetzt. Konsequenterweise ist die qualifizierten Grundprämie

finanziell so auszustatten, dass sie die Resilienz für familiengeführte Landwirtschaftsbetriebe gewährleistet.

Gekoppelte Zahlungen:

Produktionszweige, die für besondere Ökosystemleistungen oder für die Selbstversorgung wichtig sind, brauchen besondere Unterstützung. Die gekoppelten Zahlungen haben sich in diesen Fällen, wie bei der Weidetierhaltung von Mutterschafen, -ziegen und -kühen bewährt und werden beibehalten.

Schlanke Bürokratie – Höhere Motivation und Akzeptanz durch höhere Eigenverantwortung

Praxisgerechte Vorgaben:

Die derzeitige GAP hat in Menge und Dichte von Vorgaben die Grenze des Zumutbaren überschritten, was zu Frustration aber auch zu abnehmender Akzeptanz und Investitionsbereitschaft der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter führt. Auch die Verwaltung stößt an ihre Kapazitätsgrenze. Wir brauchen daher wieder mehr Praxisauglichkeit der Regelungen und weniger komplizierte und detaillierte Vorgaben für unsere Landwirtinnen und Landwirte.

Klare Abgrenzung der qualifizierten Grundprämie vom Baukastensystem:

Durch die klare Trennung der qualifizierten Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung von einem Baukastensystem mit regional abgestimmten Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele im Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutzbereich sowie zur Verbesserung des Tierwohls gehören Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen GLÖZ, Öko-Regelungen und AUKM-Maßnahmen der Vergangenheit an.

Ermessungsspielräume erweitern:

Ein weiterer grundlegender Baustein ist die Stärkung der Eigenverantwortung der Landwirtinnen und Landwirte durch die Einräumung von höheren Ermessungsspielräumen bei der Bewirtschaftung. Starre Bewirtschaftungsvorgaben, die zum Teil für die örtlichen Gegebenheiten oder die aktuelle Witterung nicht passend sind, werden nicht mehr angewendet. Hoher Ermessungsspielraum und der weitgehende Verzicht auf die GLÖZ-Standards bedeutet zugleich, dass Landwirtinnen und Landwirte über ausreichend aktuelle Fachkenntnisse verfügen müssen, um ihrer Verantwortung gerecht werden zu können. Förderung kann deshalb künftig nur noch erhalten, wer über ausreichende Fachkenntnisse und einen fundierten und aktuellen Wissensschatz in allen Bereichen einschließlich Landschaftsökologie und ökologischen Zusammenhängen verfügt und diesen durch eine Ausbildung bzw. den Besuch von anerkannten

Fachseminaren und regelmäßigen Fort- und Weiterbildungen nachweist z. B. über ein Punktesystem wie in Österreich. Langjährig praktizierende Landwirtinnen und Landwirte, die keine Ausbildung vorweisen können, können als Härtefall in einer gewissen Übergangszeit über die Anerkennung von Berufserfahrung abgedeckt werden.

Maßnahmenüberschneidungen vermeiden:

Durch die klare Trennung der qualifizierten Grundprämie für eine nachhaltige Resilienz der landwirtschaftlichen Erzeugung und Lebensmittelversorgung und dem regional flexiblen Baukasten zur Erbringung der vielfältigen weiteren Leistungen der Landwirtinnen und Landwirte für die Gesellschaft wird die Gemeinsame Agrarpolitik deutlich einfacher. Dies gilt für Landwirtinnen und Landwirte aber auch für die Länder und die Verwaltung.

Der Praxis steht ein übersichtliches in sich schlüssiges System zur Verfügung, das auf gesellschaftlich erwünschte Leistungen optimiert ist und zusätzliche Einkommensmöglichkeiten bietet. Komplizierte Maßnahmenüberschneidungen, die Problematik der Doppelförderung oder komplexe Konditionalitätsregelungen entfallen.

Entlohnung der vielfältigen Leistungen der Landwirte für die Gesellschaft über ein Baukastensystem mit regional abgestimmten Maßnahmen

Einkommenswirksame freiwillige Leistungen für die Gesellschaft:

Die Landwirtschaft ist neben der souveränen Erzeugung von Lebensmitteln ein wichtiger Akteur, um für die gesamte Gesellschaft unverzichtbare Leistungen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Tierwohl und bei der Pflege der Kulturlandschaft in die Tat umzusetzen. Darüber hinaus erbringen Landwirtinnen und Landwirte wichtige Beiträge für lebendige ländliche Räume und erhalten die wertvolle Landbewirtschaftung gerade in naturräumlich benachteiligten Gebieten und Bergregionen aufrecht. Diese Leistungen, die allen zugutekommen, sind keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Dienst für die Gesellschaft insgesamt. Deshalb sollen diese auch angemessen über den tatsächlichen Aufwand hinaus einkommenswirksam entlohnt werden.

Optimale Zielerreichung durch regional angepasste Maßnahmen:

Die EU ist vielfältig durch die Einzigartigkeit ihrer Mitgliedstaaten und Regionen. Ebenso vielfältig und einzigartig sind die landwirtschaftlichen Strukturen. Um dieser Vielfalt gerecht zu werden, haben die Länder künftig mehr Budget, um über ein Baukastensystem mit regional

abgestimmten Maßnahmen die wichtigen Ziele in den Bereichen Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz, Tierwohl sowie Kulturlandschaftspflege zu erreichen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass einheitliche Maßnahmen für mehrere Regionen nicht dazu geeignet sind, übergeordnete Ziele optimal und flächendeckend zu erreichen. Vielmehr werden dadurch die regionalen Fördermöglichkeiten durch Überschneidungen eingeschränkt, während die überregional einheitlichen Maßnahmen aufgrund fehlender Passgenauigkeit in einigen Regionen nicht gut angenommen werden. Anstatt verpflichtender bundesweiter einheitlicher Ökoregelungen braucht es daher regional abgestimmte Maßnahmen.

Stärkere Einbettung der landwirtschaftlichen Produktion in die regionale Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft:

In einem ganzheitlichen Ansatz werden über ein Baukastensystem mit regional abgestimmten Maßnahmen auch funktionierende regionale Lieferketten und Vermarktungsstrukturen sowie eine erweiterte landwirtschaftliche Infrastruktur ebenfalls in den Blick genommen. Zusätzlich werden Leistungen für vitale ländliche Räume sowie Maßnahmen gegen die Entfremdung der Bevölkerung von den landwirtschaftlichen Realitäten gezielt gefördert.

Eine nachhaltige ressourcenschonende und tierwohlorientierte Landwirtschaft erfordert zugleich ein angemessenes Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, um diese für die Gesellschaft wichtige Form der Landwirtschaft dauerhaft betreiben zu können. Das übersichtliche Baukastensystem mit regional abgestimmten Maßnahmen bietet für die Landwirtinnen und Landwirte einen Anreiz, durch für das Allgemeinwohl wichtige Leistungen zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften.

Bessere Übersicht und Bürokratierleichterung für Landwirtinnen und Landwirte:

Die Bündelung aller regionalen Maßnahmen in einem Antrags- und Abwicklungssystem gibt Landwirtinnen und Landwirte einen klaren Überblick über die möglichen Maßnahmen. Der Aufwand bei der Antragstellung vereinfacht sich, Mehrfachnachweise über verschiedene Plattformen entfallen.

Durch die Einkommenswirksamkeit sowie ein übersichtliches umfassendes System wird die Attraktivität für Landwirtinnen und Landwirte gesteigert, zusätzliche für die Gesellschaft wichtige Leistungen zu erbringen.

Für die Gesellschaft wichtige und unterstützenswerte agrarpolitische Ziele:

Klima-, Arten- und Naturschutz sowie artgerechte Tierhaltung stärken durch

- einkommenswirksame Ökosystemdienstleistungen
- gezielte Förderung von ökologisch wirtschaftenden Betrieben
- Förderung von im Kreislauf wirtschaftenden Betrieben
→ damit auch Unabhängigkeit von Futtermittelimporten und kein Import von Nährstoffen
- besondere Unterstützung von flächengebundener Tierhaltung
- Förderung von Tierwohl in der Landwirtschaft
- Explizite Unterstützung von naturschutzfachlich besonders wertvollen Flächen (Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten, gesetzlich geschützten Biotopen, Streuobstbeständen und Wiesenbrüteregebieten, nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen, Flächen mit Vorkommen geschützter oder gefährdeter Arten, Flächen zum Aufbau des Biotopverbunds und Gewässerrandstreifen, oder eine besonders naturverträgliche Weidetierhaltung)

Gezielte Unterstützung von

- kleineren und Kleinstbetrieben, auch im Nebenerwerb
- strukturschwachen Regionen
- erschwerten Bedingungen, z. B. in naturräumlich benachteiligten Gebieten und bei Almen und Alpen durch Ausgleichszulage

Starke Zukunftsbetriebe durch

- Ausbau der Junglandwirteförderung bzw. Anbieten einer Gründerförderung
- Förderung der fachlichen Weiterqualifizierung über ein Punktesystem, um ein angemessenes Bildungsniveau für eine ressourcenschonende nachhaltige Landwirtschaft sicherzustellen und Anspruch auf mehr Ermessensspielräume und weniger Vorgaben zu haben

Regionale Maßnahmen für eine Stärkung der regionalen Resilienz, der regionalen Kreislaufwirtschaft und einer verbesserten Wertschöpfung durch

- Förderung regionaler Bündler und Erfassungs- und Vermarktungsstrukturen
- Aufbau und Erhalt einer regionalen erweiterten landwirtschaftlichen Infrastruktur mit Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, wie z. B. Verarbeitung
- Stärkung der Vermarktung regionaler konventioneller und biologischer Produkte
- Einen regionalen und einen bioregionalen Anteil in der Regionalverpflegung

Verbindung der Gesellschaft mit der Landwirtschaft und Sensibilisierung durch

- Sichtbarmachen der Leistungen der Landwirtschaft - Landwirtschaft ist ähnlich der Energiewirtschaft ein strategischer Sektor
- besondere Förderung von Betrieben mit Öffentlichkeitsarbeit

- Erhalt der Vielzahl an landwirtschaftlichen Betrieben und hierdurch Stärkung des sozialen Dorflebens
- Erhalt der Vielzahl landwirtschaftlicher Familienbetriebe als wichtiger prägender Baustein für das soziale Dorfleben in den ländlichen Räumen.

Konsequente Umsetzung einer transparenten regionalen Herkunftskennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen für alle Schritte in der Erzeugerkette. Durch die Transparenz werden das Vertrauen und die Identifikation der Gesellschaft mit der heimischen Landwirtschaft gestärkt.

Die Teilnehmer von AbL, BDM, BUND, DLV, LBV und LVÖ sprechen sich für die Aufnahme eines weiteren Punktes aus.³

¹ Teilnehmer AbL, BDM, BUND, DLV, LBV, LVÖ verweisen auf ZKL: Zahlungen der 1. Säule sollen schrittweise und vollständig in Zahlungen, die an konkrete Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele betriebswirtschaftlich attraktiv werden lassen
Verweis auf ERH: Zahlungen der 1. und 2. Säule sollten mehr im Zusammenhang mit Biodiversität erfolgen und über Indikatoren soll der Fortschritt/Zielerreichung verfolgt werden.

² Teilnehmer AbL, BDM, BUND, DLV, LBV, LVÖ: Zusätzliches Ziel ist, dass landwirtschaftliche Betriebe in geschlossenen Betriebskreisläufen wirtschaften.

³ Teilnehmer AbL, BDM, BUND, DLV, LBV, LVÖ: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Marktordnung

- Neben Fragen der zukünftigen Verwendung der Agrargelder ist eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Marktordnung GMO, mittels derer die Landwirtschaft höhere Markterlöse für die von ihr erzeugten Agrarprodukte erzielen kann, elementar wichtig. Notwendig dazu ist eine Verbesserung der Marktstellung der Landwirtschaft gegenüber ihren Abnehmern und Instrumente, die dazu geeignet sind, eventuell aufziehenden Marktkrisen wirkungsvoll begegnen zu können.
- Ein weiterer Punkt ist die Schaffung von Marktmanagementsystemen, die die Landwirtschaft in die Lage versetzen, auf veränderte Verzehrgeohnheiten, nachgebende Nachfragen auf den globalen Märkten etc. schnell reagieren zu können.