



**Rheinischer  
Landwirtschafts-Verband e.V.**  
Rochusstraße 18  
53123 Bonn



**Westfälisch-Lippischer  
Landwirtschaftsverband e.V.**  
Schorlemerstr. 15  
48143 Münster

## **Stellungnahme**

**zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen**

**Europas Agrarpolitik für Bauern, Umwelt und Natur ökologisch ausgestalten  
– Landesregierung muss starke Eco-Schemes unterstützen!**

### **1. Einleitung**

Die Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union stellt insbesondere in Verbindung mit Gestaltung des Fördersystems einen zentralen Baustein zur Absicherung der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft dar. In Abhängigkeit vom Ausmaß der Änderungen im Fördersystem sind unweigerlich auch Rückwirkungen auf die Einkommenssituation der Landwirtschaft zu erwarten, die in Verbindung mit den zur Erlangung der Zahlungen verbundenen Auflagen und der Alterspyramide der aktuell wirtschaftenden Betriebsleiter maßgeblich Einfluss auf die Agrarstruktur ausüben kann. Vor diesem Hintergrund bedarf es aus landwirtschaftlicher Sicht einer sachgerechten Einordnung der aktuellen Agrarpolitik und der hierzu im Antrag getroffenen Aussagen. Die beiden nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsverbände erinnern daran, dass die Grundlage der heutigen Agrarpolitik aufgrund der Erfordernisse der WTO-Verhandlungen in der Entkopplung der Agrarzahllungen liegt. Diese wurde auf europäischer Ebene im Jahr 2003 beschlossen. In der Folge wurde in Deutschland unter Verantwortung der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführten Bundesregierung eine vollständige Entkopplung von der Produktion in Form von einer einheitlichen Zahlung je Hektar eingeführt. Dieses Ziel wurde maßgeblich auch von der damaligen NRW-Landesregierung (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) verfolgt.

Schließlich sollten nach deren Auffassung die einheitlichen Zahlungen je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche einen Beitrag zum Erhalt der Grünlandstandorte ebenso leisten wie die Stützung von extensiven Bewirtschaftungsformen. Faktisch war schon zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass die absoluten Zahlungen je Betrieb unweigerlich größeren Betrieben ein höheres Volumen zuordnen. Auch die von Seiten der Landwirtschaftsverbände vorgetragenen Hinweise, dass überbordende Vorgaben aus Cross Compliance (CC) für kleinere und mittlere Betriebe in der Umsetzung Probleme mit sich ziehen können, wurde von den Regierenden zum Zeitpunkt

der politischen Diskussion zur Gestaltung der Ausrichtung in der Förderperiode 2005 bis 2013 nicht geteilt. Insofern liegt ein Teil der im Antrag reklamierten negativen Entwicklung der Agrarstruktur auch in der Verantwortung der antragstellenden Partei. Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass in Europa die von der rot-grünen Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt angestrebte weitgehende Liberalisierung, die in der Entkopplung zum Ausdruck kommt, nicht in allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

Insofern weisen die beiden nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsverbände mit Blick auf die Agrarstruktur darauf hin, dass diese Wettbewerbsverzerrungen durch die unterschiedliche Umsetzung von europäischen Vorgaben bis heute andauern und möglicherweise durch den zukünftigen Umsetzungspfad der GAP auch noch durch abweichende Fördervorgaben zum Erhalt der Zahlungen verstärkt werden können. Hierzu verweisen die Landwirtschaftsverbände auf die Studie des HFFA Research Institutes, das gemeinsam mit der Ruhr-Universität Bochum für Deutschland berechnet hat, welche Kosten die hohen EU-Anforderungen bei Umwelt-, Klima- und Tierschutz verursachen. Schließlich macht diese deutlich, dass das heutige Niveau der Zahlungen gerade ausreicht, die auflagenbedingten Kosten aufzufangen. (vgl. *Helmut Karl, Steffen Noleppa; Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft, Mai 2017*)

In ihrem Antrag schlussfolgert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit Verweis auf die Aufgabe von Betrieben, dass die Direktzahlungen keine Einkommensunterstützung bewirkten. Diese Auffassung teilen die beiden Landwirtschaftsverbände nicht. Mit einem Gewinnbeitrag von 40 bis 60% je nach Betriebsform und Jahr (Preis-, Ertrags- bzw. Kostensituation) stellen die Direktzahlungen eine zentrale und stabile Einkommenskomponente dar. Dabei begünstigen flächenbezogene Direktzahlungen Betriebe mit geringer Effizienz vergleichsweise und bremsen den betrieblichen und regionalen Strukturwandel, was mit Blick auf politische und gesellschaftliche Ziele erwünscht ist. Insofern ist zu beachten, dass die Abnahme von landwirtschaftlichen Betrieben ohne Direktzahlungen sehr wahrscheinlich viel stärker ausgefallen wäre. Die Beurteilung der Einkommenswirkung von Direktzahlungen alleine anhand der Strukturentwicklung vernachlässigt zudem, dass neben der Einkommensperspektive weitere Faktoren den Strukturwandel beeinflussen (z.B. politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Arbeitsbelastung, außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten, Ansehen der Landwirtschaft).

Zum Erhalt einer vielfältigen Agrarstruktur in NRW unterstützen die beiden nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsverbände die Forderung der antragstellenden Fraktion nach besseren Perspektiven für kleine und mittlere Betriebe. Dazu ist es erforderlich, bei allen Entscheidungen über das Maß an neuen umweltbezogenen Auflagen auch deren Wirkung auf das Einkommen der Betriebe zu beachten. Erhöhte Anforderung zum Erlangen der Direktzahlungen führen unweigerlich zu einem Absinken der Transfereffizienz und reduzieren den Einkommensbeitrag. Dabei ist zu beachten, dass die von den beiden Landwirtschaftsverbänden gewünschte zusätzliche Förderung kleinerer und mittlerer Betriebe über das System der ersten Hektare ebenso wenig wie zusätzliche Fördermaßnahmen in der 2. Säule, die definitionsgemäß nur einen Ausgleich für zusätzliche Auflagen darstellen können, die Kostenbelastungen aus steigenden Anforderungen nicht auffangen können.

Für kleinere Betriebe ist zu beachten, dass zusätzliche Umweltmaßnahmen – sei es im Bereich der Konditionalität oder der Eco-Schemes, die insbesondere mit der Herausnahme von Flächen

aus der Produktion verbunden sind, aufgrund von Organisationskosten (zusätzlicher Flächenbedarf für die Verwertung von Wirtschaftsdünger) und/oder einer Reduktion von Skaleneffekte (Kostendregression kann nicht ausgeschöpft werden) zusätzlich einen derart negativen Effekt haben kann, dass die Förderung faktisch nur noch einen so geringen Gewinnbeitrag leistet, dass eine Teilnahme in Frage gestellt werden kann. Insofern kann sich aus der Ausgestaltung der Förderung ein zusätzlicher Schub in der Strukturentwicklung hin zu größeren Betrieben ergeben, obwohl es politisch gewollt ist, eine vielfältige Agrarstruktur zu erhalten.

Kritisch sehen die beiden nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsverbände, dass die derzeit mit der Agrarpolitik verbundene umweltpolitische Bewertung einzig auf das Thema Biodiversität fokussiert wird. Dabei sollten mit dem Greening auch weitergehende umweltpolitische Ziele wie Klima- und Wasserschutz verfolgt werden. Diesem Anspruch wird nach dem Dafürhalten der beiden Landwirtschaftsverbände die aktuelle GAP – etwa durch die umfassende Etablierung von Zwischenfrüchten – ebenso gerecht wie durch die Vorgabe zum Erhalt von Dauergrünland.

Dies vorweg bemerkt nehmen die beiden Landwirtschaftsverbände nachfolgend eine Gesamtbewertung des vorliegenden Antrags im Detail vor. Es wird darauf verwiesen, dass abweichend zum vorliegenden Antrag sowohl der Bereich der Konditionalität wie auch das System der Eco-Schemes bewertet werden, da die jeweilige Ausrichtung in den Teilbereichen wie kommunizierende Röhren auf ein mögliches Ambitionsniveau wirken. Dies gilt letztlich aufgrund der nunmehr geschaffenen Komplexität zudem auch hinsichtlich der Gestaltung des Förderniveaus und der Förderbausteine im Programm Ländliche Entwicklung NRW.

## **2. Anmerkung im Detail**

### **2.1 Prämienverteilung**

Die Basisprämie muss auch zukünftig einen einkommenswirksamen Anteil an der 1. Säule ausmachen. In den Trilog-Verhandlungen auf Brüsseler Ebene ist bereits eine deutliche Anhebung der Auflagen durch die Konditionalität als neue, höhere Baseline für die Direktzahlungen zu erwarten. Unter diesen Vorzeichen darf die Einkommenswirkung der 1. Säule nicht durch zusätzliche, nationale Konditionalitätsauflagen in Frage gestellt werden. Zudem führt die hiermit verbundene unverhältnismäßige Baseline dazu, dass die Spielräume für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule und für die Eco-Schemes in der 1. Säule nicht eingeschränkt sind. Die Basisprämie darf künftig den Betrag von 175 Euro je Hektar nicht unterschreiten. Zusätzlich bedarf es einer höheren Umverteilungsprämie als gesonderte Förderung der ersten Hektare zum Erhalt der mittelbäuerlich geprägten Agrarstruktur in NRW. Aufgrund der Verteilungswirkung zwischen den Bundesländern und zum Erhalt der Akzeptanz ist eine ambitionierte Umverteilungsprämie einer Kappung vorzuziehen.

Die Einführung von Eco-Schemes und zugleich eine zusätzliche Umschichtung in die 2. Säule sind für die Landwirte nicht leistbar. Dies würde eine weitere Schwächung landwirtschaftlicher Einkommen bedeuten. Anstelle weiterer Umschichtungen sollten die Mittel aus dem Corona-

Wiederaufbaufond und die zusätzlichen GAK-Mittel der kommenden Jahre dazu genutzt werden, zusätzliche Aufgaben in der 2. Säule umzusetzen.

Zudem verweisen die beiden Landwirtschaftsverbände darauf, dass NRW bei der Verteilung der ELER-Mittel seit Einführung gegenüber vielen anderen Bundesländern stark benachteiligt ist. Zwar ist es insbesondere dem Einsatz des damaligen NRW-Landwirtschaftsministers Johannes Remmel bei den Verhandlungen zur nationalen Umsetzung der GAP 2014-2020 zu verdanken, dass erstmals ein Mindestbetrag je ha Landwirtschaftliche Fläche von 50 Euro eingeführt wurde. Dieser Mindestbetrag erhöhte das ELER-Volumen für NRW. Dennoch NRW liegt weiterhin deutlich hinter vielen anderen Bundesländern zurück. Daher ist es nur folgerichtig, dass sich nunmehr die Landesregierung weiterhin dafür einsetzen muss, auch die Mittelausstattung der Bundesländer über einen einheitlichen Satz je Hektar LF ermittelt wird.

## **2.2 Konditionalität**

Aus Sicht der Landwirtschaft in NRW bestehen weiterhin erhebliche Probleme in der Ausrichtung auf sogenannten „nicht-produktiven Flächen“, die in der Debatte um den Standard GLÖZ 9 (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand) in Anlehnung an die aus dem Greening bekannten „ökologischen Vorrangflächen“ diskutiert werden. Damit werden unnötige Gegensätze zwischen genutzten und stillgelegten landwirtschaftlichen Flächen konstruiert. Der hierfür erforderliche Satz muss in Europa verbindlich und einheitlich festgelegt werden. In einem gemeinschaftlichen EU-Binnenmarkt werden weitergehende nationale Forderungen, die über eine pauschale Stilllegung von mehr als 3 % der deutschen Ackerfläche hinausgehen, abgelehnt. Stattdessen sollten Bund und Länder die zusätzliche Anlage von „nicht-produktiven Flächen“ als eine freiwillige Maßnahme im Zuge der Eco-Schemes hinreichend fördern und finanzieren.

Ferner müssen bei der nationalen Umsetzung des Standards GLÖZ 9, in die landwirtschaftliche Erzeugung integrierbare Flächen wie Leguminosen, Zwischenfrüchte und Untersaaten anrechenbar sein. Berücksichtigt werden müssen aus Sicht der beiden Landwirtschaftsverbände auch hohe betriebliche Grünlandanteile. Kleinere Betriebe müssen vom Standard GLÖZ 9 ausgenommen werden.

## **2.3 Eco-Schemes**

Die Einführung von Eco-Schemes wird von den beiden Landwirtschaftsverbänden unterstützt, wenn diese für jeden Landwirt einfach umsetzbar sind und nicht zu Lasten bestehender Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule gehen. Zudem muss ein EU-weit einheitlich geltender Mindestprozentsatz eingeführt werden, der in der nationalen Umsetzung nicht überschritten werden darf. Dies würde im Sinne der „Gemeinsamkeit“ der GAP einen vergleichbaren Rahmen setzen. Schon der Einsatz von 20 % des Budgets der 1. Säule für Eco-Schemes bedeutet für die deutschen Landwirte nahezu eine Verdoppelung des Budgets für Umweltmaßnahmen auf ca. 1,8 Milliarden Euro jährlich.

Damit diese von den Landwirten akzeptiert und umgesetzt werden, bedarf es einer praktikablen, einfachen und verlässlichen Ausgestaltung der Eco-Schemes. Die einjährigen Maßnahmen

müssen für die Landwirte im Zuge des Antragsjahres gut planbar sein und dürfen nicht mit zusätzlichen Vor-Ort-Kontrollen verbunden sein. Bei den anstehenden Entscheidungen zur nationalen Umsetzung sind vor allem folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Freiwillige Anwendung und Umsetzung von Maßnahmen durch den Landwirt
- Einjährige Maßnahmen (ggf. mehrjährig bei jährlicher Beantragung)
- Angebot tendenziell weniger Maßnahmen, die auch für Grünlandbetriebe einfach machbar sind
- Wirtschaftlicher Anreiz – Gute Bezahlung von Maßnahmen, die über Konditionalität hinausgehen
- Bundesweit vergleichbares Konzept der Eco-Schemes in der 1. Säule
- Praktikabel in die landwirtschaftliche Erzeugung integrierbare Maßnahmen
- Prämienauszahlung im jeweiligen Antragsjahr
- Einfach administrierbare Maßnahmen
- Keine Konkurrenz zur 2. Säule

Ziel muss eine Gewährung einer Betriebspauschale für die gesamte förderfähige Fläche eines Betriebes (d.h. Ackerland, Dauergrünland, ggf. Sonderkulturen) sein.

## **2.4 Junglandwirte-Förderung**

Die Förderung von Junglandwirten über die 1. Säule und die 2. Säule sollte mit einem gut ausbalancierten Maßnahmenkonzept als Kernziel betrachtet werden. Vor dem Hintergrund halten die beiden Landwirtschaftsverbände eine Orientierung an der derzeit gewährten Prämie in Höhe von rund 44 Euro je Hektar für bis zu 90 Hektar je Betrieb für sinnvoll. Diese Förderung nahmen im Antragsjahr 2019 NRW-weit rund 4.500 Betriebe bzw. Junglandwirte mit einer beantragten Prämie von über 7,5 Millionen Euro in Anspruch. Auf dieser Grundlage und im bisherigen Verhältnis zu bundeseinheitlichen Basisprämie sollte die Junglandwirte-Prämie in der 1. Säule fortgesetzt werden.

Im Zuge des deutschen GAP-Strategieplans muss ein bestärkendes und langfristig verlässliches Umfeld zur Förderung von jungen Landwirten geschaffen werden. Dazu gehört aus Sicht der Landwirtschaft in NRW eine bundesweit vergleichbare Förderung von Investitionen und Innovationen über die verfügbaren Instrumente der 2. Säule. Ebenso gehört die Unterstützung von Junglandwirten – vor allem bei Investitionen wie die Gewährung von zielgerichteten Existenzgründungsbeihilfen – zu einem sinnvollen Maßnahmenpaket. Auch eine unternehmerfreundliche Umgebung zur Nutzung von Digitalisierungsfortschritten und neuen Technologien bestärkt junge Betriebsinhaber. Außerhalb der GAP-Förderung sind u.a. Bildungsangebote, günstige Kredite, die Ausgestaltung der Sozialpolitik sowie ein auskömmliches steuerliches Umfeld (z.B. Erbschaftssteuer, Vermeidung einer Vermögensteuer) wichtige Bausteine für junge Unternehmer, die die Betriebsneugründung bzw. -übernahme befördern können.