

# Vorschlag zur GAP-Förderung ab 2023 in Deutschland

## 1. Einleitung und Zeitplan

Der DBV hat im Januar 2020 einen ersten Vorschlag für die Gestaltung der „Grünen Architektur“ vorgelegt und sich darin u.a. für eine EU-weit verbindliche Einführung der neuen Eco Schemes (einjährige Agrarumweltmaßnahmen) in der 1. Säule der GAP-Förderung ausgesprochen. Gleichzeitig muss die Funktion der Direktzahlungen und insbesondere der Basisprämie zum Ausgleich hoher EU-Standards und damit zur Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen und zur Risikoabsicherung erhalten bleiben. Das erfordert vor allem eine maßvolle Gestaltung der Konditionalität als Grundlinie der „Grünen Architektur“, die künftig mit der Integration des „Greening“ und der Aufnahme weiterer Standards deutlich anspruchsvoller wird.

Nach dem Beschluss des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 (Juli 2020) und der Einigung im Trilog ist nun der Zeitpunkt für die nationale Entscheidung zur Umsetzung der GAP-Reform gekommen. Die Zeit drängt, denn die Landwirte brauchen schnell Klarheit über die neuen Förderbedingungen ab 2023. Bund und Länder müssen dazu noch vor der Bundestagswahl die politischen Entscheidungen treffen. Die erforderlichen nationalen Gesetze und der Strategieplan müssen spätestens Ende Dezember 2021 der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Gleichzeitig sind Bund und Länder aufgefordert, das Jahr 2022 zu nutzen, um den Landwirten ab Anfang 2023 ein funktionstüchtiges und vereinfachtes Antragssystem anzubieten. Darauf müssen sich die Betriebe frühzeitig vorbereiten können.

Einige der nachfolgend genannten Positionen stehen unter dem Vorbehalt der Einigung im EU-Trilog, dies ist jeweils gekennzeichnet.



## 2. Eco Schemes – Ein neuer Gemeinwohlzuschlag

Der DBV unterstützt die Einführung von Eco Schemes, die für die Landwirte **einfach umsetzbar, attraktiv und wirksam** sind. Eine Auszahlung im Dezember des jeweiligen Antragsjahres zusammen mit der Basisprämie hat dabei eine hohe Priorität. Daher wird die Vorgabe von Bund und Ländern für eine geringe Anzahl an Maßnahmen sehr unterstützt. Die Eco Scheme-Maßnahmen müssen für die Landwirte jährlichen Zyklus von der Beantragung über die Maßnahmenumsetzung bis zur Prämienauszahlung gut planbar und verlässlich sein. Kontrollen sollten über Techniken der Fernerkundung administriert und kontrolliert werden können, zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen sind zu vermeiden. Die Eco Schemes sollen nicht zu Lasten bestehender, bewährter Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule gehen.

Es wird folgender Vorschlag für die Eco Schemes in Deutschland vorgelegt:

- Die Eco Schemes werden als **Gemeinwohlzuschlag** für die gesamte förderfähige Fläche des Betriebes angeboten. Es muss auf eine erneute Anhebung der Umschichtung in die 2. Säule verzichtet werden (**siehe Abschnitt 3**). Stattdessen können bis zu 22 bis 24 Prozent der Direktzahlungen (Nettoobergrenze) bereitgestellt werden, das sind 1.000 bis 1.100 Mio. Euro.<sup>1</sup>
- Die Landwirte können sich ihren betrieblichen Maßnahmenmix aus einem einfach und praxistauglich gestalteten Leistungskatalog zusammenstellen und damit die Förderung abrufen.
- Das Eco Scheme muss so konzipiert sein, dass bundesweit an allen Agrarstandorten ein wirtschaftlicher Anreiz zur Teilnahme der Landwirte besteht, auch in Gunstregionen.
- Vorgeschlagen werden folgende Maßnahmen für zusätzliche, freiwillige Gemeinwohlleistungen mit Schwerpunkt in den Bereichen Biodiversität und Klimaschutz:
  1. **„Mehr Brache und Landschaftselemente“** – auf der gesamten Antragsfläche (über die Konditionalität hinaus). Die Förderung der Brache bleibt auf einen bestimmten Anteil der Ackerfläche begrenzt.
  2. **„Mehr Blühstreifen/Blühflächen/Altgrasstreifen“** – auf der gesamten Antragsfläche (über die Konditionalität hinaus).
  3. **„Grünland-Klima-Bonus“** – für Betriebe mit hohem Dauergrünlandanteil ab 75% (Umbruchverzicht); mehrjähriges Ackerfutter und Leguminosen (Umbruchverzicht); Extensivierung von Grünland (Einzelflächen).
  4. **„Bodenbedeckung und Vielfalt“** – Auf Ackerflächen: Zwischenfrüchte; Grasunsaaten; Leguminosen (klein- und großkörnig); Zwischenzeilenbegrünungen in Sonderkulturen; (ggf. weitere Optionen).
  5. **„Kleinstrukturen“** – Für Antragsflächen, deren Schlaggröße den Landes- bzw. Regionaldurchschnitt unterschreitet.
- Soweit dies fachlich sinnvoll ist, kann ein Bonus für eine mehrjährige Erfüllung bestimmter Eco Scheme-Maßnahmen auf der gleichen Fläche gewährt werden (ab 2024).

---

<sup>1</sup> Zahlenangaben vorbehaltlich der Einigung im EU-Trilog

- Diese Maßnahmen stellen ein Optimum an Umwelt- und Klimawirkung, Einkommenswirkung und Einfachheit dar. Diese sind als bundesweites Angebot für alle Agrarregionen geeignet.
- **Beispiel zum Gemeinwohlzuschlag:** Ein Betrieb mit 100 Hektar Fläche erhält ein Förderbudget von 6.000 bis 6.600 Euro (60-66 Euro/ha mal 100 Hektar)<sup>2</sup>. Der Landwirt kann eine oder mehrere Maßnahmen auswählen und kombinieren. Über das Förderbudget ist gesichert, dass die gewählten Maßnahmen angemessen und verlässlich entlohnt werden. Eine nachträgliche Kürzung der Förderung wegen einer Überausschöpfung der Eco Schemes ist ausgeschlossen.
- Eine Übernahme von bestehenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule bzw. von anderen nationalen Maßnahmen (z.B. GAK) wird abgelehnt. Denn dies würde für diejenigen Landwirte, die bisher schon freiwillig ökologische Zusatzleistungen erbringen, einen finanziellen Verschiebepunkt zu ihren Lasten bedeuten.
- Die Kalkulation der Förderung soll nach dem „New Delivery Model“ und damit ziel- und ergebnisorientiert erfolgen. Der neue EU-Förderrahmen lässt eine Abkehr von der Kalkulation nach Mehrkosten und Ertragsverlust ausdrücklich zu. Dies ist auch mit dem WTO-Recht vereinbar. Dazu wird folgende erste Abschätzung des Förderangebots gegeben:

#### Schätzung des Förderangebots für den Gemeinwohlzuschlag bei den Eco Schemes

Maßnahmen	Geschätzte Förderfläche
1. Mehr Brache und Landschaftselemente	200.000 ha
2. Mehr Blühstreifen/Blühflächen/Altgrasstreifen	250.000 ha
3. Grünland-Klima-Bonus	3.500.000 ha
4. Bodenbedeckung und Vielfalt auf Ackerflächen	3.000.000 ha
5. Kleinstrukturen	2.000.000 ha

Quelle: DBV, März 2021

<sup>2</sup> Zahlenangaben vorbehaltlich der Einigung im EU-Trilog

### 3. Direktzahlungen, insbesondere Basisprämie

Nach dem Mehrjährigen Finanzrahmen der EU stehen für die 1. Säule der GAP in Deutschland jährlich 4.916 Mio. Euro zur Verfügung (nationale Obergrenze für die Direktzahlungen). Das sind 102 Mio. Euro weniger als im Jahr 2020. Der DBV hält die Fortführung des seit 2020 von 4,5 auf 6,0 Prozent angehobenen Umschichtungssatzes für hinreichend (295 Mio. Euro), denn in der 2. Säule erhöht sich die jährliche Mittelausstattung um gut 100 Mio. Euro im Vergleich zu 2014 bis 2020 (**siehe Abschnitt 5**). Eine weitere Anhebung der Umschichtung wird daher abgelehnt.

Nach einer Umschichtung von 6,0 Prozent stehen für die 1. Säule als Netto-Obergrenze jährlich 4.621 Mio. Euro für Direktzahlungen zur Verfügung. Dazu wird vorgeschlagen:

- Die **Nachhaltige Einkommensgrundstützung bzw. Basisprämie** muss mindestens **180 Euro je Hektar** betragen (ca. 65 Prozent der Netto-Obergrenze). Denn die Konditionalität wird u.a. durch die Erweiterung der Cross Compliance um das Greening deutlich umfangreicher und kostenaufwendiger als bisher. Der DBV warnt vor einer Absenkung des Förderbetrages, denn dies würde die einkommensstützende Wirkung der Zahlungen und damit auch die breite Teilnahme der Landwirte am Fördersystem gefährden.
- Bei den **Eco Schemes** nach dem Gemeinwohlzuschlag des DBV ist zunächst sicherzustellen, dass auf eine erneute Anhebung der Umschichtung in die 2. Säule verzichtet wird. Stattdessen können bis zu 22 bis 24 Prozent der Direktzahlungen (Nettoobergrenze) bereitgestellt werden, das sind 1.000 bis 1.100 Mio. Euro.<sup>3</sup>
- Es soll keine Kappung/Degression angewendet werden. Stattdessen soll ein maßvoller **Zuschlag für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße** gezahlt werden (2020 lt. Landwirtschaftszählung bei ca. 63 Hektar je Betrieb). Der Zuschlag muss für alle Betriebe gleich gewährt werden. An einer getrennten Veranlagung juristisch selbstständiger Unternehmen muss festgehalten werden. Der Zuschlag für die ersten Hektare sollte dann einheitlich 55 Euro je Hektar betragen (10 Prozent der Netto-Obergrenze).
- Die **Junglandwirteförderung** kann ausgeweitet werden. Für einen höheren Junglandwirtezuschlag sollten 1,5 Prozent der Netto-Obergrenze bereit gestellt werden (70 Euro je Hektar bis maximal 90 Hektar; ca. 69 Mio. Euro). Ein gleichgewichtiger Betrag von ca. 70 Mio. Euro soll für Niederlassungsprämien/Existenzgründungshilfen in der 2. Säule bereitgestellt werden, dies kann teilweise durch eine zweckgebundene Umschichtung in die 2. Säule geschehen. Der Junglandwirtezuschlag und die Niederlassungsprämien müssen allen Betriebs- und Rechtsformen gleichermaßen offenstehen.
- An die Produktion gekoppelte Direktzahlungen sollen weiter nicht angewendet werden.
- Notwendig ist die **Vereinfachung und Vereinheitlichung des Antragsverfahrens**, u.a. durch möglichst raschen Wegfall des Systems der Zahlungsansprüche sowie praktikable Nutzung der Fortschritte aus der Digitalisierung. Es geht um konsequente Entbürokratisierung, u.a. durch Fokussierung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie Anwendung des Single-Audit-Prinzips. Sinnvolle Messtoleranzen sind nötig. Bagatellregelungen für geringfügige Verstöße sind auszubauen. Darüber hinaus hat der DBV Vorschläge für einen „Agrarantrag 4.0“ vorgelegt.

<sup>3</sup> Zahlenangabe vorbehaltlich der Einigung im EU-Trilog.

## 4. Konditionalität

Notwendig ist eine maßvolle Gestaltung der Konditionalität als Grundlinie der „Grünen Architektur“, die künftig mit der Integration des „Greening“ und der Aufnahme weiterer Standards deutlich anspruchsvoller wird. Bei der Umsetzung dieser Auflagen spricht sich der DBV für eine einfache und praktikable Ausgestaltung mit Augenmaß aus, denn den deutschen Landwirten dürfen dadurch im EU-Binnenmarkt keine Wettbewerbsnachteile aufgebürdet werden.

In den aktuellen GAP-Trilogverhandlungen sind wichtige Details der Konditionalität noch umstritten, besonders beim „Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ). Das gilt nach derzeitiger Einschätzung vor allem bei GLÖZ 1 (Dauergrünlanderhalt), GLÖZ 4 (Pufferstreifen an Wasserläufen), GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (nichtproduktive Flächen). Von besonderer Bedeutung ist auch der Wegfall der Konditionalitäten zur Tierkennzeichnung und -registrierung (GAB 7-9).

Der DBV unterstreicht seine Position:<sup>4</sup>

- Die Konditionalität muss **vereinfacht und auf wesentliche Punkte beschränkt** werden.
- In der nationalen Umsetzung dürfen aus Wettbewerbsgründen keine zusätzlichen Standards hinzugefügt werden. GLÖZ-Standards **müssen 1:1 nach den EU-Vorgaben umgesetzt** werden.
- Die **Attraktivität und Einkommenswirksamkeit** der Direktzahlungen muss erhalten bleiben.
- **GLÖZ 9 (nichtproduktive Flächen):** In die Erzeugung integrierbare Flächen wie Leguminosen, Zwischenfrüchte und Untersaaten müssen angerechnet werden. Der DBV begrüßt das Ergebnis des Trilogs, wonach hohe Grünlandanteile berücksichtigt und kleinere Betriebe (bis 10 Hektar Ackerfläche) ausgenommen werden.
- **GLÖZ 8 (Fruchtwechsel):** Ein nachhaltiger Mindeststandard könnte bei mindestens 67 Prozent Fruchtwechsel auf den betrieblichen Ackerflächen im Vergleich zum Vorjahr liegen. Besondere Regelungen für Betriebe mit hohem Ackerfutteranteil bzw. Grünlandanteil sowie für jährliche Pachtwechselflächen sind zu treffen. Alternativ sollte ein Nachweis über die Fruchtartendiversifizierung weiter möglich sein. Generell darf die Ausgestaltung des GLÖZ 8 bewährte Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (v.a. Förderung fünfgliedriger Fruchtfolgen) nicht in Frage stellen. Dauerkulturen müssen von den Vorgaben des GLÖZ 8 ausgenommen bleiben.
- **GLÖZ 4 (Pufferstreifen an Wasserläufen):** Bei Pufferstreifen an Wasserläufen ist die Umsetzung auf Basis der Gewässerabstandsregelungen nach EU-Nitratrichtlinie hinreichend und sachgerecht. Ein pauschal geltendes Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf 3 Metern lehnt der DBV als Konditionalität strikt ab. Solche Anforderungen sind über Eco Schemes oder Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule umzusetzen.
- **GLÖZ 1 (Erhalt von Dauergrünland):** Leider wurde in den Trilog-Verhandlungen keine generelle Ersetzung der kontraproduktiven 5-Jahresfrist durch eine Stichtagsregelung erreicht. Es wurde

---

<sup>4</sup> Einzelforderungen sind ggf. nach Ausgang des EU-Trilogs anzupassen bzw. zu ergänzen.

lediglich das Bezugsjahr 2015 bzw. 2018<sup>5</sup> für die Referenzfläche festgelegt, was der DBV kritisch sieht. Damit werden Landwirte sich hier auch künftig mit einer Vielzahl an Anträgen, Genehmigungsverfahren und Nachweisführungen befassen müssen. Der DBV appelliert an Bund und Länder, bei den Verpflichtungen zum Dauergrünlanderhalt alle Möglichkeiten für Vereinfachungen zu nutzen. Ziel muss es sein, die bisherige Praxis des erzwungenen Umbruchs von Ackergrasflächen alle 5 Jahre zu beenden. Es geht darum, bürokratische und aufwendige Genehmigungsverfahren auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren sowie fachlich angezeigte und ökologisch unbedenkliche Pflegemaßnahmen zu ermöglichen.

- Der Entfall der Tierkennzeichnung und -registrierung aus der Konditionalität wird ausdrücklich begrüßt. Damit wird ein erheblicher Beitrag zur Reduzierung bürokratischer Lasten für die Betriebe geleistet. Das Fachrecht gilt weiterhin fort.

## 5. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule

### Finanzielle Ausstattung der 2. Säule wächst um mehr als 100 Mio. Euro jährlich

Eine stabile finanzielle Ausstattung der 2. Säule hält der DBV für unerlässlich, um die Anforderungen an Ressourcenschutz und Investitionen für Landwirtschaft und Ländliche Räume umsetzen zu können. Nach dem Mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 und den einschlägigen EU-Verordnungen stehen folgende Mittel für Deutschland zur Verfügung (jährlich):

- 1.228 Mio. Euro ELER-Mittel (einschl. Wiederaufbaufonds NGEU)
- 295 Mio. Euro Umschichtungsmittel aus der 1. Säule (unverändert 6 Prozent)
- ca. 1.000 Mio. Euro Nationale Kofinanzierung

**Damit stehen bis 2027 jährlich gut 2,5 Milliarden Euro für die ELER-Förderung in Deutschland zur Verfügung.** Dies sind jährlich gut 100 Millionen Euro mehr als bisher.

(In 2021 und 2022 stehen den Ländern wegen des „Frontloading“ und aus dem Wiederaufbaufonds deutlich mehr ELER-Mittel zur Verfügung.)

### Vorschläge zur Weiterentwicklung von Fördermaßnahmen der 2. Säule, insbesondere von freiwilligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen:

**Grüne Architektur:** Der DBV warnt generell davor, durch eine exzessive Anhebung der Konditionalität die bewährten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule zu beschädigen. Hier erbringen die deutschen Landwirte heute schon freiwillige Zusatzleistungen für Ressourcenschutz und Biodiversität auf etwa 5 Millionen Hektar. Die Vorschläge des DBV im Detail:

- Freiwillige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule brauchen zu ihrer erfolgreichen Zielerreichung und Durchführung einen hinreichenden Anreiz für die Landwirte.

---

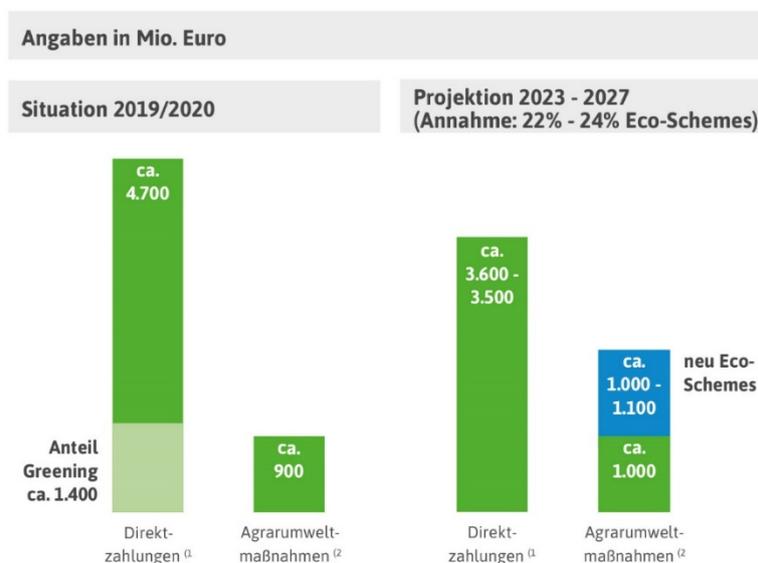
<sup>5</sup> Noch zu klären im EU-Trilog

- Biodiversität sollte nach wie vor standortangepasst über die in den Ländern bewährten Agrarumweltprogramme gefördert und durch betriebliche Beratung begleitet werden. Dies kann durch Landwirte-Kooperativen für Agrar-Biodiversität nach niederländischem Vorbild wirkungsvoll ergänzt werden.
- Die Förderung der Weidetierhaltung für Wiederkäuer ist bundesweit auszubauen, dabei sind Schafe und Ziegen einzubeziehen.
- Die Förderung des ökologischen Landbaues ist bedarfsgerecht auszubauen.
- Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete muss ihren hohen Stellenwert behalten und sollte bundesweit gewährt werden.
- Bei der Weiterentwicklung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen bieten der DBV und die Landesbauernverbände ihre Expertise und Mitarbeit an.

## 6. Fazit - Erhebliche weitere Umwelterorientierung im Verbund mit Wettbewerbsfähigkeit

Mit dem Vorschlag des DBV wird ein erheblicher **zusätzlicher Spielraum von bis zu 1,3 Milliarden Euro p.a. für freiwillige Umweltleistungen der Landwirte** über beide Säulen der GAP-Förderung gegeben. Die spezifischen Agrarumweltzahlungen steigen damit bis auf das 2,4-fache. Gleichzeitig wird mit einer Basisprämie von mindestens 180 Euro/ha darauf geachtet, dass für die deutsche Landwirtschaft ein „Level Playing Field“ im harten EU-Wettbewerb erhalten bleibt.

### Umwelterorientierung in der GAP-Förderung - Projektion 2023



1) gebunden an Cross Compliance bzw. Konditionalität 2) einschl. Öko-Landbau

Quelle: DBV-Schätzung nach Angaben der EU-Kommission

© Situationsbericht 2021-Gr43-7