



Veränderungen anschieben

**Vorschläge für die Gemeinsame
Agrarpolitik (GAP) nach 2020 aus
Mecklenburg-Vorpommern**

Veränderungen anschieben

Vorschläge für die Gemeinsame
Agrarpolitik (GAP) nach 2020 aus
Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für
Landwirtschaft und Umwelt



Dr. Till Backhaus

*Minister für
Landwirtschaft und Umwelt
Mecklenburg-Vorpommern*

Liebe Leserinnen und Leser,

die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gehört seit Beginn der Einigung Europas zu den wichtigsten Aufgabenfeldern europäischer Politik. Dem Wandel der Lebensverhältnisse und der gesellschaftlichen Bedürfnisse in Europa wurde diese, am meisten vergemeinschaftete Politik in den zurückliegenden Jahrzehnten immer wieder angepasst.

Die GAP ist viel mehr als nur Landwirtschaftspolitik. Sie ist zu einem Synonym für über sechzig Jahre friedlicher und gemeinschaftlicher Entwicklung auf unserem Kontinent geworden. Schon immer war sie Anlass eines breiten gesellschaftlichen Diskurses über die richtige Verwendung europäischer Gelder, über Ausrichtung und Fortentwicklung.

Es lohnt sich, an der Zukunftsfähigkeit der GAP zu arbeiten und sie auf ein intelligentes, von den europäischen Zielen getragenes Fundament zu stellen und zugleich die Verantwortung der Regionen und der Landwirte selbst zu stärken.

Standen zu Beginn zunächst Ziele, wie die Selbstversorgung mit den wichtigsten Agrarerzeugnissen nach einem Jahrzehnt der Zerstörung, die Sicherung ländlicher Einkommen, Preisstützungen, subventionierte Agrarexporte und Marktordnungen im Vordergrund der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, folgten nach 1990 eine Reihe von Reformen der GAP hin zur Liberalisie-

rung der Märkte, zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, zum Umweltschutz sowie zu Wachstum und Beschäftigung in einer erweiterten Gemeinschaft. Hinzu trat schließlich die übergreifende und integrierte Förderung ländlicher Regionen in Europa.

Das Profil der GAP nach 2020 wird noch mehr als bisher vom gemeinschaftlichen Erreichen europäischer Ziele, wie beispielsweise Klimaschutz, Umwelt- und Ressourcenschutz, Biodiversität, Tierschutz, Verbrauchersicherheit, Digitalisierung und vor allem von der Sicherung der Vitalität ländlicher Räume geprägt sein müssen.

Über 450 Millionen Bürgerinnen und Bürger in dann 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union profitieren weiterhin von einem vielfältigen und sicheren Nahrungsmittelangebot, von einheitlichen Qualitätsstandards, geschützten Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen sowie von umfassenden Informationspflichten der Hersteller.

Ausgehend von europäischen Zielen muss die zukünftige GAP gesellschaftlich nachvollziehbarer, praktikabler und moderner als bisher einem klaren Leistungsprinzip folgen, das möglichst allen Landwirten in Europa gerecht wird und signifikant zu deren Einkommen beiträgt.

Die GAP sollte dabei deutlicher auf die Situation kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Unternehmen sowie Betrieben mit flächengebundener Tierhaltung und die Bewältigung des Generationswechsels ausgerichtet sein. Entscheidend ist jedoch nicht die Größe eines Landwirtschaftsbetriebes, sondern die Leistung, die er für Europa, für seine Region und für die Sicherung guter Arbeit auf dem Lande erbringt.

Ihr



Dr. Till Backhaus

Minister für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern

Landwirtschaft und ländlicher Raum als wichtige Säulen der Gesellschaft	7
Rahmenbedingungen für das GAP-Modell nach 2020	9
Eckpunkte des GAP-Modells M-V	11
I. Grundsätze des GAP-Modells M-V – Die NEUE Erste Säule	13
Wie spielen die Komponenten zusammen und was verbirgt sich dahinter?	14
Wie funktioniert das System der ökologischen Direktzahlungen?	20
Die NEUE Erste Säule Grundschemata zur Förderung landwirtschaftlicher Flächen	23
II. Der ELER – die NEUE ländliche Förderung	28
Warum bleibt ein Teil der flächenbezogenen Förderung doch im ELER?	29
Wie spielen die Komponenten zusammen und was verbirgt sich dahinter?	34
Summary	36



Landwirtschaft und ländlicher Raum als wichtige Säulen der Gesellschaft

Die Landwirtschaft steht stärker als je zuvor im Spannungsfeld zwischen sozialer und ökologischer Verantwortung sowie wirtschaftlichen Notwendigkeiten für nachhaltiges unternehmerisches Handeln in einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt.

Die Landwirtschaft ist weit mehr als der Wirtschaftszweig, durch den in der EU ca. 22 Mio. Menschen in über 11 Mio. Betrieben ihren Lebensunterhalt bestreiten.

Im gesamten vor- und nachgelagerten Bereich, sind nach übereinstimmenden Schätzungen rund 44 Mio. Arbeitsplätze von der landwirtschaftlichen Produktion direkt abhängig.

Die Umsetzung klima- und umweltpolitischer Ziele ist ohne das aktive Mitwirken der Landwirte als größte Flächennutzer in vielen Bereichen undenkbar. Sie sind wichtige Akteure für den Erhalt und die Regeneration natürlicher Ressourcen (Wasser, Luft, Boden und Artenvielfalt). Sie setzen klimapolitische Maßnahmen in die Tat um und gestalten wertvolle Landschaften. Ebenso ist die soziale Einbettung der Landwirte in die Dorfgemeinschaft ein entscheidender Faktor für die gesellschaftliche Akzeptanz der landwirtschaftlichen Produktion. In vielen Regionen der EU ist der landwirtschaftliche Betrieb das einzig verbliebene oder zumindest das wichtigste Unternehmen im Dorf.

Verantwortungsvolle Landwirtschaft und lebendige ländliche Räume sind somit zwei untrennbare Seiten einer Medaille. Lebendige Dörfer und gesunde Landschaften sind überdies für viele Städter wichtige Rückzugsräume der Erholung und der Freizeitgestaltung.

Das Heimatgefühl vieler Menschen macht sich an den Dörfern und Regionen ihrer Kindheit fest. Dörfer sind Geschichte, Gemeinschaft und Heimat zugleich. Die Landwirtschaft ist ein unverzichtbarer Teil dieser Heimat.

Aus all dem leitet sich für die jetzige und zukünftige Ausgestaltung der GAP, als ein Hauptinstrument zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes, eine große Verantwortung ab.

Mecklenburg-Vorpommern als europäische Region mit historisch gewachsenen, relativ großen Agrarstrukturen hält es für geboten, den bevorstehenden Reformdialog zur GAP mit einem Vorschlag zu bereichern, der bewusst nicht von neuen Begründungen für ein zu verteidigendes Agrarbudget ausgeht. Vielmehr wird gezeigt, wie die Zahlungen an die Landwirte in Europa - ohne massive Brüche - auf eine neue Basis gestellt werden können.



Rahmenbedingungen für das GAP-Modell nach 2020

Im Rahmen einer breit angelegten Konsultation haben sich die europäischen Bürgerinnen und Bürger dafür ausgesprochen, dass die Agrarpolitik weiterhin auf EU-Ebene verwaltet werden sollte und dass die **Unterstützung für die Landwirte** und der **Umweltschutz** die **zwei Hauptziele** dieser Politik darstellen.

Angesichts zahlreicher Kritikpunkte an der bisherigen GAP, die ebenfalls Ergebnis der Konsultation waren, sowie neuer externer Herausforderungen kann es ein „**Weiter so**“ nicht geben.

Die Lenkungswirkung der Ersten Säule bezüglich der gesellschaftlichen Ansprüche und der Erreichung der europäischen Ziele ist auch durch die Einführung des Greening unzureichend.



Wir präferieren eine Politik, die, ausgehend von den zu erbringenden Leistungen auf der Fläche, Maßnahmen beschreibt, Anreize setzt und das Geld für die **Landwirte als freiwillige Leistungserbringer** bereitstellt.

Das bestehende System ist überdies sowohl für die potenziellen Antragsteller, insbesondere für die Landwirte, aber auch für die Verwaltungen inzwischen so komplex und unübersichtlich geworden, dass eine **Vereinfachung dringend geboten** ist. Wenn Landwirte aus Furcht vor Fehlern in der Antragstellung oder der Umsetzung nicht mehr an Fördermaßnahmen teilnehmen, werden die Ziele der europäischen Agrarpolitik nicht zu realisieren sein.

Die **Halbzeitberichte** zur Europäischen Wasser-Rahmen-Richtlinie (WRRL) und zur EU-Biodiversitätsstrategie zeigen übereinstimmend, dass die gesetzten Ziele in beiden Bereichen ohne wesentliche zusätzliche Anstrengungen nicht realisiert werden können. In beiden Berichten spielt die Landbewirtschaftung eine wesentliche Rolle.

Im **Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft der EU-Finzen** vom 28. Juni 2017 werden Forderungen nach einer gezielteren Verteilung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen formuliert und gleichzeitig gehen alle

realistischen Zukunftsszenarien von einer mehr oder weniger starken Minderung des finanziellen Anteils der GAP am Europäischen Haushalt aus.

In einer vom Europäischen Parlament veröffentlichten wissenschaftlichen Studie des Jacques Delors-Instituts Berlin werden die finanziellen Auswirkungen des Brexit betrachtet und auch wenn die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, ist spätestens ab 2020 von einem Finanzierungsloch von ca. 10 Mrd. € auszugehen. Es erscheint aktuell kaum realistisch, dass dieser Betrag durch die verbleibenden Mitgliedstaaten ausgeglichen wird. Insoweit werden selbst bei einer gleichmäßigen Verteilung dieser Belastung der GAP im Agrarbudget mindestens 3 Mrd. € weniger zur Verfügung stehen.

Eckpunkte des GAP-Modells M-V

Unter Berücksichtigung vorstehender Annahmen und Betrachtungen umfasst das Modell Mecklenburg-Vorpommern einen Zielkanon aus folgenden Punkten:

- ◆ Erhöhung des Effektes **„Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“** als Leistungsprinzip durch eine echte Honorierung des aus der Teilnahme an Umwelt- und Klimamaßnahmen entstehenden europäischen Mehrwertes.
- ◆ Das **System sollte in der gesamten EU „einheitlich“ umsetzbar sein.** Durch ein einheitliches Honorierungssystem sollen regionale oder sektorale gekoppelte Prämienzahlungen abgeschafft werden, ohne territoriale Unterschiede dabei vollkommen außer Acht zu lassen.
- ◆ **Vereinfachung** des Systems für Antragsteller und Verwaltung durch Trennung von landwirtschaftlicher Flächenförderung und investiver Förderung.

- ◆ Erhöhung der Akzeptanz der **freiwilligen ökologischen Leistungen** durch echte Honorierung.
- ◆ **Trennung** des InVeKoS-Systems von der investiven Förderung und der Förderung auf Forst und Naturschutzflächen.
- ◆ Schaffung einer „einheitlichen“ **flächengebundenen Tierprämie für Rinder, Schafe und Ziegen.**
- ◆ **Minderung der Anlastungsrisiken** für die nationalen und regionalen Haushalte und für die Antragsteller durch langfristig von der KOM genehmigte Fördergrundsätze je Mitgliedstaat. Nachweis eines tatsächlichen finanziellen Schadens für den EU-Haushalt als Grundlage pauschaler Anlastungen.
- ◆ **Vertretbare finanzielle Brüche** für die landwirtschaftlichen Betriebe beim Übergang zwischen den Systemen durch die frühzeitige Festlegung eines **einheitlichen Grundsystems der Flächenförderung** für die Landwirte und sich daraus ergebender Anpassungsmöglichkeiten für die wirtschaftliche Ausrichtung des Betriebes.
- ◆ Forderungen nach **zusätzlichen Leistungen für die Honorierung flächengebundener Tierhaltung, die Unterstützung kleinstrukturierter Agrarbetriebe sowie der Förderung des Generationswechsels** finden in dem System ihren Niederschlag.

I. Grundsätze des GAP-Modells M-V – Die NEUE Erste Säule

Die **betrieblichen und ökologischen Direktzahlungen** des Fördersystems umfassen **alle mit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen** im Zusammenhang stehenden Förderungen (**bisherige Direktzahlungen, flächenbezogene Agrar- und Klimaschutzmaßnahmen, ökologischer Landbau**). Hinzu kommen **Zusatzprämien für Junglandwirte, kleine Betriebe und Tierhaltung** (Rinder, Schafe, Ziegen) sowie für **benachteiligte Regionen**.

Die **Förderung** der Landwirte über die **NEUE Erste Säule** erfolgt **ohne nationale Kofinanzierung**.

Fünf Komponenten der betrieblichen Direktzahlungen

- ◆ Eine einheitliche **Grundprämie von 100 €/ha** ist Ausdruck der Anerkennung der durch europäische Rahmenbedingungen gegebenen höheren sozialen und ökologischen Standards gegenüber dem Weltmarkt.
- ◆ Die Mitgliedstaaten erhalten zusätzlich zum Grundprämienbudget als Zuschlag zur nationalen Obergrenze **3 Prozent** für die **Förderung von Junglandwirten** und **10 Prozent** für die **Förderung von kleinen bäuerlichen Betrieben**. Die Regeln für die Umsetzung dieser Prämien werden innerhalb des Mitgliedstaates festgelegt und von der KOM hinsichtlich ihrer Angemessenheit genehmigt.
- ◆ Für die nach EU-Kriterien festgelegten **benachteiligten Gebiete** wird einheitlich eine Prämie von **25 €/ha** gezahlt.

- ◆ Für Rinder, Schafe und Ziegen wird auf der Grundlage des bestehenden Tierbestandes dem Mitgliedstaat ein Budget für eine **Tierprämie in Höhe von 70 €/RGV** (betrieblich max. 2,0 RGV/ha) bereitgestellt. Erhöhungen der Tierzahlen im Mitgliedstaat führen zu anteiligen Kürzungen der Einzel-tierprämie.
- ◆ Zahlungen für Junglandwirte, kleine bäuerliche Betriebe, benachteiligte Gebiete oder Tierprämien, die in einem Mitgliedstaat nicht angeboten werden oder nicht in dem zur Verfügung stehenden Umfang verausgabt werden, können im Mitgliedstaat für die **Zahlung von ökologischen Zusatzleistungen** im Folgejahr verwendet werden.

Wie spielen die Komponenten zusammen und was verbirgt sich dahinter?

a) *die Grundförderung*

Die Verbindung von investiven und flächengebundenen Zahlungen in einem System bedingen ein sehr komplexes und kostspieliges Datenverarbeitungssystem. Eine inhaltliche und organisatorische Trennung der Systeme könnte die Abwicklung von einzelnen Fördervorhaben deutlich entlasten.

Durch den Systemwandel kann eine einheitliche Verwaltung des InVeKoS-Systems an einer zentralen Stelle des Mitgliedstaates organisiert werden. Dieses würde aufwendige Abstimmungsprozesse **und** Auslegungsunterschiede zwischen den Programmregionen eines Mitgliedstaates vermeiden sowie Anlastungsrisiken mindern. Damit verbunden wäre, dass eine zentrale Verwaltung der Förderung der Flächenzahlungen auf Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen kann oder zumindest in einem nach zentralen Vorgaben in den Regionen abzuwickelnden Verwaltungsverfahren umgesetzt wird.



Eine **Grundprämie von 100 €/ha** ist Ausdruck der Anerkennung der durch europäische Rahmenbedingungen gegebenen höheren sozialen und ökologischen Standards gegenüber dem Weltmarkt. Die den historischen Ansätzen und unterschiedlichen Produktionskosten zugrunde liegenden aktuellen differenzierten Direktzahlungsbeträge je Flächeneinheit in den einzelnen Mitgliedstaaten werden bewusst vernachlässigt.

Die Grundprämie wird dem Landwirt auf der Basis der beantragten und zum Zeitpunkt der Antragstellung bewirtschafteten Fläche gewährt.

Das bisherige System der Zahlungsansprüche wird abgeschafft.

Zur Gewährung der Grundprämie muss der **Umfang der freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen mindestens einen finanziellen Prämienumfang von 50 Prozent der** aus der bewirtschafteten Fläche errechneten **Grundprämie** umfassen.

b) *Junglandwirte und bäuerliche Strukturen*

Für die **Förderung des Generationswechsels** soll ein Zuschlag für die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen durch Junglandwirte gewährt werden.

Wegen der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der europäischen Regionen, sollten - abgesehen von der Festlegung der Kriterien für Junglandwirte - flächenbezogene Zuschlagskriterien auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die KOM könnte einen Förderkorridor vorgeben. Bei einem kalkulierten Mittelansatz (3 Prozent auf EU Ebene) kann die Förderung besser ausgestaltet werden als in der gegenwärtigen Förderperiode.

Die **Agrarstruktur** und **die Bedeutung kleiner und kleinster bäuerlicher Strukturen** zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der ländlichen Räume in der EU sind extrem unterschiedlich. Da aber gerade die entwicklungsbedürftigsten Regionen stark von den bestehenden Strukturen abhängen, sind erhöhte Flächenbeihilfen zur Stärkung kleiner bäuerlicher Strukturen auf europäischer Ebene vorgesehen.

Die agrarstrukturelle Situation der Mitgliedstaaten unterscheidet sich sehr stark. Daher sollten flächenbezogene Zuschlagskriterien auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die KOM gibt einen Förderkorridor vor. Bei einem kalkulierten Mittelansatz (10 Prozent auf EU Ebene) könnte die Förderung auch hier besser ausgestaltet werden als in der gegenwärtigen Förderperiode.

c) *Stärkung der Tierhalter in der Fläche*

Die **flächengebundene Haltung von Raufutterfressern** ist zur Erhaltung und Entwicklung der ökologisch wertvollen Kulturlandschaften in großen Teilen der EU unentbehrlich. Deshalb soll der finanziellen Sicherung dieser Landbewirtschaftung mit einer **gesonderten Tierprämie** Rechnung getragen werden.



Alle bisherigen Förderansätze der letzten und aktuellen Agrarreformen haben sich an Flächenprämien orientiert. Die bodengebundenen Tierhaltung ist als Resultat dieser Ausrichtung immer weiter zurück gegangen, die Kauf- und Pachtpreise sind in den letzten 20 Jahren (zumindest in Deutschland) exorbitant gestiegen und ein wesentlicher Teil der Beihilfen wird an die Bodeneigentümer durchgereicht. Den aktiven, ortsansässigen Tierhaltern kommen die Direktzahlungen nicht oder nur in sehr geringem Maße zu Gute. Mit der Tierprämie könnte auch die Entwicklung zu immer mehr gekoppelten, regionalen und nationalen Prämiensystemen entgegen gewirkt werden.

Allerdings würde eine europaweit einheitliche, an Tierzahlen gekoppelte Prämie eingeführt werden. Gegenwärtig werden ohnehin 84 Prozent der von den Mitgliedstaaten gezahlten gekoppelten Prämien für Raufutterfresser oder deren Produkte ausgereicht.

Mit der Einführung einer solchen Prämie wären entsprechende Prüfungen der Tierzahlen durch Datenbanksysteme für alle in das System einbezoge-



nen Raufutterfresser verbunden. Ein aussagekräftiges System existiert derzeit nur für Rinder. Auch bei Vor-Ort-Kontrollen müssten Bestandszahlen geprüft werden.

d) abgelegene und benachteiligte Gebiete

Die Erhaltung der bestehenden Kulturlandschaft hängen maßgeblich von einer **flächendeckenden Landbewirtschaftung** sowie von der **Art der Bewirtschaftung** ab. Um die Bewirtschaftung auf möglichst allen Standorten und auch unter komplizierten natürlichen Bedingungen zu erhalten, ist die Gewährung gewisser Ausgleichszahlungen weiterhin notwendig.

Die aktuell in den meisten Gebieten der EU in der Einführung befindliche Flächenkulisse für die benachteiligten Gebiete ist dafür nur bedingt

geeignet. Partizipieren sollten vor allem abgelegene Gebiete sowie Flächen, die hohe Beiträge für den Klimaschutz erbringen können (Gebirgslagen und Standorte mit sehr niedrigem Ertragspotenzial).

Die den Mitgliedstaaten auf der Grundlage konkreter Prozentsätze zur Grundprämie (Junglandwirteprämie, Förderung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe) oder auf der Grundlage der bestätigten Gebietskulisse für die benachteiligten Gebiete bereit gestellten Fördermittel können bei nicht oder nicht vollständiger Verausgabung durch den Mitgliedstaat für die Finanzierung der ökologischen Zusatzleistungen verwendet werden.

e) *ökologische Direktzahlungen*

Der **Katalog der freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen** wird **auf nationaler Ebene** einheitlich festgelegt und vor Beginn der Förderperiode zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission (KOM) abgestimmt. Er gilt für die gesamte Förderperiode.

Mit der Förderung erfolgt nicht nur ein Ausgleich betrieblicher Nachteile, sondern eine **echte Honorierung** des europäischen Mehrwerts (beispielsweise für Leistungen in Umsetzung der EU-WRRL, Biodiversitätsstrategie, Klimastrategie).

Je nach ökologischer Wertigkeit der Maßnahme soll die Prämie 15 bis 30 Prozent über dem bisherigen kalkulierten Mehraufwand liegen. Damit wird ein erheblicher Leistungsanreiz geschaffen.

Der Landwirt kann für die von ihm bewirtschafteten Flächen aus dem Katalog beliebig viele Zusatzleistungen beantragen. Auf der gleichen Fläche kann jedoch nur eine Zusatzverpflichtung eingegangen werden. Die betrieblichen **Verpflichtungen** aus der Zusatzförderung sind **einjährig**.

Wie funktioniert das System der ökologischen Direktzahlungen?

Die ökologischen Direktzahlungen werden zum **zentralen Element der NEUEN Ersten Säule**. Damit werden besondere ökologische Leistungen vergütet.

Da die Direktzahlungen keiner Programmplanung unterliegen, sollen die einzelnen Leistungen auf Ebene der Mitgliedstaaten nach deren regionalen Bedingungen für einen einheitlichen Katalog vor Beginn der Förderperiode mit der KOM abgestimmt und festgelegt werden.

Der Katalog umfasst demnach

- ◆ die einzelnen Maßnahmen,
- ◆ deren inhaltliche Anforderungen sowie
- ◆ die dafür zu gewährenden einheitlichen Förderhöhen.



In der Regel soll das vereinbarte Spektrum Bestand für die gesamte Förderperiode haben. Damit werden eine deutliche Vereinfachung des bestehenden Förderangebots und mehr Planungssicherheit für die teilnehmenden Landbewirtschafter erreicht.

Die Erhöhung der Prämienzahlungen für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) um mindestens 15 bis zu 30 Prozent (im Vergleich zum derzeitigen Niveau) ist ein deutlicher und notwendiger Leistungsanreiz, um mit den Landwirten und durch deren Arbeit europäische Umwelt- und Klimaschutzziele schneller und wirksamer zu erreichen.

Der bisherige Ansatz in der Zweiten Säule eines Ausgleichs zusätzlicher betrieblicher Aufwendungen oder entgangener Erträge durch AUKM wird diesem Anspruch in keiner Weise gerecht. Auch das Greening ist kein Leistungsanreiz, sondern lediglich eine Zahlungsbedingung.



Im neuen System sollten sogenannte „hellgrüne“ Maßnahmen mit einem Bonus von 15 Prozent und „dunkelgrüne“ Maßnahmen bis zu 30 Prozent über dem kalkulierten Aufwand hinaus gefördert werden.

Für größere Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen natürlichen Bedingungen soll die Möglichkeit der Unterteilung der Gesamtfläche in 2 bis max. 3 Regionen mit differenzierten Maßnahmen, Kriterien und Fördersätzen eingeräumt werden.

Aufgrund der natürlichen und agrarstrukturellen Bedingungen innerhalb eines Mitgliedstaates kann es bei der Inanspruchnahme der freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen zu einer sehr differenzierten Verteilung zwischen den Regionen kommen.

Um zu vermeiden, dass sich ökologische Leistungen in einzelnen Regionen konzentrieren und in anderen Regionen kaum eine Akzeptanz dafür erreicht werden kann, sollte ein Mindestumfang an Zusatzleistungen je Betrieb gesichert werden. Angesichts der sehr unterschiedlichen Wertigkeit der Zusatzleistungen sollten diese in einem finanziellen Mindestumfang zur einheitlichen Flächenprämie (siehe Grundprämie) stehen.

Zur Gewährung der Grundprämie muss der Umfang der Zusatzleistungen mindestens einen finanziellen Prämienumfang von 50 Prozent der aus der bewirtschafteten Fläche errechneten Grundprämie umfassen.

Zur Förderung der ökologischen Zusatzleistungen wird den Mitgliedstaaten ein Budget von ca. 120 Prozent des sich aus der Grundprämie ergebenden Wertes bereitgestellt. Bei Ausschöpfung des Budgets erfolgt eine anteilige Kürzung der Beihilfen.

Maßnahmenspezifische Einschränkungen je Betrieb oder Region zur sinnvollen Umsetzung von ökologischen Zusatzleistungen werden im Katalog der einzelnen Mitgliedstaaten getroffen.

Auf einer Fläche ist nur die Beantragung einer ökologischen Zusatzleistung möglich. Damit entfällt die Prüfung der Kombinierbarkeit von Leistungen und der Abgleich von Verpflichtungen auf der gleichen Fläche.

Die betrieblichen Verpflichtungen aus den Zusatzleistungen erfolgen nur für ein Jahr. Damit entfallen aufwendige Rückrechnungen bei Verstößen und Flächenabweichungen.

Die NEUE Erste Säule Grundschema zur Förderung landwirtschaftlicher Flächen



Darstellung eines Berechnungsmodells zur Finanzumsetzung auf EU-Ebene, ohne UK

Tabelle 1*

Prämienart	Einschränkungen	Ansatz in € pro ha /RGV	Ansätze auf EU-Ebene	
			Flächenansatz in T ha	Finanzansatz in Mio. €
Grundprämie	für alle landw. Flächen	100 €/ha	157.000	15.700
Förderung erste Hektare / kleine Landw.	Mittelzuweisung von 10 % der Grundprämie pro MS	Ausgestaltung individuelle Regeln im MS		1.570
Förderung Junglandwirte	Mittelzuweisung von 3 % der Grundprämie pro MS	Ausgestaltung individuelle Regeln im MS		470
Förderung benachteiligte Gebiete	neue Förderkulisse der EU	25 €/ha	36.700	917
Tierprämie für Rinder, Schafe und Ziegen	nur bis zu 2 RGV/ ha LF je Betrieb	70 €/RGV	Tierbestand	5.054
			77,4 Mio. Rinder (0,8 RGV)	4.345
			55,5 Mio. Schafe (0,15 RGV)	578
			12,5 Mio. Ziegen (0,15 RGV)	131
Förderung ökologischer Zusatzleistungen				19.289
Mittelansatz gesamt	aktueller Ansatz -3 Mrd. für Brexit (7%)			43.000

*) Die den Berechnungsmodellen (Tabellen 1 bis 4) zugrunde liegenden Zahlen basieren auf Daten von Eurostat, Statistischen Bundesamt, Statistisches Amt M-V und eigenen Berechnungen

Darstellung eines Berechnungsmodells zur Finanzumsetzung auf Ebene des Mitgliedstaates Deutschland

Tabelle 2*

Prämienart	Einschränkungen	Ansatz in € pro ha	Ansätze auf Ebene D	
			Flächenansatz in T ha	Finanzansatz in Mio. €
Grundprämie	für alle landwirtschaftlichen Flächen	100 €/ha	16.700	1.670
Förderung erste Hektare / kleine Landwirte	Mittelzuweisung von 10 % der Grundprämie pro MS	Ausgestaltung individuelle Regeln im MS	Vorschlag	167
			<20 ha x 50 € (1,2 Mio. ha)	60,4
			20 -50ha x 25 € (2,2 Mio. ha)	55,7
			50 -100 ha x 15 € (3,3 Mio. ha)	50,5
Förderung Junglandwirte	Mittelzuweisung von 3 % der Grundprämie pro MS	Ausgestaltung individuelle Regeln im MS		50
Förderung benachteiligte Gebiete	neue Förderkulisse der EU	25 €/ha	7.250	251
Tierprämie für Rinder, Schafe und Ziegen	nur bis zu 2 RGV/ ha LF je Betrieb	70 €/RGV	Tierbestand	726,4
			12,6 Mio. Rinder	705
			1,9 Mio. Schafe	20
			0,13 Mio. Ziegen	1,4
Förderung ökologischer Zusatzleistungen				2.226
Mittelansatz gesamt	aktueller Ansatz - 7 %			5.090

*) Die den Berechnungsmodellen (Tabellen 1 bis 4) zugrunde liegenden Zahlen basieren auf Daten von Eurostat, Statistischen Bundesamt, Statistisches Amt M-V und eigenen Berechnungen

Berechnungsbeispiel für die Auswirkungen des Modells auf einen ökologisch wirtschaftenden Durchschnittsbetrieb in MV (270 ha, dav. 200 AL, 70 ha GL, 100 RGV)

Tabelle 3*

Prämienart	bisherige Beihilfegewährung				Modellrechnung			
	Prämien Euro/ ha	Fläche	Beihilfe in Euro	Bemerkungen	Prämien Euro/ ha	Fläche/ RGV	Beihilfe in Euro	Bemerkung
Basisprämie	174	270	46.980,00	Grundprämie	100	270	27.000,00	
Greening	87	270	23.490,00					
Zusatzprämie für kleine Betriebe	49,41	30	1.482,30	auf 20 ha begrenzt	50	20	1.000,00	
Zusatzprämie für kleine Betriebe	29,95	16	479,20	auf 30 ha begrenzt	25	30	750,00	
Zusatzprämie für kleine Betriebe			0,00	auf 50 ha begrenzt	15	50	750,00	
Prämie für Rinder/Schafe/Ziegen					70	100	7.000,00	
Junglandwirt	44,1	90	3.969,00	+3% zur nat. Obergr.**	44,1	90	3.969,00	
Ökoprämie (AL + GL)	200	233	46.600,00		350	233	81.550,00	
Gemüse	590	5	2.950,00		760	5	3.800,00	
Vielfältige Kulturen	60	188	11.280,00					
Blühflächen	680	5	3.400,00		900	5	4.500,00	
Schonstreifen Allee	540	2	1.080,00		800	2	1.600,00	
Erosions-/ Gewässerstreifen	610	5	3.050,00		850	5	4.250,00	
Naturschutzgerechte GL-Nutzung	340	20	6.800,00		450	20	9.000,00	
Summe			147.591,50				145.169,00	
Ø Betrag Flächenprämie		282,96	76.400,50	52%		149,89	40.469,00	28%
Ø Betrag Zusatzleistung		263,67	71.191,00	48%		387,78	104.700,00	72%
Ø Betrag je ha LF		546,64				537,66		

*) Die den Berechnungsmodellen (Tabellen 1 bis 4) zugrunde liegenden Zahlen basieren auf Daten von Eurostat, Statistischen Bundesamt, Statistisches Amt M-V und eigenen Berechnungen

**) 3% Zuschlag zur nationalen Obergrenze des Mitgliedstaates für Junglandwirte aus dem EU-Budget

Berechnungsbeispiel für die Auswirkungen des Modells auf einen konventionell wirtschaftenden Durchschnittsbetrieb in MV (270 ha, dav. 200 AL, 70 ha GL, 100 RGV),

Tabelle 4*

Prämienart	bisherige Beihilfegewährung			Modellrechnung				
	Prämien Euro/ ha	Fläche	Beihilfe in Euro	Bemerkungen	Prämien Euro/ ha	Fläche/ RGV	Beihilfe in Euro	Bemerkung
Basisprämie	174	270	46.980,00		100	270	27.000,00	
Greening	87	270	23.490,00					
Zusatzprämie für kleine Betriebe	49,41	30	1.482,30	auf 20 ha begrenzt	50	20	1.000,00	
Zusatzprämie für kleine Betriebe	29,95	16	479,20	auf 30 ha begrenzt	25	30	750,00	
Zusatzprämie für kleine Betriebe			0,00	auf 50 ha begrenzt	15	50	750,00	
Prämie für Rinder/ Schafe/ Ziegen					70	100	7.000,00	
Junglandwirt	44,1	90	3.969,00	+3% zur nat. Obergr.**	44,1	90	3.969,00	
Vielfältige Kulturen	85	188	15.980,00		95	188	17.860,00	
Blühflächen	680	5	3.400,00	max. 5ha	900	5	4.500,00	
Schonstreifen Allee	540	2	1.080,00		800	2	1.600,00	
Erosions-/ Gewässerstreifen	610	5	3.050,00		850	5	4.250,00	
Naturschutzgerechte GL-Nutzung	340	20	6.800,00		450	20	9.000,00	
Extensive Grünlandnutzung	220	50	11.000,00		300	50	15.000,00	
Obst- und Gemüse	64	5	320,00		80	5	400,00	
Summe			118.030,50				93.079,00	
Ø Betrag Flächenprämie		282,96	76.400,50	65%		121,18	40.469,00	43%
Ø Betrag Zusatzleistung		154,19	41.630,00	35%		194,85	52.610,00	57%
Ø Betrag je ha LF		437,15				316,03		

*) Die den Berechnungsmodellen (Tabellen 1 bis 4) zugrunde liegenden Zahlen basieren auf Daten von Eurostat, Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt M-V und eigenen Berechnungen

**) 3% Zuschlag zur nationalen Obergrenze des Mitgliedstaates für Junglandwirte aus dem EU-Budget



II. Der ELER – die NEUE ländliche Förderung

Das System der investiven Förderung des ländlichen Raums und des Vertragsnaturschutzes (NEUE Zweite Säule)

Die Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik bleibt im GAP-Modell M-V erhalten, wird sich jedoch entsprechend strukturell so verändern, dass alle flächenbezogenen Maßnahmen außer dem speziellen Vertragsnaturschutz sowie den forstlichen Maßnahmen (Waldumweltmaßnahmen) künftig nicht mehr aus der ländlichen Entwicklung gefördert werden.

Warum bleibt ein Teil der flächenbezogenen Förderung doch im ELER?

Maßnahmen auf Flächen, die aufgrund natürlicher Gegebenheiten im überwiegendem Maße Naturschutzziele dienen und Forstflächen unterliegen in der Regel anderen und überwiegend spezielleren Zielstellungen, als das dieses mit den freiwilligen ökologischen Zusatzleistungen (ökologischen Direktzahlungen) angemessen honoriert werden könnte.

Erfahrungen aus der bisherigen Förderung zeigen überdies, dass die Bereitschaft an Maßnahmen im Wald teilzunehmen bei einer Verbindung der Förderung mit dem InVeKoS deutlich sinken. Dieses System ist den Waldbesitzern fremd und für eine ordnungsgemäße Durchführung und Überwachung der Maßnahmen in der Regel nicht notwendig. Allerdings wird nicht auf ein nationales Flächenidentifikationssystem zur eindeutigen Bestimmung von Förderflächen verzichtet werden können.

Flächen, auf denen lediglich eine geringfügige landwirtschaftliche Nutzung (Pflege) zur Sicherung naturschutzfachlicher Ziele (Offenhaltung von Flächen, Moorschutzflächen, Entwicklungsräume an Biotopen, extreme Feucht- oder Trockenlagen) notwendig und gewünscht ist, sollten sehr individuell gefördert werden. Eine derartige Förderung lässt sich nicht zielgerichtet mit Zusatzleistungen im Rahmen der Direktzahlungen beschreiben und honorieren.

Für diese Flächen erscheint die Einbeziehung in das InVeKoS-System daher nicht zwingend. Hier erscheint die Förderung individueller mehrjähriger Bewirtschaftungs- oder Pflegeverträge im Rahmen des ELER sinnvoller und zielgenauer.



Die **Vereinfachung und Neuausrichtung** der ELER-Förderung (vergl. ELER-Reset, Freistaat Sachsen, 21.06.2016) ist dringend geboten. Für die neue Förderperiode ist eine Überarbeitung aller ELER-Reglungen zwingend erforderlich. Der Fokus muss wieder auf den Erfolg der europäischen Strategien und Ziele und auf das Kernanliegen der Sicherung der Lebensfähigkeit ländlicher Räume ausgerichtet werden.

Die aktuelle Unterteilung der **Förderung nach Prioritäten und Schwerpunktbereichen** hat sich, auch aufgrund der relativen Beliebigkeit der Zuordnung und des sehr eingeschränkten Informationsgehaltes für die Stakeholder, **nicht bewährt**. Gleiches gilt für die Zuordnung der Fördermaßnahmen zu prioritären und sekundären Wirkungen. **Beides soll in dem neuen System nicht weiter verfolgt werden.**

Mindestumfänge für einzelne Förderbereiche (AUKM, LEADER) sollen aufgrund der Vielfältigkeit der nationalen und regionalen Herausforderungen auf EU-Ebene nicht vorgegeben werden.

Die EU sollte viel mehr die europäische Wertigkeit von Maßnahmen durch **unterschiedlich hohe Kofinanzierungssätze** ausdrücken. Grundsatz bei der Festlegung unterschiedlicher Beteiligungssätze aus dem ELER soll neben dem Kohäsionsgedanken vor allem der durch die Maßnahmen zu erwartende **europäische Mehrwert** sein.

Im ELER-Programm beschriebene Maßnahmen sind mit Genehmigung des Programms gleichzeitig auch beihilferechtlich genehmigt (**one window approach**).

Handlungsfelder zur Erreichung der regionalen Ziele müssen so abstrakt wie möglich und so konkret wie für die beihilferechtliche Einordnung **nötig** beschrieben sein. Sie können mehrere Maßnahmen im Sinne der heutigen ELER-Regularien umfassen, um einerseits Gestaltungsspielräume in der Umsetzung zu ermöglichen und andererseits die Programmgenehmigung sowie die beihilferechtliche Genehmigung im Hinblick auf das Verfahren so wie bisher zu bündeln.

Innerhalb von Handlungsfeldern ist eine Angabe von Förderhöchstätzen (bis zu) ausreichend, soweit dies beihilferechtlich überhaupt erforderlich ist. Diese können von den Mitgliedstaaten auch ohne Programmänderung unterschritten werden.

Das System der Umsetzungsüberprüfung während der Förderperiode (Zwischenzielwerte) und damit verbundene Leistungsreserven führen zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand und erschweren die kontinuierliche Programmumsetzung. Deshalb soll es in der nächsten Förderperiode keine Anwendung finden.



Bestrebungen zur Ausgliederungen einzelner Förderbereiche (z. B. Natur- und Umweltschutz) und Übertragung in andere bzw. eigenständige Fonds tragen nicht zur Problemlösung bei und werden aus verschiedenen Gründen abgelehnt.

Sie führen wegen des zunehmenden Koordinierungs- und Abstimmungsaufwandes, sowie einer deutlichen Einschränkung der Flexibilität im Fördermitteleinsatz zu Ineffizienzen und – aufgrund von Problemen bei der Umsetzung einzelner Förderinhalte - zu Fördermittelverlusten.

Wesentliche Förderinhalte des ELER im neuen System:

- ◆ die investive Förderung
 - der **ländlichen Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung,**
 - des **Küsten- und Hochwasserschutzes,**
 - von **Natur- und Klimaschutzprojekten;**
- ◆ die Förderung von **Konzepten** und **investiven Vorhaben** zur Verbesserung des **Tierwohls, Unterstützung** bei der **Teilnahme an Tierwohlprogrammen;**
- ◆ die Förderung von **Weiterbildungs- und Beratungsprojekten** mit gesamtgesellschaftlichen Zielen sowie ländlicher Wertschöpfungsketten und Innovationen;
- ◆ die Förderung der **gesellschaftlichen Teilhabe** im ländlichen Raum (u.a. integrierte ländliche Entwicklung, **Flurneuordnung, LEADER**);
- ◆ die Unterstützung innovativer **Netzwerkprojekte** zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stärkung des ländlichen Raums.

Ebenso sollte die Förderung eines **Systems der privatrechtlichen Risikoabsicherung** (Risikovorsorge), wenn sie in die GAP nach 2020 aufgenommen wird, Teil des ELER sein und nicht mit den Direktzahlungen verknüpft werden.

Viel stärker als bisher muss überdies ein Demografiebezug bei der Ausrichtung der ländlichen Entwicklung zwingend berücksichtigt werden. Die Leitlinien der Europäischen Konferenz über die ländliche Entwicklung (Cork 2.0) sollten dabei Maßgabe des Handelns sein.

Eckpunkte der technische Umsetzung der ELER-Förderung innerhalb des neuen Systems

- ◆ **keine** Zuordnung der Fördermaßnahmen nach **Prioritäten** und Schwerpunktbereichen,
- ◆ **keine** Festlegungen von **Mindestumfängen für bestimmte Förderbereiche**,
- ◆ Festlegung **unterschiedlicher ELER-Beteiligungssätze** gestaffelt **nach** dem zu erwartenden **EU-Mehrwert der Maßnahme**,
- ◆ **keine Leistungsreserven** und damit verbundene Zwischenbewertungen der Programmumsetzung,
- ◆ die im **ELER-Programm** beschriebene Maßnahmen sind mit Genehmigung des Programms **gleichzeitig** auch **beihilferechtlich genehmigt**,
- ◆ **kein** gesonderter **EU-Fonds für Natur-, Umwelt-, und Klimamaßnahmen**,
- ◆ Verstärkter, aber fakultativer Einsatz von alternativen Förderinstrumenten (beispielsweise Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften)

Wie spielen die Komponenten zusammen und was verbirgt sich dahinter?

a) *Gestaltung eines Risikoausgleichssystem*

Angesichts immer extremerer Witterungsbedingungen und zunehmend volatiler Märkte wird die Forderung nach **staatlich geförderten Risikoabsicherungssystemen** immer deutlicher. Dem sollte sich der Europäische Landwirtschaftsfonds nicht entziehen und entsprechende Fördermöglichkeiten **neu** aufnehmen.

Grundsatz sollte dabei die **Unterstützung betrieblicher Vorsorgesysteme** sein.

Diese könnten aus entsprechenden privatwirtschaftlichen Versicherungen oder Fonds auf Gegenseitigkeit auf privatrechtlicher Basis bestehen. Insbesondere bei der Förderung von Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungsangeboten ist darauf zu achten, dass die Förderung von Monopolstellungen einzelner Anbieter vermieden wird. Die Förderung sollte immer als Zuschuss zur Erbringung von Fondsanteilen oder Versicherungsbeiträgen verstanden werden.

b) Förderung des Tierwohls

Über die Tierprämie innerhalb der NEUEN Ersten Säule werden eine allgemeine Förderung der Tierhaltung (Rauhfutterfresser) und ein Leistungsbezug zur Erhaltung der Kulturlandschaft vergütet.

Spezielle Tierwohlaspekte sollten jedoch weiterhin investiv über den ELER gefördert werden. In diesem Zusammenhang soll auch die Erarbeitung und Umsetzung betrieblicher und regionaler Tierwohlkonzepte förderfähig sein.

c) Anwendung alternativer Finanzinstrumente

Angesichts sinkender Mittelausstattung wird die Anwendung alternativer Finanzierungsformen (Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften) eine größere Rolle als bisher bei der Fondsumsetzung spielen. Deren Wirkung ist aber stark von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig und sollte deshalb nicht obligatorisch sein.

Summary

Reorienting the Common Agricultural Policy to the future

The CAP post-2020 will need to be more than ever focused on achieving European objectives in the fields of climate change, environmental and resource protection, biodiversity. But there are also new challenges in animal welfare, consumer safety, digitization and ensuring the vitality of rural areas.

Facing these goals the future CAP must be socially more comprehensible, more practicable and progressive than before, following a clear merit system which as far as possible equal and fair to all farmers in Europe. So that the payments can contribute significantly to the income to all farmers and rural areas in Europe more easily, bureaucracy for farmers and administration has to be reduced.

Mecklenburg-Vorpommern recognizes the future requirements and challenges and has therefore prepared a concept to support the urgently required change.

The concept sticks to the proven pillar structure but varies in targets and composition.

Principles of the CAP Model M-V - The NEW Pillar structure

The New First Pillar

The operational and ecological direct payments cover all subsidies related to the management of agricultural land (previous direct payments, land-based agricultural and climate protection measures, organic farming). Added to this are additional premiums for young farmers, small farms and grazing livestock (bovines, sheep, goats) as well as for less favored areas.

- ◆ All these payments are made without national co-financing,

- ◆ A single basic premium of € 100 / ha for all agricultural land in the EU that meets the basic requirements of cross-compliance,
- ◆ Strengthen less favored regions with a (EU-wide) single subsidy rate,
- ◆ Promote area-related animal husbandry by a (EU wide) single premium for grazing livestock,
- ◆ Payments for young farmers and small farms made on uniform budgets according to national rules,
- ◆ Support voluntary ecological services on the basis of national catalogs with uniform premium rates that go well beyond the extra expenses.

The New Second Pillar

(system of investment furtherance of rural areas and nature protection)

Simplify programming and implementation by focusing the EAFRD on agricultural and rural investment and promoting non-agricultural contracted nature conservation projects.

Impressum

- Herausgeber:** Ministerium für
Landwirtschaft und Umwelt
Mecklenburg-Vorpommern
Paulshöher Weg 1 · 19061 Schwerin
Telefon (0385) 588-0 · Fax (0385) 588 6024
Internet: www.lm.mv-regierung.de
E-Mail: presse@lm.mv-regierung.de
- Fotos:** shutterstock.com, wrangler, Petr Bonek (Titel)
Fotostudio Berger, Schwerin (Portrait)
shutterstock.com, Galushko Sergey (Seite 7)
shutterstock.com, Zerbor (Seite 9)
shutterstock.com, gabriele huller (Seite 10)
shutterstock.com, Minerva Studio (Seite 15)
Foto Lindenbeck (Seite 17, 18 und 30)
shutterstock.com, LazarenkoD (Seite 20)
shutterstock.com, AnneMS (Seite 32)
- Redaktionsschluss:** November 2017
- Gestaltung:** Produktionsbüro TINUS, Schwerin
- Druck:** Landesamt für innere Verwaltung
Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin im Dezember 2017

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern unentgeltlich abgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt.

Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen/Wahlwerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

