



Gesetz über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

(GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

Verbändestellungnahmen zum Referentenentwurf

Inhaltsverzeichnis

Ein Klick auf den Namen des Verbands führt Sie direkt zu dessen Stellungnahme.

1. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)
2. Deutscher Bauernbund (DBB)
3. Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM)
4. Fachverband Biogas
5. Bioland
6. Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft
7. Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND)
8. Deutscher Bauernverband (DBV)
9. Deutscher Landkreistag
10. Deutscher Naturschutzring (DNR)
11. Deutsche Umwelthilfe
12. Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)

-
13. Greenpeace
 14. Deutscher Grünlandverband
 15. Deutscher Jagdverband
 16. Katholische Landjugendbewegung Deutschlands (KLJB)
 17. Land schafft Verbindung (LSV)
 18. Naturschutzbund Deutschland (NABU)
 19. Deutscher Tierschutzbund
 20. Union Zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen (UFOP)
 21. Deutsche Wildtier Stiftung
 22. WWF Deutschland
 23. Wirtschaftliche Vereinigung Zucker

Stellungnahme

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

Hamm, 10.03.2021

zum
Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. bedankt sich für die Möglichkeit zum Referentenentwurf Stellung nehmen zu können. Gleichzeitig kritisiert sie in aller Deutlichkeit die hierfür vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) eingeräumte Zeitspanne von weniger als einer Woche (Freitagabend, 05.03.2021, bis Donnerstagmittag, 11.03.2021). Diese außergewöhnlich und unangemessen kurze Fristsetzung sowie die Tatsache, dass neben dem Referentenentwurf zu den Direktzahlungen zeitgleich auch die zur Konditionalität sowie zum InVekos zur Stellungnahme versandt wurden (Stellungnahme zu diesen Referentenentwürfen erfolgt aus genannten Gründen ausschließlich mündlich auf der vorgesehenen Verbändeanhörung), macht eine solide Bewertung aus Sicht der AbL nahezu unmöglich. Auch eine Anreicherung der Referentenentwürfe durch eigene konstruktive Vorschläge wird durch das Vorgehen des BMEL massiv erschwert. Die AbL verweist überdies auf den vorgegebenen Entwicklungs-Prozess für die Aufstellung des Nationalen GAP-Strategieplans (Art. 95, 96 und 97 GAP SP-VO), welcher durch die jetzige Vorlage der Gesetzentwürfe konterkariert wird, da u.a. die vorgeschriebenen Folgenabschätzungen wie die Ex-ante-Evaluierungen sowie die Strategische Umweltprüfung sich aktuell noch in Bearbeitung befinden. Ihren Ergebnissen wird durch die Gesetzentwürfe unnötig vorgegriffen, was ein Präjudiz schafft. Das vom BMEL gewählte Vorgehen ist insbesondere vor dem Hintergrund der großen Tragweite der kommenden Förderperiode der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wenig verantwortungsvoll sowie gegenüber den beteiligten Interessengruppen, insbesondere gegenüber den Bäuerinnen und Bauern, respektlos.

Die AbL verweist auf die noch laufenden Trilog-Verhandlungen zur GAP auf EU-Ebene und die damit verbundene Tatsache, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den vorgelegten Gesetzentwurf noch nicht vorliegen. Dies macht nicht nur eine seriöse Bewertung schwierig, sondern führt auch dazu, dass dem vorgelegten Gesetzentwurf eine solide Rechtsgrundlage fehlt. Kein Verständnis hat die AbL dafür, dass das BMEL sich bei den im Gesetzentwurf angenommenen europäischen Rahmenbedingungen einzig auf die allgemeine Ausrichtung des Europäischen Rates zurückzieht, die aus Sicht der AbL in weiten Teilen hinter dem Ambitionsniveau des EU-Parlaments und der EU-Kommission zurückfällt.

Dem vorgelegten Gesetzentwurf fehlt es aus Sicht der AbL im Grundsatz an Innovationskraft und Weitblick. Dem BMEL ist es nicht gelungen im Gesetzentwurf Antworten auf die drängenden Herausforderungen einer zukunftsfähigen Landwirtschaft zu finden und die ökonomische Situation auf den landwirtschaftlichen Betrieben sinnvoll mit den Herausforderungen des Umwelt- und Tierschutzes zu verbinden. Die AbL fordert das BMEL deswegen auf, den notwendigen Systemwechsel in der Agrarpolitik hin zur einkommenswirksamen Entlohnung von Gemeinwohlleistungen jetzt und anhand dieses Gesetzentwurfes einzuleiten und die kommende Förderperiode zu nutzen, um alle landwirtschaftlichen Betriebe auf diesem Weg mitzunehmen. Konkrete Vorschläge, wie ein solcher Systemwechsel gelingen kann, liegen vor und sind dem BMEL bekannt.

Die AbL nimmt im Detail zum Entwurf wie folgt Stellung:

§ 1 Anwendungsbereich und § 2 Anwendbarkeit des Marktorganisationsgesetzes

Die AbL weist darauf hin, dass die hier genannten Verordnungen (z.B. EU Nr. 1307/2013) keine adäquaten Rechtsgrundlagen für den vorgelegten Gesetzentwurf darstellen, da diese zum Zeitpunkt der Umsetzung des Gesetzentwurfes voraussichtlich keine Gültigkeit mehr haben werden. Die AbL hält es für notwendig, die noch laufenden Verhandlungen des Triloges in der EU abzuwarten, um das vorgelegte Gesetz an die anschließend rechtskräftigen, und vor allem bekannten, Gegebenheiten anschließen zu können.

§ 3 Übertragung von Mitteln

Die vorgeschlagene Übertragung von Mitteln für Direktzahlungen in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) in einem Umfang von 8 Prozent, reicht aus Sicht der AbL nicht aus, um den mit dem ELER verbundenen Finanzbedarf zu decken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der ab 2023 wegbrechenden Mittel des Corona-Wiederaufbaufonds Next Generation EU. Das Bundesumweltministerium (BMU) rechnet vor, dass alleine zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 Prozent erforderlich wäre. Um den Einbruch nach Wegfall der Mittel des Corona-Wiederaufbaufonds Next Generation EU auszugleichen, wären laut BMU sogar 16 Prozent notwendig. Aus Sicht der AbL wird überdies die im Referentenentwurf getätigte Festschreibung des Umschichtungssatzes von 8 Prozent für die Kalenderjahre von 2023 bis 2026 dem dynamisch ansteigenden Bedarf der mit dem ELER verbundenen Förderprogramme ebenfalls nicht gerecht. Alleine zur Erreichung des 20 Prozent-Zieles des Ökologischen Landbaus bis 2030 ist laut BMU pro Jahr ein zusätzliches Finanzbudget von rund 40 Millionen Euro bereitzustellen. Viele weitere Bedarfe, z.B. der Ländlichen Entwicklung, der Wasserreinhaltung, Natura 2000 oder Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, bleiben an dieser Stelle sogar noch unerwähnt. Die AbL fordert das BMEL auf, den Umschichtungssatz so zu wählen, dass alle notwendigen Bedarfe in der 2. Säule gedeckt werden können und ein dynamischer Aufwuchs der Mittel je nach Bedarf, um z.B. jährlich 1 Prozent, möglich ist. Die AbL verweist überdies darauf, dass die an den ELER gerichteten Bedarfe offenkundig nicht nur aus Mittel der Umschichtung finanziert werden können, sondern weiterer, ggf. nicht EU-basierter, Finanzquellen bedürfen.

§ 4 Kürzung von Zahlungen

Die AbL setzt sich seit jeher für eine gerechte Verteilung der Gelder der GAP ein und begrüßt die vorgeschlagene Einführung einer Kürzung der Zahlung der Basisprämie im Grundsatz. Für eine gerechte Verteilung der GAP-Mittel an die ganze Breite des landwirtschaftlichen Berufsstandes sowie an landwirtschaftliche Betriebe mit einem tatsächlichen Bedarf an Einkommensstützung, sind aus Sicht der AbL gleichwohl noch erhebliche Nachbesserungen notwendig.

Die in **Absatz (1)** beschriebenen Kürzungen der Basisprämie von 5 Prozent ab einer Höhe von 60.000 € und 10 Prozent ab einer Höhe von 100.000 €, müssen aus Sicht der AbL um eine vollständige Kappung der Zahlungen ab einer Basisprämie in Höhe von 150.000 € erweitert werden. Berechnungen der AbL unter Annahme einer Basisprämie von 175 €/ha und ohne Berücksichtigung von Lohnkosten zeigen, dass Betriebe ab einer Flächenausstattung von rund 920 ha (Ergebnis unter Einbezug der vorheriger Degression nach Absatz (1)) von einer solchen Kappungsgrenze betroffen wären. Die Ergebnisse des Thünen Working Paper 96¹ wiederum zeigen, dass Betriebe mit einer Flächenausstattung von mehr als 600 ha im Durchschnitt über einen Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft von über 120.000 € verfügen¹. Eine vollständige Kappung ab 150.000 € lässt sich alleine hieraus gut begründen, da eine Einkommensstützung von landwirtschaftlichen Betrieben, die von einer solchen Kappungsgrenze betroffen wären, offenkundig nicht notwendig ist. Der Finanzbedarf in vielen anderen Feldern der Agrarpolitik, wie z.B. dem Umbau der Tierhaltung, dem Klima- oder Biodiversitätsschutz oder der Reinhaltung von Luft und Wasser, ist gleichwohl so hoch, dass sich eine Verwendung der Gelder der GAP in diesen Bereichen geradezu aufdrängt. Gleiches gilt für eine Besserstellung von kleineren und mittleren Betrieben. Die neuesten Statistiken des BMEL zu den gewährten Direktzahlungen des Jahres 2019² machen zudem deutlich, dass von einer Kappung ab 150.000 € Basisprämie nur 0,6 Prozent (entspricht 1876 Begünstigten) aller begünstigten Antragssteller überhaupt betroffen wären. Die AbL weist darauf hin, dass die von der EU-Kommission in Art. 15 ihrer GAP SP-VO eine deutlich differenziertere sowie schärfere Kürzung der Zahlungen vorsieht, und fordert das BMEL auf, den Gesetzentwurf auch im Geiste dieser Vorschläge zu überarbeiten.

Die in den **Absätzen (2), (3) und (4)** getroffenen Regelungen zur Kürzung von Zahlungen an verbundene Unternehmen sowie einzelne Ausnahmen, stellen aus Sicht der AbL einen guten ersten Schritt dar, um außerlandwirtschaftliche Investoren, die offenkundig keinen Bedarf an einer Einkommensstützung haben, von den Zahlungen der Basisprämie auszuschließen bzw. deren Zahlungen zu kürzen. Dieser Schritt reicht aus Sicht der AbL gleichwohl bei weitem noch nicht aus. Die AbL fordert das BMEL auf, § 4 oder eine andere geeignete Stelle (z.B. § 5 Einkommensgrundstützung oder § 26 Horizontale Begriffsbestimmung) um eine wirksame Definition des aktiven Landwirtes zu ergänzen und dadurch alle anderen Institutionen von den Zahlungen der Basisprämie auszuschließen. Die Tatsache, dass Konzerne wie z.B. Bayer, Südzucker, RWE oder BASF weiterhin große Summen der Zahlung der Basisprämie erhalten, ist weder zielführend, noch gesellschaftlich zu rechtfertigen.

Die in **Absatz (5)** beschriebene Umverteilung der durch die Kürzung freiwerdenden Mittel in den ELER, wird von der AbL begrüßt. Es ist gleichwohl darauf zu achten, dass die Gelder auch nach ihrer Umwidmung in den ELER ausschließlich der Landwirtschaft zur Verfügung stehen sollten. Weiterhin

¹ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_96.pdf, Zugriff: 08.03.2021 (S. 30)

² <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/DFT-0101013-2019.pdf> (Tabelle 3)

regt die AbL an, Absatz (5) um die Möglichkeit einer Umwidmung der freiwerdenden Gelder in die Öko-Regelungen zu ergänzen, da dieses Instrument bei richtiger Ausgestaltung die große Innovationskraft der kommenden GAP darstellt und die gegebenen Herausforderungen aus Sicht der AbL am zielgerichtetsten adressiert. Eine solide finanzielle Ausstattung, auch über freiwerdende Mittel aus einer Kappung und Degression, ist entsprechend sinnvoll und sollte vom BMEL genutzt werden. Auch die Option, die Mittel aus einer Kürzung der Zahlungen in die Umverteilungsprämie umzuverteilen, sollte sich das BMEL aus Sicht der AbL offen halten.

§ 5, 6, 7 und 8 Einkommensgrundstützung

Die AbL teilt die Einschätzungen der Wissenschaftlichen Beiräte des BMEL für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz sowie für Biodiversität und Genetische Ressourcen, wonach das Instrument der Einkommensgrundstützung ungeeignet ist, um den gegebenen ökonomischen und ökologischen Herausforderungen in der Landwirtschaft angemessen zu begegnen. Die AbL spricht sich deswegen dafür aus, das Budget bzw. den Einheitsbetrag der Einkommensgrundstützung im Laufe der kommenden Förderperiode komplett abzuschmelzen und die freiwerdenden Mittel in das neue und nachweislich zielführende Instrument der einkommenswirksamen Öko-Regelungen zu übertragen sowie diese anhand eines Punktesystems auszugestalten.

Die in **§ 5 Absatz (2)** verankerte Abschaffung der handelbaren Zahlungsansprüche wird von der AbL begrüßt, da dies einen konkreten Beitrag zum Abbau von Bürokratie bedeutet und in bestimmten Fällen zudem die Betriebsübernahme für Junglandwirte erleichtert.

§ 9, 10, 11 und 12 Umverteilungseinkommensstützung:

Die AbL unterstützt das Bestreben des BMEL, kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe stärker zu fördern als bisher und begrüßt die Erweiterung der förderfähigen Hektare (ha) der Umverteilungseinkommensstützung von aktuell maximal 46 ha auf die im Referentenentwurf in **§ 9 Absatz (2)** vorgesehenen insgesamt 60 ha.

Auch der sich in **§ 9 Absatz (1), (3) und (4) sowie in § 11 Absatz (8)** widerspiegelnde Wille des BMEL sowohl größere Betriebe als auch verbundene Unternehmen von der Umverteilungseinkommensstützung auszuschließen, wird von der AbL im Grundsatz befürwortet. Die AbL schlägt gleichwohl vor, die sehr scharfe Grenze von 300 ha, die ein Betrieb unterschreiten muss, um an der Umverteilungseinkommensstützung teilnehmen zu können, zu staffeln, um starke Sprünge oder Brüche in der Prämienhöhe aufgrund des Verlustes oder Zugewinns nur weniger Hektare Betriebsfläche zu vermeiden. Konkret schlägt die AbL vor, die Umverteilungseinkommensstützung ab einer Betriebsgröße von 200 ha degressiv zu staffeln und ab einer Betriebsgröße von 350 ha (ca. der rechnerische Beginn der Degressionsgrenze von 60.000 € Basisprämie bei einer angenommenen Basisprämie von 175 €/ha) komplett zu kappen.

Die im Gesetzentwurf nicht enthaltenen, aber z.B. im Eckpunktepapier des BMEL für die kommende GAP³ genannten, Einheitsbeträge der Umverteilungsgrundstützung von 62 €/ha in Stufe 1 (bis 40 Hektar) und 37 €/ha in Stufe 2 (41 bis 60 Hektar) spiegeln sich in **§ 10 Absatz (1)** wieder, in welchem geregelt werden soll, dass 10 Prozent der jeweiligen jährlichen Mittelzuweisung für die Umverteilungsgrundstützung genutzt werden sollen. Für einen Betrieb mit 60 ha ergibt sich somit eine maxi-

³ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/29-gap.html> (Zugriff: 09.03.2012)

male Förderhöhe aus der Umverteilungsgrundstützung von 3.220 € im Vergleich zu bisher 1.981 €. Aus Sicht der AbL reicht diese Steigerung nicht aus. Die AbL fordert das BMEL auf, die genannte Mittelzuweisung von 10 Prozent so anzupassen, dass eine Verdreifachung der angestrebten Einheitsbeträge umgesetzt werden kann und diese somit auf 186 €/ha in Stufe 1 und 111 €/ha in Stufe 2 ansteigen. Hieraus würde sich eine neue mögliche einzelbetriebliche Gesamtförderhöhe von rund 10.000 € in der Umverteilungsgrundstützung ergeben. Eine solche Anpassung lässt sich aus Sicht der AbL, analog zur Forderung nach einer Kappungsgrenze der Basisprämie bei 150.000 €, gut mit der Einkommenssituation der betroffenen Betriebe in den Größenklassen von 0 bis 99 ha begründen. So weisen die Ergebnisse des Thünen Working Paper 96¹ für Betriebe dieser Größenklassen im Durchschnitt einen Gewinn je nicht entlohnter Arbeitskraft zwischen 20.000 € und 30.000 € aus, was wiederum auch durch die aktuellen betriebswirtschaftlichen Auswertungen des Thünen-Instituts auf Basis der BMEL-Testbetriebe erneut bestätigt wurde.

§ 14, 15, 16, 17, 18, Junglandwirte-Einkommensstützung

Die AbL teilt die Einschätzungen und Analysen des Europäischen Rechnungshofes zur Einkommensstützung für Junglandwirte in der GAP aus dem Jahr 2017⁴ wie auch die Erkenntnisse des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)⁵, wonach eine pauschale Einkommensstützung für Junglandwirte nach dem Vorbild der allgemeinen Einkommensgrundstützung die ihr zugedachte Funktion nur unzureichend erfüllt und entsprechend überarbeitet werden muss. Die AbL fordert das BMEL auf, dem durch die Umsetzung einer bundesweiten Niederlassungsprämie nach dem Vorbild Sachsen-Anhalts nachzukommen und hierfür **§ 14 Absatz (1) und (2)** entsprechend zu überarbeiten. Kernstück einer Förderung mittels einer Niederlassungsprämie muss die Vergabe der Fördergelder anhand eines qualitativen Geschäftsplanes sein, da nur dies eine differenzierte und damit zielgerichtete Förderung zulässt.

Das BMEL beschränkt sich in **§ 15**, also in der Frage wie hoch der Anteil der Direktzahlungen sein soll der in die Förderung von Junglandwirte investiert werden soll, auf das von der EU festzulegende Minimum. Dieses wird sich voraussichtlich auf 2 Prozent der Direktzahlungen beschränken. Aus Sicht der AbL wird dieses Vorgehen des BMEL den hohen ökonomischen Hürden junger Menschen, die sich eine Existenz in der Landwirtschaft aufbauen möchten, nicht gerecht und muss deswegen auf mindestens 4 Prozent der Direktzahlungen erhöht werden. Zur Begründung im konkreten: Mit einem durchschnittlichen Kapitaleinsatz je Arbeitskraft (Kapitalintensität) von rund 610.000 € gehört die Landwirtschaft zu den kapitalintensivsten Branchen überhaupt⁶. Setzt man diese Kapitalintensität mit dem bei Neugründung oder Übernahme eines landwirtschaftlichen Betriebes gängigen durchschnittlichen Eigenkapitalanteil von 25 Prozent in Beziehung, so braucht ein junger Existenzgründer in der Landwirtschaft aktuell rund 150.000 € Eigenkapital für die Schaffung alleine des eigenen Arbeitsplatzes.

⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_DE.pdf

⁵ https://www.surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/D3.9_Policy-brief-on-farm-demographics-German.pdf

⁶ <https://www.bauernverband.de/situationsbericht/3-agrarstruktur-1/31-kapiteleinsatz>

§ 19, 20, 21, 22, 23, 24 und 25 Öko-Regelungen

Die Öko-Regelungen sind bei richtiger Ausgestaltung hervorragend geeignet, um den konkreten ökonomischen und ökologischen sowie tierschutzbezogenen Herausforderungen zielgerichtet, effizient und wirksam zu begegnen, da landwirtschaftliche Betriebe durch die Öko-Regelungen die Möglichkeit bekommen, Umwelt- und Tierschutz zum einkommenswirksamen Betriebszweig zu machen. Die von der AbL⁷ und dem Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL)⁸ vorgeschlagenen Punktesysteme zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen sind überdies in besonderer Form geeignet, die spezifischen Ziele a, d, e, und f der GAP⁹ zu erreichen und müssen entsprechend innerhalb der Öko-Regelungen zur Anwendung kommen bzw. durch die Öko-Regelungen schrittweise in die GAP eingeführt werden. Die hohe Umweltwirksamkeit sowie Flexibilität der Gemeinwohlpromie als Umsetzungsmodell für die Öko-Regelungen wurde erst jüngst auch vom Thünen-Institut bestätigt¹⁰. Die AbL fordert das BMEL dahingehend zu einer grundlegenden Überarbeitung des vorgelegten Gesetzentwurfes auf, deren Kernstück die Umsetzung eines Punktesystems in den Öko-Regelungen darstellen muss.

Die AbL stellt überdies fest, dass in den die Öko-Regelungen betreffenden Paragraphen, bislang weder eine besondere Honorierung für eine überjährige Umsetzung von Maßnahmen vorgesehen ist, noch eine besondere Honorierung für Betriebe, die besonders viele Maßnahmen der Öko-Regelungen umsetzen. Beide Punkte sind sowohl naturschutzfachlich als auch ökonomisch und in Bezug auf die besondere Motivation von Bäuerinnen und Bauern von besonderer Bedeutung und müssen aus Sicht der AbL noch in den Gesetzentwurf eingearbeitet werden. Konkrete Umsetzungsvorschläge, wie z.B. das Konzept eines Bonus für Maßnahmenvielfalt des DVL, liegen bereits vor. Die AbL weist zudem darauf hin, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Bezug auf ihren Effekt für den Klimaschutz als unzureichend bewertet werden. Zudem fehlt im Gesetzentwurf ein Bekenntnis bzw. eine Festlegung des BMEL, dass die Öko-Regelungen mit Anreizkomponente nach § 28 Absatz 6a der GAP SP-VO auszugestalten sind.

Das in **§ 20 Absatz (1)** festgelegte Mindestbudget für die Öko-Regelungen in Höhe von 20 Prozent, reicht aus Sicht der AbL bei weitem nicht aus, um die gegebenen Bedarfe zu decken und das Potenzial der Öko-Regelungen angemessen auszuschöpfen und muss entsprechend bereits zu Beginn der neuen Förderperiode mindestens 30 Prozent betragen. Überdies ist eine Regelung zu ergänzen, die sicherstellt, dass das Budget der Öko-Regelungen jährlich dynamisch ansteigt, sodass die gleichzeitig abzuschmelzende Einkommensgrundstützung (§ 5, 6, 7 und 8) schrittweise durch die Öko-Regelungen ersetzt wird. Für die AbL ist es nicht nachzuvollziehen, dass das BMEL mit seiner Auswahl eines Budgets für die Öko-Regelungen von nur 20 Prozent, sich für das absolute Minimum dessen entscheidet, was auf EU-Ebene aktuell verhandelt wird und hält dieses Vorgehen auch in Bezug auf seine Signalwirkung für falsch.

Die in **§ 21 Absatz (1)** genannten Maßnahmen für die Öko-Regelungen, reichen aus Sicht der AbL weder aus noch sind sie ausreichend beschrieben, um eine solide oder endgültige Bewertung vor-

⁷ https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Neu_Themen/Agrarpolitik/Punktepapier_Aufl._2_-_Webversion_Hinweis_Direktzahlungsrechner.pdf

⁸ <https://www.dvl.org/projekte/projektetails/gemeinwohlpromie>

⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (S. 13)

¹⁰ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_166.pdf

nehmen zu können. Um dem zum Teil massiven gesellschaftlichen Druck zur Einsparung von Pflanzenschutzmitteln und stickstoff- und z.T. phosphorhaltigen Düngemitteln in der Praxis besser begegnen zu können, müssen in diesem Absatz mindestens Maßnahmen zur Reduktion von Pflanzenschutz- sowie Düngemitteln angeboten werden. Dies lässt sich auch vor dem Hintergrund der in der Farm to Fork-Strategie genannten Reduktionsziele für Pflanzenschutz- und Düngemittel gut begründen. Um die landwirtschaftlichen Betriebe bei den rechtsverbindlichen Zielsetzungen zur Reinhaltung der Luft (NERC) und des Wassers (WRRL) stärker zu unterstützen, müssen zudem Maßnahmen zur Honorierung ausgeglichener Nährstoffbilanzen ergänzt werden. Da eine kleinstrukturierte Agrarlandschaft mit geringen durchschnittlichen Schlaggrößen einen nachweislich großen Nutzen für den Schutz der biologischen Vielfalt besitzt¹¹, muss eine Maßnahme zur kleinteiligen Ackerbewirtschaftung ergänzt werden. Die Weideprämie in Punkt 5. ist auf Milchkühe auszuweiten. Weitere zielführende Maßnahmen, die innerhalb der Öko-Regelungen umzusetzen sind sowie Vorschläge zur Definition der Maßnahmen, finden sich in den Punktesystemen von AbL und DVL sowie in den Stellungnahmen der Verbändeplattform zu Agrarpolitik.

§ 21 Absatz (3) muss um die Punkte ergänzt werden, dass eine nachträgliche Überarbeitung oder Erweiterung der Öko-Regelungen durch das BMEL auch mit dem BMU abzustimmen ist.

§ 24 Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge

Absatz (2) ist mindestens um die Möglichkeit zu ergänzen, dass die Mittel für Öko-Regelungen auch im ELER verwendet werden können, da eine Nutzung in den dortigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ihrer eigentlichen Zweckbestimmung deutlich näher kommt als in den Direktzahlungen.

§ 26 Horizontale Begriffsbestimmung

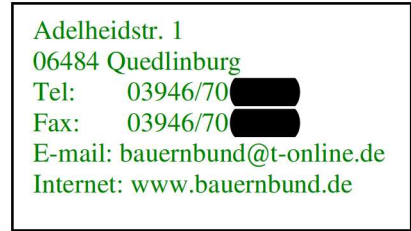
Die AbL verweist auf die im Gesetzentwurf bisher fehlenden Definitionen, z.B. für den aktiven Landwirt sowie für Acker- und Grünland, und äußert ihr Erstaunen, dass bislang nur eine Definition für die Junglandwirte (§ 13) vorliegt. Dies macht eine solide Bewertung des Gesetzentwurfes schwierig und ist wenig zielführend. Die AbL verweist insbesondere auf die in ihren Augen wichtige Definition des aktiven Landwirtes, die so zu fassen ist, dass außerlandwirtschaftliche Investoren von Zahlungen, mindestens der Einkommensstützung, ausgeschlossen sind. Die für den Gesetzentwurf notwendigen Definitionen sind nachzureichen.

§ 28 Verordnungsermächtigungen

Absatz (2) ist ersatzlos zu streichen, da dieser eine konkrete Gefährdung des wichtigen Budgets für die Öko-Regelungen darstellt.

Absatz (3) ist aus Sicht der AbL hoch problematisch, da er das BMEL ermächtigt, in Abstimmung mit dem Bundesrat „eigenmächtig“ Änderungen am Gesetz vorzunehmen, ohne die hierfür wichtige und in der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehene Abstimmung zwischen den Ressorts einzuhalten. Auch hier spricht sich die AbL für die Streichung des Absatzes aus.

¹¹ <https://www.uni-goettingen.de/de/3240.html?id=5547>



Quedlinburg, 11. März 2021

Stellungnahme zum GAP-Direktzahlungsgesetzes

Sehr geehrter [REDACTED]

aufgrund der Kürze der Zeit zur Stellungnahme für drei Gesetzesentwürfe erlauben Sie nur einige Anmerkungen. Es verwundert uns allerdings, dass bereits vor Abschluss der Trilogverhandlungen diese Gesetzentwürfe bereits in das Anhörungsverfahren gehen.

Der Deutsche Bauernbund e.V., als Interessenvertretung der bäuerlichen Landwirtschaft der neuen Länder, möchte seine Sach- und Fachkompetenz in die Meinungsbildung einbringen, da aus unserer Sicht der vorliegende Gesetzentwurf insbesondere die landwirtschaftlichen Betriebe in den neuen Ländern benachteiligt.

1. Empfänger der Direktzahlungen

Wir vermissen eine eindeutige Definition der Zahlungsempfänger. In der Vergangenheit waren Begriffe wie „echte“ Betriebsinhaber, „aktiver“ Landwirt, natürliche Personen ect. im Gespräch. Im Gesetz sollte festgelegt werden, dass die Einkommensstützung ausschließlich für ortsansässige Landwirtschaftsbetriebe bestimmt ist.

Die Berücksichtigung verbundener Unternehmen bei der Umverteilung und Kürzung der Direktzahlungen wird begrüßt. Allerdings wird die Ausführung im Verwaltungsvollzug problematisch sein, da „verbundene Unternehmen“ momentan nicht erfasst sind. Hierzu wäre eine Abstimmung der INVEKOS-Datenbanken unter den Ländern erforderlich, was mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden sein wird.

2. Umverteilungseinkommensstützung

Eine zusätzliche Erhöhung der Beihilfen für die ersten Hektare zugunsten kleiner und mittlerer Betriebe wird sicher von den Betrieben gern entgegengenommen, allein die erforderlichen Strukturmaßnahmen sind damit weder in der nach oben oder unten gewünschten Größenentwicklung zu erwarten.

Die Begrenzung auf eine Betriebsgröße bis zu 300 ha bewirkt einen Mittelfluss zugunsten der Betriebe in den westdeutschen Bundesländern und stellt eine Benachteiligung der bäuerlichen Landwirtschaft in den neuen Bundesländern dar. Die Begrenzung sollte gestrichen werden.

3. Öko-Regelungen

Die Auswahl der Maßnahmen im Bereich der Öko-Regelungen sind auf Länderebene mit dem landwirtschaftlichen Berufsstand abzustimmen.

Hierbei können auch Maßnahmen, die bisher über die zweite Säule freiwillig gefördert wurden, jetzt in der ersten Säule verpflichtend werden.

Der Bauernbund schlägt vor, den Flächenumfang der Maßnahmen pro Betrieb zu deckeln.

4. Kappung und Degression

Der Deutsche Bauernbund hat sich bei allen Agrarreformen der letzten Jahre immer wieder für die Einführung einer Degression mit anschließender Kappung der Direktzahlungen als ein klares Signal gegen den zunehmenden Einstieg überregionaler Investoren in ostdeutsche Agrarbetriebe ausgesprochen.

Eine einsetzende Degression oder Kappung bei 60.000 € je Betrieb würde einseitig die bäuerlichen Strukturen in den neuen Ländern belasten.

Diese bäuerlichen Strukturen verfügen zwar über eine größere Faktorausstattung als die Kollegen in den alten Ländern, es ist aber zu bedenken, dass sie eine wesentlich höhere Fremdkapitalbelastung je Hektar Eigentum haben, als die gewachsenen Strukturen in den alten Ländern.

Der Deutsche Bauernbund hatte eine Degression der Flächenbeihilfen je Betrieb bei ca. 150.000 € mit nachfolgender Kappung ab 270.000 € vorgeschlagen.

5. Umschichtung

Eine Erhöhung der Umschichtung von der ersten in die zweite Säule von 6 auf 8 % wird abgelehnt.

6. Verteilung der ELER-Mittel unter den Bundesländern

Auch ab 2022 ist ein Kompromiss zugunsten der ostdeutschen Länder im innerdeutschen Verteilerschlüssel zu finden. Eine Anhebung des Flächenanteils auf 40 %, wie von den westdeutschen Bundesländern beabsichtigt, würde für die ostdeutschen Länder einen erheblichen finanziellen Nachteil bedeuten.

Wir bitten um Berücksichtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Gegen eine Veröffentlichung der Stellungnahme haben wir keine Einwände.

Mit freundlichen Grüßen






Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V.

Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen
Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen
GAPDZG

Der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V. nimmt wie folgt Stellung:

Für uns ist die festgeschriebene Höhe der Umverteilung von Mitteln aus den Direktzahlungen in die geplanten Öko-Regelungen in Höhe von 20 % befremdlich. Nach unserem Wissen liegt innerhalb der noch laufenden Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, EU-Parlament und EU-Rat von den zwei erstgenannten Institutionen noch ein angestrebter Umverteilungssatz in Höhe von 30% vor. Die Vorwegnahme eines Satzes von 20 %, ausschließlich aufgrund der politischen Präferenz der Bundesregierung, in ein Bundesgesetz lehnen wir ab (§20).

Die stärkere Förderung der ersten Hektare in der Form, dass die ersten 40 Hektar die volle Förderungssumme, die nächsten 20 Hektar mit 60 % der vollen Förderungssumme begünstigt werden, findet unsere Zustimmung (§9, Abs. 2). Die Stärkung von kleinen und mittelständischen Betrieben unterstützt eine vielfältige und krisenresiliente Agrarstruktur und stützt damit die Ländlichen Räume.

Auch die Kappung der Umverteilungsprämie ab einer Grenze von 300 Hektar findet unsere Zustimmung (§9, Abs. 1). Durch den hektarbezogenen und bundeseinheitlichen Betrag der Einkommensgrundstützung (§5) findet eine Unterstützung von größeren Betrieben schon in ausreichendem Maße statt. Hierbei werben wir für einen Paradigmenwechsel in der Förderkulisse hin zu einer stärkeren Förderung von tierhaltenden Betrieben. Aufgrund des hohen Arbeitsumfangs, der hohen Kapitalintensität und der damit der verbundenen Schaffung von Arbeitsplätzen wäre eine solche Umstellung der Förderung angeraten.

Die geplante Degression bei 60.000 € in Höhe von 5% bzw. ab 100.000 € in Höhe von 10% tragen wir grundsätzlich mit (§4). Allerdings sollte auch hier eine Unterscheidung zwischen tierhaltenden und nicht-tierhaltenden Betrieben erfolgen.

Die Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule in Höhe von 8 % des Direktzahlungsvolumens ist sicherlich ambitioniert und nur darstellbar, wenn sich für die Empfänger der Direktzahlungen die Erlössituation auf ihren Produktmärkten schnell verbessert (§4).

Der Junglandwirteförderung (§ 13) können wir wie im Referentenentwurf ausgeführt zustimmen. Es muss allerdings aus unserer Sicht betont werden, dass die beste Motivation für ein berufliches Engagement als Junglandwirt ein über den Markt selbständig generiertes Einkommen, welches unabhängig von staatlichen Transfers erworben wird, wäre.



Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V.

Generell muss man sagen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik an ihren Zielen gemessen, gescheitert ist. Die definierten Ziele waren:

- Landwirtinnen und Landwirte unterstützen und die Produktivität in der Landwirtschaft verbessern, um eine sichere Versorgung mit bezahlbaren Nahrungsmitteln zu gewährleisten;
- den Landwirten der Europäischen Union ein angemessenes Einkommen ermöglichen;
- zur Bekämpfung des Klimawandels und zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beitragen;
- ländliche Gebiete und Landschaften in der EU erhalten;
- die Wirtschaft im ländlichen Raum durch Förderung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, der Agrar- und Ernährungswirtschaft und in den damit verbundenen Branchen beleben.

Sicherlich hat sich die Produktivität in der Landwirtschaft und damit auch die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit bezahlbaren Lebensmitteln verbessert. Dies allerdings auf Kosten aller anderen angeführten Ziele der GAP. Ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen ist ebenso weit entfernt wie die Stärkung der ländlichen Gebiete. Die Bekämpfung des Klimawandels und die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen halten erst mit der aktuellen Reformdebatte ansatzweise Einzug in die Gemeinsame Agrarpolitik.

Es bleibt somit festzustellen, dass die gesamte Förderungsarchitektur einer grundlegenden Revision bedarf, um die durch die Europäische Union definierten Ziele zu erreichen. Die Orientierung am Weltmarktpreisniveau hat viele landwirtschaftliche Betriebe in der EU aber auch in Schwellen- und Entwicklungsländern zerstört, zur Produktion von nicht nachgefragten Überschussmengen beigetragen und – auch dadurch – eine immer kontroverser geführte gesellschaftliche Debatte zwischen Landwirtschaft und Teilen der Gesellschaft herbeigeführt.

Allgemein möchten wir unterstreichen, dass eine Punkteregelung im Gesamtsystem, die die Leistung der Tierhaltung für die erhöhte Arbeitsbelastung und Kapitalintensität berücksichtigt und somit den tierhaltenden Betrieben in Deutschland eine deutlich bessere Perspektive bietet, angestrebt werden sollte.

Stellungnahme

zu den Referentenentwürfen des
GAP-Gesetzespaketes

GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)

GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG)

GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-
Gesetz (GAPInVeKoSG)

11.03.2021

Der Fachverband Biogas e.V. hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1992 zu Deutschlands und Europas größter und führender Interessensvertretung der Biogas-Branche entwickelt. Er vertritt Hersteller, Anlagenbauer, landwirtschaftliche wie auch industrielle Biogasanlagenbetreiber und Institutionen mit dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes und der Sicherung einer nachhaltigen Energieversorgung. Satzungsgemäß verfolgt der Fachverband Biogas folgende Primärziele:

- Förderung von technischen Entwicklungen im Biogasbereich,
- Förderung, Auswertung und Vermittlung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen aus dem Bereich der Biogastechnik zum Wohle der Allgemeinheit und der Umwelt,
- Durchführung von Schulungen für Praxis und Beratung,
- Herausgabe von Publikationen in Schrift, Bild und Ton,
- Förderung des Erfahrungsaustausches durch Beteiligungen und Durchführung von Ausstellungen, Tagungen und anderen Veranstaltungen,
- Förderung des internationalen Erfahrungsaustausches durch Herstellung und Pflege von Kontakten im In- und Ausland,
- Förderung eines Beratungsnetzes durch Mitglieder in den verschiedenen Regionen,
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Planung und Errichtung von Biogasanlagen und Anlagenkomponenten.
- Erarbeitung von Qualitätsstandards für Gärprodukte
- Erarbeitung von Qualitätsstandards zum Betrieb von Biogasanlagen

Auf europäischer Ebene wird der Fachverband Biogas von dem Europäischen Biogasverband (EBA) vertreten, der sich im Jahr 2009 gründete und nunmehr Mitglieder aus 25 EU-Mitgliedsstaaten umfasst.

Kontakt:

Fachverband Biogas e.V.
Angerbrunnenstr. 12
85356 Freising

Telefon: 08161-984660
Telefax: 08161-984670
E-Mail: info@biogas.org
Internet: www.biogas.org

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Vorbemerkung	1
Fazit mit zentralen Forderungen der Biogasbranche	1
Öko-Regelungen im GAPDZP	2
Nichtproduktive Flächen im GAPKondG.....	2
GAP-Gesetze im Einzelnen.....	4
Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG).....	4
Zu § 3 Übertragung von Mitteln.....	4
Zu § 5 Einkommensgrundstützung	4
Zu § 19 Öko-Regelungen und § 20 Mittel für Öko-Regelungen	4
Zu § 21 Festlegung der Öko-Regelungen.....	5
Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrar-politik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)	7
Zu § 3 Erhaltung von Dauergrünland.....	7
Zu § 10 Mindestanteil an nichtproduktiven Flächen.....	7
Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG).....	8
Kurzinformativ Fachverband Biogas e.V.....	8

Vorbemerkung

Die Biogaserzeugung ist ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Landwirtschaft. In den gut 9.000 meist landwirtschaftlichen Biogasanlagen in Deutschland dienen Substrate wie Energiepflanzen oder Wirtschaftsdünger als Ausgangssubstrat für die Produktion von erneuerbarem Strom und erneuerbarer Wärme. In weiteren gut 200 Biogasaufbereitungsanlagen wird Biomethan erzeugt, das neben der Nutzung in Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) auch im Kraftstoffsektor in Form von CNG (Compressed Natural Gas) vermarktet wird. Auf der anderen Seite werden die resultierenden Gärprodukte als organischer Dünger auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht. Dadurch werden Kreisläufe geschlossen und der Einsatz fossiler Ressourcen vermindert, was wiederum einen Beitrag zum Klimaschutz darstellt.

Neben dem **Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie** kann die Biogaserzeugung zudem einen **Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemdienstleistungen und Erhalt von Lebensräumen und Landschaften** leisten.

Damit die Biogaserzeugung diese Beiträge weiter und in Zukunft noch stärker leisten kann, gilt es bei der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die richtigen Weichen zu setzen. Die folgende Stellungnahme des Fachverband Biogas e.V. (FvB) fokussiert sich deshalb auf diese beiden Aspekte und geht nicht auf alle Regelungen des Gesetzpaketes ein. Aufgrund des noch laufenden Trilog-Prozesses ist zudem zu erwarten, dass viele Regelungen noch überarbeitet und ergänzt werden müssen. Das jetzige Gesetzpaket bietet somit einen Grundstock für eine beginnende Diskussion zur nationalen Umsetzung.

Fazit mit zentralen Forderungen der Biogasbranche

Die Rahmenbedingungen der GAP sind wichtige Leitplanken für die deutsche Landwirtschaft. Aus Sicht des Fachverband Biogas e.V. (FvB) wird begrüßt, dass Umwelt- und Klimaschutz eine stärkere Bedeutung erhalten. Die Biogasbranche kann auf vielfältige Weise zur Zielerreichung beitragen.

Eine Ausweitung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen ist in der Regel für die Landwirtschaft mit zusätzlichen Kosten verbunden. Die Biogaserzeugung kann dazu beitragen, die volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren, indem die Energieproduktion als Koppelprodukt der Umwelt- bzw. Klimaschutzdienstleistung fungiert.

Der Anbau von Alternativen Energiepflanzen für Biogasanlagen bietet die Chance, steigende Umweltleistungen und produktive Landwirtschaft zu verbinden. Die breite Palette an Substraten bietet hervorragende Voraussetzungen für eine Ökologisierung im Sinne der Landwirtschaft und der Gemeinsamen Agrarpolitik. Als Substrate für die Energieerzeugung werden gewissermaßen Nebenprodukte von „Umwelt- oder Biodiversitätsflächen“ genutzt, die zusammengefasst folgende Umweltleistungen mit sich bringen:

- Erhöhung Biodiversität
- Bodenschutz
- Wasserschutz
- Klimaschutz.

Daraus leiten sich für die nationale Umsetzung zum jetzigen Verfahrensstand zwei Bereiche ab, die aus Sicht der Biogasbranche besonders Beachtung finden müssen:

Öko-Regelungen im GAPDZP

Der Entwurf des GAPDZG regelt die grundlegende Verteilung der EU-Gelder für den Agrarbereich in Deutschland. Ein wesentliches Element der neuen GAP ist die Einführung der so genannten Öko-Regelungen, wodurch Direktzahlungen vorgesehen sind, die für Klima- und Umweltmaßnahmen genutzt werden können. Diese können auf freiwilliger Basis von Landwirten beantragt werden.

Die Biogasbranche ist ein wesentlicher Baustein aus der Landwirtschaft, der zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) maßgeblich beiträgt. Beim Anbau alternativer, ökologisch besonders wertvoller Kulturen wird zudem die Artenvielfalt (insbesondere bei Insekten) erhöht und durch die verstärkte Durchwurzelung des Bodens zusätzliches CO₂ gebunden. Die neu einzuführenden Öko-Regelungen sind eine Chance, diese Aspekte zu sichern, positiv anzureizen und zu beschleunigen.

Aufgrund der Tatsache, dass in Biogasanlagen nahezu jegliche Biomasse vergoren werden kann, eignen sich Biogasanlagen hervorragend dafür, den Aufwuchs von Flächen mit dem Ziel einer Umweltdienstleistung einer energetischen Nutzung zuzuführen. Dadurch erhöht sich auf der einen Seite die Attraktivität der Umweltmaßnahme und verringern sich auf der anderen Seite die volkswirtschaftlichen Kosten.

Bereits in der aktuell geltenden GAP wurde dieser Aspekt in einem Punkt berücksichtigt. So wurde die Durchwachsene Silphie im Rahmen des Greenings nachträglich als ökologisch vorteilhaft anerkannt. Damit können Flächen mit Durchwachsener Silphie inklusive Nutzung in einer Biogasanlage auf den Anteil Ökologischer Vorrangflächen angerechnet werden.

Mit der Neugestaltung der GAP und der stärkeren Ausrichtung auf Umweltdienstleistungen sollten die Chancen dieser Kulturen und Anbausysteme stärkeren Eingang finden, insbesondere bei den vorgesehenen Öko-Regelungen. In der Stellungnahme ist näher dargelegt, welche Kulturen Berücksichtigung finden sollten und welche Umweltleistung damit verbunden ist.

Nichtproduktive Flächen im GAPKondG

Das GAPKondG legt fest, welche Anforderungen an den Bezug von Direktzahlungen geknüpft werden. Das bisher bekannte „Cross-Compliance“ wird dabei durch die Konditionalität ersetzt, wobei zusätzliche Anforderungen aus dem „Greening“ integriert sind. Die Anforderungen für den Erhalt der Einkommensgrundstützung (ehemals Basisprämie) sind daher vom Grundsatz höher als zuvor und haben direkten Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit insbesondere von aktiv wirtschaftenden Betrieben.

Aus Sicht dieser Betriebe bedeutet die Ausweisung nichtproduktiver Flächen einen massiven Einschnitt. Dem FvB ist bewusst, dass Deutschland dabei Vorgaben aus der EU umsetzt. Von daher kann nachvollzogen werden, dass Deutschland mit 3 % den geringsten Anteil auswählt.

Der FvB regt dennoch an, in den noch andauernden Verhandlungen des Trilogs, andere Optionen zu prüfen. Ein Mindestanteil von 5 % der Fläche kann aus Sicht der Landwirtschaft vorteilhaft sein, wenn dadurch Nutzungsmöglichkeiten eröffnet werden. Für die Biogasbranche wäre diese Option vor allem dann begrüßenswert, wenn neben Zwischenfrüchten und Eiweißpflanzen weitere Erfüllungsoptionen aufgenommen würden. Zu nennen sind die oben angeführten Energiepflanzen mit einem Beitrag zu mehr Biodiversität. Entscheidend ist hierbei, dass eine Nutzung zulässig bleibt.

Solch ein Ansatz wäre attraktiv, da dieser sowohl eine positive Umweltwirkung als auch einen Beitrag zur Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Betriebs ermöglicht, d.h. der Aufwuchs einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden kann. Die Brache garantiert mit Sicherheit einen Mehrwert für die Biodiversität, auch wenn klar ist, dass ebenfalls auf einer Brachfläche Aktivitäten durchgeführt werden, da der Aufwuchs gemulcht wird. Besser wäre jedoch, wenn der Aufwuchs einer Nutzung zugeführt werden kann, so dass keine Treibhausgasemissionen des Mulchmaterials in die Atmosphäre gelangen. Die Nutzung des Aufwuchses in der Biogasanlage ist damit ein Nebenprodukt der Umweltdienstleistung und

steht damit auch nicht in Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung. Gleichzeitig reduziert diese Kaskadennutzung die wirtschaftlichen Einbußen landwirtschaftlicher Betriebe.

GAP-Gesetze im Einzelnen

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

Der Entwurf des GAPDZG regelt die grundlegende Verteilung der EU-Gelder für den Agrarbereich in Deutschland. Mit dem vorliegenden Entwurf sollen mehrere Ziele erreicht werden. Neben der klassischen Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe und ländlicher Räume sollen zudem die Herausforderungen des Natur-, Klima- und Umweltschutzes sowie der Biodiversität bedient werden.

Die Biogasbranche agiert überwiegend im landwirtschaftlichen Umfeld und wird meist von landwirtschaftlichen Betrieben getragen. Dementsprechend ist auch die Biogasbranche vom aktuellen Spannungsfeld zwischen dem, was die Landwirtschaft leisten kann und dem, was die Öffentlichkeit einfordert, betroffen. Umso wichtiger ist eine gut ausbalancierte Umsetzung der GAP in Deutschland.

Zu § 3 Übertragung von Mitteln

Der FvB erkennt vor diesem Hintergrund den Ansatz des BMEL an, über die Übertragung von 8 % der Mittel in den ELER-Topf Maßnahmen zu stärken, die der Umwelt und ländlichen Räumen zugutekommen.

Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass dadurch in der Vergangenheit oft Programme und Maßnahmen finanziert wurden, die für einen aktiv wirtschaftenden Betrieb betriebswirtschaftlich nicht darstellbar waren. Die Gelder wandern damit in andere Bereiche (Gemeinden, NGOs, auslaufende Betriebe, ...) und führen letztlich zur Verknappung der Flächen und Erhöhung der Pacht- und Rohstoffpreise für aktive Betriebe.

Zu § 5 Einkommensgrundstützung

Durch die neue grüne Architektur der neuen GAP werden die bisher gewährte Basisprämie sowie die ergänzende Greening-Prämie in der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (ca. 180 €/ha) zusammengeführt. Die im Entwurf des GAPKondG definierten Konditionalitäten definieren, welche Vorgaben vom Landwirt einzuhalten sind, damit eine Direktzahlung ausgezahlt wird.

Mit der neuen GAP werden die Anforderungen, schon wegen der Einbindung der Greening-Anforderungen, steigen bei gleichzeitig sinkender Zahlung. Vor diesem Hintergrund gilt es gerade für zukunftsfähige Betriebe Maßnahmen in der Konditionalität festzulegen, die Ökonomie und Ökologie bestmöglich vereinen (siehe auch Anmerkungen dazu weiter hinten im Dokument beim GAPKondG).

Zu § 19 Öko-Regelungen und § 20 Mittel für Öko-Regelungen

Ein wesentliches Element der neuen GAP ist die Einführung der so genannten Öko-Regelungen, wodurch Direktzahlungen vorgesehen sind, die für Klima- und Umweltmaßnahmen genutzt werden können. Diese können auf freiwilliger Basis von Landwirten beantragt werden.

Die Biogasbranche ist ein wesentlicher Baustein aus der Landwirtschaft, der zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) maßgeblich beiträgt. Biogasanlagen in Deutschland erzeugten im Jahr 2020 etwa 33 TWh nachhaltigen Strom und die Biogasbranche spart damit rund 20 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente jährlich ein. Oft vernachlässigt werden die knapp 13 TWh an Wärme, die im ländlichen Raum bereitgestellt werden. Der Klimanutzen wird aktuell größtenteils dem Energiesektor zugerechnet, ist aber trotzdem ein wichtiger Beitrag aus dem Bereich der Landwirtschaft. Insbesondere die Vergärung von Gülle und Mist spielt hierbei eine wichtige Rolle, weil dadurch die Emissionen aus der Lagerung der

Wirtschaftsdünger reduziert werden. Momentan wird rund ein Viertel der in Deutschland anfallenden Wirtschaftsdünger in Biogasanlagen vergoren, was allein durch die Vermeidung der Methanemissionen jährlich über 2 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente einspart. Diese Einsparung wird direkt dem Sektor Landwirtschaft zugeordnet. Der FvB unterstützt die Forderung von Bundesministerin Klöckner die Vergärung von Wirtschaftsdüngern zu steigern, so dass 60 % der anfallenden Menge in Biogasanlagen als Substrat eingesetzt werden. Beim Anbau alternativer, ökologisch besonders wertvoller Kulturen wird zudem die Artenvielfalt (insbesondere bei Insekten) gestärkt und durch die verstärkte Durchwurzelung des Bodens CO₂ gebunden.

Die neu einzuführenden Öko-Regelungen geben damit eine Chance, diese Aspekte zu sichern, positiv anzureizen oder zu verstärken.

Zu § 21 Festlegung der Öko-Regelungen

In § 21 ist festgelegt, welche Öko-Regelungen mindestens vorgesehen sein sollen. Dies sind Folgende:

1. eine Erhöhung des Umfangs der nichtproduktiven Flächen und Landschaftselemente über die im Rahmen der GAP geltende Konditionalität hinaus,
2. eine qualitative Aufwertung von Flächen nach Nummer 1 mit Blüh- oder Altgrasstreifen oder -inseln,
3. ein Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent,
4. eine Extensivierung von Dauergrünland,
5. eine extensive Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen,
6. die Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise.

Inwieweit dieses Angebot für Landwirte insbesondere im Biogasbereich attraktiv ist und damit Chancen ergriffen werden, die beispielsweise Alternative Energiepflanzen bieten, entscheidet die Ausgestaltung der zugehörigen Rechtsverordnung. Sehr positiv ist in diesem Zusammenhang, dass weitere Öko-Regelungen per Rechtsverordnung ergänzt werden können.

Der FvB rät dringend an, dass bei der Ausgestaltung der Ökoregelungen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Aufgrund der Tatsache, dass in Biogasanlagen nahezu jegliche Biomasse vergoren werden kann, eignen sich Biogasanlagen hervorragend dafür, den Aufwuchs von Flächen mit dem Ziel einer Umweltdienstleistung einer energetischen Nutzung zuzuführen. Dadurch erhöht sich auf der einen Seite die Attraktivität der Umweltmaßnahme und verringern auf der anderen Seite die volkswirtschaftlichen Kosten.

Bereits in der aktuell geltenden GAP wurde das in einem Punkt berücksichtigt. So wurde die Durchwachsene Silphie im Rahmen des Greenings nachträglich als ökologisch vorteilhaft anerkannt. Damit dürfen Flächen mit Durchwachsener Silphie inklusive Nutzung in einer Biogasanlage auf den Anteil Ökologischer Vorrangflächen angerechnet werden.

Leider wurde damit nur eine Kultur unter vielen von der EU-Kommission ausgewählt. Der FvB hatte bereits damals auf weitere ökologisch wertvolle Kulturen hingewiesen und deren Aufnahme ins Greening gefordert.

Mit der Neugestaltung der GAP und der stärkeren Ausrichtung auf Umweltdienstleistungen sollten die Chancen dieser Kulturen und Anbausysteme stärker Eingang finden, insbesondere in den vorgesehenen Öko-Regelungen. Im Folgenden wird näher dargelegt, welche Kulturen Berücksichtigung finden sollten und welche Umweltleistungen damit verbunden sind. Vertiefende Informationen zu den einzelnen Kulturen können auf folgender Homepage nachgelesen werden: <https://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE-Projekt-Farbe-ins-Feld->

Mischkulturen ein- und mehrjährig (Wildpflanzenmischungen)

Eine sehr gute ökologische Bewertung erhalten in diversen Untersuchungen so genannte Wildpflanzenmischungen, also ein- oder mehrjährigen Mischkulturen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Arten. Dadurch ist automatisch eine hohe Pflanzenvielfalt gegeben, die gleichzeitig als Nahrungsquelle und Lebensraum für Insekten und andere Tiere dient. Insbesondere bei mehrjährigem Anbau bilden Flächen mit Mischkulturen einen idealen Rückzugsraum im Winter bei gleichzeitigem Schutz vor Erosion und Nährstoffauswaschung.

In der Regel sollten Pflanzenschutzmaßnahmen bei mehrjährigen Mischkulturen für Biogasanlagen nicht erforderlich sein, da sich eventuell auftretende Beikräuter ebenfalls gut vergären lassen und sogar zur Erhöhung der Biodiversität beitragen. Eine mineralische Düngung ist nach Meinung des FvB ebenfalls nicht erforderlich, allerdings muss eine Kreislaufführung der Nährstoffe möglich sein. Das anfallende Gärprodukt sollte dementsprechend auf die Fläche zurückgefahren werden dürfen, um den Nährstoffzugang der Pflanze zu decken. Nur so sind für die Landwirtschaft wirtschaftlich interessante Biomasseerträge erreichbar und eine Auszehrung des Bodens wird vermieden. Der ökologische Vorteil ist nicht nur durch den Lebensraum für die vielen Tiere und Insekten gegeben, auch das hohe Nährstoffaufnahmevermögen der Wildpflanzen leistet einen großen Beitrag zum Grundwasserschutz.

Bei Wildpflanzenmischungen ist ein Mähen vom 01.04. – 30.06. nicht notwendig. Ein umfangreicher Schutz von Wildtieren, gerade während der Brut- und Aufzuchtzeiten, ist damit gewährleistet. Eine Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen nach dem 30.06. würde jedoch einen ökonomischen Anreiz zu deren Anlage schaffen, was einen erheblichen Beitrag zur Biotopverbesserung leisten würde. Der erneute Aufwuchs dient vielen Wildtieren nicht nur als Äsung, sondern vor allem als Einstand und Sichtschutz im Winterhalbjahr. Eine Schnittnutzung hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Feldfauna, da der Aufwuchs anderer ökologischer Flächen mindestens einmal pro Jahr im Rahmen eines Pflegeschnitts zerkleinert werden muss. Dies bestätigen auch viele Deutsche Jagd- und Imkerverbände im Rahmen des Netzwerks Lebensraum Feldflur (<http://lebensraum-brache.de/>).

Getreide-Mischkulturen und andere Energiepflanzen-Mischkulturen

Eine weitere Option sind Mischungen von Getreide mit anderen, insbesondere zweikeimblättrigen, Kulturen. Auch hier sorgt die Mischung von Kulturen für biologische Vielfalt. Getreide in Kombination mit Wicken, Erbsen oder Bohnen (z. B. Wickroggen) bietet durch die Blüte der Leguminose eine Futterquelle für zahlreiche Insekten und damit auch für Feldvögel. Gleichzeitig fixieren Leguminosen Stickstoff im Boden und reduzieren damit den Bedarf an zusätzlichen Nährstoffen, so dass ausschließlich eine angepasste ergänzende Düngung durch Gärprodukte nötig ist. Sehr positiv werden von Seiten der Forschung zudem Mischungen von Mais mit Stangenbohnen gesehen.

Neben der Kombination von Getreide mit beispielsweise Leguminosen ist auch die Einsaat von im vorherigen Punkt angeführten Wildpflanzenmischungen denkbar und ebenfalls ökologisch positiv zu bewerten.

Mehrjährige Kulturen (Durchwachsene Silphie, Energiegräser, Sida, Miscanthus, etc.)

Aus Sicht des FvB sollten mehrjährige Kulturen zukünftig stärker in der GAP berücksichtigt werden. Viele Forschungsvorhaben in Deutschland beschäftigen sich mit der Etablierung alternativer Energiepflanzen, wie der Durchwachsenen Silphie, Sida und mehrjährigen Energiegräsern (z. B. Riesenweizengras, Rohrglanzgras, etc.).

Der Vorteil mehrjähriger Kulturen aus ökologischer Sicht: Lediglich im Jahr der Etablierung wird in das Bodenleben eingegriffen und bei Bedarf eine Pflanzenschutzbehandlung durchgeführt. In den Folgejahren führt dies zu Erosionsminderung. Durch die ganzjährige Bodenbedeckung wird Lebensraum für Wildtiere und Insekten geschaffen. Einen besonders wichtigen Beitrag leisten die genannten Dauerkulturen auch zum Wasserschutz, da diese Pflanzen, ein hohes Nährstoffaufnahmevermögen besitzen und damit die Auswaschung von Nährstoffen in das Grundwasser vermieden wird. Des Weiteren bilden Kulturen wie die Durchwachsene Silphie bunte Blüten aus und sind damit sowohl eine Bereicherung für Insekten als auch für das Landschaftsbild.

Nach Ansicht des FvB haben diese Kulturen einen positiven Einfluss auf Natur und Umwelt und erfahren oft keine ausreichende Wertschätzung. Insbesondere auf die Kategorien Feldvögel/Niederwild und Boden-Wasser-Synergien hat ein etablierter Bestand positiven Einfluss.

Extensives Grünland (ist im Gesetzesentwurf aufgeführt)

Die Nutzung des Aufwuchses von Grünland in Biogasanlagen stellt eine der wenigen Nutzungsoptionen bei sinkenden Tierzahlen dar und beugt damit einer Verbuschung, Nichtnutzung oder sogar einem Umbruch vor. Je nach Intensität und Schnitthäufigkeit können Biogasanlagen auch zu einer Förderung extensiver, kräuterreicher Grünländer beitragen. Der im Vergleich zu mehreren Schnitten vorliegende Minderertrag müsste dann ausgeglichen werden.

Insgesamt wäre es aus Sicht des FvB zielführend, eine kontinuierlich erweiterbare Liste von biodiversitätsfördernden Kulturen zu etablieren.

Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAP-KondG)

Das GAPKondG legt fest, welche Anforderungen an den Bezug von Direktzahlungen geknüpft werden. Das bisher bekannte „Cross-Compliance“ wird dabei durch die Konditionalität ersetzt, wobei zusätzliche Anforderungen aus dem „Greening“ integriert sind. Die Anforderungen für den Erhalt der Einkommensgrundstützung (ehemals Basisprämie) sind daher vom Grundsatz höher als zuvor und haben direkten Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit insbesondere von aktiv wirtschaftenden Betrieben. Die Konditionalität besteht dabei aus den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem Zustand (GLÖZ).

Zu § 3 Erhaltung von Dauergrünland

Ein zentraler Teil der GLÖZ-Standards ist der Erhalt von Dauergrünland. Wie oben bereits dargestellt, ist die Nutzung des Aufwuchses in Biogasanlagen eine der wenigen Nutzungsoptionen bei sinkenden Tierzahlen. Das trägt dazu bei eine Verbuschung der Flächen zu vermeiden.

Zu § 10 Mindestanteil an nichtproduktiven Flächen

Aus Sicht aktiv landwirtschaftlicher Betriebe bedeutet die Ausweisung nichtproduktiver Flächen einen massiven Einschnitt. Dem FvB ist bewusst, dass Deutschland dabei Vorgaben aus der EU umsetzt. Von daher kann nachvollzogen werden, dass Deutschland mit 3 % den geringsten Anteil auswählt.

Der FvB regt dennoch an, in den noch andauernden Verhandlungen des Trilogs, andere Optionen zu prüfen. Ein Mindestanteil von 5 % der Fläche kann aus Sicht der Landwirtschaft vorteilhaft sein, wenn dadurch Nutzungsmöglichkeiten eröffnet werden. Aus Sicht der Biogasbranche wäre diese Option vor allem dann begrüßenswert, wenn neben Zwischenfrüchten und Eiweißpflanzen weitere Erfüllungsoptionen aufgenommen würden. Zu nennen sind die oben angeführten Energiepflanzen mit einem Beitrag zu mehr Biodiversität. Entscheidend ist hierbei, dass eine Nutzung zulässig bleibt.

Solch ein Ansatz wäre attraktiv, da er neben der positiven Umweltwirkung weiter einen Beitrag zur Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Betriebs ermöglicht, d.h. der Aufwuchs einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden kann. Eine Brache garantiert zwar einen Mehrwert für die Biodiversität, es müssen aber auf Brachflächen ebenso Aktivitäten durchgeführt werden, da der Aufwuchs gemulcht und ggf. eingearbeitet werden muss. Besser wäre, wenn der Aufwuchs einer Nutzung zugeführt werden kann, so dass keine THG-Emissionen des Mulchmaterials in Form von Lachgas in die Atmosphäre

entweichen. Wenn keine Tiere zur Verfügung stehen oder der Aufwuchs nicht schmackhaft ist, können Biogasanlagen den Aufwuchs energetisch verwerten. Die Nutzung des Aufwuchses in der Biogasanlage ist damit ein Nebenprodukt der Umweltdienstleistung und steht damit auch nicht in Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung. Gleichzeitig reduziert Biogas durch diese Kaskadennutzung die wirtschaftlichen Einbußen landwirtschaftlicher Betriebe.

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG)

Hierzu hat der FvB keine Anmerkungen.

Kurzinfo Fachverband Biogas e.V.

Der Fachverband Biogas e.V. ist mit rund 4.800 Mitgliedern Europas größte Interessenvertretung der Biogas-Branche. Er vertritt bundesweit Hersteller, Anlagenbauer und landwirtschaftliche wie industrielle Biogasanlagenbetreiber. Die Biogas-Branche hat inzwischen über 45.000 Arbeitsplätze zumeist in ländlichen Regionen geschaffen.

Kommentierung des Bioland e.V. der vorläufigen Referentenentwürfe des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrar-politik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG)

Vorbemerkung

Aus Sicht des Bioland e.V. kann die Einleitung des Gesetzgebungsprozesses sowie eine abschließende Ressort- und Verbandsbeteiligung zu den drei vorgelegten Gesetzentwürfen erst erfolgen, wenn:

- die Trilogverhandlungen abgeschlossen sind und die gesetzlichen Grundlagen seitens der EU bekannt sind. Zentrale in den nationalen Gesetzentwürfen festzulegende Punkte sind zwischen den Verhandlungspartner des Trilogs noch nicht festgelegt.
- eine rechtsförmliche Prüfung u.a. durch das BMJV vorgenommen wurde. Dies ist aus unserer Sicht aktuell nicht möglich, da die gesetzlichen Grundlagen auf EU-Ebene noch nicht vorliegen.
- die für Mitgliedsstaaten verpflichtende Ex-ante-Evaluierung und die Strategische Umweltprüfung (SUP) zu relevanten Prüfungspunkten für Deutschland vorliegen. Bisher sind weder in der Ex-ante-Evaluierung noch in der SUP die Gesetzentwürfe als Ganzes sowie die wesentlichen Bestandteile in die Prüfung einbezogen worden. Das betrifft insbesondere die Höhe der Einkommensgrundstützung (§ 5-8), die Höhe der Umverteilungseinkommensstützung (§ 9-12), die Höhe der Zuweisungen für die Eco-Schemes sowie die Auswahl und ihre Ausgestaltung (§ 19-22). Im Rahmen dieser Evaluation und Prüfung sind Änderungsbedarfe in Bestandteilen des Strategieplans zu erwarten, die wiederum zu wichtigen Änderungen der vorgelegten Gesetzentwürfe führen werden. Zudem könnte es durch enthaltene Regelungen der vorgelegten Gesetzentwürfe zu Änderungen in Bestandteilen des Strategieplans kommen, die wiederum in die Ex-ante-Evaluation und die SUP einbezogen werden müssen.
- die notwendige Aufhebung von Regelungen des DirektZahlDurchG vorgenommen wurde. Im vorliegenden Entwurf des GAPDZG werden Regelungen des weiterhin bestehenden DirektZahlDurchG ausgeführt – eine entsprechende Aufhebung im DirektZahlDurchG liegt nicht vor.
- ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Sektoralen Interventionskategorien (Obst & Gemüse, Bienen, Wein, Hopfen) vorliegt – dieser fehlt bisher.
- die vollständige Beschreibung aller GLÖZ-Standards im GAPKondG vorliegt.

Forderungen:

Nach Abschluss der Trilogverhandlungen und Vorlage der gesetzlichen EU-Grundlagen ist eine nochmalige Anhörung der Ressorts und Verbände durchzuführen. Grundlage wären neue Gesetzentwürfe, die auf Grundlage des beschlossenen EU Rechts, des aktuellen Bearbeitungsstandes des Strategieplans und unter Berücksichtigung der Ex-ante-Evaluierung und die Strategische Umweltprüfung entsprechend angepasst wären.

Zudem muss aus Sicht von Bioland eine Beteiligung der Bundesländer über den Bundesrat zum GAPDZG erfolgen. Es liegt eine hohe Betroffenheit der Länder vor. Allein die Festlegung der Höhe und ein ggf. dynamisch ansteigender Umschichtungssatz von der ersten in die zweite Säule ist für die Bundesländer für die Planung ihrer Programme zur ländlichen Entwicklung (2. Säule) von zentraler Bedeutung. Denn davon hängt ab, welche EU-Fördersummen zusätzlich - ohne Kofinanzierung - für die Förderperiode 2023 bis 2027 zur Verfügung stehen. Zudem sind die Bundesländer auch durch die Auswahl der Eco-Schemes-Maßnahmen betroffen. Die (zunächst) vorgeschlagenen sechs Eco-Schemes-Maßnahmen greifen direkt in die Förderhoheit der Bundesländer ein. So ist es geplant, bestimmte Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der 2. Säule (GAK-MSL Maßnahmen) in die Eco-Schemes der 1. Säule zu überführen. Zudem führt die vielfältige Agrar- und Betriebsstruktur zu unterschiedlicher Attraktivität und Maßnahmenbeteiligung der Eco-Schemes-Angebote in den Ländern (Gewinner- Verlierer Diskussion). Insbesondere das GAPDZG berührt stark Länderinteressen und macht eine Beteiligung des Bundesrates erforderlich.

Änderungsvorschläge zum vorläufigen Entwurf des GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG

Aus Sicht des Bioland e.V. kann die Einleitung des Gesetzgebungsprozesses sowie eine abschließende Ressort- und Verbandsbeteiligung zu den drei vorgelegten Gesetzentwürfen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend erfolgen (siehe Vorbemerkungen). Ein Grund sind die fehlenden Regelungen der EU. In dem vorgelegten Gesetzentwurf ist daher an allen Textstellen von einer **zukünftigen Unionsregelung** zu sprechen.

§ 1 Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich kann sich nicht auf eine „unmittelbar anschließende Unionsregelung“ beziehen, solange diese nicht vorliegt – siehe Hinweise unter Vorbemerkungen.

Vorbemerkung zu § 3 Übertragung von Mitteln, § 20 Mittel für Öko-Regelungen und § 28 Verordnungsermächtigungen (2)

Verbindliche nationale und EU-Umweltziele, die Erreichung der Ziele des europäischen Green Deals mit der Farm to Fork Strategie und der Biodiversitätsstrategie sowie die Flächenziele von EU, Bund und Bundesländern zum Ausbau des Ökolandbaus erfordern einen deutlich erhöhten und dynamisch

ansteigenden Einsatz von Finanzmitteln im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes. Bioland fordert daher einen hohen und dynamisch weiter ansteigenden Umschichtungssatz von der ersten in die zweite Säule sowie ein dynamisch wachsendes Budget für die Eco-Schemes innerhalb der ersten Säule. Dafür müssen die Direktzahlungen (Einkommensgrundstützung, Umverteilungseinkommensstützung) von 2023 bis 2027 kontinuierlich abgeschmolzen werden.

Grundlage des GAPDZG für den Finanzmitteleinsatz für Eco-Schemes als auch den Umschichtungssatz von der ersten in die zweite Säule muss eine konkrete Ziel- und Bedarfsplanung der Bereiche Umwelt-, Biodiversitäts-, Klima- und Tierschutz in der Landwirtschaft sein. Diese liegt bisher nicht vor.

Weder eine Festschreibung von nur 20 Prozent der Gelder der 1. Säule für Eco-Schemes als ein Umschichtungssatz von 8 % von der ersten in die zweite Säule über die gesamte Förderperiode 2023 bis 2027 werden den o.g. Bedarfen und Zielerreichungen gerecht.

Mit § 28 Verordnungsermächtigungen (2) wird der Gesamtansatz geschwächt, mehr Mittel für den Umwelt- und Klimaschutz bereit zu stellen. Damit würde das neue Instrument der Eco-Schemes von Beginn an deutlich geschwächt. Daher muss diese Ermächtigung zur Regelung im Verordnungswege ersatzlos gestrichen werden.

Geänderter Textvorschlag zu § 3 „Übertragung von Mitteln“

(1) Von der in der zukünftigen Unionsregelung für Deutschland anfänglich festgesetzten Mittelzuweisung für Direktzahlungen für die Kalenderjahre 2023 bis 2026 werden auf die im Recht der Europäischen Union für Deutschland festgesetzte Zuweisung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Haushaltsjahre 2024 bis 2027 folgende Anteile übertragen:

16,0 Prozent im Kalenderjahr 2023,

18,0 Prozent im Kalenderjahr 2024,

20,0 Prozent im Kalenderjahr 2025,

22,0 Prozent im Kalenderjahr 2026.

(2) Wenn in der zukünftigen Unionsregelung eine Übertragung von Mitteln aus der für Deutschland festgesetzten Zuweisung für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2027 ermöglicht wird, erfolgt diese in derselben Höhe **um 24 Prozent**.

Begründung:

Eine ambitionierte Umschichtung in die 2. Säule ist zentraler Baustein einer erhöhten Umweltwirksamkeit beim Einsatz der GAP-Mittel. Die Bedarfe in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz, Ausbau des Ökolandbaus sowie Entwicklung der Natura-2000 Gebiete erfordern deutlich erhöhte, dynamisch ansteigende Umschichtungsmittel. Eine Umschichtung von 8 % für den Zeitraum 2023 bis 2027 ist absolut ungenügend, um diese Bedarfe zu decken. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die 2. Säule im Zuge der Beschlüsse zum MFR 2021 – 2027 viel zu gering ausgestattet wurde.

Durch Zusatzmittel des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode fließen in den Jahren 2021 und 2022 zusätzliche Finanzmittel in die 2. Säule. Mit diesen Mitteln werden auch Maßnahmen im

Umwelt- und Klimaschutz finanziert. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aufgrund der Kürzung der originären ELER-Mittel schlagartig nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. € pro Jahr). Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 % erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der o. g. befristeten zusätzlichen Mittel und der Fortsetzung der entsprechenden Förderangebote auszugleichen, wären sogar 16 % notwendig. Daher schlagen wir für das Kalenderjahr 2023 einen Umschichtungssatz von 16,0 Prozent vor.

Zusätzlich bestehen in der Förderperiode bis 2027 weitere anwachsende Mittelbedarfe durch die ambitionierten Klimaziele und den Anforderungen des Green Deals, durch die Umsetzung der Anforderungen an Natura 2000 Gebiete und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, den Ausbau des Ökolandbaus entsprechen der Flächenziele von EU, Bund und Bundesländern. **Es ist daher für die Kalenderjahre 2024 bis 2027 ein jährlich ansteigender Umschichtungssatz von jeweils 2 Prozent notwendig.**

Kontinuierlich steigender Finanzbedarf für den Ökolandbau bis 2027

Auch zukünftig wird die Förderung des Ökolandbaus (Einführung, Beibehaltung) in der 2. Säule verankert. Der jährliche Mehrbedarf zur Honorierung des Ökolandbaus entsprechend der Flächenziele des Bundes (20 Prozent Ökofläche bis 2030) und der z.T. deutlich darüber liegenden länderspezifischen Ziele liegt bei rund 50 Mio. €/Jahr. Am Ende der Förderperiode 2027 würden so rund 350 Mio. € mehr im Jahr investiert werden müssen, als 2020 ausgezahlt wurden. Eine ausführliche Herleitung der Finanzbedarfe finden Sie in der Anlage „BÖLW-Position zur Reform der EU-Agrarpolitik - Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland“.

Zur Erreichung sowohl des national beschlossenen Bio-Ausbauziels als auch der z.T. deutlich ambitionierteren Ziele der Bundesländer ist eine kontinuierliche Erhöhung des Umschichtungssatzes (1. zu 2. Säule) um einen Prozentpunkt pro Jahr erforderlich. So müsste ab 2023 ein Prozent - das entspricht rund 48 Mio. € - von der 1. in die 2. Säule transferiert werden.

Für weitere Bedarfe in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz (u.a. Umsetzung WRRL) und zur Entwicklung der Natura-2000 Gebiete sollte jährlich ein weiteres Prozent umgeschichtet werden.

Geänderter Textvorschlag zu § 20 Mittel für Öko-Regelungen

(1) Die indikativen Mittel für die Öko-Regelungen für jedes der Jahre 2023 und 2024 sowie die Mittel für die Öko-Regelungen für jedes der Jahre 2025 bis 2027 sind jeweils der Betrag, der < > Prozent **(für den Einstiegswert sind die Trilogverhandlungen und der Spielraum für nationale Festlegungen abzuwarten)** folgendem Prozentsatz des Betrags entspricht, der nach der zukünftigen Unionsregelung der Festsetzung der Zuweisung von Mitteln für Öko-Regelungen zugrunde zu legen ist. In den Jahren 2025, 2026 und 2027 wird der Prozentsatz jährlich um jeweils vier Prozent erhöht.

Begründung:

Verbindliche nationale und EU-Umweltziele, die Erreichung der Ziele des europäischen Green Deals mit der Farm to Fork Strategie und der Biodiversitätsstrategie erfordern einen hohen Einstiegswert sowie einen erhöhten und dynamisch ansteigenden Einsatz von Finanzmitteln für den Umwelt- und Klimaschutz.

Bisher werden sechs Öko-Regelungen benannt. Über eine Rechtsverordnung sollen weitere Maßnahmen hinzukommen. Auch deshalb ist es notwendig das Budget für die Eco-Schemes in den Jahren 2025 bis 2027 kontinuierlich zu erhöhen.

Streichung des § 28 Verordnungsermächtigungen (2)

Mit § 28 Verordnungsermächtigungen (2) wird der Gesamtansatz geschwächt, mehr Mittel für den Umwelt- und Klimaschutz bereit zu stellen. Damit würde das neue Instrument der Eco-Schemes von Beginn an deutlich geschwächt. **Daher muss diese Ermächtigung (vollständige Text § 28 (2)) zur Regelung im Ordnungswege ersatzlos gestrichen werden.**

Änderungs- und Ergänzungsvorschlag zu § 4 Kürzung von Zahlungen (5)

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft schätzt im Benehmen mit den Ländern das Gesamtaufkommen **sowie die Teilbeträge der einzelnen Länder** aus der Kürzung nach den Absätzen 1 und 2 unter Berücksichtigung statistischer Daten zu Betriebsgrößen. Der Betrag des geschätzten Gesamtaufkommens nach den Absätzen 1 und 2 wird auf die in der zukünftigen Unionsregelung für Deutschland festgesetzte Zuweisung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums übertragen. **Die Teilbeträge werden den jeweiligen Ländern dafür bereitgestellt.**

Änderungsvorschlag § 7 Geplanter Einheitsbetrag für die Einkommensgrundstützung (5)

(5) Zu dem geplanten Einheitsbetrag für die Einkommensgrundstützung kommt für jedes Antragsjahr ein geplanter Höchsteinheitsbetrag in Höhe von 110 Prozent des geplanten Einheitsbetrags und ein geplanter Mindesteinheitsbetrag in Höhe von **80 Prozent** des geplanten Einheitsbetrags zur Anwendung.

Begründung: Um für die Öko-Regelungen einen Puffer (bei Überzeichnung) zu schaffen, sollte der Mindestbetrag auf 80 % abgesenkt werden.

Änderungsvorschläge und fachliche Hinweise zu § 21 Festlegung der Öko-Regelungen

Grundanforderung an die Auswahl und Beschreibung der Öko-Regelungen: Die Maßnahmen sollten mit der Öko-Landbau-Förderung (2. Säule, Beibehaltung, Einführung) kombinierbar sein, da sonst die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge deutlich geschwächt und die Erreichung der Flächenziele des Bundes (20 % Ökofläche bis 2030) und der Bundesländer konterkariert würden.

Die Beschreibung der in (1) genannten Öko-Regelungen ist viel zu ungenau und muss für alle Maßnahmen detaillierter und mit Nennung der wichtigsten einzuhaltenden Anforderungen/Kriterien aufgeführt werden.

Grundsatzproblem: Untersuchung des vTI zeigen, dass es in Deutschland große regionale Unterschiede bei den Opportunitätskosten für die Ökoregelungen gibt. Insbesondere bei unproduktiven Flächen (Brachen/Blühflächen, -streifen) reicht das Spektrum von 1500 € und mehr pro ha in Intensivregionen bis zu unter 100 Euro in extensiv bewirtschafteten Regionen. Eine

Förderung über einen bundesweiten Einheitsbetrag ist für Brachen/Blühflächen –streifen nicht zielführend.

Änderungsvorschläge zu § 21 (1)

1. eine Erhöhung des Umfangs der nichtproduktiven Flächen und Landschaftselemente nach § 10 des Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität **bis zu einer Obergrenze von 5 Prozent der Ackerfläche** über den verpflichtenden Anteil hinaus. **Die Auswahl der Brachflächen ist in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde vorzunehmen.**

Hinweise zu 1.: Die Opportunitätskosten für Brachen schwanken regional und auch betriebsbezogen sehr stark. Die Umsetzung über bundesweit einheitliche Prämiensätze ist daher nicht zielführend und muss regionalspezifisch (Prämienhöhe) und bedarfsgerecht (Ausstattung des Landschaftsraumes, naturschutzfachliche Bedarfe) gestaltet werden können. So wäre es naturschutzfachlich kontraproduktiv, wenn Ackerflächen mit hochbedrohten Ackerwildkräutern in Brachen verwandelt werden bzw. von anderen Betrieben zwecks Erfüllung der Konditionalität (§ 10) mit höheren Pachtpreisangeboten zwecks Brachlegung gepachtet würden. Aufgrund der z.T. hohen Attraktivität und zu erwartenden Fehlallokationen ist eine Obergrenze pro Betrieb festzulegen.

2. **eine qualitative Aufwertung von Ackerflächen nach Nummer 1 mit ein- oder mehrjährigen Blühstreifen oder –inseln in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde**

Hinweise zu 2.: Altgrasstreifen auf Grünland sollten nicht als Öko-Regelung angeboten werden. Denn grundsätzlich gilt für alle Öko-Regelungen, dass kontraproduktive Wirkungen auf die Umwelt/Biodiversität vermieden werden müssen. So darf es nicht passieren, dass naturschutzfachlich hochwertiges Extensivgrünland durch Altgrasstreifen entwertet bzw. durch dauerhafte Verbrachung aufgegeben wird. Die Anlage von Altgrasstreifen sollte daher nur i.R. von AUKM in der 2. Säule nach fachlicher Bewertung durch Naturschutzbehörden gezielt gefördert werden.

Die Opportunitätskosten für Blühflächen schwanken regional und auch betriebsbezogen sehr stark. Die Umsetzung über bundesweit einheitliche Prämiensätze ist daher nicht zielführend und muss für regionalspezifisch (Prämienhöhe) und bedarfsgerecht (Ausstattung des Landschaftsraumes, naturschutzfachliche Bedarfe) gestaltet werden können.

3. ein Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent,

Hinweise zu 3. Einen Vorschlag für einen differenzierten zweistufigen Modulansatz finden sie in der Anlage

4. **Streichung** der Extensivierung von Dauergrünland,

Hinweise zu 4. Aus anderen Zusammenhängen (u.a. Vorträgen BMEL) ist bekannt, dass mit dieser Öko-Regelung die Überführung der GAK MSL Maßnahme D 1.0 „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ von der 2. in die 1. Säule gemeint ist. Gefördert wird die extensive Nutzung des gesamten Dauergrünlandes eines Betriebes, der nicht mehr als 1,4 Raufutter fressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Dauergrünlandfläche hält. Der Mindestbesatz darf 0,3 RGV je

Hektar Dauergrünland nicht unterschreiten. Zudem darf kein mineralischer N-Dünger eingesetzt werden.

Bioland fordert die Streichung dieser Maßnahme als Öko-Regelung und zusätzlich die Streichung als GAK-Maßnahme mit folgender Begründung:

Diese GAK MSL Maßnahme D 1.0 „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und hohe Mitnahmeeffekte mit geringer positiver Umweltwirkung (Einkommenseffekt) auf. Daher bieten die meisten Bundesländer diese GAK-Maßnahme in der 2. Säule nicht mehr an.

Attraktive Förderangebote und -prämien (insb. BY, BW, HE) vermindern den Anreiz geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ bzw. die Aufsattlungsmodule von D 2.0 einzubringen. Ein Blick in die GAK Auswertung 2018 und 2019 belegt dies.

Die z.T. hohen Prämiensätze (z.T. auf dem Niveau der Ökoförderung bzw. mit nur geringen Abständen zur Öko-Förderung) behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben auf Ökolandbau umzustellen.

Doppelförderung innerhalb der Öko-Regelungen vermeiden: Mit dem Angebot der „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ und der Förderung extensiver Weidehaltung (siehe 5.) kommt es zu einer klassischen Doppelförderung, da die gleichen Betriebstypen (extensive Tierhaltung mit Rohfuttermitteln mit Viehbesatz von 0,3 bis 1,4 RGV/ha) Zielgruppe beider Maßnahmenangebote wäre. So würden zwei breit nutzbare Grünlandmaßnahmen mit hohem Mittelabfluss in Eco-Schemes parallel angeboten.

Konsequenz bei Einführung als Eco-Schemes: Diese bereits von vielen Bundesländern in der 2. Säule aufgrund hoher Mitnahmeeffekte nicht mehr angebotene GAK-Maßnahme würde als Eco-Schemes flächendeckend in allen Bundesländern wieder angeboten. Es würde zu einem sehr hohen Finanzmittelabfluss ohne entsprechende Umweltwirkung kommen – so fehlen bei geplanter knapper Mittelausstattung Gelder für wirksame Umweltmaßnahmen innerhalb der 1. Säule.

Alternativangebot unter 4. „Extensivierung von Dauergrünland“: Statt der „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ könnte die bisherige GAK Maßnahme MSL D3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation (mind. vier Kennarten)“ angeboten werden.

5a eine extensive Beweidung **mit einem Mindestanteil des betrieblichen** Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen

Neu: 5b Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände)

Die „Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen“ wird als Alternative zu der „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ als breit wirksame Eco-Schemes-Maßnahme auf Grünland begrüßt, da positive Wirkungen auf Biodiversität und Tierschutz vorliegen. Neben der „extensiven Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen“ sollte aus Sicht von Bioland auch die „Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände)“ als eigenständige Ökoregelung gefördert werden.

Die Kriterien beider Förderangebote sind in der Anlage beschrieben.

Als weitere Öko-Regelung schlägt Bioland die „Förderung der Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter“ vor.

Aktuell wird diese Maßnahme über die GAK von der Mehrheit der Bundesländer angeboten. Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung finden Sie in der Anlage.

Ergänzend verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den Öko-Regelungen auf die Stellungnahme des BÖLW zur Grünen Architektur, die als Anlage beigefügt ist.

Als weitere Öko-Regelung schlägt Bioland eine Öko-Regelung für Natura 2000- und Naturschutzgebiete vor.

Vorgeschlagen wird ein Bonus zur Anerkennung der Erschwernisse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Natura 2000- und Naturschutzgebieten als Eco-Schemes. Damit soll die konfliktträchtige Diskussion um bewirtschaftete Flächen in FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) entspannt werden. Die Maßnahme stellt eine besondere Honorierung der Flächenbewirtschaftung in besonders schützenswerten Gebieten dar. Eine Auflagen-differenzierte Zahlung bleibt der Förderung gemäß Art. 67 aus ELER-Mitteln vorbehalten.

Änderungsvorschlag zu § 24 Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge (2) 2.

(2) 2. Mittel aus Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen auch zur Erhöhung der in § 2 Absatz 1 genannten Zuweisung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für das folgende Haushaltsjahr verwendet werden, sofern die zukünftige Unionsregelung nicht entgegensteht,

Änderungsvorschläge zum vorläufigen Entwurf des GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG

Vorbemerkung:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum in Kapitel 2 GLÖZ-Standards nur ausgewählte GLÖZ-Standards behandelt werden und nicht die vollständige Liste.

Ergänzungsvorschlag zu § 10 Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen

Der Begünstigte ist verpflichtet, 3 Prozent seiner Ackerflächen als nichtproduktive Fläche oder als Landschaftselemente vorzuhalten. **Die nichtproduktiven Flächen müssen in direktem räumlichen Zusammenhang mit den bewirtschafteten Ackerflächen stehen. Für ökologisch wirtschaftende Betriebe, deren Gesamtbetrieb entsprechend der EU-Öko-Verordnung 2018/848 zertifiziert ist, wird die Verpflichtung auf 1 Prozent gesenkt.**

Alternativ könnten gesamtumgestellte Ökobetriebe grundsätzlich von dieser Verpflichtung befreit werden.

Begründung:

Die Vorleistungen des Öko-Landbaus für die Biodiversität beziehen sich auf die gesamte bewirtschaftete Fläche. Dies sollte im Rahmen der Konditionalität anerkannt werden. Studien u.a. des staatlichen Thünen-Instituts zeigen die positive Wirkung der ökologischen Bewirtschaftung auf die biologische Vielfalt in der Ackerbegleitflora und -fauna. Sanders et al. (2019) zeigten, dass die Artenzahlen der Ackerwildkräuter im Mittel bei Öko-Bewirtschaftung um 95 %, bei den Feldvögeln um 35 % höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen lagen. Hierbei wirkt Öko vor allem so positiv, weil keine chemische-synthetische Pestizide eingesetzt werden. Mit seinem holistischen System-Ansatz schützt und fördert der Ökolandbau Biodiversität auf seiner ganzen Betriebsfläche.

Würden Bio-Betriebe mit ihrer extensiveren Wirtschaftsweise zusätzlich nach § 10 (GLÖZ 9) „nichtproduktive Flächen“ auf ihrer Ackerfläche schaffen müssen, so wäre das nicht am Verursacherprinzip orientiert. Sie würden hingegen wie Betriebe behandelt, die intensiv auf chemisch-synthetische Pestizide und enge Fruchtfolgen setzen. Zudem würde es die Wirtschaftlichkeit der Öko-Betriebe gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise doppelt schmälern: Brachflächen im Rahmen der Konditionalitätsverpflichtung würden keine Öko-Förderung in der 2. Säule mehr erhalten. Das Interesse an der Umstellung auf Bio würde durch diese Benachteiligung sinken, die Öko-Ziele von Bund und EU konterkariert.

Bisher waren Ökobetriebe von den Auflagen des „Greenings“ befreit. Eine Befreiung wird bei der Konditionalität nur für § 10 (GLÖZ 9) vorgeschlagen.

Die Opportunitätskosten für Brachen schwanken regional und auch betriebsbezogen sehr stark. Ein verpflichtender Anteil an Brachen wird zu negativen Auswirkungen auf dem Pachtmarkt führen. Betriebe aus Intensivregionen (Ackerbauregionen, hohe Viehdichte etc.) werden gezielt Flächen in Extensivregionen mit schlechteren Bodenwerten anpachten und dort einen Anstieg der Pachtpreise induzieren. Um dies zu verhindern müssen nichtproduktiven Flächen in direktem räumlichen Zusammenhang mit den bewirtschafteten Ackerflächen stehen. Nur so kann eine ökologische Wirkung der nichtproduktiven Flächen in Intensivgebieten (Strukturarme Ackerbauregionen etc.) erreicht werden.

Änderungsvorschläge zum vorläufigen Entwurf des GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – (GAPInVeKoSG)

Vorbemerkung:

Mit dem InVeKoS-Gesetz soll der Rahmen geschaffen werden, um wesentliche Rechtsvorschriften, die bisher auf EU-Ebene festgeschrieben waren, künftig auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu regeln (Begründung A- Allgemeiner Teil I.). Auf das GAPInVeKoSG muss eine InVeKoS-Verordnung folgen, die Details regelt und sich an der bestehenden EU-Verordnung (EU) Nr. 640/2014 orientiert. Wesentliches Ziel ist eine Verwaltungsvereinfachung. Neben einer künftig ausschließlich zu erfolgenden elektronischen Antragstellung soll auch ein Flächenmonitoring wichtiger Bestandteil der Bemühungen sein. Satellitendaten sollen mittels künstlicher Intelligenz ausgewertet werden und die Förderfähigkeit von Flächen beurteilen.

Bioland spricht sich für eine praxisgerechte Verwaltungsvereinfachung im InVeKoS aus. Der vorgeschlagene Entwurf ist aber nicht auf bestimmte Nutzungstraditionen zugeschnitten. Als Beispiel hierfür sind Landschaften mit extensivem Grünland und wichtige Hotspots für Biodiversitäts- und Klimaschutz enthalten (z.B. Trockenrasen, Feuchtgebiete). Die Förderung extensiven Grünlands zählt bisher zu den kompliziertesten Fördertatbeständen in der GAP. Ziel muss es deshalb sein, die Fehleranfälligkeit für weidetierhaltende Betriebe bei der Antragstellung zu reduzieren, dadurch Sanktionsrisiken zu minimieren und die Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Grünlandflächen über deren vollständige Integration in die erste und zweite Säule zu sichern.

§ 2 Integriertes System

Nach §2; 3. soll spätestens ab dem 1. Januar 2024 ein Flächenmonitoringsystem eingerichtet werden und die Förderfähigkeit von Flächen beurteilen.

Bioland weist auf die Problematik hin, dass eine Fernerkundung nach den bisherigen Vorgaben auf Flächen mit Bäumen und Sträuchern fast unmöglich sein wird. Hinzu kommt die Schwierigkeit, bei Sträuchern zwischen Büschen gemäß der Erhaltungsverpflichtung nach GLÖZ 9 und Büschen ohne diese Erhaltungsverpflichtung unterscheiden zu müssen. Eine sehr dynamische Entwicklung dieser Sträucher während eines Jahres ist darüber hinaus zu berücksichtigen.

Extensiv bewirtschaftetes Grünland muss auch zukünftig vollständig erfasst werden.

Bioland erwartet, dass neue Spielräume der EU für die Mitgliedsstaaten genutzt werden und Bestimmungen aus der bestehenden EU-VO (EU) Nr. 640/2014 (InVeKoS-VO) nicht mehr umgesetzt werden. Hierzu zählt z.B.

- 100 Bäume-Regelung, wonach nur Flächen mit maximal 100 Bäumen pro Hektar förderfähig sind. Sowohl das Zählen von Bäumen als auch die Festlegung, was überhaupt als „Baum“ gilt, sind unpraktikabel.
- Landschaftselemente (LE) mit und ohne Erhaltungsverpflichtung gemäß GLÖZ 9 (zum Beispiel einzelne Sträucher). Sie müssen grundsätzlich Teil der „förderfähigen Hektarfläche“ sein. Wir halten hier eine Grenze von bis zu 50 % LE pro Fläche für praktikabel. Speziell auf Extensivweiden sollte aber diese Erhaltungsverpflichtung (zum Beispiel für Feldgehölze) entfallen, da eine dynamische Entwicklung dieser Flächen für deren Naturschutzwert zentral ist.

Bioland schlägt als Verwaltungsvereinfachung die Einführung eines eigenen Nutzungscodes „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzfläche“ vor. Auf diesen Flächen ist nicht die Flächenausprägung das förderfähige Kriterium, sondern die Bewirtschaftung (z.B. die extensive Beweidung). Auch gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ist „maßgebliches Kriterium für die Definition von Dauergrünland nicht die Art der Vegetation, sondern die tatsächliche Nutzung der Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit, die für Dauergrünland typisch ist“ (EuGH-Urteil 15.05.2019 C-341/17P).

Anlage zur Stellungnahme
des Bioland e.V. zum GAPDZG,
GAPKondG und GAPInVeKoSG
vom 11.03.2021



BÖLW-Position zur Reform der EU-Agrarpolitik Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland

Berlin, 31. Januar 2021

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de

Inhalt:

1	Einleitung.....	2
2	Konditionalität	4
3	Eco-Schemes und AUKM	6
3.1	Gesamtbetrachtung	6
3.2	Grundanforderungen an Eco-Schemes.....	6
3.3	Ausgestaltung von Eco-Schemes und korrespondierenden AUKM-GAK-Maßnahmen	7
3.3.1	Ackerland.....	7
3.3.2	Grünland.....	9
3.3.3	Weitere Eco-Schemes	14
4	Stärkung des Öko-Landbaus im Fördergefüge.....	15
5	Zusammenfassung und Fazit.....	19
6	Referenzen	21
7	Anlagen	22
7.1	Finanzbedarf zum Ausbau des Öko-Landbaus	22
7.2	Länderziele beim Ausbau des Öko-Landbaus.....	24

1 Einleitung

Die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) entscheidet mit Milliarden Euro und einem maßgeblichen Anteil des EU-Budgets darüber, welche Landwirtschaft sich lohnt. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Datenlage zum Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt, Klima und Ressourcen, den Erkenntnissen zur Wirkung der laufenden GAP auf Umwelt und Betriebe und der gesellschaftlichen Diskussion ist ein engagierter stufenweiser Umbau der GAP unabdingbar. Nur dann gelingt Europa der Übergang zu einer naturverträglichen und gesellschaftlich akzeptierten Landwirtschaft.

Die sogenannte ‚Grüne Architektur‘ spielt für eine zukunftsfähige GAP eine Schlüsselrolle. Wirksam ist die Grüne Architektur dann, wenn sie wichtige Umweltziele festlegt, sich auf wirksame Maßnahmen fokussiert und mit einem starken Budget ausgestattet wird. Sie muss zur Erreichung wichtiger nationaler und EU-weiter Umweltziele und Strategien wie der Farm-to-Fork-Strategie der EU-Kommission maßgeblich beitragen.

Grundsätzliche Ziele

Der Umbau der GAP hin zu mehr Umweltleistungen muss planbar stufenweise erfolgen, damit sich die Betriebe anpassen können. Das geht nur, wenn im Nationalen Strategieplan klare inhaltliche Vorgaben mit verbindlichen Zeitzielen verbunden werden – wie es die EU-Kommission etwa mit der Farm-to-Fork-Strategie getan hat oder es teilweise mit den Volksentscheiden/Gesetzen einzelner Bundesländer getan wurde. Die notwendigen Veränderungen müssen jetzt angepackt werden, damit sie planbar erfolgen können.

Andernfalls drohen Brüche, auf die sich Betriebe nicht einstellen können – und die Unternehmen nehmen Schaden.

Der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) schließt sich der Position des ‚Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz‘ (WBAE) an. Der WBAE spricht sich klar dafür aus, in der GAP vor allem auf die Honorierung von freiwilligen Umweltleistungen der Landwirtschaft zu setzen.

Wir stützen die Position des Beirats, die pauschalen Direktzahlungen in ihrer jetzigen Ausgestaltung zugunsten der Honorierung freiwilliger Umweltleistungen schrittweise und ambitioniert zu reduzieren. Damit haben die Landwirte weiterhin einen positiven Einkommenseffekt, gleichzeitig werden negative Auswirkungen auf den Bodenmarkt, die Agrarstruktur (Strukturwandel) und Ressourcen wie Klima oder Gewässer verringert. Daher sollte die Grüne Architektur der GAP ihre Wirksamkeit über den dynamischen Ausbau freiwilliger Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, 2. Säule) erhalten.

Die notwendige Weiterentwicklung der GAP sollte sich an folgenden Zielen orientieren:

1. Am Ende der kommenden GAP-Periode im Jahr 2027 werden 70 % der GAP-Mittel für die Honorierung von freiwilligen Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft eingesetzt.
2. Die 2. Säule muss deutlich besser als bisher ausgestattet werden, damit die Mittel zielgerichteter eingesetzt werden. Dazu ist auch eine deutlich verstärkte Umschichtung von EU-Mitteln der 1. in die 2. Säule notwendig. Zudem sind zusätzliche nationale Mittel (GAK, Sondermittel, Mittel der Bundesländer) zu mobilisieren.
3. Die für Umwelt- und Klimaschutz verwendeten Mittel der 2. Säule sollen für den Ausbau des Öko-Landbaus und andere hochwertige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) wie den Vertragsnaturschutz (VNS) konzentriert werden.
4. Grundanforderungen an die Landwirtschaft müssen mit dem Ordnungsrecht vorgegeben werden. Hier sind eine Änderung sowohl des Rechtsrahmens als auch bei der Umsetzung notwendig. Die Vorgaben der Konditionalität sollten daher nur begrenzt eingesetzt werden, um Mindestanforderungen zu adressieren.

Grüne Architektur: Zusammenspiel und Gestaltungsrahmen

Für eine zielführende Ausrichtung der Grünen Architektur in Deutschland muss einerseits das Zusammenspiel von Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM berücksichtigt werden. Andererseits müssen auch bestehende relevante AUKM der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) betrachtet werden. Bestimmte Fördermaßnahmen der GAK wie Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) geben den nationalen Rahmen zur Umsetzung der Grünen Architektur im nationalen Strategieplans der GAP vor. Diese Stellungnahme konzentriert sich daher auf spezifische Punkte bei Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM. Eine Gesamtbetrachtung dieser Ebenen wird in dieser Stellungnahme beispielhaft für die wichtigen Bereiche ‚Ackerland‘ und ‚Grünland‘ vorgenommen. Dabei werden diejenigen AUKM der GAK (MSL) in den Fokus genommen, die in den Bundesländern eine relevante Anwendung und Bindung von Finanzmitteln aufweisen.

Grundsätzlich muss parallel zur Erstellung des Nationalen Strategieplans eine konsistente und zeitnahe Anpassung der GAK-Rahmenregelung erfolgen. Dabei müssen die im Rahmen der GAK angebotenen AUKM hinsichtlich ihrer Umwelt- und Klimawirkung und Prämienhöhe neu geprüft und angepasst werden. Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten, keiner Förderberechtigung aufgrund einer neuen Baseline bzw. geringer Akzeptanz unter den Bundesländern sollten zumindest aus der Förderung im Rahmen der GAK gestrichen werden. Grundsätzlich ist eine Qualifizierung der AUKM der 2. Säule hinsichtlich der Umweltziele notwendig.

2 Konditionalität

Entsprechend den Empfehlungen des WBAE spricht sich der BÖLW klar dafür aus, in der GAP vor allem auf die Honorierung von freiwilligen Umwelleistungen der Landwirtschaft zu setzen. Die pauschalen Direktzahlungen müssen zugunsten der Honorierung freiwilliger Umwelleistungen schrittweise abgeschmolzen werden, um so die negativen Effekte auf den Bodenmarkt und die Agrarstruktur sowie die Ressourcen zu verringern. Die GAP muss ihre Wirksamkeit über den dynamischen Ausbau der Eco-Schemes und der AUKM erhalten. Erhöhte Anforderungen an die Konditionalität schränken die Spielräume für Eco-Schemes und AUKM ein und führen dazu pauschale Flächenzahlungen in der 1. Säule zu legitimieren. Im Folgenden nehmen wir zu ausgewählten Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) Stellung, deren Ambitionsniveau einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Eco-Schemes und AUKM hat.

GLÖZ 9: ‚Nichtproduktive‘ Flächen

Die EU-Kommission schlägt vor, die vormaligen Bestimmungen zu ‚ökologischen Vorrangflächen‘ des Greenings in die Konditionalität unter GLÖZ 9 aufzunehmen. Der „Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche“ ist ein umstrittener Punkt im Trilog. EU-Rat und -Parlament fordern, dass hier auch bewirtschaftete Flächen einberechnet werden dürfen, der -Rat sprach sich sogar dafür aus, den Einsatz von Pestiziden auf einem Teil der Flächen zu erlauben.

Mit Blick auf die Ursachen von Düngerausträgen und Artenzerstörung muss – statt pauschal darauf zu setzen, Flächen grundsätzlich aus der Produktion zu nehmen – ein differenzierter Ansatz greifen: Der Öko-Landbau setzt von jeher auf Ökosystem-Leistungen auf der gesamten Fläche. Studien u.a. des staatlichen Thünen-Instituts zeigen die positive Wirkung von Bio auf die biologische Vielfalt in der Ackerbegleitflora und -fauna. Sanders et al. (2019) zeigten, dass die Artenzahlen der Ackerwildkräuter im Mittel bei Öko-Bewirtschaftung um 95 %, bei den Feldvögeln um 35 % höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen lagen. Hierbei wirkt Öko vor allem so positiv, weil keine chemische-synthetische Pestizide eingesetzt werden (Hausmann et al., 2020; Dainese et al. 2019). Mit seinem holistischen System-Ansatz schützt und fördert der Öko-Landbau Biodiversität auf seiner ganzen Betriebsfläche.

Würden Bio-Betriebe mit ihrer extensiveren Wirtschaftsweise zusätzlich nach GLÖZ 9 „nichtproduktive Flächen“ schaffen müssen, so wäre das nicht am Verursacherprinzip orientiert. Sie würden hingegen wie Betriebe behandelt, die intensiv auf chemisch-synthetische Pestizide und enge Fruchtfolgen setzen. Während die Studienlage zum Schutz der Biodiversität durch die Bio-Bewirtschaftung eindeutig ist, ist dies für Blühstreifen im Zusammenhang mit einer intensiven Bewirtschaftung inklusive dem Einsatz chemisch-

synthetischer Pestizide wissenschaftlich umstritten. Blühstreifen können beim Insektizid-Einsatz auf benachbarten Flächen zur Todesfalle für Insekten werden. Zudem würde es die Wirtschaftlichkeit der Öko-Betriebe gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise doppelt schmälern: Brachflächen im Rahmen der Konditionalitätsverpflichtung würden keine Öko-Förderung in der 2. Säule mehr erhalten. Das Interesse an der Umstellung auf Bio würde durch diese Benachteiligung sinken, die Öko-Ziele von Bund und EU konterkariert.

Die Vorleistungen des Öko-Landbaus im Rahmen der Konditionalität sollten anerkannt und eine Benachteiligung gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise vermieden werden. Dies kann gewährleistet werden, wenn die ökologischen Leistungen die der Öko-Landbaus auf den Flächen erbringt angerechnet werden. Für Öko-Flächen von gesamtumgestellten Öko-Betrieben sollten der Mindestanteil von nicht-produktiven Flächen auf ein Drittel des Satzes für konventionelle Betriebe begrenzt werden.

GLÖZ 7: Keine vegetationslosen Böden in nicht-produktiven Zeiten

Eine Winterbegrünung ist wichtig, um die Fruchtbarkeit der Böden zu fördern und zu gewährleisten. Die Maßnahme betrifft nicht-produktives Ackerland. Insbesondere GLÖZ 7 zielt auf eine flächendeckende Umsetzung ab. Die Grundanforderungen von GLÖZ 7 müssen daher von einer möglichst großen Zahl an Betrieben umgesetzt werden können. Darüberhinausgehende Maßnahmen, wie etwa Zwischenfrüchte, müssen durch ambitionierte Eco-Schemes gefördert werden. Eine solche grundsätzliche Vorgabe könnte auf den Vorgaben von GLÖZ 4 (Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung) aus der Cross Compliance aufbauen. Daraus ergäben sich folgende Vorgaben:

- Nichtproduktives Ackerland ist der Selbstbegrünung überlassen oder durch eine gezielte Ansaat zu begrünen.
- Die Verpflichtung endet ab dem 1. November.
- Auf der Fläche belassen werden müssen, falls angebaut: Zwischenfrüchte oder Gründecken, Untersaaten aus Gras oder Leguminosen, abgefrorene Kulturen.

GLÖZ 8: Fruchtwechsel

Fruchtwechsel und Anbauverhältnisse sind wichtige Bestandteile eines nachhaltigen Ackerbaus, sowohl in der konventionellen als auch in der ökologischen Landwirtschaft. Eine Implementierung von Fruchtwechsellvorgaben in der Konditionalität, als grundsätzliche Voraussetzung für die Zahlungen der GAP, ist wichtig, um den gesamten Ackerbau nachhaltiger zu gestalten. Dabei ist aber zu beachten, dass die Vorgaben der Konditionalität und die freiwilligen Angebote der Eco-Schemes in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Über die Konditionalität sollten nur Vorgaben zum grundsätzlichen Fruchtwechsel gemacht werden. Ambitioniertere Ansätze sollten über die Eco-Schemes gefördert werden. Eine solche grundsätzliche Vorgabe im Rahmen der Konditionalität könnte folgendermaßen aussehen:

- Auf mindestens 75 % der Ackerfläche muss eine andere Kultur als im Vorjahr angebaut werden.
- Keine Anforderungen zum Anbau von Leguminosen (dies sollte über freiwillige Eco-Schemes Angebote erfolgen).
- Ausnahmen für Betriebe mit weniger als 5 ha Ackerfläche.

3 Eco-Schemes und AUKM

3.1 Gesamtbetrachtung

Um ein effizientes und wirksames Zusammenspiel aller Instrumente der Grünen Architektur zu gewährleisten, werden im Folgenden einige Grundüberlegungen zur Verzahnung der beiden Ebenen Eco-Schemes und AUKM angestellt:

- Analog der Erfahrungen zur Umsetzung der Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im bisherigen Greening reichen ein oder zwei einfach und kostengünstig zu erfüllende Maßnahmenangebote, um eine relevante Umweltwirkung der Eco-Schemes in Gänze zu auszuhebeln.
- Die Wahlfreiheit für Landwirte bei der Anwendung von Eco-Schemes und sehr unterschiedliche Opportunitätskosten führen bei bundesweit einheitlichen Prämiensätzen zu hohen (regionsspezifischen) Mitnahmeeffekten.
- Regionen und Betriebstypen (Veredlung, Sonderkulturen, Futterbau) mit hohem Intensitäts- und Pachtpreinsniveau werden von bestimmten Eco-Schemes kaum erreicht. Gerade in den meisten Veredlungs- und Sonderkulturregionen bestehen jedoch hohe Veränderungsnotwendigkeiten (Grundwasserschutz, Klimaschutz, Biodiversität). Ohne eine räumliche Steuerung sowie räumlich differenzierte und anteilig gestaffelte Prämien werden Eco-Schemes kaum die gewünschten Umwelteffekte bringen.
- Um eine Umweltwirkung in Intensivregionen zu erreichen, müsste auf gezielte AUKM in der 2. Säule mit entsprechend differenzierten Zielvorgaben und Prämienhöhen gesetzt werden.
- Aus finanzieller Sicht sind diejenigen Umweltmaßnahmen am geeignetsten, die bisher in der 2. Säule finanziert wurden und von vielen Betrieben genutzt wurden. So entsteht eine finanzielle Entlastung in der 2. Säule. Dies schafft Spielraum für die Förderung der politisch angestrebten Transformation der Landwirtschaft in Richtung Bio und für gezielte Maßnahmen im Vertragsnaturschutz.

3.2 Grundanforderungen an Eco-Schemes

Anforderungen

- Die Maßnahmen müssen wirksame Leistungen im Bereich Biodiversitäts-, Umwelt- (Boden- und Gewässerschutz) und/oder Klimaschutz liefern. Maßnahmen mit hoher synergistischer Wirkung auf mehrere Umweltziele sind zu präferieren.
- Herstellen der ökologischen Wirksamkeit durch Einzelflächenbezug. Die Eco-Schemes müssen aus Umweltsicht an bestimmte Flächen und spezifische Erfordernisse angepasst werden können. Dies ist bei einem betriebszweig- oder betriebsbezogenen Ansatz weniger möglich.
- Einjährige Maßnahmen erreichen meist nur geringere positive Umweltwirkungen als mehrjährige Maßnahmen. Die Mehrjährigkeit von Maßnahmen sollte durch Nutzung des EU-rechtlich gegebenen Handlungsspielraums ermöglicht und forciert werden.
- Die Auswahl der Eco-Schemes ist so vorzunehmen, dass sowohl eine hohe Umweltwirkung, als auch eine große Breitenwirkung in allen Regionen erreicht wird.

Dafür bieten sich Maßnahmen an, die bei den Opportunitätskosten regional und/oder betrieblich wenig divergieren.

- Die Maßnahmen sollten mit der Öko-Landbau-Förderung (2. Säule) kombinierbar sein, da sonst die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge deutlich geschwächt würde.

Finanzielle Aspekte

- In den Bundesländern wird es zu unterschiedlicher Nachfrage nach einzelnen Eco-Scheme Maßnahmen kommen, je nachdem in welchem Umfang Flächen extensiv oder intensiv bewirtschaftet werden bzw. welche Flächenanteile als Grünland oder Ackerland genutzt werden. Dies kann zu deutlichen Umverteilungen der Mittel zwischen den Bundesländern führen, auch die effektive Umweltwirkung der Eco-Schemes würde gefährdet. Die Einführung von Eco-Schemes-Budgets für die Bundesländer könnte helfen, mögliche Verteilungskonflikte zwischen den Ländern von Anfang an zu entschärfen.
- Nicht verausgabte Eco-Schemes-Mittel sollten zur Stärkung von Maßnahmen gemäß Art. 65 oder 67 (AUKM/Natura 2000-Ausgleich) in die zweite Säule umgeschichtet werden.

Grundsätzlich gilt für alle Maßnahmen, dass kontraproduktive Wirkungen auf die Umwelt vermieden werden müssen. So darf es nicht passieren, dass Extensivgrünland aufgegeben wird oder dass es finanziell attraktiv ist, dass Ackerflächen mit hochbedrohten Ackerwildkräutern in Brachen verwandelt werden. Nur bestimmte der bisher gemachten Maßnahmenvorschläge der Bund-Länder-AG zur Grünen Architektur genügen den o.g. inhaltlichen Grundanforderungen. Im Gegensatz zum Bundesumweltministerium (BMU) und den Umweltministerien der Bundesländer, favorisiert das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) eine Konzentration der Eco-Schemes auf die Anlage von Blühstreifen, Blühflächen und Brachen – also von ungenutzten Flächen. Dies wird einer notwendigen Veränderung auf der bewirtschafteten Fläche (Minderung des Pestizideinsatzes, höhere Stickstoffeffizienz) in keiner Weise gerecht und gefährdet nationale und internationale Bio- und Umweltziele. Die Opportunitätskosten für Brachen und Blühflächen schwanken regional und auch betriebsbezogen sehr stark. Die Umsetzung über bundesweit einheitliche Prämiensätze ist daher nicht zielführend und muss für die Eco-Schemes regionalspezifisch gestaltet werden können. Damit könnten Eco-Schemes, auch an intensiv-Standorten attraktiv werden.

Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Förderung der Biodiversität auf den bewirtschafteten Flächen, dem flächendeckenden Boden- und Gewässerschutz in bewirtschafteten Flächen fehlen in den bisherigen Vorschlägen der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe weitgehend.

3.3 Ausgestaltung von Eco-Schemes und korrespondierenden AUKM-GAK-Maßnahmen

3.3.1 Ackerland

Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter

Aktuell wird die Maßnahme über die GAK von der Mehrheit der Bundesländer angeboten. Die Maßnahme ist grundsätzlich mit der Förderung des Öko-Landbaus kombinierbar und wird auch so in den meisten Bundesländern angeboten.

Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet, als freiwillige, einjährige Maßnahme über die Eco-Schemes angeboten zu werden. Aus Sicht des Boden-, Gewässer- und Klimaschutzes ist eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung und der damit verbundene Humusaufbau anzustreben. Dies geht aber nicht an allen Standorten im gleichen Ausmaß, daher ist hier einem freiwilligen Angebot, gegenüber einer Verpflichtung den Vorzug zu geben. Durch ein attraktiv gestaltetes Eco-Scheme, kann hier eine hohe Breitenwirkung im Ackerbau erreicht werden.

Bei einer weiteren Ausdifferenzierung der Maßnahme ist es grundsätzlich sinnvoll, sich an der bestehenden Struktur der Maßnahme im Rahmen der GAK zu orientieren und diese als Eco-Scheme fortzuführen. Wichtig ist, dass die hier angebotenen Maßnahmen auf die Vorgaben von GLÖZ 7 (keine vegetationslosen Böden in den nichtproduktiven Zeiten) aufbaut (s. oben).

Aktuell wird über die GAK der Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau, soweit sie über den Winter hin beibehalten werden, gefördert.

Über die Eco-Schemes sollte im Bereich Ackerbau gefördert werden:

- Auf mindestens 5 bis 10 % der Ackerfläche des Betriebs müssen Untersaaten oder nach der Ernte der Hauptkultur Zwischenfrüchte angebaut werden (Höhe des Prozentsatzes hängt von der Gestaltung von GLÖZ 7 ab).
- Der Zeitpunkt der Beibehaltung von Zwischenfrüchten oder Untersaaten wird regional festgelegt.
- Auf die Anwendung von chemisch-synthetischem Pflanzenschutz oder mineralischen Stickstoffdüngemitteln ist zu verzichten.

Vielfältige Kulturen im Ackerbau

Aktuell wird über die GAK die Maßnahme „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ (fünf Hauptfruchtarten davon eine Leguminose) angeboten. Darüber hinaus gibt es in den Bundesländern noch weitere Möglichkeiten der finanziellen Ausdifferenzierung, z.B. ‚alte Kulturarten‘ oder spezielle Eiweißpflanzen. Die Mehrheit der Bundesländer bietet diese Maßnahme für die Landwirte auch an. Die Maßnahme ist mit der Förderung des Öko-Landbaus kombinierbar und wird in den meisten Fällen auch so angeboten.

Eine zusätzliche Umweltwirkung der Maßnahme über die Eco-Schemes wird nur dann erzielt, wenn sie in Bundesländern angeboten wird, in denen sie bisher nicht angeboten wurde. Daher muss die Maßnahme für möglichst viele Bundesländer attraktiv sein. Darüber hinaus könnte die Umweltwirkung durch eine verstärkte Ausdifferenzierung gestärkt werden.

Vor allem in Mitteleuropa überwiegen maximal dreigliedrige Fruchtfolgen. Die Einführung von mehrgliedrigen Fruchtfolgen bietet große Vorteile in Bezug auf den Aufbau von Bodenkohlenstoff und geringere Düngemittleinsätze durch höhere Vorfruchtwerte. Bei einer möglichen Differenzierung ist es sinnvoll, sich an der bestehenden Struktur der Maßnahme im GAK zu orientieren (fünfgliedrige Fruchtfolge). Des Weiteren sollte forciert werden, dass die Maßnahmen von möglichst vielen Betrieben beantragt werden. Daher ist es naheliegend, zwei Fruchtfolgepakete anzubieten, ein Paket, das von möglichst vielen Betrieben abgerufen werden kann und direkt auf GLÖZ 8 aufbaut. Und ein weiteres Paket; das stärker in Richtung Klimawirkung ausdifferenziert ist. Daraus ergibt sich folgender Vorschlag:

- Paket „Fruchtfolge Basis“: Anbau von jährlich mindestens vier verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 5 bis 7 % (Höhe des Prozentsatzes

hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) der Ackerfläche (Definition Leguminosen nach bestehender GAK).

- Paket „Fruchtfolge Plus“: Anbau von jährlich mindestens fünf verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 10 bis 15 % (Höhe des Prozentsatzes hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) und maximal auf 30 % der Ackerfläche.

Ausdifferenzierung hinsichtlich:

- Leguminosen/Gemenge; z.B. Klee, Klee gras, Luzerne, Klee-/Luzerne-Gemisch.
- Großkörnige Leguminosen; z.B. Erbsen; Ackerbohnen; Wicken; Lupinen, Gemenge Erbsen/Bohnen.

3.3.2 Grünland

Analyse und Bewertung des Status quo, Ziele

Um einen fachlich zielführenden Förderansatz für die Grünlandnutzung im Rahmen der Grünen Architektur zu entwickeln, sind die Fördermaßnahmen der Grünlandextensivierung, eine Weidehaltungsprämie, der Vertragsnaturschutz und die Ausgleichzulage in benachteiligten Gebieten in ihrer Umwelt- und Einkommenswirkung zusammen zu bewerten, strategisch neu auszurichten und den Eco-Schemes bzw. den AUKM der 2. Säule zuzuordnen. Dies hat im Nationalen Strategieplan in einem konsistenten Gesamtkonzept zur Grünen Architektur zu erfolgen.

Über die Konditionalität soll insbesondere der Erhalt von Dauergrünland gewährleistet werden. Die folgenden z.T. gebietsspezifisch geltenden GLÖZ-Standards stellen die Baseline für die Ausgestaltung und Prämienberechnung im Nutzungsbereich von Grünland dar.

- GLÖZ 1 Erhaltung von Dauergrünland.
- GLÖZ 2 Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (Mooren).
- GLÖZ 4 Pufferstreifen entlang von Wasserläufen.
- GLÖZ 10 Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten (umweltsensibles Grünland).

Bisher bieten die Bundesländer Fördermaßnahmen auf Grünland über die AUKM der 2. Säule an:

1. GAK-MSL-Maßnahmen der Grünlandextensivierung (z.T. länderspezifisch angepasst)

- D. 1.0 Extensive Nutzung des Dauergrünlandes im Gesamtbetrieb – Kriterien: min. 0,3 raufutterfressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Dauergrünland und max. 1,4 RGV je Hektar Hauptfutterfläche (HF) und kein N-Mineraldünger.
- D. 2.0 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen auf Einzelfläche – Grundkriterien wie D 1.0: 1,4 RGV/HF und kein N-Mineraldünger plus möglicher Top-Ups (Entscheidung Bundesländer).

- D. 3.0 Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation (mind. vier Kennarten – Top ups für sechs und acht Kennarten möglich).
- Vertragsnaturschutz.
- C. 5.0 Klima, Wasser und Boden schonende Nutzung oder Umwandlung von Ackerland (temporäre und dauerhafte Nutzungsänderung von Acker- zu Dauergrünland).

2. Spezifische Grünlandmaßnahmen im Vertragsnaturschutz/Landschaftspflege in der Ausgestaltung der Bundesländer z.T. mit Kofinanzierung des Bundes (GAK-MSL I. Vertragsnaturschutz) aber auch außerhalb der Finanzierung von GAK/ELER.

Für eine umwelteffizientere Neuausrichtung der Förderung auf Grünland müssen folgende grundsätzliche Ziele im Vordergrund stehen:

- Erhalt von Dauergrünland (über Konditionalität sicherzustellen).
- Aus Sicht der Biodiversität wertvolle Grünlandbestände sind prioritär zu erhalten und zu entwickeln. Dies wird am effizientesten über spezielle Förderangebote im Vertragsnaturschutz/ Landschaftspflege in der 2. Säule sichergestellt. Diese haben im Vergleich zu denkbaren Maßnahmenangeboten in den Eco-Schemes aufgrund ihrer wesentlich längeren Laufzeit sowie der regionalen und deutlich spezifischeren Programmierung grundlegende Vorteile bei der Zielerreichung. Zielgerichtete Anforderungen der Biodiversität werden somit wesentlich effizienter über die 2. Säule umgesetzt.
- Förderangebote innerhalb der AUKM der 2. Säule, die geringe Anforderungen stellen (GAK MSL-Maßnahmen D 1.0 und D 2.0), zeichnen sich durch hohe Mitnahmeeffekte aus und vermindern den Anreiz geeignete Flächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. GAK-MSL D 3.0 (Kennarten) einzubringen. Dies ist aus Sicht des Biodiversitätsschutzes kontraproduktiv. Stattdessen schlagen wir eine einzelflächenbezogene Förderung in einem Modulsystem der Maßnahmen D 2.0 und D 3.0 vor (s. unten).
- Umwandlung von Acker in Grünland auf anmoorigen Standorten insbesondere Auenbereichen.
- Der Verlust von wertvollen bewirtschafteten Grünland-Lebensraumtypen darf nicht durch Maßnahmen/Anreize zur Nutzungsaufgabe auf Extensivgrünland gefördert werden. Hier könnten entsprechende Angebote im Rahmen der Eco-Schemes kontraproduktiv wirken.

Strukturpolitische Ziele zur Grünlandnutzung, die dem Erhalt und der Verbesserung der Biodiversität, dem Klimaschutz und dem Tierschutz dienen:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der flächengebundenen und grünlandbasierten Haltung von Rohfuttermitteln. Die Schaf-, Ziegen- und Mutterkuhhaltung ist insbesondere über die Weidehaltung im Sinne des Erhalts wertvoller Grünlandbiotope und des Tierschutzes zu stärken.

- In der Milchviehhaltung ist eine grünlandbasierte Fütterung und die Weidehaltung zu unterstützen.
- Die gesamten Fördermaßnahmen sind so auszugestalten, dass die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge verbessert wird (dt. 20 % Flächenziel bis 2030).

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme D 1.0: Extensive Nutzung des Dauergrünlandes im Gesamtbetrieb

Diese Maßnahme weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und hohe Mitnahmeeffekte ohne positive Umweltwirkung (Einkommenseffekt) auf. Daher bieten die meisten Bundesländer diese GAK-Maßnahme in der 2. Säule nicht mehr an.

Attraktive Fördersätze vermindern den Anreiz geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ einzubringen.

Die z.T. hohen Prämiensätze und geringen Abstände zur Öko-Förderung behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben auf Öko-Landbau umzustellen.

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme: D 2.0 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen auf Einzelfläche

- Diese Maßnahme weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und – betriebsindividuell bei hoher Inanspruchnahme – z.T. hohe Mitnahmeeffekte (Einkommenseffekt) auf.
- Attraktive Fördersätze vermindern den Anreiz geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ einzubringen.
- Hohe betriebsindividuelle Flächenanteile und z.T. hohe Prämiensätze und geringe Abstände zur Öko-Förderung behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben, auf Öko-Fandbau umzustellen.

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme: D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“

- Aufgrund der Konkurrenz zu den Förderangeboten D 1.0 und D 2.0 und der oft mangelnde fachlichen Begleitung der Antragsteller wird diese für die Biodiversität effizientere Maßnahme (Nachweis von 4 bis 8 Kennarten) nur in geringem Flächenumfang genutzt.
- Die Maßnahme deckt eine Förderung bestimmter schützenswerter Grünlandgesellschaften ab, die durch den Bund über die GAK kofinanziert wird.

Grünland: Empfehlungen zur Neuausrichtung der Förderung

Die folgenden Empfehlungen leiten sich aus den o.g. grundsätzlichen und strukturpolitischen Zielen für die Grünlandnutzung ab.

Empfehlung zur GAK-MSL-Maßnahme D 1.0: Kein Angebot als Eco-Schemes und Streichung als GAK- bzw. ELER-Maßnahme. Bundesländer, die dieses betriebszweigbezogene Förderangebot fortsetzen möchten, sollten dies in eigener Programmierung und mit Eigenmitteln tun.

Die Nichteignung als Eco-Schemes ergibt sich zudem aus der Grundvoraussetzung, die für die ökologische Wirksamkeit von Eco-Schemes den Einzelflächenbezug vorsieht. Ein betriebszweig- oder betriebsbezogenen Ansatz widerspricht der Grundvoraussetzung.

Empfehlung zu den GAK-MSL-Maßnahmen D 2.0 und 3.0: Zusammenführung der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in einer Maßnahme im Modulsystem.

Die bisher von den Bundesländern am stärksten genutzte Maßnahme D 2.0 sieht bereits für die Bundesländer mögliche Top-ups der Förderung mit entsprechenden Zusatzanforderungen vor (2.4.3 und 2.4.4).

Diesem modularen Ansatz folgend, sollten die Maßnahmen D 2.0 und 3.0 in eine einzelflächenbezogene Maßnahme überführt werden und folgende (bewährte) Module in einer Fördermaßnahme zusammengeführt werden.

1. Mindestbesatz von 0,3 RGV / ha Dauergrünland und max. 1,4 RGV / ha Hauptfutterfläche (HHF) im Gesamtbetrieb plus Pflicht zur Nutzung.
2. Kein Einsatz von N-Mineraldünger.
3. Förderkriterien der bisherigen GAK-Maßnahme 2.0 (2.4.3 und 2.4.4).
4. Förderkriterien der bisherigen GAK-Maßnahme 3.0 – pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit mind. 4 Kennarten – Top-ups für sechs und acht Kennarten.

Für Halter mit Raufutterverwertern sind die Punkte 1. und 2. verpflichtend. Für Öko-Betriebe sind die Fördermodule 1., 3. und 4. mit der Förderung des ökologischen Anbauverfahrens kombinierbar, da sie über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinausgehen.

Bei der Berechnung der Prämien der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in der GAK (Module und Gesamtförderung/ha) ist ein deutlicher Förderabstand zu den spezifischen Förderangeboten im VNS sicherzustellen. Entsprechend ausgestaltete Prämienabständen müssen auch für die Förderung des Ökolandbaus (Beibehaltung, Einführung) *gelten* bzw. durch Kombinationsmöglichkeiten gewährleistet sein. Die Prämienhöhe für die Grünlandextensivierung (Punkte 1. und 2.) darf maximal den halben Prämienatz der Öko-Landbauförderung betragen. Zudem sind bei der Prämiengestaltung die Ausgestaltung und Höhe der AGZ und die vorgeschlagene Förderung der Weidehaltung zu berücksichtigen, die verstärkt von Betrieben mit höheren Grünlandanteilen nutzbar sind.

Aufgrund der Komplexität des vorgeschlagenen Modulansatzes (in Entscheidungen der Bundesländer) dieser GAK-Maßnahmen sollte eine Verankerung weiterhin in der 2. Säule mit Finanzierung aus GAK und ELER angestrebt werden. So können bestimmte bereits von der EU notifizierte Förderbestandteile mit EU-Mitteln zukünftig voraussichtlich mit 80 % kofinanziert werden.

Empfehlung zu den GAK-MSL-Maßnahmen C 5.0 (temporäre und dauerhafte Nutzungsänderung von Acker- zu Grünland)

Diese GAK Maßnahme sollte hinsichtlich der „Dauerhaften Umwandlung von Ackerflächen in Dauergrünland“ attraktiver ausgestaltet werden. Gerade auf anmoorigen Auen- bzw. Überschwemmungsstandorten besteht ein hohes Flächenpotential zur dauerhaften Umwandlung mit hoher positiver Umweltwirkung (Klima-, Boden-, Gewässer-, Biodiversitätsschutz)

Bundesweites Förderangebot einer wirksamen Weidehaltung

In der GAK wird bisher nur die Maßnahme ‘Sommerweidehaltung von Milchkühen, deren Nachkommen in der Aufzuchtphase oder von Mastrindern‘ über die 2. Säule angeboten. Bisher bieten nur wenige Bundesländer diese Fördermöglichkeit an (Schwerpunkt Bayern).

Da eine Weideprämie als gekoppelte Zahlung im Rahmen der 1. Säule aktuell politisch nicht durchgesetzt wurde, sollte zumindest ein breit nutzbares Förderangebot als Eco-Schemes angeboten werden.

Entsprechen der o.g. Ziele sind für die Weidehaltung folgende Punkte relevant:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der flächengebundenen und grünlandbasierten Haltung von Raufutterverwertern. Die extensive Schaf-, Ziegen- und Mutterkuhhaltung ist in Kombination mit der Weidehaltung im Sinne des Erhalts wertvoller Grünlandbiotope und des Tierschutzes zu stärken. Grünlanderhalt und Offenhaltung beweideter Grünlandbiotope über Nutzung durch Raufutterverwerter.
- In der Haltung von Milchvieh, Milchziegen und Milchschaafen ist die Weidehaltung als gezielte Maßnahme für die Stärkung einer artgerechten Tierhaltung und deshalb im Sinne des Tierschutzes zu unterstützen.
- Förderung von Weidemastverfahren, die der betriebseigenen Aufzucht männlicher Kälber dienen, was dem Tierschutz dient.
- Förderung der Weidehaltung von Wassergeflügel zur Stärkung des Tierwohls in der Geflügelhaltung.
- Implementierung einer Maßnahme im Bereich Tierschutz innerhalb der Eco-Schemes.

Kriterien einer Weideprämie als Eco-Schemes:

Es sind zwei unterschiedlich Module mit spezifischen Kriterienanforderungen zu entwickeln:

1. Extensive Beweidungsverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung.
2. Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände).

Prämienbezug bei beiden Modulen ist die beweidete Fläche (Vollweide, Mähweide mit substanziellen Weideanteil).

Kriterien für Modul 1:

- Mindest- und maximaler Viehbesatz: 0,3 bis 1,4 RGV/ha Grünland bzw. beweidete Hauptfutterfläche (bei Kombination mit der einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung ist dieser Prämienbestandteil rauszurechnen).
- Mindestweidefläche/Grünland im Gesamtbetrieb: 30-50 % des gesamten Grünlandes müssen beweidet werden (Vollweide oder Mähweide mit substanziellen Weideanteil). Damit soll sichergestellt werden, dass ein Mindestanteil des Grünlands auch beweidet wird. Ausnahme: Wassergeflügel.

Kriterien für Modul 2:

- Maximaler Viehbesatz von 2 RGV/ha Grünland.
- Mindestweidedauer vier Monate (durchgängig 120 Tage bei täglicher Weidenutzung von mindestens sechs Stunden)
- Mindestweidefläche/RGV: 0,07 ha/GV und Weidemonat (analog zum bayerischem Weideprogramm).

Die Kriterien sind so auszugestalten, dass sie über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinausgehen und eine Kombination mit der Förderung des ökologischen Anbauverfahrens möglich ist.

Verankerung in Eco-Schemes: Aufgrund des erheblichen zu erwartenden Mittelbedarfes sollte diese Maßnahme in der 1. Säule verankert werden. Sie ist als „einjährige Maßnahme“ umsetzbar. Sie erfüllt den politischen Anspruch, auch auf Grünland eine umweltpolitisch und aus Sicht des Tierschutzes breit wirksame Maßnahme anzubieten.

Sollte eine Einführung als Eco-Scheme nicht erfolgen, sollte dieser Fördertatbestand im Rahmen der 2. Säule als GAK Maßnahme angeboten werden, ggf. als Zusatzmodul im Rahmen der oben beschriebenen einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung.

3.3.3 Weitere Eco-Schemes

Eco-Scheme für Natura 2000- und Naturschutzgebiete

Vorgeschlagen wird ein Bonus zur Anerkennung der Erschwernisse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Natura 2000- und Naturschutzgebieten als Eco-Schemes. Damit soll die konfliktträchtige Diskussion um bewirtschaftete Flächen in FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) entspannt werden. Die Maßnahme stellt eine besondere Honorierung der Flächenbewirtschaftung in besonders schützenswerten Gebieten dar. Eine Auflagen-differenzierte Zahlung bleibt der Förderung gemäß Art. 67 aus ELER-Mitteln vorbehalten.

Ausgleichszulage als Eco-Scheme

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) stellt eine wichtige Einkommenskomponente für Betriebe auf schlechteren Standorten oder in Berggebieten dar. Sie kommt aktuell überwiegend Betrieben mit Grünlandnutzung zugute. Aber auch bestimmte benachteiligte Ackerstandorte liegen aufgrund der schlechten Bodengüte in der Gebietskulisse wie etwa in einigen Regionen Brandenburgs.

Folgende Argumente sprechen für eine Überführung von der 2. in die 1. Säule (Eco-Schemes):

- Die AGZ erbringt keine hochwertige Umweltleistung – nur indirekte Effekte wie die Verhinderung einer (nicht gewünschten) Verbrachung. Sie passt daher von der Grundsystematik besser in die 1. Säule/ Eco-Schemes als in die 2. Säule, die hinsichtlich der Umwelteffizienz auf höherwertige Maßnahmen konzentriert werden muss.
- Als einjährige und unkompliziert zu steuernde (Einkommens-) Maßnahme passt sie optimal in die Grundsystematik der 1. Säule (Eco-Schemes).
- Die Überführung der AGZ von der 2. in die 1. Säule würde die 2. Säule finanziell deutlich entlasten und dort Spielräume für wirksame Umwelt-Maßnahmen schaffen – In Deutschland wurden jährlich rund 250 Mio € an AGZ-Mitteln ausgezahlt, davon 142 Mio. € EU-Mittel und 107 Mio. € GAK-Mittel (GAK Berichterstattung 2018).
- Bei einem bundesweiten Angebot der AGZ über Eco-Schemes können auch diejenigen Betriebe die Förderung bekommen, deren Bundesländer aufgrund der Knappheit der Finanzmittel der 2. Säule die AGZ diese Maßnahme nicht mehr anbieten bzw. dies für die nächste Förderperiode planen. Ein bundesweites Angebot in der 1. Säule würde die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen verringern, allerdings muss die Möglichkeit bestehen, die Höhe regional auf Basis der Opportunitätskosten anzupassen.

Die Umweltwirkung der AGZ sollte verbessert werden. Das wäre möglich, indem tierhaltende Betriebe in den entsprechenden Gebietskulissen einen Tierbesatz von 2,0 GV / ha im Gesamtbetrieb nicht überschreiten. Zudem sollte bei der Ausgestaltung der Förderkriterien der AGZ eine Qualifizierung der Umweltwirkung beim Einbezug förderfähiger Ackerkulturen vorgenommen werden.

Bei einem etwaigen Verbleib in der 2. Säule und ohne weitere Umweltqualifizierung ist eine Anrechnung der AGZ auf Mindestquoten für die umwelt- und klimabezogenen Ziele der 2. Säule nicht gerechtfertigt.

4 Stärkung des Öko-Landbaus im Fördergefüge

Die Bundesregierung strebt in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie und dem Koalitionsvertrag eine Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % der landwirtschaftlichen Fläche bis 2030 an. Ausgehend von 1,61 Mio. ha und einem ungefähren Flächenanteil von knapp 10 % (Stand 31.12.2019) muss die Zielfläche um 1,72 Mio. ha auf rund 3,3 Mio. ha gesteigert werden. Daraus resultiert für den Zeitraum Januar 2020 bis Ende 2030 ein notwendiger jährlicher Zuwachs von 156.000 ha, ein linearer Anstieg in den darauffolgenden elf Jahren vorausgesetzt.

Das von der EU in der Farm to Fork-Strategie gesetzte Ziel zur Ausweitung des Öko-Landbaus beträgt 25 % bis 2030. Für dieses Ziel müssten in Deutschland im Jahr 2030 4,16 Mio. ha ökologisch bewirtschaftet werden. In den auf 2019 folgenden elf Jahren müssten dementsprechend 2,55 Mio. ha auf Öko-Landbau umgestellt werden, was 232.000 ha jährlich entspricht.

Die Finanzplanung für die Öko-Flächenprämie muss sich an den nationalen und europäischen Zielen ausrichten.

Für eine überschlägige Abschätzung des zukünftigen Finanzierungsbedarfes in den nächsten Jahren wird als Datengrundlage die GAK-Berichterstattung aus 2018 herangezogen. Danach wurden von EU, Bund und Ländern über die GAK zusammen rund 300 Mio. € in den ökologischen Landbau (Beibehaltung, Einführung) investiert. Damit wurden 1,15 Millionen Hektar gefördert. Dies entspricht einer bundesweiten Durchschnittshonorierung von rund 260 €/Jahr je gefördertem Öko-Hektar. Die Herleitung dieser bundesweiten Durchschnittsprämie ist der Anlage zu entnehmen.

Aus dem 20 % Flächenziel der Bundesregierung ergibt sich bei der jährlichen Flächenumstellung von 156.000 ha ein Zusatzbedarf der Öko-Honorierung von 40,5 Mio. € pro Jahr.

Bei Umsetzung des EU-Ziels von 25 % Öko-Fläche bis 2030 ergibt sich ein Mehrbedarf von 60 Mio. €/Jahr, damit die jedes Jahr notwendige Umstellung von 232.000 ha honoriert werden kann.

Zusätzlich ist für die zusätzlich umgestellten Öko-Betriebe die Investition in eine Unterstützung für die Kontrollkosten notwendig (was ebenfalls in der Anlage dargestellt ist).

Die o.g. Abschätzungen der **Investition von zusätzlichen 40 Mio. €/Jahr stellt eher noch eine Unterschätzung der erforderlichen Finanzmittel dar**, da die bundesländerspezifischen Ziele wichtiger Flächenländer nicht berücksichtigt wurden und dort die Durchschnittsprämie über dem Durchschnittssatz von 260 €/ha/Jahr (GAK-Bericht 2018) liegen dürften. Weiterhin sind in der GAK Berichterstattung 2018 (Flächendaten 2017) noch Altverträge mit niedrigeren Prämiensätzen berücksichtigt.

Spezifische Länderziele erhöhen den Förderbedarf

Zahlreiche auch flächenstarke Bundesländer haben konkrete Öko-Flächenziele beschlossen und in Gesetzen verankert. Nach einer Änderung im Bayerischen Naturschutzgesetz ist beispielsweise festgeschrieben, dass die Öko-Fläche im Freistaat bis 2025 auf 25 und bis 2030 auf 30 % wachsen soll – 2030 müssten damit rund 930.000 Hektar ökologisch bewirtschaftet werden. In Baden-Württemberg schrieb die Landesregierung das Ziel fest, die Öko-Fläche bis 2030 auf 30 bis 40 % zu steigern. In Niedersachsen wurde der „Niedersächsische Weg“ verabschiedet, der im Naturschutzgesetz die Zielmarke von 15 Prozent Öko-Fläche bis 2030 verankern soll (von aktuell 4,7 %, dem bundesweit niedrigsten Öko-Flächenanteil).

Aus den zur Zielerreichung benötigten zusätzlichen Öko-Flächen ergeben sich ein Investitionsbedarf, der über die o.g. Hochrechnung zum bundesweiten Ziel hinausgehen. Der Anlage ist eine Länderübersicht mit den spezifischen Bio-Flächenzielen und den notwendigen Flächenzuwachsen zu entnehmen.

Finanzbedarf Öko-Landbau bis 2027

Aktuell könnten rund 400 Mio. €/Jahr über die 2. Säule für die flächenbezogene Öko-Bewirtschaftung (Beibehaltung, Einführung) ausgezahlt werden. Der jährliche Mehrbedarf zur Honorierung des Öko-Landbaus liegt unter Berücksichtigung der länderspezifischen Ziele bei rund 50 Mio. €/Jahr. Am Ende der Förderperiode 2027 würden rund 350 Mio. € mehr im Jahr investiert werden müssen, als 2020 ausgezahlt wurden.

Zur Erreichung sowohl des national beschlossenen Bio-Ausbauziels als auch der z.T. deutlich ambitionierteren Ziele der Bundesländer ist eine kontinuierliche Erhöhung des Umschichtungssatzes (1. zu 2. Säule) um einen Prozentpunkt pro Jahr erforderlich, wenn nicht bisher angebotene Fördertatbestände der 2. Säule (AGZ, AUKM) in die 1. Säule überführt werden. Nach ersten Schätzungen auf der Basis des Mittelfristigen Finanzrahmens von 2021 bis 27 würden mit 1 % gut 48 Mio. € von der 1. in die 2. Säule transferiert.

Öko-Landbau-Förderung weiterhin in der 2. Säule

Die Umweltleistungen der Bio-Bewirtschaftung sollten auch künftig über die 2. Säule honoriert werden. Für diesen Ansatz sprechen u.a. folgende Argumente:

- Die ökologische Bewirtschaftung des Gesamtbetriebes ist eine langfristig ausgerichtete besonders wirksame Umwelt-Maßnahme. Über die 1. Säule wäre, nach aktuellem Stand, nur eine einjährige Verpflichtung zur Bio-Bewirtschaftung möglich. Dies kann zu Mitnahmeeffekten führen. Als mehrjährige Maßnahme (bisher 5-jährige Verpflichtung) über die 2. Säule ist eine konsequentere und dauerhaftere Umstellung der Betriebe gewährleistet, womit der Umweltnutzen gesichert und höher ist.
- EU, Bund und zahlreiche Bundesländer haben Flächenziele für den Öko-Landbau festgelegt. Daher müssen sich auch alle drei Politikebenen an deren Finanzierung beteiligen. Der Bund darf nicht aus der finanziellen Verantwortung über die GAK für das 20 % Flächenziel entlassen werden. Und auch die Bundesländer müssen an der Honorierung des Öko-Landbaus beteiligt werden und so Mitverantwortung für ihre spezifischen Flächen- und damit auch Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaziele übernehmen.
- Die Bundesländer können zielgerichtet, entsprechend ihrer speziellen Agrarstruktur und Bio-Flächenziele, die Förderung ausrichten: Höhe der Umstellungs- und Beibehaltungsprämien, differenzierte Prämien für Acker- und Grünland, spezielle Anreize für Sonderkulturen etc.
- In den Bundesländern müssen in die 2. Säule möglichst viele Eigenmittel investiert werden. Gegenüber dem jeweiligen Finanzminister sind für die Förderung des Öko-Landbaus entsprechend (z.T. ehrgeiziger) landesspezifischer Flächenziele besser Gelder zu mobilisieren als für andere Maßnahmen der 2. Säule.

Kombinationsmöglichkeiten für Öko-Betriebe verbessern

In zahlreichen Bundesländern ist die Antragsstellung zu bestimmten AUKM oder Maßnahmen im Vertragsnaturschutz für Öko-Betriebe aktuell nicht möglich. Über sogenannte „Kombinationstabellen“ wird der Ausschluss von Fördermaßnahmen vorgegeben, obwohl die Anforderungen der Maßnahmen über die Kriterien der EU-Öko-Verordnung hinausgehen – und Bio-Betriebe deshalb für weitergehende Standards förderfähig (zumindest mit Teilausgleich) sein müssten. Dies betrifft auch GAK-Maßnahmen. So sollten z.B. die bisherigen GAK-Grünlandmaßnahmen D 2.0 (reduzierter Viehbesatz, Zusatzmodule) und D. 3.0 (Kennarten) auch für Öko-Betriebe mit der Öko-Prämie kombinierbar sein. Auch ist vollkommen unverständlich, warum bestimmte Bundesländer Öko-Betriebe von spezifischen Biodiversitäts-Maßnahmen im Vertragsnaturschutz oder bestimmten Fördermaßnahmen wie vielfältige Kulturen oder Zwischenfrüchte und Untersaaten ausschließen.

Daher müssen sowohl die GAK-Kombinationstabellen als auch die Landesvorgaben zu den Kombinationsmöglichkeiten so angepasst werden, dass Öko-Betriebe für alle erbrachten

AUKM, die über die Vorgaben der EU-Öko-Verordnung hinausgehen, auch honoriert werden. Nur so können es sich Bio-Betriebe leisten, diese wirksamen Maßnahmen durchzuführen. Und auch nur dann kann die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im gesamten Fördergefüge gewährleistet werden, die Voraussetzung zur Erreichung der Bio-Bundes- und -Landesziele ist.

Erhöhte, dynamische Mittelumschichtung von der 1. in die 2. Säule

Hinsichtlich der Umschichtungsmöglichkeiten von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule besteht angesichts sehr divergierender Vorschläge seitens der Trilog-Verhandlungspartner weiter hohe Unklarheit. Eine ambitionierte Umschichtung in die 2. Säule ist zentraler Baustein einer erhöhten Umwelteffizienz beim Einsatz der GAP-Mittel. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die 2. Säule im Zuge der Beschlüsse zum MFR 2021 – 2027 viel zu gering ausgestattet wurde. Je Prozentpunkt zusätzlicher Umschichtung können nach ersten Schätzungen zum MFR 2021 bis 27 gut 48 Mio. € von der 1. in die 2. Säule transferiert werden.

Während die zugewiesenen EU-Mittel der 2. Säule durch den Bund und die Bundesländer kofinanziert werden müssen, sind die umgeschichteten Gelder eine 100 %-ige EU-Förderung und erweitern damit den Gestaltungsspielraum der Länder, ohne ihren Haushalt zu belasten. So können (auch in finanzschwachen Bundesländern) die umgeschichteten EU-Gelder zielgerichtet für die entsprechenden Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaziele für die Landwirtschaft eingesetzt werden. Bei einer 30 %-igen Umschichtung würde der Gestaltungsspielraum der Bundesländer in Höhe von rund 1,44 Mrd. € erweitert werden. Zudem könnten die Umschichtungsgelder zusätzlich durch GAK-Bundes- und Landesmittel (freiwillig) aufgestockt werden. So würden insgesamt mehr Finanzmittel für die Landwirtschaft zur Erreichung von Umwelt- und Klimazielen mobilisiert werden als bei einer Umsetzung über Eco-Schemes in der 1. Säule.

Um eine für die Landwirtschaft und die Verwaltung kalkulierbare Weiterentwicklung der GAP zu ermöglichen, sollte eine stufenweise Erhöhung der Umschichtungsmittel erfolgen. Der Vorschlag der EU-Kommission nur einmalig den Umschichtungssatz zu ändern, erschwert jedoch die notwendige dynamische Anpassung. Daher müssen sich Bund und Länder bei der Festlegung des Umschichtungssatzes von vornherein auf einen jährlich-dynamisch ansteigenden Prozentsatz festlegen.

Einbruch 2023 vermeiden

Durch Zusatzmittel des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode fließen in den Jahren 2021 und 2022 zusätzliche Finanzmittel in die 2. Säule. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aufgrund der Kürzung der originären ELER-Mittel schlagartig nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. € pro Jahr): Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 % erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der o. g. befristeten zusätzlichen Mittel auszugleichen, wären sogar 16 % notwendig. Zusätzlich bestehen weitere anwachsende Mittelbedarfe durch die ambitionierten Klimaziele und den Anforderungen des Green Deals, durch die auch die höheren Investitionen notwendig werden wie etwa in den Öko-Landbau (s.o.). Es ist daher ein jährlich ansteigender Umschichtungssatz, wie beschrieben, ab 2023 notwendig.

5 Zusammenfassung und Fazit

Im Zentrum des BÖLW-Konzeptes zur Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland steht die wirksame Verzahnung der drei Instrumente Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM. Bestimmte AUKM-Fördermaßnahmen der GAK (MSL) geben den bisherigen nationalen Rahmen vor und werden bei den Vorschlägen zur Umsetzung der Grünen Architektur im Nationalen Strategieplan einbezogen. Zusammenfassend ergeben sich folgende Kernforderungen:

- Mit einem gestuften, verbindlichen Umbaufahrplan im Nationalen Strategieplan muss die Honorierung freiwilliger Umweltleistungen zum Schwerpunkt der GAP-Umsetzung ausgebaut werden. Dafür müssen in der GAP-Förderperiode 2023 bis 2027 die nur an die Konditionalität gebundenen Direktzahlungen stufenweise deutlich abgeschmolzen werden, sodass bis 2027 70 % der GAP Mittel für freiwillige Umweltleistungen der Landwirte über Eco-Schemes (1. Säule) und AUKM (2. Säule) zur Verfügung stehen. Dies gelingt durch einen **hohen und dynamisch weiter ansteigenden Umschichtungssatz von der 1. in die 2. Säule** sowie ein **dynamisch wachsendes Budget für die Eco-Schemes** innerhalb der 1. Säule.
- Die Vorgaben der Konditionalität sind so auszugestalten, dass in den **Eco-Schemes und den AUKM attraktive und wirksame Maßnahmen** angeboten werden können. Diese müssen sich insbesondere auf die bewirtschaftete Fläche beziehen (keine Schutz- und Schmutzgebietsaufteilung) und so eine breite Umweltwirkung in den Bereichen Boden-, Gewässer- und Klimaschutz sowie bei der Steigerung der Biodiversität entfalten. Ein **weitgehender Grünlandschutz** und die Verhinderung des Umbruchs zu Ackerland muss über die Konditionalität erreicht werden.
- Für die künftige Fördersystematik in den Bereichen Ackerland und Grünland werden die bisher relevanten Fördermaßnahmen (Hektar, Finanzvolumen) der GAK (MSL) zusammen mit den Eco-Schemes betrachtet und neu zugeordnet bzw. leicht angepasst (u.a. Vorschläge für modularen Aufbau bestimmter Maßnahmen). Dabei stehen Maßnahmenvorschläge im Vordergrund, die **Synergien für mehrere Umweltziele bzw. die artgerechte Tierhaltung** bieten und auch von Öko-Betrieben genutzt werden können. Da die Vorschläge aus den bisherigen von der EU-Kommission genehmigten GAK-Maßnahmen abgeleitet werden, sind die **Vorschläge in ihrer Ausgestaltung anschlussfähig an die bisherige Förderung** im Bereich AUKM.
- Für die Eco-Schemes werden weitere Grundanforderungen vorgeschlagen wie: ökologischen Wirksamkeit durch Einzelflächenbezug, Sicherstellung einer mehrjährigen Wirksamkeit und die Möglichkeit, Prämienhöhen regional und nach Betriebstypen zu differenzieren und so dem Umstand der unterschiedliche Opportunitätskosten Rechnung tragen. Die Einführung von Eco-Schemes-Budgets für die Bundesländer könnte helfen, mögliche Verteilungskonflikte zwischen den Ländern zu entschärfen.
- Konkret werden für den **Bereich Ackerbau** zwei breit wirksame Eco-Schemes vorgeschlagen, die aus der 2. Säule (GAK) überführt und inhaltlich angepasst werden:
 - Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter.
 - Vielfältige Kulturen im Ackerbau mit zwei Modulen: „Paket Fruchtfolge Basis“ und „Paket Fruchtfolge Plus“.

- Für den **Bereich Grünland** werden folgende Vorschläge für Eco-Schemes bzw. GAK (2. Säule) gemacht:
 - **Streichung der GAK-Maßnahme „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung – MSL 4 D 1.0“** und auch kein Angebot als Eco-Schemes.
 - Als breit wirksame Maßnahme auf Grünland mit positiver Wirkung auf Biodiversität und Tierschutz wird ein **bundesweites Förderangebot zur Weidehaltung mit zwei Modulen** vorgeschlagen:
 - Extensive Beweidungsverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung.
 - Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände).
 - Innerhalb der 2. Säule wird eine Empfehlung zur Zusammenführung der Fördertatbestände der **einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in einer Maßnahme im Modulsystem** vorgeschlagen (GAK-MSL-Maßnahmen D 2.0 und 3.0)

Vorschläge für **weitere Eco-Schemes**

- Einführung eines **Eco-Schemes für Natura 2000- und Naturschutzgebiete**. Damit soll u.a. die konfliktträchtige Diskussion um bewirtschaftete Flächen in FFH-Gebieten entspannt werden.
- Die **Ausgleichszulage** in benachteiligten Gebieten wird mit Umweltkriterien qualifiziert und **in die Eco-Schemes überführt**
- Ein weiterer Schwerpunkt des BÖLW-Konzeptes ist die Betrachtung der Förderung des Öko-Landbaus im Fördergefüge. Für ein gesichertes Erreichen der nationalen und länderspezifischen Ausbauziele für den Ökolandbau ist es von elementarer Bedeutung, in der neuen Förderarchitektur die **höhere Attraktivität der Öko-Landbauförderung im Vergleich zur Kombination einzelner Eco-Schemes und AUKM zu gewährleisten (Spreizung und Vorzüglichkeit)**. Die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge wird sichergestellt durch:
 - alle Eco-Schemes müssen mit der Förderung des Öko-Landbaus (Beibehaltung, Einführung) kombinierbar sein.
 - die GAK-Kombinationstabelle zu AUKM, als auch die Landesvorgaben mit ihren spezifischen Kombinationsmöglichkeiten müssen so angepasst werden, dass alle AUKM/VNS, die über die Vorgaben der EU-Öko-Verordnung hinausgehen, für Öko-Betriebe auch aufsattelbar/ kombinierbar sind.
 - Öko-Betriebe unterliegen zukünftig nach bisherigem Planungsstand vollständig der Konditionalität. Bisher waren sie von den Greening-Auflagen über „green by definition“ befreit. Hinsichtlich GLÖZ 9 wird für gesamtumgestellte Öko-Betriebe ein Anrechnungsfaktor vorgeschlagen.
- Der BÖLW spricht sich dafür aus, die **Förderung des Öko-Landbaus** (Beibehaltung, Einführung) weiterhin **über die 2. Säule** zu honorieren. Die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe der Öko-Flächenprämie sind entsprechend der spezifischen Flächenziele (EU, National, Bundesländer) auszurichten. Allein dafür ist eine jährliche zusätzliche Umschichtung von 1 % der 1. Säule-Mittel in die 2. Säule vorzunehmen.

- Der Ausbau der AUKM/Öko-Förderung über die 2. Säule ist durch eine **deutliche Erhöhung des Umschichtungssatzes von der 1. in die 2. Säule** sicherzustellen. Der Wegfall von Zusatzmitteln des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode 2021 und 2022 muss ab 2023 mit einem Umschichtungssatz von 16 % kompensiert werden. Zusatzbedarfe für den Ausbau des Ökolandbaus (s.o.), von AUKM und VNS sind zusätzlich einzuplanen.

6 Referenzen

Sanders J. et al. (2019) Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft

Dainese M. et al (2019) A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production

Hausmann et al. (2020): Towards a standardized quantitative and qualitative insect monitoring scheme, Ecology and Evolution, DOI: 10.1002/ece3.6166

7 Anlagen

7.1 Finanzbedarf zum Ausbau des Öko-Landbaus

Grundlage für die Ermittlung des zusätzlichen Finanzbedarfs zur Ausdehnung des Ökolandbaus sind die über die GAK 2018 gemeldeten Öko-Flächen der Bundesländer mit den unterschiedlichen Prämienhöhen für die Beibehaltungs- und Umstellungsförderung der vier Nutzungen: Ackerland, Grünland, Gemüse, Dauerkulturen.

Öko-Förderung gemäß GAK-Berichterstattung 2018

	Geförderte Fläche	GAK (Bund und Land)	Mit GAK verbundene EU-Mittel	Zusätzliche nationale und EU-Mittel	Öffentliche Gesamt-Ausgaben (EU, Bund, Länder)	Durchschnittsförderung der geförderter Fläche
	ha	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€/ha
BW	156.202	12,9	15,8	5,9	34,7	222
BY	279.698	45,9	42,0	0,0	87,9	314
BB	128.443	6,9	20,8	0,0	27,7	216
HE ¹	90.000	5,1	15,3	0,0	20,4	226
MV	122.244	6,4	19,3	0,0	25,8	211
NW	61.704	10,1	8,3	0,5	18,9	306
NI	68.588	0,8	2,4	19,6	22,8	332
RP	65.687	9,2	8,2	0,0	17,3	264
SL	11.320	1,2	1,2	0,0	2,3	206
SN	52.333	3,7	11,2	0,0	14,9	285
ST	53.947	3,1	9,4	0,0	12,5	233
SH	31.384	1,8	5,5	0,0	7,3	234
TH	30.649	1,6	4,8	0,0	6,5	211
Gesamt²	1.152.199	109	164	26	300	260

Zusammenstellung auf der Grundlage der BMEL-Berichterstattung zum GAK-Vollzug 2018
¹geförderte Fläche von Hessen wurde geschätzt, ²inkl. Stadtstaaten.

Danach wurden von EU, Bund und Ländern über die GAK zusammen rund 300 Mio. € für die Förderung des ökologischen Landbaus (Beibehaltung, Einführung) verausgabt auf 1,15 Mio. ha. Daraus ergibt sich eine bundesweite Durchschnittsförderung von rund 260 €/ha je geförderter Öko-Fläche.

Die GAK-Berichterstattung 2018 erfasste geförderte Öko-Fläche von rund 1.15 Mio. ha berücksichtigt nur die über die GAK geförderten Fläche und unterscheidet sich vom offiziell ausgewiesenen Flächenumfang (auf Grundlage der Öko-Kontrollen) der ökologisch bewirtschafteten Fläche zum 31.12.2018 um 346.0000 ha. Die gesamte Förderfläche für einige Bundesländer ist in der GAK-Berichterstattung 2018 somit nicht vollständig

ausgewiesen. Zudem ergibt sich die Differenz vor allem aus dem Umstand, dass das Jahr der Zertifizierung nicht mit dem Auszahlungsjahr identisch ist. Hier kommt es in den Bundesländern zu deutlichen Verzögerungen. Ferner sind wenige ökologisch bewirtschafteten Flächen von der Öko-Förderung ausgeschlossen, die das Förderkriterium "Gesamtbetriebsumstellung" nicht erfüllen oder für die keine Förderung beantragt wurde.

Die Fortschreibung einer bundeseinheitlichen Durchschnittsförderung bis 2030 auf der Grundlage des GAK-Referenzjahres 2018 impliziert, dass die aktuellen Fördersätze, der relative Anteil der Flächennutzung (Ackerland, Grünland, Gemüse- und Dauerkulturen) und die regionalen Unterschiede in der Ausbreitung des ökologischen Landbaus konstant bleiben.

Wenn die Fläche bis 2030 auf 3,3 Mio. ha steigen würde (entspricht Öko-Flächenanteil von 20 % an der Landwirtschaftsfläche gesamt), ergäbe dies im Zieljahr bei einer fortgesetzt konstanten Durchschnittsförderung von 260 €/ha einen Mittelbedarf in Höhe 858 Mio. €. Diese Summe setzt voraus, dass für alle Öko-Flächen eine Förderung beantragt wird. Der jährliche Zusatzbedarf für die Öko-Prämie beträgt 40 Mio. €/ha.

Wenn für die Fortschreibung anstelle der Durchschnittsförderung in Höhe von 260 €/ha eine Erhöhung der Durchschnittsprämie um 15 % auf 300 €/ha herangezogen wird, ergibt dies einen jährlichen Mittelbedarf in Höhe von 990 Mio. € im Jahr 2030. Der jährliche Zusatzbedarf für die Öko-Prämie beträgt dann 43 Mio. €/ha.

Bei Umsetzung des EU-Ziels von 25 % Ökofläche bis 2030 ergibt sich ein zusätzlicher Investitionsbedarf von 60 bzw. 69 Mio. €/Jahr (260 €/ha bzw. 300 €/ha Öko-Prämie).

Finanzbedarf der Öko-Flächenförderung bis 2030

	20 % Ziel bei 260 €/ha	20 % Ziel bei 300 €/ha	25 % Ziel bei 260 €/ha	25 % Ziel bei 300 €/ha
Flächenziel in Mio. ha	3,3	3,3	4,2	4,2
Finanzbedarf in Mio. € gesamt	858	990	1.080	1.240
Jährlicher Flächen- zuwachs in ha ab 2020	156.000	156.000	232.000	232.000
zusätzlicher Jährlicher Investitionsbedarf in Mio. €	40	43	60	69

Finanzbedarf des Kontrollkostenzuschusses

Die Unterstützung der Landwirte bei den Kontrollkosten beträgt i.R. der GAK-Förderung 60 Euro/ha, maximal 600 Euro je Betrieb. Damit können die ersten zehn Hektar eines Betriebes gefördert werden. Nur bei Betrieben unter zehn Hektar werden weniger als 600 Euro ausbezahlt. Bei der Annahme, dass von 34.110 Erzeugerbetrieben (Stand 31.12.2019) 30.000 Betriebe einen Kontrollkostenzuschuss von 600 €/Betrieb erhalten, ergäbe sich 2019 eine Gesamtsumme von jährlich 18 Mio. €. Mit einer Verdopplung der Betriebszahl bis 2030 würde ein Jahresbetrag von 36 Mio. € anfallen.

7.2 Länderziele beim Ausbau des Öko-Landbaus

→ **Öko-Fläche: Ziele der Bundesländer**
Nötiger Flächenzuwachs insgesamt und pro Jahr

BUNDESLAND	LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHE GESAMT (HA)	BIO-FLÄCHE (HA, ENDE 2019)	BIO-FLÄCHE (%)	ÖKO-ZIELE (%)	BENÖTIGTE ZUSÄTZLICHE FLÄCHE (HA)	JÄHRLICHER FLÄCHENZUWACHS (HA)
Baden-Württemberg	1.418.500	186.905	13,2	35 (2030)*	309.570	28.143
Bayern	3.105.200	370.366	11,9	20 (2025) 30 (2030)	250.674 561.194	41.779 51.018
Berlin	1.800	412	22,9	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Brandenburg	1.317.500	174.253	13,2	20 (2024)	89.247	17.849
Bremen	8.100	1.960	24,2	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Hamburg	14.600	1.385	9,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Hessen	766.800	119.129	15,5	25 (2025)	72.571	12.095
Mecklenburg-Vorp.	1.349.300	169.033	12,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Niedersachsen	2.579.900	120.675	4,7	10 (2025) 15 (2030)	137.315 266.310	22.886 24.210
Nordrhein-Westfalen	1.493.300	89.155	6,0	20 (2030)	209.505	19.046
Rheinland-Pfalz	711.900	79.976	11,2	20 (2030)	62.404	5.673
Saarland	73.900	13.412	18,1	25 (2025) 30 (2030)	5.063 8.758	844 796
Sachsen	900.100	67.314	7,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Sachsen-Anhalt	1.161.400	105.642	9,1	20 (2025)	126.638	21.106
Schleswig-Holstein	987.800	64.735	6,6	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Thüringen	775.700	49.482	6,4	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Deutschland (Ziel 20 % bis 2030)	16.665.800	1.613.834	9,7	20 (2030)	1.719.326	156.302

*DURCHSCHNITT DER ZIELFORMULIERUNG 30-40 %
 QUELLE: BIOLAND, BLE

bioland-Fachmagazin

Quelle: bioland-Fachmagazin Ausgabe 12/2020



Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft

BÖLW-Position zur Reform der EU-Agrarpolitik Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland

Berlin, 31. Januar 2021

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de

Inhalt:

1	Einleitung.....	2
2	Konditionalität	4
3	Eco-Schemes und AUKM	6
3.1	Gesamtbetrachtung	6
3.2	Grundanforderungen an Eco-Schemes.....	6
3.3	Ausgestaltung von Eco-Schemes und korrespondierenden AUKM-GAK-Maßnahmen	7
3.3.1	Ackerland.....	7
3.3.2	Grünland.....	9
3.3.3	Weitere Eco-Schemes	14
4	Stärkung des Öko-Landbaus im Fördergefüge.....	15
5	Zusammenfassung und Fazit.....	19
6	Referenzen	21
7	Anlagen	22
7.1	Finanzbedarf zum Ausbau des Öko-Landbaus	22
7.2	Länderziele beim Ausbau des Öko-Landbaus.....	24

1 Einleitung

Die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) entscheidet mit Milliarden Euro und einem maßgeblichen Anteil des EU-Budgets darüber, welche Landwirtschaft sich lohnt. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Datenlage zum Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt, Klima und Ressourcen, den Erkenntnissen zur Wirkung der laufenden GAP auf Umwelt und Betriebe und der gesellschaftlichen Diskussion ist ein engagierter stufenweiser Umbau der GAP unabdingbar. Nur dann gelingt Europa der Übergang zu einer naturverträglichen und gesellschaftlich akzeptierten Landwirtschaft.

Die sogenannte ‚Grüne Architektur‘ spielt für eine zukunftsfähige GAP eine Schlüsselrolle. Wirksam ist die Grüne Architektur dann, wenn sie wichtige Umweltziele festlegt, sich auf wirksame Maßnahmen fokussiert und mit einem starken Budget ausgestattet wird. Sie muss zur Erreichung wichtiger nationaler und EU-weiter Umweltziele und Strategien wie der Farm-to-Fork-Strategie der EU-Kommission maßgeblich beitragen.

Grundsätzliche Ziele

Der Umbau der GAP hin zu mehr Umweltleistungen muss planbar stufenweise erfolgen, damit sich die Betriebe anpassen können. Das geht nur, wenn im Nationalen Strategieplan klare inhaltliche Vorgaben mit verbindlichen Zeitzielen verbunden werden – wie es die EU-Kommission etwa mit der Farm-to-Fork-Strategie getan hat oder es teilweise mit den Volksentscheiden/Gesetzen einzelner Bundesländer getan wurde. Die notwendigen Veränderungen müssen jetzt angepackt werden, damit sie planbar erfolgen können.

Andernfalls drohen Brüche, auf die sich Betriebe nicht einstellen können – und die Unternehmen nehmen Schaden.

Der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) schließt sich der Position des ‚Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz‘ (WBAE) an. Der WBAE spricht sich klar dafür aus, in der GAP vor allem auf die Honorierung von freiwilligen Umweltleistungen der Landwirtschaft zu setzen.

Wir stützen die Position des Beirats, die pauschalen Direktzahlungen in ihrer jetzigen Ausgestaltung zugunsten der Honorierung freiwilliger Umweltleistungen schrittweise und ambitioniert zu reduzieren. Damit haben die Landwirte weiterhin einen positiven Einkommenseffekt, gleichzeitig werden negative Auswirkungen auf den Bodenmarkt, die Agrarstruktur (Strukturwandel) und Ressourcen wie Klima oder Gewässer verringert. Daher sollte die Grüne Architektur der GAP ihre Wirksamkeit über den dynamischen Ausbau freiwilliger Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, 2. Säule) erhalten.

Die notwendige Weiterentwicklung der GAP sollte sich an folgenden Zielen orientieren:

1. Am Ende der kommenden GAP-Periode im Jahr 2027 werden 70 % der GAP-Mittel für die Honorierung von freiwilligen Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft eingesetzt.
2. Die 2. Säule muss deutlich besser als bisher ausgestattet werden, damit die Mittel zielgerichteter eingesetzt werden. Dazu ist auch eine deutlich verstärkte Umschichtung von EU-Mitteln der 1. in die 2. Säule notwendig. Zudem sind zusätzliche nationale Mittel (GAK, Sondermittel, Mittel der Bundesländer) zu mobilisieren.
3. Die für Umwelt- und Klimaschutz verwendeten Mittel der 2. Säule sollen für den Ausbau des Öko-Landbaus und andere hochwertige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) wie den Vertragsnaturschutz (VNS) konzentriert werden.
4. Grundanforderungen an die Landwirtschaft müssen mit dem Ordnungsrecht vorgegeben werden. Hier sind eine Änderung sowohl des Rechtsrahmens als auch bei der Umsetzung notwendig. Die Vorgaben der Konditionalität sollten daher nur begrenzt eingesetzt werden, um Mindestanforderungen zu adressieren.

Grüne Architektur: Zusammenspiel und Gestaltungsrahmen

Für eine zielführende Ausrichtung der Grünen Architektur in Deutschland muss einerseits das Zusammenspiel von Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM berücksichtigt werden. Andererseits müssen auch bestehende relevante AUKM der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) betrachtet werden. Bestimmte Fördermaßnahmen der GAK wie Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) geben den nationalen Rahmen zur Umsetzung der Grünen Architektur im nationalen Strategieplans der GAP vor. Diese Stellungnahme konzentriert sich daher auf spezifische Punkte bei Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM. Eine Gesamtbetrachtung dieser Ebenen wird in dieser Stellungnahme beispielhaft für die wichtigen Bereiche ‚Ackerland‘ und ‚Grünland‘ vorgenommen. Dabei werden diejenigen AUKM der GAK (MSL) in den Fokus genommen, die in den Bundesländern eine relevante Anwendung und Bindung von Finanzmitteln aufweisen.

Grundsätzlich muss parallel zur Erstellung des Nationalen Strategieplans eine konsistente und zeitnahe Anpassung der GAK-Rahmenregelung erfolgen. Dabei müssen die im Rahmen der GAK angebotenen AUKM hinsichtlich ihrer Umwelt- und Klimawirkung und Prämienhöhe neu geprüft und angepasst werden. Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten, keiner Förderberechtigung aufgrund einer neuen Baseline bzw. geringer Akzeptanz unter den Bundesländern sollten zumindest aus der Förderung im Rahmen der GAK gestrichen werden. Grundsätzlich ist eine Qualifizierung der AUKM der 2. Säule hinsichtlich der Umweltziele notwendig.

2 Konditionalität

Entsprechend den Empfehlungen des WBAE spricht sich der BÖLW klar dafür aus, in der GAP vor allem auf die Honorierung von freiwilligen Umwelleistungen der Landwirtschaft zu setzen. Die pauschalen Direktzahlungen müssen zugunsten der Honorierung freiwilliger Umwelleistungen schrittweise abgeschmolzen werden, um so die negativen Effekte auf den Bodenmarkt und die Agrarstruktur sowie die Ressourcen zu verringern. Die GAP muss ihre Wirksamkeit über den dynamischen Ausbau der Eco-Schemes und der AUKM erhalten. Erhöhte Anforderungen an die Konditionalität schränken die Spielräume für Eco-Schemes und AUKM ein und führen dazu pauschale Flächenzahlungen in der 1. Säule zu legitimieren. Im Folgenden nehmen wir zu ausgewählten Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) Stellung, deren Ambitionsniveau einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Eco-Schemes und AUKM hat.

GLÖZ 9: ‚Nichtproduktive‘ Flächen

Die EU-Kommission schlägt vor, die vormaligen Bestimmungen zu ‚ökologischen Vorrangflächen‘ des Greenings in die Konditionalität unter GLÖZ 9 aufzunehmen. Der „Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche“ ist ein umstrittener Punkt im Trilog. EU-Rat und -Parlament fordern, dass hier auch bewirtschaftete Flächen einberechnet werden dürfen, der -Rat sprach sich sogar dafür aus, den Einsatz von Pestiziden auf einem Teil der Flächen zu erlauben.

Mit Blick auf die Ursachen von Düngerausträgen und Artenzerstörung muss – statt pauschal darauf zu setzen, Flächen grundsätzlich aus der Produktion zu nehmen – ein differenzierter Ansatz greifen: Der Öko-Landbau setzt von jeher auf Ökosystem-Leistungen auf der gesamten Fläche. Studien u.a. des staatlichen Thünen-Instituts zeigen die positive Wirkung von Bio auf die biologische Vielfalt in der Ackerbegleitflora und -fauna. Sanders et al. (2019) zeigten, dass die Artenzahlen der Ackerwildkräuter im Mittel bei Öko-Bewirtschaftung um 95 %, bei den Feldvögeln um 35 % höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen lagen. Hierbei wirkt Öko vor allem so positiv, weil keine chemische-synthetische Pestizide eingesetzt werden (Hausmann et al., 2020; Dainese et al. 2019). Mit seinem holistischen System-Ansatz schützt und fördert der Öko-Landbau Biodiversität auf seiner ganzen Betriebsfläche.

Würden Bio-Betriebe mit ihrer extensiveren Wirtschaftsweise zusätzlich nach GLÖZ 9 „nichtproduktive Flächen“ schaffen müssen, so wäre das nicht am Verursacherprinzip orientiert. Sie würden hingegen wie Betriebe behandelt, die intensiv auf chemisch-synthetische Pestizide und enge Fruchtfolgen setzen. Während die Studienlage zum Schutz der Biodiversität durch die Bio-Bewirtschaftung eindeutig ist, ist dies für Blühstreifen im Zusammenhang mit einer intensiven Bewirtschaftung inklusive dem Einsatz chemisch-

synthetischer Pestizide wissenschaftlich umstritten. Blühstreifen können beim Insektizid-Einsatz auf benachbarten Flächen zur Todesfalle für Insekten werden. Zudem würde es die Wirtschaftlichkeit der Öko-Betriebe gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise doppelt schmälern: Brachflächen im Rahmen der Konditionalitätsverpflichtung würden keine Öko-Förderung in der 2. Säule mehr erhalten. Das Interesse an der Umstellung auf Bio würde durch diese Benachteiligung sinken, die Öko-Ziele von Bund und EU konterkariert.

Die Vorleistungen des Öko-Landbaus im Rahmen der Konditionalität sollten anerkannt und eine Benachteiligung gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise vermieden werden. Dies kann gewährleistet werden, wenn die ökologischen Leistungen die der Öko-Landbaus auf den Flächen erbringt angerechnet werden. Für Öko-Flächen von gesamtumgestellten Öko-Betrieben sollten der Mindestanteil von nicht-produktiven Flächen auf ein Drittel des Satzes für konventionelle Betriebe begrenzt werden.

GLÖZ 7: Keine vegetationslosen Böden in nicht-produktiven Zeiten

Eine Winterbegrünung ist wichtig, um die Fruchtbarkeit der Böden zu fördern und zu gewährleisten. Die Maßnahme betrifft nicht-produktives Ackerland. Insbesondere GLÖZ 7 zielt auf eine flächendeckende Umsetzung ab. Die Grundanforderungen von GLÖZ 7 müssen daher von einer möglichst großen Zahl an Betrieben umgesetzt werden können. Darüberhinausgehende Maßnahmen, wie etwa Zwischenfrüchte, müssen durch ambitionierte Eco-Schemes gefördert werden. Eine solche grundsätzliche Vorgabe könnte auf den Vorgaben von GLÖZ 4 (Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung) aus der Cross Compliance aufbauen. Daraus ergäben sich folgende Vorgaben:

- Nichtproduktives Ackerland ist der Selbstbegrünung überlassen oder durch eine gezielte Ansaat zu begrünen.
- Die Verpflichtung endet ab dem 1. November.
- Auf der Fläche belassen werden müssen, falls angebaut: Zwischenfrüchte oder Gründecken, Untersaaten aus Gras oder Leguminosen, abgefrorene Kulturen.

GLÖZ 8: Fruchtwechsel

Fruchtwechsel und Anbauverhältnisse sind wichtige Bestandteile eines nachhaltigen Ackerbaus, sowohl in der konventionellen als auch in der ökologischen Landwirtschaft. Eine Implementierung von Fruchtwechsellvorgaben in der Konditionalität, als grundsätzliche Voraussetzung für die Zahlungen der GAP, ist wichtig, um den gesamten Ackerbau nachhaltiger zu gestalten. Dabei ist aber zu beachten, dass die Vorgaben der Konditionalität und die freiwilligen Angebote der Eco-Schemes in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Über die Konditionalität sollten nur Vorgaben zum grundsätzlichen Fruchtwechsel gemacht werden. Ambitioniertere Ansätze sollten über die Eco-Schemes gefördert werden. Eine solche grundsätzliche Vorgabe im Rahmen der Konditionalität könnte folgendermaßen aussehen:

- Auf mindestens 75 % der Ackerfläche muss eine andere Kultur als im Vorjahr angebaut werden.
- Keine Anforderungen zum Anbau von Leguminosen (dies sollte über freiwillige Eco-Schemes Angebote erfolgen).
- Ausnahmen für Betriebe mit weniger als 5 ha Ackerfläche.

3 Eco-Schemes und AUKM

3.1 Gesamtbetrachtung

Um ein effizientes und wirksames Zusammenspiel aller Instrumente der Grünen Architektur zu gewährleisten, werden im Folgenden einige Grundüberlegungen zur Verzahnung der beiden Ebenen Eco-Schemes und AUKM angestellt:

- Analog der Erfahrungen zur Umsetzung der Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im bisherigen Greening reichen ein oder zwei einfach und kostengünstig zu erfüllende Maßnahmenangebote, um eine relevante Umweltwirkung der Eco-Schemes in Gänze zu auszuhebeln.
- Die Wahlfreiheit für Landwirte bei der Anwendung von Eco-Schemes und sehr unterschiedliche Opportunitätskosten führen bei bundesweit einheitlichen Prämiensätzen zu hohen (regionsspezifischen) Mitnahmeeffekten.
- Regionen und Betriebstypen (Veredlung, Sonderkulturen, Futterbau) mit hohem Intensitäts- und Pachtpreinsniveau werden von bestimmten Eco-Schemes kaum erreicht. Gerade in den meisten Veredlungs- und Sonderkulturregionen bestehen jedoch hohe Veränderungsnotwendigkeiten (Grundwasserschutz, Klimaschutz, Biodiversität). Ohne eine räumliche Steuerung sowie räumlich differenzierte und anteilig gestaffelte Prämien werden Eco-Schemes kaum die gewünschten Umwelteffekte bringen.
- Um eine Umweltwirkung in Intensivregionen zu erreichen, müsste auf gezielte AUKM in der 2. Säule mit entsprechend differenzierten Zielvorgaben und Prämienhöhen gesetzt werden.
- Aus finanzieller Sicht sind diejenigen Umweltmaßnahmen am geeignetsten, die bisher in der 2. Säule finanziert wurden und von vielen Betrieben genutzt wurden. So entsteht eine finanzielle Entlastung in der 2. Säule. Dies schafft Spielraum für die Förderung der politisch angestrebten Transformation der Landwirtschaft in Richtung Bio und für gezielte Maßnahmen im Vertragsnaturschutz.

3.2 Grundanforderungen an Eco-Schemes

Anforderungen

- Die Maßnahmen müssen wirksame Leistungen im Bereich Biodiversitäts-, Umwelt- (Boden- und Gewässerschutz) und/oder Klimaschutz liefern. Maßnahmen mit hoher synergistischer Wirkung auf mehrere Umweltziele sind zu präferieren.
- Herstellen der ökologischen Wirksamkeit durch Einzelflächenbezug. Die Eco-Schemes müssen aus Umweltsicht an bestimmte Flächen und spezifische Erfordernisse angepasst werden können. Dies ist bei einem betriebszweig- oder betriebsbezogenen Ansatz weniger möglich.
- Einjährige Maßnahmen erreichen meist nur geringere positive Umweltwirkungen als mehrjährige Maßnahmen. Die Mehrjährigkeit von Maßnahmen sollte durch Nutzung des EU-rechtlich gegebenen Handlungsspielraums ermöglicht und forciert werden.
- Die Auswahl der Eco-Schemes ist so vorzunehmen, dass sowohl eine hohe Umweltwirkung, als auch eine große Breitenwirkung in allen Regionen erreicht wird.

Dafür bieten sich Maßnahmen an, die bei den Opportunitätskosten regional und/oder betrieblich wenig divergieren.

- Die Maßnahmen sollten mit der Öko-Landbau-Förderung (2. Säule) kombinierbar sein, da sonst die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge deutlich geschwächt würde.

Finanzielle Aspekte

- In den Bundesländern wird es zu unterschiedlicher Nachfrage nach einzelnen Eco-Scheme Maßnahmen kommen, je nachdem in welchem Umfang Flächen extensiv oder intensiv bewirtschaftet werden bzw. welche Flächenanteile als Grünland oder Ackerland genutzt werden. Dies kann zu deutlichen Umverteilungen der Mittel zwischen den Bundesländern führen, auch die effektive Umweltwirkung der Eco-Schemes würde gefährdet. Die Einführung von Eco-Schemes-Budgets für die Bundesländer könnte helfen, mögliche Verteilungskonflikte zwischen den Ländern von Anfang an zu entschärfen.
- Nicht verausgabte Eco-Schemes-Mittel sollten zur Stärkung von Maßnahmen gemäß Art. 65 oder 67 (AUKM/Natura 2000-Ausgleich) in die zweite Säule umgeschichtet werden.

Grundsätzlich gilt für alle Maßnahmen, dass kontraproduktive Wirkungen auf die Umwelt vermieden werden müssen. So darf es nicht passieren, dass Extensivgrünland aufgegeben wird oder dass es finanziell attraktiv ist, dass Ackerflächen mit hochbedrohten Ackerwildkräutern in Brachen verwandelt werden. Nur bestimmte der bisher gemachten Maßnahmenvorschläge der Bund-Länder-AG zur Grünen Architektur genügen den o.g. inhaltlichen Grundanforderungen. Im Gegensatz zum Bundesumweltministerium (BMU) und den Umweltministerien der Bundesländer, favorisiert das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) eine Konzentration der Eco-Schemes auf die Anlage von Blühstreifen, Blühflächen und Brachen – also von ungenutzten Flächen. Dies wird einer notwendigen Veränderung auf der bewirtschafteten Fläche (Minderung des Pestizideinsatzes, höhere Stickstoffeffizienz) in keiner Weise gerecht und gefährdet nationale und internationale Bio- und Umweltziele. Die Opportunitätskosten für Brachen und Blühflächen schwanken regional und auch betriebsbezogen sehr stark. Die Umsetzung über bundesweit einheitliche Prämiensätze ist daher nicht zielführend und muss für die Eco-Schemes regionalspezifisch gestaltet werden können. Damit könnten Eco-Schemes, auch an intensiv-Standorten attraktiv werden.

Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Förderung der Biodiversität auf den bewirtschafteten Flächen, dem flächendeckenden Boden- und Gewässerschutz in bewirtschafteten Flächen fehlen in den bisherigen Vorschlägen der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe weitgehend.

3.3 Ausgestaltung von Eco-Schemes und korrespondierenden AUKM-GAK-Maßnahmen

3.3.1 Ackerland

Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter

Aktuell wird die Maßnahme über die GAK von der Mehrheit der Bundesländer angeboten. Die Maßnahme ist grundsätzlich mit der Förderung des Öko-Landbaus kombinierbar und wird auch so in den meisten Bundesländern angeboten.

Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet, als freiwillige, einjährige Maßnahme über die Eco-Schemes angeboten zu werden. Aus Sicht des Boden-, Gewässer- und Klimaschutzes ist eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung und der damit verbundene Humusaufbau anzustreben. Dies geht aber nicht an allen Standorten im gleichen Ausmaß, daher ist hier einem freiwilligen Angebot, gegenüber einer Verpflichtung den Vorzug zu geben. Durch ein attraktiv gestaltetes Eco-Scheme, kann hier eine hohe Breitenwirkung im Ackerbau erreicht werden.

Bei einer weiteren Ausdifferenzierung der Maßnahme ist es grundsätzlich sinnvoll, sich an der bestehenden Struktur der Maßnahme im Rahmen der GAK zu orientieren und diese als Eco-Scheme fortzuführen. Wichtig ist, dass die hier angebotenen Maßnahmen auf die Vorgaben von GLÖZ 7 (keine vegetationslosen Böden in den nichtproduktiven Zeiten) aufbaut (s. oben).

Aktuell wird über die GAK der Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau, soweit sie über den Winter hin beibehalten werden, gefördert.

Über die Eco-Schemes sollte im Bereich Ackerbau gefördert werden:

- Auf mindestens 5 bis 10 % der Ackerfläche des Betriebs müssen Untersaaten oder nach der Ernte der Hauptkultur Zwischenfrüchte angebaut werden (Höhe des Prozentsatzes hängt von der Gestaltung von GLÖZ 7 ab).
- Der Zeitpunkt der Beibehaltung von Zwischenfrüchten oder Untersaaten wird regional festgelegt.
- Auf die Anwendung von chemisch-synthetischem Pflanzenschutz oder mineralischen Stickstoffdüngemitteln ist zu verzichten.

Vielfältige Kulturen im Ackerbau

Aktuell wird über die GAK die Maßnahme „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ (fünf Hauptfruchtarten davon eine Leguminose) angeboten. Darüber hinaus gibt es in den Bundesländern noch weitere Möglichkeiten der finanziellen Ausdifferenzierung, z.B. ‚alte Kulturarten‘ oder spezielle Eiweißpflanzen. Die Mehrheit der Bundesländer bietet diese Maßnahme für die Landwirte auch an. Die Maßnahme ist mit der Förderung des Öko-Landbaus kombinierbar und wird in den meisten Fällen auch so angeboten.

Eine zusätzliche Umweltwirkung der Maßnahme über die Eco-Schemes wird nur dann erzielt, wenn sie in Bundesländern angeboten wird, in denen sie bisher nicht angeboten wurde. Daher muss die Maßnahme für möglichst viele Bundesländer attraktiv sein. Darüber hinaus könnte die Umweltwirkung durch eine verstärkte Ausdifferenzierung gestärkt werden.

Vor allem in Mitteleuropa überwiegen maximal dreigliedrige Fruchtfolgen. Die Einführung von mehrgliedrigen Fruchtfolgen bietet große Vorteile in Bezug auf den Aufbau von Bodenkohlenstoff und geringere Düngemiteleinsetze durch höhere Vorfruchtwerte. Bei einer möglichen Differenzierung ist es sinnvoll, sich an der bestehenden Struktur der Maßnahme im GAK zu orientieren (fünfgliedrige Fruchtfolge). Des Weiteren sollte forciert werden, dass die Maßnahmen von möglichst vielen Betrieben beantragt werden. Daher ist es naheliegend, zwei Fruchtfolgepakete anzubieten, ein Paket, das von möglichst vielen Betrieben abgerufen werden kann und direkt auf GLÖZ 8 aufbaut. Und ein weiteres Paket; das stärker in Richtung Klimawirkung ausdifferenziert ist. Daraus ergibt sich folgender Vorschlag:

- Paket „Fruchtfolge Basis“: Anbau von jährlich mindestens vier verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 5 bis 7 % (Höhe des Prozentsatzes

hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) der Ackerfläche (Definition Leguminosen nach bestehender GAK).

- Paket „Fruchtfolge Plus“: Anbau von jährlich mindestens fünf verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 10 bis 15 % (Höhe des Prozentsatzes hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) und maximal auf 30 % der Ackerfläche.

Ausdifferenzierung hinsichtlich:

- Leguminosen/Gemenge; z.B. Klee, Klee gras, Luzerne, Klee-/Luzerne-Gemisch.
- Großkörnige Leguminosen; z.B. Erbsen; Ackerbohnen; Wicken; Lupinen, Gemenge Erbsen/Bohnen.

3.3.2 Grünland

Analyse und Bewertung des Status quo, Ziele

Um einen fachlich zielführenden Förderansatz für die Grünlandnutzung im Rahmen der Grünen Architektur zu entwickeln, sind die Fördermaßnahmen der Grünlandextensivierung, eine Weidehaltungsprämie, der Vertragsnaturschutz und die Ausgleichzulage in benachteiligten Gebieten in ihrer Umwelt- und Einkommenswirkung zusammen zu bewerten, strategisch neu auszurichten und den Eco-Schemes bzw. den AUKM der 2. Säule zuzuordnen. Dies hat im Nationalen Strategieplan in einem konsistenten Gesamtkonzept zur Grünen Architektur zu erfolgen.

Über die Konditionalität soll insbesondere der Erhalt von Dauergrünland gewährleistet werden. Die folgenden z.T. gebietsspezifisch geltenden GLÖZ-Standards stellen die Baseline für die Ausgestaltung und Prämienberechnung im Nutzungsbereich von Grünland dar.

- GLÖZ 1 Erhaltung von Dauergrünland.
- GLÖZ 2 Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (Mooren).
- GLÖZ 4 Pufferstreifen entlang von Wasserläufen.
- GLÖZ 10 Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten (umweltsensibles Grünland).

Bisher bieten die Bundesländer Fördermaßnahmen auf Grünland über die AUKM der 2. Säule an:

1. GAK-MSL-Maßnahmen der Grünlandextensivierung (z.T. länderspezifisch angepasst)

- D. 1.0 Extensive Nutzung des Dauergrünlandes im Gesamtbetrieb – Kriterien: min. 0,3 raufutterfressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Dauergrünland und max. 1,4 RGV je Hektar Hauptfutterfläche (HF) und kein N-Mineraldünger.
- D. 2.0 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen auf Einzelfläche – Grundkriterien wie D 1.0: 1,4 RGV/HF und kein N-Mineraldünger plus möglicher Top-Ups (Entscheidung Bundesländer).

- D. 3.0 Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation (mind. vier Kennarten – Top ups für sechs und acht Kennarten möglich).
- Vertragsnaturschutz.
- C. 5.0 Klima, Wasser und Boden schonende Nutzung oder Umwandlung von Ackerland (temporäre und dauerhafte Nutzungsänderung von Acker- zu Dauergrünland).

2. Spezifische Grünlandmaßnahmen im Vertragsnaturschutz/Landschaftspflege in der Ausgestaltung der Bundesländer z.T. mit Kofinanzierung des Bundes (GAK-MSL I. Vertragsnaturschutz) aber auch außerhalb der Finanzierung von GAK/ELER.

Für eine umwelteffizientere Neuausrichtung der Förderung auf Grünland müssen folgende grundsätzliche Ziele im Vordergrund stehen:

- Erhalt von Dauergrünland (über Konditionalität sicherzustellen).
- Aus Sicht der Biodiversität wertvolle Grünlandbestände sind prioritär zu erhalten und zu entwickeln. Dies wird am effizientesten über spezielle Förderangebote im Vertragsnaturschutz/ Landschaftspflege in der 2. Säule sichergestellt. Diese haben im Vergleich zu denkbaren Maßnahmenangeboten in den Eco-Schemes aufgrund ihrer wesentlich längeren Laufzeit sowie der regionalen und deutlich spezifischeren Programmierung grundlegende Vorteile bei der Zielerreichung. Zielgerichtete Anforderungen der Biodiversität werden somit wesentlich effizienter über die 2. Säule umgesetzt.
- Förderangebote innerhalb der AUKM der 2. Säule, die geringe Anforderungen stellen (GAK MSL-Maßnahmen D 1.0 und D 2.0), zeichnen sich durch hohe Mitnahmeeffekte aus und vermindern den Anreiz geeignete Flächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. GAK-MSL D 3.0 (Kennarten) einzubringen. Dies ist aus Sicht des Biodiversitätsschutzes kontraproduktiv. Stattdessen schlagen wir eine einzelflächenbezogene Förderung in einem Modulsystem der Maßnahmen D 2.0 und D 3.0 vor (s. unten).
- Umwandlung von Acker in Grünland auf anmoorigen Standorten insbesondere Auenbereichen.
- Der Verlust von wertvollen bewirtschafteten Grünland-Lebensraumtypen darf nicht durch Maßnahmen/Anreize zur Nutzungsaufgabe auf Extensivgrünland gefördert werden. Hier könnten entsprechende Angebote im Rahmen der Eco-Schemes kontraproduktiv wirken.

Strukturpolitische Ziele zur Grünlandnutzung, die dem Erhalt und der Verbesserung der Biodiversität, dem Klimaschutz und dem Tierschutz dienen:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der flächengebundenen und grünlandbasierten Haltung von Rohfuttermitteln. Die Schaf-, Ziegen- und Mutterkuhhaltung ist insbesondere über die Weidehaltung im Sinne des Erhalts wertvoller Grünlandbiotope und des Tierschutzes zu stärken.

- In der Milchviehhaltung ist eine grünlandbasierte Fütterung und die Weidehaltung zu unterstützen.
- Die gesamten Fördermaßnahmen sind so auszugestalten, dass die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge verbessert wird (dt. 20 % Flächenziel bis 2030).

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme D 1.0: Extensive Nutzung des Dauergrünlandes im Gesamtbetrieb

Diese Maßnahme weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und hohe Mitnahmeeffekte ohne positive Umweltwirkung (Einkommenseffekt) auf. Daher bieten die meisten Bundesländer diese GAK-Maßnahme in der 2. Säule nicht mehr an.

Attraktive Fördersätze vermindern den Anreiz geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ einzubringen.

Die z.T. hohen Prämiensätze und geringen Abstände zur Öko-Förderung behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben auf Öko-Landbau umzustellen.

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme: D 2.0 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen auf Einzelfläche

- Diese Maßnahme weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und – betriebsindividuell bei hoher Inanspruchnahme – z.T. hohe Mitnahmeeffekte (Einkommenseffekt) auf.
- Attraktive Fördersätze vermindern den Anreiz geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des VNS bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ einzubringen.
- Hohe betriebsindividuelle Flächenanteile und z.T. hohe Prämiensätze und geringe Abstände zur Öko-Förderung behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben, auf Öko-Fandbau umzustellen.

Bewertung der GAK-MSL-Maßnahme: D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“

- Aufgrund der Konkurrenz zu den Förderangeboten D 1.0 und D 2.0 und der oft mangelnde fachlichen Begleitung der Antragsteller wird diese für die Biodiversität effizientere Maßnahme (Nachweis von 4 bis 8 Kennarten) nur in geringem Flächenumfang genutzt.
- Die Maßnahme deckt eine Förderung bestimmter schützenswerter Grünlandgesellschaften ab, die durch den Bund über die GAK kofinanziert wird.

Grünland: Empfehlungen zur Neuausrichtung der Förderung

Die folgenden Empfehlungen leiten sich aus den o.g. grundsätzlichen und strukturpolitischen Zielen für die Grünlandnutzung ab.

Empfehlung zur GAK-MSL-Maßnahme D 1.0: Kein Angebot als Eco-Schemes und Streichung als GAK- bzw. ELER-Maßnahme. Bundesländer, die dieses betriebszweigbezogene Förderangebot fortsetzen möchten, sollten dies in eigener Programmierung und mit Eigenmitteln tun.

Die Nichteignung als Eco-Schemes ergibt sich zudem aus der Grundvoraussetzung, die für die ökologische Wirksamkeit von Eco-Schemes den Einzelflächenbezug vorsieht. Ein betriebszweig- oder betriebsbezogenen Ansatz widerspricht der Grundvoraussetzung.

Empfehlung zu den GAK-MSL-Maßnahmen D 2.0 und 3.0: Zusammenführung der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in einer Maßnahme im Modulsystem.

Die bisher von den Bundesländern am stärksten genutzte Maßnahme D 2.0 sieht bereits für die Bundesländer mögliche Top-ups der Förderung mit entsprechenden Zusatzanforderungen vor (2.4.3 und 2.4.4).

Diesem modularen Ansatz folgend, sollten die Maßnahmen D 2.0 und 3.0 in eine einzelflächenbezogene Maßnahme überführt werden und folgende (bewährte) Module in einer Fördermaßnahme zusammengeführt werden.

1. Mindestbesatz von 0,3 RGV / ha Dauergrünland und max. 1,4 RGV / ha Hauptfutterfläche (HHF) im Gesamtbetrieb plus Pflicht zur Nutzung.
2. Kein Einsatz von N-Mineraldünger.
3. Förderkriterien der bisherigen GAK-Maßnahme 2.0 (2.4.3 und 2.4.4).
4. Förderkriterien der bisherigen GAK-Maßnahme 3.0 – pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit mind. 4 Kennarten – Top-ups für sechs und acht Kennarten.

Für Halter mit Raufutterverwertern sind die Punkte 1. und 2. verpflichtend. Für Öko-Betriebe sind die Fördermodule 1., 3. und 4. mit der Förderung des ökologischen Anbauverfahrens kombinierbar, da sie über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinausgehen.

Bei der Berechnung der Prämien der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in der GAK (Module und Gesamtförderung/ha) ist ein deutlicher Förderabstand zu den spezifischen Förderangeboten im VNS sicherzustellen. Entsprechend ausgestaltete Prämienabständen müssen auch für die Förderung des Ökolandbaus (Beibehaltung, Einführung) *gelten* bzw. durch Kombinationsmöglichkeiten gewährleistet sein. Die Prämienhöhe für die Grünlandextensivierung (Punkte 1. und 2.) darf maximal den halben Prämienatz der Öko-Landbauförderung betragen. Zudem sind bei der Prämiengestaltung die Ausgestaltung und Höhe der AGZ und die vorgeschlagene Förderung der Weidehaltung zu berücksichtigen, die verstärkt von Betrieben mit höheren Grünlandanteilen nutzbar sind.

Aufgrund der Komplexität des vorgeschlagenen Modulansatzes (in Entscheidungen der Bundesländer) dieser GAK-Maßnahmen sollte eine Verankerung weiterhin in der 2. Säule mit Finanzierung aus GAK und ELER angestrebt werden. So können bestimmte bereits von der EU notifizierte Förderbestandteile mit EU-Mitteln zukünftig voraussichtlich mit 80 % kofinanziert werden.

Empfehlung zu den GAK-MSL-Maßnahmen C 5.0 (temporäre und dauerhafte Nutzungsänderung von Acker- zu Grünland)

Diese GAK Maßnahme sollte hinsichtlich der „Dauerhaften Umwandlung von Ackerflächen in Dauergrünland“ attraktiver ausgestaltet werden. Gerade auf anmoorigen Auen- bzw. Überschwemmungsstandorten besteht ein hohes Flächenpotential zur dauerhaften Umwandlung mit hoher positiver Umweltwirkung (Klima-, Boden-, Gewässer-, Biodiversitätsschutz)

Bundesweites Förderangebot einer wirksamen Weidehaltung

In der GAK wird bisher nur die Maßnahme ‘Sommerweidehaltung von Milchkühen, deren Nachkommen in der Aufzuchtphase oder von Mastrindern‘ über die 2. Säule angeboten. Bisher bieten nur wenige Bundesländer diese Fördermöglichkeit an (Schwerpunkt Bayern).

Da eine Weideprämie als gekoppelte Zahlung im Rahmen der 1. Säule aktuell politisch nicht durchgesetzt wurde, sollte zumindest ein breit nutzbares Förderangebot als Eco-Schemes angeboten werden.

Entsprechen der o.g. Ziele sind für die Weidehaltung folgende Punkte relevant:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der flächengebundenen und grünlandbasierten Haltung von Raufutterverwertern. Die extensive Schaf-, Ziegen- und Mutterkuhhaltung ist in Kombination mit der Weidehaltung im Sinne des Erhalts wertvoller Grünlandbiotope und des Tierschutzes zu stärken. Grünlanderhalt und Offenhaltung beweideter Grünlandbiotope über Nutzung durch Raufutterverwerter.
- In der Haltung von Milchvieh, Milchziegen und Milchschaafen ist die Weidehaltung als gezielte Maßnahme für die Stärkung einer artgerechten Tierhaltung und deshalb im Sinne des Tierschutzes zu unterstützen.
- Förderung von Weidemastverfahren, die der betriebseigenen Aufzucht männlicher Kälber dienen, was dem Tierschutz dient.
- Förderung der Weidehaltung von Wassergeflügel zur Stärkung des Tierwohls in der Geflügelhaltung.
- Implementierung einer Maßnahme im Bereich Tierschutz innerhalb der Eco-Schemes.

Kriterien einer Weideprämie als Eco-Schemes:

Es sind zwei unterschiedlich Module mit spezifischen Kriterienanforderungen zu entwickeln:

1. Extensive Beweidungsverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung.
2. Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände).

Prämienbezug bei beiden Modulen ist die beweidete Fläche (Vollweide, Mähweide mit substanziellen Weideanteil).

Kriterien für Modul 1:

- Mindest- und maximaler Viehbesatz: 0,3 bis 1,4 RGV/ha Grünland bzw. beweidete Hauptfutterfläche (bei Kombination mit der einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung ist dieser Prämienbestandteil rauszurechnen).
- Mindestweidefläche/Grünland im Gesamtbetrieb: 30-50 % des gesamten Grünlandes müssen beweidet werden (Vollweide oder Mähweide mit substanziellen Weideanteil). Damit soll sichergestellt werden, dass ein Mindestanteil des Grünlands auch beweidet wird. Ausnahme: Wassergeflügel.

Kriterien für Modul 2:

- Maximaler Viehbesatz von 2 RGV/ha Grünland.
- Mindestweidedauer vier Monate (durchgängig 120 Tage bei täglicher Weidenutzung von mindestens sechs Stunden)
- Mindestweidefläche/RGV: 0,07 ha/GV und Weidemonat (analog zum bayerischem Weideprogramm).

Die Kriterien sind so auszugestalten, dass sie über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinausgehen und eine Kombination mit der Förderung des ökologischen Anbauverfahrens möglich ist.

Verankerung in Eco-Schemes: Aufgrund des erheblichen zu erwartenden Mittelbedarfes sollte diese Maßnahme in der 1. Säule verankert werden. Sie ist als „einjährige Maßnahme“ umsetzbar. Sie erfüllt den politischen Anspruch, auch auf Grünland eine umweltpolitisch und aus Sicht des Tierschutzes breit wirksame Maßnahme anzubieten.

Sollte eine Einführung als Eco-Scheme nicht erfolgen, sollte dieser Fördertatbestand im Rahmen der 2. Säule als GAK Maßnahme angeboten werden, ggf. als Zusatzmodul im Rahmen der oben beschriebenen einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung.

3.3.3 Weitere Eco-Schemes

Eco-Scheme für Natura 2000- und Naturschutzgebiete

Vorgeschlagen wird ein Bonus zur Anerkennung der Erschwernisse auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Natura 2000- und Naturschutzgebieten als Eco-Schemes. Damit soll die konfliktträchtige Diskussion um bewirtschaftete Flächen in FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) entspannt werden. Die Maßnahme stellt eine besondere Honorierung der Flächenbewirtschaftung in besonders schützenswerten Gebieten dar. Eine Auflagen-differenzierte Zahlung bleibt der Förderung gemäß Art. 67 aus ELER-Mitteln vorbehalten.

Ausgleichszulage als Eco-Scheme

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) stellt eine wichtige Einkommenskomponente für Betriebe auf schlechteren Standorten oder in Berggebieten dar. Sie kommt aktuell überwiegend Betrieben mit Grünlandnutzung zugute. Aber auch bestimmte benachteiligte Ackerstandorte liegen aufgrund der schlechten Bodengüte in der Gebietskulisse wie etwa in einigen Regionen Brandenburgs.

Folgende Argumente sprechen für eine Überführung von der 2. in die 1. Säule (Eco-Schemes):

- Die AGZ erbringt keine hochwertige Umweltleistung – nur indirekte Effekte wie die Verhinderung einer (nicht gewünschten) Verbrachung. Sie passt daher von der Grundsystematik besser in die 1. Säule/ Eco-Schemes als in die 2. Säule, die hinsichtlich der Umwelteffizienz auf höherwertige Maßnahmen konzentriert werden muss.
- Als einjährige und unkompliziert zu steuernde (Einkommens-) Maßnahme passt sie optimal in die Grundsystematik der 1. Säule (Eco-Schemes).
- Die Überführung der AGZ von der 2. in die 1. Säule würde die 2. Säule finanziell deutlich entlasten und dort Spielräume für wirksame Umwelt-Maßnahmen schaffen – In Deutschland wurden jährlich rund 250 Mio € an AGZ-Mitteln ausgezahlt, davon 142 Mio. € EU-Mittel und 107 Mio. € GAK-Mittel (GAK Berichterstattung 2018).
- Bei einem bundesweiten Angebot der AGZ über Eco-Schemes können auch diejenigen Betriebe die Förderung bekommen, deren Bundesländer aufgrund der Knappheit der Finanzmittel der 2. Säule die AGZ diese Maßnahme nicht mehr anbieten bzw. dies für die nächste Förderperiode planen. Ein bundesweites Angebot in der 1. Säule würde die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen verringern, allerdings muss die Möglichkeit bestehen, die Höhe regional auf Basis der Opportunitätskosten anzupassen.

Die Umweltwirkung der AGZ sollte verbessert werden. Das wäre möglich, indem tierhaltende Betriebe in den entsprechenden Gebietskulissen einen Tierbesatz von 2,0 GV / ha im Gesamtbetrieb nicht überschreiten. Zudem sollte bei der Ausgestaltung der Förderkriterien der AGZ eine Qualifizierung der Umweltwirkung beim Einbezug förderfähiger Ackerkulturen vorgenommen werden.

Bei einem etwaigen Verbleib in der 2. Säule und ohne weitere Umweltqualifizierung ist eine Anrechnung der AGZ auf Mindestquoten für die umwelt- und klimabezogenen Ziele der 2. Säule nicht gerechtfertigt.

4 Stärkung des Öko-Landbaus im Fördergefüge

Die Bundesregierung strebt in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie und dem Koalitionsvertrag eine Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % der landwirtschaftlichen Fläche bis 2030 an. Ausgehend von 1,61 Mio. ha und einem ungefähren Flächenanteil von knapp 10 % (Stand 31.12.2019) muss die Zielfläche um 1,72 Mio. ha auf rund 3,3 Mio. ha gesteigert werden. Daraus resultiert für den Zeitraum Januar 2020 bis Ende 2030 ein notwendiger jährlicher Zuwachs von 156.000 ha, ein linearer Anstieg in den darauffolgenden elf Jahren vorausgesetzt.

Das von der EU in der Farm to Fork-Strategie gesetzte Ziel zur Ausweitung des Öko-Landbaus beträgt 25 % bis 2030. Für dieses Ziel müssten in Deutschland im Jahr 2030 4,16 Mio. ha ökologisch bewirtschaftet werden. In den auf 2019 folgenden elf Jahren müssten dementsprechend 2,55 Mio. ha auf Öko-Landbau umgestellt werden, was 232.000 ha jährlich entspricht.

Die Finanzplanung für die Öko-Flächenprämie muss sich an den nationalen und europäischen Zielen ausrichten.

Für eine überschlägige Abschätzung des zukünftigen Finanzierungsbedarfes in den nächsten Jahren wird als Datengrundlage die GAK-Berichterstattung aus 2018 herangezogen. Danach wurden von EU, Bund und Ländern über die GAK zusammen rund 300 Mio. € in den ökologischen Landbau (Beibehaltung, Einführung) investiert. Damit wurden 1,15 Millionen Hektar gefördert. Dies entspricht einer bundesweiten Durchschnittshonorierung von rund 260 €/Jahr je gefördertem Öko-Hektar. Die Herleitung dieser bundesweiten Durchschnittsprämie ist der Anlage zu entnehmen.

Aus dem 20 % Flächenziel der Bundesregierung ergibt sich bei der jährlichen Flächenumstellung von 156.000 ha ein Zusatzbedarf der Öko-Honorierung von 40,5 Mio. € pro Jahr.

Bei Umsetzung des EU-Ziels von 25 % Öko-Fläche bis 2030 ergibt sich ein Mehrbedarf von 60 Mio. €/Jahr, damit die jedes Jahr notwendige Umstellung von 232.000 ha honoriert werden kann.

Zusätzlich ist für die zusätzlich umgestellten Öko-Betriebe die Investition in eine Unterstützung für die Kontrollkosten notwendig (was ebenfalls in der Anlage dargestellt ist).

Die o.g. Abschätzungen der **Investition von zusätzlichen 40 Mio. €/Jahr stellt eher noch eine Unterschätzung der erforderlichen Finanzmittel dar**, da die bundesländerspezifischen Ziele wichtiger Flächenländer nicht berücksichtigt wurden und dort die Durchschnittsprämie über dem Durchschnittssatz von 260 €/ha/Jahr (GAK-Bericht 2018) liegen dürften. Weiterhin sind in der GAK Berichterstattung 2018 (Flächendaten 2017) noch Altverträge mit niedrigeren Prämiensätzen berücksichtigt.

Spezifische Länderziele erhöhen den Förderbedarf

Zahlreiche auch flächenstarke Bundesländer haben konkrete Öko-Flächenziele beschlossen und in Gesetzen verankert. Nach einer Änderung im Bayerischen Naturschutzgesetz ist beispielsweise festgeschrieben, dass die Öko-Fläche im Freistaat bis 2025 auf 25 und bis 2030 auf 30 % wachsen soll – 2030 müssten damit rund 930.000 Hektar ökologisch bewirtschaftet werden. In Baden-Württemberg schrieb die Landesregierung das Ziel fest, die Öko-Fläche bis 2030 auf 30 bis 40 % zu steigern. In Niedersachsen wurde der „Niedersächsische Weg“ verabschiedet, der im Naturschutzgesetz die Zielmarke von 15 Prozent Öko-Fläche bis 2030 verankern soll (von aktuell 4,7 %, dem bundesweit niedrigsten Öko-Flächenanteil).

Aus den zur Zielerreichung benötigten zusätzlichen Öko-Flächen ergeben sich ein Investitionsbedarf, der über die o.g. Hochrechnung zum bundesweiten Ziel hinausgehen. Der Anlage ist eine Länderübersicht mit den spezifischen Bio-Flächenzielen und den notwendigen Flächenzuwachsen zu entnehmen.

Finanzbedarf Öko-Landbau bis 2027

Aktuell könnten rund 400 Mio. €/Jahr über die 2. Säule für die flächenbezogene Öko-Bewirtschaftung (Beibehaltung, Einführung) ausgezahlt werden. Der jährliche Mehrbedarf zur Honorierung des Öko-Landbaus liegt unter Berücksichtigung der länderspezifischen Ziele bei rund 50 Mio. €/Jahr. Am Ende der Förderperiode 2027 würden rund 350 Mio. € mehr im Jahr investiert werden müssen, als 2020 ausgezahlt wurden.

Zur Erreichung sowohl des national beschlossenen Bio-Ausbauziels als auch der z.T. deutlich ambitionierteren Ziele der Bundesländer ist eine kontinuierliche Erhöhung des Umschichtungssatzes (1. zu 2. Säule) um einen Prozentpunkt pro Jahr erforderlich, wenn nicht bisher angebotene Fördertatbestände der 2. Säule (AGZ, AUKM) in die 1. Säule überführt werden. Nach ersten Schätzungen auf der Basis des Mittelfristigen Finanzrahmens von 2021 bis 27 würden mit 1 % gut 48 Mio. € von der 1. in die 2. Säule transferiert.

Öko-Landbau-Förderung weiterhin in der 2. Säule

Die Umweltleistungen der Bio-Bewirtschaftung sollten auch künftig über die 2. Säule honoriert werden. Für diesen Ansatz sprechen u.a. folgende Argumente:

- Die ökologische Bewirtschaftung des Gesamtbetriebes ist eine langfristig ausgerichtete besonders wirksame Umwelt-Maßnahme. Über die 1. Säule wäre, nach aktuellem Stand, nur eine einjährige Verpflichtung zur Bio-Bewirtschaftung möglich. Dies kann zu Mitnahmeeffekten führen. Als mehrjährige Maßnahme (bisher 5-jährige Verpflichtung) über die 2. Säule ist eine konsequentere und dauerhaftere Umstellung der Betriebe gewährleistet, womit der Umweltnutzen gesichert und höher ist.
- EU, Bund und zahlreiche Bundesländer haben Flächenziele für den Öko-Landbau festgelegt. Daher müssen sich auch alle drei Politikebenen an deren Finanzierung beteiligen. Der Bund darf nicht aus der finanziellen Verantwortung über die GAK für das 20 % Flächenziel entlassen werden. Und auch die Bundesländer müssen an der Honorierung des Öko-Landbaus beteiligt werden und so Mitverantwortung für ihre spezifischen Flächen- und damit auch Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaziele übernehmen.
- Die Bundesländer können zielgerichtet, entsprechend ihrer speziellen Agrarstruktur und Bio-Flächenziele, die Förderung ausrichten: Höhe der Umstellungs- und Beibehaltungsprämien, differenzierte Prämien für Acker- und Grünland, spezielle Anreize für Sonderkulturen etc.
- In den Bundesländern müssen in die 2. Säule möglichst viele Eigenmittel investiert werden. Gegenüber dem jeweiligen Finanzminister sind für die Förderung des Öko-Landbaus entsprechend (z.T. ehrgeiziger) landesspezifischer Flächenziele besser Gelder zu mobilisieren als für andere Maßnahmen der 2. Säule.

Kombinationsmöglichkeiten für Öko-Betriebe verbessern

In zahlreichen Bundesländern ist die Antragsstellung zu bestimmten AUKM oder Maßnahmen im Vertragsnaturschutz für Öko-Betriebe aktuell nicht möglich. Über sogenannte „Kombinationstabellen“ wird der Ausschluss von Fördermaßnahmen vorgegeben, obwohl die Anforderungen der Maßnahmen über die Kriterien der EU-Öko-Verordnung hinausgehen – und Bio-Betriebe deshalb für weitergehende Standards förderfähig (zumindest mit Teilausgleich) sein müssten. Dies betrifft auch GAK-Maßnahmen. So sollten z.B. die bisherigen GAK-Grünlandmaßnahmen D 2.0 (reduzierter Viehbesatz, Zusatzmodule) und D. 3.0 (Kennarten) auch für Öko-Betriebe mit der Öko-Prämie kombinierbar sein. Auch ist vollkommen unverständlich, warum bestimmte Bundesländer Öko-Betriebe von spezifischen Biodiversitäts-Maßnahmen im Vertragsnaturschutz oder bestimmten Fördermaßnahmen wie vielfältige Kulturen oder Zwischenfrüchte und Untersaaten ausschließen.

Daher müssen sowohl die GAK-Kombinationstabellen als auch die Landesvorgaben zu den Kombinationsmöglichkeiten so angepasst werden, dass Öko-Betriebe für alle erbrachten

AUKM, die über die Vorgaben der EU-Öko-Verordnung hinausgehen, auch honoriert werden. Nur so können es sich Bio-Betriebe leisten, diese wirksamen Maßnahmen durchzuführen. Und auch nur dann kann die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im gesamten Fördergefüge gewährleistet werden, die Voraussetzung zur Erreichung der Bio-Bundes- und -Landesziele ist.

Erhöhte, dynamische Mittelumschichtung von der 1. in die 2. Säule

Hinsichtlich der Umschichtungsmöglichkeiten von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule besteht angesichts sehr divergierender Vorschläge seitens der Trilog-Verhandlungspartner weiter hohe Unklarheit. Eine ambitionierte Umschichtung in die 2. Säule ist zentraler Baustein einer erhöhten Umwelteffizienz beim Einsatz der GAP-Mittel. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die 2. Säule im Zuge der Beschlüsse zum MFR 2021 – 2027 viel zu gering ausgestattet wurde. Je Prozentpunkt zusätzlicher Umschichtung können nach ersten Schätzungen zum MFR 2021 bis 27 gut 48 Mio. € von der 1. in die 2. Säule transferiert werden.

Während die zugewiesenen EU-Mittel der 2. Säule durch den Bund und die Bundesländer kofinanziert werden müssen, sind die umgeschichteten Gelder eine 100 %-ige EU-Förderung und erweitern damit den Gestaltungsspielraum der Länder, ohne ihren Haushalt zu belasten. So können (auch in finanzschwachen Bundesländern) die umgeschichteten EU-Gelder zielgerichtet für die entsprechenden Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaziele für die Landwirtschaft eingesetzt werden. Bei einer 30 %-igen Umschichtung würde der Gestaltungsspielraum der Bundesländer in Höhe von rund 1,44 Mrd. € erweitert werden. Zudem könnten die Umschichtungsgelder zusätzlich durch GAK-Bundes- und Landesmittel (freiwillig) aufgestockt werden. So würden insgesamt mehr Finanzmittel für die Landwirtschaft zur Erreichung von Umwelt- und Klimazielen mobilisiert werden als bei einer Umsetzung über Eco-Schemes in der 1. Säule.

Um eine für die Landwirtschaft und die Verwaltung kalkulierbare Weiterentwicklung der GAP zu ermöglichen, sollte eine stufenweise Erhöhung der Umschichtungsmittel erfolgen. Der Vorschlag der EU-Kommission nur einmalig den Umschichtungssatz zu ändern, erschwert jedoch die notwendige dynamische Anpassung. Daher müssen sich Bund und Länder bei der Festlegung des Umschichtungssatzes von vornherein auf einen jährlich-dynamisch ansteigenden Prozentsatz festlegen.

Einbruch 2023 vermeiden

Durch Zusatzmittel des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode fließen in den Jahren 2021 und 2022 zusätzliche Finanzmittel in die 2. Säule. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aufgrund der Kürzung der originären ELER-Mittel schlagartig nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. € pro Jahr): Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 % erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der o. g. befristeten zusätzlichen Mittel auszugleichen, wären sogar 16 % notwendig. Zusätzlich bestehen weitere anwachsende Mittelbedarfe durch die ambitionierten Klimaziele und den Anforderungen des Green Deals, durch die auch die höheren Investitionen notwendig werden wie etwa in den Öko-Landbau (s.o.). Es ist daher ein jährlich ansteigender Umschichtungssatz, wie beschrieben, ab 2023 notwendig.

5 Zusammenfassung und Fazit

Im Zentrum des BÖLW-Konzeptes zur Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland steht die wirksame Verzahnung der drei Instrumente Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM. Bestimmte AUKM-Fördermaßnahmen der GAK (MSL) geben den bisherigen nationalen Rahmen vor und werden bei den Vorschlägen zur Umsetzung der Grünen Architektur im Nationalen Strategieplan einbezogen. Zusammenfassend ergeben sich folgende Kernforderungen:

- Mit einem gestuften, verbindlichen Umbaufahrplan im Nationalen Strategieplan muss die Honorierung freiwilliger Umweltleistungen zum Schwerpunkt der GAP-Umsetzung ausgebaut werden. Dafür müssen in der GAP-Förderperiode 2023 bis 2027 die nur an die Konditionalität gebundenen Direktzahlungen stufenweise deutlich abgeschmolzen werden, sodass bis 2027 70 % der GAP Mittel für freiwillige Umweltleistungen der Landwirte über Eco-Schemes (1. Säule) und AUKM (2. Säule) zur Verfügung stehen. Dies gelingt durch einen **hohen und dynamisch weiter ansteigenden Umschichtungssatz von der 1. in die 2. Säule** sowie ein **dynamisch wachsendes Budget für die Eco-Schemes** innerhalb der 1. Säule.
- Die Vorgaben der Konditionalität sind so auszugestalten, dass in den **Eco-Schemes und den AUKM attraktive und wirksame Maßnahmen** angeboten werden können. Diese müssen sich insbesondere auf die bewirtschaftete Fläche beziehen (keine Schutz- und Schmutzgebietsaufteilung) und so eine breite Umweltwirkung in den Bereichen Boden-, Gewässer- und Klimaschutz sowie bei der Steigerung der Biodiversität entfalten. Ein **weitgehender Grünlandschutz** und die Verhinderung des Umbruchs zu Ackerland muss über die Konditionalität erreicht werden.
- Für die künftige Fördersystematik in den Bereichen Ackerland und Grünland werden die bisher relevanten Fördermaßnahmen (Hektar, Finanzvolumen) der GAK (MSL) zusammen mit den Eco-Schemes betrachtet und neu zugeordnet bzw. leicht angepasst (u.a. Vorschläge für modularen Aufbau bestimmter Maßnahmen). Dabei stehen Maßnahmenvorschläge im Vordergrund, die **Synergien für mehrere Umweltziele bzw. die artgerechte Tierhaltung** bieten und auch von Öko-Betrieben genutzt werden können. Da die Vorschläge aus den bisherigen von der EU-Kommission genehmigten GAK-Maßnahmen abgeleitet werden, sind die **Vorschläge in ihrer Ausgestaltung anschlussfähig an die bisherige Förderung** im Bereich AUKM.
- Für die Eco-Schemes werden weitere Grundanforderungen vorgeschlagen wie: ökologischen Wirksamkeit durch Einzelflächenbezug, Sicherstellung einer mehrjährigen Wirksamkeit und die Möglichkeit, Prämienhöhen regional und nach Betriebstypen zu differenzieren und so dem Umstand der unterschiedliche Opportunitätskosten Rechnung tragen. Die Einführung von Eco-Schemes-Budgets für die Bundesländer könnte helfen, mögliche Verteilungskonflikte zwischen den Ländern zu entschärfen.
- Konkret werden für den **Bereich Ackerbau** zwei breit wirksame Eco-Schemes vorgeschlagen, die aus der 2. Säule (GAK) überführt und inhaltlich angepasst werden:
 - Beibehaltung von Zwischenfrüchten bzw. Untersaaten über den Winter.
 - Vielfältige Kulturen im Ackerbau mit zwei Modulen: „Paket Fruchtfolge Basis“ und „Paket Fruchtfolge Plus“.

- Für den **Bereich Grünland** werden folgende Vorschläge für Eco-Schemes bzw. GAK (2. Säule) gemacht:
 - **Streichung der GAK-Maßnahme „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung – MSL 4 D 1.0“** und auch kein Angebot als Eco-Schemes.
 - Als breit wirksame Maßnahme auf Grünland mit positiver Wirkung auf Biodiversität und Tierschutz wird ein **bundesweites Förderangebot zur Weidehaltung mit zwei Modulen** vorgeschlagen:
 - Extensive Beweidungsverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung.
 - Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände).
 - Innerhalb der 2. Säule wird eine Empfehlung zur Zusammenführung der Fördertatbestände der **einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung in einer Maßnahme im Modulsystem** vorgeschlagen (GAK-MSL-Maßnahmen D 2.0 und 3.0)

Vorschläge für **weitere Eco-Schemes**

- Einführung eines **Eco-Schemes für Natura 2000- und Naturschutzgebiete**. Damit soll u.a. die konfliktträchtige Diskussion um bewirtschaftete Flächen in FFH-Gebieten entspannt werden.
- Die **Ausgleichszulage** in benachteiligten Gebieten wird mit Umweltkriterien qualifiziert und **in die Eco-Schemes überführt**
- Ein weiterer Schwerpunkt des BÖLW-Konzeptes ist die Betrachtung der Förderung des Öko-Landbaus im Fördergefüge. Für ein gesichertes Erreichen der nationalen und länderspezifischen Ausbauziele für den Ökolandbau ist es von elementarer Bedeutung, in der neuen Förderarchitektur die **höhere Attraktivität der Öko-Landbauförderung im Vergleich zur Kombination einzelner Eco-Schemes und AUKM zu gewährleisten (Spreizung und Vorzüglichkeit)**. Die relative Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus im Fördergefüge wird sichergestellt durch:
 - alle Eco-Schemes müssen mit der Förderung des Öko-Landbaus (Beibehaltung, Einführung) kombinierbar sein.
 - die GAK-Kombinationstabelle zu AUKM, als auch die Landesvorgaben mit ihren spezifischen Kombinationsmöglichkeiten müssen so angepasst werden, dass alle AUKM/VNS, die über die Vorgaben der EU-Öko-Verordnung hinausgehen, für Öko-Betriebe auch aufsattelbar/ kombinierbar sind.
 - Öko-Betriebe unterliegen zukünftig nach bisherigem Planungsstand vollständig der Konditionalität. Bisher waren sie von den Greening-Auflagen über „green by definition“ befreit. Hinsichtlich GLÖZ 9 wird für gesamtumgestellte Öko-Betriebe ein Anrechnungsfaktor vorgeschlagen.
- Der BÖLW spricht sich dafür aus, die **Förderung des Öko-Landbaus** (Beibehaltung, Einführung) weiterhin **über die 2. Säule** zu honorieren. Die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe der Öko-Flächenprämie sind entsprechend der spezifischen Flächenziele (EU, National, Bundesländer) auszurichten. Allein dafür ist eine jährliche zusätzliche Umschichtung von 1 % der 1. Säule-Mittel in die 2. Säule vorzunehmen.

- Der Ausbau der AUKM/Öko-Förderung über die 2. Säule ist durch eine **deutliche Erhöhung des Umschichtungssatzes von der 1. in die 2. Säule** sicherzustellen. Der Wegfall von Zusatzmitteln des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode 2021 und 2022 muss ab 2023 mit einem Umschichtungssatz von 16 % kompensiert werden. Zusatzbedarfe für den Ausbau des Ökolandbaus (s.o.), von AUKM und VNS sind zusätzlich einzuplanen.

6 Referenzen

Sanders J. et al. (2019) Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft

Dainese M. et al (2019) A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production

Hausmann et al. (2020): Towards a standardized quantitative and qualitative insect monitoring scheme, Ecology and Evolution, DOI: 10.1002/ece3.6166

7 Anlagen

7.1 Finanzbedarf zum Ausbau des Öko-Landbaus

Grundlage für die Ermittlung des zusätzlichen Finanzbedarfs zur Ausdehnung des Ökolandbaus sind die über die GAK 2018 gemeldeten Öko-Flächen der Bundesländer mit den unterschiedlichen Prämienhöhen für die Beibehaltungs- und Umstellungsförderung der vier Nutzungen: Ackerland, Grünland, Gemüse, Dauerkulturen.

Öko-Förderung gemäß GAK-Berichterstattung 2018

	Geförderte Fläche	GAK (Bund und Land)	Mit GAK verbundene EU-Mittel	Zusätzliche nationale und EU-Mittel	Öffentliche Gesamt-Ausgaben (EU, Bund, Länder)	Durchschnittsförderung der geförderter Fläche
	ha	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€/ha
BW	156.202	12,9	15,8	5,9	34,7	222
BY	279.698	45,9	42,0	0,0	87,9	314
BB	128.443	6,9	20,8	0,0	27,7	216
HE ¹	90.000	5,1	15,3	0,0	20,4	226
MV	122.244	6,4	19,3	0,0	25,8	211
NW	61.704	10,1	8,3	0,5	18,9	306
NI	68.588	0,8	2,4	19,6	22,8	332
RP	65.687	9,2	8,2	0,0	17,3	264
SL	11.320	1,2	1,2	0,0	2,3	206
SN	52.333	3,7	11,2	0,0	14,9	285
ST	53.947	3,1	9,4	0,0	12,5	233
SH	31.384	1,8	5,5	0,0	7,3	234
TH	30.649	1,6	4,8	0,0	6,5	211
Gesamt²	1.152.199	109	164	26	300	260

Zusammenstellung auf der Grundlage der BMEL-Berichterstattung zum GAK-Vollzug 2018
¹geförderte Fläche von Hessen wurde geschätzt, ²inkl. Stadtstaaten.

Danach wurden von EU, Bund und Ländern über die GAK zusammen rund 300 Mio. € für die Förderung des ökologischen Landbaus (Beibehaltung, Einführung) verausgabt auf 1,15 Mio. ha. Daraus ergibt sich eine bundesweite Durchschnittsförderung von rund 260 €/ha je geförderter Öko-Fläche.

Die GAK-Berichterstattung 2018 erfasste geförderte Öko-Fläche von rund 1.15 Mio. ha berücksichtigt nur die über die GAK geförderten Fläche und unterscheidet sich vom offiziell ausgewiesenen Flächenumfang (auf Grundlage der Öko-Kontrollen) der ökologisch bewirtschafteten Fläche zum 31.12.2018 um 346.0000 ha. Die gesamte Förderfläche für einige Bundesländer ist in der GAK-Berichterstattung 2018 somit nicht vollständig

ausgewiesen. Zudem ergibt sich die Differenz vor allem aus dem Umstand, dass das Jahr der Zertifizierung nicht mit dem Auszahlungsjahr identisch ist. Hier kommt es in den Bundesländern zu deutlichen Verzögerungen. Ferner sind wenige ökologisch bewirtschafteten Flächen von der Öko-Förderung ausgeschlossen, die das Förderkriterium "Gesamtbetriebsumstellung" nicht erfüllen oder für die keine Förderung beantragt wurde.

Die Fortschreibung einer bundeseinheitlichen Durchschnittsförderung bis 2030 auf der Grundlage des GAK-Referenzjahres 2018 impliziert, dass die aktuellen Fördersätze, der relative Anteil der Flächennutzung (Ackerland, Grünland, Gemüse- und Dauerkulturen) und die regionalen Unterschiede in der Ausbreitung des ökologischen Landbaus konstant bleiben.

Wenn die Fläche bis 2030 auf 3,3 Mio. ha steigen würde (entspricht Öko-Flächenanteil von 20 % an der Landwirtschaftsfläche gesamt), ergäbe dies im Zieljahr bei einer fortgesetzt konstanten Durchschnittsförderung von 260 €/ha einen Mittelbedarf in Höhe 858 Mio. €. Diese Summe setzt voraus, dass für alle Öko-Flächen eine Förderung beantragt wird. Der jährliche Zusatzbedarf für die Öko-Prämie beträgt 40 Mio. €/ha.

Wenn für die Fortschreibung anstelle der Durchschnittsförderung in Höhe von 260 €/ha eine Erhöhung der Durchschnittsprämie um 15 % auf 300 €/ha herangezogen wird, ergibt dies einen jährlichen Mittelbedarf in Höhe von 990 Mio. € im Jahr 2030. Der jährliche Zusatzbedarf für die Öko-Prämie beträgt dann 43 Mio. €/ha.

Bei Umsetzung des EU-Ziels von 25 % Ökofläche bis 2030 ergibt sich ein zusätzlicher Investitionsbedarf von 60 bzw. 69 Mio. €/Jahr (260 €/ha bzw. 300 €/ha Öko-Prämie).

Finanzbedarf der Öko-Flächenförderung bis 2030

	20 % Ziel bei 260 €/ha	20 % Ziel bei 300 €/ha	25 % Ziel bei 260 €/ha	25 % Ziel bei 300 €/ha
Flächenziel in Mio. ha	3,3	3,3	4,2	4,2
Finanzbedarf in Mio. € gesamt	858	990	1.080	1.240
Jährlicher Flächen- zuwachs in ha ab 2020	156.000	156.000	232.000	232.000
zusätzlicher Jährlicher Investitionsbedarf in Mio. €	40	43	60	69

Finanzbedarf des Kontrollkostenzuschusses

Die Unterstützung der Landwirte bei den Kontrollkosten beträgt i.R. der GAK-Förderung 60 Euro/ha, maximal 600 Euro je Betrieb. Damit können die ersten zehn Hektar eines Betriebes gefördert werden. Nur bei Betrieben unter zehn Hektar werden weniger als 600 Euro ausbezahlt. Bei der Annahme, dass von 34.110 Erzeugerbetrieben (Stand 31.12.2019) 30.000 Betriebe einen Kontrollkostenzuschuss von 600 €/Betrieb erhalten, ergäbe sich 2019 eine Gesamtsumme von jährlich 18 Mio. €. Mit einer Verdopplung der Betriebszahl bis 2030 würde ein Jahresbetrag von 36 Mio. € anfallen.

7.2 Länderziele beim Ausbau des Öko-Landbaus

→ **Öko-Fläche: Ziele der Bundesländer**
Nötiger Flächenzuwachs insgesamt und pro Jahr

BUNDESLAND	LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHE GESAMT (HA)	BIO-FLÄCHE (HA, ENDE 2019)	BIO-FLÄCHE (%)	ÖKO-ZIELE (%)	BENÖTIGTE ZUSÄTZLICHE FLÄCHE (HA)	JÄHRLICHER FLÄCHENZUWACHS (HA)
Baden-Württemberg	1.418.500	186.905	13,2	35 (2030)*	309.570	28.143
Bayern	3.105.200	370.366	11,9	20 (2025) 30 (2030)	250.674 561.194	41.779 51.018
Berlin	1.800	412	22,9	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Brandenburg	1.317.500	174.253	13,2	20 (2024)	89.247	17.849
Bremen	8.100	1.960	24,2	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Hamburg	14.600	1.385	9,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Hessen	766.800	119.129	15,5	25 (2025)	72.571	12.095
Mecklenburg-Vorp.	1.349.300	169.033	12,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Niedersachsen	2.579.900	120.675	4,7	10 (2025) 15 (2030)	137.315 266.310	22.886 24.210
Nordrhein-Westfalen	1.493.300	89.155	6,0	20 (2030)	209.505	19.046
Rheinland-Pfalz	711.900	79.976	11,2	20 (2030)	62.404	5.673
Saarland	73.900	13.412	18,1	25 (2025) 30 (2030)	5.063 8.758	844 796
Sachsen	900.100	67.314	7,5	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Sachsen-Anhalt	1.161.400	105.642	9,1	20 (2025)	126.638	21.106
Schleswig-Holstein	987.800	64.735	6,6	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Thüringen	775.700	49.482	6,4	kein Ziel gesetzt	n/a	n/a
Deutschland (Ziel 20 % bis 2030)	16.665.800	1.613.834	9,7	20 (2030)	1.719.326	156.302

*DURCHSCHNITT DER ZIELFORMULIERUNG 30-40 %
 QUELLE: BIOLAND, BLE

bioland-Fachmagazin

Quelle: bioland-Fachmagazin Ausgabe 12/2020

Stellungnahme zu den Gesetzesvorschlägen des BMEL zur nationalen Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ist zentral, um den notwendigen Umbau der Landwirtschaft zu gestalten. Die GAP entscheidet maßgeblich darüber, welche Landwirtschaft sich in Deutschland und Europa lohnt. Klimaerhitzung, Zerstörung der Artenvielfalt, zu viel Nitrat und Pestizide in Gewässern sowie dem Verlust von unzähligen Höfen muss die künftige GAP engagiert entgegenwirken. Sie muss besonders *den* Bäuerinnen und Bauern Perspektiven und Planungssicherheit geben, die freiwillig in die Erbringung von besonderen Umweltleistungen – und damit Gemeinwohlleistungen – investieren wollen. Mit der neuen GAP haben die EU-Mitgliedsstaaten weit höhere Gestaltungsspielräume als bisher.

Diese Gestaltungsmöglichkeiten werden von den Gesetzentwürfen nur unzureichend aufgegriffen. Damit werden wesentliche Chancen der GAP liegen gelassen, die Landwirtschaft hin zu gesellschaftlich akzeptierten Formen zu entwickeln. Die Ziele Europas aus dem ‚Green Deal‘ und der ‚Farm to Fork-Strategie‘ bis 2030 den Einsatz von Pestiziden um 25 % zu reduzieren, den Ökologischen Landbau auf 25 % auszubauen, Stickstoffüberschüsse zu mindern, werden so nicht zu erreichen sein.

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, bis 2030 25 % Öko-Landbau zu erreichen und damit zehntausenden, heute konventionell wirtschaftenden Bäuerinnen und Bauern, eine neue Perspektive zu geben. Mit den vorgelegten Entwürfen ist dieses Ziel nicht zu erreichen, da die Honorierung von Umweltleistungen der Bio-Bewirtschaftung über die gesamte Förderperiode hinweg nicht gegeben ist.

Mit den Entwürfen werden Bio-Betriebe schlechter gestellt, da sie künftig von der Konditionalität betroffen sein werden, wobei ihre Umweltleistungen auf der bewirtschafteten Fläche nur unzureichend berücksichtigt sind. Bio-Betriebe werden gemäß den Entwürfen mit verminderter Honorierung konfrontiert sein.

Der BÖLW begrüßt die Fortführung der Öko-Förderung über die 2. Säule. Elementar wichtig ist allerdings, dass Bio-Betriebe diese Förderung mit anderen Förderinstrumenten in 1. und 2. Säule kombinieren können.

Der BÖLW nimmt zu folgenden Gesetzentwürfen Stellung:

1. GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG.
2. GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG

Die gewährte Bearbeitungsfrist von faktisch 2,5 Werktagen sind der Sache nicht angemessen und erwecken den Eindruck, dass eine Beteiligung nur ‚der Form halber‘ erfolgen soll. Dazu kommt, dass die gesetzlichen Vorgaben zur künftigen GAP weiterhin auf europäischer Ebene beraten werden. Damit stehen die Grundlagen für die nationale Ausgestaltung der GAP noch nicht fest.

GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG

Umschichtung von der 1. in die 2. Säule

Eine ambitionierte Umschichtung von der 1. in die 2. Säule ist zentraler Baustein einer erhöhten Umweltwirksamkeit beim Einsatz der GAP-Mittel. Wichtig ist, dass umgeschichtete Gelder in vollem Umfang der Landwirtschaft zur Verfügung stehen müssen. So stehen die Mittel für stärker zielorientierte Programme zur Verfügung.

Die Bedarfe in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz, Ausbau des Ökolandbaus sowie Entwicklung der Natura-2000-Gebiete erfordern deutlich erhöhte, dynamisch ansteigende Umschichtungsmittel. Eine fester Umschichtungssatz von 8 % für den Zeitraum 2023 bis 2027 ist absolut ungenügend, um diese Bedarfe zu decken. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die 2. Säule im Zuge der Beschlüsse zum MFR 2021 – 2027 viel zu gering ausgestattet wurde. Daher schlagen wir folgende Änderung vor:

Vorschlag zur Änderung von § 3 „Übertragung von Mitteln“:

(1) Von der in der zukünftigen Unionsregelung für Deutschland anfänglich festgesetzten Mittelzuweisung für Direktzahlungen für die Kalenderjahre 2023 bis 2026 werden auf die im Recht der Europäischen Union für Deutschland festgesetzte Zuweisung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Haushaltsjahre 2024 bis 2027 folgende Anteile übertragen:

16,0 Prozent im Kalenderjahr 2023,

18,0 Prozent im Kalenderjahr 2024,

20,0 Prozent im Kalenderjahr 2025,

22,0 Prozent im Kalenderjahr 2026.

(2) Wenn in der zukünftigen Unionsregelung eine Übertragung von Mitteln aus der für Deutschland festgesetzten Zuweisung für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2027 ermöglicht wird, wird diese bei 24 Prozent liegen.

Begründung:

Durch Zusatzmittel des Wiederaufbaufonds in die GAP-Übergangsperiode fließen in den Jahren 2021 und 2022 zusätzliche Finanzmittel in die 2. Säule. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aufgrund der Kürzung der originären ELER-Mittel schlagartig nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. € pro Jahr). Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 Prozent erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der o. g. befristeten zusätzlichen Mittel und der Fortsetzung der entsprechenden Förderangebote auszugleichen, wären sogar 16 Prozent notwendig. Daher schlagen wir für das Kalenderjahr 2023 einen Umschichtungssatz von 16 Prozent vor.

Zusätzlich bestehen in der Förderperiode weitere anwachsende Mittelbedarfe durch die ambitionierten Klimaziele und den Anforderungen des Green Deals, durch die Umsetzung der Anforderungen an Natura 2000 Gebiete, den Ausbau des Ökolandbaus entsprechend der Flächenziele von EU, Bund und Bundesländern. Es ist daher für die Kalenderjahre 2026 bis 2027 ein jährlich ansteigender Umschichtungssatz von jeweils 2 Prozent notwendig.

Kontinuierlich steigender Finanzbedarf für den Ökolandbau bis 2027

Auch zukünftig wird die Förderung des Ökolandbaus (Einführung, Beibehaltung) in der 2. Säule verankert. Das ist sinnvoll, da er nachgewiesenermaßen¹ eine besonders wirksame und langfristig wirkende Agrarumweltmaßnahme ist. Der jährliche Mehrbedarf zur Honorierung des Öko-Landbaus entsprechend der Flächenziele des Bundes (20 Prozent Öko-Fläche bis 2030) und der z.T. deutlich darüber liegenden länderspezifischen Ziele liegt

bei rund 50 Mio. €/Jahr. Am Ende der Förderperiode 2027 würden so rund 350 Mio. € mehr im Jahr investiert werden müssen, als 2020 ausgezahlt wurden. Eine ausführliche Herleitung der Finanzbedarfe ist im Anhang der Anlage Papier: „BÖLW-Position zur Reform der EU-Agrarpolitik - Umsetzung der Grünen Architektur in Deutschland“ zu finden.

Für weitere Bedarfe in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz (u.a. Umsetzung WRRL) und zur Entwicklung der Natura-2000 Gebiete sollte jährlich ein weiteres Prozent umgeschichtet werden.

§ 9 Umverteilungseinkommensstützung

Der BÖLW begrüßt grundsätzlich die Stärkung der Umverteilung zugunsten von Betrieben mit geringerer Flächenausstattung.

Eco-Schemes

Vorbemerkung zu den Eco-Schemes: Der Gesetzestext übersetzt „Eco-Schemes“ mit „Ökoregelungen“. Die Begriffe „Bio“ und „Öko“ sind für den Bereich der Lebensmittel über das Bio-Recht definiert. Es würde zur begrifflichen Klarheit beitragen, wenn Ecoschemes mit „Umweltregelungen“ übersetzt würde.

Die „Ökoregelungen“ bieten landwirtschaftlichen Betrieben einen Anreiz, niedrighschwellig ihren Betrieb hin zu mehr Nachhaltigkeit zu entwickeln.

Vorschlag zu Änderung von § 19 Ökoregelungen:

Ein Betriebsinhaber erhält jährlich auf Antrag eine Unterstützung für die von ihm eingehaltenen Regelungen für ein- oder mehrjährige Klima- und Umweltmaßnahmen.

Begründung

Es ist wichtig, dass die Landwirte die Mittel jährlich ausbezahlt bekommen. Darüber hinaus sollten sämtliche EU-rechtlich gegebenen Handlungsspielräume genutzt werden, um mehrjährige Maßnahmen implementieren zu können, da einjährige Maßnahmen meist eine deutlich geringere Umweltwirkung haben als mehrjährige Maßnahmen.

Vorschlag zur Änderung von § 20 Mittel für Ökoregelungen:

(1) Die indikativen Mittel für die Ökoregelungen für jedes der Jahre 2023 und 2024, sowie die Mittel für die Öko-Regelungen für jedes der Jahre 2025 bis 2027, sind jeweils der Betrag, der 115 Prozentⁱⁱ des Betrags entspricht, der nach der zukünftigen Unionsregelung der Festsetzung der Zuweisung von Mitteln für Ökoregelungen zugrunde zu legen ist. In den Jahren 2025, 2026 und 2027 wird der Prozentsatz jährlich um jeweils 4 Prozent erhöht.

Begründung:

Verbindliche nationale und EU-Umweltziele, die Erreichung der Ziele des europäischen ‚Green Deals‘ mit der ‚Farm to Fork-Strategie‘ und der ‚Biodiversitätsstrategie‘ erfordern einen hohen Einstiegswert sowie einen erhöhten und dynamisch ansteigenden Einsatz von Finanzmitteln für den Umwelt- und Klimaschutz. Der Mindest-Anteil der „Ökoregelungen“ an den Direktzahlungen wird erst nach Abschluss des Trilogs feststehen – daran muss sich der Einstiegswert orientieren.

Weiterhin sollte beachtet werden:

Da es in den Bundesländern wegen der unterschiedlichen Agrarstrukturen zu unterschiedlichen Nachfragen nach den Öko-Regelungen kommen wird, kann dies zu einer

deutlichen Mittelumverteilung zwischen den Bundesländern führen Vor diesem Hintergrund sollten für die Bundesländer feste Budgets für die Ökoregelungen eingeführt werden. Nicht verausgabte Mittel der Ökoregelungen sollten zur Stärkung von Maßnahmen in der 2. Säule umgeschichtet werden.

Bisher werden sechs Ökoregelungen benannt. Über eine Rechtsverordnung sollen weitere Maßnahmen hinzukommen. Auch deshalb ist es notwendig, das Budget für die Eco-Schemes in den Jahren 2025 bis 2027 kontinuierlich zu erhöhen. Da die geplanten Eco-Schemens-Maßnahmen nicht vollständig vorliegen, kann dazu auch nicht abschließend Stellung genommen werden.

Vorschlag zu § 21 Festlegungen der Öko-Regelungen

(1) Als Öko-Regelungen sind mindestens vorgesehen:

...

2. eine qualitative Aufwertung von Flächen nach Nummer 1 mit ein- oder mehrjährigen Blüh- oder Altgrasstreifen oder -inseln, auf denen keine Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden;

...

Begründung

Blühstreifen können die Artenvielfalt fördern. Damit dies geschieht, müssen Blühstreifen Brücken zu anderen Lebensräumen darstellen und auf den Blühstreifen sollten keine Pestizide verwendet werden dürfen. Auch Blühstreifen haben mehrjährig eine größere Wirkung.

Vorschlag zu § 21 Festlegungen der Öko-Regelungen

(1) Als Öko-Regelungen sind mindestens vorgesehen:

...

3. ein Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau, also eine mehrgliedrige Fruchtfolge auf der gesamten Ackerfläche einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent, ...

Begründung

Die Maßnahme „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ (fünf Hauptfruchtarten davon eine Leguminose) wird aktuell über die GAK gefördert. Die Maßnahme ist mit der Förderung des Öko-Landbau kombinierbar und wird so auch in den meisten Bundesländern angeboten. Eine Förderung über die Ökoregelungen sollte unbedingt auf die Vorgaben des GLÖZ 8 aufbauen. Wir schlagen daher statt nur einer Fruchtfolgeförderung eine Kombination aus zwei Fruchtfolgepaketen vor.

Paket „Fruchtfolge Basis“: Anbau von jährlich mindestens vier verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 5 bis 7 Prozent (Höhe des Prozentsatzes hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) der Ackerfläche (Definition Leguminosen nach bestehender GAK).

Paket „Fruchtfolge Plus“: Anbau von jährlich mindestens fünf verschiedenen Hauptfruchtarten in Kombination mit Leguminosen auf der gesamten Ackerfläche des Betriebes. Leguminosen-Anbau auf mindestens 10 bis 15 Prozent (Höhe des Prozentsatzes hängt von Gestaltung GLÖZ 8 ab) und maximal auf 30 Prozent der Ackerfläche.

Vorschlag zu § 21 Festlegungen der Öko-Regelungen

(1) Als Öko-Regelungen sind mindestens vorgesehen:

4. Streichung der Extensivierung von Dauergrünland,

Begründung: Aus anderen Zusammenhängen (u.a. Vorträgen BMEL) ist bekannt, dass mit dieser Ökoregelung die Überführung der GAK MSL Maßnahme D 1.0 „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ von der 2. in die 1. Säule gemeint ist. Gefördert wird die extensive Nutzung des gesamten Dauergrünlandes eines Betriebes, der nicht mehr als 1,4 Raufutter fressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Dauergrünlandfläche hält. Der Mindestbesatz darf 0,3 RGV je Hektar Dauergrünland nicht unterschreiten. Zudem darf kein mineralischer N-Dünger eingesetzt werden.

Der BÖLW fordert die Streichung dieser Maßnahme als Ökoregelung und zusätzlich die Streichung als GAK-Maßnahme mit folgender Begründung:

Diese GAK MSL Maßnahme D 1.0 „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ weist aufgrund der geringen Anforderungen der Förderkriterien kaum Effekte für die Biodiversität und hohe Mitnahmeeffekte mit geringer positiver Umweltwirkung (Einkommenseffekt) auf. Daher bieten die meisten Bundesländer diese GAK-Maßnahme in der 2. Säule nicht mehr an.

Attraktive Förderangebote und -prämien (insb. BY, BW, HE) vermindern den Anreiz, geeignete Grünlandflächen in effiziente Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes bzw. in die GAK-Maßnahme D 3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation mit Kennarten“ bzw. die Aufsattelungsmodule von D 2.0 einzubringen. Ein Blick in die GAK-Auswertung 2018 und 2019 belegt dies.

Die z.T. hohen Prämienätze (z.T. auf dem Niveau der Öko-Förderung bzw. mit nur geringen Abständen zur Öko-Förderung) behindern die Bereitschaft von Grünlandbetrieben auf Ökolandbau umzustellen.

Doppelförderung innerhalb der Öko-Regelungen vermeiden: Mit dem Angebot der „Betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung“ und der Förderung extensiver Weidehaltung (siehe 5.) kommt es zu einer klassischen Doppelförderung, da die gleichen Betriebstypen (extensive Tierhaltung mit Raufutterverwertern mit Viehbesatz von 0,3 bis 1,4 RGV/ha) Zielgruppe beider Maßnahmenangebote wäre. So würden zwei breit nutzbare Grünlandmaßnahmen mit hohem Mittelabfluss in Eco-Schemes parallel angeboten.

Konsequenz bei Einführung als Eco-Schemes: Diese bereits von vielen Bundesländern in der 2. Säule aufgrund hoher Mitnahmeeffekte nicht mehr angebotene GAK-Maßnahme würde als Eco-Schemes flächendeckend in allen Bundesländern wieder angeboten. Es würde zu einem sehr hohen Finanzmittelabfluss ohne entsprechende Umweltwirkung kommen – so fehlen bei geplanter knapper Mittelausstattung Gelder für wirksame Umweltmaßnahmen innerhalb der 1. Säule.

Alternativangebot unter 4. „Extensivierung von Dauergrünland“: Statt der „Betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung“ könnte die bisherige GAK Maßnahme MSL D3.0 „Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation (mind. vier Kennarten)“ angeboten werden.

Vorschlag zu § 21 Festlegungen der Öko-Regelungen

(1) Als Öko-Regelungen sind mindestens vorgesehen:

...

5. eine extensive Beweidung von einem Mindestanteil des betrieblichen Dauergrünlands mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen,

Begründung:

Den Ansatz eine extensive Beweidungsprämie über die Ökoregelungen anzubieten, begrüßen wir ausdrücklich. Auch hierfür regen wir an, Modulsysteme anzubieten. So könnten für die Weidehaltung folgende Module angeboten werden.

1. Extensive Beweidungsverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung.
2. Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände).

Prämienbezug bei beiden Modulen ist die beweidete Fläche (Vollweide, Mähweide mit substanziellen Weideanteil).

Kriterien für Modul 1:

- Mindest- und maximaler Viehbesatz: 0,3 bis 1,4 RGV/ha Grünland bzw. beweidete Hauptfutterfläche (bei Kombination mit der einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung ist dieser Prämienbestandteil rauszurechnen).
- Mindestweidefläche/Grünland im Gesamtbetrieb: 30 bis 50 Prozent des gesamten Grünlandes müssen beweidet werden (Vollweide oder Mähweide mit substanziellen Weideanteil). Damit soll sichergestellt werden, dass ein Mindestanteil des Grünlands auch beweidet wird. Ausnahme: Wassergeflügel.

Kriterien für Modul 2:

- Maximaler Viehbesatz von 2 RGV/ha Grünland.
- Mindestweidedauer vier Monate (durchgängig 120 Tage bei täglicher Weidenutzung von mindestens sechs Stunden).
- Mindestweidefläche/RGV: 0,07 ha/GV und Weidemonat (analog zum bayerischem Weideprogramm).

Streichung des § 28 Verordnungsermächtigungen (2)

Mit § 28 Verordnungsermächtigungen (2) wird der Gesamtansatz geschwächt, mehr Mittel für den Umwelt- und Klimaschutz bereit zu stellen. Damit würde das neue Instrument der Eco-Schemes von Beginn an deutlich geschwächt. **Daher muss diese Ermächtigung zur Regelung im Ordnungswege ersatzlos gestrichen werden**

GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG

Vorschlag zur Änderung von §1: Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen

Der Begünstigte ist verpflichtet, 3 Prozent seiner Ackerflächen als nichtproduktive Fläche oder als Landschaftselemente vorzuhalten, außer wenn der Gesamtbetrieb nach EU-Verordnung 2018/848 zertifiziert ist, dann sinkt die Verpflichtung auf 1 Prozent.

Begründung

Mit Blick auf die Ursachen von Düngerausträgen und Artenzerstörung muss – statt pauschal darauf zu setzen, Flächen grundsätzlich aus der Produktion zu nehmen – ein differenzierter Ansatz greifen: Der Öko-Landbau setzt von jeher auf Ökosystem-Leistungen auf der gesamten Fläche. Würden Bio-Betriebe mit ihrer extensiveren Wirtschaftsweise zusätzlich nach GLÖZ 9 „nichtproduktive Flächen“ schaffen müssen, so wäre das nicht am Verursacherprinzip orientiert. Sie würden wie Betriebe behandelt, die intensiv auf chemisch-synthetische Pestizide, enge Fruchtfolgen und hohe Stickstoffüberschüsse setzen. Während die Studienlage zum Schutz der Biodiversität durch die Bio-Bewirtschaftung eindeutig ist, ist dies für Blühstreifen im Zusammenhang mit einer intensiven Bewirtschaftung inklusive dem Einsatz

chemisch- synthetischer Pestizide wissenschaftlich umstritten. Blühstreifen können beim Insektizid-Einsatz auf benachbarten Flächen zur Todesfalle für Insekten werden. Die Vorleistungen des Öko-Landbaus im Rahmen der Konditionalität sollten anerkannt und eine Benachteiligung gegenüber der konventionellen Wirtschaftsweise vermieden werden.

Berlin, 11.03.2021

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de

ⁱ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_65.pdf

ⁱⁱ Auch hier gilt: Für den Einstiegswert sind die Ergebnisse der Trilogverhandlungen zur GAP und die dortigen Festlegungen nationaler Spielräume abzuwarten



BUND-Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zur Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik in Deutschland nach 2023

- **Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (Stand 4.3.2021),**
- **Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (Stand 1.3.2021) sowie**
- **Entwurf eines Gesetzes zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlungen und deren Kontrollen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (Stand 5.3.2021)**

Stand: 11.03.2021

Organisatorische Vorbemerkungen

1. Der BUND bedankt sich für die Möglichkeit, zu den oben genannten Referentenentwürfen Stellung nehmen zu dürfen. Gleichzeitig kritisieren wir die sehr kurze Frist zur Erarbeitung einer Stellungnahme. Die drei Referentenentwürfe sind nach Dienstschluss am 5. März 2021 beim BUND eingegangen. Da der 8. März 2021 in Berlin ein gesetzlicher Feiertag ist, blieb zur Erarbeitung dieser Stellungnahme lediglich ein Zeitraum von 2,5 Tagen. Dementsprechend sind die nachfolgenden Einschätzungen des BUND als vorläufig und nicht abschließend anzusehen.
2. Der Trilog zwischen EU-Agrarrat, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament über die GAP nach 2023 ist noch nicht abgeschlossen. Somit fehlen die Rechtsgrundlagen, auf welchen die drei Referentenentwürfe basieren. Der BUND kritisiert, dass das BMEL nicht auf das Ende des Trilogs wartet, stattdessen den Gesetzgebungsprozess beginnt und nur eine extrem verkürzte Zeitspanne zur Stellungnahme einräumt. Im Trilog sind viele Details noch offen. Der politisch-rechtliche Rahmen ist noch nicht hinreichend erkennbar, um darauf basierend bereits politische Entscheidungen in Deutschland treffen zu können.
3. Gerade weil dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, kritisiert der BUND scharf, dass sich das BMEL in seinen Gesetzentwürfen ausschließlich an der allgemeinen Ausrichtung des EU-Agrarrates orientiert. Die Kompromisse, die sich im Trilog ergeben werden, werden sicherlich nicht unverändert der Position des EU-Agrarrates entsprechen.

4. Da sich die Gesetze und ihre Umsetzung finanziell stark auf die Bundesländer auswirken, erwartet der BUND, dass die drei Gesetzentwürfe nicht ohne die Beteiligung und Zustimmung des Bundesrates erlassen werden.

Inhaltliche Vorbemerkungen

1. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland stehen vor enormen Herausforderungen: Umbau der Tierhaltung, Schutz der biologischen Vielfalt und des Klimas, Reduzierung von Pestiziden und Stickstoffüberschüssen, Ausbau des Ökolandbaus, Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten. Gleichzeitig leiden gerade die tierhaltenden Betriebe unter teilweise extrem niedrigen Erzeugerpreisen. Diese Herausforderungen kann die Landwirtschaft nicht alleine stemmen und braucht gesellschaftliche Unterstützung. Die Höfe sind bei dem anstehenden sozial-ökologischen Transformationsprozess zu begleiten. Genau dafür muss auch die GAP genutzt werden.
2. Die gesellschaftliche Akzeptanz der EU-Agrarpolitik steht und fällt damit, ob die Gelder zukünftig gezielt und wirksam an die Erfüllung gesellschaftlich gewünschter Leistungen gebunden oder weiterhin größtenteils allein nach Flächenausstattung ausgeschüttet werden. Die Förderperiode 2021-2027 sollte dafür genutzt werden, den Ausstieg aus den pauschalen Flächenprämien zu beginnen. In der darauffolgenden Förderperiode sollte es die Flächenprämien in dieser Form nicht mehr geben.
3. Auch wenn der Trilog-Prozess zwischen der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem EU-Agrarrat noch nicht abgeschlossen ist, zeichnet sich bereits ab, wie die zukünftige EU-Förderperiode aussehen könnte. Aus Sicht des BUND sind die bisherigen Beschlüsse in Brüssel größtenteils enttäuschend. Gleichwohl bietet die nationale Umsetzung der GAP zumindest in Deutschland die Chance, einigen der oben genannten Herausforderungen zu begegnen und die Agrarbetriebe auf ihrem sozial-ökologischen Transformationspfad zu begleiten.
4. Der BUND fordert, die nationalen Spielräume für eine zukunftsfähige Landwirtschaft zu nutzen.¹ Dabei darf die nationale Umsetzung der GAP den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft nicht entgegenstehen. Die quantitativen Ziele zum Schutz des Klimas und der Biodiversität der Farm-to-Fork- und der EU-Biodiversitätsstrategie sind im nationalen GAP-Strategieplan zu berücksichtigen.

¹vgl. BUND-Forderungen zur Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik (GAP) in Deutschland ab dem 1.1.2023 vom 23.11.2020: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_ab_2023_forderungen.pdf

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

1. Die im § 3 „**Übertragung von Mitteln**“ vorgesehen acht Prozent Mittelübertragung von der ersten in die zweite Säule reichen nicht aus, um das Budget der zweiten Säule im Jahr 2023 auf dem Niveau von 2022 zu halten. Daher fordert der BUND eine Übertragung von mindestens 16 Prozent der Mittel in die zweite Säule.
2. Um die Finanzierung des **Ausbaus des Ökolandbaus** abzusichern, der laut dem Koalitionsvertrag im Jahr 2030 zwanzig Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands einnehmen soll (die EU-Kommission fordert in der Farm-to-Fork-Strategie sogar 25 Prozent), wäre eine schrittweise additive Übertragung der Mittel von einem Prozent pro Jahr notwendig. Bereits zu Beginn der Förderperiode ist dieser schrittweise Anstieg der übertragenen Mittel zusätzlich zu den in Punkt 1. erwähnten 16 Prozent in § 3 zu verankern. Wenn dies nicht gewollt ist, sollte der Ökolandbau als Öko-Regelung angeboten und der Auflistung im § 21 „Festlegung der Öko-Regelungen“ hinzugefügt werden. Entscheidend ist, dass der politisch angestrebte Ausbau des Ökolandbaus nicht an leeren Kassen scheitert und dafür nicht die vorhandenen Mittel für andere Agrar-, Umwelt und Klimamaßnahmen reduziert werden. Der BUND kalkuliert ein notwendiges Budget von ca. 830 Mio. €/Jahr für 20 Prozent Ökolandbau im Jahr 2030.
3. Im § 4 „**Kürzung von Direktzahlungen**“ wird nur sehr moderat von den Möglichkeiten einer Degression und überhaupt nicht von der Möglichkeit einer Kappung Gebrauch gemacht. Dies ist weder sachgerecht noch dem § 15 der Strategieplan-Verordnung angemessen, welche Degression und Kappung vorschreibt. Dort steht: *„Die Mitgliedstaaten kürzen den Betrag der einem Betriebsinhaber gemäß diesem Kapitel für ein Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen, der 60 000 EUR überschreitet, wie folgt: um mindestens 25 % für die Tranche von 60 000 EUR bis 75 000 EUR; um mindestens 50 % für die Tranche von 75 000 EUR bis 90 000 EUR; um mindestens 75 % für die Tranche von 90 000 EUR bis 100 000 EUR; um 100 % für den Betrag, der 100 000 EUR überschreitet.“*² Der BUND fordert, von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch zu machen, um gerade kleine und mittlere Betriebe besser zu unterstützen. Im Gegensatz zur „ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“ besteht bei diesem Instrument der Vorteil, dass es hierbei nicht zu einem Mittelabfluss aus dem betroffenen Bundesland kommt, da die gekürzten Mittel im Bundesland verbleiben können. Gerade für die finanziell weniger stark ausgestatteten östlichen Bundesländer wäre das ein wichtiger Effekt.
4. Der im § 7 „**Geplanter Einheitsbetrag für die Einkommensgrundstützung**“ im Punkt 5 festgelegte „Mindesteinheitsbetrag in Höhe von 90 Prozent“ ist auf 50 Prozent zu reduzieren.

² Verordnungs-Entwurf 2018/0216 (COD), Artikel 15

Dies eröffnet die Möglichkeit, dass das Budget für die Öko-Regelungen bei überdurchschnittlicher Nachfrage wachsen kann.

5. Im § 9 „**Umverteilungseinkommensstützung**“ wird eine zusätzliche Einkommensstützung für die ersten 60 Hektar eines Betriebes zwischen ca. 36 und 61 EUR gewährt. Diese soll jedoch nur an Betriebe ausgezahlt werden, die nicht mehr als 300 Hektar förderfähige Fläche bewirtschaften. Die Fördergrenze von 300 Hektar ist aus Sicht des BUND nicht hinreichend begründet. Die Begründung, dass in *„Betrieben dieser Größenordnung merkbare Kostendegressionseffekte realisiert werden können, die kleinere und mittlere Betriebe nicht haben. Die Grenze dient der noch gezielteren Förderung kleinerer und mittlerer Betriebe.“* ist weder näher belegt, noch konkret mit der Fördergrenze von 300 Hektar verknüpft. Gerade angesichts der Auswirkungen auf die Mittelverteilung zwischen den Bundesländern auf Grund der unterschiedlichen Agrarstrukturen ist hier eine präzisere Herleitung und Begründung notwendig.
6. Das im § 10 „**Indikative Mittelzuweisung für die Umverteilungseinkommensstützung**“ festgelegte Budget von 10 Prozent der ersten Säule ist auf den maximal möglichen Prozentsatz³ zu erhöhen.
7. Die im § 14 „**Junglandwirte-Einkommensstützung**“ beschriebene Einkommensstützung für Junglandwirt:innen in Höhe von 120 Hektar wird vom BUND als nicht ausreichend angesehen. Neben einer flächengebundenen Zahlung ist es notwendig, eine Niederlassungsprämie für Junglandwirt:innen zu programmieren. Die aktuelle Ausrichtung der GAP trägt dazu bei, dass vielen potenziellen Neueinsteiger:innen eine tragfähige wirtschaftliche Perspektive fehlt. Die ausschließlich auf Flächenausstattung basierende Junglandwirteförderung der ersten Säule hilft nicht, diesen Missstand abzumildern und muss als Mitnahmeeffekt bezeichnet werden. Daher sollten nicht nur die bereits von der Agrarministerkonferenz im Februar 2021 geforderten 2 Prozent der ersten Säule in die Junglandwirte-Einkommensstützung fließen, sondern weitere 2 Prozent in besagte Niederlassungsprämie.
8. Im § 20 „**Mittel für Öko-Regelungen**“ werden 20 Prozent der ersten Säule als Budget festgelegt. Aus Sicht des BUND ist dieser Prozentsatz viel zu gering, um entsprechend der EU-Verordnung wirksame Besserungen in den Bereichen Umwelt und Klima zu erreichen⁴. Außerdem ist er ein Vorgriff auf ein Trilog-Ergebnis, welches sich ausschließlich an den Positionen des EU-Agrarrates orientiert. Während der EU-Agrarrat 20 Prozent gefordert hat, plädiert das Europäische Parlament für 30 Prozent. Der BUND fordert, das Budget für das Anfangsjahr 2023 auf 30 Prozent und eine kontinuierliche Steigerung um jeweils 5 Prozent für die Folgejahre festzulegen. Dadurch kann der schrittweise Ausstieg aus der pauschalen Flächenprämie und der gänzliche Verzicht auf diese Prämie ab der übernächsten Förderperiode begleitet werden.
9. Die im § 21 „**Festlegung der Öko-Regelungen**“ enthaltene Liste von Öko-Regelungen ist aus Sicht des BUND unzureichend. Mit diesen Interventionen sollen auf Vorschlag der EU-Kommission explizit Umwelt- und Klimaleistungen der Landwirt:innen honoriert werden. Daher

³ vgl. Verordnungs-Entwurf 2018/0216 (COD), Artikel 26

⁴ vgl. Verordnungs-Entwurf 2018/0216 (COD), Artikel 28

ist die Konzentration der Liste im Referentenentwurf auf zuvorderst Natur- und Umweltleistungen augenscheinlich im Bereich des Klimaschutzes nicht ausreichend. Um den Anforderungen des Europäischen Green Deal und der Farm-to-Fork-Strategie zu entsprechen, schlägt der BUND daher vor, klimawirksame Öko-Regelungen hinzuzufügen und spricht sich des Weiteren für eine zusätzliche Öko-Regelung für pestizidfreien Ackerbau aus. Weitere Vorschläge für Öko-Regelungen sind der Stellungnahme der Verbände-Plattform vom September 2020 zu entnehmen.⁵ Die Öko-Regelung zur extensiven Beweidung wird vom BUND ausdrücklich begrüßt und sollte auf 0,3 – 1,4 GVE/Hektar begrenzt werden. Die in den Artikeln 2 und 3 erwähnten Rechtsverordnungen sind dahingehend zu ergänzen, dass diese nur im Einvernehmen mit dem BMU erlassen werden können. Eine Vielfalt von Öko-Regelungen mit hoher Wirksamkeit für Natur-, Umwelt- und Klimaschutz ist anzustreben, um den unterschiedlichen Regionen mit ihren sehr verschiedenen Herausforderungen gerecht zu werden.

10. Im § 24 „**Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge**“ wird im Artikel 2, Punkt 2 geregelt, dass Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen bei einer unzureichenden Nutzung auch für andere Direktzahlungen verwendet werden können. Der BUND schlägt stattdessen vor, die Beträge für Öko-Regelungen in diesem Fall zu erhöhen und den Punkt 2 dementsprechend ersatzlos zu streichen..
11. Die im § 28 „**Verordnungsermächtigungen**“ im Artikel 2 aufgeführte Verordnungsermächtigung wird vom BUND kritisiert. Sie könnte zu einer Reduzierung des Budgets für Öko-Regelungen führen. Daher ist der Artikel 2 ersatzlos zu streichen.
12. Die im § 28 „**Verordnungsermächtigungen**“ im Artikel 3 beschriebene Ermächtigung des BMEL, „durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften dieses Gesetzes aufzuheben oder zu streichen“ wird vom BUND kritisiert und angezweifelt. Änderungen am Gesetz sollten durch den Gesetzgeber in einem rechtsstaatlichen Verfahren erfolgen. Dementsprechend ist Artikel 3 ersatzlos zu streichen.

⁵https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/systemwechsel_landwirtschaft_stellungnahme.pdf

Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (Stand 1.3.2021)

1. Der BUND kritisiert grundsätzlich an diesem Referentenentwurf, dass nicht alle von der EU vorgesehenen Regelungen zur Konditionalität im Entwurf verankert wurden. Die EU-Kommission sieht in ihrem Verordnungsentwurf im Anhang III **zehn GLÖZ-Standards** vor⁶:
 - GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland
 - GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen
 - GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes
 - GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen
 - GLÖZ 5: Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe
 - GLÖZ 6: Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung
 - GLÖZ 7: keine vegetationslosen Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en)
 - GLÖZ 8: Fruchtfolge
 - GLÖZ 9: Mindestanteil nichtproduktiver Flächen
 - GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten
2. Die im § 2 „**Grundanforderungen an die Betriebsführung, Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**“ im Artikel 3 beschriebenen Ausnahmen sind aus Sicht des BUND nicht ausreichend beschrieben und eingegrenzt. Die Art der Ausnahme, ihr Umfang sowie der Grund für die Ausnahme sollten festgelegt werden.
3. Die Regelung im § 4 „**Genehmigungspflicht**“ Artikel 1, Absatz 3, wonach eine Genehmigung erteilt wird, wenn in der Region eine Dauergrünlandfläche mit der entsprechenden Hektarzahl angelegt wird, ist aus Sicht des BUND nicht ausreichend präzise beschrieben. Der Satz müsste dahingehend präzisiert werden, dass die besagte Ersatzfläche durch den Antragsteller oder die Antragstellerin bereitgestellt werden muss.
4. Im § 10 „**Mindestanteil an nichtproduktiven Flächen**“ begrüßt der BUND, dass sich ausschließlich für Landschaftselemente und nichtproduktive Flächen ausgesprochen wird und der im EU-Agrarrat diskutierten Anrechnung von Zwischenfrüchten nicht gefolgt wird. Ein Mindestanteil von 10 Prozent an z. B. Hecken, Brachen und Blühstreifen auf allen landwirtschaftlichen Flächen wäre nach Einschätzung des Sachverständigenrat für Umweltfragen⁷ notwendig, damit sich die auch für die Landwirtschaft wichtigen Ökosystemleistungen erholen können. Aus Sicht des BUND sollten diese 10 Prozent sowohl über die Konditionalität, als auch über Öko-Regelungen und Maßnahmen der zweiten Säule erreicht werden. Daher fordert der BUND, den im § 10 genannten Prozentsatz von 3 auf 5 zu erhöhen und das Wort „Ackerflächen“ durch „landwirtschaftliche Nutzflächen“ zu ersetzen.

⁶ vgl. Verordnungsentwurf COM (2018) 392 final, Anhang III

⁷ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, S. 505, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=6BC0BBA7613093F31FB951332CFFEA28.2_cid321?_blob=publicationFile&v=28

5. Die im Unionsrecht vorgesehene und in der Begründung zum Referentenentwurf näher beschriebene Option, Betriebe mit weniger als zehn Hektar angemeldeter Fläche von dieser Verpflichtung auszunehmen, sollte nicht ermöglicht werden. Daher ist die entsprechende Regelung im § 27 „**Ermächtigungen**“ Absatz 1 Nummer 2 zu streichen.

Entwurf eines Gesetzes zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahungen und deren Kontrollen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (Stand 5.3.2021)

1. Nach § 2 „**Das integrierte System**“ Punkt 3 soll ab dem 1. Januar 2024 ein Flächenmonitoringsystem zur Beurteilung der Förderfähigkeit von Flächen eingeführt werden. Der BUND schließt sich hierbei der Einschätzung des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL) an. Der DVL gibt zu bedenken, dass eine Fernerkundung nach den bisherigen Vorgaben auf Flächen mit Bäumen und Sträuchern fast unmöglich ist. Hinzu kommt die Schwierigkeit, bei Sträuchern zwischen Büschen gemäß der Erhaltungsverpflichtung nach GLÖZ 9 und Büschen ohne diese Erhaltungsverpflichtung unterscheiden zu müssen. Eine sehr dynamische Entwicklung dieser Sträucher während eines Jahres ist darüber hinaus zu berücksichtigen. Der DVL warnt davor, unter dem Deckmantel der Verwaltungsvereinfachung künftig extensiv bewirtschaftetes Grünland im System nicht zu zulassen. Der Verband schlägt als Verwaltungsvereinfachung die Einführung eines eigenen Nutzungscodes „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzfläche“ vor. Auf diesen Flächen ist nicht die Flächenausprägung das förderfähige Kriterium, sondern die Bewirtschaftung (z.B. die extensive Beweidung).

Ansprechpartner:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zu den Referentenentwürfen von Gesetzen über

- 1.) die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz, GAPDZG)
- 2.) die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz, GAPKondG)
- 3.) die Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAPInVeKoSG)

Berlin, 11. März 2021

Vorbemerkungen

Der Deutsche Bauernverband (DBV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und unterstützt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) insbesondere in dem Bestreben, die nationalen Gesetze für die neuen Förderbedingungen der GAP ab 2023 noch in der laufenden Legislaturperiode zu beschließen, um eine fristgerechte Einreichung des deutschen GAP-Strategieplans bei der EU bis Ende 2021 nicht zu gefährden.

Für den Berufsstand kommt es darauf an, frühzeitig Klarheit über den neuen Rahmen von Regelungen und Fördermöglichkeiten zu erhalten. Die Landwirte beginnen im Sommer 2022 mit der Anbauplanung für die Ernte 2023. Im Sommer 2022 sollten deshalb nicht nur die Förderbedingungen verlässlich stehen, sondern durch Bund und Länder auch ein funktionstüchtiges Antrags- und Kontrollsystem für das Antragsjahr 2023 vorbereitet sein.

Bewertung der Gesetzesentwürfe

Aus Sicht des DBV enthalten die vorliegenden Gesetzesentwürfe Licht und Schatten. Positiv sieht der DBV einige Ansätze zur Umsetzung des einjährigen Eco Schemes, also den neuen zusätzlichen freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen. Die Vorschläge gehen aus Sicht des DBV grundsätzlich in

die richtige Richtung, wenn bei der weiteren Ausgestaltung maßgeblich auf eine bürokratiearme Umsetzung geachtet wird, um eine pünktliche Auszahlung der Förderbeträge spätestens im Dezember des jeweiligen Antragsjahres nicht zu gefährden.

Ausgesprochen kritisch bewertet der DBV hingegen die vom BMEL vorgeschlagenen zusätzlichen Kürzungs- und Umverteilungsmechanismen bei den Direktzahlungen durch den erstmaligen Ausschluss von Betrieben beim Zuschlag für die ersten Hektare, durch die Neueinführung betrieblicher Kürzungen bzw. Degression, durch bürokratische Regelungen zur Einstufung verbundener Unternehmensstrukturen und durch die vorgeschlagene nochmalige Erhöhung der Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule. Dieses Paket an Vorschlägen schwächt Betriebe sowie Agrarstrukturen und schafft zudem neue, zusätzliche Dokumentations- und Nachweisbürokratien. Hierzu bekräftigt der DBV nochmals mit Nachdruck seine Forderung, statt Kappung und Degression auf einen maßvollen Zuschlag für die ersten Hektare zu setzen.

Im Einzelnen nimmt der DBV zu den drei Entwürfen für ein GAP-Direktzahlungen-Gesetz, ein GAP-Konditionalitäten-Gesetz und ein GAP-InVeKoS-Gesetz wie folgt Stellung:

1.) **Stellungnahme des DBV zum Referentenentwurf eines GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)**

Zu § 3 – Übertragung von Mitteln

Das BMEL schlägt vor, nicht wie bisher 4,5 bzw. 6,0 Prozent der Mittel für die Direktzahlungen, sondern 8,0 Prozent und damit jährlich rund 393 Mio. Euro als zusätzliche ELER-Mittel in die 2. Säule zu übertragen.

Der DBV lehnt eine nochmalige Anhebung des Umschichtungssatzes klar ab und fordert für die deutschen Landwirte eine langfristig verlässliche Entscheidung von Bund und Ländern. Die Einführung von Eco Schemes, die erweiterte Konditionalität und zugleich eine zusätzliche Umschichtung in die 2. Säule sind für die Landwirte nicht leistbar. Eine noch höhere Umschichtung zulasten der 1. Säule müssen Bund und Länder aus Sicht des DBV ausschließen, um eine weitere Schwächung landwirtschaftlicher Einkommen zu vermeiden.

Wachsende gesellschaftliche Erwartungen, Anforderungen des Klima- und Naturschutzes und die Bewältigung auch der ökonomischen Pandemie-Folgen verbieten aus DBV-Sicht ein weiteres Abschmelzen der Direktzahlungen in der 1. Säule. Anstelle weiterer Umschichtungen müssen die Mittel aus dem Corona-Wiederaufbaufonds sowie die vorhandenen und zusätzlichen GAK-Mittel dazu genutzt werden, zusätzliche Aufgaben in der 2. Säule umzusetzen. Die Mittel sollten zielgerichtet und effizient in der Landwirtschaft eingesetzt werden. Ferner sollte der Bund ergänzende

Kofinanzierungsmöglichkeiten in Betracht ziehen, um Maßnahmen in der Landwirtschaft hinreichend zu fördern.

Zu § 4 – Kürzung von Zahlungen

Das BMEL schlägt erstmals die Einführung von Kürzungen bei der jährlichen Auszahlung der betrieblichen Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (Basisprämie) um 5,0 Prozent für Beträge von 60.000 bis 100.000 Euro und um 10,0 Prozent für Beträge über 100.000 Euro vor, ohne dass eine Anrechnung von Lohnkosten erfolgen soll. Im Falle verbundener Unternehmen soll die je Betriebsinhaber zu gewährende Basisprämie zunächst addiert, dann gekürzt und der so ermittelte Kürzungsbetrag anteilig auf einzelne Betriebsinhaber aufgeteilt werden. Um Tatbestände zur Umgehung zu unterbinden, wird der 1. Juni 2018 als Stichtag genannt. Auf diesem Wege gekürzte Mittel für die Direktzahlungen sollen als zusätzliche ELER-Mittel im jeweiligen Bundesland zur Verfügung stehen.

Der DBV lehnt sowohl die Einführung einer betrieblichen Kappung als auch die vorgeschlagene Degression bzw. Kürzung von Direktzahlungen in Deutschland strikt ab, weil dadurch bestehende Strukturen und deren Entwicklungsperspektiven in Frage gestellt würden. Diese Konsequenz würde durch die Ablehnung der Anrechnungsmöglichkeit von Lohnkosten noch verstärkt werden und in starkem Maße Arbeitsplätze gefährden. Die Funktion der Direktzahlungen und insbesondere der Basisprämie muss für alle landwirtschaftlichen Einzel- und Mehrfamilienbetriebe unabhängig von ihrer Rechtsform und Größe erhalten bleiben. Stattdessen spricht sich der DBV weiterhin für einen Zuschlag für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße in Deutschland für alle Betriebe aus, um die unterschiedlichen Strukturen der Betriebe zu berücksichtigen.

Eine gemeinsame Veranlagung verbundener Unternehmen bei der Einkommensgrundstützung (§ 5 bis 8 des Gesetzesentwurfs) und der Umverteilungseinkommensstützung (§ 9 bis 12 des Gesetzesentwurfs) entbehrt bei Ablehnung der Degression und einem Ausschluss von Betrieben mit mehr als 300 Hektar förderfähiger Fläche vom Zuschlag für die ersten Hektare jeglicher Grundlage. Der DBV betont, dass die Position des EU-Agrarministerrates, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, eine Gruppe von juristischen Unternehmen („verbundene Unternehmen“) bezüglich Kappung/Degression und Umverteilungsprämie wie einen einzigen Antragsteller einzustufen, den gewachsenen Betriebsstrukturen in Deutschland nicht Rechnung trägt.

Eine gemeinsame Veranlagung verbundener Unternehmen im Zuge der Direktzahlungen und des jährlichen Antragsverfahrens würde viele neue bürokratische Hürden und zehntausende Nachweisverfahren mit Offenlegung der Gesellschafterverhältnisse nach sich ziehen. In der Praxis betreiben viele Einzel-, aber auch Mehrfamilienbetriebe heute mehrere Teilunternehmen. Landwirte trennen z.B. ihren Ackerbaubetrieb, Biogasbetrieb, Weidebetrieb etc. aus betriebswirtschaftlichen und haftungsrechtlichen Gründen sowie zur Vorbereitung der Generationennachfolge sehr häufig in unterschiedlichen Gesellschafter-Konstellationen (z.B. Einzelunternehmen, Gesellschaft bürgerlichen Rechts, GmbH & Co. KG, GmbH, e.G. etc.). Wie diese Betriebsstrukturen und auch regional verankerte innerlandwirtschaftliche Agrar-Holdings mit den vorgesehenen Ausnahmen tatsächlich rechtssicher von politisch nicht gewünschten sogenannten außerlandwirtschaftlichen Agrar-

Holdings abgegrenzt werden können, bleibt trotz der bürokratischen Vorschläge des BMEL im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch offen. Diese Abgrenzung wurde aber gerade vom BMEL in der Broschüre „Perspektive Landwirtschaft – Agrarpolitische Standortbestimmung“ (S. 17) als ein wesentliches Ziel erklärt.

Aus Sicht des DBV müssen Landwirte auch künftig ausreichend Spielraum haben, sich im Zuge des Strukturprozesses neuen Herausforderungen auch durch Bildung von Tochtergesellschaften anzupassen, ohne jedoch Nachteile in der GAP-Förderung befürchten zu müssen.

Zu § 5 – Einkommensgrundstützung in Verbindung mit § 6 bis 8 zur indikativen Mittelzuweisung sowie zum geplanten und tatsächlichen Einheitsbetrag der Einkommensgrundstützung

Das BMEL schlägt vor, die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (Basisprämie) künftig jährlich auf Antrag, nicht auf Grundlage von Zahlungsansprüchen und als bundeseinheitlicher Betrag je Hektar förderfähiger Fläche zu gewähren.

Der DBV begrüßt die Abschaffung des Systems der Zahlungsansprüche ab 2023 als einen wichtigen Beitrag zur Vereinfachung und Entbürokratisierung. Für die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit fordert der DBV eine Basisprämie von mindestens 180 Euro je Hektar (ca. 65 Prozent der Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen). Denn die Auflagen und Verpflichtungen der Konditionalität werden u.a. durch die Erweiterung der Cross Compliance um das Greening deutlich umfangreicher und kostenaufwendiger als bisher. Angesichts der Vorschläge des BMEL warnt der DBV vor einer Absenkung des bundeseinheitlichen Förderbetrags je Hektar, denn dies würde die einkommensstützende Wirkung der Direktzahlungen und damit auch die breite Teilnahme der Landwirte am gesamten Fördersystem mit neuer „Grüner Architektur“ gefährden.

Ausgehend von der jährlichen Brutto-Obergrenze für die Direktzahlungen in Höhe von 4.916 Mio. Euro schlägt das BMEL vor, die jährlichen Mittel für die Basisprämie in Abhängigkeit von der einschlägigen Zuweisung von Mitteln zugunsten der ELER-Förderung sowie nach Abzug des Bedarfs für Eco Schemes (Öko-Regelungen), Junglandwirteförderung und Umverteilungsprämie zugunsten der ersten Hektare festzulegen. Darüber sieht das BMEL vor, den geplanten Einheitsbetrag für die Basisprämie ab 2023 auf Grundlage der zum Antragschlussstermin 2020 gültigen Zahlungsansprüche (rd. 16,7 Mio. Hektar beihilfefähige Fläche) zu ermitteln und zugleich einen geplanten Höchsteinheitsbetrag in Höhe von 110 Prozent und einen geplanten Mindesteinheitsbetrag in Höhe von 90 Prozent zu benennen. In Verbindung mit § 24 und § 25 soll der tatsächliche Einheitsbetrag beginnend mit dem Jahr 2023 jährlich im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden.

Der DBV fordert in diesem Zusammenhang eine Klarstellung, dass eine Untergrenze für die Basisprämie in Höhe von ca. 65 Prozent der Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen bzw. 180 Euro je Hektar in jedem der Antragsjahre 2023 bis 2027 nicht unterschritten wird. Darüber hinaus sollte der tatsächliche Einheitsbetrag jährlich bis 31. Oktober im Bundesanzeiger veröffentlicht werden, d.h. spätestens zwei Wochen nach Beginn des neuen EU-Haushaltsjahres.

Zu § 9 – Umverteilungseinkommensstützung in Verbindung mit § 10 bis 12 zur indikativen Mittelzuweisung sowie zu geplanten und tatsächlichen Einheitsbeträgen der Umverteilungseinkommensstützung

Für eine betrieblich förderfähige Fläche von maximal 300 Hektar schlägt das BMEL die Gewährung einer bundeseinheitlichen Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit (Umverteilungsprämie) vor, die in Form einer gestaffelten Förderprämie für die Hektare 1 bis 40 (Gruppe 1) und für die Hektare 41 bis 60 (Gruppe 2) ausbezahlt werden soll. Unter Vorbehalt und mit einem vorgeschlagenen Budgetansatz in Höhe von 10 Prozent der jährlichen Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen rechnet das BMEL gemäß besonderem Teil des Gesetzesentwurfs mit einer Umverteilungsprämie von etwa 61 Euro je Hektar für Gruppe 1 und etwa 36 Euro je Hektar. Nach dem BMEL-Vorschlag soll die förderfähige Fläche einzelner Betriebsinhaber verbundener Unternehmen zusammenaddiert und die Umverteilungsprämie ab einer Summe von mehr als 300 Hektar keinem der Betriebsinhaber gewährt werden.

Analog der Position zu § 4 bekräftigt der DBV nochmals seine strikte Ablehnung einer betrieblichen Degression bzw. Kappung von Direktzahlungen. Anstatt zusätzliche Kürzungen von Zahlungen einzuführen und damit bestehende Strukturen und ihre Entwicklungsperspektiven in Frage zu stellen, sollte der Gesetzgeber eine maßvolle Anhebung des Zuschlags für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße (gemäß Landwirtschaftszählung 2020 ca. 63 Hektar je Betrieb) wählen. Vor diesem Hintergrund ist der o.g. BMEL-Vorschlag mit einem Budgetansatz in Höhe von 10 Prozent der jährlichen Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen aus Sicht des DBV nur unter den folgenden drei Voraussetzungen akzeptabel:

- 1) Insbesondere als Beitrag zur Vereinfachung sieht der DBV die Umsetzung in Form einer einstufigen Umverteilungsprämie in Höhe von einheitlich 55 Euro je Hektar zugunsten der ersten Hektare.
- 2) Die vom BMEL vorgeschlagene Neueinführung einer Begrenzung des Zuschlags zugunsten der ersten Hektare auf Betriebe mit einer förderfähigen Fläche von maximal 300 Hektar im Vergleich zur bestehenden Regelung lehnt der DBV ab. Eine solche regulatorische Obergrenze würde zu einer weiteren Erhöhung der von dieser Regelung ausgehenden Umverteilungswirkung zwischen den Betrieben und zwischen den Bundesländern führen.
- 3) In Bezug auf die Vorschläge des BMEL gemäß § 9 Absatz 3 und mit dem Ziel die agrarstrukturellen Besonderheiten in Deutschland hinreichend zu berücksichtigen, bekräftigt der DBV seine Ablehnung gegenüber der Einstufung verbundener Unternehmen als einen Antragsteller, wenn es um die Umsetzung der Umverteilungsprämie zugunsten der ersten Hektare geht. Eine gemeinsame Veranlagung verbundener Unternehmen würde sowohl zahlreiche neue bürokratische Hürden als auch zehntausende Nachweisverfahren mit Offenlegung der Gesellschafterverhältnisse nach sich ziehen. Im Zuge dessen verweist der DBV auf die Erläuterungen zu § 4 (Kürzung von Zahlungen).

Zu § 13 – Begriffsbestimmung Junglandwirt in Verbindung mit § 14 bis 18 zur Junglandwirte-Einkommensstützung, zur indikativen Mittelzuweisung, zum geplanten und tatsächlichen Einheitsbetrag sowie weiteren Bestimmungen der Junglandwirte-Einkommensstützung

Das BMEL schlägt eine deutliche Ausweitung der bisherigen Junglandwirteförderung in der 1. Säule vor und will nach § 15 des vorliegenden Gesetzesentwurfs das EU-rechtlich für Deutschland vorgesehene Mindestbudget in Höhe von jährlich 98 Mio. Euro vollständig im Sinne einer Junglandwirte-Einkommensstützung nach Artikel 27 der GAP-Strategieplan-Verordnung ausschöpfen. Dies würde in etwa einer Verdoppelung der bisherigen Förderung für Junglandwirte im Rahmen der Direktzahlungen entsprechen. Gemäß § 14 sollen Junglandwirte für die Dauer von längstens fünf Jahren auf Basis jährlicher Beantragung eine ergänzende Einkommensstützung in Form eines bundeseinheitlichen Förderbetrags je Hektar für bis zu 120 Hektar förderfähiger Fläche je Betrieb erhalten. Mit § 13 definiert das BMEL im Gesetzesentwurf den Begriff des Junglandwirts für natürliche und juristische Personen (im Jahr der Niederlassung nicht älter als 40 Jahre) sowie Voraussetzungen seiner Anerkennung als maßgeblicher Betriebsleiter, die sich weitgehend mit den Regelungen zur bestehenden Junglandwirteprämie decken.

Die Förderung von Junglandwirten über die 1. Säule und die 2. Säule sollte aus Sicht des DBV mit einem gut ausbalancierten Maßnahmenkonzept als ein Kernziel betrachtet werden. Vor dem Hintergrund begrüßt der DBV eine maßvolle Ausweitung der Förderung von jungen Betriebsinhabern landwirtschaftlicher Einzel- und Mehrfamilienbetriebe in Form einer Junglandwirteprämie in der 1. Säule mit einem klar festgelegten Volumen und im bisherigen Verhältnis zur bundeseinheitlichen Basisprämie.

Die bisherige Junglandwirteförderung in der 1. Säule mit einer Prämie in Höhe von rund 44 Euro je Hektar für bis zu 90 Hektar je Betrieb nahmen im Antragsjahr 2020 rund 29.900 Betriebe bzw. Junglandwirte mit einer beantragten Förderfläche von rund 1,15 Millionen Hektar in Anspruch.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben im EU-Recht gemäß Artikel 27 und Artikel 86 sowie Anhang X der GAP-Strategieplan-Verordnung sollten aus Sicht des DBV für einen höheren Junglandwirtezuschlag 1,5 Prozent der Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen bereitgestellt werden. Eine Umschichtung in Höhe von 6,0 Prozent zugunsten der 2. Säule vorausgesetzt, entspricht dies jährlich ca. 69 Mio. Euro, die mit einer Prämie von 70 Euro je Hektar bis maximal 90 Hektar je Junglandwirt ausbezahlt werden sollten. Im Sinne von Artikel 86 der GAP-Strategieplan-Verordnung sollte ein gleichgewichtiges Budget von ca. 70 Mio. Euro für erweiterte Niederlassungsprämien/Existenzgründungshilfen von jungen Landwirten in Einzel- und Mehrfamilienbetriebe in der 2. Säule bereitgestellt werden, z.B. durch eine ziel- und zweckgebundene Umschichtung in die 2. Säule.

Zu § 19 – Unterstützung für die Einhaltung von Regelungen für Klima- und Umweltmaßnahmen (Eco Schemes bzw. Öko-Regelungen) in Verbindung mit § 20 bis 25 zu Mittelzuweisungen, zu Regelungen bzw. Maßnahmen sowie tatsächlichen Einheitsbeträgen der Eco Schemes

Das BMEL schlägt vor, Betriebsinhabern eine jährliche Unterstützung für die Einhaltung verschiedener Regelungen bei Maßnahmen und Bewirtschaftungsverpflichtungen zugunsten von Klima und Umwelt zu gewähren (Eco Schemes bzw. Öko-Regelungen). Zur Finanzierung der über die Konditionalitätsauflagen hinausgehenden, einjährigen Maßnahmen sollen laut Gesetzesentwurf sowohl in den Jahren 2023 und 2024 als auch in den Jahren 2025 bis 2027 nach den Vorgaben des EU-Rechts jährlich 20 Prozent der Netto-Obergrenze für die Direktzahlungen bereitgestellt werden. Das je Antragsjahr zur Verfügung stehende Budget soll jährlich berechnet und im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden.

Mit den vorgeschlagenen Regelungen gemäß § 22 bis 25 legt das BMEL einen Entwurf zur jährlichen Planung, Beantragung, Durchführung und Auszahlung der Unterstützung für Eco Schemes vor, wonach die tatsächlichen Einheitsbeträge jeder Maßnahme (i.d.R. in Euro je Hektar) einschließlich deren Berechnung per Rechtsverordnung im Marktorganisationsgesetz (MOG), die begünstigungsfähigen Flächen (i.d.R. in Hektar) und die öffentliche Bekanntmachung des gesamten Pakets überwiegend erst im vierten Quartal jedes Antragsjahres abgeschlossen werden sollen.

Als Maßnahmen und Bewirtschaftungsverpflichtungen schlägt das BMEL gemäß § 21 des vorliegenden Gesetzesentwurfs einen Mindestkatalog vor, der durch eine Rechtsverordnung um weitere Regelungen ergänzt werden kann: 1) Erhöhung des Umfangs für nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente; 2) Qualitative Aufwertung der nichtproduktiven Flächen durch Blüh- oder Altgrasstreifen oder -inseln; 3) Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau mit einem Anteil von Leguminosen von mindestens 10 Prozent; 4) Extensivierung von Dauergrünland; 5) Extensive Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen; 6) Beibehaltung einer agroforstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweise.

Zu den Vorschlägen des BMEL bezieht der DBV wie folgt Stellung:

Der DBV unterstützt die Einführung von Eco Schemes, die für die Landwirte bundesweit einfach umsetzbar, attraktiv und wirksam sind. Eine Auszahlung im Dezember des jeweiligen Antragsjahres zusammen mit der Basisprämie hat dabei eine hohe Priorität. Daher wird der Vorschlag des BMEL in Richtung einer geringen 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.

Aus Sicht des DBV darf über den EU-rechtlich festgelegten Mindestsatz des jährlichen Budgets für Eco Schemes nur dann hinausgegangen werden, wenn auf eine erneute Anhebung der Umschichtung in 2. Säule verzichtet wird (siehe § 3). Schon der Einsatz der vom BMEL vorgeschlagenen 20 Prozent des Budgets der 1. Säule für Eco Schemes würde für die deutschen Landwirte nahezu eine

Verdoppelung des Budgets für Umweltmaßnahmen auf ca. 1,8 Mrd. Euro jährlich bedeuten und damit eine deutlich stärkere Umweltorientierung der GAP-Förderung. In diesem Zusammenhang betont der DBV, dass in Deutschland bereits ein vergleichsweise hoher Anteil von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete am Budget der 2. Säule besteht. Vor diesem Hintergrund betont der DBV seine Forderung, wonach die Eco Schemes nicht zu Lasten bestehender, bewährter Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule ausgestaltet werden dürfen. Eine Übernahme von bestehenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule bzw. von anderen nationalen Maßnahmen (z.B. GAK) wird daher abgelehnt. Denn dies würde für diejenigen Landwirte, die bisher schon freiwillig ökologische Zusatzleistungen erbringen, einen finanziellen Verschiebeparkplatz zu ihren Lasten bedeuten.

Die Förderung für Eco Schemes sollte für die gesamte förderfähige Fläche eines Betriebs angeboten und realisiert werden können. Dazu muss die Umsetzung so konzipiert werden, dass bundesweit an allen Agrarstandorten ein wirtschaftlicher Anreiz zur Teilnahme der Landwirte besteht, auch in Gunstregionen. Vor diesem Hintergrund fordert der DBV vom Gesetzgeber, das jährliche Verfahren zur Planung, Beantragung, Durchführung und Auszahlung der Unterstützung für Eco Schemes nach dem „New Delivery Model“ und damit ziel- und ergebnisorientiert auszurichten. Der neue EU-Förderrahmen lässt eine Abkehr von der Kalkulation nach Mehrkosten und Ertragsverlust ausdrücklich zu. Die ist auch mit dem WTO-Recht vereinbar.

Nach § 22 bis 25 des vorliegenden Gesetzesentwurfs sollen die Förderprämien für die einzelnen Eco-Scheme-Prämien (sogenannte „Einheitsbeträge“) über eine gesonderte Rechtsverordnung im Marktorganisationsgesetz (MOG) festgelegt werden. Bei der Festlegung der Förderbeträge bittet der DBV darum, dass der ziel- und ergebnisorientierte Ansatz gemäß Artikel 65 in Verbindung mit Artikel 28 der anstehenden GAP-Strategieplan-Verordnung vollumfänglich zum Tragen kommt. Dieser Ansatz findet im Übrigen auch Anwendung in der „Machtbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung“. Ziel muss es sein, dass die Landwirte wirtschaftlich attraktive Prämien erhalten, die die Erfüllung der Flächenziele für Eco Schemes sicherstellen.

Die EU-Kommission hat seit 2018 bei der Vorlage der GAP-Strategieplan-Verordnung immer wieder deutlich gemacht, dass sie mit ihrem „New Delivery Model“ einen ziel- und ergebnisorientierten Ansatz auch bei der Kalkulation von Prämien für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie für Eco Schemes verfolgt. Damit verbunden ist eine Abkehr der bislang verbreiteten Kalkulation pauschaler Prämien auf Basis von durchschnittlichen Mindererträgen bzw. Mehraufwendungen. Auch wenn nach Wahrnehmung des DBV von einzelnen Vertretern der EU-Kommission immer wieder Zweifel an dieser Änderung geschürt werden, gilt künftig Artikel 65 (6) der GAP-Strategieplan-Verordnung in Verbindung mit Artikel 28, was weder vom Rat noch vom EU-Parlament im derzeit laufenden Trilog in Frage gestellt wird: *“Member States shall determine the payments to be made on the basis of the additional costs incurred and income foregone resulting from the commitments made, taking into account the targets set. These payments shall be granted annually and may also cover transaction costs.”*

Damit gibt es aus Sicht des DBV keine Notwendigkeit mehr zum Festhalten an der Prämienkalkulation auf der Basis von Durchschnittskosten. Nach dem o.g. Verordnungstext ist anzuerkennen, dass nicht Durchschnittskosten die Prämienkalkulation bestimmen, sondern die Notwendigkeit, die Zielteilnahmequote zu erreichen. Und das ist nur möglich, wenn allen betroffenen Landwirten die betriebsindividuellen Zusatzkosten und Minderleistungen mindestens gedeckt sein müssen. Wenn zum Beispiel eine Eco-Scheme-Maßnahme im gesamten Bundesgebiet greifen soll, müssen die wirtschaftlichen Anreize hoch genug sein, um eine Programmteilnahme auch in Gunstregionen zu erreichen. Insbesondere mit Blick auf die Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs bittet der DBV, die Interpretationen des BMEL zur künftigen Kalkulation der Fördersätze (sog. „Einheitsbeträge“) von Eco Schemes, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie Tierwohlmaßnahmen an den aktuellen rechtlichen Beratungsstand zur GAP-Strategieplan-Verordnung anzupassen. Dies ist von großer Bedeutung für die künftige Akzeptanz dieser Fördermaßnahmen bei den Landwirten.

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf und den vorgeschlagenen Regelungen gemäß § 22 bis 25 zur jährlichen Planung, Beantragung, Durchführung und Auszahlung der Unterstützung für Eco Schemes wäre aus Sicht des DBV jährlich damit zu rechnen, dass es im Laufe der jeweiligen Antragsjahre zu Nachkürzungen der betrieblichen Förderbeträge kommt, die den Betrieben zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht bekannt sind. Solche Fälle sind für die Landwirte nicht akzeptabel. Deshalb verweist der DBV erneut auf seinen Ansatz zur jährlichen Umsetzung der Eco Schemes, der dem BMEL seit Januar 2020 bekannt ist:

Kriterien:

- 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
- Bundeseinheitliche Eco-Scheme-Hektarpauschale mit wirtschaftlichem Anreiz auch für Gunststandorte – 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, monitoringfähige, fernerkundbare Maßnahmen ohne Vor-Ort-Kontrollen
- Priorität für Maßnahmen mit ökologischen Effekten
- Akzeptanz und Anerkennung durch gute kommunikative Wirkung der Eco Schemes mit sichtbaren Maßnahmen
- Grundsätzlich keine Konkurrenz zu Maßnahmen der 2. Säule

Konzept zur Ausgestaltung (<https://bit.ly/39gzhsB>):

- Umfang und Finanzierung von Eco Schemes in Höhe eines auf maximal 20 Prozent begrenzten Anteils des Budgets für die 1. Säule.

- Gewährung einer für die Landwirte und Behörden einfach administrierbaren Hektarpauschale für die gesamte förderfähige Fläche eines Betriebes (d.h. Ackerland, Dauergrünland, ggf. Sonderkulturen). Damit ergibt die Hektarpauschale multipliziert mit der förderfähigen Fläche einen jährlichen einzelbetrieblichen Höchstbetrag als Eco-Scheme-Betriebspauschale, aus welcher der betrieblich gewählte Mix aus Eco-Scheme-Maßnahmen gefördert werden kann.
- Die Erfüllung der Eco Schemes erfolgt über einen einfach und praxistauglich gestalteten Leistungskatalog, aus dem sich die Landwirte ihren betrieblichen Maßnahmenmix zusammenstellen können.
- Die jeweiligen Optionen bzw. Maßnahmen aus einem bundeseinheitlichen Leistungskatalog sind mit unterschiedlichen Faktoren bzw. Wertgrößen dotiert und können bis zur Höhe des o.g. jährlichen Höchstbetrags für die betriebliche Eco-Scheme-Zahlung entgolten werden.
- Optionen bzw. Maßnahmen im Leistungskatalog: Praktikabel und einfach umsetzbar ist ein Katalog mit wenigen, effektiven Maßnahmen, die sich an der verpflichtenden Baseline aus der Konditionalität und dem Katalog der „ökologischen Maßnahmen“ beim heutigen Greening orientieren (z.B. Brachen, Bienenweiden, Blühflächen/Blühstreifen, Puffer-/Feld-/Waldrandstreifen, Altgrasstreifen). Möglich sind darüber hinaus Biodiversitätsmaßnahmen, die mit Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule grundsätzlich nicht kollidieren dürfen. Grünlandflächen in Grünland reichen Betrieben erfüllen per se die Anforderungen an eine jährliche Eco-Scheme-Betriebspauschale.

Rechenbeispiel:

- Wenn zum Beispiel 20 Prozent der Direktzahlungen als EU-weite Entscheidung für die Eco Schemes in Deutschland festgeschrieben werden, so entspricht dies bundeseinheitlich einer Hektarpauschale in Höhe von ca. 55 Euro bezogen auf die förderfähige Landwirtschaftsfläche.
- Ein Betrieb mit 100 Hektar förderfähiger Landwirtschaftsfläche hätte damit also einen jährlichen Höchstbetrag für die betriebliche Eco-Scheme-Betriebspauschale in Höhe von 5.500 Euro für einige wenige, einfache Maßnahmen aus dem Leistungskatalog zur Verfügung.
- Im Beispiel wählt der Landwirt für seinen Betrieb folgende Maßnahmen aus dem Förderkatalog:
 - z.B. 1,5 Hektar Randstreifen/Blühstreifen/Altgrasstreifen zu [2.000 Euro je Hektar],
 - z.B. 1,0 Hektar Brache zu [1.000 Euro je Hektar] und
 - z.B. 15,0 Hektar ökologische Winterbedeckung (Winterstoppel) zu [100 Euro je Hektar].

Zu § 26 – Horizontale Begriffsbestimmungen

Mit § 26 schlägt das BMEL Regelungen vor, wonach EU-rechtlich festzulegende Begriffsbestimmungen nicht nur für den Bereich der Direktzahlungen, sondern durch entsprechende Verweise auch für weitere Förderbereiche anzuwenden sind.

Artikel 3 der anstehenden GAP-Strategieplan-Verordnung definiert dabei künftig Begriffe wie z.B. Betriebsinhaber, Betrieb, Intervention, Begünstigter und Zielwerte. Artikel 4 der aktuell im Trilog auf Brüsseler Ebene zu verhandelnden Verordnung gibt den Mitgliedstaaten nach bestimmtem EU-Rahmen vor, Begriffe wie z.B. aktiver bzw. echter Betriebsinhaber, Junglandwirt, landwirtschaftliche Tätigkeit, förderfähige Hektarfläche, Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland, Wechselgrünland und Dauerkulturen in ihren jeweiligen GAP-Strategieplänen festzulegen.

Da die EU-rechtlichen Begriffsbestimmungen in Verbindung mit deren gesetzlicher Anwendung in Deutschland von entscheidender Tragweite für die deutschen Landwirte sind, bekräftigt der DBV angesichts der vorliegenden Gesetzesentwürfe seine Forderungen insbesondere zu den folgenden drei Definitionen:

Aktiver bzw. echter Betriebsinhaber:

Der DBV begrüßt den BMEL-Vorschlag, an der Nichtanwendung der umfangreichen Dokumentations- und Nachweisführung zum aktiven Betriebsinhaber auch künftig festzuhalten. Gleichzeitig warnt der DBV weiterhin vor unüberlegten Beschränkungen der Direktzahlungen auf im Brüsseler GAP-Trilog anhaltend diskutierte „echte Betriebsinhaber“ und erinnert daran, dass die Prüfung des aktiven Betriebsinhabers infolge der EU-Omnibus-Verordnung ab 2018 aus guten Gründen abgeschafft worden ist. Es besteht die Gefahr, dass gerade Nebenerwerbslandwirte und Landwirte, die sich ein zusätzliches Standbein zur wirtschaftlichen Absicherung ihrer Betriebe geschaffen haben (z.B. Urlaub auf dem Bauernhof, erneuerbare Energien), benachteiligt werden. Daher sollten die Direktzahlungen vielmehr für „echte Landwirtschaftsflächen“ gewährt werden, d.h. die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche eines Betriebs. Golfplätze, Straßenbegleitgrün und auch Flächen, die vorrangig dem Naturschutz dienen, dürfen auch in Zukunft keine Direktzahlungen aus der EU-Agrarförderung erhalten.

Anhand der komplexen Regelungen zum aktiven Betriebsinhaber bis 2017 hat sich gezeigt, dass sich diese verpflichtenden Regelungen grundsätzlich nicht bewährt haben. Daher unterstützt der DBV auch mit Blick auf die Verhandlungen im Brüsseler GAP-Trilog eine Formulierung im Rahmen von Artikel 4 der GAP-Strategieplan-Verordnung, die das ob und wenn ja die Vorgaben einer Begriffsbestimmung des echten Betriebsinhabers oder besser des Betriebsinhabers mit aktiver Flächenbewirtschaftung in die Entscheidungsbefugnis des Mitgliedstaats legt.

Verbundene Unternehmen

Analog zur Positionierung und den Erläuterungen zu § 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs lehnt der DBV die im Zuge der Brüsseler Trilog-Verhandlungen diskutierte Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, verbundene Unternehmensstrukturen als einen einzigen Betriebsinhaber bei verschiedenen Fördermaßnahmen zu betrachten, entschieden ab und stellt sich damit gegen die Auffassung des BMEL.

Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen künftig ausreichend unternehmerischen Spielraum haben, sich im Zuge des Strukturprozesses den vielfältigen Herausforderungen auch durch Bildung

von Tochtergesellschaften anzupassen, ohne jedoch im Bereich der Agrarförderung dadurch Nachteile befürchten zu müssen. Da sich der DBV grundsätzlich gegen die Kappung und Degression von Direktzahlungen ausspricht, fehlt es für die Einführung der Möglichkeit zur Einstufung landwirtschaftlicher Betriebe als verbundene Unternehmen und damit als ein einziger Betriebsinhaber jeglicher Rechtfertigung. Sinnvolle, vielfältige Strukturen und deren Entwicklungsperspektiven dürfen aus Sicht des DBV durch solche Vorschläge nicht in Frage gestellt werden.

Dauergrünland und Dauerweideland

Hierzu verweist der DBV auf die Positionen und Erläuterungen zu § 1 und 2 sowie zu § 3 bis 8 des BMEL-Entwurfs eines GAP-Konditionalitäten-Gesetzes.

2.) **Stellungnahme des DBV zum Referentenentwurf eines GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG)**

Für die gesetzliche Umsetzung der neuen, erweiterten Konditionalität mit EU-weit geltenden Mindestauflagen und -standards als Grundvoraussetzung für die Beantragung von Direktzahlungen und bestimmter Fördermaßnahmen der 2. Säule schlägt das BMEL ein sogenanntes GAP-Konditionalitäten-Gesetz vor, welches das bisherige Agrarzahlungen-Verpflichtungen-Gesetz ablösen soll. Vorbehaltlich der Ergebnisse des Brüsseler GAP-Trilogs sind Artikel 11 und 12 sowie Anhang III der GAP-Strategieplan-Verordnung die wesentliche Grundlage, wonach die Betriebe künftig eine Vielzahl – und damit deutlich mehr als bisher – an Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB bzw. SMR) und Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ bzw. GAEC) nach Maßgabe von Kürzungs- und Sanktionsmechanismen befolgen müssen.

Angesichts des vorliegenden Gesetzesentwurfs und insbesondere mit Blick auf die gemäß § 27 vorgesehenen Ermächtigungen fordert der DBV eine maßvolle Gestaltung der Konditionalität als Grundlinie der neuen „Grünen Architektur“, die künftig mit der Integration des Greening und der Aufnahme weiterer Standards deutlich anspruchsvoller für die landwirtschaftlichen Betriebe wird. Bei der praktischen und gesetzlichen Umsetzung der zahlreichen GAB- und GLÖZ-Auflagen spricht sich der DBV im Grundsatz für eine einfache, praktikable und unbürokratische Ausgestaltung mit Augenmaß aus, denn den deutschen Landwirten dürfen dadurch im EU-Binnenmarkt keine Wettbewerbsnachteile aufgebürdet werden.

Zu § 1 und 2 – Anwendungsbereich und Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie Standards zur Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

In den derzeit laufenden GAP-Trilogverhandlungen sind wichtige Details der Konditionalität noch umstritten, besonders bei den GLÖZ-Standards im Rahmen von Anhang III der GAP-Strategieplan-Verordnung. Aus Sicht des DBV besteht hier allen voran bei GLÖZ 1 (Erhalt von Dauergrünland),

GLÖZ 4 (Pufferstreifen an Wasserläufen), GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente) noch Nachbesserungsbedarf. Neben praktikablen und für die Landwirte machbaren Regelungen geht es auch um die Begrenzung auf fachlich sinnvolle Maßnahmen und die Streichung solcher Auflagen und Kriterien, die in keinem wirklichen Zusammenhang mit den GAP-Zielen und -Maßnahmen der 1. Säule und 2. Säule stehen.

GAB 7, 8 und 9 sowie 10 und 11:

Der DBV dankt dem BMEL für den Einsatz auf Brüsseler Ebene zur Entkoppelung der umfangreichen Tierkennzeichnungs- und -registrierungsaufgaben vom Kürzungs- und Sanktionsmechanismus der Direktzahlungen. Der sich andeutende Entfall der Tierkennzeichnung und -registrierung aus der Konditionalität wird vom DBV ausdrücklich begrüßt. Damit wird ein deutlicher Beitrag zur Reduzierung der bürokratischen Lasten und nicht beherrschbarer Sanktionsrisiken für die Betriebe geleistet.

GLÖZ 1 (Erhalt von Dauergrünland):

Leider zeichnet sich ab, dass auf EU-Ebene in Verbindung mit Artikel 4 der GAP-Strategieplan-Verordnung keine generelle Ersetzung der kontraproduktiven 5-Jahresfrist durch eine Stichtagsregelung erreicht wird. Beim GLÖZ 1 wurde dem Vernehmen nach bislang lediglich das Bezugsjahr 2018 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 das BMEL und die 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.

GLÖZ 4 (Pufferstreifen an Wasserläufen):

In Bezug auf Pufferstreifen an Wasserläufen sieht das BMEL im vorliegenden Gesetzesentwurf keinen Regelungsbedarf. Mit Blick auf die Trilogverhandlungen und die anschließende Umsetzung von GLÖZ 4 in Deutschland betont der DBV jedoch, dass die Vorgaben für Pufferstreifen an Wasserläufen auf Basis der Gewässerabstandsregelungen nach EU-Nitratrichtlinie hinreichend und sachgerecht sind. 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 8 (Fruchtwechsel):

Sehr unklar sind für die Landwirte bisher auch die künftigen EU-Vorgaben zum Fruchtwechsel. Der DBV wiederholt seine Bedenken, wonach eine Vielzahl von landwirtschaftlichen Betrieben mit bestimmter Produktionsausrichtung deutlich negative Auswirkungen infolge der Umsetzung von

GLÖZ 8 zu befürchten haben. Ein nachhaltiger Mindeststandard könnte aus Sicht des DBV z.B. 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 aus Sicht des DBV zwingend erforderlich. 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 9 (nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente):

Der DBV sieht erhebliche Probleme in der Ausrichtung auf sogenannte nichtproduktive Flächen, die in der Debatte um den Standard GLÖZ 9 in Anlehnung an die aus dem Greening bekannten „ökologischen Vorrangflächen“ diskutiert werden. Damit werden unnötige Gegensätze zwischen genutzten und stillgelegten landwirtschaftlichen Flächen geschaffen. Im Detail verweist der DBV auf die Positionen und Erläuterungen zu § 10 des vorliegenden Entwurfs für ein GAP-Konditionalitäten-Gesetz.

Zu § 3 bis 8 – Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland einschließlich Genehmigungs- und Umwandlungspflichten, Bagatellregelungen, Prüfung des jährlichen Dauergrünlandanteils und Ermächtigungen

Die vom BMEL gemäß § 3 bis 8 des vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen zum Erhalt der Dauergrünlandfläche in Deutschland stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen von ‚Dauergrünland und Dauerweideland‘, ‚Ackerland‘ und ‚Wechselgrünland‘ gemäß Artikel 4 der anstehenden GAP-Strategieplan-Verordnung.

Nach einigen kosmetischen Veränderungen im Zuge der EU-Omnibus-Verordnung 2017/2018 und den sich aus dem GAP-Trilog tendenziell andeutenden überschaubaren Verbesserungen deutet sich zum Unverständnis bei den Landwirten angesichts der nun vorliegenden BMEL-Vorschläge ein „Weiter so“ im „Regelungsdschungel“ für den Erhalt von Dauergrünland an. Der DBV appelliert an Bund und Länder, für den neuen GAP-Rahmen ab 2023 die gesetzlichen Grundlagen für den Erhalt von Dauergrünland in Gänze so zu gestalten, dass sich die Regelungen mit Blick auf den Bürokratieaufwand, aus betriebswirtschaftlichen, haftungs- und eigentumsrechtlichen Gründen sowie aus klimafachlicher Sicht und mit Blick auf den Grundwasserschutz ausgewogen und praktikabel auf den Betrieben niederschlagen.

Entsprechend der Entwicklungen im GAP-Trilog sieht die EU weiterhin ein starres Korsett für den Dauergrünlanderhalt vor. Es wird keine Rücksicht auf regionale Besonderheiten genommen. Der EU-Rahmen führt aus Vorsicht vor bürokratischen Sanktionen zu zusätzlichen Grünlandumbrüchen alle 5 Jahre, was insbesondere aus ökologischen Gesichtspunkten inakzeptabel ist. Darüber hinaus ist aus Sicht des DBV und insbesondere aus Gründen der guten fachlichen Praxis nicht akzeptabel, dass auch leichte Pflegeumbrüche unter Einsatzes des Pfluges als genehmigungspflichtig

tige Umwandlung von Dauergrünland eingestuft werden, ohne dass ein Wechsel des Flächenaufwuchses erfolgt. Sowohl für die Landwirte als auch die Verwaltungen sind die aktuellen Vorgaben zum Dauergrünland nicht nur mit Blick auf erforderliche Genehmigungsverfahren mit einem unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand verbunden.

Es ist nach wie vor notwendig, die bisher starr vorgegebene 5-Jahres-Regelung für die Entstehung von Dauergrünland durch eine einfache Stichtagsregelung *) abzulösen. Damit wären die Landwirte nicht mehr wie bisher gezwungen, Flächen unter Einsatz des Pfluges aus rein bürokratischen Gründen sowie zur Vermeidung von Fristabläufen und Haftungsrisiken umzubrechen. Im Zuge dessen sind bürokratische Genehmigungsverfahren auf ein Minimum zu reduzieren.

*) Wie sollte eine einfache Stichtagsregelung aus Sicht des DBV aussehen?

Zu einem festgelegten Referenzzeitpunkt wird die Fläche des Dauergrünlands quantifiziert. Dieser identifizierte Flächenumfang ist künftig auf diesem Niveau zu erhalten. Für den Landwirt bleibt eine genehmigungsfreie Umwandlung einzelner Flächen weiterhin möglich, unter der Voraussetzung, dass er entsprechende Ersatz- oder Tauschflächen bereitstellt.

Im Einzelnen bittet der DBV um Berücksichtigung der folgenden Anliegen zu § 3 bis 8 des vorliegenden Gesetzentwurfs:

- § 3 (Erhaltung von Dauergrünland): Insbesondere mit Blick auf die landwirtschaftlichen Betriebe in Weinbauregionen sollte eine Klarstellung aufgenommen werden, wonach Dauergrünland nicht in solchen abgegrenzten Weinbergsflächen entstehen kann, die im sog. Lastenheft der jeweiligen geschützten Ursprungsbezeichnung bzw. Region definiert sind.
- § 4 (Genehmigungspflicht): Aus Sicht des DBV sollte Absatz 1 Nr. 4 auf die Anlage von Agroforstflächen und Kurzumtriebsplantagen erweitert werden. Hinsichtlich Absatz 4 sollte sichergestellt werden, dass die hier genannten Flächen nicht auf die 5-Prozent-Änderungsschwelle angerechnet werden.
- § 5 (Umwandlung von Dauergrünland ohne Genehmigungsvorbehalt): Mit Einführung dieser Regelung wird die derzeit geltende Pflugregelung entbehrlich. Eine Anzeigepflicht ist im Sinne des Bürokratieabbaus ebenfalls entbehrlich, da die zuständigen Behörden über die Antragstellung jederzeit die Verwaltungskontrollen sicherstellen können.
- § 6 (Bagatellregelung): Der DBV fordert, den Anwendungsbereich der gemäß Absatz 1 vorgeschlagenen Bagatellregelung auf eine Fläche von mindestens 2.000 Quadratmetern Dauergrünland je Betrieb und Jahr zu erweitern, insbesondere mit dem Ziel einer spürbaren Entbürokratisierung.

Zu § 9 – Mindestschutz von Feucht- und Mooregebieten

Der DBV betont, dass die Einführung einer solchen Auflage in den Katalog der Cross-Compliance- bzw. Konditionalitätsauflagen bereits von 2011 bis 2013 diskutiert und damals aus guten Gründen vom EU-Agrarministerrat klar abgelehnt worden ist. Dazu ist die Sachlage bis heute unverändert.

Mit dieser Vorbemerkung warnt der DBV vor unüberlegten Eingriffen in die tägliche Bewirtschaftungspraxis der landwirtschaftlichen Betriebe durch weitreichende Umwandlungs-, Pflege- und Umbruchverbote auf Acker- und Dauergrünlandflächen.

Der DBV kritisiert deshalb das Vorhaben, eine (neue, zusätzliche) Kulisse z.B. mit dem pauschalen Verbot einer Dauergrünlandumwandlung, dem Verbot einer tieferen Bodenbearbeitung oder dem Verbot von Aufsandung schaffen. Darüber hinaus hält der DBV die in § 27 Absatz 1 Nr. 2 genannte Ermächtigung für eine solche Kulisse für sehr unspezifisch und daher rechtlich bedenklich.

Im Detail fordert der DBV nachdrücklich, einen Pflegeumbruch zur Nabenerneuerung zu gewährleisten. Mit Blick auf § 9 Absatz 3 muss ein Einebnen von Sackungen für die Landwirte möglich bleiben. Darüber hinaus darf die dem Klimaschutz dienende Anlage von Deckkulturen nicht unter das in § 9 Absatz 3 Nr. 3 vorgeschlagene Aufsandungsverbot fallen. Ferner sollte dies aus Sicht des DBV auch für das Verteilen auf der Fläche von bei Grabenpflegemaßnahmen anfallendem Aushub gelten.

Zu § 10 – Mindestanteil des Ackerlands an nichtproduktiven Flächen

Der EU-weit geltende Rahmen für den GLÖZ-Standard 9 zur Bereitstellung von nichtproduktiven Flächen und Landschaftselementen ist angesichts der noch nicht abgeschlossenen GAP-Trilogverhandlungen nicht bekannt. Dennoch schlägt das BMEL im vorliegenden Gesetzesentwurf als Grundvoraussetzung für die Beantragung von Direktzahlungen eine einzelbetriebliche Stilllegung im Umfang von 3 Prozent der Ackerfläche vor.

Auf Basis der o.g. Grundsatzbemerkung zum GLÖZ 9 fordert der DBV, die Mindestvorgabe für nichtproduktive Flächen als EU-weit einheitlich geltende Baseline-Anforderung auf maximal 2 Prozent der betrieblichen Ackerfläche zu begrenzen. Darüber hinaus warnt der DBV in einem gemeinschaftlichen EU-Binnenmarkt entschieden vor nationalen Alleingängen, die über den EU-rechtlich beschlossenen pauschalen Stilllegungssatz hinausgehen. Stattdessen begrüßt der DBV den Vorschlag des BMEL, die zusätzliche Anlage von nichtproduktiven Flächen als eine zusätzliche, freiwillige Maßnahme im Zuge der Eco Schemes hinreichend zu fördern. Ferner fordert der DBV mit Blick auf § 10 des vorliegenden Gesetzesentwurfs, eine Bereitstellung der Flächen mit Kulturen wie Leguminosen, Zwischenfrüchten und Untersaaten anzurechnen. Zu berücksichtigen bzw. anzuerkennen sind mit Blick auf einschlägige Ausnahmemöglichkeiten aus Sicht des DBV auch hohe betriebliche Grünlandanteile sowie Betriebe mit wenig Ackerfläche. Dazu gehört auch, dass kleinere Betriebe bis zu einer Ackerfläche von 10 Hektar vom Standard GLÖZ 9 ausgenommen werden.

Zu § 11 – Umweltsensibles Dauergrünland, aus Sicht des DBV auch in Verbindung mit den gemäß § 3 bis 8 vorgeschlagenen Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland nach GLÖZ 1

Die vom BMEL vorgeschlagenen Regelungen gemäß § 11 Absätze 1 bis 6 beziehen sich im Wesentlichen auf die nationale Umsetzung des GLÖZ-Standards 10 der GAP-Strategieplan-Verordnung,

der mit dem Ziel der Erhaltung von Lebensräumen und Arten im Grundsatz Verbote der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten vorsieht.

Aus Sicht des DBV schlägt das BMEL mit § 11 deutliche Verschärfungen des EU-Rechts vor, die nicht akzeptabel sind. Im EU-Recht wird gefordert, dass die Mitgliedstaaten innerhalb der Natura-2000-Gebiete – somit als Teilmenge der Schutzgebiete – umweltsensibles Grünland identifizieren. Hier geht es nach Einschätzung des DBV um „besonders schutzwürdige Gebiete“ innerhalb von Natura 2000-Gebieten. Nicht konkret vorgegeben wird jedoch, sämtliches Grünland in diesen Gebieten unter Schutz zu stellen. Dies ist dadurch zu rechtfertigen, dass nicht sämtliches Grünland innerhalb von FFH- und Vogelschutzgebieten umweltsensibel und naturschutzrelevant ist, sondern auch normale Wirtschaftsgrünlandflächen in FFH- und insbesondere in Vogelschutzgebieten vorhanden sind. Diese sind in der Regel auch unabhängig vom eigentlichen Schutzzweck der Gebiete und müssen hier explizit ausgenommen werden.

Häufig gibt es keinen Zusammenhang zwischen dem Grünland in den Natura-2000-Gebieten und dem eigentlichen Schutzziel des entsprechenden Gebietes. Für große Teile des in Natura-2000-Gebieten befindlichen Dauergrünlands reicht es aus, dass der Anteil des Dauergrünlandes im Gebiet erhalten bleibt. Das gilt in besonderem Maße für die flächenstarken Vogelschutzgebiete. Unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten ist oftmals das Nutzungsmosaik von Acker, Grünland, Gewässern und ihren Randstreifen sowie andere Landschaftselementen der eigentliche wertgebende Aspekt, insbesondere bei den großflächigen Schutzgebieten.

Mehrere tausend Betriebe liegen im Bundesgebiet mit ihrer gesamten oder wesentlichen Teilen ihrer betrieblichen Nutzfläche innerhalb der Schutzkulisse. Den Betrieben wurde im Zusammenhang mit der Meldung der Gebiete an die EU stets versichert, dass die herkömmliche Nutzung fortgeführt werden kann, einschließlich der erforderlichen Nutzungsflexibilität auch für das Dauergrünland. Für nahezu alle Gebiete bestehen zwischenzeitlich differenzierte Schutzgebietsregelungen, einschließlich Vorgaben für die Grünlandbewirtschaftung. Wo es dem Schutzzweck nicht entgegensteht, sind Grünlanderneuerungen mit dem Pflug weiterhin zulässig, auch der Tausch zwischen Ackernutzungen und Dauergrünlandnutzungen. Die im Sinne der Vorschrift vorliegenden Flächen mit striktem Schutzanspruch sind bereits unmittelbar gesetzlich über § 30 Bundesnaturschutzgesetz bzw. über die CC-relevanten Verschlechterungsverbote bzw. Regelungen zur Verträglichkeitsprüfung nach § 33 und 34 BNatSchG geschützt.

In Gebieten, in denen einen Grünlandumbruchverbot bzw. ein Pflugverbot gilt, müssen Grünlandflächen weiterhin durch mechanische Bodenbearbeitung eingeebnet werden können (Fahrspuren, Schwarzwildschäden, Maulwürfe). Auch darf ein Pflegeumbruch nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn dieser beispielsweise für den dauerhaften Erhalt des Dauergrünlandes erforderlich ist. Darüber hinaus müssen für Grünlandflächen, die unter das Pflugverbot fallen, weiterhin die Ausnahmemöglichkeit des „Statustauschs“ mit Ackerflächen (Kompensationsflächen) geben, die als Ersatzdauergrünland in der Gebietskulisse angelegt werden.

Der mit den Regelungen in § 11 des vorliegenden Gesetzesentwurfs vom BMEL vorgeschlagene Weg führt zu einer weiteren Benachteiligung von Landwirten mit Flächen in Natura-2000-Gebieten. Das strikte Verbot der Umwandlung und des Pflugeinsatzes unabhängig von der Schutzwürdigkeit der Fläche wird von den Landwirten als nicht akzeptabler Eingriff in das Eigentum und als Vertrauensbruch von Seiten des Naturschutzes verstanden. Aus Sicht des DBV liegt keine Rechtfertigung vor, wonach in Unkenntnis der Umweltsensibilität des Grünlandes in Natura-2000-Gebieten sämtliche Grünlandflächen unter ein striktes Umwandlungs- und Pflugverbot gestellt werden sollen.

Der DBV fordert mit Nachdruck, innerhalb von Natura-2000-Gebieten den strikten Schutz des Dauergrünlandes auf die Grünlandflächen zu beschränken, die in direktem Zusammenhang mit dem Schutzziel des Natura-2000-Gebietes stehen. Hierzu könnte beispielsweise auf die im Rahmen von gesetzlich geschützten Biotopen geschützten Grünlandflächen oder auf die explizit in der FFH-Richtlinie genannten FFH-Lebensraumtypen zum Grünland abgezielt werden. Von diesen sollte ausgegangen werden können, dass sie in den Ländern bekannt sind. Zumindest muss eine Einspruchsmöglichkeit für die Landwirte zur Verfügung stehen, wenn ihre Dauergrünlandflächen in einem FFH-Gebiet offensichtlich nicht das besondere Kriterium der Umweltsensibilität erfüllen. In solchen Fällen würde es den Agrarverwaltungen obliegen, den strengen Schutzstatus an der Einzelfläche zu belegen.

Zu § 11 des vorliegenden Gesetzesentwurfs (GLÖZ 10) und in Verbindung mit den gemäß § 3 bis 8 vorgeschlagenen Regelungen zum Erhalt des Dauergrünlands (GLÖZ 1) bekräftigt der DBV im Einzelnen:

- Ein pauschales Pflugverbot für das gesamte Grünland in Natura-2000-Gebieten unabhängig von der naturschutzfachlichen Wertigkeit ist nicht akzeptabel.
- Die nationale Umsetzung des GLÖZ 10-Pflugverbotes innerhalb von Natura-2000-Gebieten muss so ausgestaltet werden, dass das Pflugverbot nur in den Gebieten und für die Gebietsteile gilt, in denen dies bereits als Auflage in den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen verankert ist. Alternativ sollte das Pflugverbot nur auf die gesetzlich geschützten Biotope und die expliziten FFH-Lebensraumtypen zum Grünland innerhalb der Natura-2000-Gebiete beschränkt werden, also z. B. nicht für normales, artenarmes Wirtschaftsgrünland.
- Für Flächen, die unter das Pflugverbot fallen, muss es weiterhin die Möglichkeit einer pfluglosen Grünlanderneuerung geben und auch Ausnahmen für den „Statustausch“ mit Ackerflächen (Kompensationsflächen), die als Ersatzdauergrünland in der Gebietskulisse angelegt werden.
- Die Vertrauensschutzregelungen müssen auch Flächen umfassen, die im Rahmen nationaler Beihilfen/Zuwendungen/vertraglicher Vereinbarungen mit der öffentlichen Hand oder privaten Organisationen (z. B. Wasserversorgern) innerhalb der Natura.2000-Gebiete von Ackerland in Dauergrünland umgewandelt wurden (z. B. in Wasserschutzgebieten).
- Es muss eine Einspruchsmöglichkeit für diejenigen Landwirte zur Verfügung stehen, deren Dauergrünlandflächen in einem FFH-Gebiet offensichtlich nicht das besondere Kriterium der Umweltsensibilität erfüllen.

- BMEL-Vorschlag zur pauschalen Einstufung von Dauergrünland in Vogelschutzgebieten als „umweltsensibles Dauergrünland“ gemäß § 11 Absatz 1 Nr. 2: Eine Vielzahl von Landwirten wäre von der beabsichtigten Einstufung in äußerst großem Umfang betroffen. Deshalb fordert der DBV hier die Streichung dieser Gebietskategorie. Beispielsweise ließe sich stattdessen beabsichtigte „höhere Schutzniveau“ durch Aufnahme einer Eco Scheme-Maßnahme oder Agrarumwelt- und Klimamaßnahme erreichen: „Verzicht auf Bodenbearbeitung zur Nabenerneuerung“ erreichen. Die betroffenen Betriebe erhielten so mehr Spielräume und die Möglichkeit zum Ausgleich der bestehenden Nachteile. Ein generelles Pflugverbot zur Nabenerneuerung in diesen Gebieten lehnt der DBV ab.

Zu § 12 bis 26 – Regelungen eines Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystems für die nationale Umsetzung der GAB- und GLÖZ-Verpflichtungen der Konditionalität

Im vorliegenden Gesetzesentwurf sieht das BMEL eine Reihe von Vorschriften vor, die in Bezug auf die Anwendung und Umsetzung der Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB bzw. SMR) und der Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ bzw. GAEC) in Deutschland die Vorgehensweise in Gänze, Kontrollgegenstände, -arten und -zeiträume, Mindestkontrollsätze und Stichproben sowie Tatbestände und Modalitäten für Kürzungen und Sanktionen regeln.

Auch der Entwurf des BMEL für ein GAP-Integriertes Verwaltungs-/Kontrollsystem-Gesetz (GAPInVeKoSG) sieht zahlreiche Vorschriften für die Durchführung, Verwaltung, Kontrollen sowie Kürzungen und Sanktionen im Zuge des jährlichen GAP-Antragsverfahrens vor. Nach Maßgabe der von EU, Bund und Ländern angestrebten Vereinfachung und Entbürokratisierung appelliert der DBV an eine konsistente Gesetzgebung, die sich an dem Ziel der Modernisierung der EU-Agrarförderung ausrichtet. Dazu verweist der DBV insbesondere auf Positionen und Erläuterungen zum Referentenentwurf eines GAP-InVeKoS-Gesetzes.

3.) Stellungnahme des DBV zum Referentenentwurf eines GAP-Integriertes Verwaltungs-/Kontrollsystem-Gesetz (GAPInVeKoSG)

Im Sinne der 2017/2018 breit angekündigten Zielstellung der EU-Kommission zur Modernisierung und Vereinfachung der EU-Agrarförderung hält der DBV Verbesserungen und eine Vereinheitlichung des Antragsverfahrens in Deutschland für bedeutend, um Landwirte und Verwaltungen gleichermaßen deutlich zu entlasten. Ein möglichst rascher Wegfall des Systems der Zahlungsansprüche, die Nichtanwendung der unverhältnismäßigen Dokumentations- und Nachweisführung beim aktiven Betriebsinhaber, ein Minimum an bürokratischen Genehmigungsverfahren und ein Maximum an Automatisierung sind wesentliche Bausteine zur Modernisierung.

Insbesondere mit der praktikablen Nutzung der Fortschritte aus der Digitalisierung geht es um eine konsequente Entbürokratisierung, u.a. durch Fokussierung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie Anwendung des Single-Audit-Prinzips. Der vorliegende Entwurf eines GAP-InVeKoS-Gesetzes enthält zu großen Teilen bekannte Elemente des bestehenden InVeKoS-Systems.

Der DBV bekräftigt angesichts der weiteren Beratungen und Vorbereitungen für die Umsetzung der neuen GAP-Förderung ab dem 1. Januar 2023 folgende Kernanliegen:

- Die Zeit drängt, denn die Landwirte brauchen schnell Klarheit über die neuen Förderbedingungen ab 2023. Bund und Länder sind aufgefordert, das Jahr 2022 zu nutzen, um den Landwirten ab Anfang 2023 ein funktionstüchtiges und vereinfachtes Antragsystem anzubieten. Darauf müssen sich die Betriebe frühzeitig vorbereiten können.
- Bestehende Kompetenzen und Aufgabenverteilungen zwischen Bund und Ländern sollten grundsätzlich beibehalten werden. Eine deutliche Straffung der Verwaltungs-/Kontrollstrukturen sollten Bund und Länder allerdings mit Nachdruck angehen – Kontrollen nur noch durch eine anerkannte Kontrolleinrichtung (Single Audit).
- Konsequente Vereinfachung und Vereinheitlichung des Antragsverfahrens anstreben und Fortschritte aus der Digitalisierung nutzen. Der DBV hat dazu Vorschläge für einen „Agrarantrag 4.0“ vorgelegt: <https://bit.ly/2XqCe4z>.
- Toleranzen und Bagatellregelungen an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker ausrichten und einheitlich anwenden. Leitmotiv: einfache Anwendbarkeit für Landwirte, geringe Fehleranfälligkeit, leichte Administrierbarkeit, Flexibilität v.a. bei witterungsbedingten Einflüssen.
- Schaffung eines schlanken GAP-Fördersystems: Nachvollziehbare und praxistaugliche Grüne Architektur mit fachlich sinnvoller, schlanker Konditionalität, wenigen einfachen Eco-Scheme-Maßnahmen und einem breiten Angebot an Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der 2. Säule.

Zu einzelnen relevanten Regelungsgegenständen des Entwurfs eines Gesetzes für das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) in Deutschland ab 2023 nimmt DBV wie folgt Stellung:

Zu § 2 – Das integrierte System

Angesichts der geforderten und zu erwartenden Streichung der GLÖZ-Standards 7 bis 11 fordert der DBV, das mit Nr. 6 vorgeschlagene System zur Identifizierung und Registrierung von Tieren ersatzlos zu streichen.

Gemäß Nr. 3 plant das BMEL spätestens ab dem 1. Januar 2024 die Anwendung eines Flächenmonitoringsystems im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Aus Sicht des DBV müssen die Arbeiten von Bund und Ländern im Vorfeld der Einführung eines solchen Systems maßgeblich auf das Ziel praktischer Vereinfachungen bei der Antragstellung ausgerichtet sein.

Hierzu sind der DBV und die Landesbauernverbände mit den Erfahrungen der Landwirte zwingend in die Beratungen einzubinden.

Vor diesem Hintergrund verweist der DBV auf den bereits im Jahr 2018 vorgeschlagenen Weg zu einer „antraglosen“ Umsetzung eines „Agrarantrags 4.0“ (<https://bit.ly/2XqCe4z>), für den sowohl das vom BMEL vorgeschlagene GAP-InVeKoS-Gesetz als auch das GAP-Konditionalitäten-Gesetz die folgenden fundamentalen Rahmenbedingungen gesetzlich aufgreifen müssen:

- Verzicht auf Anlastungs- und Sanktionsverfahren.
- Vollständiger Verzicht auf stichprobenbezogene Vor-Ort-Kontrollen.
- Praxistaugliche Toleranz- und Bagatellspielräume.
- Ausreichend Datenschutz und Datensicherheit für den Landwirt.
- Die Datenerfassung darf nicht im Sinne eines „Gläsernen Landwirts“ missbraucht werden: Keine 100-Prozent-Kontrolle von Landwirten und Flächen über das gesamte Jahr hinweg.
- Der Landwirt muss ein Widerspruchsrecht behalten, insbesondere in Bezug auf diejenigen Daten, die ihm vorgelegt werden und auf die er keinen Einfluss hat.

§ 5 – Frist für den Sammelantrag

Vor dem Hintergrund einer zwingend elektronischen Antragstellung schlägt das BMEL vor, die bisherige Regelung, wonach der nächste Werktag als Antragsstichtag gilt, sofern der 15. Mai auf einen Sonn- oder Feiertag fällt, zu streichen. Der DBV lehnt diese Änderung ab. Stattdessen sollte bei der Frist für den Sammelantrag auch im neuen InVeKoS-Antragssystem die bisherige Vorgehensweise fortgesetzt werden.

Zu § 15 – Ausnahmen für Kürzungen, Sanktionen und Ausschlüsse

Nach § 15 sind für Kürzungen, Sanktionen und Ausschlüsse Ausnahmen vorgesehen, u.a. wenn der Verstoß geringfügigen Charakter hat. In diesem Rahmen sollte über die Verordnungsermächtigung eine Rückkehr zu praktikablen und verhältnismäßigen Bagatell- und Toleranzregelungen, wie sie bis 2014 bestanden haben, angestrebt werden. Die letzten Jahre mit der Regelung zu einem Frühwarnsystem haben verdeutlicht, dass dieser Ansatz für alle Beteiligten zu bürokratielastig ist und zu unverhältnismäßigen Sanktionen führen kann.

In diesem Zusammenhang sollte aus Sicht des DBV auch die Praxistauglichkeit der bisherigen Regelung bei Flächenabweichungen (Grenzregelung mit 3 Prozent bzw. 2 Hektar Abweichung) geprüft und beispielsweise durch ein gestaffeltes Modell abgelöst werden, wonach mit Flächenabweichungen im gesamten Bundesgebiet vergleichbar umgegangen werden kann.

Zu § 18 Abs.1 Nr. 7 – Verordnungsermächtigung für Regelungen zu verbundenen Unternehmen

Der DBV lehnt grundsätzlich Regelungen zur gemeinsamen Veranlagung verbundener Unternehmen als ein Betriebsinhaber ab. Hierzu verweist der DBV auf die Positionen und Erläuterungen zu § 4 des BMEL-Entwurfs eines GAP-Direktzahlungen-Gesetzes. Daher bedarf es auch im InVeKoS-Gesetz keiner entsprechenden Verordnungsermächtigung.

Deutscher Bauernverband

Berlin, 11. März 2021



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 [REDACTED]

Fax 0 30/59 00 [REDACTED]

E-Mail [REDACTED]
[REDACTED]

AZ: [REDACTED]

Datum: 11.3.2021

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

[REDACTED]
Referat 617
Postfach 14 02 70
53107 Bonn

Per E-Mail: 617@bmel.bund.de

Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) –Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

Sehr geehrter [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken wir uns.

Gleichzeitig müssen wir allerdings mit Nachdruck darauf hinweisen, dass eine Stellungnahmefrist von lediglich drei Arbeitstagen keine angemessene inhaltliche Einbindung der Landkreise ermöglicht und den Sinn eines Anhörungsverfahrens letztlich ad absurdum führt. In Anbetracht der unangemessen kurzen Anhörungsfrist können wir nur eine vorläufige und im Zweifel unvollständige erste Stellungnahme abgeben. Ergänzende Stellungnahmen behalten wir uns vor.

In Bezug auf den Gesetzentwurf stellen wir insgesamt mit Bedauern fest, dass der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum für eine Umschichtung von Mitteln der ersten Säule (Direktzahlungen) in die zweite Säule (ELER) nicht in größerem Umfang genutzt wird. Im Interesse einer langfristigen demografischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der ländlichen Räume in Deutschland ist es entscheidend, die wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale im Sinne agrarsektorübergreifender Förderpolitiken gesamthaft anzusprechen, um selbsttragende Entwicklungen zu ermöglichen. Dazu wäre eine weitergehende Stärkung der sektorübergreifenden Ländlichen Entwicklung, namentlich auch des LEADER-Ansatzes, erforderlich.

Wir verweisen insoweit nachdrücklich auf den finalen Ergebnisbericht zur Umfrage des Ausschusses der Regionen (AdR) zur Gemeinsamen Agrarpolitik, den wir als **Anlage** elektronisch beifügen und der als zentrales Ergebnis hervorhebt, dass die Maßnahmen nach den drei GAP-Verordnungen nicht geeignet sind, die sozioökonomischen Probleme ländlicher Gebiete zu bewältigen. Viele Maßnahmen, mit denen die Situation möglicherweise gemildert werden könnte, seien durch mangelnde Zielgenauigkeit, unzureichende Fördermengen, einen hohen Verwaltungsaufwand und somit eine geringe Kosteneffizienz gekennzeichnet (vgl. S. 4).

Auf hohem Niveau liegt demgegenüber die Wirksamkeit der LEADER-Programme (vgl. S. 5).

In Bezug auf die Direktzahlungen verweisen wir auf Seite 16 ff. des Berichts. Die dort dargelegten Erfahrungen und Berichte der Regional Hubs sollten im Verfahren zum GAP-DirektzahlungenGesetz berücksichtigt werden. Darüber hinaus enthält der Bericht viele ergänzenden Ausführungen zum insgesamt hohen Verwaltungsaufwand, die in den einzelnen Gesetzgebungsverfahren zur GAP-Umsetzung ebenfalls aufgegriffen werden sollten.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

The signature and name of the official are completely redacted with black ink. Only a few horizontal lines of the redaction are visible.

Stellungnahme des Deutschen Naturschutzring e.V. (DNR) zu den Entwürfen der Gesetze zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland

Im Detail:

1. Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz)
2. Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAPKondG)

Vorbemerkung

Die kommende Förderperiode der GAP ist entscheidend für die notwendige Neuausrichtung der Agrarpolitik auf EU-Ebene sowie in Deutschland. Die Klimakrise sowie das fortschreitende Artensterben können mithilfe einer ambitionierten Umsetzung der GAP abgemildert werden. Der Europäische Green Deal gibt hierfür klar den Rahmen vor und formuliert ambitionierte Ziele. In den vorliegenden Entwürfen werden diese Ziele sowie die zahlreichen Spielräume, die die nationale Umsetzung bietet, bei weitem nicht ausgeschöpft. Der DNR fordert daher substantielle Nachbesserungen und appelliert an das BMEL, die Chance der kommenden Förderperiode nicht verstreichen zu lassen.

Angesichts der bislang noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen auf EU-Ebene sind zudem die äußerst kurzfristig angelegten Gesetzgebungsverfahren zu hinterfragen. Bis das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene abgeschlossen ist, liegt keine Rechtsgrundlage für die vorgelegten Entwürfe vor.

Zudem fehlen in den Gesetzentwürfen zahlreiche Definitionen, wie etwa die Grünlanddefinition, die Definition des aktiven Landwirts/der aktiven Landwirtin, die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit sowie die der landwirtschaftlichen Fläche. Die Kommissionsvorschläge sehen vor, dass diese Definitionen auf nationaler Ebene erfolgen.

1. GAP-Direktzahlungen-Gesetz

§1 Anwendungsbereich:

In diesem Paragraph wird auf eine noch nicht vorhandene Rechtsgrundlage verwiesen. Somit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff verwendet.

§ 3: Übertragung von Mitteln

Die vorgeschlagenen acht Prozent Umschichtung in den ELER reichen keinesfalls aus, um die finanziellen Bedarfe der zweiten Säule zu decken. Trotz der Mittel aus dem Wiederaufbaufonds für die Übergangszeit in den Jahren 2021/2022 ist eine Umschichtung in der neuen Förderperiode in Höhe von mindestens **16 Prozent** notwendig, um den aktuellen Umfang der 2. Säule beizubehalten. Um die zusätzlichen Bedarfe im Verlauf der Förderperiode abdecken zu können, muss die Umschichtung darüber hinaus jährlich um weitere zwei Prozentpunkte erhöht werden. Hier geht es zum einen um den

Ausbau des Ökolandbaus auf 20 Prozent bis 2030 und zum anderen um das Schließen der Finanzierungslücke zur Umsetzung der Naturschutzrichtlinien inklusive der Anforderungen des Insektenschutzes.

§4 Kürzung von Zahlungen

Die vorgeschlagenen Kürzungen entsprechen nicht dem auf EU-Ebene vorgeschlagenem Niveau. Verweis auf §15 des Kommissionsvorschlags:

Die Mitgliedstaaten kürzen den Betrag der einem Betriebsinhaber gemäß diesem Kapitel für ein Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen, der 60 000 EUR überschreitet, wie folgt:

- (a) um mindestens 25 % für die Tranche von 60 000 EUR bis 75 000 EUR;*
- (b) um mindestens 50 % für die Tranche von 75 000 EUR bis 90 000 EUR;*
- (c) um mindestens 75 % für die Tranche von 90 000 EUR bis 100 000 EUR;*

um 100 % für den Betrag, der 100 000 EUR überschreitet.

Zudem besteht die Möglichkeit, zusätzlich zur Degression eine Kappung von Geldern für Großbetriebe einzuführen. Der DNR fordert eine vollständige Kappung der Zahlungen ab einer Basisprämie von 150.000 EUR.

§ 7: geplanter Einheitsbetrag

In Absatz 5 ist ein geplanter Mindesteinheitsbetrag in Höhe von 90 Prozent vorgesehen. Der DNR schlägt vor diesen Mindesteinheitsbetrag niedriger anzusetzen. Damit wäre ein größerer Handlungsspielraum bei der Umsetzung von Öko-Regelungen gewährleistet.

§ 9: Umverteilungseinkommensstützung

Grundsätzlich ist die Förderung der ersten Hektare und damit die Unterstützung kleinerer Betriebe zu begrüßen. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht hervor, wie die Festlegung auf 300 Hektar erfolgt ist.

§13: Bestimmung des Begriffs Junglandwirt*in/ §14 Einkommensstützung

Zunächst bittet der DNR darum, den Begriff des Junglandwirts angemessen zu Gendern. Daher ändern in „Junglandwirt*in“. Zudem ist zu prüfen, ob die Einkommensstützung an die Fläche gebunden sein muss oder ob eine Niederlassungsprämie in Frage kommt.

§20: Mittel für Öko-Regelungen

Die Mittel für Öko-Regelungen sollten zu Beginn der Förderperiode **30 Prozent** umfassen und dann jährlich ansteigen. Der EU-weite Mindestprozentsatz von Öko-Regelungen wird derzeit noch auf EU-

Ebene verhandelt. Da es sich grundsätzlich um ein Mindestbudget handelt, kann Deutschland durchaus mit 30 Prozent Öko-Regelungen im Jahr 2023 einsteigen, um die Bedarfe für Umwelt, Klima und Biodiversität angemessen abzudecken.

§21: Festlegung der Öko-Regelungen

Hier werden zunächst 6 Optionen genannt. Konkretisierung und Ergänzung von weiteren Maßnahmen soll in nachgelagerten Verordnungen geregelt werden. In dem vorgelegten Katalog fehlen jedoch zentrale Herausforderungen, wie sie sich etwa aus der EU-Farm-to-Fork-Strategie ergeben: z.B. Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, Reduktion von Nährstoffüberschüssen, Maßnahmen mit messbarem Klimaeffekt. Zudem entspricht es nicht der Logik der Erstellung des Strategieplans, konkrete Maßnahmen zu benennen noch bevor relevante Dokumente wie etwa die Ex-Ante Evaluierung oder die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung vorliegen.

Grundsätzlich fehlen im Entwurf Aussagen zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen, wie etwa: die Definition von Mindeststandards, die Berechnung der Prämien (Art. 28 6a oder 6b der Strategieplanverordnung), die Option der Mehrjährigkeit von Maßnahmen, sowie die Abgrenzung zur 2. Säule. Auch die Gemeinwohlprämie als mögliches Instrument der Umsetzung der Öko-Regelungen wird nicht erwähnt, obwohl das Thünen-Institut jüngst die Effektivität dieses Systems bestätigt hat.

Zudem muss §21.3 um das Einvernehmen des Bundesumweltministeriums erweitert werden, denn schließlich handelt es sich bei den Öko-Regelungen um Maßnahmen im Bereich Umwelt, Klima und Biodiversität.

§24: Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge

In (2) 2. heißt es: *Mittel aus Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen auch für die sonstigen Direktzahlungen verwendet werden*

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates ist bestätigt, dass die potenziell „nicht ausgegebenen Mittel“ auch in die 2. Säule überführt werden können. Zumindest sollte festgelegt werden, dass diese Mittel stattdessen auf die „restlichen“ Öko-Regelungen verteilt werden können, anstatt sie wieder in die pauschale Flächenprämie zu überführen.

§ 28: Verordnungsermächtigungen

Absatz 2 muss **ersatzlos gestrichen** werden. Erklärtes Ziel der kommenden Förderperiode ist eine höhere Umweltambition in der GAP. Dieses Ziel darf nicht durch Rechentricks und Rückkürzung unterwandert werden.

2. GAP-Konditionalität-Gesetz

§4 Abs 4: Genehmigungspflicht

Der DNR begrüßt die Erteilung zur Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland im Falle einer nassen Nutzung von organischen Böden. Jedoch muss sichergestellt werden, dass keine wichtigen Belange des Natur- und Umweltschutzes entgegenstehen und dass die Klimaschutzwirkung tatsächlich erreicht und langfristig gesichert werden kann.

Um die Anlage von Paludikulturen für die Betriebe attraktiver zu machen und zur Erreichung der Klimaschutzziele beizutragen, sind diese Flächen von der Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland zu befreien.

§10: Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen

Die Definition der Fläche ohne den Anbau von Zwischenfrüchten ist zu begrüßen. Der Mindestanteil ist allerdings auf 5 Prozent anzuheben zumal der wissenschaftliche Bedarf solcher Rückzugsorte für die Artenvielfalt bei mindestens 10 Prozent liegt und die EU-Biodiversitätsstrategie ebenfalls 10 Prozent solcher Landschaftselemente mit großer Vielfalt vorsieht.

Ergänzung zu Begründung §10: Hier wird eine Ausnahmeregelung für Betriebe mit unter 10 Hektar angemeldeter Fläche vorgesehen. Diese Option ist zu streichen.

Allgemeine Hinweise zu GLÖZ-Standards

Die EU-Kommission sieht in ihrem Verordnungsentwurf insgesamt 10 GLÖZ-Standards vor:

GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland

GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen

GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes

GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen

GLÖZ 5: Betriebsnachhaltigkeitsinstrumente für Nährstoffe

GLÖZ 6: Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung

GLÖZ 7: keine vegetationslosen Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en)

GLÖZ 8: Fruchtfolge

GLÖZ 9: Mindestanteil nichtproduktiver Flächen

GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten

Im Gesetzentwurf des BMEL werden aber nur 6 der 10 Standards benannt, wobei zwei davon (GLÖZ 4 & 7) lediglich in der Begründung A.II erwähnt werden. Hier wird darum gebeten, die fehlenden GLÖZ-Standards nachzureichen bzw. darzulegen, wie die fehlenden Standards definiert werden sollen.



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

[REDACTED]
Referat 616 und Referat 615
EU-Agrarfinanzierung, Zuständige Behörde
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Rochusstraße 1, 53123 Bonn

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

[REDACTED]
Tel. +49 30 2400867 [REDACTED]

Fax +49 30 2400867 [REDACTED]

[REDACTED]
www.duh.de

11. März 2021

Kurzstellungnahme

1. Zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)
2. Zum Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrar-politik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)
3. Zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des im Rahmen der Ge-meinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG)

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat die Deutsche Umwelthilfe (DUH) nicht zu einer Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzesentwürfen eingeladen. Wir bitten darum, der DUH künftig generell in die Verbändebeteiligung einzubinden und die Möglichkeit der Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen in Ihrem Ressort einzuräumen.

Kontakt:

[REDACTED]
Deutsche Umwelthilfe e.V. | Bundesgeschäftsstelle Berlin

Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 2400867 [REDACTED] | Telefax: +49 30 2400867 [REDACTED]
[REDACTED]

I. Vorbemerkung

Die vorliegenden Entwürfe des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL) bilden die tragenden Elemente des Nationalen Strategieplans zur Umsetzung der EU-Agrarpolitik. Für die Erarbeitung der Nationalen Strategiepläne sieht die EU-Kommission klare Regeln für die Einbindung von Verbänden und Zivilgesellschaft vor. Die Eingaben, die bisher aus zivilgesellschaftlichen Reihen verlautbart wurden, finden sich bisher in den Entwürfen kaum wieder. Dies wirft die Frage auf, ob im Geiste der EU-Vorgaben gehandelt wurde im Rahmen der bisherigen Beteiligungspraxis. Zugleich liegen mit Schreiben vom 18.12.2020 (SWD(2020) 373) Empfehlungen der EU-Kommission für den GAP-Strategieplan Deutschlands vor, die zentrale inhaltliche Erwartungen benennen mit Blick auf die Farm-to-Fork-Strategie und die Biodiversitätsstrategie. Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen wird aus Sicht der DUH den Nachhaltigkeitserwartungen der EU-Kommission und auch den Erwartungen der Steuerzahlenden noch nicht entsprochen.

II. Empfehlungen zum GAPDZG und GAPKondG

Die DUH begrüßt das Ansinnen des BMEL, dass der Besitz von Flächen allein nicht mehr zum Bezug von Direktzahlungen berechtige, sondern entscheidend sei, wie die Fläche bewirtschaftet wird (PM des BMEL vom 1.3.2021). Mit einem Anteil von nur 20 % der Direktzahlungen, die gemäß Gesetzentwurf künftig an Ökoregelungen geknüpft sein sollen, verbleiben jedoch 80 % der Direktzahlungen ohne diese Lenkungswirkung im Bereich pauschaler Flächenprämien. Diese Anteile markieren, dass der Entwurf für das GAPDZG das Ziel verfehlt, messbare Verbesserungen mit Blick auf Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz zu sichern. Hierzu verweisen wir auf die Studie des Thünen Instituts, mit der ermittelt wurde: „In allen Regionen, Betriebstypen und Regionen werden im Schnitt mehr als drei Punkte (rund 150 € Prämie je ha) von den Betrieben erreicht. Deshalb könnten bis ungefähr 50 % der Direktzahlungen über Ökoregelung im Rahmen von betrieblichen Pauschalen ausgereicht werden, ohne dass zu erwarten wäre, dass in größerem Umfang Gelder durch die Betriebe nicht genutzt werden.“ (Röder 2021)

- Die DUH empfiehlt, **mindestens 30 % der Direktzahlungen an Umweltauflagen** zu knüpfen und damit Landwirtschaftsbetriebe dabei zu unterstützen, wirksame Klimaschutzmaßnahmen auch im eigenen Interesse umzusetzen. Dieser Anteil für die Ökoregelungen muss in den kommenden Jahren zügig schrittweise erhöht werden.
- In diesem Zusammenhang fordert die DUH die **Streichung von § 28 Satz (2)**, in dem eine Ermächtigung zu einer späteren Verringerung der Mittel für Ökoregelungen angelegt ist. Es kann nicht sein, dass die aus unserer Sicht bereits zu geringen Mittel für die Ökoregelungen später nochmals gekürzt werden.

Gemeinwohlprämie und Pflicht zur Stoffstrombilanz verankern

Die EU-Kommission mahnt an, dass besonders der Gewässerschutz in Deutschland „in den kommenden Jahren jedoch eine Herausforderung darstellen“ wird. Einige Bundesländer, vor allem im Nordwesten und Südosten, weisen einen hohen Viehbesatz und eine Intensivierung der Landnutzung auf mit negativen Auswirkungen auf die Ökosysteme und die Klimaresilienz der Betriebe. Anhaltend hohe Nährstoffüberschüsse (Stickstoff und Phosphor) in Gewässern und Ammoniak- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft tragen laut EU-Kommission erheblich dazu bei, dass die Ziele aus der Wasserrahmenrichtlinie, der Nitrat-RL, die Verpflichtungen zur Reduktion von Ammoniakemissionen für 2020–2029 sowie die Anforderungen der Lastenteilungsrichtlinie mit hohem Risiko erneut verfehlt werden. Daher ist aus Sicht der DUH eine strategische Neuausrichtung der ersten Säule-Gelder unumgänglich, die sich in den Entwürfen bislang nicht abzeichnet.

- Die DUH fordert, die Ökoregelungen deutlich nachzubessern und im Sinne einer Gemeinwohlprämie (GWP) auszugestalten. Dabei sollten die überwiegend vom DVL¹ erarbeiteten und von Neumann 2017² empfohlenen Eingaben der Empfänger die Bewertungsgrundlage für die Prämien bilden. Dem Instrument der Stoffstrombilanz in Form der Brutto-Hoftorbilanz kommt aus Sicht der DUH dabei eine besondere Bedeutung zu. Sie ist unverzichtbar als zentrale Messgröße für einen effizienten Umgang mit Nährstoffen und Ressourcen. Nur mit einer verpflichtenden Brutto-Nährstoffbilanzierung können Betriebe überhaupt Aussagen über ihre Effizienz treffen und ggf. Bilanzüberschüsse gezielt minimieren. Viehintensive Betriebe müssen die Bilanz schon heute vorlegen, anderen Betrieben ist das Verfahren bekannt aus Agrarumwelt- und Klimaprogrammen, gängigen betrieblichen Aufzeichnungen bzw. fachrechtlichen Vorgaben (bisherige InVeKoS-Daten, Vorgaben Agrarumweltprogramme, Nährstoffbilanzierung). Die Pflicht zur Brutto-Hoftorbilanz für alle Betriebe muss die Vorlage von Bedarfsberechnungen für jede Feldfrucht ersetzen.

Die im GAPDZG und im GAPKondG geplanten Erfassungskriterien sind gemäß unseren Ausführungen nicht zielführend mit Blick auf die großen Herausforderungen im Klima-, Arten- und Gewässerschutz und der Emissionenminderung. Das Wissen um zielführende GAP-Maßnahmen liegt vor und die DUH fordert, die Erkenntnisse nun konsequent umzusetzen.

Die DUH empfiehlt dringend, die Aussagen der Ressortforschung des Thünen-Institutes zur Gemeinwohlprämie³ und die folgenden wissenschaftlich erarbeiteten Grundlagen zu berücksichtigen:

Eingangsgrößen des Bewertungsverfahrens zur Ermittlung der Gemeinwohlprämie am Beispiel von Schleswig-Holstein

<p>Nutzungstypen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anzahl der Nutzungstypen (Anzahl¹) - Anteil Dauergrünland (% d. LN gesamt) 	<p>Landschaftselemente (LE):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fläche LE gesamt (% d. LN gesamt) - Anzahl LE (Anzahl¹)
<p>Acker:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durchschnittliche Schlaggröße (% d. LN Acker) - Bodendeckung über Winter (% d. LN Acker) - Kulturartenvielfalt (Anzahl¹) - Kleinteiligkeit (% d. LN Acker) - Sommergetreide (% d. LN Acker) - Unbearbeitete Stoppeläcker (% d. LN Acker) - Brache mit Selbstbegrünung (% d. LN Acker) - Blühflächen, -streifen (% d. LN Acker) - Verzicht „chemische Maßnahmen“ und Mineraldünger (% d. LN Acker) - Umwandlung Acker in Dauergrünland (% d. LN Acker) 	<p>Grünland:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Schleppen und Walzen vom 1. April bis 20. Juni (% d. LN Grünland) - Verzicht Mineraldünger (% d. LN Grünland) - Verzicht organische Dünung (% d. LN Grünland) - Mahd ab 21.6. (% d. LN Grünland) - Standweide (% d. LN Grünland) - Brache (% d. LN Grünland) <p>Nährstoffbilanzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brutto-Hoftor-Stickstoff (N)-Bilanz (kg N/ha) - Hoftor-Phosphor (P)-Bilanz (kg P/ha)

¹ Bewertung berücksichtigt (Mindest-) Flächenanteile

(Quelle: Neumann 2017)⁴

¹ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020): [Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung der Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik \(GAP\) nach 2020](#). Entwickelt in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. DVL, Ansbach.

² Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). (2017); https://www.researchgate.net/publication/321997460_Erprobung_und_Evaluierung_eines_neuen_Verfahrens_fur_die_Bewertung_und_finanzielle_Honorierung_der_Biodiversitats-Klima-_und_Wasserschutzleistungen_landwirtschaftlicher_Betriebe_Gemeinwohlprämie

³ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_166.pdf

⁴ www.researchgate.net/publication/321997460_Erprobung_und_Evaluierung_eines_neuen_Verfahrens_fur_die_Bewertung_und_finanzielle_Honorierung_der_Biodiversitats-Klima-_und_Wasserschutzleistungen_landwirtschaftlicher_Betriebe_Gemeinwohlprämie

Die DUH fordert, die Brutto-Stoffstrombilanz im Rahmen der Konditionalität als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen zu verankern. Je nach Auswertung der betrieblichen Nährstoffsalden ist die Prämierung auf eine ausgeglichene Nährstoffbilanz hin auszurichten. Bei Bilanzüberschüssen ist je nach Größenordnung eine Prämierung nicht gerechtfertigt. Zu diesem Zweck muss die Stoffstrombilanzverordnung⁵ kurzfristig nachgebessert werden.

Moorschutz muss gestärkt werden

Die bisherigen Vorschläge für den Nationalen Strategieplan sind bei Weitem zu schwach, gemessen an den Zielen des Klimaschutzes und der Bedeutung landwirtschaftlicher Böden für die Kohlenstoffspeicherung. Die EU-Kommission fordert einen besseren Schutz von kohlenstoffreichen Böden durch Wiedervernässung und die Wiederherstellung von Torfmoorflächen und Feuchtgebieten. Die Verringerung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft, insbesondere der Methanemissionen, sollte nach Ansicht der EU-Kommission gefördert werden. Das in den Gesetzentwürfen angestrebte Umbruchverbot für Grünland in Moor- und Feuchtgebieten ist ein richtiger Schritt, reicht aber keinesfalls aus, daher muss der Moorschutz, die Kohlenstoffbindung und die Methanreduktion massiv nachgebessert werden. Vorschläge zur Sicherung und Mehrung von Humus und Bodenkohlenstoff wurden vielfach vorgelegt und können im Punktesystem einer Gemeinwohlprämie verankert werden.

Umverteilung für Biodiversität durch kleinere Strukturen

Die DUH begrüßt auch mit Verweis auf die Empfehlungen der EU-Kommission eine Umverteilung Direktzahlungen, mit der eine Verringerung der Konzentration von Direktzahlungen und eine bessere Fairness und Wirksamkeit angestrebt wird. Die im GAPDZG vorgesehene Umverteilung im Umfang von 5 Prozent bei Empfängerinnen von jährlich 60 000-100 000 Euro und von 10 Prozent bei Empfängern von über 100 000 Euro erscheint jedoch bei Weitem zu gering. Nach EU-Recht sind 25 bzw. 85 % Umverteilung von Großempfängern zu kleinen und mittleren Betrieben bei Berücksichtigung der Arbeitskräfte möglich.

- Da eine kleinteiligere Landaufteilung nachweislich die Biodiversität (Sirami 2019) begünstigt, wäre aus Sicht der DUH eine Ausschöpfung des EU-Rechts zur Umverteilung ein wichtiger Beitrag für zugleich mehr Fairness und ökologische Wirksamkeit.

III. Zum GAPInVeKoSG

Um die Fehleranfälligkeit für weidetierhaltende Betriebe bei der Antragstellung zu reduzieren, die mit der Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Grünlandflächen wertvolle Beiträge zum Arten- und Bodenschutz leisten, muss das GAPInVeKoSG nachgebessert werden.

§ 2 Integriertes System

Bisher wird die dynamische Entwicklung des Pflanzenbestandes auf extensiv bewirtschaftetem Grünland im System nicht angemessen eingeordnet. Beispiel ist die sog. 100 Bäume-Regelung, die nicht praktikabel ist und entfallen sollte.

Landschaftselemente mit und ohne Erhaltungsverpflichtung gemäß GLÖZ 9 müssen grundsätzlich Teil der „förderfähigen Hektarfläche“ sein. Bis zu 50 % Landschaftselemente pro Fläche sind aus unserer Sicht zu akzeptieren und würden das Kontrollsystem deutlich vereinfachen. Speziell auf offenen Extensivweiden sollte dabei die Erhaltungsverpflichtung entfallen, da eine dynamische Entwicklung dieser Flächen für deren Naturschutzwert kennzeichnend ist.

Im Einklang mit der BMEL-Ankündigung, entscheidend sei künftig, wie die Flächen bewirtschaftet werden, regt die DUH an, einen eigenen Nutzungscode „Landwirtschaftlich extensiv genutzte Naturschutzfläche“ einzuführen. Auf diesen Flächen ist die Bewirtschaftungsform (z.B. die extensive Beweidung) Maßstab für die Honorierung (vgl. EuGH-Urteil 15.05.2019 C-341/17P).

⁵ <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/stoffstrombilanz.html>

§ 15, § 17, § 18 Ausnahmen von Kontrollen und Sanktionen

Aus Sicht der DUH kann es nachvollziehbar sein, dass es Umstände geben kann, die es notwendig machen, Kontrollen aufzuschieben und später durchzuführen. Doch im vorliegenden Gesetz können Begünstigte „im Falle höherer Gewalt oder bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände“ Kontrollen ablehnen oder ganz ausfallen lassen. Dafür sehen wir keine Rechtfertigung, daher müssen die an mehreren Stellen aufgeführten Textpassagen gestrichen und sinngemäß ersetzt werden durch die Möglichkeit Kontrollen aus diesen außergewöhnlichen Gründen zeitlich zu verschieben. Entsprechendes gilt auch für die Auswirkungen auf Sanktionen.



Deutscher Verband für
Landschaftspflege

DVL e.V. | Promenade 9 | 91522 Ansbach

**Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft**

Referat 616

Bundesgeschäftsstelle

Promenade 9
91522 Ansbach

Tel. 0981/1800 99-0
Fax 0981/1800 99-30

info@lpv.de
www.landschaftspflegeverband.de

Ihr/e Ansprechpartner/in

11.03.2021

**Stellungnahme des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege
(DVL) e.V. zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums
für Ernährung und Landwirtschaft für das**

- (1) GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)
- (2) GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG)
- (3) GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz
(GAPInVeKoSG)

Durchwahl:

E-Mail:

Allgemeine Bewertung des Beteiligungsverfahrens

Der DVL bewertet die Art der Beteiligung zu den o.g. Gesetzen als beispiellos und inakzeptabel. Verbände erhalten, ohne Vorankündigung (!), innerhalb von 3,5 Werktagen die Gelegenheit, zu drei wesentlichen Gesetzen der künftigen nationalen Ausgestaltung der GAP für die nächste Förderperiode Stellung zu beziehen. Die Referenten-Entwürfe legen inhaltliche Eckpunkte fest, die zum einen weiterhin im Mittelpunkt gesellschaftlicher Diskurse zur Ausrichtung der künftigen Agrarpolitik in Deutschland sind, über die zudem noch in Brüssel bis zum Mai verhandelt wird, zu denen auf nationaler Ebene im Rahmen der finalen Ausgestaltung keine Einigkeit zwischen Bund und Ländern besteht, und die zum anderen Gegenstand des laufenden Strategieplan-Prozesses nach den vorgeschriebenen Regeln einer „Good Governance“ in Deutschland sind. Dieses Vorgehen düpiert das bisherige Engagement der gesellschaftlichen Akteure in diesem komplexen Gemeinschafts-Prozess und hebt sich dadurch auch von dem eigenen Selbstverständnis der Bundesregierung ab, wie es beispielhaft für das „Gemeinschaftswerk Nachhaltigkeit“ in der Nachhaltigkeitsstrategie 2021 für den „notwendigen Rückhalt in der Bevölkerung“ attestiert wird (Kap. IX). Dies wird weder den wichtigen Inhalten noch den Herausforderungen auf vielen landwirtschaftlichen Betrieben gerecht.

Die Gesetze haben außerdem eine hohe Relevanz für Landschaftspflegeorganisationen, die der DVL vertritt. Diese Organisationen sind in hohem

Bankverbindung
Sparkasse Ansbach, IBAN:
DE53 7655 0000 0000 2045 94
SWIFT-BIC: BYLADEM1ANS



Maße von Bäuerinnen und Bauern geprägt. Viele Landschaftspflegeverbände sind auch als juristische Personen „Aktive Betriebsinhaber“. Der DVL bedauert es, wegen der Form dieser Beteiligung die Meinung seiner Mitglieder zu vielen Punkten nicht ausreichend widerspiegeln zu können. Vor dem Hintergrund der kritischen Stimmung in der Landwirtschaft, aber auch in der umweltbewussten Bevölkerung gegenüber der herrschenden Landwirtschaftspolitik kann das jetzige, beschleunigte Verfahren mehr Schaden als Nutzen erzeugen.

Berücksichtigung flankierender Strategien, Programme und des aktuellen GAP-Strategieplanprozesses

Mit den fachlichen Inhalten der Gesetzentwürfe und insbesondere mit deren Ausführungen zu Ziff. 2 „Nachhaltigkeitsaspekte“ in den jeweiligen Begründungen wird suggeriert, dass mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beispielhaft bestehende Strategien für eine nachhaltige Landwirtschaft Rechnung getragen worden ist. Gerade die aktuelle Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 ist erst am 10.03.2021 während der Beteiligungsphase vom Kabinett verabschiedet worden und muss sich daher hinsichtlich des aktualisierten deutschen Beitrags zur Erreichung der SDGs (Kap. C) durch die Landwirtschaft inhaltlich noch in den Gesetzesentwürfen wiederfinden. In diesem Zusammenhang besteht auch der Eindruck, dass weitere inhaltsverwandte Programme und Strategien der Bundesregierung wie z. B. das Klimaschutzprogramm 2030, die Nationale Biodiversitätsstrategie, die Ackerbaustrategie oder die Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Diskussionspapier) mit ihren konkreten Maßnahmenvorschlägen keine Berücksichtigung beispielsweise bei der Auswahl der Öko-Regelungen mit Wirkungen für den Klimaschutz oder bei den GLÖZ-Standards im GAPKondG z. B. bei den Regelungen zum GLÖZ 9 „Mindestschutz von Feucht- und Mooregebieten“ gefunden haben (s.u.).

Es ist ebenso nicht nachzuvollziehen, dass die von der GAP-SP-VO vorgeschriebenen Regeln zur Erstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des nationalen Strategieplans, die neben dem hohen Stellenwert der erwähnten Beteiligungskultur („good governance“) u.a. eine Interventions-Logik bei der Herleitung der erforderlichen Maßnahmen auf Grundlage der analysierten Bedarfe und Zielwerte vorgeben, den Gesetzesentwürfen nicht zugrunde gelegt worden sind. Hierzu enthalten die Empfehlungen der KOM zum deutschen GAP Strategieplan (SWD(2020) 373 final vom 18.12.2020) hilfreiche Analysen und konkrete Hinweise, die sich aber weder bei der Maßnahmenauswahl noch bei den jeweiligen Budgetallokationen in der 1. Säule und dem Umschichtungssatz im GAPDZG wiederfinden. Dieses gilt insbesondere auch für die parallel laufenden Ex-ante Folgeabschätzungen, auf die alle Maßnahmen und Ziele, die auf Grundlage dieser Gesetze auch in späteren Verordnungen enthalten sind, mit ihren individuellen und kumulativen Auswirkungen gestützt werden sollten. Diese Bedeutung der Ex-ante

Betrachtungen ist beim „Zwischenbericht Stufe 1 Bewertung der SWOT-Langfassung, der SWOT-Tabellen und der Bedarfsanalyse“ (23.09.20) mit über 800 Änderungshinweisen deutlich geworden.

Umgang mit Alternativvorschlägen

Die EU gesteht den Mitgliedsstaaten nach dem neuen Umsetzungsmodell größere Entscheidungsspielräume zur Ausgestaltung der Gesetze zu. Laut Punkt III „Alternativen“ (S.19 GAPDZG) stehen diese Spielräume „nicht zur freien Disposition der Mitgliedsstaaten, sondern folgen aus der in der SWOT-Analyse festgestellten Bedarfe“. Hierzu wird angemerkt, dass sowohl die SWOT-Analyse als auch die Bedarfsanalyse aktuell nur als Arbeitsentwürfe vorliegen, wobei die daraus abzuleitenden Zielwerte zur Orientierung für die Art und Vielzahl der notwendigen Maßnahmen der Finanzmittelzuordnung, noch nicht festgelegt worden sind.

Unter diesem Kapitel wird nicht erwähnt, dass es zu den hier vorliegenden Vorschlägen im Bereich Eco-Schemes einen Alternativvorschlag gibt, der laut Beschluss der Agrarministerkonferenz in Weiskirchen/Saarland am 25.09.2020 als gleichberechtigt zu den Vorschlägen der Verwaltung eingestuft wird. Die AMK hat die BLAG „Weiterentwicklung der GAP“ beauftragt, das Modell der Gemeinwohlprämie als eine weitere Variante der Öko-Regelungen in die entsprechenden Papiere mitaufzunehmen. Das Modell wurde gleichberechtigt zu Vorschlägen der BLAG vom Thünen-Institut geprüft. Eine Würdigung dieses Modells gemäß dem Gutachten des Thünen-Instituts sollte hier erfolgen.

Der DVL hatte bereits zum 4. E-Seminar Strategieplan (16./17.02.2020) diesen Vorschlag mit einer zusätzlichen Quantifizierungsanalyse des erforderlichen Maßnahmen- und Budgetbedarfs als mehrfach geprüfte und sinnvolle Maßnahme für den Bedarf A.2 Honorierung von Gemeinwohlleistungen eingebracht.

Lücken in den Gesetzesentwürfen

In den vorliegenden Gesetzentwürfen sind maßgebliche Lücken erkenntlich.

Es fehlen z.B. wichtige Grundsätze in Bezug zu Art. 3 und Art. 4 der GAP-Strategieplan-VO, also Aussagen zu zentralen Definitionen, wie

- Landwirtschaftliche Tätigkeit
- Landwirtschaftliche Fläche
- Definition von Acker und Dauergrünland, oder
- Spezielle Definitionen zu Grünfütterpflanzen

Darüber hinaus sind im GAPKondG sind in diesem Referentenentwurf nicht alle von der EU vorgesehenen Regelungen zur Konditionalität verankert worden. Die EU-Kommission sieht in ihrem Verordnungsentwurf im Anhang III zehn GLÖZ-Standards vor¹:

GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland

GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen

GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern außer zum Zweck
des Pflanzenschutzes

GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen

GLÖZ 5: Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe

GLÖZ 6: Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos
der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung

GLÖZ 7: Keine vegetationslosen Böden in der/den nichtproduktiven
Zeit(en)

GLÖZ 8: Fruchtfolge

GLÖZ 9: Mindestanteil nichtproduktiver Flächen

GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von
Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten

Gründe für das Fehlen von Inhalten sind aus Sicht des DVL zwingend zu erläutern.

¹ vgl. Verordnungsentwurf COM (2018) 392 final, Anhang III

(1) GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)

§ 20 Mittel für Öko-Regelungen

Der vorgesehene Ansatz von 20% orientiert sich ausschließlich an dem vorliegenden Ratsbeschluss zum Mindestbudget-Anteil für Öko-Regelungen, wobei das Trilog-Ergebnis hierzu noch unbestimmt ist. Gleichwohl wird darauf hingewiesen, dass in Deutschland grundsätzlich auch ein höherer Anteil festgelegt werden darf. Angesichts der ökologischen Herausforderungen, auf die die KOM auch in ihren Empfehlungen zum Strategieplan hingewiesen hat, wird es erforderlich sein, eine bedarfsorientierte Budgetzuweisung für die Öko-Regelungen vorzunehmen, zumal sie für die Landwirte freiwillig sind und daher auch zur Einkommensförderung ausgestaltet werden müssen. Der DVL hat im Rahmen des Strategieplanprozesses auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse den notwendigen Umfang an flächenhaften Maßnahmen und finanziellen Mitteln hergeleitet, der mit der Einführung der Gemeinwohlprämie zur Erreichung der fachlichen Zielsetzungen für den Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz verbunden ist. Demnach ergibt sich ein Finanzbedarf von ca. 31% zu Beginn der Förderperiode mit einem stetigen Aufwuchs bis zu ca. 66% der verfügbaren 1. Säule-Mittel.

§21 Festlegung der Öko-Regelungen

Die Aufzählung der Öko-Regelungen ist unvollständig und in dieser Zusammenstellung nicht nachvollziehbar. Einzelne Maßnahmen stehen in Konkurrenz zu geplanten ELER-Maßnahmen und müssen sich von diesen grundsätzlich unterscheiden. Wie oben bereits ausgeführt bedarf es einer bedarfs- und zielorientierten Herleitung der Maßnahmen und einer Folgenabschätzung ihrer Wirkungen im Rahmen des Strategieplan-Prozesses. Die endgültige Festlegung und ggf. auch der Öko-Regelungen sollte analog zu anderen fachlichen Ermächtigungen im Gesetzesentwurf im Einvernehmen mit dem BMU erfolgen, ggf. auch mit dem Bundesrat (Abs. 2). Dieses gilt auch für weitere Öko-Regelungen (Abs. 3).

Der DVL hat mit der Gemeinwohlprämie (GWP) ein schlüssiges und praxiserprobtes Modell entwickelt, wie im Rahmen der 1. Säule durch eine entsprechende Ausgestaltung der Eco-Schemes (Öko-Regelungen) zusätzliche Gemeinwohleistungen der Landwirtschaft für die spezifischen GAP-Ziele Klima-, Wasser- und Biodiversitätsschutz einkommensrelevant und leistungsabhängig honoriert werden können. Damit wird erstmalig die Erbringung und Honorierung von Gemeinwohleistungen mit der Einkommensförderung zusammengeführt. Er hat dabei die folgenden Grundlagen erarbeitet:

- Eine Weiterentwicklung des bisherigen GWP-Konzepts unter Einbeziehung von Verwaltung, Wissenschaft und landwirtschaftlichen Betrieben²; Grundlage des optimierten Konzeptes ist ein Punkt-Bewertungsverfahren für 19 GWP-Maßnahmen mit einem zusätzlichen Bonussystem für Maßnahmenvielfalt und einem monetären Punktwert (€/Punkt);
- Steckbriefe für die GWP-Maßnahmen mit Hinweisen zu deren ökologischen Wirkungen und Administrierbarkeit (Bereiche Acker, Grünland, Sonderkulturen, Hoftorbilanzen)³;
- Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Anwendung des GWP-Modells für repräsentative landwirtschaftliche Modellbetriebe^{4,5}.

Außerdem stellt der DVL vor,

- wie das Konzept der Gemeinwohlprämie innerhalb der Öko-Regelungen mit dem Flächenbedarf verknüpft werden kann, der sich aus den fachlich hergeleiteten Zielsetzungen für den Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz ergibt,
- wie auf dieser Basis der jeweils erforderliche Leistungsumfang an GWP-Maßnahmen und -Punkten (Öko-Leistungen) abgeleitet werden kann und
- wie darauf aufbauend eine Budgetplanung und -steuerung durch die GAP-Verwaltung für die Öko-Regelungen möglich ist⁶.

² Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2020 a): Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020; Broschüre 26 S. Download unter www.dvl.org

³ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2020 b): Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie – Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. Broschüre 38 S. Download unter www.dvl.org

⁴ Latacz-Lohmann, U. (2020): Durchführung von Berechnungen zur Überprüfung des neuen Berechnungsverfahrens mit Bonussystem der Gemeinwohlprämie. Abschlussbericht an den Deutschen Verband für Landschaftspflege. 44 S. Download unter www.dvl.org

⁵ [REDACTED] (2020): Eco-Schemes: So könnten sie aussehen. Top agrar 6/2020. S. 38-41.

⁶ Anwendung der Gemeinwohlprämie im Rahmen der Öko-Regelungen- hier: Herleitung des notwendigen Umfangs an Maßnahmen und der finanziellen Mittel (2020); Download unter www.dvl.org

§24 Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge

Abs. 4 (vorletzter Absatz) wonach die anderweitige Verwendung von Mitteln für Öko-Regelungen für sonstige Regelungen verwendet werden kann, sollte angesichts des erheblichen Handlungs- und Finanzierungsbedarfs gestrichen werden. Vielmehr müssen Ökoregelungen mit attraktiven finanziellen Anreizen ausgestattet werden, damit sie von den Betrieben freiwillig angenommen werden.

§28 Verordnungsermächtigungen

Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen, da diese Regelung aus dem Ratsbeschluss das vom BMEL und der Bundesregierung angestrebte höhere Ambitionsniveau der GAP konterkariert und damit diese politischen Zielsetzungen unglaubwürdig wirken lässt.

Weiterer Hinweis

Der DVL weist darauf hin, dass es in Deutschland seit 2005 Landschaftspflegeorganisationen grundsätzlich möglich ist, als juristische Personen „Betriebsinhaber“ (gemäß VO (EU) Nr. 1307/2013; Art.4 (1)a) zu sein und somit Agraranträge zu stellen. Dies ist notwendig, da die Verbände ökologisch hochwertige Grenzertragsstandorte, an denen kein landwirtschaftliches Interesse mehr besteht, in der Nutzung halten. Sie leisten somit nicht nur einen Beitrag zum Erhalt einer flächendeckenden Landbewirtschaftung, sondern sichern auch die notwendige Bewirtschaftung ökologisch hochwertiger Flächen. Dieser Status der Landschaftspflegeorganisationen muss auch in den neuen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

(2) GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG)

Abschnitt 1 Dauergrünland

§2 Abs 3

Der DVL begrüßt, dass aus Gründen des Natur- oder Klimaschutzes Ausnahmen gewährt werden können. Jedoch ist sicherzustellen, dass eine zusätzliche Klimaschutzwirkung tatsächlich erreicht und langfristig gesichert werden kann. Humusaufbauende Maßnahmen auf mineralischen Böden, z. B. über Eco-Schemes oder AUKM sind ohne langfristige Sicherung keine langfristig wirksame Klimaschutzmaßnahme. Aus Sicht des DVL sind auch Ausnahmen aus Gründen des Klimaschutzes nur zu gewähren, soweit wichtige Belange des Natur- und Umweltschutzes nicht entgegenstehen. Völlig unkonkret ist der 8. Punkt bei §2 Abs 3 wonach Ausnahmen „aus anderen

wichtigen Gründen“ möglich sind. Aus Sicht des DVL sind Gründe für Ausnahmen immer zu benennen.

Forderung und Formulierungsvorschlag DVL Abs.3 letzter Satz:

Ausnahmen von den Verpflichtungen nach Absatz 1 genehmigen. Ausnahmen im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 3 bis 8 dürfen nicht gewährt werden, soweit wichtige Belange des Natur-, Umwelt- oder des Klimaschutzes entgegenstehen

§4 Abs 4 Genehmigungspflicht

Der DVL begrüßt die Erteilung zur Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland im Falle einer nassen Nutzung von organischen Böden. Jedoch muss

1. sichergestellt werden, dass keine wichtigen Belange des Natur-, Umweltschutzes entgegenstehen und
2. sichergestellt werden, dass die Klimaschutzwirkung tatsächlich erreicht und langfristig gesichert werden kann.

Der DVL schlägt folgende Formulierung vor:

im Fall einer naturverträglichen, standortangepassten, stark torfzehrungs-mindernden oder torferhaltenden nassen Nutzung von organischen Böden im Sinne einer Paludikultur in den gemäß Rechtsverordnung nach § 27 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Moor- und Feuchtgebieten, soweit wichtige Belange des Natur- und Umweltschutzes nicht entgegenstehen.

Um die Anlage von Paludikulturen für die Betriebe attraktiver zu machen und zur Erreichung der Klimaschutzziele beizutragen, sind diese Flächen von der Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland zu befreien.

Abweichend von Absatz 1 Nummer 3 wird die Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt, wenn die Fläche, zu einer naturverträglichen, standortangepassten, stark torfzehrungs-mindernden oder torferhaltenden nassen Nutzung von organischen Böden im Sinne einer Paludikultur in den gemäß Rechtsverordnung nach § 27 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Moor- und Feuchtgebieten, soweit wichtige Belange des Natur- und Umweltschutzes nicht entgegenstehen umgewandelt wird.

§ 9 Mindestschutz von Feucht- und Mooregebieten

Der DVL begrüßt die Einschränkungen für den Mindestschutz in §9 Abs. (2) und (3). Die Formulierung in Abs. 2 sollte wie folgt ergänzt werden:

Ausgenommen von Absatz 1 ist Dauergrünland, das zu einer naturverträglichen, standortangepassten, stark torfzehrungsmindernden oder torferhaltenden nassen Nutzung im Sinne einer Paludikultur umgewandelt wird.

Neben Umwandlungsverbot von Grünland in Acker und Änderungen des Bodenprofils (Absatz 3) müssen allerdings auch Verbote der bodenwendenden Bearbeitung, des Anlegens neuer Dränungen, von Erneuerung oder Vertiefung von Dränungen oder von Erweiterung der Pumpkapazität in der Polderbewirtschaftung erfolgen, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen.

§ 11 Umweltsensibles Dauergrünland

Umweltsensibles Dauergrünland darf gemäß Abs. (1) nicht gepflügt werden. Hier bedarf es für die Renaturierung von Lebensraumtypen in Natura 2000 Ausnahmen, ohne dass der Status „Umweltsensibles Grünland“ gemäß Abs. (3) in Frage gestellt wird.

Begründung: Die Landschaftspflegeverbände arbeiten in einigen Bundesländern an der Renaturierung der N2000-Lebensraumtypen in Grünland. Es besteht Rechtsunsicherheiten bei der Aufwertung von artenarmen Dauergrünland im Zuge von Übersaaten mit Regio-Saatgut oder Mahdgutübertragungen. Auf den allermeisten Grünlandflächen ist für eine derartige Aufwertung eine stärkere Störung der Grasnarbe notwendig, i.d.R. ein bis mehrmaliges Fräsen, um die Konkurrenzkraft der Altnarbe zu reduzieren und der Ansaat einen Vorteil zu verschaffen. Die Verfahren sind mittlerweile Stand der Technik, die Ergebnisse zur Erhöhung der Artenvielfalt eindeutig positiv. Diese Aufwertungen werden mit viel Aufwand in Sachen Beratung und Überzeugungsarbeit bei Landwirten betrieben und werden in hohem Maße fachlich betreut. Leider wird die Technik als Umbruch gewertet und in einigen Bundesländern nicht erlaubt.

In einem Schriftverkehr vom 26.07.2019 an den DVL bemerkt das BMEL:

„Eine Lösungsmöglichkeit kann aber eventuell im Rahmen der neuen Förderperiode gefunden werden, in dem entweder in dem entsprechenden GLÖZ-Standard explizit festgelegt wird, dass ein Pflügen aus Umweltgründen erlaubt werden kann (entsprechende Formulierungen haben wir – wenn auch aus anderen Gründen – bereits in Brüssel eingefordert). Alternativ wäre auch denkbar, ohne explizite Formulierung im EU-Recht in der kommenden Förderperiode bei der nationalen Umsetzung Ausnahmeregelungen festzulegen.“

Der DVL fordert, dass die Regelungen für die neue Förderperiode dementsprechend angepasst werden! Der Tatbestand könnte über eine Rechtsverordnung gemäß Abs. (5) geregelt werden.

(3) GAP-InVeKoSG

Mit dem InVeKoS-Gesetz soll der Rahmen geschaffen werden, um wesentliche Rechtsvorschriften, die bisher auf EU-Ebene festgeschrieben waren, künftig auf Ebene der Mitgliedsstaaten geregelt werden können (Begründung A- Allgemeiner Teil I.). Auf das InVeKoSG muss eine InVeKoS-Verordnung folgen, die Details regelt und sich an der bestehenden EU-Verordnung (EU) Nr. 640/2014 orientiert. Wesentliches Ziel des InVeKoS-Gesetzes ist schlussendlich eine Verwaltungsvereinfachung. Beispiele werden in Punkt VI. Gesetzesfolgen (1.Recht- und Verwaltungsvereinfachung) genannt. Neben einer künftig ausschließlich zu erfolgenden elektronischen Antragstellung soll auch ein Flächenmonitoring wichtiger Bestandteil der Bemühungen sein. Satellitendaten sollen mittels künstlicher Intelligenz ausgewertet werden und die Förderfähigkeit von Flächen beurteilen.

Der DVL spricht sich seit Jahren für eine praxiserichte Verwaltungsvereinfachung im InVeKoS aus. Er bemängelt allerdings, dass das InVeKoS nicht auf bestimmte Nutzungstraditionen zugeschnitten ist. Eigentlich müsste eine Verwaltung Begebenheiten von traditioneller Landschaftsnutzung berücksichtigen! Eindringliches Beispiel hierfür sind Landschaften mit extensivem Grünland, die wichtige Hotspots für Biodiversitäts- und Klimaschutz enthalten (z.B. Trockenrasen, Feuchtgebiete). Die Förderung extensiven Grünlands zählt bisher zu den kompliziertesten Fördertatbeständen in der GAP. Ziel muss es deshalb sein, die Fehleranfälligkeit für weidetierhaltende Betriebe bei der Antragstellung zu reduzieren, dadurch Sanktionsrisiken zu minimieren und die Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Grünlandflächen über deren vollständige Integration in die erste und zweite Säule zu sichern.

§ 2 Integriertes System

Nach 3. Soll spätestens ab dem 1.Januar 2024 ein Flächenmonitoringsystem eingerichtet werden, um die Förderfähigkeit von Flächen zu beurteilen.

Der DVL gibt zu bedenken: Eine Fernerkundung nach den bisherigen Vorgaben wird auf Flächen mit Bäumen und Sträuchern fast unmöglich. Hinzu kommt die Schwierigkeit, bei Sträuchern zwischen Büschen gemäß der Erhaltungsverpflichtung nach GLÖZ 9 und Büschen, ohne diese Erhaltungsverpflichtung unterscheiden zu müssen. Eine sehr dynamische Entwicklung dieser Sträucher während eines Jahres ist darüber hinaus zu berücksichtigen.

Der DVL warnt davor, wegen dieser Schwierigkeiten unter dem Deckmantel der Verwaltungsvereinfachung künftig extensiv bewirtschaftetes Grünland im System nicht zu zulassen.

Der DVL erwartet, dass neue Spielräume der EU für die Mitgliedsstaaten genutzt werden und Bestimmungen aus der bestehenden EU-VO (EU) Nr. 640/2014 (InVeKoS-VO) nicht mehr umgesetzt werden. Hierzu zählt z.B.

- 100 Bäume-Regelung, wonach nur Flächen mit maximal 100 Bäumen pro Hektar förderfähig sind. Sowohl das Zählen von Bäumen als auch die Festlegung, was überhaupt als „Baum“ gilt, sind unpraktikabel.
- Landschaftselemente (LE) mit und ohne Erhaltungsverpflichtung gemäß GLÖZ 9 (zum Beispiel einzelne Sträucher). Sie müssen grundsätzlich Teil der „förderfähigen Hektarfläche“ sein. Wir halten hier eine Grenze von bis zu 50 % LE pro Fläche für praktikabel. Speziell auf Extensivweiden sollte aber diese Erhaltungsverpflichtung (zum Beispiel für Feldgehölze) entfallen, da eine dynamische Entwicklung dieser Flächen für deren Naturschutzwert zentral ist.

Der DVL schlägt als Verwaltungsvereinfachung die Einführung eines eigenen Nutzungscodes „Landwirtschaftlich extensiv genutzte Naturschutzfläche“ vor. Auf diesen Flächen ist nicht die Flächenausprägung das förderfähige Kriterium, sondern die Bewirtschaftung (z.B. extensive Beweidung). Auch gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ist „maßgebliches Kriterium für die Definition von Dauergrünland nicht die Art der Vegetation, sondern die tatsächliche Nutzung der Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit, die für Dauergrünland typisch ist“ (EuGH-Urteil 15.05.2019 C-341/17P).

§ 19: Übermittlung von Daten

§19 regelt die Übermittlung von Daten und ist ähnlich restriktiv wie bisher. Somit ist eine Nutzung der InVeKoS-Daten für die Politikberatung, das Monitoring und Evaluierungen, die außerhalb des EU-Pflichtprogramms erfolgen, auch weiterhin nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Neben den Datenlieferungsverpflichtungen an die EU und die Inspire-Richtlinie fehlt ein Verweis auf die Datenanforderungen, die aus der GAP-SP-VO erwachsen. Des Weiteren hat das BMEL verschiedene Monitoring-Verpflichtungen (Klima, Düngeverordnung, Biodiversität) und Programme, zu denen die InVeKoS-Daten einen wesentlichen Beitrag liefern können. Im Rahmen dieser diversen Monitoring-Verpflichtungen wird auch auf InVeKoS-Daten zurückgegriffen. Hierfür bietet aber §19 keine ausreichende Ermächtigung. Sollte es bei dieser Regelung bleiben und gleichzeitig keine Datennutzungsrechte verankert werden, ist davon auszugehen, dass nur in ungenügendem Umfang Auswertungen zu den Wirkungen der europäischen und nationalen Agrarzahlen und der GAP gemacht werden können. Bekanntlich ist das System der Output- und Ergebnisindikatoren ungenügend, um die Wirkung der GAP zu abzuschätzen und eine effiziente Politikgestaltung zu ermöglichen.

Der DVL schlägt deshalb vor, dass die Anwendung von InVeKoS-Daten wie folgt geregelt wird:

(1) Eine Übermittlung von pseudonymisierten InVeKoS-Daten ist zulässig, soweit sie erforderlich ist für ein bestimmtes Vorhaben

1. der wissenschaftlichen Forschung zur Agrarstruktur oder den Umweltauswirkungen der Landwirtschaft oder
2. der Planung, Monitoring und Evaluierung von Politiken zur Agrarstruktur und den Umweltauswirkungen der Landwirtschaft durch eine öffentliche Stelle im Rahmen ihrer Aufgaben und schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Forschung oder Planung das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt.

Ansbach, 11.03.2021

[REDACTED]

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.

Promenade 9
91522 Ansbach

[REDACTED]

www.dvl.org

Greenpeace-Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen des BMEL zur Ausgestaltung der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland nach 2023

1. Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz; Stand 4.3.2021)
2. Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAPKondG; Stand 5.3.2021)

Vorbemerkung

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme der oben genannten Gesetzentwürfe. Allerdings ist die extrem kurze Frist zur Stellungnahme unverständlich und mehr als ärgerlich.

Das Trilogverfahren zwischen EU-Agrarrat, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament über die GAP nach 2023 ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Somit fehlen aber auch die Rechtsgrundlagen, auf welchen die Referentenentwürfe basieren. Für uns ist es inakzeptabel, dass das BMEL nicht auf das Ende des Trilogs wartet, um Rechtssicherheit zu gewähren. Viele Details sind noch offen und ungeklärt. Das merkt man auch den Referentenentwürfen des BMEL an. Erstaunlich ist, dass das BMEL einseitig sich insbesondere die Position des EU-Agrarrates zu eigen macht.

Aus Sicht von Greenpeace kommt der neuen Förderperiode eine nie dagewesene Bedeutung zu. Die Klimakrise sowie das fortschreitende Artensterben müssen mithilfe einer ambitionierten Umsetzung der GAP bekämpft werden. Greenpeace fordert, die nationalen Spielräume für eine zukunftsfähige Landwirtschaft deutlich besser und umfangreicher zu nutzen. Im kommenden Jahr werden die nationalen quantitativen Sektorziele zum Schutz des Klimas verschärft. Und auch die EU Ziele in der Farm-to-Fork- Strategie wie Ausdehnung des Ökolandbaus und Halbierung des Pestizideinsatzes benötigen einen kohärenten Reformansatz. Dies spiegelt sich aber in den vorliegenden Entwürfen in keiner Weise wider.

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:

Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

§1 Anwendungsbereich

Im §1 „Anwendungsbereich“ wird auf eine noch nicht vorhandene Rechtsgrundlage verwiesen. Somit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff verwendet.

§ 3 Übertragung von Mitteln

Die im § 3 vorgesehen acht Prozent Mittelübertragung von der ersten in die zweite Säule reichen nicht aus, um das Budget der zweiten Säule im Jahr 2023 auf dem Niveau von 2022 zu halten. Aufgrund der bereits auf EU-Ebene festgelegten Mittelkürzungen ist ein Rückgang in der zweiten Säule um rund 160 Mio. zu verzeichnen. Um den Status Quo zu erhalten und wie bisher ca. 1,35 Mrd. Euro jährlich in der zweiten Säule zur Verfügung zu stellen zu können, müsste die Umschichtung min. 10 Prozent betragen.

Um das nationale Ausbauziel, den Ökolandbau von derzeit 10 Prozent bis 2030 auf 20 Prozent zu erweitern (EU Farm-to-Fork Strategie sogar 25 Prozent), erreichen zu können, ist eine jährliche Steigerung der Umschichtung von mindestens einem Prozent (entspricht ca. 50 Mio. Euro) notwendig. Laut einer von Greenpeace in Auftrag gegebenen Studie des Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V. erreicht die jährlich benötigte Summe für 25 Prozent Ökolandbau in Deutschland im Jahr 2020 etwas über 1 Mrd. Euro.

Aber auch darüber hinaus sind die Umweltbedarfe immens, etwas für den Gewässer oder Insektenschutz. Es ist daher angebracht, ab 2023 einen Umschichtungssatz von 20 Prozent anzusetzen.

Um den Umwelt- und Klimazielen gerecht zu werden, muss es darüber hinaus zwischen 2023 und 2027 einen dynamisch ansteigenden Umschichtungssatz von der ersten in die zweite Säule geben. Bereits zu Beginn der Förderperiode ist dieser schrittweise Anstieg der übertragenen Mittel zusätzlich zu den erwähnten 20 Prozent in §3 zu verankern.

§ 7 Geplanter Einheitsbetrag für die Einkommensgrundstützung

Der im § 7 im Punkt 5 festgelegte „Mindesteinheitsbetrag in Höhe von 90 Prozent“ ist auf 50 Prozent zu reduzieren. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass das Budget für die Öko-Regelungen bei überdurchschnittlicher Nachfrage weiter anwachsen kann entsprechend des von der Landwirtschaft nachgefragten Bedarfs an Ökoregelungen.

§ 10 Indikative Mittelzuweisung für die Umverteilungseinkommensstützung

Das im § 10 festgelegte Budget von 10 Prozent der ersten Säule ist auf den maximal möglichen Prozentsatz zu erhöhen.

§20 Mittel für Öko-Regelungen

In § 20 wird die Höhe Mittel für die Öko-Regelungen auf 20 Prozent Anteil der ersten Säule festgelegt. Dies ist lediglich der Anteil, auf den sich der Rat der EU-Agrarminister:innen unter der Leitung von Julia Klöckner im Oktober 2020 geeignet hatte. Das Europäische Parlament hingegen hat in seiner Abstimmung 30 Prozent festgelegt, was sich mit der Forderung des BMU deckt.

Die im Mittelpunkt der Reform stehenden Mittel für die sogenannten Öko-Regelungen sollten aus Sicht von Greenpeace zu Beginn der Förderperiode nicht lediglich 20 Prozent, sondern 30 Prozent umfassen und dann jährlich weiter dynamisch ansteigen, um die Bedarfe für Umwelt, Klima und Biodiversität angemessen abzudecken.

Neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Öko-Regelungen (siehe unten) ist das zur Verfügung stehende Budget entscheidend. Der Anteil von 20 Prozent stellt in finanzieller Hinsicht einen Rückschritt gegenüber dem sogenannten Greening (30 Prozent) der aktuellen GAP-Förderperiode dar.

Auch hier braucht es einen sukzessiven Anstieg über den Zeitraum der Förderperiode, um Maßnahmen zur Biodiversitätsförderung (hellgrüne Maßnahmen), tiergerechte Weidehaltung und klimaschonenden Agroforstsysteme ausreichend finanzieren zu können. Steigerungsschritte:

- 2023: 30 Prozent
- 2024: 35 Prozent
- 2025: 40 Prozent
- 2026: 45 Prozent

- 2027: 50 Prozent

§21 Festlegung der Öko-Regelungen

Hier werden zunächst sechs Optionen genannt, wobei jegliche Konkretisierung fehlen. Diese sowie die Ergänzung von weiteren Maßnahmen soll in nachgelagerten Verordnungen geregelt werden. Es fehlen Öko-Regelungen, die zentrale Ziele der Farm-to-Fork und Biodiversitätsstrategie der Europäischen Kommission adressieren. Beispielsweise die Reduktion der Anwendung von Pestiziden um 50 Prozent bis 2030, die Reduktion von Nährstoffverlusten bis 2030 um 50 Prozent und damit einhergehend eine einen Rückgang an Düngemitteln um 20 Prozent.

Es bleibt im vorliegenden Entwurf unklar, welche Ziele das BMEL mit diesen Maßnahmen erreichen möchte. Leider wird mit den Öko-Regelungen nach jetzigem Stand kaum eine positiver Effekt auf die Klimawirkung der Landwirtschaft erzielt. Besonders ärgerlich ist, dass wichtige Maßnahmen mit messbarem Klimaeffekt fehlen wie z.B. die Umwidmung von Ackerland in Grünland auf Moorstandorten und die Wiedervernässung solcher Standorte.

Insgesamt muss angemerkt werden, dass es nicht der Logik der Erstellung des Strategieplans entspricht, konkrete Maßnahmen zu benennen noch bevor relevante Dokumente wie etwa die Ex-Ante Evaluierung oder die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung vorliegen.

Grundsätzlich fehlen im Entwurf auch Aussagen zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen, wie etwa: die Definition von Mindeststandards, die Berechnung der Prämien (Art. 28 6a oder 6b der Strategieplanverordnung), die Option der Mehrjährigkeit von Maßnahmen, sowie die Abgrenzung zur 2. Säule. Auch die Gemeinwohlprämie als umfangreiches Instrument der Umsetzung der Öko-Regelungen wird nicht erwähnt, obwohl das Thünen-Institut jüngst die Effektivität dieses Systems bestätigt hat.

§21.3 muss um das Einvernehmen des Bundesumweltministeriums erweitert werden, da es sich bei den Öko-Regelungen um Maßnahmen im Bereich Umwelt, Klima und Biodiversität handelt.

§24 Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge

In (2) 2. heißt es: Mittel aus Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen auch für die sonstigen Direktzahlungen verwendet werden

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates ist bestätigt, dass die Mittel die potenziell „nicht ausgegebenen Mittel“ auch in die 2. Säule überführt werden können. Zumindest sollte festgelegt werden, dass diese Mittel stattdessen auf die „restlichen“ Öko-Regelungen verteilt werden können, anstatt sie wieder in die pauschale Flächenprämie zu überführen.

§ 28 Verordnungsermächtigungen

Absatz 2 muss ersatzlos gestrichen werden! Erklärtes Ziel der kommenden Förderperiode ist eine höhere Umweltambition in der GAP. Dieses Ziel darf nicht durch Rechenricks und Rückkürzung unterwandert werden. Die im Referentenentwurf genannte Formulierung hätte eine Deckelung der Finanzierung von Umweltmaßnahmen auf niedrigem Niveau zur Folge.

Weitere Anmerkung:

Durch die Streichung des alten §9, in dem die „Aktive“ Landwirtschaft definiert wurde, können zukünftig große Industrie- und Wirtschaftsunternehmen, deren Haupteinkommen in gänzlich anderen Sektoren jenseits der landwirtschaftlichen Urproduktion liegen, in den Genuss von Transferzahlungen kommen und werden

von der Allgemeinheit alimentiert. Hier zeigt sich die ganze Fragwürdigkeit des bestehenden und nun auch fortgesetzten Subventionssystems.

2. GAP-Konditionalität-Gesetz

§2 (3)

ist zu ergänzen durch

- Aus Gründen des Bodenschutzes
- Aus Gründen des Gewässerschutzes

Moorschutz (§ 9, Mindestschutz von Feucht - und Mooregebieten)

Grundsätzlich ist die Idee für einen besseren Moorschutz zu begrüßen, da trockengelegte Moore zu den größten Treibhausgasemittenten der Landwirtschaft gehören. Um einen wirksamen Schutz zu gewährleisten, muss aber in § 9, Abs. 3 die Bodenwendung auf Mooren vollständig verboten werden. Der Entwurf erlaubt derzeit eine Bodenwendung bis 30 cm Tiefe und damit die übliche Pflugtiefe, bei der enorme Mengen Kohlenstoff im A Horizont des Bodens abgebaut und als CO₂ freigesetzt werden. Dies entspricht nicht einer guten landwirtschaftlichen Praxis, die auf den Erhalt des Bodens zielen sollte. Durch ein Verbot der bodenwendenden Bearbeitung wird der Abbau zumindest eingeschränkt.

§10: Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen

Die Definition der Fläche ohne den Anbau von Zwischenfrüchten ist zu begrüßen. Eine Festlegung von einem Mindestanteil im Umfang von 5 Prozent anstatt 3 Prozent ist zu prüfen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der wissenschaftlich belegte Bedarf solcher Rückzugsorte für die Artenvielfalt bei insgesamt 10 Prozent liegt.

Ergänzung zu Begründung §10: Hier wird eine Ausnahmeregelung für Betriebe mit unter 10 Hektar angemeldeter Fläche vorgesehen. Diese Option ist zu streichen.

Allgemeine Hinweise zu GLÖZ-Standards

Die EU-Kommission sieht in ihrem Verordnungsentwurf insgesamt 10 GLÖZ-Standards vor:

GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland

GLÖZ 2: Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen

GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes

GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen

GLÖZ 5: Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe

GLÖZ 6: Geeignete Bodenbearbeitung zur Verringerung des Risikos der Bodenschädigung unter Berücksichtigung der Neigung

GLÖZ 7: keine vegetationslosen Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en)

GLÖZ 8: Fruchtfolge

GLÖZ 9: Mindestanteil nichtproduktiver Flächen

GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten

Im Gesetzentwurf des BMEL werden aber nur sechs der zehn Standards benannt, wobei lediglich zwei davon (GLÖZ 4 & 7) in der Begründung A.II erwähnt werden. Wir bitten darum, die fehlenden GLÖZ-Standards nachzureichen bzw. darzulegen, wie die fehlenden Standards definiert werden sollen.

Deutscher Grünlandverband e.V.



Stellungnahme zum Referentenentwurf GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)

Die Existenzsicherung der Grünlandwirtschaft und der damit sehr eng verbundenen Nutztierhaltung (Raufutterfresser) ist mit die größte Herausforderung für die künftige Agrar- und Umweltpolitik. Sie besteht in der Erhaltung und Nutzung des noch vorhandenen Dauergrünlandes sowie der nachhaltigen Sicherung seiner Multifunktionalität.

Die Direktzahlungen sind eine Grundvoraussetzung für die nachhaltige, nach den weltweit höchsten Standards betriebene, flächendeckende Landbewirtschaftung in Deutschland und für die Honorierung der damit erbrachten ökologischen und sozialen gesellschaftlichen Basis- bzw. Gemeinwohlleistungen. Eine Minderung der Direktzahlungen wirkt sich somit direkt einkommenswirksam aus und sollte daher vermieden werden.

Unsere Position zum Entwurf:

§1 bis §3: keine Position

§4 Kürzung der Einkommensgrundstützung:

- (1) Die vorgeschlagene Kürzung führt zu einer weiteren Schwächung der Grünlandbetriebe. Vor allem Mutterkuh- und Schafhaltende Betriebe erzielen mit ihrer Art der Bewirtschaftung schon jetzt kaum eine Wertschöpfung, erfüllen aber bereits die gesellschaftlich gewünschten Leistungen. Mit dieser Regelung würden zudem besonders die historisch gewachsenen Strukturen in Ostdeutschland benachteiligt, obwohl hier überwiegend nur Sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze vorhanden sind. Eine Benachteiligung der ostdeutschen Grünlandbetriebe wird zu Flächen- und Betriebsaufgaben führen und daher abgelehnt.
- (2) In etablierten Betriebs-/ Unternehmensstrukturen die einzelnen Betriebe nicht separat zu bewerten ist eine Benachteiligung, die nicht akzeptabel ist. Jeder bewirtschaftete Hektar muss gleichberechtigt förderfähig bleiben.
- (3) und (4) Zustimmung
- (5) keine Position

§5 Wir begrüßen die Abschaffung der Zahlungsansprüche.

§6, §7, §8 Einkommensgrundstützung: Die ungefähre Höhe der Einkommensgrundstützung sollte für die Betriebe ein planbares Instrument sein und daher bereits in 2023 auch für die Folgejahre bekannt gegeben werden.

§9 Umverteilungseinkommensstützung:

(1) und (2) Bei den Direktzahlungen sollten Klein- und Nebenerwerbsbetriebe weiterhin qualifiziert gefördert werden ohne große Betriebe zu benachteiligen. Die Umverteilung zugunsten von Betrieben bis 300 ha förderfähige Fläche führt zu einer weiteren wirtschaftlichen Schwächung der Grünlandbetriebe mit mehr als 300 ha LF, insbesondere in Ostdeutschland. Diese Betriebe erbringen ökologische Leistungen in einem besonders hohen flächenrelevanten Ausmaß. Die 300 ha-Grenze wird für Grünlandbetriebe abgelehnt.

(3) Die Benachteiligung der einzelnen Betriebsinhaber bei verbundenen Unternehmen ist nicht akzeptabel.

(4) Zustimmung

§10 Indikative Mittelzuweisung:

(1) Die Erhöhung des Zuschlages für die ersten Hektare schwächt wiederum die Grünlandbetriebe mit mehr als 300 ha LF, insbesondere in Ostdeutschland, und sollte daher möglichst geringgehalten werden. Ein moderater Zuschlag für die ersten Hektare bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße ist geeignet, die unterschiedlichen Strukturen der Betriebe zu berücksichtigen

(2) und (3) keine Position

§11 und §12 Einheitsbeträge: keine Anmerkungen

§13 bis §18 Junglandwirte: Zustimmung, weil dem Problem der Hofnachfolge begegnet werden muss.

§19 und §20 Öko-Regelungen: keine Anmerkungen

§21 Festlegung von Öko-Regelungen

(1) Die Regelungen 1. bis 3. leisten einen Grundbeitrag zur Erhaltung und Entwicklung der Agrobiodiversität. Die Extensivierung von Dauergrünland (4. Regelung) ist eine seit den 1990er Jahren in den Bundesländern etablierte Agrarumweltmaßnahme der 2. Säule mit 5jähriger Laufzeit und nachgewiesener Umweltwirkung. Sie gehört nicht in die eco-schemes. Die faire Honorierung der erbrachten ökologischen Leistungen/ des entgangenen Nutzens wird mit dem zu erwartenden Betrag nicht annähernd möglich sein.

Die Regelung 5. „Extensive Beweidung mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen“ gehört zu den aus naturschutzfachlicher Sicht wertvollsten AUKM, die möglichst über mehrere Förderperioden angeboten werden sollten. Sie ist als einjährige Maßnahme völlig ungeeignet und die erforderliche Beihilfe kann über eco-schemes nach den uns aktuell vorliegenden Dokumenten überhaupt nicht realisiert werden. Stattdessen fordern wir als eco-schemes eine tierartabhängige Weideprämie für Schafe, Ziegen und Mutterkühe. Die Biodiversitätsziele auf dem Weideland sind nur unter dieser Voraussetzung zu erreichen. Diese Prämie wäre fair und ist mehr als notwendig, unabhängig ob als Tierprämie im eco-scheme oder als Bestandteil von AUKM-Beihilfen.

(2) und (3): Für den Landwirt muss bereits bei Beantragung der eco-schemes klar sein, welche Vergütung er dafür am Jahresende bekommt. Aus den uns vorliegenden Papieren geht nicht hervor wie die eco-schemes umgesetzt werden sollen. Gibt es eine betriebliche Obergrenze für die eco-schemes oder kann jeder Betrieb so viel beantragen wie er möchte? Diese Details sollten den Verbänden bereitgestellt werden, nur so ist eine angemessene Bewertung der Vorschläge möglich.

§22 bis §24 Tatsächlicher Einheitsbetrag: Die ungefähre Höhe der Einheitsbeträge sollte für die Betriebe ein planbares Instrument sein und bereits bei Antragstellung bekannt sein.

§25 bis §30 keine Anmerkungen

Nauen, den 11.03.2021



**Deutscher
Jagdverband e.V.**

Vereinigung der deutschen Landesjagdverbände
für den Schutz von Wild, Jagd und Natur

Anschrift: Chausseestraße 37
10115 Berlin
Telefon: 030 - 209 13 94 - 0
Fax: 030 - 209 13 94 30
E-Mail: djv@jagdverband.de
www: jagdverband.de

Pressestelle:
E-Mail: pressestelle@jagdverband.de

Deutscher Jagdverband e. V. · Chausseestraße 37 · 10115 Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 617 „Direktzahlungen“

Nur per E-Mail: 617@bmel.bund.de

Donnerstag, 11. März 2021

AAu

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

Stellungnahme des Deutschen Jagdverbandes e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir begrüßen die Bemühungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft die Lebensbedingungen der klassischen Bewohner der Agrarkulturlandschaft zu verbessern. Vor allem spezialisierte Arten wie das Rebhuhn aber auch Feldlerchen, Wiesenbrüter und Insekten werden von den Verbesserungen profitieren. Daher wird die Einführung der Öko-Regelungen begrüßt.

Zu Abschnitt 4: Regelungen für Klima und Umwelt

§19 Öko-Regelungen

Der Deutsche Jagdverband begrüßt die Einführung der Öko-Regelungen und damit verbundene Entlohnung für die vom Landwirt eingehaltenen Regelungen für Klima- und Umweltmaßnahmen.

§20 Mittel für Öko-Regelungen

Es muss sichergestellt werden, dass es zu keiner Überzeichnung der finanziellen Mittel für die Öko-Regelung kommen kann. Denn wenn landwirtschaftlichen Betrieben im Falle einer Überzeichnung die Mittel für einzelne Maßnahmen nachträglich gekürzt werden oder keine Öko-Regelungen mehr umgesetzt werden dürfen wird die Akzeptanz für diese an sich vielversprechende Neuerung sinken.

Bank: Deutsche Bank
IBAN: DE15 1007 0848 0513 6742 00
BIC: DEUTDE33HAN
USt-Id: DE 122123957

§21 Festlegung der Öko-Regelungen

Nach EU-Vorgaben können Öko-Regelungen grundsätzlich jedes Jahr wieder beendet werden. Damit kann der Nutzen einzelner Öko-Regelungen für die Artenvielfalt sehr begrenzt sein. Für besonders sinnvoll halten wir daher Maßnahmen, die ein Landwirt mehrere Jahre nacheinander anwenden kann.

Für wenig sinnvoll erachten wir aus diesem Grund einjährige Blühflächen mit Frühjahrseinsaat und Herbstumbruch. Diese werden zum Beispiel einen relativ begrenzten Effekt auf Insekten mit Bestäubungsfunktion haben. Weiterhin bieten diese im Winter weder Deckung, Nahrung oder Lebensraum noch können sie im Frühjahr als Brutgelegenheit dienen. Wesentlich biodiversitätsfördernder sowie insekten-, feldvögel- und wildfreundlicher sind überjährige Blühflächen. Denn ökologisch können Blühflächen nur ihr volles Potential entwickeln, wenn diese über eine Vegetationsperiode hinaus Bestand haben – Herbstsaat und frühestens Umbruch im darauffolgenden Spätsommer.

Bisher völlig außer Acht gelassen wird eine abwechslungsreiche Feldstruktur. Wir regen an den Katalog der Ökoregelungen um beispielsweise Feldvogelinseln und -fenster, Stoppelbrachen nach Getreide ohne Bodenbearbeitung bis Ende Februar des Folgejahres, wechselnde Kulturen in Streifen auf einem Schlag und Biodiversitätsstreifen in Anlehnung an Bejagungsschneisen zu integrieren. Für den Grünlandbereich wäre noch die Maßnahme der späten Mahd mit Ernte- und Pflegemöglichkeiten ab Mitte August denkbar.

Die Öko-Regelung 3 – Anbau vielfältiger Kulturen mit einem Anteil von zehn Prozent Leguminosen – wird vor allem in den Veredelungszentren aufgrund bestehender Nährstoffüberschüsse schwer vermittelbar sein und vorraussehbar nicht umgesetzt werden. Denn auf Böden, welche ein hohes Stickstoffnachlieferungspotential bieten – bei viehintensiven Betrieben in der Regel gegeben – verlieren Leguminosen ihre Vorzüglichkeit. Eine sehr gute Alternative stellt stattdessen der Anbau von Wildpflanzen zur Biomasseproduktion dar (Energie aus Wildpflanzen). Anders als Leguminosen bieten mehrjährige Wildpflanzen Lebensraum für Insekten, Feldvögel und Wildtiere. Darüber hinaus bieten mehrjährig genutzte Wildpflanzen ein hohes Stickstoffbindungspotential. Ein Monitoringprojekt zur Nährstofffixierung durch mehrjährige Wildpflanzen zur Biomasseproduktion in Niedersachsen zeigte, dass der Anbau von Wildpflanzen unter dem derzeit praktizierten Düngeregime zu einer Reduktion der Nitratausträge ins Grundwasser gegenüber herkömmlichen Kulturen, wie etwa Mais, führt. Diese Maßnahme passt überwiegend auch in die Veredelungsregionen der Bundesrepublik, denn dort wird schon zu einem sehr großen Teil Energie in Biogasanlagen produziert.

Auch der Anbau von Extensivgetreide auf Teilflächen würde als Öko-Regelung in den Produktionsablauf vieler landwirtschaftlicher Betriebe passen. Ein doppelter Saatreihenabstand und verminderte Aussaatstärke fördert das Vorkommen von Ackerwildkräutern. Dies sind Nahrungsquellen für Insekten, diese wiederum sind Nahrung für Feldvögel und Amphibien. Außerdem finden Feldvögel in den weiteren Reihen leichter geeignete Brutplätze. In Verbindung mit einem Ausbringverbot von Insektiziden im Frühjahr – während der Kükenaufzuchtphase – ist auch die zwangsläufig überlebenswichtige, proteinreiche Nahrungsquelle für die Küken.

Grundsätzlich wird ein Katalog verschiedener, unter anderem auch produktionsintegrierter Maßnahmen als sehr sinnvoll erachtet. Ohne eine attraktive Gestaltung der Öko-Regelungen, die ökologisch und vor allem auch ökonomisch in den Produktionsablauf landwirtschaftlicher Betriebe passt, wird die Akzeptanz dieses neuen Bausteins vor allem in Veredelungsregionen nicht sehr hoch sein.

Kurzzusammenfassung:

- Energie aus Wildpflanzen als Alternative zu zehn prozentigen Leguminosenanteil insbesondere für Veredelungsregionen
- Blühflächen mit Nutzung über eine Vegetationsperiode hinaus (mind. mit Herbstaussaat und Umbruch im Spätsommer)
- Abwechslungsreiche Feldstruktur: Feldvogelinseln, Biodiversitätsstreifen
- Extensivgetreide auf Teilflächen mit Insektizidverzicht

Von: [REDACTED]
Gesendet: Donnerstag, 11. März 2021 11:00
An: Referat 617
Cc: Land
Betreff: AW: Entwurf GAP-Direktzahlungen-Gesetz

Sehr geehrte Damen* und Herren*,

vielen Dank für die Möglichkeit der Mitwirkung am GAP-Direktzahlungen-Gesetz, wenngleich die Rückmeldefrist schon sehr knapp war.

Gerne möchten wir zu folgenden Abschnitten Stellung beziehen:

Teil 1 – Allgemeine und gemeinsame Bestimmungen

§ 4 – Kürzung von Zahlungen

Wir begrüßen die Kappung der Direktzahlungen nach oben und sehen es als wichtiges Instrument, klein- und mittelständige landwirtschaftliche Betriebe in den Fokus der Förderung zu setzen und die Mittel gerechter zu verteilen.

Teil 2 - Direktzahlungen

Abschnitt 3 - Ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte

§ 14 - Junglandwirte-Einkommensstützung

Wir freuen uns, dass die förderfähigen Hektare von 90 auf 120 erhöht wurden. Jungen Menschen, die außerfamiliär einen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen oder einen Betrieb neu aufbauen möchten, nützt diese Aufstockung aber wenig. Die ökonomischen Hürden für junge Menschen, die sich eine Existenz in der Landwirtschaft aufbauen möchten, sind gewaltig. Mit einem durchschnittlichen Kapitaleinsatz je Arbeitskraft (Kapitalintensität) von rund 610.000 € gehört die Landwirtschaft zu den kapitalintensivsten Branchen überhaupt. Ein*e Existenzgründer*in in der Landwirtschaft braucht aktuell rund 150.000 € Eigenkapital für die Schaffung alleine des eigenen Arbeitsplatzes.

Deshalb sprechen wir uns dafür aus, dass

- mindestens 4 Prozent der Mittel der 1. Säule für die Förderung von Junglandwirt*innen zu verwenden sind, sowie es auch das europäische Parlament vorschlägt, und
- mindestens die Hälfte dieser Mittel für die Schaffung einer Niederlassungsprämie in allen Bundesländern zu verwenden ist.

Wir schlagen deshalb vor, den Abschnitt 3 um einen weiteren Paragraphen zu ergänzen, in dem eine Niederlassungsprämie für Junglandwirt*innen geregelt bzw. eingeführt wird.

Abschnitt 4 - Regelungen für Klima und Umwelt

§ 20 - Mittel für Öko-Regelungen

Wir sprechen uns für eine Erhöhung der Mittel für die Öko-Regelungen auf 30 % aus.

§ 21 – Festlegung der Öko-Regelungen

(1) 3. Wir sprechen uns für eine mindestens fünfgliedrige Fruchtfolge, mit ausgewogenen Anteilen an Blatt- und Halmfrüchten, bilanziell vorwiegend humusmehrend, aus.

Ergänzend dazu befürworten wir eine Erweiterung der Öko-Regelungen um folgende, für eine Förderung der Biodiversität der Agrarlandschaft sinnvolle Maßnahmen: mehrjährige Strukturelemente z. B. Feldhecken, Aufteilung der landwirtschaftlich genutzten Flächen in kleinere Einheiten, hohes Vorkommen von Saumbiotopen im Übergang zu einer anderen Kultur, eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung und das Vorhandensein verschiedener Kulturarten und -sorten.

Wir hoffen, dass unsere Rückmeldungen Berücksichtigung finden, bedanken uns noch einmal für die Möglichkeit der Mitwirkung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Katholische Landjugendbewegung Deutschlands (KLJB) e.V.
Drachenfelsstraße 23 | 53604 Bad Honnef-Rhöndorf

Chausseestraße 10 | 10115 Berlin

Telefon: +49.2224.9465-44 | Fax: +49.2224.9465-44

E-Mail: [REDACTED]

Web: www.kljb.org <<http://www.kljb.org/>> | [facebook.com/KLJBde](https://www.facebook.com/KLJBde) <<http://www.facebook.com/KLJBde>> | twitter.com/KLJBde <<http://twitter.com/KLJBde>> | [instagram.com/KLJB_de](https://www.instagram.com/KLJB_de) <http://www.instagram.com/KLJB_de> | [youtube.com/KLJBbund](https://www.youtube.com/KLJBbund) <<http://www.youtube.com/KLJBbund>>

<<http://www.kljb.org/>>

-----Ursprüngliche Nachricht-----

Gesendet: Freitag, 5. März 2021 19:28

An:; Bundesstelle KLJB <bundesstelle@kljb.org <<mailto:bundesstelle@kljb.org>> >;

Cc: Abteilungsleiter 6 <AL6@bmel.bund.de <<mailto:AL6@bmel.bund.de>> >; Unterabteilungsleiter 61 <UAL61@bmel.bund.de <<mailto:UAL61@bmel.bund.de>> >; Referat 612 <612@bmel.bund.de <<mailto:612@bmel.bund.de>> >; Referat 616 <616@bmel.bund.de <<mailto:616@bmel.bund.de>> >; Referat 617 <617@bmel.bund.de <<mailto:617@bmel.bund.de>> >; Referat 721 <721@bmel.bund.de <<mailto:721@bmel.bund.de>> >; Referat 813 <813@bmel.bund.de <<mailto:813@bmel.bund.de>> >

Betreff: Entwurf GAP-Direktzahlungen-Gesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen das an Sie gerichtete Anschreiben nebst Referentenentwurf eines GAP-Direktzahlungen-Gesetzes.

Wir möchten Sie insbesondere auf die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme sowie auf die geplante Anhörung per Videokonferenz hinweisen.

23.02.2021

Stellungnahme Verhandlung GAP

Sehr geehrte Frau Ministerin [REDACTED]

Sehr geehrte [REDACTED]

Sehr geehrte [REDACTED]

wir schreiben Ihnen aus besonderem Grund.

Wir sind die Fachgruppe GAP und Insekten & Biodiversität – LsV D und möchten zu der GAP, die aktuell verhandelt wird eine Stellungnahme abgeben.

Was wir mit sehr großer Sorge betrachten, sind folgende Punkte:
Kappung, Direktzahlung, Verbundene Unternehmen, Junglandwirte, Ökoregelung und Biodiversität.

Die GAP Zahlungen an die Landwirte galten einmal als Ausgleich für die Landwirte, um auf dem Weltmarkt mithalten zu können. Die GAP Zahlungen haben aus der Historie der Römischen Verträge heraus eine Einkommen unterstützende Funktion.

Die fachliche Praxis und die wissenschaftliche Lehre würde die aktuelle DVÜ verbieten unter dem naturschutzfachlichen Gedanken.

Die Zahlungen heute haben eine ganz andere Bedeutung erhalten. Wir akzeptieren dies, aber nicht um jeden Preis. Wir wünschen uns eine zukünftige GAP, die zu keinen weiteren Diskrepanzen und Wettbewerbsverzerrung hinsichtlich der anderen EU Staaten führt. Das Deutschland bereits mit seinen Landwirten einen Sonderweg innerhalb von Europa geht, unterstützen wir nicht. Wir fordern eine GAP, mit der wir Landwirte, die Gesellschaft und die Politik einen gemeinsamen zielgerichteten Weg gehen, für eine Zukunft und die Zukunft der nächsten Generationen von Landwirten auf unseren Höfen.

Die Kappung der ostdeutschen Betriebe ist mit einem Gefahrenpotential für viele Arbeitsplätze in den Betrieben, sowie im vor- und nachgelagerten Bereich verbunden. Die Strukturen sind durch die Geschichte gewachsen und können nicht einfach beseitigt werden. Sie führe dazu, dass erhebliche Mittel aus ostdeutschen in westdeutsche Bundesländer abfließen. Die Kappung sollte sich nicht nach einer bundesweiten Durchschnittsfläche eines landwirtschaftlichen Betriebes auszurichten, sondern landesspezifisch. Für uns Landwirte gibt es keinen Konflikt zwischen den Betrieben, wir möchten eine Landwirtschaft betreiben, die unsere Existenzen nicht bedroht. Jeder Hektar muss in Deutschland die gleiche Wertigkeit besitzen. Wir Landwirte befürworten eine Landwirtschaft in der unsere Leistungen für Umwelt und Gesellschaft auch honoriert werden, wir sind nicht die alleinigen Schuldner an den Veränderungen in Umwelt und Klima.

Wir schlagen vor, dass die meisten Gelder nach wie vor in der ersten Säule bleiben und die zweite Säule für die Landesmaßnahmen bleibt. Auch in den zweiten Säulen können wir die Bürokratie reduzieren, indem wir sinnvolle Maßnahmen weiter ausbauen und fördern, die sich für den Naturschutz gut bewährt haben. Wenn „Deutschland“ hier für unsere Gesellschaft mehr erreichen möchte schlagen wir eine Nationale Co-Finanzierung durch Bund und Länder vor. Das „europäische Geld“ wird zur Einkommensunterstützung dringend auf den Betrieben benötigt.

Auch würde die Belassung in der 1. Säule eine Reduzierung der Bürokratie mit sich bringen, denn die verpflichtenden Maßnahmen müssen nicht durch die Bundesländer kontrolliert und sanktioniert werden. Auch sollten die Fristen nicht auf fünf Jahre festgelegt werden, sondern es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, dass die Landwirte Maßnahmen testen, die nur einjährig laufen und im worst case, die Maßnahme im nächsten Jahr wieder absetzen, weil sie betrieblich und fachlich nicht gut realisierbar sind. Dies würde einen Freiraum für Innovation, Anpassung und Anreize schaffen.

Wir sollten bei den ganzen Überlegungen nicht vergessen, wir sind vorrangig Lebensmittelproduzenten und im zweiten Schritt auch Naturschützer. Wir setzen uns für Greening Maßnahmen ein, aber sie müssen Sinn ergeben und nicht dazu führen, dass unser bereits erwirtschaftetes Einkommen reduziert wird. Die Pandemie hat uns als Gesellschaft auch gezeigt, wie abhängig wir von anderen Staaten sind, dies darf nicht in der Versorgung mit Lebensmitteln passieren. Wir halten das für eine tragende Aufgabe jeglicher politischen Aktivität.

Wir möchten Ihnen Maßnahmen vorschlagen, die nach unserer Auffassung der Biodiversität einen großen Gewinn bringen. Natur- und damit Biodiversitätsschutz bedeutet aktive Kulturlandschaftspflege. Die Natur sich in einer wachsenden Urbanität in Deutschland und Europa sich selbst zu überlassen, bringt weniger Biodiversität.

Empirische Daten zeigen, dass administrativer und bürokratisierter Naturschutz aus Brüssel oder Berlin nicht die gewünschten Erfolge mit sich bringt.

Effektiver Arten- und Insektenschutz muss lokal geplant, lokal umgesetzt und lokal vergütet werden. Zu unterschiedlich sind in Deutschland die Bedingungen beim Boden, beim Klima und den zu schützenden Arten. Zu unterschiedlich ist auch die Intensität der Landwirtschaft, deren Ertragsverluste ausgeglichen werden sollten.

Als positive Vorschläge für die Erhöhung der Biodiversität, die einen großen Pfeiler, der neuen GAP bilden soll, machen wir hier nur beispielhaft einige verschiedene Vorschläge, die auch höher bewertet werden sollten. Zum Beispiel das Anlegen von Beetle Banks (Insektenwälle) oder Schwarz Brachestreifen für die Insektenwelt.

Mehrjährigen Blühflächen muss beim Insektenschutz eine besondere Bedeutung zukommen: So sollte man auch die Möglichkeit schaffen, dass diese Flächen auch für die Biogasproduktion beerntet werden können, wie zum Beispiel die Biogas Blümmischungen (BG 90) oder die durchwachsende Silphie. Durch die Mehrjährigkeit dieser Blühflächen wird wesentlich mehr gewonnen, als dass durch die Beerntung an Schaden entsteht.

Gerade in der Förderung des Insektenschutzes sind ständige Evaluationen wichtig, um die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen zu prüfen. Wenn Maßnahmen nicht wirksam sind, müssen diese gegeben falls schnell angepasst werden oder korrigiert.

Alle Maßnahmen sind ganzheitlich zu betrachten im Hinblick auf Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Biodiversität. Regional gibt es bereits Konzepte, Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutzverbänden, die zu sehr positiven Ergebnissen geführt haben. Solche Projekte gilt es unserer Meinung nach durch GAP-, Bundes- und Landesmitteln zu unterstützen und innerhalb der GAP auszubauen. Gerne würden wir solche Beispiele in einer Diskussion mit den Ministerien weiter ausbauen.

Wenn Flächen stillgelegt werden, egal in welcher Größe, hat der Landwirt einen finanziellen Nachteil, der nicht kompensiert wird, dies führt zu einer absoluten Wettbewerbsverzerrung. Beim Landwirt bleiben dann neben einem Teil der Kosten einer Maßnahme gleichzeitig die Mindererträge durch die zu vollziehende Maßnahmen zurück. Das ist eine einseitige Politik.

Am Klimawandel sind nicht nur die Landwirte schuld, sondern unsere Gesellschaft. Wir versuchen durch eine gute fachliche geführte Landwirtschaft die Ursachen für den Klimawandel zu verringern und achten auf einer biologischen Vielfalt. Wir arbeiten nach wie vor unter freiem Himmel und arbeiten in Harmonie mit der Natur zusammen. Durch den Anbau von Sommerungen wie Zuckerrüben und Mais tragen wir auch zur Reduktion des CO² Gehaltes bei, denn diese Pflanzen bauen mehr CO² ab als die heimischen Wälder, denn 1 ha Mais speichert mehr CO² als 3 ha Wald. Die aktuelle DÜVO kürzt den Ertrag auf den Flächen, was noch vielbedeutender ist, es führt zu einer Reduktion des Humusaufbaus und in Roten Gebiete führt es sogar zu einem Abbau von Humus. Die fachliche Praxis und die wissenschaftliche Lehre würde die aktuelle DVÜ verbieten unter dem naturschutzfachlichen Gedanken.

Auch die Thematik im Bereich Junglandwirte ist schwierig nachzuvollziehen. Die Förderung erfolgt bis zu einer bestimmten Höhe und Dauer, danach erfolgt die Kappung. Wir sollten Anreize schaffen, um die junge Generation für diesen Beruf langfristig zu gewinnen und sie nicht abschrecken.

Der Ökologische Markt sollte sich nicht vergrößern in dem es immer mehr Biobetriebe gibt, denn es fehlt am Absatzmarkt. Die meisten Ökobetriebe verkaufen ihre Produkte mittlerweile auf dem konventionellen Markt, um Geldeinnahmen zu generieren. Wichtig ist die Versorgung mit heimischen Lebensmitteln. Diese ist dann beim weiteren Ausbau des Ökosektors nicht mehr gewährleistet. Denn jetzt schon liegt der Selbstversorgungsgrad mit eigenen landwirtschaftlichen Produkten Konventionell und Öko zusammen in Deutschland aktuell nur bei rund 80%. Lebensmittel und Umweltschutz kosten Geld, es kann nicht einseitig zu Lasten der Landwirtschaft gehen.

Wichtig ist der globale Warenaustausch. Die Flugzeugfirmen haben in der Corona Pandemie finanziellen Ausgleich in Millionenhöhe erhalten. Wir als deutsche Landwirte konkurrieren mit dem Weltmarkt. Die anderen Staaten produzieren zu anderen Standards (Lohnkosten, Haltungsbedingungen und vieles mehr) und haben nicht so hohe Auflagen für Natur- und Umweltschutz. Das ist eine gravierende Wettbewerbsverzerrung. Wir fordern einen Anreiz oder Ausgleich für zusätzlich geforderte Umweltmaßnahmen, denn die Gesellschaft und Politik fordert diese. Dann müssen durch zusätzliche finanzielle Fonds diese Gefälle ausgeglichen werden. Die Mittel aus der GAP dürfen nicht dazu verwandt werden! Nur so bleibt die Marktlage für Deutschland mit den anderen EU-Staaten vergleichbar.

Eine Umschichtung von der ersten in die zweite Säule wird schwierig zu Realisierung im Hinblick auf den Europäischen Gleichschritt, denn dann würde in Osteuropa noch weniger ausgezahlt und im europäischen Vergleich wird in Österreich überhaupt nicht umgeschichtet. Auch dieser Aspekt sollte nicht aus den Augen verloren werden, auch wenn unsere aktuelle Politik immer grüner wird. Wir schlagen vor, die 2. Säule aus Finanzmitteln von Bund und Länder zu tragen. Die Mittel der GAP sollen in der 1. Säule verbleiben, sonst verlieren wir komplett im europäischen und globalen Wettbewerb.

Wir stehen Ihnen gerne jederzeit für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Aus den Fachgruppen GAP und Insekten & Biodiversität

Der Vorstand





Stellungnahme zu den Entwürfen der Gesetze GAPZG, GAPInVeKoSG, GAPKondG



Der NABU begrüßt die Möglichkeit zu den Gesetzen GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG), GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz (GAPInVeKoSG) und GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG) Stellung nehmen zu können. Allerdings kritisieren wir die unangemessen kurze Fristsetzung von zwei Tagen für die Stellungnahme zum Referentenentwurf. Diese ist für eine umfassende Kommentierung nicht ausreichend. Zudem ist der Zeitpunkt nicht verständlich, da die Verhandlungen über die Rechtsgrundlage EU-seitig (GAP-Trilog) noch nicht abgeschlossen sind. Außerdem wird das Risiko einer Nicht-Genehmigung durch die Europäischen Kommission wegen mangelhafter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Umweltbehörden unnötig erhöht. Schließlich sollten im Sinne der Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch der Planungssicherheit für die Betriebe auch die Ergebnisse der Zukunftskommission Landwirtschaft abgewartet werden.

Weiterhin sehen wir Verfahrensfehler bei der Erstellung des Gesetzes, da dieses sich auf Verordnungen stützt, die in der EU zurzeit noch diskutiert werden und somit die Rechtsgrundlage für das Gesetz noch nicht vorliegt. Außerdem fehlen dem Gesetz verschiedene Definitionen wie zum Beispiel die Definition des Grünlands. Diese ist jedoch eine Grundvoraussetzung zur Verabschiedung dieses Gesetzes.

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu:

1. dem Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)
2. dem Entwurf eines Gesetzes zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlungen und deren Kontrolle in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG)
3. dem Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

Kontakt

NABU Bundesverband

Naturschutzförderung

Tel. +49 (0)30 284 98

1. Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

§ 3 Übertragung von Mitteln

(1) Die Umschichtung von 8 Prozent der Mittel der ersten Säule in die zweite Säule genügt nicht, um den Bedarf für Naturschutzmaßnahmen zu decken, wie er u.a. im Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) dargelegt ist, den die Bundesregierung bei der Europäischen Kommission für die kommende Förderperiode eingereicht hat. Basierend auf diesen Zahlen ist mindestens 1 Mrd. EUR jährlich an gezielter Naturschutzförderung in der zweiten Säule notwendig, was alleine einer Umschichtung von 15 Prozent entspricht.

Im Jahr 2023 muss mit einer Umschichtung von mind. 20% begonnen werden, damit auch andere Ziele der zweiten Säule erfüllt werden können. Ein Anstieg der Umschichtungsmittel während der Förderperiode muss bis 2026 gewährleistet werden, allein um die Förderung des wachsenden Sektors Ökologischer Landbau abdecken zu können.

(2) Ab dem Jahr 2027 muss der Anstieg der Umschichtung entsprechend der Jahre 2023-2026 weiter fortgesetzt werden.

§13-18 Regelungen zur Junglandwirte-Einkommensstützung

Die Junglandwirte-Einkommensstützung ist eine pauschale Flächenprämie. Diese Förderprämie muss, auf bestehender EU-rechtlicher Basis, durch eine Niederlassungsprämie inklusive einer Existenzförderung ersetzt werden.

§ 20 Mittel für Öko-Regelungen

Der Betrag von 20 Prozent der Mittel für die Öko-Regelungen ist nicht ausreichend und eine Festlegung auf diesen geringen Prozentsatz verfrüht, da eine Entscheidung des Trilogs zur („grünen Architektur“) der GAP noch aussteht. Wir fordern, dass mit dem höchst möglichen Prozentsatz der von der EU vorgegeben wird für die Öko-Regelungen im Jahr 2023 begonnen wird. Da der Trilog noch nicht abgeschlossen ist, ist dieser Wert noch nicht bekannt. Weiterhin sollte die Möglichkeit eingeführt werden den Prozentsatz auf nationaler Ebene schrittweise zu erhöhen, sodass dieser zum Ende der Förderperiode 2027 70% beträgt.

§ 21 Festlegung der Öko-Regelungen

Die Öko-Regelungen sind ein entscheidendes Instrument, um den Erhalt und die Wiederherstellung der Biodiversität in der Agrarlandschaft zu gewährleisten. Deswegen müssen die Öko-Regelungen so konzipiert werden, dass der Erfolg dieser Maßnahmen anhand von klar formulierten Zielen gemessen werden kann. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser ansonsten bedeutungslosen Überschriften entscheidet über den Erfolg dieses neuen Förderinstruments.

Um Planungssicherheit für die Betriebe einerseits und den größten positiven Effekt auf die Biodiversität andererseits zu gewährleisten, müssen alle Maßnahmen in den Öko-Regelungen auch mehrjährig gestaltet werden können.

(1)

1. Eine Erhöhung des Anteils nichtproduktiver Flächen und Landschaftselemente nach § 10 des Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität hinaus wird begrüßt. Eine Erhöhung der nicht-produktiven Flächen unter der Konditionalität wäre dem jedoch vorzuziehen. Zu beachten ist, dass der Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen nicht als nichtproduktive Fläche gewertet werden darf.

2. Die Maßnahme zu Blüh- und Altgrasflächen wird begrüßt. Es ist zu ergänzen, dass die Blüh- und Brachflächen im Zeitraum 15.05. - 15.07. nicht genutzt werden dürfen. Danach darf eine jährliche Nutzung erfolgen, wobei mindestens 25 % der Flächen ungenutzt bleiben müssen. Ein Umbruch darf frühestens nach dem 31.12. eines Jahres erfolgen.

3. Eine Maßnahme um den Ackerbau vielfältiger zu gestalten wird begrüßt. Da eine abwechslungsreiche Fruchtfolge Voraussetzung für einen gesunden Boden und gesunde Pflanzen ist und damit für eine nachhaltige Bewirtschaftung, muss eine vielfältige Fruchtfolge mit mindestens 10% Leguminosen in der Konditionalität festgelegt werden.

4. Eine Extensivbewirtschaftung des Dauergrünlands wird begrüßt. Zur Klärung sollte hinzugefügt werden, dass kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, keine Mahd oder Beweidung im Zeitraum 15.05. – 15.07. (Vornutzung und Nachnutzung beliebig) erlaubt sein sollte. Eine Grünlanderneuerung sollte nur mit autochthonem artenreichem Saatgut erfolgen.

5. Die extensive Beweidung des Dauergrünlands wird begrüßt. Die Beantragung dieser Maßnahme sollte auch für andere Betriebe außer Schafen, Ziegen und Mutterkühen bei einer extensiven Nutzung möglich sein.

6. Die Beibehaltung der agroforstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweise wird begrüßt. Da die Anlage solcher Flächen aber aufwendig ist, muss diese Maßnahme mehrjährig gestaltet werden können.

Ergänzend ist unbedingt eine Öko-Regelung zum Extensivgetreideanbau einzuführen. Wichtig ist dabei ein Verbot der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, verminderte Saatstärke z.B. im weite Reihe Anbau optional mit Untersaat und einer Nutzungs- und Bearbeitungsruhe vom Mitte Mai bis Mitte Juli.

(2) Die Einführung weiterer Öko-Regelungen sollte nach hohen Biodiversitätskriterien unter Einbezug des Bundesministeriums für Umwelt zu erfolgen haben.

§ 28 Verordnungsermächtigungen

(2) Dieser Abschnitt muss ersatzlos gestrichen werden. Es darf keine Rückkürzungen für die Öko-Regelungen geben.

2. Stellungnahme zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlungen und deren Kontrollen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz GAPInVeKoSG)

§ 19 Übermittlung von Daten

(1) Sollte es diese Regelung bestand haben und gleichzeitig keine Datennutzungsrechte verankert werden, ist davon auszugehen, dass nur in ungenügendem Umfang Auswertungen zu den Wirkungen der europäischen und nationalen Agrarzahlungen und der GAP sowie des Ordnungsrechtes im Agrar-Umweltbereich gemacht werden können. Das auf europäischer Ebene vorgesehene System der Output- und Ergebnisindikatoren ist nicht ausreichend, um die Wirkung der GAP zu abzuschätzen und eine effiziente Politikgestaltung zu ermöglichen.

Eine Nutzung von Verwaltungsdaten für Fragen der Forschung und Politikberatung ist bereits jetzt in vielen Gesetzesbereichen explizit vorgesehen (z. B. Steuerrecht und Sozialgesetzgebung u.a. §75 SGB X). Unabhängig davon ist eine Nutzung von Verwaltungsdaten über das Forschungsprivileg der DS-GVO und der nationalen Umsetzung gewährleistet. Dieses ist insbesondere für die Beurteilung der Umweltaspekte der LW und mittel- bis langfristiger agrarstruktureller Wirkung notwendig.

Aus diesem Grund sollte der Paragraph wie folgt gefasst sein:

(1) Eine Übermittlung von pseudonymisierten InVeKoS-Daten ist zulässig, soweit sie erforderlich ist für ein bestimmtes Vorhaben

1. der wissenschaftlichen Forschung zur Agrarstruktur oder den Umweltauswirkungen der Landwirtschaft oder
2. der Planung, Monitoring und Evaluierung von Politiken zur Agrarstruktur und den Umweltauswirkungen der Landwirtschaft durch eine öffentliche Stelle im Rahmen ihrer Aufgaben

und schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Forschung oder Planung das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt.

3. Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

§ 4 Genehmigungspflicht

(1) 3. Eine Umwandlung von Dauergrünland mit der Anlage von neuem Grünland sehen wir kritisch, da durch den Umbruch von altem Dauergrünland viel CO₂ freigesetzt wird und dies durch neues Grünland nicht so schnell kompensiert werden kann. Auch der Verlust der Biodiversität auf langjährigen Dauergrünlandflächen kann durch die Anlage neuer Flächen nicht kompensiert werden.

Wir würden eine Stichtagregelung zur Entstehung von Dauergrünland begrüßen, da diese den Umbruch von Flächen mit Ackerstatus, die aber als Grünland genutzt werden, verhindert. Als Stichtag wäre der 1.1.2015, wie von der Agrarministerkonferenz am 5. Februar 2021 vorgeschlagen, sinnvoll.

§ 6 Bagatellgrenze

(1) Hier ist zu ergänzen: sofern es sich nicht um umweltsensibles und/oder geschütztes Grünland handelt (Grünland in Schutzgebieten, FFH-Mähwiesen, artenreiches Grünland und andere Biotop, Überschwemmungsgrünland, Grünland in erosionsgefährdeten Lagen, Streuobstwiesen)

§ 7 Abnahme des Dauergrünlandanteils

Der Spielraum von bis zu 5 Prozent Abnahme des Dauergrünlandes ist zu hoch. Dieser sollte auf 2 Prozent reduziert werden.

§ 9 Mindestschutz von Moor- und Feuchtgebieten

Die Regelungen sind zu begrüßen, allerdings sollte die Bodenwendung auf eine Tiefe von 5-10 cm beschränkt werden. Eine klimaangepasste Bewirtschaftung von Mooren- und Feuchtgebieten kann nur über eine extensive Grünlandnutzung erfolgen. Deswegen ist die Ackernutzung auf diesen Standorten grundsätzlich in eine Grünlandnutzung zu überführen.

§ 10 Mindestanteil an nichtproduktiven Flächen

Gemäß den Zielen der EU-Biodiversitätsstrategie und einer Vielzahl von wissenschaftlichen Studien muss der Anteil nichtproduktiver Flächen mindestens 10% der landwirtschaftlichen Fläche (Acker- und Grünland sowie Dauerkulturen) betragen, um ausreichend Lebens-, Nahrungs- und Rückzugsraum für die Biodiversität bereitzustellen und somit das Artensterben zu stoppen! Dieser Flächenanteil sollte überwiegend, d.h. mit mindestens 5%, über die Konditionalität erreicht werden, ergänzt durch ausreichend wirksame Öko-Regelungen.

Als nichtproduktiv in diesem Sinne gelten insbesondere Brach- und Blühflächen, sowie Blühstreifen, Erosionsschutz-, Puffer-, Saum-, Altgras- und Waldrandstreifen und Hecken. Die genannten Flächen dürfen nicht gedüngt und nicht mit Pflanzenschutzmitteln behandelt werden, ferner dürfen sie im Zeitraum von 01.05. – 31.07. nicht gemäht oder beweidet werden (Vornutzung vor dem 01.05. und eine Nachnutzung nach dem 31.07. sind möglich, es müssen jedoch mindestens 50 % der Flächen ohne Nutzung

zwischen 31.07. und 31.12. bleiben). Ein Umbruch darf frühestens nach dem 31.12. erfolgen.

§ 11 Umweltsensibles Grünland

(1) Um auch den qualitativen Erhalt von Grünland zu gewährleisten, muss die Liste der Definition von umweltsensiblen Grünland ergänzt werden durch Grünland,

- das in Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern, gesetzlich geschützten Biotopen gelegen ist, oder
- das artenreich im Sinne einer jeweils landesspezifischen Definition von artenreichem Grünland ist, oder
- das in Streuobstwiesen gelegen ist, oder
- das in Überschwemmungsgebieten gelegen ist, oder
- das in auf Hochmoor-, Niedermoor- oder Anmoor-Standorten gelegen ist, oder
- das in erosionsgefährdeten Lagen gelegen ist.



per E-Mail an 617@bmel.bund.de
Stand 11.03.2021

Stellungnahme des Deutschen Tierschutzbundes zum Entwurf eines GAP-Direktzahlungen-Gesetzes (Stand 04.03.2021)

Der Deutsche Tierschutzbund e.V bedankt sich beim Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) einreichen zu können.

Dennoch sind wir verwundert über die sehr kurz gesetzte Frist zur Einreichung von 3,5 Werktagen (beziehungsweise 2,5 auf Grund eines Feiertages in Berlin), da die Verhandlungen zum Nationalen Strategieplan bereits seit 2018 geführt werden. Wir verstehen durchaus, dass der Nationale Strategieplan bis zum 01.01.2022 bei der EU-Kommission eingereicht werden muss und die Bundesregierung somit unter Zeitdruck steht, aber auf Grund der Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Tier- Klima- und Umweltschutz sowie die hohe Komplexität der Gesetzesvorlage, sollte den angefragten Verbänden ausreichend Zeit zur Bewertung der umfangreichen Dokumente gegeben werden.

Zudem kritisieren wir, dass trotz des noch nicht abgeschlossenen Trilogs, und der damit fehlenden Rechtsgrundlage, bereits so bedeutende Aspekte wie die Höhe der Umschichtung und konkrete Ökoregelungen festgelegt wurden. Grundsätzlich fehlen uns in den vorliegenden Vorschlägen echte Anreize, verstärkt in den Tierschutz zu investieren.

Tierschutz ist als spezifisches Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik definiert und muss auch verpflichtend im Strategieplan in beiden Säulen verankert werden.

Besonders auf folgende Aspekte möchten wir gerne eingehen:

§ 3 Übertragung von Mitteln

Hier wird festgelegt, dass acht Prozent der anfänglich festgesetzten Mittelzuweisungen für Direktzahlungen für die Zuweisungen in den ELER übertragen werden. Dies sind, wie im Entwurf angemerkt, zwei Prozentpunkte mehr als im Entwurf für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes vorgeschlagen wurden. Die Festlegung auf acht Prozent berücksichtigt dennoch nicht die, trotz hinzukommender Mittel aus dem Wiederaufbaufonds, weiterhin starke Unterfinanzierung der 2. Säule.

Es erscheint uns nicht schlüssig, sich vor Abschluss des Trilogs auf eine derart niedrige Prozentzahl, ohne die Möglichkeit einer Erhöhung, festzulegen. So schlägt die Europäische Kommission bis zu 15 Prozent Umschichtung vor. Aus Tierschutzsicht ist eine finanzielle Stärkung der 2. Säule, aus der wichtige Tierschutzmaßnahmen wie Stallumbauten finanziert werden, essentiell. Es kann nicht die Lösung sein, die finanzielle Verantwortung auf die Bundesländer abzuwälzen. Es ist zu befürchten, dass hier leider – wie so oft – hauptsächlich beim Tierschutz gespart wird und schlussendlich einige Bundesländer keine Förderungen für den Tierschutz anbieten können. Besonders diejenigen Landwirte, die bereits mehr Tierschutz leisten, werden so im Stich gelassen.

§20: Mittel für Öko-Regelungen

Der Deutsche Tierschutzbund fordert, dass 30 Prozent der Öko-Regelungen aus der 1. Säule finanziert werden, zuzüglich der Möglichkeit einer kontinuierlichen Erhöhung. Es bedarf eines schrittweisen aber konsequenten Ausstiegs aus den Direktzahlungen, denn diese be-

lohnen eine intensive Landwirtschaft, die immense negative Auswirkungen auf die Umwelt, das Klima, die Biodiversität und Tiere hat.

S21: Festlegung der Öko-Regelungen

Das BMEL definiert sechs konkrete Öko-Regelungen, verweist aber auf die Möglichkeit, durch eine Rechtsverordnung weitere Öko-Regelungen zu definieren. Aus Tierschutzsicht ist es sehr enttäuschend, dass, abgesehen von der extensiven Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen, laut dem vorliegenden Entwurf keine weiteren Tierschutzmaßnahmen durch die 1. Säule als förderungsfähig eingestuft sind. Erst am 14. Januar 2021 veröffentlichte die EU-Kommission eine Liste möglicher Tierschutz-Maßnahmen, die für die Öko-Regelungen in Betracht gezogen werden können. Dazu gehören der Zugang zur Weide, aber zusätzlich auch Maßnahmen wie die Förderung tierfreundlicher Haltungsbedingungen, wie z.B. ein erhöhtes Platzangebot pro Tier, ein verbesserter Bodenbelag, freies Abferkeln, die Bereitstellung einer angereicherten Umgebung und die Förderung von Praktiken und Standards, wie sie in den Richtlinien für den ökologischen Landbau festgelegt sind. Tierschutz ist ein spezifisches Ziel, welches durch die GAP erreicht werden soll. Daher müssen umfangreiche Tierschutzmaßnahmen in der 1. Säule festgelegt werden. Zudem fehlt uns im vorgelegten Entwurf generell die Definition von Mindeststandards und die Option der Mehrjährigkeit von Maßnahmen.

Wir bitten Sie, unsere Anmerkungen zu berücksichtigen.

UFOP-Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz)

Die Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen e.V. (UFOP) vertritt die politischen Interessen der an der Produktion, Verarbeitung und Vermarktung heimischer Öl- und Eiweißpflanzen beteiligten Unternehmen, Verbände und Institutionen in nationalen und internationalen Gremien. Die UFOP fördert Untersuchungen zur Optimierung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktqualität zur Entwicklung neuer Verwertungsmöglichkeiten in den Bereichen Food, Non Food und Feed. Die Öffentlichkeitsarbeit der UFOP dient der Förderung des Absatzes der Endprodukte heimischer Öl und Eiweißpflanzen.

Vor diesem Hintergrund dankt die UFOP für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Referentenentwurf zu einem Entwurf eines GAP-Direktzahlungen-Gesetzes abgeben zu dürfen. Wir beschränken uns dabei auf die Belange der Öl- und Eiweißpflanzen.

Vorbemerkungen

Der vorliegende Referentenentwurf für ein GAP-Direktzahlungen-Gesetz enthält die wesentlichen in Bundeskompetenz zu treffenden Entscheidungen für die Direktzahlungen. Das betrifft vorliegend insbesondere die Aufteilung der im EU-Recht vorgesehenen finanziellen Zuweisung in Höhe von rund 4,9 Mrd. Euro jährlich auf die vorzusehenden Direktzahlungen, die Übertragung von Mitteln für Direktzahlungen in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, die Festlegung im EU-Recht künftig vorgesehener geplanter Einheitsbeträge für die jeweiligen Direktzahlungen sowie die Auswahl von Regelungen für Klima und Umwelt.

Wir kritisieren, dass zum vorgelegten Gesetzentwurf die Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen ist und damit wesentliche Regelungen noch offen sind, zu denen aufgrund der Abläufe keine Stellungnahme abgegeben werden kann.

Weiterhin kritisieren wir die Kürze der Frist für eine Stellungnahme – zwischen Maileingang des entsprechenden Anschreibens an die Verbände und dem Ende der Frist liegen lediglich drei Arbeitstage.

Zu den Inhalten

Abschnitt 4 – Regelungen für Klima und Umwelt

§ 21 Festlegung der Öko-Regelungen

Die UFOP begrüßt die unter Absatz 1 Nr. 3 festgelegte Öko-Regelung „Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent“.

Wir fordern, dass die entsprechende Öko-Regelung analog der bisherigen AUKM „Vielfältige Fruchtfolgen mit 10 Prozent Leguminosen“ in Rahmen der 2. Säule ausgestaltet wird.

Im Hinblick auf Absatz 2 fordert die UFOP, die Öko-Regelung „Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent“ finanziell so auszustatten, dass diese Öko-Regelung umsetzende Landwirtschaftsbetriebe im Vergleich zur bisherigen AUKM „Vielfältige Fruchtfolgen mit 10 Prozent Leguminosen“ je Hektar Ackerfläche keine finanzielle Schlechterstellung erleiden. Die Höhe der jährlichen Zuwendung soll damit 90 EUR/ha förderfähiger Ackerfläche für konventionelle Betriebe und 65 EUR/ha für Betriebe mit gleichzeitiger Förderung des ökologischen Landbaus betragen. Bei Nachweis des Anbaus von großkörnigen Leguminosen in einem Umfang von 10 Prozent oder mehr der berücksichtigungsfähigen Ackerfläche soll sich die Prämie auf 125 EUR/ha förderfähiger Ackerfläche, im Falle der gleichzeitigen Förderung des ökologischen Landbaus auf 90 EUR/ha, erhöhen. Beim Anbau von großkörnigen Leguminosen / Körnerleguminosen muss der Anbau in Reinkultur erfolgen, um den höheren Prämiensatz zu erhalten.



DEUTSCHE
WILDTIER
STIFTUNG

Stellungnahme

zum Referentenentwurf (Stand 4.3.2021)
des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft
für ein Gesetz über die Durchführung der im Rahmen
der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen

Hintergrund

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) schlägt mit dem o.g. Entwurf unter anderem vor,

1. 8 Prozent der von der EU für Deutschland festgesetzten Mittelzuweisung für Direktzahlungen als zusätzliche Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums („2. Säule“) bereit zu stellen (§ 3),
2. die Mittel für die Öko-Regelungen als 20 Prozent des Betrags festzulegen, der nach Abzug der vorgenannten Umschichtung für Deutschland für Direktzahlungen zur Verfügung steht (§ 20),
3. Mittel aus Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen auch für die sonstigen Direktzahlungen zu verwenden, sofern die EU-Regeln dem nicht entgegenstehen (§ 24 Abs. 2).

Kritik

Die Deutsche Wildtier Stiftung nimmt im Folgenden zu diesen Punkten Stellung.

1. Umschichtung der Mittelzuweisung für Direktzahlungen

Die Anforderungen der Gesellschaft an die Produktion von Lebens- und Futtermitteln sowie von pflanzlicher Biomasse haben sich in den vergangenen Jahren spürbar in Richtung höheren Standards mit Blick auf Umweltwirkung und Tierwohl bei den Produktionsverfahren entwickelt. Damit einher geht die Forderung, öffentliche Mittel vor allem für entsprechende freiwilligen Leistungen der Landwirte einzusetzen. Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum waren dabei in der Vergangenheit das zentrale Instrument zur Honorierung solcher freiwilligen Leistungen. Daran wird auch die Einführung der sogenannten Öko-Regelungen im Rahmen der Direktzahlungen nichts ändern, da der weit überwiegende Anteil der bisherigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) nicht von den vorgesehenen Öko-Regelungen abgedeckt sein wird. Zum Beispiel wird der Ökolandbau, der nach dem Willen aller Akteure in Deutschland stark ausgebaut werden soll, wie bisher durch die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gefördert. Um ambitionierte Umwelt- und Tierwohlziele durch die Neugestaltung der GAP zu erreichen, ist eine im Vergleich zur auslaufenden Förderperiode deutlich verbesserte Mittelausstattung in der 2. Säule dringend erforderlich.

Die Deutsche Wildtier Stiftung fordert, 15 Prozent der von der EU für Deutschland festgesetzten Mittelzuweisung für Direktzahlungen als zusätzliche Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums („2. Säule“) bereit zu stellen.



DEUTSCHE
WILDTIER
STIFTUNG

2. Mittel für Öko-Regelungen als Anteil der Direktzahlungen

Der Nationale Vogelschutz-Bericht (BFN 2019) weist für Deutschland eine Abnahme der Feldvogelbestände seit 1980 um 56 Prozent aus. Allein seit 2008, dem Zeitpunkt des endgültigen Wegfalls der obligatorischen Flächenstilllegung, ist etwa ein Drittel der Brutvogelarten in ihrem Bestand zurückgegangen, wobei insbesondere Arten des landwirtschaftlich genutzten Offenlandes betroffen sind (BFN 2020). Damit wird klar, wie wichtig temporär unproduktive Ackerflächen sowie extensive Bewirtschaftungsverfahren für den Erhalt und den Wiederaufbau der Biodiversität in den Agrarlandschaften sind. CORMONT et al. (2016) fanden in ihrer Metastudie einen direkten Zusammenhang zwischen dem Anteil natürlicher Elemente in der Landschaft und ihrem Artenreichtum und leiteten einen Wert von mindestens 7 Prozent unproduktive Fläche in der Offenlandschaft als Schwellenwert zur Erhöhung der Artenvielfalt ab.

Die Deutsche Wildtier Stiftung begrüßt daher das Bestreben des BMEL, Landwirten durch das Instrument der Direktzahlungen ein Angebot zur Einhaltung von Regelungen für Klima- und Umweltmaßnahmen (Öko-Regelungen) zu machen. Gleichzeitig ist der dafür vorgesehene Mittelansatz von 20 Prozent der Direktzahlungen viel zu gering, um gemeinsam mit den vorgesehenen neuen Regelungen zur Konditionalität und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen einen Anteil von mindestens 7 Prozent naturschutzfachlich hochwertiger Landschaftselemente in den Offenlandschaft neu zu schaffen bzw. zu verankern.

Die Deutsche Wildtier Stiftung fordert, die Mittel für die Öko-Regelungen als 30 Prozent des Betrags festzulegen, der nach Abzug der Umschichtung für Deutschland für Direktzahlungen zur Verfügung steht.

3. Nutzung von Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen für sonstige Direktzahlungen

Wie im Vorherigen ausgeführt, ist ein im Vergleich zur auslaufenden Förderperiode deutlich erhöhter Mitteleinsatz nötig, um den Verlust der Artenvielfalt in unseren Offenlandschaften zu stoppen und umzukehren. Mit dem vorliegenden Vorschlag für ein Direktzahlungen-Durchführungsgesetz wird der weit überwiegende Teil der zur Verfügung stehenden Mittel allerdings erneut vor allem zur „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ ohne eine Verknüpfung mit ambitionierten Umweltzielen verteilt. Gleichzeitig ignoriert der Gesetzentwurf weitestgehend die Forderung der Gesellschaft, öffentliche Mittel zur Honorierung freiwilliger Leistungen der Landwirte einzusetzen. Die Nutzung von nicht ausgeschöpften Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen für sonstige Direktzahlungen würde dieses Bestreben weiter konkretisieren.

Die Deutsche Wildtier Stiftung fordert, nicht ausgeschöpfte Mittelzuweisungen für Öko-Regelungen als zusätzliche Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums („2. Säule“) bereit zu stellen.

Fazit

Die Deutsche Wildtier Stiftung begrüßt das grundsätzliche Bestreben des BMEL, sowohl durch die Umschichtung von Direktzahlungen in die Förderprogramme für den ländlichen Raum als auch durch das eigentliche Instrument der Direktzahlungen die Angebote an Landwirte zur Umsetzung von Umwelt- und Klimamaßnahmen zu erhöhen. Gleichzeitig reichen die im vorliegenden Gesetzentwurf avisierten Mitteleinsätze bei weitem nicht aus, um den Verlust der Artenvielfalt in unseren Offenlandschaften zu stoppen und umzukehren. Dafür müssten die vorgesehenen neuen Regelungen zur Konditionalität, den Öko-Regelungen im Rahmen der Direktzahlungen und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen einen Anteil von mindes-



DEUTSCHE
WILDTIER
STIFTUNG

tens 7 Prozent naturschutzfachlich hochwertiger Landschaftselemente in der Offenlandschaft neu schaffen bzw. sichern.

Durch die Vorschläge der Deutschen Wildtier Stiftung zur Höhe der Umschichtung und des Mitteleinsatz für Öko-Regelungen könnte dieses Ziel erreicht werden. Statt wie vorgesehen nur knapp ein Viertel der Direktzahlungen würden durch den Vorschlag der Deutschen Wildtier Stiftung jährlich 40 Prozent der nationalen Zuweisungen für Direktzahlungen zur Honorierung von konkreten Umwelt- und Klimamaßnahmen eingesetzt werden.

Literatur

BFN (Hrsg.) (2019): Nationaler Vogelschutz-Bericht 2019, Kurzzeit- und Langzeitanalysen:
<https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationalervogelschutzbericht/ergebnisuebersicht.html>

BFN (Hrsg.) (2020): Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht 2019. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/natura2000/Dokumente/bericht_lage_natur_2020.pdf

CORMONT, A.; SIEPEL, H. ; CLEMENT, J.; MELMAN, T.C.P.; WALLISDEVRIES, M.F.; TURNHOUT, C.A.M. VAN ; SPARRIUS, L.B.; REEMER, M.; BIESMEIJER, J.C.; BERENDSE, F. & DE SNOO, G.R. (2016): Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP targets on natural elements. *Journal of Nature Conservation* 30: 19-26.



Stellungnahme zu den Entwürfen des BMEL Gesetze zur nationalen Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAPDZG; GAPInVeKoSG; GAPKondG)

Mit Schreiben vom 05.03.2021 wurde der WWF Deutschland über die Entwürfe der Gesetze zur nationalen Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik informiert und ihm die Möglichkeit eingeräumt, bis 11.03.2021 entsprechende Stellungnahmen abzugeben. Zu folgenden Entwürfen gibt der WWF Deutschland eine gemeinsame Stellungnahme ab:

- Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAPDZG);
- Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAPKondG).

Vorbemerkung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist das wichtigste agrarpolitische Steuerungsinstrumente in Deutschland und der Europäischen Union. So kann sie entscheidend dazu beitragen, den enormen ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen innerhalb der Landwirtschaft selbst, aber auch darüber hinaus in der Agrarlandschaft und im ländlichen Raum wirksam zu begegnen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Instrumente der GAP an die sich ändernden Rahmenbedingungen, gesellschaftlichen Erwartungen und politischen Zielsetzungen angepasst werden. Die derzeitigen Verhandlungen zur zukünftigen Ausrichtung der GAP sind auch deshalb von herausragender Relevanz, weil damit nicht nur eine neue Ausgangsbasis für den notwendigen Transformationsprozess in der Landwirtschaft geschaffen wird. Vielmehr werden die anstehenden Entscheidungen maßgeblich den politischen Gestaltungsspielraum der kommenden Förderperiode und somit den Zeitraum bis ins Jahr 2027 maßgeblich bestimmen.

Wenn auch die Trilog-Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission (KOM), dem Europäischen Rat (RAT) und dem Europäischen Parlament (EP) zur grundlegenden Ausrichtung der GAP noch nicht abgeschlossen sind, so deutet sich an, dass die Anpassungen bei Weitem nicht ausreichend sind und eine wirkungsvolle Qualifizierung aller Zahlungen nur bedingt erfolgt. Viel mehr besteht derzeit die Gefahr, dass die Gesamtheit der Mechanismen, insbesondere die Ausgestaltung der Konditionalität oder der Öko-Regelungen, die den Transformationsprozess der Landwirtschaft unterstützen sollen, nicht oder nur bedingt die erwartete Wirkung entfalten werden.

Umso entscheidender ist es, den für die nationale Ausgestaltung verbleibenden Rahmen auszunutzen, um ein möglichst hohes Ambitionsniveau einerseits und eine in



sich stimmige und möglichst viele Interessen vereinende Architektur der Mechanismen andererseits anzustreben.

Dabei gilt es, in Anerkennung der wissenschaftlichen Erkenntnisse die gesellschaftlichen Erwartungen, die spezifischen Interessen von Landwirtinnen und Landwirten und die umwelt- und klimapolitische Realität aufzunehmen und den künftigen Rahmen an die agrar- und umweltpolitische Entwicklung anzupassen. Vor diesem Hintergrund muss die nationale Ausgestaltung der GAP in Deutschland auch dazu beitragen, bestehende Prozesse auch auf EU-Ebene zu unterstützen, so zum Beispiel die Erreichung der EU-Klimaziele, die Umsetzung der Farm to Fork-Strategie oder der EU-Biodiversitätsstrategie. Ebenso müssen auch die in die Zukunft gerichteten agrar- und umweltpolitischen Prozesse auf nationaler Ebene Berücksichtigung finden, insbesondere die derzeit laufende Arbeit der Zukunftskommission Landwirtschaft. Im Übrigen ist es essenziell, dass aufgrund der außerordentlichen Relevanz der GAP für den Biodiversitäts-, Klima- und Ressourcenschutz die Umweltressorts von Bund und Ländern eng und aktiv in die nationale Ausgestaltung der GAP eingebunden werden.

Mittelfristig ist es notwendig, dass die GAP vollständig qualifiziert wird, d.h. alle Zahlungen müssen an unmittelbare und wirksame Leistungen für die Gesellschaft, den Umwelt-, Klima- und Biodiversitäts- und Tierschutz gebunden werden. Die Ausgestaltung der GAP für die kommende Förderperiode muss sich insofern daran orientieren und die Grundlage dafür schaffen, dass eine vollständige Qualifizierung bereits zur übernächsten Förderperiode (beginnend ab 2028) wirksam wird. Schon jetzt bieten Konzepte wie beispielsweise ein Punktesystem der vom DVL vorgeschlagenen Gemeinwohlprämie oder auch das Punktesystem für Biodiversitätsleistungen, wie es dem WWF-Projekt „Landwirtschaft für Artenvielfalt“ zugrunde liegt, geeignete Ansätze, Zahlungen an Betriebe unmittelbar an deren o.g. Leistungen zu koppeln.

Mit einer möglichst ambitionierten Ausgestaltung der GAP in der nun folgenden Förderperiode kann nicht nur den gegenwärtigen Herausforderungen begegnet werden. Sie schafft vielmehr die für die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland und der Europäischen Union notwendige Perspektive und Planungssicherheit und verschafft sich erst dadurch die notwendige politische Legitimität, auch künftig als das wichtigste agrarpolitische Steuerungsinstrument fortzubestehen.

Im Einzelnen: GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)

§ 3 – Übertragung von Mitteln: In § 3 wird die Umschichtung der Mittel aus der ersten in die zweite Säule geregelt. Der dort veranschlagte Satz von 8 Prozent ist deutlich zu gering. Um den Aufgaben und EU-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, die über die zweite Säule finanziert werden, ist anfänglich ab 2023 und unter Berücksichtigung der Mittel aus dem Wiederaufbaufonds ein Umschichtungssatz in Höhe von 10 Prozent sowie ab dem Jahr 2024 ein Umschichtungssatz in Höhe von 16 Prozent erforderlich. Um darüber hinaus den kontinuierlichen Ausbau des Ökolandbaus auf mindestens 20 Prozent im Jahr 2030 zu unterstützen, wie es die Bundesregierung derzeit noch beabsichtigt und sofern er weiterhin aus der zweiten Säule finanziert werden soll, und im Übrigen der Umsetzung der übrigen EU-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu können, bedarf es einer kontinuierlichen Steigerung des Umschichtungssatzes von jährlich jeweils 2 Prozent.

§ 4 – Kürzung von Direktzahlungen: Um insbesondere auch kleinere und mittlere Betriebe besser zu unterstützen, bedarf es des Instruments der Degression und



Kappung (vgl. § 15 der Strategieplan-Verordnung). Sie bietet zudem den Vorteil, dass die Mittel in den jeweiligen Bundesländern verbleiben.

§ 7 – Geplanter Einheitsbetrag für die Einkommensgrundstützung: Der in Abs. 5 vorgesehene Mindesteinheitsbetrag in Höhe von 90 Prozent sollte deutlich niedriger angesetzt werden (50 Prozent) um den Spielraum bei der Anwendung der Öko-Regelungen, z.B. im Falle einer deutlich höheren Nachfrage, zu erweitern und so schon frühzeitig auf eine stärkere Qualifizierung innerhalb der folgenden Förderperiode hinzuwirken.

§ 20 – Mittel für Öko-Regelungen: Der vorgesehene Anteil von 20 Prozent wird angesichts der besonderen Bedeutung der Öko-Regelungen als deutlich zu gering angesehen. Zum einen widerspricht der Vorschlag des BMEL der bisherigen Darstellung, der im RAT erzielte Vorschlag von 20 Prozent sei der zwischen den Mitgliedstaaten gefundene Minimalkonsens und die seinerzeit deutsche EU-Ratspräsidentschaft unter Verhandlungsführung des BMEL hätte sich für einen höheren Anteil eingesetzt. Zum anderen wird im laufenden Trilog-Prozess auch ein Mindestanteil in Höhe von 30 Prozent diskutiert. Vor diesem Hintergrund und angesichts der besonderen Vorbildfunktion der Bundesrepublik Deutschland im EU-weiten Vergleich muss der in § 20 vorgesehene Anteil auf 30 Prozent erhöht werden. Um eine mittelfristig vollständige Qualifizierung der Zahlungen zu erreichen, sollte zudem der Anteil der Mittel für Öko-Regelung jährlich dynamisch um jeweils 5 Prozent erhöht werden, um spätestens im Jahr 2027 50 Prozent der Mittel der ersten Säule für Öko-Regelungen zu verwenden.

§ 21 – Festlegung der Öko-Regelungen: Die bereits hier vorgesehenen Maßnahmen werden grundsätzlich begrüßt, wenn auch die Ausgestaltung, sowie die Festlegung der Mittelzuweisung und Beträge in einer Rechtsverordnung näher bestimmt werden soll und darin ebenso weitere Öko-Regelungen geregelt werden können. Diese Bestimmungen sind wenig konkret, ermöglichen zwar weiteren Gestaltungsspielraum, erhöhen jedoch auch das Risiko, dass das Instrument der Öko-Regelung verwässert wird. Aus dem Grund sei grundsätzlich noch einmal anzumerken, dass die Auswahl der Öko-Regelungen unmittelbare Wirksamkeit für den Natur-, Klima- und Ressourcenschutz entfalten müssen und diese nicht zu Mitnahme- oder Verlagerungseffekten führen dürfen. So würde zum Beispiel eine derzeit in den Trilog-Verhandlungen diskutierte Berücksichtigung der Präzisionslandwirtschaft als Öko-Regelung möglicherweise zu einer geringeren Nachfrage der übrigen Maßnahmen führen, da deren Anwendung eine unmittelbare ökologische Wirksamkeit entfalten und insbesondere durch Betriebe genutzt werden sollten, die auch Präzisionslandwirtschaft betreiben. Des Weiteren wird empfohlen, die Auswahl der Öko-Regelungen klar an den Anforderungen der Farm to Fork-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie auszurichten, nämlich die Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und die Reduktion von Nährstoffüberschüssen. Die Förderung von Agroforstsystemen bieten hier einen geeigneten Ansatz. Da die detaillierteren Festlegungen der Öko-Regelungen von außerordentlicher Relevanz für den Biodiversitäts-, Klima- und Ressourcenschutz sind, ist die Verordnungsermächtigung in Abs. 3 zwingend um eine Einvernehmensregelung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu ergänzen.

§ 24 – Berechnung der tatsächlichen Einheitsbeträge: Die in Abs. 2 Nr. 2 vorgesehene Option, nicht verausgabte Mittel für Öko-Regelungen „auch für sonstige Direktzahlungen“ zu verwenden, wird explizit abgelehnt, denn sie widerspricht dem Ansatz, dass die für die Öko-Regelungen vorgesehenen Mittel dem Biodiversitäts-, Klima- und Ressourcenschutz zugutekommen sollen. Vielmehr müssen nicht



verausgabte Mittel für Öko-Regelungen zusätzlich zum festgelegten Umschichtungssatz in 2. Säule umgeschichtet werden.

§ 28 – Verordnungsermächtigungen: Eine mögliche Verringerung der Mittel für Öko-Regelungen wird grundsätzlich abgelehnt, da sie dem Ziel widerspricht, ausreichend Mittel für den Biodiversitäts-, Klima- und Ressourcenschutz in der ersten Säule zu verankern und kontinuierlich zu erhöhen. Insofern ist Abs. 2 zu streichen. Im Übrigen sind aus vorgenannten Gründen die Verordnungsermächtigungen jeweils durch eine Einvernehmensregelung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu ergänzen.

Im Einzelnen: GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG)

§ 4 – Genehmigungspflicht: Die in Abs. 1 Nr. 4 festgelegte Möglichkeit zur Umwandlung von Dauergrünland für eine standortangepasste nasse Nutzung von organischen Böden im Sinne einer Paludikultur wird aus klimaschutzfachlichen Gründen begrüßt, wenn artenschutzfachliche oder sonstige Gründe nicht maßgeblich dagegensprechen. Es wird vorgeschlagen, entsprechende Umwandlungen von der Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland zu befreien, um so die Anlage von Paludikulturen zu erleichtern.

§ 10 – Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen: Grundsätzlich wird begrüßt, dass die hierfür vorgesehenen Flächen tatsächlich unproduktiv bleiben sollen und auch der Anbau von Zwischenfrüchten nicht gestattet ist. Allerdings ist der vorgesehene Anteil in Höhe von 3 Prozent unzureichend. Dieser Anteil sollte mindestens 5 Prozent betragen, um so in Kombination mit der entsprechenden Maßnahme der Öko-Regelung zu einem Gesamtanteil nichtproduktiver Fläche in Höhe von 10 Prozent zu kommen. Dieser Wert entspricht auch der Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen.

§ 27 – Ermächtigungen: Aufgrund der besonderen Relevanz der Regelungen zur Konditionalität sind die Ermächtigungen jeweils durch eine Einvernehmensregelung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu ergänzen.

Berlin, 11.03.2021

Kontakt

WWF Deutschland

[REDACTED]

Reinhardtstr. 18, 10117 Berlin

Festnetz: +49 30 311777 [REDACTED] Mobilfunk: [REDACTED]

E-Mail [REDACTED]



11. März 2021

Stellungnahme der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (Referentenentwurf vom 4. März 2021)

Die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker e.V. (WVZ) ist die zentrale Organisation der deutschen Zuckerwirtschaft. Ihr gehören die fünf gebietlichen Zusammenschlüsse der 25.000 Rübenanbauer in Deutschland, vier zuckererzeugende Unternehmen und vier Firmen des Zuckerimport- und -exporthandels an. Sie vertritt die gemeinsamen Interessen dieser drei Wirtschaftsgruppen insbesondere auf den Gebieten Anbau und Verarbeitung von Zuckerrüben, Zucker und Nebenerzeugnisse, Zuckermarkt- und Agrarpolitik sowie Außenhandelsrecht und Handelspolitik.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die WVZ die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik intensiv und fordert in diesem Zusammenhang wiederholt die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenmarkt. In der laufenden Förderperiode der Gemeinsamen Agrarpolitik sind vergleichbare Wettbewerbsbedingungen nicht gegeben, da in elf EU-Mitgliedstaaten gekoppelte Direktzahlungen für den Anbau von Zuckerrüben gewährt werden. Somit wird EU-weit der Zuckerrübenanbau auf über 30 Prozent der Zuckerrübenanbaufläche mit bis zu 673 Euro pro Hektar subventioniert. In der Folge wurde die Zuckerproduktion in weniger bzw. nicht wettbewerbsfähigen Erzeugungsregionen erhalten, teilweise sogar ausgedehnt. Effiziente Erzeugungsregionen, z.B. Deutschland, werden dagegen in einem ohnehin schwierigen wettbewerblichen Umfeld (Subventionierung der Zuckerproduktion in Drittstaaten, Importzugeständnisse gegenüber Drittstaaten in Freihandelsabkommen, unterschiedliche Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln in miteinander im Wettbewerb stehenden Erzeugungsregionen, EU-Weißzuckerpreise unterhalb des Referenzschwellenwertes) zusätzlich in ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedroht und sind von Fabrikschließungen betroffen. Das gefährdet tariflich-gebundene Arbeitsplätze sowie Wertschöpfung und Einkommen in ländlichen Räumen. Das Ziel der Liberalisierung des europäischen Zuckermarktes, die Zuckerproduktion auf die effizientesten Standorte Europas zu konzentrieren, wird verfehlt.

Zum vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes für die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen nimmt die WVZ im Einzelnen wie folgt Stellung.

Allgemeine Anmerkung

Wie einleitend bereits erwähnt, setzt sich die WVZ für die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen innerhalb des europäischen Binnenmarktes ein. Diese sind aus Sicht der WVZ durch die Gewährung gekoppelter Direktzahlungen für den Anbau von Zuckerrüben in anderen EU-Mitgliedstaaten jedoch nicht gegeben. Da die Verhandlungspositionen der EU-Kommission, des EU-Agrarministerrates und des Europäischen Parlaments für die laufenden Trilog-Verhandlungen über die Gemeinsame Agrarpolitik die Beibehaltung des Instruments der gekoppelten Einkommensstützung auch für Zuckerrüben vorsehen, ist nicht davon auszugehen, dass die mit gekoppelten Direktzahlungen verbundenen Wettbewerbsverzerrungen auf europäischer Ebene abgebaut werden. Andererseits steigen durch europäische Politikinitiativen wie dem Green Deal mit der Farm-to-Fork-Strategie und der Biodiversitätsstrategie die Anforderungen an den deutschen Zuckerrübenanbau im Bereich der Reduktion des Betriebsmitteleinsatzes (Pflanzenschutz, Düngung) und der Verbesserung des Artenschutzes. Die Erfüllung dieser Anforderungen wird mit Kostensteigerungen und Ertragsminderungen einhergehen und folglich die Wettbewerbsfähigkeit des Zuckerrübenanbaus – auch gegenüber Alternativkulturen innerhalb des Betriebes – weiter verringern. Nach Auffassung der WVZ ist es unerlässlich, politische Instrumente vorzuhalten, um in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Zuckerrübe als wichtiges Fruchtfolgeglied und wegen ihrer zahlreichen Ökosystemdienstleistungen im Anbau zu erhalten. Dies schließt die Einführung einer gekoppelten Direktzahlung für Zuckerrüben in Deutschland ein.

Zu § 3 – Übertragung von Mitteln

Das GAP-Direktzahlungen-Gesetz sieht eine erhöhte Umschichtung von der 1. Säule in die 2. Säule von acht Prozent vor. Damit wird die direkte Einkommenswirkung der 1. Säule für die landwirtschaftlichen Betriebe geschwächt. Um die Einkommenswirkung der 1. Säule weitgehend zu erhalten und die Finanzierung der gekoppelten Zahlungen für Zuckerrüben zu ermöglichen, schlägt die WVZ eine geringere Umschichtung von der 1. Säule in die 2. Säule vor.

Zu § 21 – Festlegung der Öko-Regelungen

Die Einführung der Öko-Regelungen bietet nach Ansicht der WVZ Möglichkeiten, die Ökosystemdienstleistungen der Zuckerrübe zu honorieren. Zu diesem Zweck sollte die Öko-Regelung Nummer 3 „Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von zehn Prozent“ explizit um die Nennung der Zuckerrübe als Bestandteil der vielfältigen Kulturen im Ackerbau ergänzt werden. In der Begründung zu § 21 wird ausgeführt, dass bei der Festlegung der Öko-Regelungen u.a. der Umweltnutzen bereits bei einjähriger Anwendung sowie die hohe Wirksamkeit für Biodiversität, Boden-, Gewässer- und / oder Klimaschutz sowie Anpassung an den Klimawandel von Bedeutung sind. Der Anbau von Zuckerrüben unterstützt diese Aspekte in anderweitig getreidedominierten Fruchtfolgen. So bieten Rübenflächen – auch durch die späte Ernte – Lebensraum und Nahrungsquelle für diverse Arten, insbesondere in Kombination mit dem weit verbreiteten Anbau von Zwischenfrüchten und der Anlage von Blühstreifen.

Die bis zu zwei Meter tiefe und fein verzweigte Durchwurzelung des Bodens durch die Zuckerrübenbestände trägt zur Bodenfruchtbarkeit bei. Zudem wenden inzwischen fast 60 Prozent der Rübenanbauer das Mulchsaatenverfahren an und schützen somit die Flächen vor Erosion und schonen das Bodenleben. Aufgrund der langen Vegetationsperiode nimmt die Zuckerrübe bis weit in den Herbst hinein Stickstoff auf. Dadurch liegt der Restnitratgehalt im Boden um über 50 Prozent niedriger als bei anderen Pflanzen, wodurch das Grundwasser geschützt wird und die Zuckerrübe sich besonders für einen Anbau in Wasserschutzgebieten eignet. Letztlich hat die Zuckerrübe in den vergangenen Jahren gezeigt, dass ihr hohes Regenerationsvermögen in Verbindung mit der langen Vegetationsperiode dazu beiträgt, auch nach extremen Hitze- und Trockenperioden bei einsetzenden Niederschlägen im Herbst gute Erträge zu liefern. Insofern stellt die Diversifizierung der Fruchtfolge mithilfe der Zuckerrübe einen Beitrag zur Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel dar.

Auch die weiteren, in der Begründung zu § 21 genannten Aspekte der einfachen Administrierbarkeit, der einfachen Anwendbarkeit für den Landwirt sowie des deutschlandweit flächendeckenden und einheitlich ausgestalteten Angebots einer Öko-Regelung werden durch die vielfältige Fruchtfolge einschließlich des Zuckerrübenanbaus gewährleistet.

Zusammenfassend fordert die WVZ im Hinblick auf das GAP-Direktzahlungen-Gesetz:

1. Einführung einer gekoppelten Direktzahlung für Zuckerrüben in Deutschland
2. Finanzierung der gekoppelten Direktzahlung für Zuckerrüben durch eine geringere Umschichtung von der 1. Säule in die 2. Säule
3. Honorierung der Ökosystemdienstleistungen der Zuckerrübe durch eine Qualifizierung des Zuckerrübenanbaus für die Öko-Regelungen