

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 Gemeinwohleleistungen – 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-Schemes-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 Prämiensätze (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 Bundesländer 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