

Stellungnahme zur nationalen Ausgestaltung der GAP ab 2023

GAP Direktzahlungen- und GAP-Konditionalitäten-Verordnung

Ziel der neuen EU-Agrarpolitik (GAP) ist es, dazu beizutragen, dass die gesellschaftlichen und staatlichen Anforderungen im Bereich Artenvielfalt, Klima- und Gewässerschutz erreicht werden können und immer mehr Bäuerinnen und Bauern eine positive Betriebsentwicklung ermöglicht wird. Dazu braucht es eine nationale Umsetzung der GAP, die dazu beiträgt, die Chancen des Bio-Marktes für die heimische Produktion zu nutzen. Auch 2020 ging diese Entwicklung deutlich auseinander: Während der Markt um 22 % zulegte, lag das Flächenwachstum deutschlandweit bei lediglich 5,5 %. Ein Teil der Zurückhaltung bei den grundsätzlich umstellungsbereiten Betrieben ist auch der Debatte um die EU-Agrarreform zuzuschreiben, die für Planungsrisiken sorgt.

Grundsätzlich begrüßen wir die stärkere Umweltleistungsorientierung der GAP und stützen daher eine Umsetzung, die Bäuerinnen und Bauern stärker für freiwillige Umweltleistungen honoriert. Wichtig ist, dass mit den Mitteln der GAP Wirtschaftsweisen gefördert werden, die über den gesetzlichen Mindeststandards liegen.

Wir begrüßen die Aussage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in der Verbände-Anhörung am 14.10.2021 zum GAP-Direktzahlungen-Verordnungs-Entwurf, dass alle Eco-Schemes (ES) Bio-Betrieben offenstehen werden, ohne die gleichzeitige Förderung des Öko-Landbaus auszuschließen. Wichtig ist, dass die Eco-Schemes so gestaltet werden, dass eine finanziell vollständige Kombination mit der Öko-Landbau-Förderung gegeben sein wird. Andernfalls würde das Risiko bestehen, dass Bio-Betriebe im Fördergefüge schlechter gestellt werden, obwohl sie in besonderem Maße Umweltleistungen erbringen. Die Folge wären Rückumstellungen und vermindertes Öko-Flächenwachstum durch weniger Umstellung trotz steigender Nachfrage.

Sollte es im Einzelfall unvermeidlich sein, eine Doppelförderung identischer Leistungen auszuschließen, muss im Einzelfall bei der Öko-Landbau-Förderung eine entsprechende Verrechnung erfolgen. Dabei ist zu beachten, dass der Öko-Landbau als mehrjährige Maßnahme sowohl eine höhere Umweltleistung bringt, als einjährige Maßnahmen der Eco-Schemes und in der Folge auch mit einem höheren Aufwand und Einbußen verbunden ist. Zudem setzt die Förderung des Ökolandbaus in der 2. Säule Mehrjährigkeit und eine Gesamtbetriebsumstellung voraus, was die Umweltleistungen und den Aufwand erhöht.

Der Ökologische Landbau setzt auf einen integrierten Bewirtschaftungs- und Naturschutzansatz auf der bewirtschafteten Fläche und ist damit nachgewiesen ökologisch erfolgreicher (vgl. Sanders / Heß (Hrsg.) (2019): *Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft*; vgl. Landert et al. (2020): *Assessing agro-ecological practices using a combination of three sustainability assessment tools*). Daher passen einige ES-Maßnahmen nur eingeschränkt zum Bio-Konzept.

Konditionalität

Mit der neuen GAP werden Bio-Betriebe über die Konditionalität, von der sie bisher bei den Greening-Auflagen ausgenommen waren ("green per definition"), neuen bürokratischen und finanziellen Lasten ausgesetzt. Künftig müssen sie mindestens 4 % ihrer Fläche über Landschaftselemente/Brachen einbringen und verlieren auf diesen Flächen sowohl die Öko-Förderung als auch Erträge. Der Verlust an Produktionsfläche wird zu einer Minderung heimischer Öko-Erzeugnisse in einem Wachstumsmarkt führen.

Um den produktionsintegrierten Naturschutzansatz des Öko-Landbaus angemessen zu berücksichtigen sollten Verpflichtungen nach § 11 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes in Verbindung mit den §§ 19 bis 21 zu zwei Dritteln über die bewirtschaftete Ackerfläche abgegolten werden können, wenn der Gesamtbetrieb nach den Vorschriften der Verordnung (EU) 2018/848 über den ökologischen Landbau bewirtschaftet wird.

Die Umweltleistungen des Öko-Landbaus sollten so im Rahmen der Konditionalität anerkannt werden, indem diese Leistungen, die auf den Flächen erbracht werden, angerechnet werden. Für Flächen von gesamtumgestellten Öko-Betrieben sollte der Mindestanteil von nicht-produktiven Flächen auf ein Drittel begrenzt werden.

Übergreifende Anmerkungen zu den geplanten Eco-Schemes

Bio-Betriebe verlieren (wie alle Betriebe) in der 1. Säule bei den Basisprämien ca. 30 % der Förderung. Auf die Bio-Flächen in Deutschland bezogen, sind dies ca. 148 Mio. €/ Jahr. Es ist essentiell für eine positive Entwicklung des Ökolandbaus, dass die Bio-Betriebe, wie alle anderen Betriebe, grundsätzlich alle ES nutzen können, um einen Teil des Ausfalls mit Eco-Schemes kompensieren und mehr für die Umwelt tun zu können.

Es ist zu erwarten, dass die ES-Mittel nicht ausreichend abfließen werden, da die Erfahrung in den Bundesländern zeigt, dass einige der Maßnahmen nicht ausreichend attraktiv gestaltet sind. Die Maßnahmen ES 2 („vielfältige Kulturen) und ES 5 („vier Kennarten Dauergrünland“) sollten daher höher dotiert werden.

Konkrete Vorschläge für die Gestaltung der Eco-Schemes

ES 1a „Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen“ („Brachen“): Die Maßnahme erhöht den Druck auf die verbleibenden bewirtschafteten Flächen und verschärft so den "Schutz- und Schmutzgebiete-Ansatz". Sie passt nur eingeschränkt zu produktionsintegrierten Naturschutzmaßnahmen wie dem Öko-Landbau. Wenn Öko-Betriebe dieses ES in Anspruch nehmen möchten, ist es wichtig, dass es für sie keine finanziellen Verluste bei der Öko-Prämie in der 2. Säule gibt.

ES 1d „Altgrasstreifen“: Siehe ES 1a. Wenn Öko-Betriebe dieses ES in Anspruch nehmen möchten, ist es wichtig, dass es für sie keine finanziellen Verluste bei der Öko-Prämie in der 2. Säule gibt.

ES 2 "Anbau vielfältiger Kulturen mit mindestens fünf Hauptfruchtarten im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von 10 %": Die

Maßnahme „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ wird heute bereits über die 2. Säule angeboten, eine Überführung in die Eco-Schemes ist sinnvoll. Die agronomischen Vorgaben sind geeignet.

Die im VO-Entwurf angesetzten 30 € pro Hektar sind sehr niedrig angesetzt – dies wird vermutlich nur wenige Betriebe zur Teilnahme bewegen. Aktuell bieten einige Bundesländer die Maßnahme mit gleichen Anforderungen wie das geplante Eco-Scheme an, allerdings mit deutlich höheren Prämien. Nordrhein-Westfalen etwa gleicht die vielfältige Fruchtfolge mit 125 € aus, Bayern mit 85 €. Gleichzeitig ist die Nutzung der Maßnahme in den Bundesländern überschaubar. Im GAK-Rahmenplan sind 90 € für die Maßnahme vorgesehen. Die Förderung sollte mit 60 Euro/ha budgetiert werden, um eine Mindestnutzung zu gewährleisten.

Da die Maßnahme über die Anforderungen der EU-Öko-VO hinaus geht, muss diese Maßnahme ohne Abzüge in der Öko-Prämie gewährt werden.

ES 3 „Agroforst“: Wir unterstützen die gemeinsame "Stellungnahme zur geplanten Agroforstförderung", versendet am 15.10.21 durch die AbL Mitteldeutschland, für das Aktionsbündnis Agroforst (BÖLW hat mitunterzeichnet).

ES 4 „Extensivierung des gesamten Dauergrünlands“: Der Entwurf der Maßnahme zielt auf extensive Mastverfahren, insbesondere die Mutterkuhhaltung. Für extensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe gibt es jedoch kein nutzbares Grünland-ES. Betroffene Betriebe werden so weiter in die Intensivierung oder Betriebsaufgabe getrieben, denn sie können den Abbau der Mittel der Einkommensgrundstützung nicht oder nur kaum kompensieren.

Die Anforderungen der Öko-Regelung 4 sollen so ausgestaltet werden, dass eine breitere Nutzung dieser Maßnahme sowohl für Öko-Betriebe als auch extensiv wirtschaftende konventionelle Betriebe gewährleistet ist.

Dabei sollten folgende umwelt- und strukturpolitischen Ziele bei der Ausgestaltung der Anforderungen/Kriterien im Vordergrund stehen:

- **Grünlanderhalt** und Offenhaltung von Grünlandbiotopen über eine **extensive Nutzung durch Raufutterverwerter**. Der Erhalt von extensivem Grünland trägt zum Klima- und Artenschutz bei.
- Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der **extensiven, flächengebundenen und grünlandbasierten** Haltung von Raufutterverwertern sowohl für die extensive Schaf-, Ziegen- und Mutterkuhhaltung (Mast) **als auch für die extensive Haltung von Milchvieh, Milchziegen und Milchschafer (Milchproduktion)**.
- Implementierung einer Maßnahme, die die extensive Tierhaltung über Grünlandnutzung stärkt. Die Maßnahme trägt einerseits dazu bei, Weideflächen für eine artgerechte Tierhaltung zu sichern und andererseits zum Erhalt spezifischer Grünlandbiotope.

Änderungsvorschlag zu ES 4. zu § 20 Absatz 1 Nummer 4 GAP-Direktzahlungen-Gesetz:

Die Punkte 4.1. bis 4.5. bleiben inhaltsgleich werden aber unter folgende Überschrift gestellt:

Extensives Mastverfahren im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuhhaltung

Zudem werden ab 4.6. weitere Anforderungen unter der Überschrift „Extensive Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung (laktierende Tierbestände)“ formuliert:

- Begrenzung des maximalen Viehbesatzes im Gesamtbetrieb (inkl. Ackerfläche, Dauerkultur) auf 1,8 GV/ha
- Festlegung eines Mindest- und Maximalen Viehbesatz für Raufutterverwerter bezogen auf Dauergrünland und Hauptfutterfläche. Der Mindestbesatz beträgt 0,5 RGV/ha. Der maximaler Viehbesatz des Betriebs von 1,8 RGV/ha.

Betriebe, die sowohl Muttertiere in Mastverfahren als auch Milchproduktion halten, werden über die Mehrzahl der Tierzahl der Muttertiere den o.g. Kriterien (Mast, Milch) zugeordnet.

Mit diesen Kriterien kann das Eco-Scheme von extensiv wirtschaftenden konventionellen und Bio-Betrieben sowohl für Mast-, als auch Milchproduktionsverfahren gleichermaßen in Anspruch genommen werden.

Die Kriterien gehen mit der Definition der Viehbesätze (Min. und Max.) über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinaus, sodass eine Kombination dieser Öko-Regelung mit der Förderung der Einführung bzw. Beibehaltung des Ökologischen Anbauverfahrens in der 2. Säule kombinierbar ist.

Die vorgeschlagenen Kriterien sind einfach und effizient kontrollierbar, da die Daten zur Flächenbewirtschaftung (Grünland, Hauptfutterfläche) sowie zum Tierbestand an Rindern, Schafen, Ziegen verfügbar sind.

ES 5 „Kennarten Dauergrünland“: Die Ländererfahrung zeigt, dass die Maßnahme bisher verhalten angenommen wird. Die Förderhöhe sollte daher gegenüber dem GAK-Satz ausgebaut werden. Die Maßnahme geht über die Vorgaben der EU-Öko-VO hinaus und sollte ohne Abzüge bei der Ökolandbau-Förderung (2. Säule) nutzbar sein.

ES 6 „ohne chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel“: Maßnahmen zur Reduktion von chemisch synthetischem Pflanzenschutzmittel werden aufgrund ungenügender Kontrollstrukturen (außer im Ökolandbau) faktisch nicht überprüft und sind somit betrugsanfällig. Daher eignet sich diese Maßnahme nicht als Eco-Schemes und ist besser in der 2. Säule aufgehoben, zumal entsprechende Interventionsmaßnahmen in den Entwürfen des Strategieplans vorgesehen sind.

Auch die Vorgabe der „Einjährigkeit“ schränkt die Umweltwirkung stark ein. Es ist davon auszugehen, dass die gleiche Fläche im Folgejahr wieder intensiv(er) mit chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel behandelt wird.

Das Argument, dass die Maßnahme zu einer „Heranführung (auf eine Umstellung) zum Ökolandbau“ beitragen würde, teilen wir nicht, da eine Umstellung auf das System Ökolandbau durch eine intensive Beratung begleitet werden muss. Ein alleiniges „Weglassen“ von chemisch-synthetischen Pestiziden konventioneller Betriebe könnte im Gegenteil dazu führen, dass potentiell umstellungswillige Betriebe nach dem Anwenden des ES frustriert sind und in der Konsequenz einer Umstellung eher ablehnend gegenüberstehen.

Geklärt werden muss die Berechnungsbasis (Baseline). Diese muss gemäß VO 2009/128/EG der integrierte Pflanzenschutz sein, welcher aber laut JKI auf 80 % der Flächen nicht umgesetzt wird.

Die Vorschläge der AMK zu den ES sehen dieses ES nicht vor, es ist aber im GAP-DZ-Gesetz verankert. Aus diesen Gründen sollte ES 6 auf ein reduziertes Angebot begrenzt werden. Es sollten ausschließlich „Eiweißpflanzen, einschließlich Gemenge, außer Ackerfutter“ von diesem ES eingeschlossen sein, daher sind folgenden Kulturen aus dem VO-Entwurf zu streichen: Sommergetreide, einschließlich Mais, Sommer-Ölsaaten, Hackfrüchte, Feldgemüse, Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder von als Ackerfutter genutzten Eiweißpflanzen, einschließlich Gemenge. So könnte in Verbindung mit dem Eco-Schemes „Vielfältige Kulturen“ eine Ausdehnung des Anbaus von Körnerleguminosen ohne den Einsatz chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel in konventionell wirtschaftenden Betrieben unterstützt werden.

ES 7 „Flächen in Natura 2000-Gebieten“: Es ist grundsätzlich gut, die Maßnahme in der 1. Säule zu fördern.

Berlin, 15.10.2021

Der BÖLW ist der Spitzenverband deutscher Erzeugerinnen, Hersteller und Händlerinnen von Bio-Lebensmitteln und vertritt als Dachverband die Interessen der Ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft in Deutschland. Mit Bio-Lebensmitteln und -Getränken werden jährlich von 52.185 Bio-Betrieben 14.99 Mrd. € umgesetzt. Die BÖLW-Mitglieder sind: Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller, Biokreis, Bioland, Biopark, Bundesverband Naturkost Naturwaren, Demeter, Deutscher Tee & Kräutertee Verband, Eco-land, ECOVIN, GÄA, Interessensgemeinschaft der Biomärkte, Naturland, Arbeitsgemeinschaft der Ökologisch engagierten Lebensmittelhändler und Drogisten, Reformhaus®eG und Verbund Ökohöfe.