

Stellungnahme zur geplanten Änderung des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes und in Folge der GAP-Direktzahlungen-Verordnung im Jahr 2024

Grundsätzliche Anmerkungen:

Aktuell scheint es, als würden Ziele wie Pestizidreduktion, geringere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, mineralischen Düngemitteln und Eiweißpflanzenimporten, oder die Reduktion von Antibiotika in der Tierhaltung gesetzgeberisch in weite Ferne rücken. **Daher sollte der Ökolandbau als Transformationspfad stärker in den Fokus der Förderung genommen werden.** Denn die ökologische Landwirtschaft, gesetzlich verankert durch die EU-Öko-Verordnung sowie privatrechtlich durch noch höhere Standards abgesichert, setzt diese Ziele bereits heute um. Auch für den Umbau der Tierhaltung zeigt der Ökolandbau einen alternativen Pfad auf.

Leider zeichnet sich ein Jahr nach Beginn der neuen Förderperiode ab, **dass die nationale GAP-Umsetzung die Entwicklung des ökologischen Landbaus bremst**, statt zur Erreichung der Ausbauziele von EU, Bund und Bundesländern beizutragen. Der Ökolandbau **mit seinem systemischen und dauerhaften Ansatz wird im neuen Fördersystem relativ schlechter gestellt.** Das zeigt sich bei den Eco-Schemes/Öko-Regelungen: Obwohl der Ökolandbau genau die Umweltleistungen realisiert, die erbracht werden sollen, können Bio-Betriebe nicht alle Förderinstrumente oder nur zum Teil nutzen. Angesichts der sinkenden Einkommensgrundstützung führt dies zu einer Benachteiligung gerade derjenigen Betriebe, welche über die Bio-Zertifizierung ihren gesamten Betrieb besonders nachhaltig bewirtschaften.

Damit deren langfristige Umweltleistungen angemessen honoriert werden können, muss es bei der aktuellen Anpassung des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes und der entsprechenden VO **gezielte Nachbesserungen sowohl bei den Direktzahlungen und den Öko-Regelungen als auch bei der Konditionalität** (siehe dazu weitere Stellungnahme) geben.

Es muss ebenfalls gewährleistet werden, dass in der 2. Säule eine ausreichende Honorierung der ökologischen Leistung und Ausfinanzierung der Förderung des Ökolandbaus (Einführung, Beibehaltung) über die gesamte Förderperiode sichergestellt wird. Dafür **sollten gezielt weitere Finanzmittel von der 1. Säule in die 2. Säule umgeschichtet werden.** So melden bestimmte Bundesländer bereits im ersten Antragsjahr eine Überzeichnung ihrer Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Im Gegensatz dazu wurden die Mittel für die Eco-Schemes im ersten Antragsjahr nur zu 61% ausgeschöpft.

Der BÖLW fordert daher die Stärkung des ökologischen Landbaus im gesamten Fördergefüge und schlägt konkrete Verbesserungsmaßnahmen in folgenden Bereichen vor:

1. im Rahmen möglicher neuer Öko-Regelungen
2. im Rahmen bereits bestehender Öko-Regelungen
3. im Rahmen der Konditionalität (siehe dazu weitere Stellungnahme)

Zu 1.: Mögliche neue Öko-Regelungen (ÖR)

Öko-Regelung: Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit Schleppschuh- und Schlitztechnik

Die vom BMEL vorgeschlagene Ökoregelung (ÖR) zur Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit Schleppschuh- und Schlitztechnik auf Grünland lehnt der BÖLW aus folgenden Gründen ab:

- **Die Anforderungen des Ordnungsrechts in § 6 III DüV legen bereits eine hohe Baseline.** Flüssiger Wirtschaftsdünger darf im Falle von bestelltem Ackerland ab dem 1. Februar 2020 nur noch streifenförmig auf den Boden aufgebracht oder direkt in den Boden eingebracht werden. Im Falle von Grünland, Dauergrünland oder mehrschnittigem Feldfutterbau gelten diese Vorgaben ab dem 1. Februar 2025. Das bedeutet eine Pflicht u.a. zur Anwendung auch der Schleppschuh- und Schlitztechnik ab 2025 auf Grünland. Entsprechend sind die Auslegungen der LFL Bayern oder der LTZ Augustenberg. Die LFL Bayern führt dazu aus: „Als emissionsmindernde Ausbringungsverfahren nach DüV § 6 (3) gelten derzeit Techniken mit Schleppschläuchen, Schleppschuhen sowie die flache oder tiefe Gülleinjektion [Anm.: Schlitzverfahren].“ Diese zu fördernden Techniken sind somit bereits Teil der Umsetzung im Ordnungsrecht.
- **Der Spielraum für die Förderung einer Hektarprämie für die “Mehrkosten” der Schleppschuh bzw. Schlitztechnik gegenüber des Schleppschlauches dürfte daher sehr gering sein und rechtfertigt keinen eigene ÖR.** Eine neue ÖR dürfte nur den erhöhten Aufwand der Ausbringung mit Schleppschuh/Schlitztechnik gegenüber dem Schleppschlauch monetär ausgleichen, da nicht die Anschaffung gefördert wird. Seit Jahren wurde die Anschaffung entsprechender Technik über die GAK und die sogenannte „**Bauernmilliarde**“ bereits massiv investiv gefördert. Eine nochmalige Förderung über die Fläche würde nicht nur zu hohen Mitnahmeeffekten führen, sondern eine nachgelagerte Doppelförderung darstellen. Zudem ist mit einem Durchreichen der Prämie an Lohnunternehmer zu rechnen (Preiserhöhungen).
- Es ist zu kurz gedacht, bei der Reduktion des Ammoniakausstoßes **rein auf technische Lösungen** zu setzen. Die tatsächliche Minderung hängt auch von externen Faktoren, wie Wetterlage, Bodenzustand – oder der Zusammensetzung der Gülle ab.
- Die Maßnahme **adressiert nur eine Ammoniakminderung, hat gleichzeitig aber auch negative Umweltwirkungen**, wie die partielle Zerstörung der Grasnarbe mit einem verstärkten Beikrautdruck durch Lichtkeimer wie Ampfer. Die Folge: ein erhöhter Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.
- Das meist hohe Gewicht der entsprechenden Technik führt zu **umfangreichen Schäden in der Bodenstruktur und auf organischen Böden** häufig wiederum zu einer Zerstörung der Grasnarbe.

Auch die Verbändeplattform hat sich deutlich gegen die Einführung dieser ÖR ausgesprochen (siehe Stellungnahme der Verbändeplattform):

Sollte trotz der von vielen Verbänden vorgetragenen Einwände diese neue ÖR eingeführt werden, fordern wir:

- Eine **Ausweitung auf Ackerland wird abgelehnt.**
- Die **Förderhöhe kann** aufgrund der bestehenden ordnungsrechtlichen Vorgaben (s.o.) und der z.T. kontraproduktiven Umweltwirkungen **nur sehr gering sein.**
- Die **flächenbezogene Förderung der Gülleausbringung stellt eine Besserstellung gegenüber Festmistsystemen dar.** Dies betrifft insbesondere auch die ökologische Tierhaltung. **Es muss daher im Rahmen neuer ÖR auch eine flächenbezogene Förderung von Festmistsystemen etabliert werden.** Festmistsysteme fördern den Humusaufbau und das Tierwohl.
- Auch **alternative Verfahren zur Minderung von Ammoniakemissionen** bei der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger („Rotte-Gülle“) sollten geprüft und honoriert werden können. Viehbesatz, Futter und Gülleaufbereitung haben einen Einfluss auf die Emissionshöhe¹.

Statt der vom BMEL vorgeschlagenen Öko-Regelung für die Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit Schleppschuh- und Schlitztechnik halten wir die kurzfristige Einführung einer **neuen Ökoregelung, welche auf Basis der Ergebnisse einer Stoffstrombilanz jene Betriebe mit geringen Nährstoffüberschüssen honoriert, für wesentlich zielführender.** Damit würde ein ursachenbezogener Ansatz verfolgt, der darauf abzielt, den anfallenden Wirtschaftsdünger nicht nur effizient auszubringen, sondern bereits dessen Überschuss zu vermeiden bzw. eine Reduzierung zu honorieren. Zudem könnte eine solche ÖR die geplante Novellierung der Stoffstrombilanz Verordnung positiv begleiten. Im Gegensatz zur Förderung der Schleppschuh- und Schlitztechnik, die nur auf die Ammoniak-Reduktion adressiert, würde die **Honorierung besonders niedriger Stickstoffsalden eine große synergistische Breitenwirkung auf die Umwelt haben:** Ammoniak-Reduzierung, Klimaschutz durch Reduzierung der Lachgasemissionen, Biodiversitätsschutz und Unterstützung einer flächengebundenen Tierhaltung.

Öko-Regelung: Maximal zweimalige Mahd

Die Einführung einer zusätzlichen Öko-Regelung für Dauergrünland, welches max. zweimal gemäht wird (ÖR 2xMahd), kann ein sinnvolles Instrument zur Stärkung von extensiven Milchvieh- und Grünlandbetrieben darstellen. Der BÖLW kann dieser Maßnahme unter folgenden Voraussetzungen zustimmen:

- Die Maßnahme **muss für ökologisch wirtschaftende Betriebe voll nutzbar sein**, und es darf zu keinem Abzug durch eine Doppelförderung mit der Öko-Prämie (2. Säule) kommen.
- Es darf **kein Ausschluss mit der ÖR 4** vorgenommen werden und es darf kein Abzug durch eine Doppelförderung zu ÖR 4 vorgenommen.
- Eine “nicht zu hohe” Prämienhöhe, da ansonsten Betriebe aus hochwertigen Grünlandmaßnahmen der 2. Säule AUKM aussteigen würden. Dies könnte zu einem Verlust der Umweltwirkung im Bereich Biodiversität führen.
- Da mit dieser Maßnahme indirekt die Weidehaltung adressiert werden soll, muss auch Tierhaltung mit Rauhfutterverwertern sichergestellt werden. Es bedarf der **Festlegung eines Mindestviehbesatzes.** Reine “Mulchbetriebe” sollten nicht im Fokus der Förderung stehen.

¹ <https://www.ig-gesunde-gülle.de/rotte-g%C3%BClle-was-ist-das/>

Zu 2. Notwendige Änderungen bei bereits bestehenden Öko-Regelungen

Öko-Regelung 6: Verzicht auf chemisch-synthetischen Pflanzenschutz

Allein auf Grund des **mehrfährigen Verzichts** auf chem.-synthetischen Pflanzenschutz im Ökolandbau **ist ein Vollabzug der Prämie bei der einjährigen ÖR nicht sachgerecht**. Auch vor dem Hintergrund der geplanten dauerhaften Prämienerrhöhung auf 150 €/ha (Ackerkulturen ohne Ackerfutter) **muss eine Neuberechnung für Ökobetriebe** und ab Antragsjahr 2024 **die Auszahlung eines Teilbetrages** erfolgen.

Zudem sollte eine Teilnahme an Vertragsnaturschutzprogrammen die Buchung der Öko-Regelung 6 nicht automatisch ausschließen.

Damit wäre nicht nur den Leistungen von Ökobetrieben, welche **gesamtbetrieblich und auf Dauer** auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutz verzichten, Rechnung getragen, sondern es entstünden **Vorteile in der Budget- und Zielplanung für das BMEL und die Bundesländer**:

- Die Auszahlung eines Teilbetrages **stärkt die Attraktivität** dieser ÖR. Derzeit besteht für Bio-Betriebe keinerlei Anreiz, diese ÖR zu beantragen. Dabei zahlt die Ausweitung des Ökolandbaus auf die Zielerreichung der ÖR 6 ein. Durch den Vollabzug wird dieses Potential nicht genutzt.
- Der Bund könnte so deutlich **näher an die Zielvorgaben für ÖR 6** herankommen. Bisher liegt die Ausnutzung von ÖR 6 nur bei 11%.
- Für die **Länder entstünde eine finanzielle Entlastung in der 2. Säule und damit finanzieller Spielraum**

Öko-Regelung 1: Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen

ÖR 1a und 1b sollten **voll kombinierbar mit der Öko-Prämie, ohne Abzüge, sein**. Wie die EU-Kommission bestätigt hat, ist die Öko-Prämie (Umstellung/Beibehaltung) als solche nicht unvereinbar mit einer Förderung brachliegender Flächen im Rahmen einer Öko-Regelung. Die bisherige Annahme, dass unproduktive Flächen keine Produktionsverfahren (also Ökolandbau) umsetzen, ist daher obsolet: Die EU-Öko-VO enthält keine Pflicht zur Produktion auf allen Ackerflächen, auch eine Bodenruhe kann Teil einer Bio-Bewirtschaftung sein. Grundsätzlich wäre es sinnvoll, Ökobetrieben hier ein attraktives Angebot zu machen und eine Gewährung des vollständigen Fördersatzes zusätzlich zur Ökoprämie zu gewähren. Es ist auch im Interesse des Naturschutzes, dass Biobetriebe diese Maßnahme nutzen.

Des Weiteren sollte angepasst werden:

- **Erhöhung der Prämie bei den Altgrasstreifen**, siehe Anlage 4 (zu § 16 Absatz1) GAPDZV:
um die Nachfrage nach der Öko-Regelung 1d zu verbessern, muss die Maßnahme höher entlohnt werden. Gerade in Grünland-Gunstregionen bieten die bisherigen Beträge keinerlei Anreiz. Der Betrag sollte angepasst werden: in der ersten Stufe auf 1200 Euro (statt bislang 900 Euro), in der 2. Stufe auf 600 Euro (statt bislang 400 Euro) und in der dritten Stufe auf 400 Euro (statt bislang 400 Euro).

Öko-Regelung 2: Vielfältige Kulturen

Positiv ist, dass die Prämie für ÖR 2 (vielfältige Kulturen) gemäß den aktuellen Planungen auf 60 € pro Hektar angehoben wurde und Ökobetrieben neben der Öko-Prämie voll zur Verfügung steht. Des Weiteren sollte angepasst werden:

- **Konkretisierung der Hauptfruchtarten**, siehe Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) Nummer 2 GAPDZV: Nummer 2.7 ist wie folgt zu ändern:

Die Wörter „zu der einzigen Hauptfruchtart Leguminosenmischkultur“ sind durch die Wörter „als unterschiedliche Hauptfruchtarten, sofern sie im Flächennutzungsnachweis einem eigenständigen Nutzungscode gemäß § 13 Nr. 2 lit. e GAPInVekoSV zugeordnet werden können“ zu ersetzen.

Begründung: Leguminosenmischkulturen sollten, sofern sie im Flächennutzungsnachweise einem eigenständigen Nutzungscode zugeordnet werden können, auch als unterschiedliche Hauptfruchtart anerkannt werden. **Aktuell sind Mischkulturen von Leguminosen sowie von Leguminosen mit anderen Pflanzen, sofern Leguminosen überwiegen als einzige Hauptfruchtart Leguminosenmischkultur zusammengefasst. Dadurch werden ohne fachliche Begründung verschiedene ackerbauliche Kulturen mit anderen Kulturansprüchen auf ein Fruchtfolgeglied reduziert.** Für Leguminosenmischkultur als einzige Hauptfruchtart gilt aktuell auch die Obergrenze von 30 % je Fruchtfolgeglied aus Anlage 5 Nummer 2.3, sodass durch die Zusammenfassung unterschiedlichster Gemenge der Anbau von Leguminosen mit ihren vielfältigen ökologischen Vorteilen entgegen der Eiweißpflanzen-Strategie ungerechtfertigt gehemmt wird. So hat beispielsweise mehrjähriges Klee gras nicht nur andere Kulturansprüche als ein einjähriges Erbsen-Hafer-Gemenge, sondern unterscheidet sich auch in der Nutzung. Die Anerkennung von unterschiedlichen Leguminosenmischkulturen als unterschiedliche Hauptfruchtarten, sofern sie im Flächennutzungsnachweis (FNN) einem eigenständigen Nutzungscode (NC) zugeordnet werden, entspricht auch der bisherigen Handhabung der GAK-Maßnahme „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ durch die Länder.

Mindestens ist aber eine Unterteilung der bisherigen einzigen Hauptfruchtart „Leguminosenmischkultur“ in unterschiedliche Hauptfruchtarten nach Mischkulturen mit überwiegendem Anteil von Feinleguminosen (hierzu zählt insbesondere Klee gras als Ackerfutterfläche oder als Zwischenfrucht) sowie von grobkörnigen Leguminosen (hierzu zählen insbesondere Gemenge mit Ackerbohne, Erbse und Soja als Druschfrucht oder GPS) vorzunehmen („Feinleguminosenmischkulturen“ und „grobkörnige Leguminosenmischkulturen“ als unterschiedliche Hauptfruchtarten).

- **Differenzierung beim Gemüsekohl**, siehe Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) Nummer 2 GAPDZV:

Bei Nummer 2.5 ist ein weiterer Satz einzufügen:

Verschiedene Unterarten der Brassica oleracea (Gemüsekohl) gelten als unterschiedliche Hauptfruchtarten, auch wenn sie zur selben Gattung gehören.

Begründung: In der Art Brassica oleracea (Gemüse Kohl) sind verschiedene Kulturvarietäten mit unterschiedlichen Kulturansprüchen sowie Blüte- und Erntezeitpunkten zusammengefasst, darunter Wirsing, Rot/Weißkohl, Spitzkohl, Grünkohl, Kohlrabi, Blumenkohl, Brokkoli, Rosenkohl. **Dass all diese Varietäten bislang als eine Hauptfrucht zählen, benachteiligt Gemüsebau-Betriebe.** Da Satz 2.5 bereits zwischen Winter- und Sommerkulturen als Hauptfrucht differenziert, sollte diese Regelung auch auf den Gemüsebau ausgeweitet werden.

- **Vereinfachter Zugang zu ÖR 2 für diversifizierte Gemüsebau-Betriebe,** siehe Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) Nummer 2 GAPDZV:

Nach Nr. 2.10 ist eine weitere Nummer einzufügen

2.11 Der Nutzungscode „Beetweiser Anbau von Gemüse“ erfüllt die Anforderungen von Nummer 2.1 – 2.3.

Begründung: Bei Feingemüsebau ist es üblich, im Flächen-Nutzungs-Nachweis den Nutzungscode „Beetweiser Anbau von Gemüse“ anzuwenden, was den Anbau von vielen verschiedenen Kulturen auf jeweils kleiner Fläche zusammenfasst. Zum Teil werden bis zu 50 verschiedene Kulturen angebaut, im Bio-Anbau kann man dabei mit einem Leguminosen-Anteil von bis 40% zur Stickstofffixierung rechnen. Diese Anbauweise zeichnet sich also durch eine sehr hohe Diversität aus. **Der NC „Beetweise Anbau von Gemüse“ trägt diesem Umstand Rechnung, denn eine einzelne Angabe im FNN ist oftmals nicht möglich bzw. nur mit sehr hohem Zeitaufwand bewerkstelligbar. Trotz der hohen Vielfalt in ihrer Fruchtfolge können diese Betriebe jedoch nicht an der Öko-Regelung 2 partizipieren.** Im Sinne des Zweckes von ÖR 2 „Verbesserung oder Bewahrung der Bodenqualität und Humusbildung“ sollten Bio-Feingemüsebaubetriebe bei der ÖR 2 berücksichtigt werden.

Öko-Regelung 5: Vier Kennarten

- **Bürokratische Erleichterungen,** siehe Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) Nummer 5 GAPDZV
Nach Nummer 5.1. ist eine weitere Nummer einzufügen:
5.2 Begünstigungsfähige Flächen nach 5.1 werden von der Pflicht zur Düngedarfsermittlung nach DüV § 3(2) und §4 ausgenommen.

Begründung: Öko-Regelung 5 trägt indirekt zu verringerten Stickstoffemissionen mit positiven Wirkungen für den Gewässer- und Klimaschutz bei. Neben dem finanziellen Anreiz bietet bürokratische Entlastung eine weitere attraktive Honorierung für die begünstigungsfähigen Betriebe bieten.

Berlin, den 09.01.2023