

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

- **Entwurf einer Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (Stand 01.10.2021) sowie**
- **Entwurf einer Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (Stand 01.10.2021)**

Stand: 15.10.2021

Vorbemerkungen

1. Der BUND bedankt sich für die Möglichkeit, zu den oben genannten Referent*innenentwürfen Stellung nehmen zu dürfen. Gleichzeitig kritisieren wir die **kurze Frist** zur Erarbeitung einer Stellungnahme. Dementsprechend sind die nachfolgenden Einschätzungen und Empfehlungen des BUND als vorläufig und nicht abschließend anzusehen.
2. Das **Budget für die Öko-Regelungen**, welches im Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen vom 16.07.2021 im § 19 auf 25 Prozent (mit einer Abzugsmöglichkeit im § 34 von zwei Prozent = 23 Prozent) festgelegt wurde, ist nach Einschätzung des BUND zu gering, um die enormen umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen auf den Agrarbetrieben angemessen begleiten zu können. Dies schränkt auch die Prämienhöhe der im vorliegenden Verordnungsentwurf beschriebenen Öko-Regelungen ein. Daher erneuert der BUND seine Forderung, das Budget für das Anfangsjahr 2023 auf 30 Prozent und eine **kontinuierliche Steigerung** um jeweils fünf Prozent für die Folgejahre festzulegen. Dadurch können der auch von der Zukunftskommission Landwirtschaft¹ geforderte schrittweise Ausstieg aus der pauschalen Flächenprämie und der gänzliche Verzicht auf diese Prämie ab der übernächsten Förderperiode begleitet werden. Als erster Schritt sollte der § 34 Absatz 3 des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes nicht angewandt werden und damit kein Abzug von zwei Prozent erfolgen. Darüber hinaus sind die Prämienhöhen der einzelnen Öko-Regelungen so festzulegen, dass eine Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen der Landwirt*innen ermöglicht wird.

¹ Zukunftskommission Landwirtschaft (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, S. 107, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=4

3. Der BUND kritisiert, dass die nationale Ausgestaltung der GAP in Deutschland gerade bei den für die Biodiversität wichtigen **Grünland- und Ökolandbau-Betrieben** zu Verschlechterungen führen wird und erwartet, dass diese Schlechterstellung geheilt wird. Entscheidend ist, dass der politisch angestrebte Ausbau des Ökolandbaus auf 20 - 25 Prozent im Jahr 2030 nicht an leeren Kassen scheitert oder vorhandene Mittel für andere Agrar-, Umwelt und Klimamaßnahmen reduziert werden. Der BUND kalkuliert ein notwendiges Budget von ca. 830 Mio. EUR / Jahr für 20 Prozent Ökolandbau im Jahr 2030.
4. Weitere die bereits beschlossenen nationalen GAP-Gesetze betreffende Änderungsvorschläge sind der **BUND-Stellungnahme** vom 11.03.2021 zu entnehmen.²

Zu den Verordnungsentwürfen im Einzelnen

Entwurf einer Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Verordnung) (Stand 01.10.2021)

1. Im § 3 „**Landwirtschaftliche Tätigkeit**“ werden zahlreiche landwirtschaftliche Tätigkeiten aufgelistet. Im Sinne der zunehmenden Bedeutung, Landwirt*innen für die **Bereitstellung öffentlicher Güter** im Rahmen der GAP zu honorieren, sollte § 3 um die „Bereitstellung öffentlicher Güter“ ergänzt werden. Ebenso ist der Betrieb eines Agroforstsystems inkl. der Gehölzflächen als landwirtschaftliche Tätigkeit festzulegen.
2. Im § 4 „**Landwirtschaftliche Fläche**“ wird die landwirtschaftliche Fläche und in diesem Zusammenhang auch ein **Agroforstsystem** definiert. Um agroforstliche Systeme nicht auf Energie- oder Wertholzproduktion zu reduzieren und beispielsweise auch in Reihe gepflanzte Obstbäume einzuschließen, schlägt der BUND die Streichung des Teilsatzes „*mit dem vorrangigen Ziel der Energie- oder Wertholznutzung*“ vor. Der Prozentsatz, die die beiden Agroforststreifen auf der Fläche einnehmen, ist von 35 Prozent auf 50 Prozent zu erhöhen, um beispielsweise ein stufenförmiges, breiteres Agroforstsystem zu ermöglichen.
3. Im § 7 „**Dauergrünland**“ wird in Absatz 3 Satz 2 explizit auf **Binsen und Seggen** eingegangen. Aus Sicht des BUND sind Seggen und Binsen natürliche Gattungen des Grünlandes und sollten entsprechend als Dauergrünland anerkannt sein, unabhängig ob sie auf der Fläche vorherrschen oder nicht vorherrschen. Daher ist der folgende Satzteil in Punkt 2 zu streichen: „*sofern sie auf der Fläche gegenüber Gras oder anderen Grünfütterpflanzen im Sinne der Nummer 1 nicht vorherrschen*“. Äquivalent könnte auch der komplette Punkt 2 gestrichen werden.

² BUND (2021): BUND-Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zur Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik in Deutschland nach 2023, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/bund_Stellungnahme_drei_GAP_gesetze.pdf

4. In § 8 „**Aktiver Betriebsinhaber**“ werden aktive Betriebsinhaber*innen aus Sicht des BUND unzureichend definiert. Der BUND hält hierbei die von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) vorgeschlagene **Definition** für zielführender, um die Prämien den wirklich in der Landwirtschaft Aktiven zukommen zu lassen. Die AbL schlägt vor: *„sich hierfür dem vom Trilog explizit vorgesehen Instrument der Negativliste (Artikel 4d GAP-SP-VO) zu bedienen, und anhand dieser natürliche und juristische Personen wie Versicherungsunternehmen, Immobiliengesellschaften, Möbelhäuser, Flughäfen, Wasserwerke, Eisenbahnverkehrsbetriebe sowie Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels von den Direktzahlungen auszuschließen, wenn sich deren Einkünfte auf weniger als fünf Prozent der Gesamteinkünfte aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten belaufen.“*³
5. Im § 16 „**Geplante Einheitsbeträge für die Öko-Regelungen**“ wird der ausgezahlte Betrag zwischen 90 – 110 Prozent des Einheitsbetrages festgelegt. Die Attraktivität des neuen Instruments Öko-Regelungen hängt nicht nur von der Prämienhöhe sondern auch von der verlässlichen Planbarkeit der Prämien ab. Daher ist die Zahl „90%“ durch die Zahl „100%“ zu ersetzen, so dass es nicht zu einer verringerten Prämienzahlung kommen kann und mindestens der Einheitsbetrag an die Landwirt*innen ausgezahlt wird.
6. Der BUND begrüßt die in § 19 „**Voraussetzungen für die Zahlung von Mutterschafen und –ziegen**“ und § 21 „**Voraussetzungen für die Zahlung von Mutterkühen**“ aufgeführte Verpflichtung, sämtlichen Tieren, für die eine Zahlung beantragt wird, täglich Weidegang zu gewähren (Ausnahmen sind möglich). Diese Verpflichtung sollte in 120 Tagen während der Vegetationszeit erfüllt werden können. Ergänzend dazu sollte die Einführung einer Öko-Regelung zu beweidetem Grünland geprüft werden, wie sie von der Verbände-Plattform mehrfach vorgeschlagen wurde.⁴
7. In Anlage 4 (zu § 16) werden die **geplanten Hektarbeträge der einzelnen Öko-Regelungen** dargestellt. Der BUND unterstützt das Ziel, bei den Öko-Regelungen Nummer 1 zu einer möglichst breiten Verteilung über die Agrarlandschaften Deutschlands zu kommen und eine regionale Konzentration durch degressive Hektarbeträge zu vermeiden. Allerdings halten wir das Erreichen der zweiten Stufe und damit das Abschmelzen der Hektarbeträge von 1.300 EUR auf 500 EUR bzw. von 900 EUR auf 400 EUR für nicht angemessen. Die zweite Stufe sollte erst ab drei Prozent und nicht bereits ab zwei Prozent erreicht werden. Die dritte Stufe ist entsprechend anzupassen. Es ist sicherzustellen, dass auf den Öko-Regelungen (Nummer 1) die Nutzung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie die Bodenbearbeitung untersagt wird.
8. In Anlage 4 (zu § 16) wird auf Seite 28 der geplante **Einheitsbetrag für Agroforstsysteme** auf 60 EUR / Hektar festgelegt. Der BUND fordert, dass sich dieser Betrag auf den kompletten Hektar und nicht nur auf die mit Gehölzen bestandene Teilfläche bezieht. Andernfalls wäre der

³ Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (2021): Positionspapier: Zur Ausgestaltung der Verordnungen und Definitionen im Zuge der Gesetzgebung bzw. Strategieplanentwicklung für die kommende Förderperiode der GAP in Deutschland, S. 7, https://www.abl-ev.de/uploads/media/AbL_Vorschl%C3%A4ge_zur_Ausgestaltung_der_Verordnungen_und_Definitionen_der_kommenden_GAP_in_DE.pdf

⁴ Verbände-Plattform (2021): Stellungnahme der Verbände-Plattform zur anstehenden Bundestagsbefassung zur GAP ab 2023, S. 3, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_verbaende_plattform_gap_gesetze_stellungnahme.pdf

finanzielle Anreiz zur Beibehaltung eines für die Artenvielfalt und Landschaftsstruktur wichtigen Agroforstsystems zu gering. Sollte sich die Prämie weiter nur auf die Gehölzfläche beziehen, dann muss sie entsprechend höher kalkuliert werden. Sonst bekäme ein Agrarbetrieb mit einer Agroforstfläche mit einem Gehölzbestand von zehn Prozent nur 6 EUR / Hektar Agroforstsystem, was augenscheinlich unattraktiv wäre. Darüber hinaus schlägt der BUND mehrere Prämienstufen je nach ökologischer Wertigkeit des Agroforstsystems vor.

9. In Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) wird festgelegt, dass höchstens fünf Prozent des Ackerlandes als nicht-produktive Fläche und höchstens sechs Prozent des Dauergrünlandes als Altgrasstreifen als Öko-Regelung beantragt werden dürfen. Diese **Begrenzung der für die Biodiversität wertvollen Flächen** lehnt der BUND ab. Selbst wenn diese Regelung vollumfänglich ausgenutzt werden würde, könnten gemeinsam mit den vier Prozent im Rahmen der Konditionalität maximal neun Prozent des Ackerlandes erreicht werden. Ein Mindestanteil von zehn Prozent an z. B. Hecken, Brachen und Blühstreifen auf allen landwirtschaftlichen Flächen wäre nach Einschätzung des Sachverständigenrat für Umweltfragen⁵ notwendig, damit sich die auch für die Landwirtschaft wichtigen Ökosystemleistungen erholen können. Aus Sicht des BUND sollten diese zehn Prozent sowohl über die Konditionalität, als auch über Öko-Regelungen und Maßnahmen der zweiten Säule erreicht werden. Daher fordert der BUND, die Obergrenze von fünf bzw. sechs Prozent für Öko-Regelung Nummer 1 zu streichen.
10. In Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) werden auf Seite 32 die Details der **Öko-Regelung Nummer 4** zur **extensiven Nutzung des Grünlandes im gesamten Betrieb** festgelegt. Der BUND fordert, diese so festzulegen, dass die Nutzung dieser Öko-Regelung auch für Bio-Betriebe möglich ist (im Gegensatz zur heutigen GAK-MSL-Maßnahme D 1.0).
11. In Anlage 5 (zu § 17 Absatz 1) werden auf Seite 32 die Details der **Öko-Regelung Nummer 6** zum **nicht-chemischen Pflanzenschutz** auf Ackerland und Dauerkulturen festgelegt. Die 100 EUR / Hektar könnten nach Einschätzung des BUND nicht ausreichend sein, um eine große Nachfrage von Landwirt*innen nach dieser für die Transformation des Ackerbaus so wichtigen Öko-Regelung zu erreichen (gerade für Getreide muss die Prämie höher sein). Dies ist im Sinne der Zielerreichung bitte zu überprüfen und ggf. anzupassen. Darüber hinaus bittet der BUND zu prüfen, ob auch Winterungen aufgenommen und die Zeiträume des Pestizidverzichts ausgedehnt werden können.
12. In Anhang 1 zu Anlage 5 werden „**zulässige Arten für Saatgutmischungen bei Blühstreifen oder –flächen**“ aufgelistet. Die dort aufgeführten Arten sind teilweise standörtlich und funktional völlig unpassend und könnten in vielen Regionen zu einer Florenverfälschung führen. Der BUND empfiehlt, sich an der Liste des Bundesamtes für Naturschutz zu invasiven und potenziell invasiven Gefäßpflanzen zu orientieren und diese Arten explizit auszuschließen.⁶

⁵ 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

⁶ Bundesamt für Naturschutz (2021), abgerufen am 12.10.2021, <https://neobiota.bfn.de/handbuch/gefaesspflanzen.html>

Entwurf einer Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Verordnung – GAPKondV) (Stand 1.10.2021)

1. Im § 15 „**Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen**“ ist abweichend von Absatz 1 im Absatz 2 festgelegt, dass der Abstand zur Böschungsoberkante von drei auf einen Meter reduziert wird. Im Sinne des Gewässerschutzes fordert der BUND, diese Ausnahmeregelung und damit den Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob im Absatz 1 der Abstand zur Böschungsoberkante von drei auf fünf Meter im Sinne eines effektiven Gewässerschutzes erhöht werden sollte.
2. Im § 18 „**Fruchtwechsel**“ wird der Wechsel der Hauptkultur auf Ackerland im Folgejahr festgelegt. Im Absatz 5 werden Ausnahmen von dieser Vorgabe für drei bestimmte Betriebskategorien ermöglicht. Diese sind aus Sicht des BUND nicht angemessen und sollten ersatzlos gestrichen werden. Weitere Ausnahmen sind nicht einzuführen.
3. Im § 19 „**Anpassung des Mindestanteils von Ackerland an nichtproduktiven Flächen nach § 11 Absatz 2 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes**“ wird der Anteil solcher Flächen am Ackerland eines jeden Betriebes auf vier Prozent festgelegt. Diese Bevorzugung der im Trilog beschlossenen EU-Option (zur Umsetzung von GLÖZ 9 der GAP-Strategieplan-Verordnung⁷) wird vom BUND begrüßt.
4. Im § 21 „**Anforderungen an nichtproduktive Flächen nach § 11 Absatz 1 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes**“ wird in Absatz 2 ermöglicht, dass der Aufwuchs auf diesen Flächen in Ausnahmefällen zur Verfütterung genutzt werden kann. Hierbei ist sicher zu stellen, dass es sich wirklich um Ausnahmen handelt. In den zurückliegenden Sommern wurde von dieser Option bei den „*ökologischen Vorrangflächen*“ regelmäßig Gebrauch gemacht. Der BUND schlägt vor, im § 21 zu ergänzen, dass auf diesen Flächen die Nutzung von Pflanzenschutz- und mineralischen Düngemitteln sowie die Bodenbearbeitung untersagt wird.
5. Im § 22 „**Ausnahmen für bestimmte Betriebe**“ werden drei Betriebskategorien von der Verpflichtung, vier Prozent ihres Ackerlandes als nichtproduktive Flächen anzulegen, ausgenommen. Diese Ausnahmen sind aus Sicht des BUND im Sinne des dringend notwendigen Biodiversitätsschutzes nicht angemessen und sollten ersatzlos gestrichen werden. Weitere Ausnahmen sind nicht einzuführen.

Ansprechpartner:⁸

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
Christian Rehmer
Leiter Agrarpolitik
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
Mobil: +49 174 – 39 32 100
Mail: christian.rehmer@bund.net

⁷ Europäische Union (2018): GAP-Strategieplan-Verordnung, Anhang III, S. 19, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF

⁸ Die personenbezogenen Daten dürfen veröffentlicht werden.