



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 Verordnung-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 im 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 Agrarzahlungen 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)
Christian Rehmer
Leiter Agrarpolitik
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
Mobil: +49 174 – 39 32 100
Mail: christian.rehmer@bund.net