



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Frau Alexandra Bönsch
Referat 616 und Referat 615
EU-Agrarfinanzierung, Zuständige Behörde
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Rochusstraße 1, 53123 Bonn

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Reinhild Benning
Tel. +49 30 2400867-885
Fax +49 30 2400867-19
Mobil +49 151 17918487
benning@duh.de
www.duh.de

11. März 2021

Kurzstellungnahme

- 1. Zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)**
- 2. Zum Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)**
- 3. Zum Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz – GAPInVeKoSG)**

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat die Deutsche Umwelthilfe (DUH) nicht zu einer Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzesentwürfen eingeladen. Wir bitten darum, der DUH künftig generell in die Verbändebeteiligung einzubinden und die Möglichkeit der Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen in Ihrem Ressort einzuräumen.

Kontakt:

Reinhild Benning | Senior Beraterin für Agrarpolitik
Deutsche Umwelthilfe e.V. | Bundesgeschäftsstelle Berlin

Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin
Telefon: +49 30 2400867-885 | Telefax: +49 30 2400867-19 | Mobil: +49 151 17918487
E-Mail: benning@duh.de

I. Vorbemerkung

Die vorliegenden Entwürfe des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL) bilden die tragenden Elemente des Nationalen Strategieplans zur Umsetzung der EU-Agrarpolitik. Für die Erarbeitung der Nationalen Strategiepläne sieht die EU-Kommission klare Regeln für die Einbindung von Verbänden und Zivilgesellschaft vor. Die Eingaben, die bisher aus zivilgesellschaftlichen Reihen verlaublich wurden, finden sich bisher in den Entwürfen kaum wieder. Dies wirft die Frage auf, ob im Geiste der EU-Vorgaben gehandelt wurde im Rahmen der bisherigen Beteiligungspraxis. Zugleich liegen mit Schreiben vom 18.12.2020 (SWD(2020) 373) Empfehlungen der EU-Kommission für den GAP-Strategieplan Deutschlands vor, die zentrale inhaltliche Erwartungen benennen mit Blick auf die Farm-to-Fork-Strategie und die Biodiversitätsstrategie. Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen wird aus Sicht der DUH den Nachhaltigkeitserwartungen der EU-Kommission und auch den Erwartungen der Steuerzahlenden noch nicht entsprochen.

II. Empfehlungen zum GAPDZG und GAPKondG

Die DUH begrüßt das Ansinnen des BMEL, dass der Besitz von Flächen allein nicht mehr zum Bezug von Direktzahlungen berechtige, sondern entscheidend sei, wie die Fläche bewirtschaftet wird (PM des BMEL vom 1.3.2021). Mit einem Anteil von nur 20 % der Direktzahlungen, die gemäß Gesetzentwurf künftig an Ökoregelungen geknüpft sein sollen, verbleiben jedoch 80 % der Direktzahlungen ohne diese Lenkungswirkung im Bereich pauschaler Flächenprämien. Diese Anteile markieren, dass der Entwurf für das GAPDZG das Ziel verfehlt, messbare Verbesserungen mit Blick auf Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz zu sichern. Hierzu verweisen wir auf die Studie des Thünen Instituts, mit der ermittelt wurde: „In allen Regionen, Betriebstypen und Regionen werden im Schnitt mehr als drei Punkte (rund 150 € Prämie je ha) von den Betrieben erreicht. Deshalb könnten bis ungefähr 50 % der Direktzahlungen über Ökoregelung im Rahmen von betrieblichen Pauschalen ausgereicht werden, ohne dass zu erwarten wäre, dass in größerem Umfang Gelder durch die Betriebe nicht genutzt werden.“ (Röder 2021)

- Die DUH empfiehlt, **mindestens 30 % der Direktzahlungen an Umweltauflagen** zu knüpfen und damit Landwirtschaftsbetriebe dabei zu unterstützen, wirksame Klimaschutzmaßnahmen auch im eigenen Interesse umzusetzen. Dieser Anteil für die Ökoregelungen muss in den kommenden Jahren zügig schrittweise erhöht werden.
- In diesem Zusammenhang fordert die DUH die **Streichung von § 28 Satz (2)**, in dem eine Ermächtigung zu einer späteren Verringerung der Mittel für Ökoregelungen angelegt ist. Es kann nicht sein, dass die aus unserer Sicht bereits zu geringen Mittel für die Ökoregelungen später nochmals gekürzt werden.

Gemeinwohlprämie und Pflicht zur Stoffstrombilanz verankern

Die EU-Kommission mahnt an, dass besonders der Gewässerschutz in Deutschland „in den kommenden Jahren jedoch eine Herausforderung darstellen“ wird. Einige Bundesländer, vor allem im Nordwesten und Südosten, weisen einen hohen Viehbesatz und eine Intensivierung der Landnutzung auf mit negativen Auswirkungen auf die Ökosysteme und die Klimaresilienz der Betriebe. Anhaltend hohe Nährstoffüberschüsse (Stickstoff und Phosphor) in Gewässern und Ammoniak- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft tragen laut EU-Kommission erheblich dazu bei, dass die Ziele aus der Wasserrahmenrichtlinie, der Nitrat-RL, die Verpflichtungen zur Reduktion von Ammoniakemissionen für 2020–2029 sowie die Anforderungen der Lastenteilungsrichtlinie mit hohem Risiko erneut verfehlt werden. Daher ist aus Sicht der DUH eine strategische Neuausrichtung der ersten Säule-Gelder unumgänglich, die sich in den Entwürfen bislang nicht abzeichnet.

- Die DUH fordert, die Ökoregelungen deutlich nachzubessern und im Sinne einer Gemeinwohlprämie (GWP) auszugestalten. Dabei sollten die überwiegend vom DVL¹ erarbeiteten und von Neumann 2017² empfohlenen Eingaben der Empfänger die Bewertungsgrundlage für die Prämien bilden. Dem Instrument der Stoffstrombilanz in Form der Brutto-Hoftorbilanz kommt aus Sicht der DUH dabei eine besondere Bedeutung zu. Sie ist unverzichtbar als zentrale Messgröße für einen effizienten Umgang mit Nährstoffen und Ressourcen. Nur mit einer verpflichtenden Brutto-Nährstoffbilanzierung können Betriebe überhaupt Aussagen über ihre Effizienz treffen und ggf. Bilanzüberschüsse gezielt minimieren. Viehintensive Betriebe müssen die Bilanz schon heute vorlegen, anderen Betrieben ist das Verfahren bekannt aus Agrarumwelt- und Klimaprogrammen, gängigen betrieblichen Aufzeichnungen bzw. fachrechtlichen Vorgaben (bisherige InVeKoS-Daten, Vorgaben Agrarumweltprogramme, Nährstoffbilanzierung). Die Pflicht zur Brutto-Hoftorbilanz für alle Betriebe muss die Vorlage von Bedarfsberechnungen für jede Feldfrucht ersetzen.

Die im GAPDZG und im GAPKondG geplanten Erfassungskriterien sind gemäß unseren Ausführungen nicht zielführend mit Blick auf die großen Herausforderungen im Klima-, , Arten- und Gewässerschutz und der Emissionenminderung. Das Wissen um zielführende GAP-Maßnahmen liegt vor und die DUH fordert, die Erkenntnisse nun konsequent umzusetzen.

Die DUH empfiehlt dringend, die Aussagen der Ressortforschung des Thünen-Institutes zur Gemeinwohlprämie³ und die folgenden wissenschaftlich erarbeiteten Grundlagen zu berücksichtigen:

Eingangsgrößen des Bewertungsverfahrens zur Ermittlung der Gemeinwohlprämie am Beispiel von Schleswig-Holstein

<p>Nutzungstypen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anzahl der Nutzungstypen (Anzahl¹) - Anteil Dauergrünland (% d. LN gesamt) 	<p>Landschaftselemente (LE):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fläche LE gesamt (% d. LN gesamt) - Anzahl LE (Anzahl¹)
<p>Acker:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durchschnittliche Schlaggröße (% d. LN Acker) - Bodendeckung über Winter (% d. LN Acker) - Kulturartenvielfalt (Anzahl¹) - Kleinteiligkeit (% d. LN Acker) - Sommergetreide (% d. LN Acker) - Unbearbeitete Stoppeläcker (% d. LN Acker) - Brache mit Selbstbegrünung (% d. LN Acker) - Blühflächen, -streifen (% d. LN Acker) - Verzicht „chemische Maßnahmen“ und Mineraldünger (% d. LN Acker) - Umwandlung Acker in Dauergrünland (% d. LN Acker) 	<p>Grünland:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Schleppen und Walzen vom 1. April bis 20. Juni (% d. LN Grünland) - Verzicht Mineraldünger (% d. LN Grünland) - Verzicht organische Dünung (% d. LN Grünland) - Mahd ab 21.6. (% d. LN Grünland) - Standweide (% d. LN Grünland) - Brache (% d. LN Grünland) <p>Nährstoffbilanzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brutto-Hoftor-Stickstoff (N)-Bilanz (kg N/ha) - Hoftor-Phosphor (P)-Bilanz (kg P/ha)
<p>¹ Bewertung berücksichtigt (Mindest-) Flächenanteile</p>	

(Quelle: Neumann 2017)⁴

¹ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020): [Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung der Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik \(GAP\) nach 2020](#). Entwickelt in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. DVL, Ansbach.

² Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). Von Helge Neumann, Uwe Dierking und Friedhelm Taube (2017); https://www.researchgate.net/publication/321997460_Erprobung_und_Evaluierung_eines_neuen_Verfahrens_fur_die_Bewertung_und_finanzielle_Honorierung_der_Biodiversitats_Klima-_und_Wasserschutzleistungen_landwirtschaftlicher_Betriebe_Gemeinwohlprämie

³ https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_166.pdf

⁴ www.researchgate.net/publication/321997460_Erprobung_und_Evaluierung_eines_neuen_Verfahrens_fur_die_Bewertung_und_finanzielle_Honorierung_der_Biodiversitats_Klima-_und_Wasserschutzleistungen_landwirtschaftlicher_Betriebe_Gemeinwohlprämie

Die DUH fordert, die Brutto-Stoffstrombilanz im Rahmen der Konditionalität als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen zu verankern. Je nach Auswertung der betrieblichen Nährstoffsalden ist die Prämierung auf eine ausgeglichene Nährstoffbilanz hin auszurichten. Bei Bilanzüberschüssen ist je nach Größenordnung eine Prämierung nicht gerechtfertigt. Zu diesem Zweck muss die Stoffstrombilanzverordnung⁵ kurzfristig nachgebessert werden.

Moorschutz muss gestärkt werden

Die bisherigen Vorschläge für den Nationalen Strategieplan sind bei Weitem zu schwach, gemessen an den Zielen des Klimaschutzes und der Bedeutung landwirtschaftlicher Böden für die Kohlenstoffspeicherung. Die EU-Kommission fordert einen besseren Schutz von kohlenstoffreichen Böden durch Wiedervernässung und die Wiederherstellung von Torfmoorflächen und Feuchtgebieten. Die Verringerung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft, insbesondere der Methanemissionen, sollte nach Ansicht der EU-Kommission gefördert werden. Das in den Gesetzentwürfen angestrebte Umbruchverbot für Grünland in Moor- und Feuchtgebieten ist ein richtiger Schritt, reicht aber keinesfalls aus, daher muss der Moorschutz, die Kohlenstoffbindung und die Methanreduktion massiv nachgebessert werden. Vorschläge zur Sicherung und Mehrung von Humus und Bodenkohlenstoff wurden vielfach vorgelegt und können im Punktesystem einer Gemeinwohlprämie verankert werden.

Umverteilung für Biodiversität durch kleinere Strukturen

Die DUH begrüßt auch mit Verweis auf die Empfehlungen der EU-Kommission eine Umverteilung Direktzahlungen, mit der eine Verringerung der Konzentration von Direktzahlungen und eine bessere Fairness und Wirksamkeit angestrebt wird. Die im GAPDZG vorgesehene Umverteilung im Umfang von 5 Prozent bei Empfängerinnen von jährlich 60 000-100 000 Euro und von 10 Prozent bei Empfängern von über 100 000 Euro erscheint jedoch bei Weitem zu gering. Nach EU-Recht sind 25 bzw. 85 % Umverteilung von Großempfängern zu kleinen und mittleren Betrieben bei Berücksichtigung der Arbeitskräfte möglich.

- Da eine kleinteiligere Landaufteilung nachweislich die Biodiversität (Sirami 2019) begünstigt, wäre aus Sicht der DUH eine Ausschöpfung des EU-Rechts zur Umverteilung ein wichtiger Beitrag für zugleich mehr Fairness und ökologische Wirksamkeit.

III. Zum GAPInVeKoSG

Um die Fehleranfälligkeit für weidetierhaltende Betriebe bei der Antragstellung zu reduzieren, die mit der Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Grünlandflächen wertvolle Beiträge zum Arten- und Bodenschutz leisten, muss das GAPInVeKoSG nachgebessert werden.

§ 2 Integriertes System

Bisher wird die dynamische Entwicklung des Pflanzenbestandes auf extensiv bewirtschaftetem Grünland im System nicht angemessen eingeordnet. Beispiel ist die sog. 100 Bäume-Regelung, die nicht praktikabel ist und entfallen sollte.

Landschaftselemente mit und ohne Erhaltungsverpflichtung gemäß GLÖZ 9 müssen grundsätzlich Teil der „förderfähigen Hektarfläche“ sein. Bis zu 50 % Landschaftselemente pro Fläche sind aus unserer Sicht zu akzeptieren und würden das Kontrollsystem deutlich vereinfachen. Speziell auf offenen Extensivweiden sollte dabei die Erhaltungsverpflichtung entfallen, da eine dynamische Entwicklung dieser Flächen für deren Naturschutzwert kennzeichnend ist.

Im Einklang mit der BMEL-Ankündigung, entscheidend sei künftig, wie die Flächen bewirtschaftet werden, regt die DUH an, einen eigenen Nutzungscode „Landwirtschaftlich **extensiv** genutzte Naturschutzfläche“ einzuführen. Auf diesen Flächen ist die Bewirtschaftungsform (z.B. die extensive Beweidung) Maßstab für die Honorierung (vgl. EuGH-Urteil 15.05.2019 C-341/17P).

⁵ <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/stoffstrombilanz.html>

§ 15, § 17, § 18 Ausnahmen von Kontrollen und Sanktionen

Aus Sicht der DUH kann es nachvollziehbar sein, dass es Umstände geben kann, die es notwendig machen, Kontrollen aufzuschieben und später durchzuführen. Doch im vorliegenden Gesetz können Begünstigte „im Falle höherer Gewalt oder bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände“ Kontrollen ablehnen oder ganz ausfallen lassen. Dafür sehen wir keine Rechtfertigung, daher müssen die an mehreren Stellen aufgeführten Textpassagen gestrichen und sinngemäß ersetzt werden durch die Möglichkeit Kontrollen aus diesen außergewöhnlichen Gründen zeitlich zu verschieben. Entsprechendes gilt auch für die Auswirkungen auf Sanktionen.