

BÖLW-Stellungnahme zur Bundestagsdrucksache 19/29490 vom 10.05.2021

Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2023: Entwurf des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes

Eco-Schemes und Agrarumweltmaßnahmen müssen sich sinnvoll ergänzen

Mit der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) ab 2023 wird in der 1. Säule das neue Instrument der ‚Eco-Schemes‘ⁱ eingeführt. Damit diese tatsächlich für die notwendige ökologische Transformation der Landwirtschaft wirksam werden können, müssen die Eco-Schemes effektiv mit Blick auf die GAP-Ziele sein. Ebenso ist es zwingend, dass sie gut mit den Agrar-Umwelt-Klima-Maßnahmen (AUKM) und der Förderung des Ökolandbaus in der 2. Säule verzahnt sind. Bäuerinnen und Bauern, die sich im Rahmen der AUKM und mit der ökologischen Wirtschaftsweise bereits seit Jahren für Umwelt- und Naturschutz engagieren, dürfen durch die Agrarreform nicht schlechter gestellt werden. Der Entwurf zum GAP-Direktzahlungen-Gesetz genügt diesen Ansprüchen bisher nur unzureichend.

Nach mündlicher Auskunft des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)ⁱⁱ sollen über die 2. Säule geförderte Öko-Betriebe (Beibehaltung bzw. Einführung des ökologischen Anbauverfahrens) folgende Eco-Schemes **nicht** nutzen können:

- Eco-Scheme 6: „Bewirtschaftung von Acker- oder Dauerkulturflächen des Betriebes ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln“
- Eco-Scheme 4: „Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs“
- Eco-Scheme 10: „Anbau vielfältiger Kulturen mit mindestens fünf Hauptfruchtarten“

Wenn Bio-Bauern diese Eco-Schemes unverständlicher Weise nicht nutzen können, droht Öko-Betrieben eine deutliche Benachteiligung im gesamten Fördergefüge. Das wiederum konterkariert die Flächenziele des Bundes von 20 % Öko-Fläche bis 2030 und die noch wesentlich ehrgeizigeren EU- und Bundesländerziele.

Diese politischen und z.T. gesetzlich verankerten Ziele sind nicht erreichbar, wenn den Öko-Betrieben

- für ihr Engagement in der 2. Säule die Prämie in der 1. Säule gekürzt wird oder aber
- die Öko-Prämie in der 2. Säule für ein Engagement unter den „Eco-Schemes“ abgeschmolzen wird.

Damit würden Bio- gegenüber konventionellen Betrieben schlechter gestellt. Während es konventionellen Betrieben möglich sein wird, die absehbar verminderten einkommensstützenden Zahlungen der 1. Säule mit Eco-Schemes zu kompensieren, wird dies für Bio-Betriebe gemäß den Plänen der Bundesregierung nicht möglich sein.

Öko-Betriebe (und solche, die umstellen wollen), werden sich nur dann positiv weiterentwickeln können, wenn alle Eco-Schemes-Maßnahmen so ausgestaltet werden, dass sie vollumfänglich mit der Öko-Förderung der 2. Säule kombinierbar sind.

Damit das gewährleistet ist, sind folgende Änderungen notwendig:

Änderungsvorschläge für die Eco-Schemes

A) Anbau vielfältiger Kulturen – Kombinierbarkeit sicherstellen

Als Eco-Scheme 2 wird im Entwurf des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes ein „**Anbau vielfältiger Kulturen mit mindestens fünf Hauptfruchtarten**“ im Ackerbau einschließlich des Anbaus von Leguminosen mit einem Mindestanteil von 10 % vorgeschlagen. Dies ist eine sinnvolle Maßnahme, um die 2. Säule finanziell zu entlasten und um eine größere Vielfalt der angebauten Kulturen bei allen Betrieben zu erreichen.

Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Maßnahme auch für Öko-Betriebe abrufbar bleibt. Diese Förderung ist bisher unter der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) auch für Öko-Betriebe nutzbar, da diese explizite Vorgabe zur Kulturpflanzenvielfalt durch die EU-Ökoverordnung (EU/2018/848) nicht abgedeckt ist.

B) Maßnahmen für artenreiches Grünland sinnvoll gestalten: „Extensivierung des gesamten Dauergrünlands“ streichen

Im Entwurf des BMEL wird als Eco-Scheme 4 die **Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs** vorgeschlagen. Damit würde die derzeit im Rahmen der GAK über die 2. Säule angebotene AUKM-Maßnahme MSL 4 D 1.0 „Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung“ in die 1. Säule überführt. Die Kriterien sind: mindestens 0,3 raufutterfressende Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Dauergrünland und maximal 1,4 RGV je Hektar Hauptfutterfläche (HF), kein Einsatz von mineralischem Stickstoffdünger.

Diese Maßnahme zeigt bereits heute aufgrund ihrer geringen Anforderungen hohe Mitnahmeeffekte. Es sind allenfalls geringe positive ökologische Veränderungen im Sinne des Naturschutzes zu erwarten, die nicht im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen. Aus diesem Grund haben die meisten Bundesländer diese Maßnahme auch bereits aus ihrer Förderung gestrichen. Ein Blick in die GAK-Auswertung 2018 und 2019 zeigt, dass durch eine großzügige Förderung einer solchen Minimalmaßnahme der Anreiz sinkt, an effizienteren Grünland-Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes teilzunehmen. Dazu kommt, dass mit der geplanten Unterstützung extensiver Haltungsverfahren über eine gekoppelte Kopfprämie für Schafe, Ziegen und Mutterkühe eine Überschneidung angelegt ist. Beide Maßnahmen zielen auf die gleichen Betriebstypen ab. Mit der Überschneidung wird eine quasi Doppelförderung angelegt. Zudem sehen auch die Vorschläge der Agrarministerkonferenz die „**Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs**“ nicht vor.

Eco-Scheme 4 sollte zu Gunsten einer flächenbezogenen Weideprämie mit zwei Modulen für extensive Verfahren zur Fleischerzeugung und für Betriebe mit Milchproduktion gestrichen werden (s.u.).

C) Ergebnisorientierte Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen: nicht effektiv

Als Eco-Scheme 5 schlägt die Bundesregierung die „**ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen**“ mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten vor. Diese Maßnahme wird bisher im Rahmen der GAK als AUKM geführt. Würde sie in die 1. Säule übertragen, ist zu erwarten, dass eine AUKM mit sechs und acht Kennarten in der 2. Säule verbleiben würde. Die Verlagerung in die 1. Säule könnte die 2. Säule finanziell entlasten, jedoch ist der Administrationsaufwand und die Kontrollierbarkeit der Maßnahme eine große Herausforderung und im Rahmen der bestehenden Strukturen kaum möglich.

Aufgrund der aufwendigen Umsetzung und Ergebnisprüfung für die Verwaltung und einer zu erwartenden geringen Akzeptanz von Seiten der Betriebe ist diese Maßnahme als Eco-Scheme nicht sinnvoll. Zudem besteht die Gefahr, dass im Sinne des Naturschutzes effektivere Grünlandmaßnahmen der 2. Säule von Landwirten nicht mehr genutzt werden bzw. seitens der Verwaltung die Kombinierbarkeit ausgeschlossen wird.

D) Weidehaltung fördern: Synergien für mehr Naturschutz und Tierwohl schaffen!

Als effektive Alternative zu den kritisch bewerteten Eco-Schemes 4 und 5 sollte ein Förderangebot für die Weidehaltung geschaffen werden, das sowohl den Artenreichtum im Grünland fördert als auch positive Effekte für eine artgerechte Tierhaltung bringt. Damit die Weidehaltung wieder attraktiv wird, muss die wirtschaftliche Situation der flächengebundenen und grünlandbasierten Haltung von Raufutterverwertern gestärkt werden. Mit einer Weideprämie im Rahmen der Eco-Schemes kann hier ein wirksamer Hebel angesetzt werden.

Im Rahmen der GAK wird bisher nur die Maßnahme 'Sommerweidehaltung von Milchkühen, deren Nachkommen in der Aufzuchtphase oder von Mastrindern' über die 2. Säule angeboten, welche nur wenige Bundesländer nutzen (z.B. Bayern). Über die Eco-Schemes kann daraus ein bundesweites, breites Förderangebot für Weidehaltung entstehen.

Damit eine solche Prämie wirksam werden kann, muss sie an klare Kriterien gebunden sein. Sinnvoll ist die Einführung von zwei unterschiedlichen Modulen: Eines für extensive Weideverfahren, ein weiteres für die Milchviehhaltung. In beiden Fällen muss die Grundlage für den Prämienbezug die beweidete Fläche sein (Vollweide oder Mähweide mit substanziellem Weideanteil).

- **Modul 1: Extensive Beweidungsverfahren** im Rahmen der Schaf-, Ziegen-, Mutterkuh-, Jungtieraufzucht und Freilandgeflügelhaltung

Kriterien:

- Mindest- und maximaler Viehbesatz: 0,3 bis 1,4 RGV/ha Grünland bzw. beweidete Hauptfutterfläche (bei Kombination mit der einzelflächenbezogenen GAK-Grünlandextensivierung ist dieser Prämienbestandteil rauszurechnen).
- Mindestweidefläche/Grünland im Gesamtbetrieb: 30 bis 50 % des gesamten Grünlandes müssen beweidet werden (Vollweide oder Mähweide mit substanziellen Weideanteil). Damit soll sichergestellt werden, dass ein Mindestanteil des Grünlands auch beweidet wird. Ausnahme: Wassergeflügel.

- **Modul 2: Weidehaltung in der Milchvieh-, Milchschaaf- und Milchziegenhaltung** (laktierende Tierbestände)

Kriterien:

- Maximaler Viehbesatz von 2 RGV/ha Grünland.
- Mindestweidedauer vier Monate (durchgängig 120 Tage bei täglicher Weidenutzung von mindestens sechs Stunden)
- Mindestweidefläche/RGV: 0,07 ha/GV und Weidemonat (analog zum bayerischem Weideprogramm).

Die Kriterien müssen so ausgestaltet werden, dass sie über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung hinausgehen und eine Kombination mit der Förderung des ökologischen Anbauverfahrens möglich ist.

Aufgrund des erheblichen zu erwartenden Mittelbedarfes ist es sinnvoll, diese Maßnahme in der 1. Säule zu verankern. Sie ist als „einjährige Maßnahme“ umsetzbar.

E) Flächengebundene Weideprämien sind als Eco-Schemes zielführender als gekoppelte „Kopfprämien“ für Muttertiere

Der Abschnitt 5 „Gekoppelte Einkommensstützung“ mit den § 22 -25 „Zahlung für Mutterschafe und -ziegen“ und § 26 - 29 „Zahlung für Mutterkühe“ sollte zugunsten der unter Punkt D) genannten Weidemodule gestrichen werden. Grund: Die zu erwartenden Zahlungen reichen nicht aus, um grünlandbasierte, extensive Haltungsverfahren in ihrer Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Es besteht sogar die Gefahr, dass bestehende Weideprämien der Bundesländer (2. Säule) aufgrund der neuen Kopfprämie zukünftig gestrichen werden und die Betriebe am Ende wirtschaftlich schlechter dastehen als aktuell. Besonders kritisch ist, dass sich die Kopfprämie ausschließlich auf die Muttertiere und nicht auf das Jungvieh bezieht. Zudem werden Betriebe mit Milchvieh gar nicht abgedeckt. Auch naturschutzrelevante Aspekte werden nicht berücksichtigt, dafür wäre der Flächenbezug über die beweidete Fläche notwendig.

F) Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel: In 2. Säule belassen

Als Eco-Scheme 6 sieht der Gesetzentwurf die Maßnahme „Bewirtschaftung von Acker- oder Dauerkulturflächen des Betriebes ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln“ vor. Die Maßnahme ist identisch bereits in den Interventionsmaßnahmen der 2. Säule vorgesehen. Da sie aufgrund ungenügender, teilweise ganz fehlender Kontrollmechanismen faktisch nicht kontrollierbar und betrugsanfällig ist (jährlich werden 2 % der Betriebe im Hinblick auf den korrekten Einsatz von Pflanzenschutzmittel von den Behörden kontrolliert; im Schnitt also einmal alle 50 Jahre), müssen gezielte Maßnahmen zum Verzicht auf chemisch synthetische Pflanzenschutzmittel mit entsprechenden Kontrollmechanismen in der 2. Säule verankert und dürfen nicht als Eco-Scheme aufgenommen werden. Die Vorschläge der AMK sehen diese Maßnahme nicht vor.

Unklar ist zudem die Berechnungsbasis. Gesetzlicher Standard nach Verordnung 2009/128/EG ist der integrierte Pflanzenschutz – dieser wird aber auf 80 % der konventionellen Flächen nicht umgesetzt. Bei der Ausgestaltung der Finanzierung der Maßnahme dürfte aber nicht die übliche Praxis zu Grunde gelegt werden, sondern die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben muss die Basis sein.

G) Natura 2000: Schutzziele stärken!

Mit Eco-Scheme 7 soll die „Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten“ gefördert werden. Ob dies sinnvoll in der 1. Säule geschehen kann, hängt von der Umsetzung sowie Festlegung der Kriterien ab.

Sinnvoll ist ein pauschaler Ausgleich für Flächen in Natura 2000 Gebieten. Dieser würde sicherstellen, dass sich auch Öko-Betriebe für diese Maßnahme (ohne Prämienabzüge in der 2. Säule) in Natura 2000-Gebieten engagieren können. Spezifische Maßnahmen, die über die ortsüblichen Natura 2000-Auflagen hinausgehen, müssen in der 2. Säule gefördert werden.

H) Zwischenfrüchte und Untersaaten gehören in die Eco-Schemes!

Eine Überführung der bisher in der GAK aufgeführten AUKM-Maßnahme „Zwischenfrüchte/Untersaaten“ von der 2. Säule in die Eco-Schemes der 1. Säule ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen, wäre allerdings sehr sinnvoll. Aktuell wird die Maßnahme von der Mehrheit der Bundesländer in der 2. Säule angeboten.

Die Maßnahme ist sehr gut geeignet, als freiwillige, einjährige Maßnahme über die Eco-Schemes abgewickelt zu werden. Aus Sicht des **Boden-, Gewässer- und Klimaschutzes ist eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung und der damit verbundene**

Humusaufbau anzustreben. Durch ein attraktiv neu gestaltetes Eco-Scheme, kann hier eine hohe Breitenwirkung im Ackerbau erreicht werden. Somit wäre auch eine gezielte Maßnahme für den Klimaschutz in den Eco-Schemes verankert.

Höhere Umschichtungsmittel von der 1. in die 2. Säule

Verbindliche nationale und EU-Umweltziele, die Erreichung der Ziele des europäischen Green Deals mit der Farm to Fork Strategie und der Biodiversitätsstrategie sowie die Flächenziele von EU, Bund und Bundesländern zum Ausbau des Ökolandbaus erfordern einen deutlich erhöhten und dynamisch ansteigenden Einsatz von Finanzmitteln im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes.

Ein hoher und dynamisch weiter ansteigenden Umschichtungssatz von der ersten in die zweite Säule ist dafür zentral. Die vorgeschlagenen Umschichtungssätze reichen für diese Zielerreichung noch nicht aus.

Stattdessen schlagen sollten in § 3 „Übertragung von Mitteln“ folgende Umschichtungssätze für die Kalenderjahre 2023 bis 2026 vorgesehen werden:

- 16 % im Kalenderjahr 2023,
- 18 % im Kalenderjahr 2024,
- 20 % im Kalenderjahr 2025,
- 22 % Prozent im Kalenderjahr 2026.

Wenn in der zukünftigen Unionsregelung eine Übertragung von Mitteln aus der für Deutschland festgesetzten Zuweisung für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2027 ermöglicht wird, sollte die Umschichtung bei 24 Prozent liegen.

Eine ambitionierte Umschichtung in die 2. Säule ist zentraler Baustein einer erhöhten Umweltwirksamkeit beim Einsatz der GAP-Mittel. Die Bedarfe in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz, Tierschutz, Ausbau des Ökolandbaus sowie Entwicklung der Natura-2000 Gebiete erfordern deutlich erhöhte, dynamisch ansteigende Umschichtungsmittel. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die 2. Säule im Zuge der Beschlüsse zum MFR 2021 – 2027 deutlich zu gering ausgestattet wurde.

Durch Zusatzmittel des Wiederaufbaufonds stehen während der GAP-Übergangsperiode in den Jahren 2021 und 2022 mehr Gelder für die 2. Säule zur Verfügung. Mit diesen Mitteln werden auch Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz finanziert. Mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2023 werden die ELER-Mittel aufgrund der Kürzung der originären ELER-Mittel schlagartig nach Berechnungen des Bundesumweltministeriums um 42 % absinken (auf dann 1,09 Mrd. € pro Jahr). Damit wäre allein zur Aufrechterhaltung des Status quo (2020) für das Jahr 2023 eine Umschichtung von 10 % erforderlich. Um den Einbruch nach Wegfall der Aufbaufondsmittel für die Fortsetzung der entsprechenden Förderangebote auszugleichen, wären sogar 16 % notwendig. Daher schlagen wir für das Kalenderjahr 2023 einen Umschichtungssatz von 16,0 Prozent vor.

Zusätzlich bestehen in der Förderperiode bis 2027 weitere anwachsende Mittelbedarfe durch die ambitionierten Klimaziele und den Anforderungen des Green Deals, durch die Umsetzung der Anforderungen an Natura 2000 Gebiete und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, den Ausbau des Ökolandbaus entsprechen der Flächenziele von EU, Bund und Bundesländern. Es ist daher für die Kalenderjahre 2024 bis 2027 ein jährlich ansteigender Umschichtungssatz von jeweils 2 Prozent notwendig.

Streichung der Verordnungsermächtigung § 34 Abs. 2

Die Verordnungsermächtigung (§ 34 Abs. 2 GAPDZG), mit welcher das Budget der Öko-Regelungen um 2 Prozent reduziert werden kann, ist ersatzlos zu streichen. Damit würde der Gesamtansatz geschwächt, mehr Mittel für den Umwelt- und Klimaschutz bereit zu stellen.

Das neue Instrument der Eco-Schemes würde so von Beginn an geschwächt. Daher muss diese Ermächtigung zur Regelung im Verordnungswege ersatzlos gestrichen werden.

Berlin, den 25. Mai 2021

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de

ⁱ Im BMEL-Entwurf werden die Eco-Schemes „Ökoregelungen“ genannt. Diese Übersetzung ist missverständlich. Denn Eco-Schemes haben nichts mit dem für Lebensmittel gemäß VO (EG) Nr. 2008/848 gesetzlich geschützten Begriff „Öko“ zu tun.

ⁱⁱ Verbändegespräch zu Eco-Schemes am 11.05.2021