

To bee or not to be, Frau Klöckner!

Bewertung der Entwürfe des BMEL zu der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) in Deutschland

1. Zusammenfassung	2
1.1 Klöckner will GAP-Reform ohne Bundesländer umsetzen	2
1.2 Finanzieller Kahlschlag bei den Umweltinstrumenten	2
1.3 Greenpeace-Forderungen	3
2. GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG	4
2.1 Umschichtung (§ 3 – Übertragung von Mitteln)	4
2.2 Mittel für Öko-Regelungen (Abschnitt 4, Regelungen für Klima und Umwelt)	4
2.3 Festlegung der Öko-Regelungen (§ 21)	4
2.4 Kappung und Degression (§ 4, Kürzung von Zahlungen)	5
3. GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG	6
3.1 Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen (§ 10)	6
3.2 Definitionen GLÖZ-Standards (Abschnitt 2)	6
3.3 Moorschutz (§ 9, Mindestschutz von Feucht- und Moorgebieten)	6

Zusammenfassung

Klöckner will GAP-Reform ohne Bundesländer umsetzen

Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner (CDU) hat Anfang März 2021 die Gesetzesentwürfe für den nationalen Strategieplan Deutschlands zur Umsetzung der neuen GAP ab 2023 vorgelegt. Die Gesetzesentwürfe setzen lediglich das Mindestmaß der EU-Vorgaben zu den Umweltanforderungen um. Damit wird für die nächste Förderperiode die Chance vertan, den Bäuerinnen und Bauern Perspektiven für eine zukunfts-fähige Landwirtschaft aufzuzeigen. Mit Julia Klöckners agrarpolitischem Rückschritt wird es nicht gelingen, das dramatischen Artensterben auf dem Lande zu beenden und die im Pariser Abkommen und im „Green Deal“ der EU vorgesehenen Klima- und Biodiversitätsziele in der Landwirtschaft zu erreichen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik beansprucht den größten Haushaltsposten der EU und ist das wichtigste Instrument der Agrarpolitik. Die GAP-Reform, bei der es nicht nur um die Zukunft des Agrarsektors sondern auch um den Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen geht, sollte daher von breiter gesellschaftlicher Zustimmung getragen sein. Die Eile, mit der Julia Klöckner und die Landesagrarminister:innen der CDU/CSU dieses Gesetzgebungspaket ganz im Sinne der wirtschaftlichen Interessen der Agrarlobby durchpeitschen, ist inakzeptabel und der Sache nicht angemessen.

Mehr als fragwürdig ist außerdem, dass der nationale Gesetzgebungsprozess von Julia Klöckner angeschoben wird, bevor zwischen den europäischen Institutionen in Brüssel (Rat, Parlament und Kommission) eine Einigung erzielt werden kann. Die Verhandlungen werden sich noch mehrere Wochen hinziehen. Alle relevanten Punkte sind noch offen, wie etwa das Budget für Öko-Regelungen, der Spielraum für die Umschichtung und die Konditionalität. Die Mitgliedstaaten müssen die finale Vorlage der europäischen Rechtsgrundlagen abwarten, bevor die Gesetze auf nationaler Ebene verabschiedet werden. Andernfalls drohen nationale Gesetze,

die nicht im Einklang mit den europäischen Vorgaben und damit ungültig sind.

Schließlich torpediert Julia Klöckner auch die noch laufenden Verhandlungen mit den Bundesländern. Sie behauptet, die von ihr vorgelegten Gesetzesentwürfe seien nicht zustimmungspflichtig und versucht so, Kritiker ihres Vorpreschens vom Gesetzgebungsprozess auszuschließen. Da die GAP-Reform finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer haben wird und diese auch die Regeln umzusetzen haben, ist es möglicherweise rechtswidrig, die Gesetze ohne Zustimmung des Bundesrates umzusetzen. Aktuell prüft das Bundesjustizministerium die Entwürfe dahingehend.

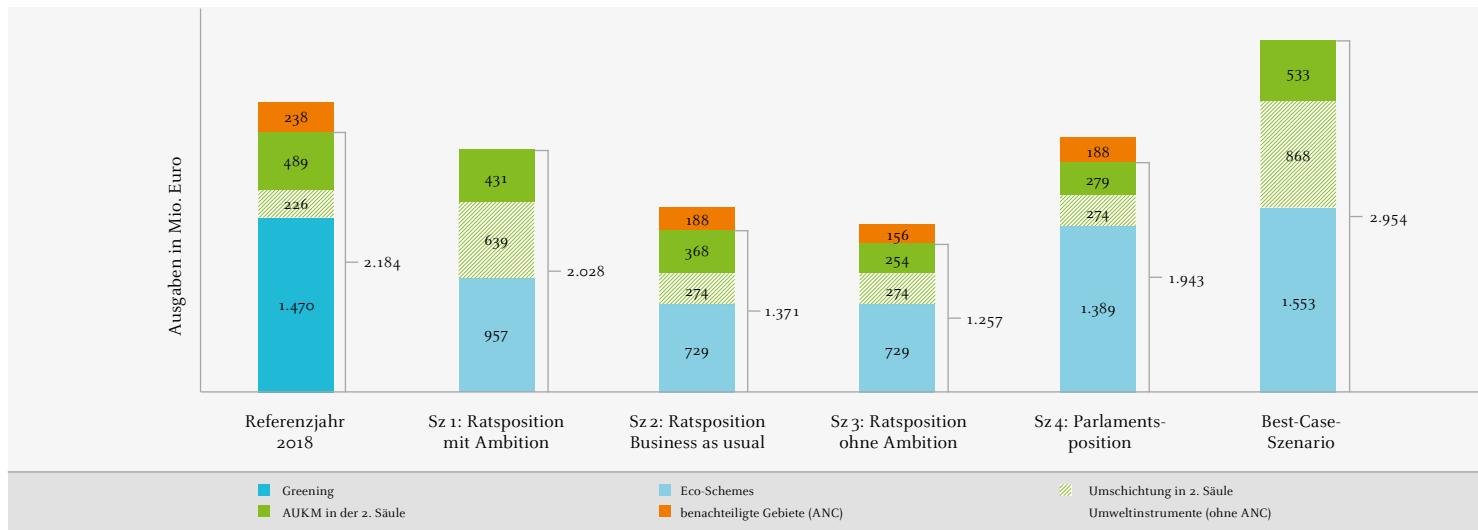
Finanzieller Kahlschlag bei den Umweltinstrumenten

Die vorgelegten Gesetzesentwürfe sind in einigen Punkten vage gehalten, lassen aber bereits erkennen, dass mit der nationalen Umsetzung der GAP-Reform die Förderung von Umweltmaßnahmen nicht ausgeweitet sondern im Vergleich zur aktuell noch laufenden GAP-Periode gekürzt wird. Der von Julia Klöckner behauptete Systemwechsel bleibt nicht nur aus, es droht sogar ein fataler Rückschritt für den Schutz von Umwelt und Klima in der Landwirtschaft: Die Bundeslandwirtschaftsministerin will das jährliche Budget für die Umweltinstrumente bis 2027 jeweils um eine halbe Mrd. Euro zusammenstreichen

Laut Berechnungen des Agrarökonomen und anerkannten GAP-Experten Sebastian Lakner sieht der Entwurf von Julia Klöckner für ökologische Maßnahmen ab 2023 jährlich nur noch ca. 1,7 Mrd. Euro vor. Wie eine Analyse von Prof. Lakner im Auftrag von Greenpeace gezeigt hat, werden derzeit jährlich 2,2 Mrd. Euro für Umweltinstrumente aufgewendet. Möglich wären im Rahmen der EU-Vorgaben bis zu 3 Mrd. Euro (siehe Grafik nächste Seite).

Julia Klöckner vertuscht die massiven Kürzungen der Mittel für ökologische Maßnahmen. Obwohl bei der Umschichtung von der ersten in die zweite Säule eine prozentuale Erhöhung von sechs auf acht Prozent vorgesehen ist, ist der tatsächliche Mittelrückgang beachtlich: Beim jährlichen Förderbetrag für die zweite Säule, mit der die effektivsten Umweltinstrumente finanziert werden, will Klöckner für die Jahre bis 2027 jeweils 160 Mio. Euro streichen. Um den Status Quo zu erhalten und wie bisher ca. 1,35 Mrd. Euro jährlich in der zweiten Säule zur Verfügung stellen zu können, müssten mindestens elf Prozent der Mittel aus der ersten Säule umgeschichtet werden.

Vergleich Szenarien Deutschland in den Jahren 2023–2027 mit Referenzjahr 2018¹



¹ Lakner, Sebastian (2021) Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann. Abrufbar unter www.greenpeace.de/presse/publikationen/neustart-oder-rueckschritt-wie-die-zukunft-der-eu-agrarfoerderung-deutschland.

Die Forderungen von Greenpeace

In den kommenden Jahren muss zumindest der gesamte Spielraum der EU-Vorgaben für die GAP-Reform genutzt werden, um eine ökologisch verträgliche Landwirtschaft zu fördern. Nur so wird Deutschland seiner Verantwortung bei Klima-, Arten- und Tierschutz gerecht und kann die natürlichen Lebensgrundlagen für uns und künftige Generationen erhalten. Außerdem muss mit dieser GAP-Reform der Ausstieg aus der Flächenprämie in der nächsten Förderperiode beginnen und bis zum Ende des Jahrzehnts abgeschlossen sein. Konkret bedeutet das:

1. Die Hälfte der EU-Agrarsubventionen (jährlich ca. 3 Mrd. Euro in Deutschland) muss ab 2023 an ökologische Leistungen gebunden werden und in darauffolgenden Jahren kontinuierlich ansteigen.
2. Ökologische Maßnahmen müssen konkret und wirksam auf den Klima- und Artenschutz einzahlen. Greenwashing können wir uns nicht leisten.
3. Landwirt*innen müssen gezielt beim Umbau der Landwirtschaft und damit im Kampf gegen die Klimakrise und das Artensterben unterstützt werden. Um die gezielte Förderung Schritt für Schritt aufzustocken, müssen die Direktzahlungen bis spätestens zum Ende des Jahrzehnts auslaufen.

GAP-Direktzahlungen-Gesetz

GAPDZG

Umschichtung (§ 3 – Übertragung von Mitteln)

Der Anteil der Fördermittel, die aus der ersten Säule der Direktzahlungen in die zweite Säule umgeschichtet werden, steigt ab 2023 lediglich von sechs auf acht Prozent. Aufgrund der bereits auf EU-Ebene festgelegten starken Kürzung der zweiten Säule ist aber **ein Mittelrückgang in der zweiten Säule um rund 160 Mio.** zu verzeichnen. Um den Status Quo zu erhalten und wie bisher ca. 1,35 Mrd. Euro jährlich in der zweiten Säule zur Verfügung stellen zu können, müssten mindestens elf Prozent der Mittel aus der ersten Säule umgeschichtet werden.

Um das nationale Ausbauziel zu erreichen, den Anteil des Ökolandbaus von derzeit zehn Prozent bis 2030 auf 20 Prozent auszuweiten (das Ziel der Farm-to-Fork Strategie der EU liegt sogar bei 25 Prozent), ist in etwa eine jährliche Steigerung der Umschichtung von einem Prozent (entspricht ca. 50 Mio. Euro) notwendig. Laut einer von Greenpeace in Auftrag gegebenen Studie¹ des Kasseler Instituts für ländliche Entwicklung e.V. müsste die Summe der jährlichen Fördermittel für Öko-Betriebe bis 2030 schrittweise auf gut eine Mrd. Euro anwachsen, um im gleichen Jahr den angestrebten Anteil von 25 Prozent Ökolandbau in Deutschland zu erreichen.

Aber auch darüber hinaus sind die Umweltbedarfe immens, etwa für den Gewässer- oder Insektenschutz.

Es ist daher notwendig, ab 2023 einen Umschichtungssatz von 20 Prozent (entspricht ca. 1 Mrd. Euro) anzusetzen. Um die Umwelt- und Klimaziele zu erreichen, muss dieser Umschichtungssatz zwischen 2023 und 2027 dynamisch ansteigen.

Mittel für Öko-Regelungen (Abschnitt 4, Regelungen für Klima und Umwelt)

In § 20 wird die Höhe der Mittel für die Umweltmaßnahmen auf einen Anteil von 20 Prozent an der ersten Säule festgelegt. Damit orientiert sich der Gesetzentwurf an dem Prozentsatz, auf den sich der Rat der EU-Agrarminister:innen unter der Leitung von Julia Klöckner im Oktober 2020 geeignet hat. Noch aber läuft in Brüssel der Trilog, in dem Rat, Kommission und EU-Parlament zu einer gemeinsamen Vorgabe finden müssen. Das Europäische Parlament hat in seinem Beschluss zur GAP einen Anteil von 30 Prozent festgelegt, was sich mit der Forderung des BMU deckt. Auch die Kommission dringt im Trilog auf einen Ausbau der Förderung von Umwelt- und Klimaschutz in der GAP. Die Entscheidung wird voraussichtlich nicht vor Mai 2021 fallen. Julia Klöckner greift mit ihrem Gesetzentwurf der Entscheidung auf der EU-Ebene vor, die möglicherweise anders ausfällt.

Neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Öko-Regelungen (siehe unten) ist das zur Verfügung stehende Budget entscheidend. Der Anteil von 20 Prozent stellt in finanzieller Hinsicht einen Rückschritt gegenüber dem sogenannten Greening (30 Prozent) der aktuellen GAP-Förderperiode dar.

Auch hier braucht es einen sukzessiven Anstieg über den Zeitraum der Förderperiode, um Maßnahmen zur Biodiversitätsförderung (hellgrüne Maßnahmen), tiergerechte Weidehaltung und klimaschonende Agroforstsysteme ausreichend finanzieren zu können. Greenpeace fordert folgende Steigerungsschritte:

- 2023:** 30 Prozent
- 2024:** 35 Prozent
- 2025:** 40 Prozent
- 2026:** 45 Prozent
- 2027:** 50 Prozent

Festlegung der Öko-Regelungen (§ 21)

Hier legt der Entwurf von Julia Klöckner sechs Maßnahmen fest, die den landwirtschaftlichen Betrieben als Öko-Regelungen angeboten werden sollen. **Die Beschreibungen der Maßnahmen sind sehr vage gehalten.** Daher besteht die Gefahr, dass das Ambitionsniveau am Ende sehr niedrig sein wird, wenn die Maßnahmen näher in einer Rechtsverordnung beschrieben werden. Das würde zu **starken Mitnahmeeffekten** führen (ähnlich wie derzeit beim Greening).

Es fehlen Öko-Regelungen, die zentrale Ziele der Farm-to-Fork und Biodiversitätsstrategie der Europäischen Kommission adressieren. Beispielsweise die Reduktion der Anwendung von Pestiziden um 50 Prozent bis 2030, die Reduktion von Nährstoffverlusten bis 2030 um 50 Prozent und damit einhergehend eine einen Rückgang des Einsatzes von Düngemitteln um 20 Prozent.

Es bleibt im vorgeliegenden Entwurf unklar, welche Ziele das BMEL mit diesen Maßnahmen erreichen möchte. **Nach jetzigem Stand sind die Öko-Regelungen nicht ausreichend, um die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft so weit zu reduzieren, dass die Klimaziele des Pariser Abkommens und des „Green Deal“ der EU-Kommission erreicht werden können.**

¹ <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/oekolandbau-leere-versprechen-fehlende-forderung>

Kappung und Degression (§ 4, Kürzung von Zahlungen)

Zu den konkreten Maßnahmen

1. Die Maßnahmen „Erhöhung des Umfangs nichtproduktiver Flächen und Landschaftselemente“ sind begrüßenswert, es fehlt aber die Klarstellung, dass diese Maßnahmen eine Erhöhung um mindestens fünf Prozent der landwirtschaftlichen Fläche vorsehen. Auch muss der Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen ausgeschlossen sein.
2. Die Aufwertung von „Blüh- oder Altgrasstreifen oder -inseln“ ist positiv zu bewerten.
3. Der „Anbau vielfältiger Kulturen“ ist viel zu vage. Die schlechten Erfahrungen beim Greening machen deutlich, dass es hier eine klare Definition von Vielfalt auf dem Acker braucht, die über die gute fachliche Praxis hinausgeht.
4. Die „Extensivierung von Dauergrünland“ ist ebenfalls vage, bewegt sich aber in die richtige Richtung. Um den Erhalt der Biodiversität zu fördern, muss diese Fördermaßnahme aber den Einsatz von Pestiziden ausschließen.
5. Die „extensive Beweidung von Dauergrünland mit Schafen, Ziegen oder Mutterkühen“ ist zu begrüßen.
6. Auch die Maßnahmen zur „Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise“ sind begrüßenswert.

Der Entwurf sieht Kürzungen um fünf Prozent bei Betrieben vor, die jährlich Basisprämien in Höhe von 60.000 bis 100.000 Euro erhalten, sowie Kürzungen um zehn Prozent für Basisprämien über 100.000 Euro.

Angesichts der moderaten Kürzungen und des hohen Verwaltungsaufwands wird auf die Anrechnung von Arbeitskosten verzichtet.

Bei einer Annahme von 175 Euro/Hektar Basisprämie, wären von der 60.000-Euro-Grenze nur landwirtschaftliche Betriebe mit einer Betriebsgröße ab 343 Hektar betroffen. Bei der 100.000-Euro-Grenze wären Betriebe ab 571 Hektar betroffen. Der Bundesdurchschnitt beträgt 62,5 Hektar. Bei den traditionell großen Betrieben in den neuen Bundesländern liegt der Durchschnitt bei ca. 250 Hektar pro Betrieb.¹

Der Effekt der von Julia Klöckner vorgeschlagenen Degression ist daher sehr gering. Weniger als ein Prozent aller Betriebe wären davon betroffen und es käme in Summe nur ein zu vernachlässigender Betrag zusammen.

Mit einer zielgerichteten Kappung könnte dagegen ein nennenswerter Beitrag zur Aufstockung der Finanzierung von Umweltbedarfen geleistet werden.

¹ Quelle: Statista (2020) Durchschnittliche genutzte landwirtschaftliche Fläche pro Betrieb nach Bundesland in Deutschland 2019. Abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/173089/umfrage/betriebsgroesse-von-agrarbetrieben-2010/>.

GAP-Konditionalitäten-Gesetz

GAPKondG

Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen (§ 10)

Der Anteil der nichtproduktiven Fläche je Betrieb wird in § 10 mit drei Prozent festgesetzt. Bezugsgröße ist nur das Ackerland. Andere landwirtschaftliche Flächen, wie etwa Dauergrünland, sind in dieser Bezugsgröße nicht erfasst.

Positiv ist, dass Landwirt:innen auf dieser Fläche keine Zwischenfrüchte oder Eiweißpflanzen anbauen dürfen. Es gibt allerdings keinen sachlichen Grund, Betriebe mit weniger als zehn Hektar angemeldeter Fläche von dieser Verpflichtung auszunehmen.

Der Anteil der nichtproduktiven Fläche als natürlicher Lebensraum und Nahrungsquelle muss zum Schutz der Artenvielfalt auf mindestens fünf Prozent angehoben werden und weiter ansteigen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt hier einen Anteil von zehn Prozent.

Definitionen GLÖZ-Standards (Abschnitt 2)

Der Großteil der GLÖZ-Standards fehlt im vorliegenden Entwurf. Die GLÖZ-Standards sind vollständig zu benennen und zu definieren. Elementare Standards wie die einzuuhaltende Fruchtfolge und die Definition des aktiven Landwirts/der aktiven Landwirtin fehlen in der Vorlage. Die Vorgaben der EU-Kommision sehen vor, dass diese Standards auf nationaler Ebene festgelegt werden müssen.

Moorschutz (§ 9, Mindestschutz von Feucht- und Moorgebieten)

Moorschutz ist zu begrüßen, da trockengelegte Moore zu den größten Treibhausgasemittenten des Agrarsektors gehören. Um einen wirksamen Schutz zu gewährleisten, muss in § 9, Abs. 3 die Bodenwendung auf Mooren verboten werden. Der Entwurf erlaubt eine Bodenwendung von bis zu 30 cm und damit eine erhebliche Veränderung des Bodenprofils.

→ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Lasse van Aken **Gestaltung** Sabine Mestars | Klasse 3b