

Stellungnahme des
Deutschen Verbandes für
Landschaftspflege e. V. (DVL)

für die 85. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung

- a) Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung
des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes
(BT-Drucksache 19/29485)
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden
Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
(GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem Gesetz – GAPInVEKoSG)
(BT-Drucksache 19/29488)
- c) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
(GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)
(BT-Drucksache 19/29489)
- d) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen
(GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)
(BT-Drucksache 19/29490)

am Montag, dem 7. Juni 2021,

12:00 Uhr bis 14:00 Uhr

Ansbach, 01.06.2021

Statement des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) e.V. im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Aus- schuss für Ernährung und Landwirtschaft

am Montag, dem 7. Juni 2021, von 12:00 Uhr bis 14:00 Uhr

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. soll als sachverständiger Verband zu den vor-
liegenden Gesetzentwürfen befragt werden:

- a) Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (BT-Drucksache 19/29485)
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ein-
zuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (GAP-Integriertes Verwaltungs-
und Kontrollsystem Gesetz – GAPInVeKoSG) (BT-Drucksache 19/29488)
- c) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gel-
tenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG) (BT-Drucksache
19/29489)
- d) Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik fi-
nanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) (BT-Drucksache
19/29490)

Der DVL zeichnet sich, gemeinsam mit den zugehörigen 183 Landschaftspflegeorganisationen, in sei-
ner Zusammensetzung durch eine Drittelparität aus Landwirtschaft, Naturschutz und Kommunalpoli-
tik aus und gilt daher als Institution, die gleichermaßen die Belange der Landwirtschaft sowie der Na-
tur- und des Klimaschutzes nach außen vertritt und durch maßgeschneiderte Lösungen vor Ort unter-
stützt. Der DVL ist neutral und richtet sich an fachlichen und politischen Zielen aus. Darüber hinaus
steht der DVL für einen Übergang der bisherigen pauschalen Förderpolitik in Richtung einer gezielten
Honorierung der Landwirt*innen für echte Gemeinwohlleistungen. Der DVL konzentriert sich in sei-
nem Statement auf das GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG). Weitere Details zu den vorliegenden
Gesetzesentwürfen hat der DVL in einer früheren Stellungnahme analysiert. Die Stellungnahme ist
unter www.dvl.org einsehbar.

Einschätzung des DVL

**„Der vorliegende Gesetzentwurf zum GAPDZG hat punktuell wichtige Themen adressiert und drin-
gende Herausforderungen angepackt. Aus Sicht des DVL ist der Gesetzentwurf aber nicht dafür ge-
eignet, einen notwendigen Transformationsprozess gemäß dem Leitbild „öffentliches Geld für
echte öffentliche Leistungen“ konsequent und überzeugend einzuleiten. Viele Bereiche sind Stück-
werk! Besonders bei den neuen Öko-Regelungen ist kein „roter Faden“ erkennbar, und auch nach
Einschätzung externer Experten ist das Erreichen wichtiger Gemeinwohlziele unter diesen**

Rahmenbedingungen nicht möglich¹. Ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Anwendung der Öko-Regelungen hat der DVL mit der Gemeinwohlprämie aufgezeigt²,³. Die Praxistauglichkeit und allgemeine Vorzüglichkeit der Gemeinwohlprämie als Gesamtkonzept gegenüber der Ansammlung von Einzelmaßnahmen wurden z.B. vom Thünen-Institut⁴ und der EU-Kommission⁵ bestätigt. Die Umweltministerkonferenz (UMK)⁶ und der Bundesrat⁷ sehen die Erprobung der Gemeinwohlprämie als „wichtige Ansätze“. Die Bundesregierung sollte schnellstmöglich die Öko-Regelungen der 1. Säule in Kombination mit ELER-Angeboten an solchen Punktemodellen ausrichten.“

Das ist der Bedarf!

Wir müssen besser werden als bisher! So fordert es auch der Entwurf der neuen GAP-Strategieplan-Verordnung in Art.92, und so führt es auch die EU-Kommission in ihren Empfehlungen für den GAP-Strategieplan Deutschlands vom 18. Dezember 2020 (SWD (2020) 373 final) auf der Grundlage entsprechender Situationsanalysen aus. **Klimaschutz, nachhaltige Energieerzeugung, nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden und die effiziente Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft, Beiträge zum Schutz der Biodiversität und der Verbesserung von Ökosystemleistungen insgesamt sowie die Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften sind daher nicht ohne Grund die neuen wesentlichen spezifischen Ziele der GAP.** Der Green Deal mit seiner Farm-to-Fork-Strategie und der Biodiversitätsstrategie geben hier den politischen Orientierungs-Rahmen vor. Dafür sollen z.B. bis 2030 der Rückgang der Bestäuber umgekehrt werden und auf mindestens 10% der landwirtschaftlichen Flächen Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt entstehen. Für Deutschland gelten darüber hinaus weitere eigene verbindliche Zielsetzungen u.a. im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verschiedenen Sektoren des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes, die allesamt noch nicht erreicht werden konnten. Für die Erreichung allein unserer nationalen Biodiversitätsziele geht eine **Bedarfsanalyse namhafter Experten für Deutschland davon aus, dass in der Agrarlandschaft auf 20% der Ackerfläche und auf 25% der Grünlandfläche gezielte Maßnahmen allein für Landwirt*innen angeboten werden müssen.**⁸ Der DVL hat auf Grundlage dieser Expertise eine Abschätzung vorgenommen [Fußnote 9], wie viele Punkte und damit letztendlich, abgebildet im jeweiligen Umfang der entsprechenden Maßnahmen aus dem Menü der Gemeinwohlprämie (GWP), welches Budget zur Finanzierung dieser Öko-Regelungen erforderlich sind. Dabei schlägt der DVL ein

¹ z.B. Oppermann, R. (2021): Öko-Regelungen als Teil einer wirksamen grünen Architektur; Institut für Agrarökologie und Biodiversität (ifab); Vortrag am 13.04.2021 bei der NABU-online-Veranstaltung „Öko-Regelungen in Deutschland – Systemwechsel oder Greenwashing.“

² Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2020 a): Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020; Broschüre 26 S. Download unter www.dvl.org

³ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2020 b): Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie – Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. Broschüre 38 S. Download unter www.dvl.org

⁴ Röder N., Laggner B., Reiter K., Offermann F. (2021) Ist das DVL-Modell „Gemeinwohlprämie“ als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 geeignet? Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 85 p, Thünen Working Paper 166

⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: Schreiben vom 11. März 2021; www.dvl.org

⁶ 96. Umweltministerkonferenz Mecklenburg-Vorpommern (2021): Ergebnisprotokoll vom 21.04.2021; TOP 5/19 Ziff. 6

⁷ Bundesrat Drucksache 301/1/21

⁸ Oppermann, R. & Schraml, A. (2019) Studie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) - Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190405-gap-studie-ifab-2019.pdf>

dynamisches Einstiegsmodell für die GWP vor, um ausgehend von der aktuellen Situation (vergleichbar wirksame ökologische Vorrangflächen (ÖVF)) mit kontinuierlichem Anstieg der Nachfrage nach Öko-Regelungen diese Zielgrößen in der Fläche zu erreichen.

Denn die Landwirtschaft muss angesichts der dramatischen Umweltzustandsberichte und der unerreichten Zielsetzungen im Umwelt- und Klimaschutz verstärkt ihre Beiträge liefern und kann im Rahmen der betrieblichen Diversifizierung auch auf diese Herausforderungen mutig reagieren. Dafür müssen aber in den entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsgrundlagen entsprechende unternehmerische Perspektiven aufgezeigt werden. Denn die Landwirt*innen als Manager unserer Umwelt auf immerhin rund 50% der Fläche der Bundesrepublik, in einigen Bundesländern bis zu 70%, spielen eine immens wichtige Rolle bei der Bewältigung dieser Zukunftsaufgaben. **Sie werden unersetzbar gebraucht als Rohstoffwirte, Biodiversitätswirte, Energiewirte, Klimawirte oder Wasserwirte gleichermaßen. Es wäre daher unsinnig und auch undenkbar, die wichtigen flächenbezogenen Aufgaben unserer Zukunft wie den Erhalt der Biodiversität oder den Klimaschutz, ohne die Eigeninitiative und Einbindung dieser Berufsgruppe mit ihrer betrieblichen Vielfalt bewältigen zu wollen. Zusammenfassend könnte man feststellen, dass die elementaren Aufgaben der Landwirtschaft in der Zukunftsgestaltung gesehen werden müssen. Das neue Narrativ des Landwirts als Zukunfts-Gestalter oder auch Zukunfts-Bauer hat das Potential, das moderne Bild der Landwirtschaft zu werden. Dafür sind allerdings neue Konzepte und Maßnahmen anzubieten, die diese Gesichtspunkte berücksichtigen und unseren Betrieben die Möglichkeit bieten, mit Gemeinwohlleistungen auch Geld zu verdienen.**

Diese Inhalte gehen in die richtige Richtung

- **Gekoppelte Weidetierprämien** für Schafe und Ziegen sowie für Mutterkühe
Die Einführung dieser Prämien begrüßt der DVL. Die Prämien werden nach Einschätzung des DVL ein wichtiger Impuls sein, um den massiven Rückgang der weidetierhaltenden Betriebe und damit dieser Weidetier-Arten zu stoppen. Weidetiere und Beweidung gelten als Schlüssel zur Lösung zahlreicher Herausforderungen im Bereich der Biodiversität.
- **Schrittweise Erhöhung der Umschichtungsmittel in die 2.Säule:** Diese Maßnahme gewährleistet die Finanzierung wichtiger Maßnahmen der 2.Säule für den Biodiversitäts- und Klimaschutz und gibt den Ländern auch die Möglichkeiten, den landwirtschaftlichen Betrieben auch in Kombination mit der Gemeinwohlprämie sogenannte „dunkelgrüne Maßnahmen“ einschließlich einer begleitenden Beratung anzubieten.

Vorschläge sind „Stückwerk“

Für neue betriebliche Perspektiven brauchen die Betriebsleiter*innen attraktive Angebote, die für alle Betriebsformen in der Fläche der Bundesländer verfügbar sind und gleichzeitig gewährleisten, die o.g. Ziele zu erreichen und die abgeleiteten Bedarfe zu decken.

Der vorgelegte Gesetzentwurf zum GAPDZG dokumentiert nicht den notwendigen und zeitgemäßen Rahmen für einen ernstgemeinten Wandel in Richtung einer ganzheitlichen Weiterentwicklung der bisherigen pauschalen Subventionspolitik der 1. Säule hin zu einer gemeinwohlorientierten GAP nach dem Leitbild „Öffentliches Geld für echte öffentliche Leistungen“. Deutlich wird dies bei den im GAPDZG vorgeschlagenen Maßnahmen für die Öko-Regelungen. Viele Maßnahmen sind für sich genommen sinnvoll, sie lassen aber keine Gesamtkonzeption erkennen. Stattdessen müssen sie sich an folgenden **Kriterien** orientieren:

- (1) Sind die Maßnahmen für die meisten Betriebe abrufbar und können sie somit bundesweit in der Fläche wirken?
- (2) Liegt der Auswahl der Öko-Regelungen eine Einschätzung ihrer erwartbaren Umwelt- und Klimawirkungen sowie ihrer Umwelteffizienz insgesamt zugrunde (fachliche Folgenabschätzung)?
- (3) Gibt es inhaltliche Verknüpfungen der Maßnahmenauswahl zu den zahlreichen Strategien und Programmen der Bundesregierung für ein insgesamt höheres Umwelt- und Klimaambitionsniveau u.a. durch die Landwirtschaft?
- (4) Wie ist eine saubere Schnittstelle zu den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2.Säule und zu den einzelnen Bestimmungen der Erweiterten Konditionalität gewährleistet, um die indikativen Mittel den jeweiligen Direktzahlungen zuzuordnen und die tatsächlichen Einheitsbeträge mit der notwendigen Attraktivität festlegen zu können?
- (5) Erfüllen die Maßnahmen in der Gesamtheit und auch in ihrem Umfang die Ansprüche an den Bedarf und an die vorgegebenen fachlichen Ziele? Welche Schutzgüter werden adressiert?
- (6) Wie sind die Maßnahmen für die Landwirt*innen kombinierbar?
- (7) Werden die Maßnahmen vom „Kunden“, dem Landwirt*in auch akzeptiert und nachgefragt?
- (8) Sind die Maßnahmen im Rahmen des vorgeschlagenen GAPInVeKoSG kontrollierbar und verwaltungstechnisch umsetzbar?
- (9) Können die Maßnahmen in Gänze einkommensrelevant mit einer zusätzlichen Zahlung zur Einkommensgrundstützung gem. Art. 28 Abs. 6a SP-VO-E kalkuliert werden?
- (10) Kann die Finanzierung in Höhe von 25% der Direktzahlungen das Erreichen der fachlichen Ziele gewährleisten? Nach Berechnungen des DVL sollte die Quote schrittweise auf 60% ansteigen⁹.

Antworten auf diese Fragen sollten eigentlich im Vorfeld einer Verabschiedung durch den Bundestag von Seiten der zuständigen Behörden beantwortet werden können. Viele dieser Fragen bleiben zum jetzigen Zeitpunkt zumindest gegenüber Fachverbänden unbeantwortet. Die Begründung des Gesetzesentwurfs wird im Teil A. Ziff. I-III diesbezüglich sehr allgemeingültig und austauschbar gehalten. Die Nachhaltigkeitsaspekte in Ziff. VI 2. weisen keinerlei inhaltlichen Bezug zu den konkreten Zielsetzungen und Bedarfen auf, wie sie in der 2021 aktualisierten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie insbesondere für den Sektor Landwirtschaft dargestellt werden¹⁰.

Um ein „Green-Washing“ oder auch „Green-Wording“ mit wirkungslosen Maßnahmen zu vermeiden, bedarf es daher der Aufnahme einer zusätzlichen verbindlichen Regelung unmittelbar im Gesetz oder im Wege der Verordnungsermächtigung, mit der ein punktebasiertes Bewertungssystem für die Öko-Regelungen eingeführt wird. Auf diesem Wege kann sichergestellt werden, dass nur solche Öko-Regelungen zur Anwendung gelangen, die nachweislich einen tatsächlichen ökologischen Mehrwert aufweisen.

Zusätzlich bedarf es einer Klarstellung im Gesetz, dass die Öko-Regelungen neben dem ökologischen Mehrwert auch zu einem ökonomischen Mehrwert bei den Landwirten führen. Die GAP-Verordnung in ihrem aktuellen Verhandlungsstand sieht beide Möglichkeiten einer zusätzlichen Zahlung zur Einkommensgrundstützung und eines punktebasierten Bewertungssystems für die Öko-Regelungen vor. Sie haben damit als neues Instrument in der GAP auch in Kombination mit den ELER-Angeboten eine Schlüsselfunktion auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft.

⁹ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) 2020: Anwendung der Gemeinwohlprämie im Rahmen der Öko-Regelungen – Herleitung des notwendigen Umfangs an Maßnahmen und der finanziellen Mittel; Konzeptpapier des DVL; www.dvl.org

¹⁰ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf?download=1>

Das GAPDZG lässt außer einer Verordnungsermächtigung für „Horizontale Begriffsbestimmungen“ in § 33 GAPDZG weiterhin offen, wie die Begriffsbestimmungen gem. Artikel 4 SP-VO-E in Deutschland abschließend definiert werden sollen. **Die Definition beispielsweise der „Landwirtschaftlichen Tätigkeit“, die in logischer Konsequenz zur erwarteten Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen durch die Landwirt*innen um die Produktion von öffentlichen Gütern erweitert werden muss, ist von maßgeblicher Bedeutung zur angestrebten Zielerreichung im Rahmen der Grünen Architektur und der gesamten Förderarchitektur beider Säulen.**

Vorschlag für den notwendigen echten Systemwechsel

Der DVL hat zusammen mit Landschaftspflegeverbänden und deren landwirtschaftlichen Betrieben sowie unter Einbeziehung der Verwaltung unter der Bezeichnung „Gemeinwohlprämie“ ein Gesamtpaket von 19 Maßnahmen einschließlich eines „Bonus-Systems für Maßnahmen-Vielfalt“ auf den Betrieben vorgelegt, die alle auf diese o.g. 10 Kriterien überprüft wurden¹¹. Der überwiegende Teil der jetzt im GAPDZG vorgeschlagenen Maßnahmen wird von dem Menü der Gemeinwohlprämie abgedeckt. Besonderen Wert legte der DVL in seinem Konzept neben der Offenheit für konventionelle und Bio-Betriebe auf die Gleichbehandlung von Acker und Grünland. Hier werden jeweils 6 aufeinander abgestimmte Maßnahmen vorgeschlagen.

Bei der Gemeinwohlprämie handelt es sich um ein punktebasiertes Bewertungs- und Honorierungskonzept für die Qualifizierung der Agrarsubventionen und damit die Einleitung eines Paradigmenwechsels in der bisherigen Förderlogik. Das neue Bezahlssystem orientiert sich an dem Leitbild „öffentliches Geld für echte öffentliche Leistungen“ und basiert auf den jeweiligen konkreten Effekten Umwelt- und Klimaförderlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen (Öko-Regelungen) statt pauschaler Flächenzahlungen und pauschalem Kostenausgleich für Agrar-Umweltmaßnahmen. Aus einem Menü bewährter Maßnahmen auf Acker, Grünland oder in Sonderkulturen sowie durch Beachtung der Hofbilanzen für N und P kann der Landwirt die für seinen Betrieb passenden und auch lukrativen Maßnahmen auswählen. In der GAP kann die Gemeinwohlprämie passgenau in den Öko-Regelungen der 1. Säule verortet werden. In anderen Mitgliedsstaaten wie beispielsweise den Niederlanden ist die Einführung eines „Punten syteem“ für die Öko-Regelungen konkret vom dortigen Landwirtschaftsministerium vorgesehen.

gez.

Dr. Jürgen Metzner

Geschäftsführer

¹¹ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) (2020 b): Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie – Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. Broschüre 38 S. Download unter www.dvl.org