

DVL e.V. | Promenade 9 | 91522 Ansbach

Bundeministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Referat 813

per E-Mail: 813@bmel.bund.de

Bundesgeschäftsstelle

Promenade 9
91522 Ansbach

Tel. 0981/1800 99-0
Fax 0981/1800 99-30

info@dvl.org
www.dvl.org

26.07.2021

Ihr/e Ansprechpartner/in
Dr. Jürgen Metzner
Sönke Beckmann

Durchwahl:
- 10

E-Mail:
j.metzner@dvl.org

Stellungnahme des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL e.V.) zu den übersandten SUP-Unterlagen zum Entwurf des nationalen GAP-Strategieplans

Sehr geehrte Damen und Herren,

der DVL nimmt zu einzelnen SUP-Unterlagen Stellung wie folgt:

A. Zum Umweltbericht:

1. Der Umweltbericht basiert auf einem vorliegenden Strategieplan-Entwurf, der noch unvollständig ist und zu dem u.a. quantifizierte Angaben zu materiellen Zielen fehlen (vgl. S. 59). Auch Kapitel 6 des Strategieplanentwurfs (Ziele und Finanzplan) fehlt bisher vollständig. Mit Hinweis auf die Informationen, die gem. Anh. I der SUP-Richtlinie 2001/42/EG in Verbindung mit Tool 1.3 des Europ. Evaluierungs-Helpdesk vorzulegen sind, handelt es sich neben sämtlichen für den Strategieplan relevanten Umweltproblemen um die festgelegten Ziele des Umweltschutzes auf internationaler, gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene. Diese Ziele und die Art ihrer Darstellung sind für den Strategieplan von großer Bedeutung, so dass die Aussagekraft des Umweltberichts grundsätzlich zu hinterfragen ist. Ebenso bedarf es einer Aktualisierung von Ausgangsdaten z. B. zu den Öko-Regelungen (vgl. Stand 26.1.2021, S. 32) aufgrund der zwischenzeitlich er-

Bankverbindung
Sparkasse Ansbach, IBAN:
DE53 7655 0000 0000 2045 94
SWIFT-BIC: BYLADEM1ANS

Vorsitzender
Josef Göppel MdB a.D.
Dipl.-Forst-Ing. (FH)
Steinweg 20
91567 Herrieden
Tel. 09825/93444

Stellvertretende Vorsitzende
Florian Meusel
Dipl.-Ing. agr.
Rennsteigstr. 23
98678 Sachsenbrunn
OT Friedrichshöhe
Tel. 036704/70990

Ute Grothey
Dipl.-Ing. agr.
Sonnenbreite 1
37075 Göttingen
Tel. 0551/5313703

gangenen gesetzlichen Beschlüsse zur GAP in Deutschland sowie der konsolidierten Trilog-Ergebnisse auf EU-Ebene. Hinweise hierzu ergeben sich aus den nachstehenden Bemerkungen zu den „Quelldokumenten“ und „Datengrundlagen“.

Aus Sicht des DVL kann wegen der lückenhaften und teils veralteten Grundlagen auch das grundsätzliche Ziel der SUP, ein „hohes Umweltschutzniveau im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen“, nicht erreicht werden. Ob die Abhilfemaßnahme, nämlich die Schwelle für eine „zu vermutende Erheblichkeit voraussichtlicher Umweltwirkungen sehr niedrig anzusetzen“ (vgl. S. 59) einer formalen und wissenschaftlichen Prüfung standhält, wird daher in Frage gestellt.

2. Ziel der SUP ist es, ein hohes Umweltschutzniveau im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Für Deutschland gelten somit die Kriterien und Zielsetzungen der Dt. Nachhaltigkeitsstrategie -Weiterentwicklung 2021 – v. 15.12.2020 (DNS21), die in der SUP nicht als Quelldokument angegeben ist. In diesem Zusammenhang wird auch auf Bundestags-Drs. 19/27530 und Drs. 19/30530 Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung verwiesen, der die Bundesregierung auffordert, die Entschlossenheit in Richtung mehr Nachhaltigkeit auf all ihr Regierungshandeln zu übertragen. Der Beirat erwartet in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung die Transformationsbereiche der DNS21 wie u.a. nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme sowie die Schwerpunkte, Maßnahmen, nationale Indikatoren und Ziele der DNS21 als Arbeitsgrundlage für die Ausgestaltung und Fortentwicklung zukünftiger Arbeits- und Maßnahmenprogramme in allen Politikbereichen heranzieht. Insofern ist Tab. 3 um die DNS21 zu aktualisieren.

3. Auch bei den Quelldokumenten und Datengrundlagen (Kap. 2.4) mag der lückenhafte Planungsstand ursächlich gewesen sein, dass essenzielle Dokumente nicht herangezogen worden sind. Hierzu zählen mit hoher Relevanz für die SUP u.a.:

- a. Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Deutschland (SWD(2020) 373 final v. 18.12.20).
- b. UBA Texte 91/2021: Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht

- => mit zahlreichen Fundstellen u.a. zur fehlenden Einkommens- und Umweltwirkung von flächenhaften Direktzahlungen.
- c. UBA Texte 200/2020: Novellierung der Stoffstrombilanz-Verordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begegnen
=> im Zusammenhang mit Kap. 4.4 – 4.6 Anhang und der Nährstoffbewirtschaftung.
 - d. Hampicke, U. 2018: Kulturlandschaft. Acker, Wiese, Wälder und ihre Produkte – ein Lesebuch für Städter
=> im Zusammenhang mit Kap. 4.4-4.6 Anhang und der Nährstoffbewirtschaftung; hier: negative Hoftorbilanz der dt. Landwirtschaft für Stickstoff, S. 120 f.
 - e. UBA Texte 59/2019: Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes-GAPEval
=> im Zusammenhang mit der hohen Kontinuität zahlreicher Interventionen aus der laufenden Förderperiode (Kap. 2.4, S.13) sowie GLÖZ-Komponenten und deren Umweltwirkungen (Kap. 5.1.1).
 - f. UBA 21/2021 Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland; Teilbericht 2: Risiken und Anpassung im Cluster Land
=> betrifft Kap. 4 Landwirtschaft generell, 4.1, 4.2, 4.6 und 5 Anhang.
 - g. Energie- und Klimafond (EKF)
=> in Verbindung mit Kap. 3.2.
 - h. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 16/2021 Gemeinsame Agrarpolitik und Klima
=> in Verbindung mit Kap. 4.6, 5 Anhang.
 - i. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 13/2020: Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen. Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt
=> in Verbindung mit Kap. 4, 5 und der hohen Kontinuität etlicher Interventionen aus der laufenden Förderperiode (vgl. Kap. 2.4, S. 13).
4. Der Aussage in Kap. 5.1.1 in Verbindung mit Kap. 2.4, zu negativen oder positiven Umweltwirkungen von entkoppelten Direktzahlungen gäbe es keine vertiefenden Studien, muss aus Sicht des DVL etwas differenzierter begegnet werden. Ausweislich der Ausführungen in UBA Texte 91/2021 (S. 63f.) lässt sich nachvollziehen, dass die Direktzahlungen für die Fortführung intensiver Landnutzungsmethoden zuträglich sind, woraus Belastungen für die natürlichen Ressourcen resultieren (Volkov & Melnikiene, 2017, S. 241;

in ebd.). Zudem kommen Pe'er et al. (2017, S. 76f.) zu dem Ergebnis, dass Direktzahlungen hinsichtlich ihrer ökologischen Wirksamkeit ineffektiv sind, um die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen zu mindern. Dieses deckt sich mit den aktuellen Erkenntnissen des Europ. Rechnungshofes in seinem Sonderbericht 13/2020 (s.o.).

5. Zu Kap. 6.1, geprüfte Alternativen:

Mit der Gemeinwohlprämie (GWP) des DVL liegt seit Anfang 2020 ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen als vollständig ausgearbeitete und konsistente Alternative zu den beschlossenen Öko-Regelungen vor, von denen auch bereits ein Großteil zum Menü der GWP-Maßnahmen gehört. Dieser Vorschlag greift die Möglichkeit der GAP-SP-VO gem. Art. 28 auf, deckt das Spektrum der öffentlichen Diskussionen um eine gemeinwohlorientierte GAP ab und ist im Rahmen des Scoping-Termins als Alternativ-Vorschlag eingebracht worden. Der Einzel-Einwand eines Ländervertreterers gem. Scoping-Protokoll, die GWP komme ohnehin nicht, kann in dieser Argumentationstiefe nicht nachvollzogen werden. In diesem Zusammenhang und im Lichte der folgenden Entscheidungen und Stellungnahmen, sei auf die Homepage des DVL (www.dvl.org) verwiesen, von der alle bisherigen Untersuchungsergebnisse und Studien zur GWP abgerufen werden können:

- a. AMK-Beschlüsse zur Eignung der GWP als Öko-Regelung vom 24.9.20 und 11.06.21.
- b. UMK-Beschluss vom 23.4.2021.
- c. Bundesrats-Stellungnahme zum GAPDZG vom 28.5.2021 (Drs. 301/21 Beschluss).
- d. Empfehlung der EU-KOM vom 11.3.21, wonach „das Punktesystem ausgereift genug ist, um als Konzept für die Ausgestaltung von Öko-Regeln gem. Art. 28 SP-VO in die neue grüne Architektur der GAP Eingang zu finden“.
- e. Trilog-Beschluss vom 25.6.2021 zu Art. 28, wonach eine zusätzliche Nachweispflicht zur Wirksamkeit und Effizienz der Öko-Regeln u.a. durch ein Punktesystem einzuführen ist:
 - 6a. *Member States shall demonstrate how the agricultural practices committed under eco-schemes respond to the needs referred to in Ar-*

article 96 and how they contribute to the environmental and climate architecture referred to in Article 97(2)(a) and to animal welfare and reducing antimicrobial resistance. They shall use a rating or scoring system or any other appropriate methodology to ensure the effectiveness and efficiency of the eco-schemes to deliver on the targets set. When establishing the level of payments for different commitments under the eco-schemes under point (a) of the first subparagraph of paragraph 6, Member States shall take into account the level of sustainability and ambition of each eco-scheme, based on objective and transparent criteria.

- f. Zudem ist, wie angeführt, dem GWP-Konzept vom Thünen-Institut im Auftrag der AMK u.a. eine hohe Umwelteffizienz bescheinigt worden.

Ebenso ist entgegen der Situation, wie in Kap. 5.1.2 Öko-Regelung geschildert, die potenzielle Inanspruchnahme der GWP in einer „Herleitung des notwendigen Umfangs an Maßnahmen und der finanziellen Mittel“ vom DVL dargelegt worden. Diese Analyse wurde dem BMEL, Ref. 813, am 24.7.20 per mail als Stellungnahme zur Bedarfsanalyse im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Bedarfs A.2 „Honorierung von Gemeinwohlleistungen“ übermittelt (https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Themen/1_Agrarpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/DVL-Gemeinwohlpraemie-Anwendung-Bedarfe.pdf).

Es bedarf daher einer plausiblen Begründung, warum die Gemeinwohlprämie trotz der mehrfachen fachlichen und politischen Bestätigungen nicht als Prüfalternative in Betracht gezogen wird.

B. Kap. 1 Strategieplan, Strategische Grundausrichtung:

In Kap. II Ziele des Strategieplans, Ziff. (Ziel) A, wird explizit darauf hingewiesen, dass besondere Gemeinwohlleistungen, die sich auf die spezifischen Ziele d, e, f und i (Tierschutz) beziehen, honoriert werden sollen. Als Beiträge zur Zielerreichung werden verschiedene Interventionen der 1. und 2. Säule wie z.B. die Ausgleichszulage aufgezählt, obwohl dieser im Umweltbericht nur eine geringe Umweltwirkung beschieden wird, die zudem der guten fachlichen Praxis entspricht (S. 57). Eine Konsistenz der Aussagen im Kapitel 1 des Strategieplans mit den Zwischenergebnissen der SUP im Umweltbericht sollte daher insgesamt sichergestellt werden.

Im Kontext der weiteren Interventionen, die Beiträge zur Zielerreichung von Ziel a) liefern können, fehlen die Öko-Regeln, die gem. Art. 28 explizit auf die Einkommensunterstützung durch „dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ ausgelegt sind. Sie sollten von den Mitgliedsstaaten als Zahlungen definiert werden, die entweder als Anreiz und Vergütung für die Bereitstellung öffentlicher Güter mittels dem Umwelt- und Klimaschutz förderlicher landwirtschaftlicher Verfahren oder als Ausgleich für die Einführung dieser Verfahren gewährt werden“ (SP-VO Erwäg. Grund Nr. 31). Insofern liegt der Focus der Öko-Regeln zum einen auf effizienten und wirksamen Umwelt- und Klimaschutz förderlichen Maßnahmen, zum anderen aber erstmalig auch auf der angemessenen Honorierung dieser Gemeinwohleistungen im Rahmen von Art. 28 Ziff. 6a) SP-VO-E als zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung. Mit dem Konzept der Gemeinwohlprämie liegt ein ausgereiftes Bewertungs- und Honorierungskonzept zur Ausgestaltung der Öko-Regeln in diesem Sinne vor (s.o.).

In Kap. II, Ziff. B, Kasten auf Seite 7, ist die Aussage, dass das novellierte Düngerecht eine ausreichende Grundlage darstellt, mit dem die Gesamtbilanz von 70kg N/ha LN erreicht wird, im Lichte der Ankündigung der EU-KOM vom 6.7.21 nicht mehr haltbar (erneutes Verfahren vorm EuGH mit Strafgeldandrohung).

C. Kap. 3 Strategieplan, Konsistenz der Strategie

Auch zu Beginn des Kap. 3.1 werden die Öko-Regeln bei der Aufzählung der im Rahmen der 1. Säule gewährten Direktzahlungen als neues verbindendes Element der Einkommens- und Umweltsicherung nicht erwähnt (2. Absatz). Dieses ist bereits zuvor diskutiert worden und sollte mit Blick auf den dringlichen Bedarf A.2 Honorierung von Gemeinwohleistungen als Teil des Betriebseinkommens ergänzt werden.

Die Aussagen in diesem Kapitel zu den Bestrebungen, das Umwelt- und Klimaambitionsniveau sowohl über die 1. als auch die 2. Säule zu erhöhen, bedürfen grundsätzlich einer Überprüfung auf Konsistenz mit den Aussagen im Umweltbericht (Kap. 5 Anhang). Exemplarisch wird hingewiesen auf die Erkenntnis in Kap. 4.6 Anhang, dass bisherige ELER-Interventionen (die auch in der neuen Förderperiode eine hohe Kontinuität aufweisen; vgl. S.13) „zur Verbesserung des Wirtschaftsdünger-Managements im Rahmen von AUKM und Investitionsförderung nur einen kleinen Beitrag zur Minderung der

Treibhausgasemissionen leisten und in geringem Maße zur Zielerreichung beitragen“.

D. Interventionsstrategie

Wie zuvor bereits diskutiert, fehlt als Intervention Art. 28 Öko-Regeln in der grafischen Darstellung der Interventionsstrategie zum spezifischen Ziel A, die sich aus dem Bedarf A.2 „Honorierung von Gemeinwohlleistungen“ als zusätzliche Zahlung zur Einkommensstützung ableitet. Stattdessen wird aus dem Bedarf A.2 die Einkommensgrundstützung gem. Art. 17 hergeleitet, was interventionslogisch nicht nachvollziehbar ist und einer plausiblen Begründung bedarf. Ziel der Einkommensstützung für Nachhaltigkeit ist es stattdessen, „allen echten Betriebsinhabern ein Mindestmaß an landwirtschaftlicher Einkommensstützung zu garantieren und den im [EU-]Vertrag festgelegten Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, gerecht zu werden...“ (vgl. SP-VO Erwägungsgrund Nr. 26). Gem. Art. 18 SP-VO und Erwägungsgrund 26 kann diese Zahlung einzig nach sozioökonomischen oder agronomischen Kriterien, aber nicht nach Umwelt- oder Klimagesichtspunkten differenziert dargestellt werden, womit die Zielrichtung bestätigt wird. Stattdessen dient Art. 28 dazu, Zahlungen als Anreiz und Vergütung für die Bereitstellung öffentlicher Güter zu gewähren und auf diesem Wege dem definierten Bedarf A.2 durch die Honorierung von Gemeinwohlleistungen nachzukommen.

Der Strategieplan für die nächste GAP-Förderperiode sollte daher nicht weiterhin prioritär Einkommenspolitik für den Sektor Landwirtschaft betreiben, sondern übergeordnete gesellschaftliche Ziele wie „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ in den Mittelpunkt stellen. Es sollten die neuen Gestaltungsmöglichkeiten der Öko-Regeln genutzt und umgesetzt werden, um von der Einkommensorientierung hin zu einer konsequenten Gemeinwohlorientierung auch in der 1. Säule zu gelangen und die Landwirtschaft damit besser auf neue Herausforderungen auszurichten. Diesem Ansatz bei Ziel A folgt auch die EU-KOM mit ihren Empfehlungen für den deutschen Strategieplan, wenn sie es „im Hinblick auf ökologische Herausforderungen in Deutschland für wünschenswert“ erachtet, „die Einkommensstützung so zu konzipieren, dass Umweltleistungen belohnt werden“ (S. 2).

Insofern wird es als folgerichtig erachtet, wenn in der grafischen Darstellung des spez. Ziels A die Ableitung der Einkommensgrundstützung Art. 17 aus

dem Bedarf A.2 gestrichen und durch eine neue Linie zum neu ergänzten Art. 28 ersetzt wird. Die result (R)-Indikatoren sind ggf. anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jürgen Metzner

Geschäftsführer