

**17.05.21****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

AV - U

zu **Punkt ...** der 1005. Sitzung des Bundesrates am 28. Mai 2021

---

**Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der  
Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-  
Direktzahlungen-Gesetz - GAPDZG)****Der federführende Ausschuss für Agrarpolitik  
und Verbraucherschutz (AV) und****der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und  
nukleare Sicherheit (U)**empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des  
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:Zum Gesetzentwurf insgesamt

- AV 1. Der Bundesrat begrüßt die konkrete Umsetzung der von den Ministerinnen, den Ministern, der Senatorin und den Senatoren der Agrarressorts der Länder vom 26. März 2021 einstimmig festgelegten Position in den vorliegenden Gesetzentwürfen in den Drucksachen 299/21, 300/21 und 301/21. Er regt an, in den weiteren Rechtssetzungsverfahren ein besonderes Augenmerk auf die bürokratischen Lasten bei den Landwirten zu legen und diese auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren. Das betrifft insbesondere den Verzicht auf die Prüfung der Tierkennzeichnung im Rahmen der Konditionalität, soweit sie nicht zwingend durch die neuen gekoppelten Prämien für Mutterschafe, -ziegen und -kühe vorzunehmen ist.

- AV 2. Der Bundesrat empfiehlt, die vorgesehenen Öko-Regelungen so auszugestalten, dass eine flächendeckende Teilnahme aller Landwirte möglich ist. Zudem sollen die Maßnahmen in allen Regionen Deutschlands ausgewogen anwendbar sein. Es sollte durch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen vermieden werden, dass es zu einer regional ungleichen und stark kumulierten oder ausbleibenden Inanspruchnahme aufgrund regional unterschiedlicher natürlicher oder struktureller Gegebenheiten kommt. Auch Intensivregionen müssen erreicht werden.
- AV 3. Der Bundesrat bittet um eine angemessene Darstellung des Erfüllungsaufwandes der Verwaltungen der Länder, da insbesondere vor dem Hintergrund der Ausgestaltungsvarianten der Öko-Regelungen ein erheblicher Mehraufwand befürchtet wird.
- AV 4. Der Bundesrat bittet um Prüfung, im Sinne einer Entlastung von Bürokratie die in § 7 Absatz 1 GAPKondG festgelegte Bagatellgrenze nicht wie vorgeschlagen auf 250 m<sup>2</sup> festzulegen, sondern auf dem bisherigen Wert von 500 m<sup>2</sup> zu belassen.
- U 5. Der Bundesrat begrüßt, dass die Agrarministerinnen und Agrarminister der Länder die von einer Arbeitsgruppe der Umweltministerien erarbeitete Position zur GAP berücksichtigt haben. Dies demonstriert die hohe Relevanz einer engen Einbindung der Umweltseite der Länder in die nationale GAP-Umsetzung. Er begrüßt, dass es gelungen ist, ab 2026 nahezu die Hälfte der zur Verfügung stehenden Finanzmittel der 1. Säule für Umwelt-, Klima- und Tierschutz zu qualifizieren. Der Bundesrat erwartet, dass die konkrete Umsetzung der Öko-Regelungen nun in gemeinsamen Arbeitsgruppen der Agrar- und Umweltministerien diskutiert wird sowie möglichst in einen gemeinsamen Beschluss mündet.

...

- U 6. Der Bundesrat verbindet mit den jetzt getroffenen Entscheidungen über das Gesetzespaket zur nationalen Umsetzung der GAP die Hoffnung, dass es auf dieser Grundlage gelingen kann, dem Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistung“ stärker als in der vergangenen Förderperiode zur Geltung zu verhelfen. Er betont, dass mit der vorgesehenen Revisionsklausel in 2024 eine Steuerungsmöglichkeit besteht, die umfassend genutzt werden muss, sollte sich herausstellen, dass die beschlossenen Finanzmittel und Maßnahmen für einen umwelt- und klimagerechten Umbau der Landwirtschaft nicht ausreichen.
- U 7. Der Bundesrat begrüßt, dass mit der vorgesehenen Tierprämie in Höhe von 2 Prozent der nationalen Obergrenze die ökologisch besonders wertvolle Weidetierhaltung (Haltung von Schafen, Ziegen und Mutterkühen) honoriert wird. Durch die Beweidung werden bestehende Biotope und Kulturlandschaften geschützt und insbesondere Schäfereibetriebe erhalten endlich die erforderliche flächenunabhängige Einkommensunterstützung.
- U 8. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung nun dazu auf, sich in den abschließenden Trilogverhandlungen in Brüssel im Sinne des gefassten Beschlusses einzusetzen. Zudem sollten entsprechend des nationalen Umsetzungsbeschlusses keine Öko-Regelungen zulässig sein, die keinen direkten ökologischen Nutzen haben, wie beispielsweise die Anschaffung von Landmaschinen.
- U 9. Der Bundesrat begrüßt, dass das Angebot an Öko-Regelungen von der Bundesregierung gegenüber dem gemeinsamen Beschluss der Landesagrarministerien erweitert wurde. Damit wird sowohl sichergestellt, dass die Umweltbedarfe breit adressiert als auch die Teilnahme möglichst vieler Landwirtinnen und Landwirte ermöglicht werden. Damit die Öko-Regelungen tatsächlich den er-

...

forderlichen positiven Effekt für die Umwelt haben, müssen nach Auffassung des Bundesrates insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Einzelflächenbezug als Grundvoraussetzung für eine höhere ökologische Wirksamkeit
- Möglichkeit der Mehrjährigkeit, denn einjährige Maßnahmen haben in der Regel nur geringe positive Umweltwirkungen
- Vermeidung kontraproduktiver Auswirkungen (z. B. Nutzungsaufgabe von Extensivgrünland) durch Fehlanreize.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der letzten Förderperiode und der nationalen Umsetzung des Greenings stellt der Bundesrat heraus, dass nur solche Öko-Regelungen die Zustimmung des Bundesrates erhalten werden, die einen tatsächlichen ökologischen Mehrwert haben.

U  
bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 11

10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, gegenüber der Europäischen Kommission darauf zu dringen, dass Öko-Regelungen generell mit Anreizkomponenten versehen werden können und im Rahmen der nationalen Umsetzung die Möglichkeiten zur Einführung von Anreizkomponenten gezielt eingesetzt werden.

AV  
entfällt bei  
Annahme  
von  
Ziffer 10

11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Öko-Regelungen generell mit Anreizkomponenten versehen werden können und im Rahmen der nationalen Umsetzung alle Möglichkeiten zur Einführung von Anreizkomponenten zu nutzen.

Begründung:

Es besteht Klärungsbedarf, ob und wie eine Anreizkomponente für das neue Instrument der Ökoregelungen rechtssicher verankert werden können.

Diese Anreizkomponente ist seitens der Länder (siehe AMK Beschluss vom 26. März 2021 sowie UMK Beschluss vom 23. April) ausdrücklich gewünscht. Es bedarf einer zeitnahen Klärung, um in der Programmierung der Maßnahmen rechtssicher verankert werden zu können.

...

Aus Sicht der Länder stellt der Ausgleich von Umweltleistungen kein Produktionsanreiz dar, was die Gewährung einer WTO-konformen Anreizkomponente ausschließen würde.

Da eine rechtssichere Klärung auf EU-Ebene herbeizuführen ist, richtet sich die Bitte der Länder an den Bund, das Anliegen dort vorzubringen, zu unterstützen und eine baldige Klärung voranzutreiben.

- U 12. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Förderperiode 2023 bis 2027 eine Übergangsförderperiode ist, die den Systemwechsel in der GAP einleiten und vorbereiten muss. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat die Öko-Regelungen im Zusammenspiel mit den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule sowie die Erprobung der Gemeinwohlprämie als wichtige Ansätze, um perspektivisch das Ziel öffentliches Geld für öffentliche Leistungen umfassend umzusetzen. Der Bundesrat ist darüber hinaus davon überzeugt, dass neben den Agrarzahlungen des Staates auch faire Preise für die landwirtschaftlichen Produkte von großer Bedeutung für die Einkommenssicherung und für eine nachhaltige und flächengebundene Landwirtschaft sind.
- U 13. Der Bundesrat spricht sich darüber hinaus dafür aus, dass im Rahmen der Umsetzung der Konditionalität insbesondere GLÖZ 9 auf 5 Prozent für ganzjährig nichtproduktive Maßnahmen erhöht und für GLÖZ 4 ein Gewässerabstand von 5 m festgelegt werden.
- U 14. Der Bundesrat begrüßt, dass das Angebot der Öko-Regelungen von der Bundesregierung vor dem Hintergrund der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland um einen Schutzgutzuschlag Natura 2000 erweitert wurde (§ 20 Absatz 1 Nummer 7 des Gesetzentwurfs). Damit diese Öko-Regelung die gewünschten positiven Effekte für die Biodiversität entfalten kann, muss nach Auffassung des Bundesrates sichergestellt sein, dass damit keine Einschränkungen bei der Förderung von Maßnahmen der zweiten Säule,

...

insbesondere der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie der Natura 2000-Ausgleichszahlungen, einhergehen.

Begründung:

Die Umsetzung von Natura 2000 erfordert in den nächsten Jahren intensive zusätzliche Anstrengungen von Bund und Ländern. Um die ambitionierten Ziele zusammen mit den Landwirten umsetzen zu können, ist die von der Bundesregierung geplante Öko-Regelung für eine den Schutzzielen entsprechende Bewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten von wesentlicher Bedeutung. Dies kann ganz wesentlich helfen, die Akzeptanz der landwirtschaftlichen Betriebe für Natura 2000 zu sichern. Voraussetzung ist dabei, dass diese Öko-Regelung als pauschaler Zuschlag einfach administrierbar ist. Zudem darf er den Einsatz von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie der Natura 2000-Ausgleichszahlungen in keiner Weise einschränken.

AV 15. Zu § 20 Absatz 1 Nummer 1 und 1a - neu - bis 1c - neu - GAPDZG

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 16

In § 20 Absatz 1 ist Nummer 1 durch folgende Nummern 1 bis 1c zu ersetzen:

- „1. eine Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen durch nichtproduktive Flächen auf Ackerland über den in § 10 des Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität genannten verpflichtenden Anteil hinaus,
- 1a. eine Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen durch Anlage von Blühstreifen oder -flächen auf Ackerland, das der Betriebsinhaber nach Buchstabe a bereitstellt,
- 1b. eine Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen durch Anlage von Blühstreifen oder -flächen in Dauerkulturen,
- 1c. eine Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen durch Altgrasstreifen oder -flächen in Dauergrünland,“

...

Begründung:

Die Nummer 1 in der Fassung des Gesetzentwurfs sollte in einzelne selbstständige Maßnahmen entsprechend des Beschlusses zu TOP 28 der Agrarministerkonferenz vom 25. bis 26. März 2021 aufgeteilt werden.

Wenn die Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen als eine Maßnahme angesehen wird, kann ein Betrieb mit mehreren Hauptbodenkulturen nicht nur an einer einzelnen Maßnahme teilnehmen, sondern müsste anteilig der jeweils im Betrieb vorherrschenden Hauptbodenkulturen entsprechend Fläche vorhalten. Dies würde zu weniger Umweltleistung führen.

Wenn es keine betriebsbezogene Zahlung mit Anreiz geben soll, in der alle im Betrieb vorhandenen Hauptbodenkulturen entsprechend der der Vorgaben stillgelegt werden müssen, ist das zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

Da wahrscheinlich die Maßnahmen der Buchstaben a bis d eine unterschiedliche Förderhöhe haben, die aber über 1a) (zumindest bei b und c) wieder zusammenhängen, entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch Priorisierung der Untermaßnahmen insbesondere bei Rückforderungen.

Bei Altgrasstreifen (Buchstabe d) besteht kein Bezug zu GLÖZ 9. Zudem ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Maßnahme um Teilflächen einer Parzelle handelt, die im Hinblick auf die Festlegung der Förderhöhe separat zu behandeln ist.

Ebenfalls sind die Bedingungen bei Blühflächen auf Acker und auf Dauerkulturen unterschiedlich und separat zu behandeln.

Um Überschneidungen und Berücksichtigung unter den Ökoregelungen selbst und zur zweiten Säule darzustellen, muss eine Matrix dies abbilden. Bei mehreren Unterpunkten innerhalb einer Ökoregelung wird die Programmierung deutlich aufwendiger.

U 16. Zu § 20 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b GAPDZG

entfällt bei  
Annahme  
von  
Ziffer 15

In § 20 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b sind die Wörter „ , das der Betriebsinhaber nach Buchstabe a bereitstellt“ zu streichen.

Begründung:

Die geplante Öko-Regelung „Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen durch nichtproduktive Flächen auf Ackerland über den in § 10 des Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität genannten verpflichtenden Anteil hinaus“ führt für sich, bei richtiger Ausgestaltung, bereits zu einer Verbesserung der Biodiversität (z. B. sollte der Zeitraum der „Nichtnutzung“ ein ganzes Jahr einschließlich Winter umfassen; d. h. nach der Ernte der Hauptkultur im Vorjahr bis zum 30.09. des Antragsjahrs dürfen keine Bodenbearbeitung, keine

...

Düngung, keine Pflanzenschutzmittel, keine Aussaat der Folgefrucht, keine Ernten erfolgen). Daneben sollten „Nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente“ grundsätzlich als mehrjährige Strukturen erhalten bzw. angelegt werden, um einen Nutzen zur Steigerung der Biodiversität und zur Biotopvernetzung zu erzielen.

Blühstreifen, insbesondere dann, wenn sie nur einjährig angelegt werden, sind im Allgemeinen, im Besonderen aber auf zusätzlichen nichtproduktiven Flächen für die Steigerung der Biodiversität ohne Wert, bzw. die Kosten für Saatgut und Herrichtung der Flächen übersteigen den zu erwartenden Nutzen. Insbesondere die in der Interventionsbeschreibung „Regelungen für Klima und Umwelt - Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen“ beschriebene „Anlage von Blühstreifen und -flächen auf Ackerland“ würde zu kontraproduktiven Auswirkungen führen. Die Öko-Regelung hätte damit keinen positiven Effekt für die Umwelt und widerspräche auch einem zentralen Punkt des Positionspapieres der Umweltministerkonferenz zur Ausgestaltung der Direktzahlungen.

So wurden in der letzten EU-Förderperiode sehr erfolgreich einjährige Blühstreifen als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (AUKM) angeboten, die bereits viele der notwendigen Elemente zur Verbesserung der Biodiversität enthalten (frühe Aussaattermine, Winterruhe, Förderung von Strukturen). Die Umsetzung der o. g. Öko-Regelung in der jetzigen Fassung des Gesetzentwurfs würde dazu führen, dass diese AUKM nicht mehr fortgeführt werden könnten, bei gleichzeitiger Verschlechterung der Biodiversitätswirkung. Blühstreifen (insbesondere einjährige) sollten daher nicht auf den „zusätzlichen nichtproduktiven Flächen“ angelegt werden dürfen, sondern allenfalls eine gesonderte Öko-Regelung bilden.

U 17. Zu § 22 GAPDZG,  
§ 23 GAPDZG,  
§ 24 GAPDZG,  
§ 25 GAPDZG

- a) In der Überschrift und im gesamten § 22 sind die Wörter „Mutterschafe und -ziegen“ jeweils durch die Wörter „Schafe und Ziegen“ zu ersetzen.
- b) In der Überschrift und im gesamten § 23 sind die Wörter „Mutterschafe und -ziegen“ jeweils durch die Wörter „Schafe und Ziegen“ zu ersetzen.
- c) In der Überschrift und im gesamten § 24 sind die Wörter „Mutterschafe und -ziegen“ jeweils durch die Wörter „Schafe und Ziegen“ zu ersetzen.
- d) In der Überschrift und im gesamten § 25 sind die Wörter „Mutterschafe und -ziegen“ jeweils durch die Wörter „Schafe und Ziegen“ zu ersetzen.

...

Begründung:

Für den Naturschutz erforderliche Landschaftspflegeleistungen werden durch die Beweidung von adulten Schafen und Ziegen erbracht - unabhängig davon, ob es sich bei diesen um Muttertiere handelt oder nicht. Bei der Etablierung von Landschaftspflegeherden kann es aus ökonomischen Gründen sogar sehr sinnvoll sein, auf das jährliche Ablammen der weiblichen Tiere zu verzichten (z. B. mit Blick auf geringere Stallhaltungskosten im Winter). Auch sogenannte „Hammelherden“ (männliche Tiere) haben in der Vergangenheit sehr erfolgreich an der Landschaftspflege insbesondere von Extensiv- und Extremstandorten teilgenommen. Gerade Muttertiere können zum Ende der Trächtigkeit oftmals durch den Futteraufwuchs auf nährstoffarmen Standorten nicht bedarfsgerecht versorgt werden. Von daher erscheint es angezeigt, die gekoppelte Zahlung für alle Schafe und Ziegen ab einer bestimmten Altersgrenze auszureichen. Eine Begrenzung der gekoppelten Zahlung auf reine Mutterschafe und -ziegen schließt ggf. gerade solche Betriebe aus dem Kreis der potentiellen Zahlungsempfänger aus, die als enge Partner des Naturschutzes mit Hilfe der gekoppelten Zahlung zukunftsfähige Betriebszweigmodelle der Landschaftspflege entwickeln würden.

Die Zielrichtung, die Zahlung nur an weidende Tiere auszureichen, kann über die Anforderung an die Haltungsform (Ausschluss der ganzjährigen Stallhaltung) erreicht werden. Für die Erreichung dieses Ziels ist die Begrenzung der Zahlung auf Mutterschafe und -ziegen nicht erforderlich.

Der Austausch der Formulierung „Mutterschafe und -ziegen“ gegen die Wörter „Schafe und Ziegen“ deckt sich mit dem Beschluss der Umweltministerkonferenz vom 23.04.2021 zur Neuausrichtung der GAP. In Punkt 3 heißt es hier: Die Umweltministerkonferenz begrüßt, dass mit der vorgesehenen Tierprämie in Höhe von 2 Prozent der nationalen Obergrenze die ökologisch besonders wertvolle Weidetierhaltung (Schafe, Ziegen, Mutterkühe) honoriert wird.

AV 18. Zu § 24 Absatz 1 Nummer 3 GAPDZG

In § 24 Absatz 1 Nummer 3 sind die Wörter „ein Haltungszeitraum“ durch die Wörter „eine Stichtagsregelung“ zu ersetzen.

Begründung:

Im § 24 (Festlegungen für die Zahlungen für Mutterschafe und -ziegen) ist unter Nummer 3 „ein Haltungszeitraum“ als Voraussetzung für die Zahlung genannt; die Worte „ein Haltungszeitraum“ sind durch die Worte „eine Stichtagsregelung“ zu ersetzen. Für die Schafe und Ziegen wird bisher nur einmal jährlich eine Meldung des Tierbestands an das „Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere“ (HIT) abgegeben (Stichtag). Bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Haltungszeitraums müsste der Antragsteller zusätzliche

...

Aufzeichnungen ganzjährig über den Tierbestand vorhalten. Das erfordert zusätzliche Kontrollen von Seiten der Verwaltung, die deutlich aufwendiger sind als ein Abgleich mit dem HIT. Mit der Stichtagsregelung entfällt diese zusätzliche Kontrolle, da die Daten aus dem HIT elektronisch abgerufen und für eine Kontrolle genutzt werden können.

AV 19. Zu § 31 Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 - neu - GAPDZG

In § 31 ist Absatz 2 Satz 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 Buchstabe b ist am Ende das Wort „und“ zu streichen.
- b) In Nummer 3 ist am Ende der Punkt durch das Wort „ , und“ zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer ist anzufügen:  
„4. die Öko-Regelungen potenziell flächendeckend und deutschlandweit anwendbar sind.“

Begründung:

Die natürlichen Produktionsbedingungen in der deutschen Landwirtschaft (z.B. Bodenverhältnisse etc.) sind sehr unterschiedlich und teilweise auch großräumig verschieden (z.B. Grünland- und Ackerbauregionen mit unterschiedlicher Bodengüte). Die neuen Ökoregelungen müssen auch in sog. Gunstlagen und in Intensivregionen angewandt werden können. Bei der Konkretisierung der gemäß § 20 beabsichtigten Maßnahmen sowie der Festsetzung der zugehörigen Einheitsbeträge bzw. Ökopremien muss die entsprechende Verordnung sicherstellen, dass die ÖR-Regelungen potenziell flächendeckend und deutschlandweit ausgewogen genutzt werden.