

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

A. Problem und Ziel

Mit dem 2018 von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag einer Strategieplan-Verordnung und dem Vorschlag einer Horizontalen Verordnung sind für den Förderzeitraum von 2023 bis 2027 neue Regelungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union vorgesehen. Diese strukturieren unter anderem die bisherige „Cross-Compliance“ um, bestehend aus den „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (GAB) und den „Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ). Teilnehmende an der flächen- und tierbezogenen EU-Agrarförderung der ersten und zweiten Säule müssen diese Verpflichtungen – neben den Förder Voraussetzungen, sofern relevant – erfüllen. Die erste Säule besteht im Wesentlichen aus den Direktzahlungen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Die zweite Säule umfasst Förderungen aus dem Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Die bisher geltenden „Cross-Compliance“-Vorschriften werden zukünftig unter dem Begriff „Konditionalität“ in modifizierter und zum Teil erweiterter Form fortgeführt. In die Konditionalität werden auch die bisherigen „Greening“-Maßnahmen (Dauergrünlanderhalt, Anbaudiversifizierung und Bereitstellen ökologischer Vorrangflächen) in modifizierter Form überführt. Dadurch ist eine Änderung des nationalen Durchführungsrechts erforderlich. Die „Cross-Compliance“-Vorschriften sind bisher im Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz und überwiegend in der Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung geregelt. Vorschriften zum „Greening“ finden sich im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz und in der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung.

B. Lösung

Erlass des vorliegenden Gesetzes und einer Verordnung. Das GAPKondG löst das Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz ab. Es enthält die wesentlichen zur Konditionalität zu treffenden Entscheidungen. Insbesondere werden Verpflichtungen bezüglich der Umwandlung von Dauergrünland sowie Umwandlungsverbote und verschiedene Verpflichtungen für landwirtschaftliche Flächen in Feuchtgebieten und Mooren geregelt. Darüber hinaus besteht die Pflicht, mindestens 3 Prozent

der Ackerfläche pro Betrieb als nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente vorzuhalten. Zudem ist die Umwandlung oder das Pflügen von umweltsensiblen Dauergrünland verboten. Dies dient entsprechend den Zielen der EU-Regelung insbesondere der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft in umwelt- und klimapolitischer Hinsicht.

Die Unionsverordnungen regeln in der neuen Förderperiode das Kontroll- und Sanktionssystem weniger detailliert. Daher dient das GAPKondG auch einer einheitlichen Fortführung des bewährten Kontroll- und Sanktionssystems im Bereich der Konditionalität.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Durchführung der GAP der EU, die zu folgenden Zielen für die Landwirtschaft, die Umwelt und die ländlichen Räume beitragen soll: die Sicherung der heimischen Nahrungsmittelproduktion durch die Unterstützung tragfähiger Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte und eine finanzielle Absicherung gegen hohe Marktrisiken und Wettbewerbsnachteile (Honorierung höherer Standards in der EU), die Unterstützung der Entwicklung ländlicher Räume und damit die Sicherung der Attraktivität der ländlichen Räume, die Förderung von Klima- Umwelt- und Biodiversitätsschutz und die Zukunftssicherung auch durch Förderung von Technisierung und Digitalisierung in der Landwirtschaft.

Die Zahlungen werden nur gewährt, wenn grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung erfüllt sind. Diese Grundanforderungen ergeben sich aus EU-Verordnungen und Richtlinien für die Bereiche des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes sowie den GLÖZ-Standards. Zukünftig sollen diese Zahlungen noch stärker an Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaauflagen geknüpft sein.

C. Alternativen

Das GAPKondG führt die Weiterentwicklung der Europäischen Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik durch und schließt ohne Bruch an die bisherigen Regelungen zu Cross Compliance an. Die Einführung der neuen GLÖZ-Standards ist vom Unionsrecht vorgegeben. Ebenso macht das Unionsrecht grundlegende Vorgaben für die Kontrolle der Konditionalität und die Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Standards, die durch die Mitgliedstaaten ergänzt werden müssen. Alternativen zu einzelnen Regelungen des GAPKondG bestehen allenfalls dort, wo das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume gewährt. Bezüglich der Kontrolle und Sanktionierung werden hier jedoch die bislang bewährten Regelungen fortgesetzt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von etwa 14 Millionen Euro.

Im jährlichen Erfüllungsaufwand enthalten ist eine jährliche Entlastung von Informationspflichten von etwa 36 000 Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

1. Bund

Dem Bund entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

2. Länder

Durch das Gesetz ergibt sich eine einmalige Erhöhung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung der Länder in Höhe von etwa 4,6 Millionen Euro.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Die vorgesehenen Regelungen sind nicht mit weitergehenden Belastungen für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme verbunden.

Der Wirtschaft entgehen jährlich Einnahmen von insgesamt etwa 45,5 Millionen Euro.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 10. Mai 2021

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der
Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
(GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 16. April 2021 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung
der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der
Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
(GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Kapitel 1
Allgemeine Vorschriften**

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz dient der Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union über die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und über die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) sowie die im Rahmen dieser Rechtsakte und zu ihrer Durchführung erlassenen weiteren Rechtsakte der Europäischen Union in der jeweils geltenden Fassung, die die folgenden Verordnungen und die im Rahmen dieser Verordnungen und zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte aufheben:

1. Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549; L 130 vom 19.5.2016, S. 9; L 327 vom 9.12.2017, S. 83), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2020/2220 (ABl. L 437 vom 28.12.2020, S. 1) geändert worden ist,
2. Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/ 2008 des Rates und der Verordnung Nr. 73/ 2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608),
3. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

Die in Satz 1 genannten Rechtsvorschriften der Europäischen Union werden im Folgenden als Unionsregelung bezeichnet.

(2) Im Hinblick auf die Zahlungen im Rahmen der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung nach der Unionsregelung gilt dieses Gesetz nur, soweit ein Land die jeweilige Zahlung gewährt.

§ 2

Anwendbare Rechtsvorschriften

Dieses Gesetz ist ein Gesetz im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 des Marktorganisationsgesetzes mit den Maßgaben, dass

1. nur die Vorschriften der Abschnitte 1 und 2 und die §§ 33 und 36 des Marktorganisationsgesetzes, soweit sich diese jeweils auf die Gewährung von Vergünstigungen beziehen, anwendbar sind,
2. Rechtsverordnungen auf Grund der in Nummer 1 bezeichneten Vorschriften stets der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, es sei denn, sie werden von Landesregierungen oder obersten Landesbehörden erlassen,
3. Rechtsverordnungen auf Grund der in Nummer 1 bezeichneten Vorschriften auch erlassen werden können, um die Unionsregelung und dieses Gesetz sachgerecht durchzuführen, einschließlich der Wahrnehmung der in der Unionsregelung enthaltenen Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten, soweit die Ausübung der Wahlmöglichkeiten für die Durchführung der Unionsregelung und dieses Gesetzes sachdienlich ist, es sei denn, in diesem Gesetz ist etwas anderes geregelt.

§ 3

Grundanforderungen an die Betriebsführung, Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

(1) Betriebsinhaber und andere Begünstigte (Begünstigte) sind verpflichtet

1. ihren Betrieb nach den in der Unionsregelung bezeichneten GAB zu führen und
2. nach Maßgabe der in Kapitel 2 enthaltenen Verpflichtungen und nach Maßgabe der Rechtsverordnungen nach §§ 9, 12 und 23 Maßnahmen zu ergreifen, um die in der Unionsregelung bezeichneten GLÖZ-Standards einzuhalten.

(2) Die zuständige Behörde übermittelt dem Begünstigten die nach der Unionsregelung notwendigen Informationen zu den ihn betreffenden Verpflichtungen.

(3) Die für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 bezeichneten Verpflichtungen zuständigen Behörden (Fachüberwachungsbehörden) können Ausnahmen von den Verpflichtungen nach Absatz 1 genehmigen:

1. aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes,
2. aus Gründen des Klimaschutzes,
3. aus Gründen des Pflanzenschutzes,
4. um die Errichtung einer baulichen Anlage zu ermöglichen,
5. im Rahmen der Flurneuordnung,
6. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses oder
7. zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte.

Ausnahmen im Sinne des Satzes 1 Nummer 3 bis 7 dürfen nicht gewährt werden, sofern Belange des Umwelt-, des Natur- oder des Klimaschutzes entgegenstehen.

(4) Ein Begünstigter ist von der Einhaltung der Verpflichtungen nach Absatz 1 insoweit hinsichtlich einzelner landwirtschaftlicher Flächen befreit, als ihm das Einhalten der Verpflichtungen auf Grund einer behördlichen Anordnung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens oder eines behördlichen Planungsverfahrens nicht möglich ist.

Kapitel 2 GLÖZ-Standards

Abschnitt 1 Erhaltung von Dauergrünland

§ 4

Dauergrünlandanteil auf regionaler Ebene

(1) Die Erhaltung des Anteils des Dauergrünlands an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche (Dauergrünlandanteil) nach dem in der Unionsregelung bezeichneten Standard zur Erhaltung von Dauergrünland wird nach Maßgabe dieses Abschnitts und nach Maßgabe einer Rechtsverordnung auf Grund des § 9 auf regionaler Ebene sichergestellt.

(2) Region im Sinne des Absatzes 1 ist das Land. Abweichend von Satz 1 bilden die Länder, die Direktzahlungen nach der Unionsregelung über eine gemeinsame Zahlstelle durchführen, jeweils eine Region.

§ 5

Genehmigungspflicht für Umwandlungen

(1) Dauergrünland darf nur mit Genehmigung umgewandelt werden. Eine Genehmigung wird erteilt:

1. im Fall von Dauergrünland, das im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160 vom 26.06.1999, S.80) oder nach der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates oder im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 entstanden ist,
2. im Fall von anderem Dauergrünland als dem in Nummer 1 genannten, das ab dem 1. Januar 2015 neu entstanden ist,
3. im Fall von anderem Dauergrünland als dem in den Nummern 1 und 2 genannten, wenn in derselben Region nach § 4 Absatz 2 eine Fläche mit der entsprechenden Hektarzahl als Dauergrünland neu angelegt wird.

(2) Abweichend von Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ist Dauergrünland, das auf Grund folgender Vorschriften angelegt wurde, Dauergrünland im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nummer 3:

1. auf Grund von Vorschriften über die Erhaltung des Dauergrünlands bei der Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden zur Durchführung von Titel III Kapitel 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 oder
2. auf Grund von Vorschriften über die Erhaltung des Dauergrünlands zur Durchführung von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16) oder von Artikel 93 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

(3) Abweichend von Absatz 1 Nummer 3 wird die Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt, wenn die Nutzung der Fläche derart geändert werden soll, dass die Fläche keine landwirtschaftliche Fläche mehr ist.

(4) Eine Genehmigung nach Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 3, wird nicht erteilt, wenn

1. andere Rechtsvorschriften einer Umwandlung entgegenstehen,

2. im Fall der Durchführung eines nach anderen Rechtsvorschriften genehmigungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Genehmigung nicht erteilt ist oder
3. der Begünstigte Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen hat, die einer Umwandlung entgegenstehen.

(5) Eine Genehmigung nach Absatz 1 wird ferner nicht erteilt, wenn das Dauergrünland ein Grünlandlebensraumtyp des Anhangs I der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 193) geändert worden ist, außerhalb der Gebiete ist, die in die Liste nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG eingetragen sind. § 12 Absatz 3, 6 und 7 findet auf Dauergrünland nach Satz 1 entsprechende Anwendung.

§ 6

Umwandlung von Dauergrünland ohne Genehmigungsvorbehalt

Abweichend von § 5 kann Dauergrünland, das ab dem 1. Januar 2021 neu entstanden ist, vorbehaltlich anderer rechtlicher Regelungen, ohne Genehmigung umgewandelt werden. Die Umwandlung ist der zuständigen Behörde anzuzeigen.

§ 7

Bagatellregelung

(1) Abweichend von § 5 bedarf die Umwandlung von insgesamt bis zu 250 Quadratmetern Dauergrünland in einer Region je Begünstigtem und Jahr nicht der Genehmigung.

(2) Absatz 1 findet mit Ablauf des Tages, der auf eine Bekanntmachung nach § 8 Absatz 2 folgt, in der davon betroffenen Region keine Anwendung.

§ 8

Bekanntmachung des Referenzanteils; Abnahme des Dauergrünlandanteils

(1) Die zuständige Behörde gibt den nach den Vorgaben der Rechtsverordnung gemäß § 9 Absatz 6 zu bestimmenden maßgeblichen Referenzanteil für die Erhaltung des Dauergrünlandanteils im Bundesanzeiger bekannt.

(2) Sobald der gemäß der Rechtsverordnung nach § 9 Absatz 6 ermittelte Dauergrünlandanteil in einer Region um mehr als 4 Prozent im Vergleich zu dem nach Absatz 1 bekannt gemachten Referenzanteil abgenommen hat, gibt die zuständige Behörde dies im Bundesanzeiger bekannt.

(3) Mit Ablauf des Tages, der auf eine Bekanntmachung nach Absatz 2 folgt, dürfen in der betroffenen Region keine Genehmigungen nach § 5 mehr erteilt werden.

§ 9

Verordnungsermächtigungen zur Erhaltung des Dauergrünlands

(1) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung der Erhaltung des Dauergrünlandanteils durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für die Zwecke der Genehmigung nach § 5 Vorschriften zu erlassen über

1. ergänzende Regelungen für die Neuanlage von Dauergrünland in derselben Region nach § 4 Absatz 2, insbesondere zum Zeitraum der Neuanlage, sowie
2. das zugehörige Verfahren insbesondere zur Stellung, Prüfung und Genehmigung des Antrags.

(2) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung der Erhaltung des Dauergrünlandanteils durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren der Anzeige nach § 6 Satz 2 zu erlassen.

(3) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung der Erhaltung des Dauergrünlandanteils durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für die Zwecke der Bagatellregelung nach § 7 Vorschriften zu erlassen über

1. die Voraussetzungen für eine Umwandlung nach § 7 Absatz 1,
2. das zugehörige Verfahren, insbesondere zur Anzeige einer Umwandlung nach § 7 Absatz 1.

(4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung der Erhaltung des Dauergrünlandanteils durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. festzulegen, in welchen Fällen Dauergrünland abweichend von § 8 Absatz 3 mit einer Genehmigung dennoch umgewandelt werden darf, und
2. Vorschriften über die Erteilung der Genehmigung in diesen Fällen zu erlassen.

Rechtsverordnungen nach Satz 1 können für die Zwecke der Genehmigung in diesen Fällen insbesondere Vorschriften umfassen über:

1. die Voraussetzungen für die Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland insbesondere für die Neuanlage von Dauergrünland,
2. die Neuanlage von Dauergrünland in derselben Region nach § 4 Absatz 2, insbesondere zum Zeitraum der Neuanlage, und
3. das zugehörige Verfahren insbesondere zur Stellung, Prüfung und Genehmigung des Antrags.

(5) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung der Erhaltung des Dauergrünlandanteils durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über die Rückumwandlung von Dauergrünlandflächen nach diesem Abschnitt zur Regelung der Fälle, in denen

1. die Umwandlung erfolgt ist entgegen
 - a) § 5 oder § 8 Absatz 3 oder
 - b) einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 oder 4, oder
2. der Dauergrünlandanteil in einer Region um mehr als 4 Prozent im Vergleich zum dem nach § 8 Absatz 1 bekannt gemachten Referenzanteil abgenommen hat.

Rechtsverordnungen nach Satz 1 können insbesondere Vorschriften umfassen über:

1. die Verpflichtung des Begünstigten zur Rückumwandlung umgewandelten Dauergrünlands und die weiteren Voraussetzungen für die Verpflichtung zur Rückumwandlung, insbesondere zum Zeitraum der Rückumwandlung,
2. die Auswahl und die Ermittlung des Umfangs der rückumzuwandelnden Flächen im Fall von Satz 1 Nummer 2,
3. die Möglichkeit einer Neuanlage von Dauergrünland in derselben Region nach § 4 Absatz 2, insbesondere zum Zeitraum der Neuanlage, sowie
4. das zugehörige Verfahren insbesondere zur Beteiligung des Begünstigten.

(6) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die sachgerechte Durchführung der Unionsregelung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Methode festzulegen:

1. zur Bestimmung oder Anpassung des Referenzanteils gemäß § 8 Absatz 1 sowie
2. zur Bestimmung des Dauergrünlandanteils, der nach der Unionsregelung beizubehalten ist.

Abschnitt 2

Weitere GLÖZ-Standards

§ 10

Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren

(1) Dauergrünland in den in der Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren darf nicht umgewandelt oder gepflügt werden. Dauerkulturen in den gemäß Satz 1 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren dürfen nicht in Ackerland umgewandelt werden.

(2) Auf landwirtschaftlichen Flächen in den in einer Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren dürfen keine Veränderungen vorgenommen werden durch

1. einen Eingriff in das Bodenprofil mit schweren Baumaschinen,
2. eine Bodenwendung tiefer als 30 Zentimeter oder
3. eine Auf- und Übersandung.

§ 11

Mindestanteil von Ackerland an nichtproduktiven Flächen

Der Begünstigte ist verpflichtet, mindestens 3 Prozent des Ackerlands des Betriebes als nichtproduktive Fläche oder als Landschaftselemente vorzuhalten.

§ 12

Umweltsensibles Dauergrünland; Verordnungsermächtigung

(1) Als umweltsensibel gilt das am 1. Januar 2015 bestehende Dauergrünland, das in Gebieten gelegen ist,

1. die in die Liste nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG eingetragen sind, oder
2. die nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.01.2010, S. 7), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/101 (ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 115) geändert worden ist, als Schutzgebiet ausgewiesen sind.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Flächen, die an dem dort genannten Tag Gegenstand einer der folgenden Verpflichtungen waren:

1. Stilllegung nach der Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 85) in der jeweils geltenden Fassung,
2. Umwandlung von Ackerland in Grünland nach Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 oder
3. Beibehaltung von Grünland, das durch Umwandlung von Ackerland in Grünland entstanden ist und seither fortlaufend Gegenstand einer Verpflichtung nach der Unionsregelung oder den nachstehend genannten Vorschriften ist:
 - a) der Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992,
 - b) den Artikeln 22 bis 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999,
 - c) Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 oder
 - d) Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.
- (3) Umweltsensibles Dauergrünland gemäß Absatz 1 darf nicht umgewandelt oder gepflügt werden.
- (4) § 5 Absatz 1 sowie die §§ 6 und 7 gelten nicht für umweltsensibles Dauergrünland nach Absatz 1.

(5) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung bezüglich der in Absatz 1 Nummer 2 genannten Gebiete für einzelne Gebiete oder Teile dieser Gebiete aus den folgenden Gründen zu bestimmen, dass das in ihnen gelegene Dauergrünland nicht als umweltsensibel gilt:

1. aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes,
2. aus Gründen des Pflanzenschutzes,
3. um die Errichtung einer baulichen Anlage zu ermöglichen,
4. im Rahmen der Flurneuordnung,
5. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses oder
6. aus anderen wichtigen Gründen.

Bestimmungen gemäß Satz 1 Nummer 2 bis 6 dürfen nicht erfolgen, soweit Belange des Umwelt-, des Natur- oder des Klimaschutzes entgegenstehen.

(6) Beabsichtigt ein Begünstigter die Nutzung einer Fläche, die als umweltsensibles Dauergrünland im Sinne des Absatzes 1 nicht umgewandelt oder gepflügt werden darf, so zu ändern, dass sie keine landwirtschaftliche Fläche mehr ist, wird die Bestimmung dieser Fläche als umweltsensibel nach Absatz 1 auf seinen Antrag aufgehoben, wenn

1. im Fall der Durchführung eines nach anderen Rechtsvorschriften genehmigungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Genehmigung erteilt ist,
2. im Fall der Durchführung eines nach Bauordnungsrecht anzeige- oder sonst mitteilungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Anzeige vorliegt und mit der Ausführung begonnen werden darf,
3. im Fall der Durchführung eines nach § 34 Absatz 6 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes anzeigepflichtigen Projekts die Anzeige des Begünstigten innerhalb der nach § 34 Absatz 6 Satz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes einzuhaltenden Frist weder zu einer behördlichen Untersagung des Projekts noch zu einer Beschränkung, die die beabsichtigte Nutzung ausschließt, geführt hat, oder
4. in einem anderen als in den Nummern 1 bis 3 genannten Fall
 - a) Rechtsvorschriften, insbesondere die §§ 33 und 34 des Bundesnaturschutzgesetzes, oder Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen der beabsichtigten Nutzung nicht entgegenstehen und
 - b) die Nutzung mit den für das jeweilige Gebiet festgelegten naturschutzrechtlichen Erhaltungszielen vereinbar ist.

Der Antrag auf Aufhebung der Bestimmung einer Fläche als umweltsensibel ist zusammen mit dem Antrag auf Genehmigung der Umwandlung des Dauergrünlands nach § 5 zu stellen. Wird einer der beiden Anträge abgelehnt, gilt der andere Antrag ebenfalls als abgelehnt.

(7) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, zur sachgerechten Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung des umweltsensiblen Dauergrünlands, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren im Falle des Absatzes 6 zu erlassen.

(8) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, zur sachgerechten Durchführung der Unionsregelung zur Gewährleistung des umweltsensiblen Dauergrünlands durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über:

1. die Verpflichtung des Begünstigten zur Rückumwandlung von Dauergrünland, das entgegen Absatz 3 umgewandelt oder umgepflügt wurde,
2. die weiteren Voraussetzungen für die Verpflichtung zur Rückumwandlung und
3. das zugehörige Verfahren.

Kapitel 3

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystem

Abschnitt 1

Verwaltungs- und Kontrollsystem

§ 13

Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems

Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Unionsregelung wird zum Zwecke der Einhaltung und der Durchführung der Konditionalität angewendet.

§ 14

Kontrollen

(1) Die zuständige Behörde prüft die Einhaltung der GAB gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 1 und der GLÖZ-Standards gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 2 durch Kontrollen vor Ort. Zur Durchführung der Kontrollen können auch Mittel der Fernerkundung, des Flächenmonitoringsystems oder andere geeignete Technologien eingesetzt werden.

(2) Verwaltungskontrollen sind in der Regel nicht durchzuführen. Abweichend hiervon können für einzelne GLÖZ-Standards Verwaltungskontrollen in der nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 zu erlassenden Rechtsverordnung festgelegt werden.

(3) Für Begünstigte mit einer beantragten landwirtschaftlichen Fläche von bis zu 5 Hektar wird ein vereinfachtes Kontrollsystem zur Durchführung der Kontrollen für diese Betriebe angewendet.

§ 15

Antragsablehnung bei einer Verhinderung von Kontrollen

Ein Sammelantrag nach der Unionsregelung wird abgelehnt, wenn der Begünstigte, die vertretungsberechtigten Personen oder Organe, die Arbeitnehmer oder sonstige im Betrieb mitarbeitende Personen, die Durchführung einer Kontrolle vor Ort verhindern. Dies gilt nicht im Falle höherer Gewalt oder des Vorliegens außergewöhnlicher Umstände.

§ 16

Mindestkontrollsatz; Kontrollstichproben

(1) Die Kontrollbehörde führt im Bereich der in ihre Zuständigkeit fallenden GAB und GLÖZ-Standards Kontrollen vor Ort bei mindestens 1 Prozent aller in ihre Zuständigkeit fallenden Begünstigten durch.

(2) Die Auswahl der Stichprobe der gemäß Absatz 1 zu kontrollierenden Begünstigten durch die zuständige Kontrollbehörde umfasst einen Risiko- und einen Zufallsanteil.

§ 17

Zeitraum der Kontrollen

Die Kontrollen werden in dem Kalenderjahr durchgeführt, in dem die Sammelanträge nach der Unionsregelung gestellt werden.

§ 18

Kontrollbericht; Information des Begünstigten

- (1) Die zuständige Kontrollbehörde erstellt einen Kontrollbericht für jede im Rahmen dieses Abschnitts durchgeführte Kontrolle vor Ort.
- (2) Der Begünstigte wird nach Abschluss der Kontrolle, spätestens innerhalb von drei Monaten, über jeden festgestellten Verstoß informiert.

A b s c h n i t t 2

V e r w a l t u n g s s a n k t i o n e n

§ 19

Zurechnung von Verstößen

Der Begünstigte hat einen Verstoß gegen die Verpflichtungen gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 1 und 2 durch seine Arbeitnehmer im Betrieb und der Personen, derer er sich zur Erfüllung dieser Verpflichtungen bedient, in gleichem Umfang zu vertreten wie einen eigenen Verstoß.

§ 20

Sanktionierung bei Übertragung

- (1) Wird im Laufe des Kalenderjahres eine landwirtschaftliche Fläche übertragen, ergeht die Verwaltungssanktion gegen denjenigen an der Übertragung Beteiligten, der einen Sammelantrag nach der Unionsregelung für die landwirtschaftliche Fläche gestellt hat. Wenn derjenige Beteiligte, dem der Verstoß unmittelbar zuzurechnen ist, selbst einen Sammelantrag nach der Unionsregelung stellt, ist die Verwaltungssanktion gegen diesen Beteiligten zu richten.
- (2) Absatz 1 gilt entsprechend bei der Übertragung anderer Betriebsteile.

§ 21

Begrenzung der Verwaltungssanktionen

Die Gesamthöhe der Verwaltungssanktionen ohne Berücksichtigung einer möglichen Verzinsung in einem Kalenderjahr übersteigt nicht den Gesamtbetrag der an den Begünstigten gewährten Direktzahlungen und Zahlungen nach den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung nach der Unionsregelung, soweit diese dem Geltungsbereich der Konditionalität unterliegen.

§ 22

Ausnahmen von Verwaltungssanktionen

- (1) Kommt der Begünstigte den in § 3 Absatz 1 genannten Verpflichtungen aufgrund von höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen nicht nach, so werden keine Verwaltungssanktionen nach diesem Kapitel angewandt.
- (2) Fälle höherer Gewalt oder außergewöhnliche Umstände hat der Begünstigte der zuständigen Behörde innerhalb von fünfzehn Werktagen ab dem Zeitpunkt, ab dem er hierzu in der Lage ist, mitzuteilen und nachzuweisen.

Kapitel 4 Ermächtigungen

§ 23

Verordnungsermächtigungen

(1) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, zur sachgerechten Durchführung nach der Unionsregelung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln:

1. die näheren Einzelheiten der GAB gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 1,
2. die näheren Einzelheiten der GLÖZ-Standards gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 2,
3. die näheren Einzelheiten des Systems zur Kontrolle und Sanktion bezüglich der GAB gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 1 und der GLÖZ-Standards gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 2,
4. die näheren Einzelheiten zur Bestimmung der Region nach § 4 Absatz 2.

(2) Vorschriften im Sinne des Absatzes 1 Nummer 3 können insbesondere betreffen:

1. die Kriterien zur Auswahl der zu kontrollierenden Begünstigten,
2. die Festlegung von Verwaltungskontrollen für einzelne GLÖZ-Standards nach § 14 Absatz 2 Satz 2,
3. das vereinfachte Kontrollsystem nach § 14 Absatz 3,
4. die Durchführung der Kontrollen einschließlich der Auswahl der zu kontrollierenden Begünstigten,
5. den Kontrollbericht und
6. die Durchführung der Verwaltungssanktionen.

(3) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. Verweisungen auf Vorschriften der Unionsregelung zu ändern, soweit es zur Anpassung an Änderungen dieser Vorschriften erforderlich ist, oder
2. Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu streichen oder in ihrem Wortlaut einen verbleibenden Anwendungsbereich anzupassen, soweit sie durch den Erlass entsprechender Vorschriften in Verordnungen der Europäischen Union unanwendbar geworden sind.

(4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft kann die Ermächtigung nach Absatz 1 durch Rechtsverordnung auf die Landesregierungen übertragen, soweit dies erforderlich ist, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die Landesregierungen können die Ermächtigungen nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf oberste Landesbehörden übertragen.

(5) Die obersten Landesbehörden können nach Maßgabe ihres jeweiligen Landesorganisationsrechts die Aufgaben der Fachüberwachungsbehörden ihres Landes nach § 3 Absatz 3 einer Zahlstelle oder einer anderen Behörde ihres Landes übertragen.

§ 24

Inkrafttreten

(1) Die §§ 1, 9, 12 Absatz 5, 7 und 8 sowie § 23 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz an dem Tag in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem die Europäische Kommission den Durchführungsbeschluss mit der Genehmigung des durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zu finanzierenden Strategieplanes für Deutschland gefasst hat. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gibt den Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Bundesgesetzblatt bekannt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Am 1. Juni 2018 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für die GAP für den Zeitraum ab 2023 vorgelegt (Dok. Nr. 9645/18 + ADD 1). Kernstück des Vorschlags ist der von den Mitgliedstaaten zu erstellende und von der Europäischen Kommission zu genehmigende GAP-Strategieplan. Die Inhalte des vorliegenden Gesetzes bilden die Basis für den zu erstellenden nationalen Strategieplan. Dieser ist der Europäischen Kommission bis spätestens 01.01.2022 zur Genehmigung vorzulegen.

Am 19./20. Oktober 2020 wurden Änderungen des Verordnungsvorschlags in Form einer Allgemeinen Ausrichtung des Rates der Europäischen Union beschlossen (Dok. Nr. 12148/20 + ADD 1). Das Europäische Parlament hat seinen Beschluss am 23. Oktober 2020 gefasst (EP-Dok. P9-TA-(2020)0287). Mit Stand April 2021 laufen die Verhandlungen zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament (Trilog). Dem Gesetzentwurf liegen die Bestimmungen in der vom Rat der Europäischen Union unter deutscher Präsidentschaft beschlossenen Allgemeinen Ausrichtung zugrunde, die sich im Trilog absehbar verfestigen. Soweit sich im Ergebnis des Trilogs Änderungen zu einzelnen GLÖZ-Standards oder etwa zu einer möglichen sozialen Konditionalität mit Auswirkung auf den Gesetzentwurf ergeben sollten, sind diese im Verfahren einzubringen. Unberührt bleibt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts.

Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik werden die bisher in der „Cross-Compliance“ geltenden Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) neu geregelt. Zusätzlich wird das bisherige „Greening“ in die „Cross-Compliance“ integriert. Die so entstehenden erweiterten Grundanforderungen und Standards werden unter dem Begriff der „Konditionalität“ zusammengefasst.

Bisher sind die Vorschriften zur „Cross-Compliance“ im Agrarzahlen-Verpflichtungengesetz und in der Agrarzahlen-Verpflichtungsverordnung geregelt. Vorschriften zum „Greening“ finden sich vor allem im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz und der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung. Diese finden sich nunmehr in den GLÖZ-Standards wieder und werden größtenteils im GAPKondG und der noch zu erlassenden Verordnung fortgesetzt. Zur Anpassung an die Rechtsvorschriften über die Konditionalität in Rechtsakten der Europäischen Union, die die diesbezüglichen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates in der jeweils geltenden Fassung sowie der im Rahmen dieser Verordnung und zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Europäischen Union aufheben, sollen die Vorschriften gebündelt im Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität GAPKondG neu gefasst werden. Dieses Gesetz soll so die Durchführung der „Konditionalität“ in der neuen Förderperiode ab dem 01.01.2023 sicherstellen.

Der für sehr kleine Unternehmen durch die Durchführung der Vorschriften entstehende Mehraufwand wird dadurch reduziert, dass in den Regelungen Erleichterungen z. B. bei den durchzuführenden Kontrollen festgelegt werden.

Die in diesem Gesetz festgelegten Regelungen fließen in den Entwurf des GAP-Strategieplans für Deutschland ein. Die zukünftige Unionsregelung verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, den nationalen GAP-Strategieplan einer Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen. Zudem ist für den GAP-Strategieplan eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erforderlich. Aufgrund des Einreichungsdatums bis spätestens 1. Januar 2022 werden diese Prozesse fortgesetzt und die Ergebnisse bei der weiteren Aufstellung des GAP-Strategieplans berücksichtigt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die „Konditionalität“ kennzeichnet die im Rahmen der flächen- und tierbezogenen EU-Agrarförderung neben den jeweiligen Förderkriterien zusätzlich zu beachtenden Verpflichtungen. Bei Antragstellern, die diese Verpflichtungen nicht beachten, werden die im Rahmen der flächen- und tierbezogenen EU-Agrarförderung gewährten Zahlungen gekürzt oder sogar ganz gestrichen.

Die Konditionalität besteht aus den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie den Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Im Rahmen dieser Grundanforderungen und Standards wird es durch die Rechtsvorschriften über die Konditionalität in Rechtsakten der Europäischen Union, die die diesbezüglichen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates in der jeweils geltenden Fassung aufheben sowie in den im Rahmen dieser Verordnung und zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Europäischen Union zu wesentlichen Änderungen kommen. Diese Änderungen sollen national durch das GAPKondG sowie eine auf Grundlage dieses Gesetzes zu erlassende Verordnung umgesetzt werden. Im Gesetz werden dabei nur die wesentlichen Grundsätze für die Ausgestaltung der GLÖZ-Standards festgelegt. Nähere Detailregelungen zu diesen Standards werden in die Verordnung aufgenommen. Regelungen zu den GAB sind in der Verordnung nicht notwendig, da diese bereits durch EU-Recht sowie dieses durchführende nationale Recht ausreichend konkretisiert sind. Hier reicht die Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen im Gesetz aus.

Wesentliche Änderungen, die national durch das GAPKondG umgesetzt werden, sind auf Ebene der GLÖZ-Standards die Überführung und Modifizierung der bisherigen Greening-Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland und zum umweltsensiblen Dauergrünland. In Feuchtgebieten und Mooren gilt darüber hinaus ein Umwandlungsverbot für Dauergrünland, ein Verbot für die Umwandlung von Dauerkulturen in Ackerland sowie verschiedene Verpflichtungen für die Bearbeitung aller landwirtschaftlichen Flächen. Zudem sind mindestens 3 Prozent der Fläche pro Betrieb als nichtproduktive Fläche oder Landschaftselemente vorzuhalten.

III. Alternativen

Das GAPKondG setzt die Weiterentwicklung der Europäischen Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik um und schließt ohne Bruch an die bisherigen Regelungen zu Cross Compliance an. Die Einführung der neuen GLÖZ-Standards ist vom Unionsrecht vorgegeben. Ebenso macht das Unionsrecht grundlegende Vorgaben für die Kontrolle der Konditionalität und die Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Standards. Alternativen zu einzelnen Regelungen des GAPKondG bestehen allenfalls dort, wo das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume gewährt. Bezüglich der Kontrolle und Sanktionierung werden im Gesetzentwurf und in der Verordnung jedoch die bislang bewährten Regelungen fortgesetzt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung) des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzesentwurf dient der Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, die die diesbezüglichen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in der zuletzt geltenden Fassung sowie der im Rahmen dieser Verordnungen und zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Europäischen Union aufheben. Die gesetzlichen Bestimmungen sind mit dem Unionsrecht vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Einführung neuer GLÖZ-Standards ergibt sich ein wesentlicher rechtlicher Durchführungsbedarf. Der damit verbundene nationale Durchführungsspielraum wird auch zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung genutzt. Positive Effekte für die Verwaltungsvereinfachung sind unter anderem mit der Einbindung der neuen Anforderungen in das bestehende Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verbunden. Weiter ist mit der Anwendung des InVeKoS die grundsätzlich ausschließlich elektronische Abwicklung des Verwaltungsvorgangs verbunden. Auch hierdurch wird es, insbesondere bei der Kommunikation mit dem Förderungsempfänger, zu Vereinfachungen kommen.

Zusätzlich wird die Möglichkeit zur Anwendung des automatisierten Flächenmonitoringsystems zu Vereinfachungen führen, da hierdurch Kontrollen durch Prüfer auf der Fläche vor Ort reduziert werden können. Ebenso wird sich der Zeitaufwand für die noch verbleibenden Kontrollen reduzieren.

Auch die konkrete Durchführung der GLÖZ-Standards berücksichtigt das Ziel einer solchen Vereinfachung. So wird bspw. beim GLÖZ-Standard „Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen“ auf die komplizierte Anerkennung produktiver Flächen mit Berücksichtigung von Zwischenfrüchten und Leguminosen sowie die aufwendige Gewichtung bestimmter Flächen und Elemente verzichtet. Dies ermöglicht eine einfachere Verwaltung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Regelungen sind im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie tragfähig. Die Kontrollen und Sanktionen der im Rahmen der Konditionalität einzuhaltenden Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie der Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand tragen zur umweltverträglicheren Landbewirtschaftung, der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bei und erhöhen die Landschaftsqualität. Dadurch wird sowohl dem Nachhaltigkeitsziel 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ als auch dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung 4 c) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, wonach eine nachhaltige Landwirtschaft nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein muss, Rechnung getragen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von etwa 14 Millionen Euro.

Im jährlichen Erfüllungsaufwand enthalten ist eine jährliche Entlastung von Informationspflichten von etwa 36 000 Euro.

Der Gesetzentwurf setzt die Vorgaben der EU-Rechtsakte 1:1 um. Der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist deshalb nicht relevant für die One in, one out-Regel der Bundesregierung.

Die bisher EU-weit geltenden Verpflichtungen zum sogenannten „Greening“ und zu Cross Compliance werden zukünftig von der Konditionalität in erweiterter Form fortgeführt. Diese besteht aus einzelnen, auf EU-Ebene festgelegten und von den Landwirten einzuhaltenden Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen (GLÖZ) sowie den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB). Sie geht in ihren Bestimmungen teilweise über das bisherige Greening hinaus. Das GAPKondG regelt die nationale Durchführung

dieser unmittelbar geltenden unionsrechtlichen Verpflichtungen. Das Gesetz enthält die wesentlichen Verpflichtungen für die unionsrechtlich vorgegebenen GLÖZ-Standards „Erhaltung von Dauergrünland“, „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“, „Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiver Flächen“ und „umweltsensibles Dauergrünland“. Diese Verpflichtungen erzeugen zusätzlichen Erfüllungsaufwand.

Die GLÖZ-Standards „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“ und „umweltsensibles Dauergrünland“ untersagen die Umwandlung und das Pflügen vor allem von Dauergrünland. Normiert ist eine Unterlassungspflicht, die vom betroffenen Begünstigten keine weiteren Aufwendungen bspw. für Erhalt oder Bewirtschaftung der Flächen erfordert. Da bereits in der Vergangenheit aus EU-Recht eine Verpflichtung zum Dauergrünlanderhalt und die Verpflichtung, eine Umwandlung im Einzelfall genehmigen zu lassen, bestand, ändert sich hier zukünftig grundsätzlich nichts.

Die nun neu eingeführte Anzeigepflicht bei der Umwandlung von Dauergrünland stellt zwar an sich einen geringen neuen Erfüllungsaufwand dar. Im Gegenzug entfällt das bisher geltende aufwändigere Genehmigungsverfahren für diese Flächen. Das neue Verfahren trägt zu einer Vereinfachung und einer geringen Arbeitseinsparung für den Landwirt bei, da bisherige Anreize zum Umbruch von Dauergrünland in Entstehung entfallen.

Beim GLÖZ-Standard „Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen“ wird der Begünstigte verpflichtet, einen Mindestanteil von 3 % seines Ackerlandes als nichtproduktive, stillgelegte Flächen (Brachflächen) oder Landschaftselemente vorzuhalten. Diese Regelung löst einen Teil der bisher bestehenden EU-Regelungen zum „Greening“ ab (Erbringen ökologischer Vorrangflächen, davon ein Teil der Flächen als Brachflächen). Damit verbunden ist auch eine Vereinfachung, da die Auswahlmöglichkeiten im Antragsverfahren eingeschränkt sind auf Brachflächen und Landschaftselemente.

Weiterer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft kann durch die Ausübung der im Gesetz enthaltenen Verordnungsermächtigungen entstehen, da im Rahmen dieser Verordnung weiteres zu den GLÖZ-Standards geregelt wird. Der Erfüllungsaufwand daraus lässt sich derzeit nur sehr grob abschätzen, wie in der folgenden Tabelle in der letzten Zeile dargelegt wird.

Der KMU-Test-Leitfaden wurde angewendet: Die weitaus überwiegende Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe sind KMU, die die Regelungen durchführen müssen, sofern sie eine Agrarförderung beantragen. Durch die Durchführung der gegenüber der letzten Förderperiode erweiterten Anforderungen wird ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von mehr als 100 Euro pro Unternehmen und Jahr ausgelöst. Dieser Aufwand ist zur Erreichung der Ziele der GAP unvermeidbar. Jedoch wird dieser Aufwand durch die zu gewährenden Direktzahlungen überkompensiert. Bei der Flächenförderung werden kleine Unternehmen zudem davon profitieren, dass künftig nicht nur die ersten 46 ha, sondern die ersten 60 ha zusätzlich bei der Förderung berücksichtigt werden. D. h. hier profitieren kleine Betriebe stärker. Darüber hinaus ist vorgesehen, ein vereinfachtes Kontrollsystem für kleine Betriebe anzuwenden.

Den folgenden Berechnungen liegt die Lohnkostentabelle 2018 zugrunde. Bei den Kosten werden die Lohnkosten für die Landwirtschaft/hohes Qualifikationsniveau (36,20 Euro pro Stunde) verwendet.

Direkte Kosten für Herrichten der Stilllegungsflächen: Keine	Greening-Stilllegungsflächen bisher: ca. 1,8 % der Ackerflächen. Wird ab 2023 abgelöst von GLÖZ 9 der Konditionalität mit Verpflichtung, 3 % der Ackerflächen stillzulegen. Gesamt-Ackerfläche in Deutschland: 11 900 000 ha. Die Ackerflächen müssen bearbeitet werden, gleichgültig, ob danach eine Feldfrucht darauf angebaut wird oder ob sie stillgelegt werden. Es fällt daher für die Flächenstilllegung kein direkter zusätzlicher Erfüllungsaufwand an.
--	--

Antrag auf Dauergrünlandumwandlung (GLÖZ 1)	Erläuterung der Verfahren: Für Flächen, die vor 2021 bereits Dauergrünland wurden und umgewandelt werden sollen, muss der Landwirt einen Antrag auf Umwandlungsgenehmigung bei der zuständigen Behörde stellen. Aufwand je Antrag auf Dauergrünlandumwandlung: 0,5 h zu 36,20 Euro mit Flächenangaben (Lage, Größe) und ggf. Angaben zu Ersatzflächen: 18,10 Euro. Für ab 2021 neu entstehendes Dauergrünland muss der Landwirt nur noch eine Anzeige bei der Behörde einreichen, bei der Flächengröße und deren Lage angegeben sind. Aufwand je Anzeige Umwandlung von ab 2021 entstehendem Dauergrünland: 0,4 h zu 36,20 Euro mit Flächenangaben (Lage, Größe), ohne Ersatzflächen: 14,48 Euro. Zukünftig wird der Aufwand also etwas geringer sein. Diese Flächen sollen nur bei tatsächlichem Bedarf, und nicht wie bisher spätestens alle 5 Jahre umgewandelt werden, was negative Umweltwirkungen hatte. Parallel werden weiter in der Mehrzahl die aufwändigeren Anträge auf Umwandlungsgenehmigung für älteres Dauergrünland eingereicht werden. Beim angenommenen Verhältnis 80 (Anträge) zu 20 (Anzeigen) ergeben sich Einsparungen von 4 % bei o.g. Kosten. Ausgehend von durchschnittlich 50 000 Anträgen auf Umwandlungsgenehmigung im Jahr bisher, davon zukünftig 10 000 Umwandlungsanzeigen entstünden bei 13 Zahlstellen bundesweit Einsparungen von rund 36 000 Euro pro Jahr für alle Landwirte bundesweit.
Weitere, gegebenenfalls in der Verordnung zu regelnde Anforderungen der Konditionalität	Pufferstreifen: Die einzurichtenden Pufferstreifen würden in DE ca. 120 000 ha Fläche betreffen. Bereits jetzt gibt es für 82 320 ha Flächen für Pufferstreifen an Gewässern Länderregelungen (Düngeverordnung und AgrarZahlVerpflV), die damit aus der folgenden Berechnung herausfallen. Die restlichen 37 680 ha zukünftig ggf. zu begründende Flächen wären von der Regelung neu betroffen. Die Vorgabe zur Anlage von Pufferstreifen sieht jedoch keine Verpflichtung zur aktiven Begrünung vor. Daher entsteht hier kein zusätzlicher Aufwand für die Landwirtschaft. Künftig Fruchtwechsel statt bisher Anbauverhältnis: Für die Landwirte ändert sich vom Aufwand her nichts: In beiden Fällen muss der Landwirt für seine Flächen Überlegungen zur Anbauplanung anstellen und die Kennzeichnung an den Flächen im Förderantrag vornehmen. Dies verursacht jeweils den gleichen Zeitaufwand.

	Mindestbodenbedeckung (in sensibelsten Zeiten, d. h. über Winter) – auch Selbstbegrünung, Stoppeln stehen lassen (z. B. nach Mais, Getreide) und Mulchauflage (z. B. Zuckerrübenblätter nach der Ernte der Zuckerrüben) sind möglich: Bereits jetzt gelten weitreichende Begrünungspflichten, z. B. für stillgelegte Flächen und ökologische Vorrangflächen über Winter. Berechnung: Ggf. wären von dieser Regelung künftig zwar einige Flächen betroffen. Auf den allermeisten von ihnen wird kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft anfallen, da u. a. aus Kostengründen einfach die Stoppeln stehen gelassen (Getreideflächen, Mais), die Pflanzenreste als Mulchauflage liegen gelassen (Zuckerrüben), die Flächen der Selbstbegrünung überlassen werden oder bereits vorher Zwischenfrüchte eingesät sind, was unabhängig von der Regelung geschieht. Es wird davon ausgegangen, dass es sich um maximal 1 % der Ackerflächen handeln wird, die hier noch aktiv begrünt werden: Das sind ca. 120 000 ha von rund 12 Millionen ha Ackerflächen bei Kosten von ca. 120 Euro/ha und Jahr: 14 Millionen Euro/Jahr. Das wären bei 300 000 Betrieben: 48 Euro/Betrieb und Jahr.
--	---

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

1. Bund

Keiner.

2. Länder

Für die Länder entsteht ein Erfüllungsaufwand von einmalig circa 4,6 Millionen Euro.

Die Einführung des neuen GLÖZ-Standards „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“ im Rahmen der EU-Gesetzgebung zwingt die Länder eine entsprechende flächengenaue Kulisse dieser Gebiete zu erstellen. Wegen des unterschiedlichen Anteils von Mooren und Feuchtgebieten in den Ländern wird dies zu unterschiedlich hohem, zusätzlichem Aufwand insbesondere im IT-Bereich in den Verwaltungen der Länder führen.

Weitere IT-Kapazitäten sind bei den GLÖZ-Standards „Erhaltung von Dauergrünland“ und „umweltsensibles Dauergrünland“ für die relativ geringfügigen Anpassungen bestehender Kulissen einzuplanen. Hier ist eine komplette neue Erfassung nicht notwendig. Zusätzliche Programmierarbeiten sind weiter notwendig, um die von der EU-Gesetzgebung geforderten 3 Prozent Stilllegungsfläche korrekt zu berechnen. Auch hier kann auf vorhandene Kapazitäten zurückgegriffen werden.

Den folgenden Berechnungen liegt die ein durchschnittlicher Stundenlohn von 40,30 Euro zugrunde (Länderdurchschnitt laut Leitfaden):

Einrichten der Kulisse für ab 2021 entstehendes Dauergrünland (GLÖZ 1); ggf. Aktualisierung der Natura-2000-Kulissen für umweltsensibles Dauergrünland (GLÖZ10)	Einmalig: 5 Arbeitstage zu 8 h x 13 Zahlstellen x 40,30 Euro, ergibt ca. 20 100 Euro.
Einrichten der Kulisse für Feuchtgebiete und Moore	Kartierungsarbeiten in unterschiedlichem Umfang je Land; Erstellen der Kulissen, Abändern/Anpassen bestehender Kulissen, technische Implementierung im System.

	Die einzelnen Länder sind in unterschiedlichem Umfang betroffen, je nachdem, wie viele Moorflächen/Feuchtgebiete im jeweiligen Land vorhanden sind, ob in den vergangenen Jahren bereits Vorarbeiten geleistet wurden in Form von Kartierungen oder Erstellen von Kulissen in größeren Maßstäben. Fünf Länder verfügen über bedeutende Moor- und Feuchtflächen, sind also in stärkerem Umfang betroffen: Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Bayern verfügen über Moorflächen zwischen 150 000 und 430 000 ha. Aus bestehenden Aufträgen an Dritte und bereits erfolgten Durchführungen wurde für jedes dieser 5 Länder ein Betrag von ca. 0,7 Millionen Euro ermittelt bis zur vollständigen Implementierung der Kulisse, so dass sich insgesamt ca. 3,5 Millionen Euro Aufwand einmalig ergeben. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg verfügen jeweils über ca. 50 000 ha Moorflächen. Aus den oben genannten Zahlen ergeben sich hier Kosten von etwa 250 000 Euro pro Land, also ca. 750 000 Euro insgesamt für alle 3 Länder. Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen, Saarland und Hessen verfügen nur über geringe Moorflächen (je unter 5 000 ha), so dass sich die Kosten für die Kulissenerstellung auf unter 50 000 Euro je Land (250 000 Euro gesamt) belaufen werden. D. h. insgesamt über alle Länder wird mit einem einmaligen Gesamtbetrag von etwa 4,5 Millionen Euro zur Einrichtung der Kulisse gerechnet.
Anpassung des elektronischen Antrags an die neuen Vorgaben (GLÖZ 1, GLÖZ 2, GLÖZ 9, GLÖZ 10)	Einmalig: Einrichten neuer Flächenkennzeichnungen, Anpassung der Berechnungen: 3 Arbeitstage zu 8 h x 13 Zahlstellen x 40,30 Euro ergibt ca. 13 000 Euro.
Anpassung des elektronischen Antrags an die übrigen neuen GLÖZ-Standards	Einmalig: 1) Einrichten neuer Flächenkennzeichnungen, Anpassung der Berechnungen: 5 Arbeitstage zu 8 h x 13 Zahlstellen x 40,30 Euro ergibt ca. 21 000 Euro 2) Anpassen/Einrichten der notwendigen Flächenkulissen (Gewässerrand, Bodenbedeckung): Für 2 Kulissen je 10 Arbeitstage zu 8 h x 13 Zahlstellen x 40,30 Euro ergibt ca. 84 000 Euro.
Anzeige Dauergrünlandumbruch	Einmalig: Einrichten des Verfahrens durch Anpassung der Formulare, technische Umsetzung in der Flächenerfassung ca. 2 Arbeitstage x 8 h x 13 Zahlstellen x 40,30 Euro ergibt ca. 8 000 Euro.

5. Weitere Kosten

Durch das Gesetz erhöhen sich die Kosten für Verbraucher nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Der Wirtschaft entgehen jährlich Einnahmen dadurch, dass sie mehr Flächen als bisher stilllegen muss.

Berechnung: Gesamt-Ackerfläche in Deutschland in Höhe von 11 900 000 ha. Bisherige „Greening“-Verpflichtungen zur Stilllegung betrafen 1,8 % der Ackerflächen, d. h. 214 200 ha multipliziert mit entgangenem durchschnittlichem Deckungsbeitrag je ha von 320 Euro ergibt entgangene Einnahmen in Höhe von 68,5 Millionen Euro. Zukünftig sind 3 % der Ackerfläche, d. h. 357 000 ha, stillzulegen. Dies verursacht entgangene Einnahmen in Höhe von rund 114 Millionen Euro. D. h. künftig entgehen durch die erweiterte Stilllegungsverpflichtung zusätzliche Einnahmen in Höhe von 45,5 Millionen Euro pro Jahr für alle Landwirte in Deutschland zusammen.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten, da das GAPKondG keine Regelungen enthält, die die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern beeinflussen. Demografische Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes wird nicht vorgeschlagen, da das zugrundeliegende Unionsrecht nicht befristet ist.

Evaluierung:

Nach dem sogenannten „Neuen Umsetzungsmodell“ (NDM) wird die GAP künftig unter Verwendung eines einzelnen GAP-Strategieplans pro Mitgliedstaat ergebnisorientiert umgesetzt. In diesem von der Europäischen Kommission zu genehmigenden nationalen Strategieplan legen die Mitgliedstaaten ihre Ziele für die Förderung der Landwirtschaft, der umwelt- und klimaschutzbezogenen Maßnahmen sowie der ländlichen Räume während einer Förderperiode gegenüber der Europäischen Kommission und der Öffentlichkeit dar. In einem jährlich vorzulegenden, umfangreichen Leistungsbericht müssen die Mitgliedstaaten die Fortschritte hinsichtlich Zielerreichung nachweisen. Der Leistungsbericht enthält die wichtigsten qualitativen und quantitativen Informationen über erzielte Outputs, getätigte Ausgaben, erzielte Ergebnisse und den Abstand zu den jeweiligen Zielwerten. Die Ausgaben werden unter bestimmten Bedingungen gekürzt, wenn die Outputs des Mitgliedstaats nicht den vereinbarten Standards entsprechen.

Spezifische Ziele der GAP nach 2020:

- Modernisierung durch Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten und Förderung von deren Verbreitung;
- Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der gesamten Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit
- Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung
- Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft
- Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften
- Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten
- Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltiger Forstwirtschaft
- Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel – sowie Tierschutz gerecht wird.

Diese Ziele werden unter anderem anhand der folgenden Kriterien/Indikatoren evaluiert:

- Anteil von Wissensaustausch und Innovation am GAP-Haushalt
- Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft
- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: Totale Faktorproduktivität
- Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel
- Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Lebensmittelversorgungskette
- Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft
- Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden
- Erzeugung erneuerbarer Energien aus der Land- und Forstwirtschaft
- Anteil der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen
- Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen
- Nitrat im Grundwasser – Anteil der Grundwassermessstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrichtlinie)
- Wasserverbrauchsindex
- Feldvogelindex
- Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln
- Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen
- Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber (Junglandwirte)
- Entwicklung der Beschäftigungsquote, des Pro-Kopf-BIP und des Armutsindex in überwiegend ländlichen Gebieten
- Bessere Verteilung der GAP-Unterstützung
- Verkäufe/Verwendung bei der Lebensmittelerzeugung dienenden Tieren
- Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden
- Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (einschl. ökologische/biologische Erzeugnisse).

Die Datengrundlagen für Leistungsberichte und Evaluationen bilden die in den Mitgliedstaaten in Datenbanken erfassten umfangreichen Zahlen und Flächendaten aus den Agrarförderanträgen sowie zu durchgeführten Kontrollen, Daten aus durchgeführten Veranstaltungen (Beratung, Weiterbildung etc.), den nationalen Systemen zur Erfassung der Auszahlungen und weiteren Zahlen z. B. zum Tierbestand (Tierdatenbank), die über spezifische Auswertungen den jeweiligen Zielen zugeordnet werden.

Die vorgesehenen Ex ante- und Ex post-Evaluierungen erfolgen auf Ebene der Mitgliedstaaten durch externe unabhängige Sachverständige. Auf Ebene der Europäischen Kommission wird eine Zwischenevaluierung auf der Grundlage der Erkenntnisse, die aus den Evaluierungen der GAP, einschließlich der Evaluierungen der GAP-Strategiepläne, sowie anderen einschlägigen Informationsquellen gewonnen werden, bis zum 31. Dezember 2025 durchgeführt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Absatz 1 legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest.

Nach Absatz 1 dient das Gesetz der Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union, die die diesbezüglichen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in der zuletzt geltenden Fassung sowie der im Rahmen dieser Verordnungen und zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte der Europäischen Union aufheben (Unionsregelung).

Absatz 2 bezieht ELER-Maßnahmen der in Absatz 1 genannten Unionsregelung, die grundsätzlich freiwillig sind und national ausschließlich auf Landesrecht beruhen, im Rahmen des Zulässigen in den Anwendungsbereich des Gesetzes ein.

Zu § 2

§ 2 legt fest, dass dieses Gesetz ein Gesetz im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 des Marktorganisationsgesetzes ist. Daraus folgt, dass bestimmte Regelungen des Marktorganisationsgesetzes anwendbar sind, entsprechende Regelungen im vorliegenden Gesetz daher nicht erfolgen. Anwendbar sind damit insbesondere die §§ 6 und 8, die Verordnungsermächtigungen für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft enthalten. Dabei wird die Anwendbarkeit des Marktorganisationsgesetzes auf die einschlägigen Vorschriften beschränkt (Nummer 1). Des Weiteren wird in Nummer 2 für Rechtsverordnungen auf Grund des Marktorganisationsgesetzes im Anwendungsbereich dieses Gesetzes grundsätzlich die Zustimmung des Bundesrates geregelt. Eine Zustimmung ist natürlich nicht erforderlich, wenn aufgrund von Subdelegation Verordnungen durch die Länder erlassen werden. Eilverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates werden nicht vorgesehen.

Zu § 3

Absatz 1 legt die Verpflichtungen aus der Konditionalität des Antragstellers bzw. Empfängers von Zahlungen nach der Unionsregelung fest. Hier wird der Begriff Betriebsinhaber und andere Begünstigte (Begünstigte) verwendet, da Begünstigte von Förderungen in der zweiten Säule der EU-Agrarförderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) auch Nicht-Betriebsinhaber sein können. Da das GAPKondG auch Maßnahmen der zweiten Säule regelt, ist neben den Betriebsinhabern auch ein Verweis auf andere Begünstigte erforderlich.

Absatz 2 weist den zuständigen Behörden wie bisher die Verpflichtung zu, den Begünstigten die in der Unionsregelung (bisher Artikel 95 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013) aufgeführten Informationen zukommen zu lassen, die ihre Verpflichtungen betreffen.

In Absatz 3 werden die jeweils zuständigen Behörden ermächtigt, in begründeten Fällen Ausnahmen von den Verpflichtungen aus Absatz 1 zu erlassen. Ein Abweichen von diesen Vorgaben kann unter anderem aus naturschutzfachlichen oder phytosanitären Gründen oder aus Gründen der Flurneuordnung geboten sein. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, aus Gründen des Klimaschutzes Abweichungen zu erlassen. Zudem wurde die Möglichkeit, des Abweichens aufgrund von unzumutbarer Härte aufgenommen. Diese Möglichkeit kann, nach Abwägung aller Interessen im Einzelfall, beispielsweise bei einem erheblichen wirtschaftlichen Schaden zur Anwendung kommen. Allerdings hier entsprechend Satz 3 in allen Fällen darauf zu achten, dass keine Belange des Umwelt-, Natur- oder Klimaschutzes entgegenstehen und die Abweichung somit nicht dem Zweck des Gesetzes zuwiderläuft.

Die Verpflichtungen nach Absatz 1 müssen nach Absatz 4 grundsätzlich nicht eingehalten werden, für den Fall, dass dies dem Begünstigten auf Grund einer behördlichen Anordnung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens oder eines behördlichen Planungsverfahrens nicht möglich ist.

Zu § 4

Absatz 1 weist entsprechend der bis Ende des Jahres 2022 geltenden Regelung im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz den Ländern die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass der Anteil des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche bezogen auf das in der Unionsregelung nach § 1 Absatz 1 benannte Referenzjahr nicht um mehr als einem im Unionsrecht vorgegebenen Prozentsatz abnimmt. Diese Verpflichtung wird aufgrund der Optionsregelung im Unionsrecht auf regionaler Ebene umgesetzt.

Nach Absatz 2 Satz 1 bildet grundsätzlich jedes Land eine Region. Nach Absatz 2 Satz 2 können einige Länder aufgrund regionaler Vereinbarungen bestimmte Verwaltungsaufgaben auch für das Gebiet eines anderen Landes wahrnehmen. In diesen Fällen bezieht sich die Verpflichtung zur Erhaltung von Dauergrünland auf das Gebiet dieser Länder zusammen. So wird eine gemeinsame statistische Auswertung für das gesamte Gebiet ermöglicht. Wird dabei ein bedeutender Rückgang des Dauergrünlandanteils festgestellt, ergreifen dieser Länder die erforderlichen Maßnahmen. Die Einzelheiten hierzu werden in einer Rechtsverordnung nach § 23 festgelegt.

Zu § 5

Derzeit wird im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz bei den Vorschriften zum Dauergrünlanderhalt die im Rahmen des Greening bestehende europarechtliche Wahlmöglichkeit eines Genehmigungsverfahrens für die Umwandlung geregelt. Diese Regelungen werden größtenteils durch das GAPKondG im Rahmen der GLÖZ-Standards fortgeführt. In Absatz 1 Satz 1 wird geregelt, dass Dauergrünland nur mit Genehmigung umgewandelt werden darf. Des Weiteren wird in Absatz 1 Satz 2 geregelt, in welchen Fällen die Genehmigung zur Umwandlung erteilt wird. Eine Genehmigung wird grundsätzlich erteilt, wenn in derselben Region eine entsprechend große Fläche als Dauergrünland angelegt wird. Hierdurch soll ein Absinken des Dauergrünlandanteils in einer Region verhindert werden.

Es wird eine Genehmigung ohne Anlage neuen Dauergrünlands erteilt, wenn das Dauergrünland im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik oder ab dem 1. Januar 2015 neu entstanden ist. Dies dient zum einen dem Vertrauensschutz, insbesondere, wenn Landwirte im Vertrauen auf die Greening-Regelungen ab dem 1. Januar 2015 Dauergrünland haben entstehen lassen. Zudem soll hiermit auch die Neuentstehung von Dauergrünland begünstigt werden.

Absatz 2 stellt eine Ausnahme zu Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 dar. Hiernach muss für die Umwandlung bestimmter Dauergrünlandflächen auch dann eine Ersatzfläche geschaffen werden, wenn das Dauergrünland nach dem 1. Januar 2015 entstanden ist. Bei dem hier betroffenen Dauergrünland handelt es sich um solches, das entweder im Rahmen von Vorschriften über die Erhaltung des Dauergrünlands bei der Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden als Ersatzfläche angelegt wurde oder um solches Dauergrünland, das während der vergangenen Förderperioden als Ersatzfläche für Umbrüche im Rahmen der Regelungen zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand angelegt wurde.

Nach Absatz 3 wird eine Genehmigung ohne Neuanlage einer Ersatzfläche erteilt, wenn die Nutzung der Fläche derart geändert werden soll, dass keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr auf ihr stattfindet. Der Verzicht auf die Neuanlage von Dauergrünland rechtfertigt sich dadurch, dass eine Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche dazu führt, dass der Betriebsinhaber für diese Fläche keine Direktzahlungen mehr erhält (mit Ausnahme bestimmter umweltverträglicher Aufforstungen).

Umwandlungsgenehmigungen nach Absatz 1 oder Absatz 3 können nach Absatz 4 nur erteilt werden, soweit keine anderen Vorschriften, also weder Vorschriften des EU-Rechts noch des innerstaatlichen Rechts, entgegenstehen. Zudem darf die Genehmigung nicht erteilt werden, wenn bei der Durchführung eines anderen genehmigungspflichtigen Verfahrens die Genehmigung noch nicht erteilt ist oder der Betriebsinhaber Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen hat, die der Genehmigung entgegenstehen.

Neben diesen formalen Kriterien ist nach Absatz 5 die Umwandlung besonders schutzbedürftiger Grünlandlebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie auch außerhalb von FFH-Gebieten nicht genehmigungsfähig. Damit soll erreicht werden, dass qualitativ hochwertiges Dauergrünland nicht verloren geht. Diesem Erfordernis trägt die entsprechende Anwendung von § 11 Absatz 3 Rechnung, indem die Umwandlung und das Pflügen in Grünlandlebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie verboten sind. Die entsprechende Anwendung von § 11 Absatz 6 und Absatz 7 ist erforderlich, um ausnahmsweise eine Statusänderung des Dauergrünlands ebenso wie bei umweltsensiblen Dauergrünland zu ermöglichen, wenn dieses nicht mehr als landwirtschaftliche Fläche genutzt werden soll.

Zu § 6

§ 6 sieht eine Ausnahme zum Genehmigungsvorbehalt nach § 5 vor. Bezüglich der Umwandlung von Dauergrünland, das ab dem 1. Januar 2021 neu entstanden ist, ist hiernach keine Einholung einer Genehmigung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 notwendig. Dementsprechend müssen auch die Voraussetzungen nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 nicht eingehalten werden, nach welchen bei Bestehen des Genehmigungsvorbehaltes dem Grundsatz nach die Bereitstellung einer Ersatzfläche notwendig wäre.

Die Ausnahmeregelung wirkt der häufig stattfindenden Umwandlung von Grünland kurz vor Entstehung von Dauergrünland entgegen und dient daher vor allem auch dem Ziel des Klimaschutzes.

Zu § 7

§ 7 Absatz 1 führt die im Jahr 2019 eingeführte Bagatellregelung in modifizierter Weise fort (derzeit § 16 a Direktzahlungen-Durchführungsgesetz). Nunmehr bedarf die Umwandlung von insgesamt 250 Quadratmetern Dauergrünland pro Region und Jahr keiner Genehmigung nach § 5 Absatz 1 und damit auch nicht der Anlage einer Ersatzfläche. Eingeführt wurde die Ausnahmeregelung im Jahr 2019 zur Vermeidung eines erheblichen Verwaltungsaufwands bei der Nachverfolgung kleinerer Flächen, welcher angesichts des eher geringen Flächenumfangs nicht gerechtfertigt erscheint. Infolge der additiven Wirkung dieser Regelung war jedoch eine Reduzierung der genehmigungsfrei umwandelbaren Fläche geboten; gleichzeitig war aus Vereinfachungsgründen eine Betrachtung je Region sinnvoll. Fachrechtliche Anforderungen oder anderweitige Verpflichtungen des Begünstigten gegenüber öffentlichen Stellen, die einer Umwandlung entgegenstehen, bleiben von dieser Bagatellregelung unberührt. Nach Absatz 2 kommt die Bagatellregelung gemäß Absatz 1 nicht zur Anwendung, wenn der Dauergrünlandanteil in einer Region unter 4 Prozent gesunken ist und dies gemäß § 8 Absatz 2 im Bundesanzeiger bekannt gemacht wurde.

Dauergrünland, das aufgrund der Bagatellregelung nach § 7 umgewandelt wurde, ist bei der jährlichen Ermittlung des Dauergrünlandanteils zu berücksichtigen und wird in der Statistik nicht mehr als Dauergrünland gewertet. Sollten in einer Region Verpflichtungen zur Rückumwandlung ausgesprochen werden, würden auch Flächen, die im Rahmen der Bagatellregelung umgewandelt worden sind, nach den geltenden Vorschriften einbezogen werden.

Zu § 8

Absatz 1 bestimmt, dass die zuständige Behörde den nach § 9 Absatz 6 zu bestimmenden maßgeblichen Referenzanteil für die Erhaltung des Dauergrünlandanteils im Bundesanzeiger bekannt macht.

Absatz 2 bestimmt, dass die zuständige Behörde im Bundesanzeiger bekannt macht, wenn der Dauergrünlandanteil in einer Region um mehr als 4 Prozent im Vergleich zum dem in der Unionsregelung nach § 1 Absatz 1 genannten Referenzjahr abgenommen hat.

Absatz 3 sieht vor, dass in der betroffenen Region ab dem Tag, der dieser Bekanntmachung folgt, keine Genehmigungen nach § 5 mehr erteilt werden. Durch Rechtsverordnung auf Grund des § 9 Absatz 4 können hiervon abweichende Regelungen getroffen werden.

Zu § 9

§ 9 regelt Ermächtigungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere Vorschriften zu treffen, um die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen zur Erhaltung des Dauergrünlandanteils durchführen zu können.

Absatz 1 ermächtigt, durch Rechtsverordnung die in § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 vorgesehene Neuanlage von Dauergrünland zu regeln.

Absatz 2 ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Anzeigeverfahren nach § 6 Absatz 2 näher auszugestalten.

Absatz 3 ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Durchführung der Bagatellregelung nach § 7 näher zu regeln. Dies umfasst insbesondere Voraussetzungen, damit die Bagatellregelung nicht zu einem übermäßigen Rückgang des Dauergrünlands und damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf die Umwelt führt.

Absatz 4 ermächtigt zum einen, durch Rechtsverordnung Voraussetzungen festzulegen, unter welchen Bedingungen entgegen § 8 Absatz 3 trotz der Unterschreitung des Dauergrünlandanteils um 4 Prozent die Genehmigung einer Umwandlung von Dauergrünland möglich ist. Des Weiteren ermächtigt Absatz 3 durch Rechtsverordnung Vorschriften zur Erteilung der Genehmigung in diesen Fällen zu erlassen.

Absatz 5 ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Rückumwandlung von Dauergrünland zu erlassen. Die Vorschriften können insbesondere die Voraussetzungen der Rückumwandlung konkretisieren und Maßgaben für deren Durchführung vorsehen.

Mit Absatz 6 wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Bestimmung und Anpassung des Referenzanteils Regelungen zu erlassen sowie die

genaue Methode zur Bestimmung des jährlich festzustellenden Anteils von Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche zu bestimmen. Damit wird, soweit das EU-Recht in dem noch ausstehenden Basisrechtsakt Gestaltungsspielraum lässt, Bundeseinheitlichkeit gewährleistet.

Zu § 10

§ 10 setzt die grundlegende Verpflichtung des Standards „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“ der GAP 2023 um. Hiernach darf Dauergrünland, das in Feuchtgebieten und Mooren liegt, nicht umgewandelt oder gepflügt werden. Dauerkulturen, die in Feuchtgebieten und Mooren liegen, dürfen lediglich in Dauergrünland, nicht aber in Ackerland umgewandelt werden. Ein weitergehendes Umwandlungsverbot in andere Nutzungsarten wie beispielsweise in Bauland ist nicht Bestandteil der GLÖZ; dies ist im jeweiligen Fachrecht zu regeln.

Absatz 2 regelt die Einschränkungen bezüglich Veränderungen des Bodenprofils auf landwirtschaftlichen Flächen in Feuchtgebieten und Mooren. Diese Regelungen sind notwendig, da die aufgeführten Eingriffe und Tätigkeiten Emissionen in erheblichem Umfang freisetzen können und dies im Sinne eines höheren Klimaschutzes zu vermeiden ist. Zudem werden Auf- und Übersandung in diesen Gebieten verboten, da sie die Feuchtigkeit der Böden beeinflussen.

Die technischen Einzelheiten zur Erstellung der Kulisse nach diesem Paragraphen werden in einer Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 geregelt. Dabei ist wesentlich, dass diese zwar bundeseinheitlich festgelegt wird, aber den spezifischen Verhältnissen in den Ländern angemessen Rechnung trägt und gleichzeitig eine fachlich ambitionierte Durchführung ermöglicht. Die Erarbeitung der Kulisse selbst erfolgt durch die Länder. Es wird davon ausgegangen, dass bei der Erarbeitung auf Landesebene eine angemessene Beteiligung der obersten Naturschutzbehörden der Länder gewährleistet wird.

Zu § 11

§ 11 setzt die grundlegenden Verpflichtungen des Standards „Mindestanteil Ackerland an nichtproduktiven Flächen“ der GAP 2023 um. In Ausübung der Optionsregelung des Unionsrechts müssen mindestens 3 Prozent der Ackerfläche eines Betriebs in Form von nichtproduktiven Flächen oder Landschaftselementen erbracht werden. Diese Option des Unionsrechts wurde gewählt, um ein höheres Natur- und Umweltschutzniveau zu gewährleisten. Bei der anderen Option hätten Zwischenfrüchte und Eiweißpflanzen angerechnet werden können (dann mit einem Mindestanteil von 5 % der Fläche). Daher ist die gewählte Option im Hinblick auf die Verbesserung der Biodiversität auf landwirtschaftlichen Betrieben zu bevorzugen.

Zu § 12

§ 12 setzt die grundlegenden Verpflichtungen des GLÖZ-Standards „Verbot der Umwandlung oder des Pflügens von designiertem umweltsensiblen Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten“ der GAP 2023 um. Absatz 1 legt in Durchführung des Unionsrechts fest, dass Dauergrünland, welches in Gebieten liegt, die aufgrund der Richtlinien 92/43/EWG und 2009/147/EG als Schutzgebiete gelistet beziehungsweise dazu erklärt worden sind, grundsätzlich als umweltsensibel gilt. Dies betrifft wie bisher Dauergrünland, das in FFH-Gebieten gelegen ist. Um ein höheres Schutzniveau für die Biodiversität zu gewährleisten, wurden die bislang nicht enthaltenen Vogelschutzgebiete hinzugenommen.

Absatz 2 regelt, dass Absatz 1 für diejenigen Flächen nicht gilt, die am 01. Januar 2015 aufgrund von bestimmten Verpflichtungen im Rahmen von Maßnahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zur langfristigen Stilllegung oder von seit der Erstverpflichtung zur Umwandlung von Ackerland fortlaufenden Verpflichtungen, in der Regel in Agrarumweltmaßnahmen, Grünland sind. Diese Regelung berücksichtigt das Vertrauen der Landwirte bei Eingehen dieser Maßnahmen darauf, dass sie die Flächen nach deren Beendigung wieder als Ackerland nutzen können.

Nach Absatz 3 darf Dauergrünland, das in den in Absatz 1 bezeichneten Gebieten liegt, nicht umgewandelt oder gepflügt werden.

Absatz 4 nimmt das umweltsensible Dauergrünland nach Absatz 1 von den Regelungen nach § 5 Absatz 1, §§ 6 und 7 aus. Damit wird klargestellt, dass die Regelungen zur Genehmigung einer Umwandlung von Dauergrünland einschließlich der Bagatellregelung, nicht auf umweltsensibles Dauergrünland anzuwenden sind.

Nach Absatz 5 können die Länder durch Rechtsverordnung für einzelne Gebiete oder Teile dieser Gebiete von der Bestimmung des Dauergrünlands als umweltsensibel nach Absatz 1 Nummer 2 abweichen. Eine Abweichung kommt aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes oder Pflanzenschutzes, zur Errichtung einer baulichen Anlage, im Rahmen der Flurneuordnung oder aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, in Betracht. Die Abweichungsmöglichkeit dient zum Beispiel dazu, die Wiederherstellung von durch überwinternden Zugvögeln beschädigtem Dauergrünland zu ermöglichen. Eine Abweichung aus anderen wichtigen Gründen soll als Auffangtatbestand dienen. Die von Absatz 1 Nummer 2 umfassten Vogelschutzgebiete sind zum Teil sehr großflächig. Sie enthalten in Teilgebieten auch Dauergrünlandflächen, bei denen die mit dem Status „umweltsensibel“ verbundenen Verpflichtungen nicht in nennenswertem Maße zu den Zielen des GLÖZ-Standards beitragen würden und aus Gründen der Biodiversität nicht in gleichem Maße schützenswert sind, wie dies beispielsweise bei Dauergrünland in FFH-Gebieten der Fall ist. Daher sollen die Länder die Möglichkeit haben, diese Dauergrünlandflächen von der Bestimmung als umweltsensibel auszunehmen. Satz 2 stellt allerdings die Abweichungsgründe unter den Vorbehalt, dass keine Gründe des Umwelt-, Natur- oder Klimaschutzes entgegenstehen. Hierdurch sollen negative Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter ausgeschlossen werden.

In Absatz 6 wird die Möglichkeit fortgeführt, die Bestimmung einer Fläche als umweltsensibel nach Absatz 1 auf Antrag eines Begünstigten im Einzelfall aufzuheben (bisher § 2a Direktzahlungen-Durchführungsgesetz). Der Begünstigte kann hiernach einen Antrag auf Aufhebung der Bestimmung nach Absatz 1, verbunden mit dem gemäß Absatz 6 Satz 2 erforderlichen Antrag auf Umwandlung nach § 5 Absatz 1, stellen. Dem Antrag auf Aufhebung der Bestimmung nach Absatz 1 wird stattgegeben, wenn die mit der Umwandlung bezweckte Maßnahme auf der jeweiligen Fläche erlaubt ist und die in Absatz 6 Satz 1 Nummer 1 bis 4 beschriebenen etwaigen baurechtlichen und umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen an ein Vorhaben eingehalten werden.

Dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird darüber hinaus in Absatz 7 die Ermächtigung erteilt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, durch Rechtsverordnung Verfahrensvorschriften zur Durchführung der Regelungen nach Absatz 6 zu erlassen.

Absatz 8 ermächtigt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften für die Rückumwandlung von Dauergrünland, das entgegen der Verpflichtungen der Absätze 1 bis 3 gepflügt oder umgewandelt wurde, zu treffen.

Zu § 13

§ 13 ermöglicht die Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zum Zwecke der Einhaltung und Durchführung der Konditionalität. Dies betrifft insbesondere den im InVeKoS vorgesehenen Sammelantrag und das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen.

Zu § 14

§ 14 regelt die Kontrollen im Rahmen der Konditionalität.

Grundsätzlich ist die Kontrolle gemäß Absatz 1 Satz 1 durch eine Kontrolle vor Ort umzusetzen. Im Rahmen dieser Kontrolle vor Ort sind die jeweils relevanten GABs und GLÖZ-Standards zu kontrollieren. Satz 2 ermöglicht es den zuständigen Stellen der Länder, im Rahmen der Kontrollen Mittel der Fernerkundung, des Flächenmonitoringsystems oder andere geeignete Technologien (z.B. geo-markierte Fotos) einzusetzen. Die Regelung dient ebenfalls der Verwaltungsvereinfachung, da sie die Durchführung der Kontrolle vor Ort erleichtern soll. So kann beispielsweise durch Anwendung des Flächenmonitoringsystems und Auswertung der hierdurch erzeugten Satellitenbilder ein Besuch auf der Fläche vermieden werden. Der Aufwand der Kontrollen wird hierdurch reduziert. Die zu wählende Kontrollmethode muss dem Kontrollgegenstand angemessen sein.

Für gewöhnlich prüfen Verwaltungskontrollen im Rahmen des InVeKoS, ob die Anträge vollständig, gültig und fristgerecht eingereicht wurden. Als Gegenkontrolle nehmen sie unter anderem einen Abgleich mit Datenbanken vor. Absatz 2 stellt klar, dass bezüglich der Konditionalität in der Regel keine Verwaltungskontrollen durchzuführen sind. Grund hierfür ist, dass die wesentlichen Verpflichtungen der Konditionalität sich aus praktischen Gründen, beispielsweise im Bereich Tierschutz, im Wesentlichen nur durch Kontrollen vor Ort überprüfen lassen. Im Übrigen werden im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Hinblick auf die Beihilfefähigkeit der einzelnen Maßnahmen umfangreiche Verwaltungskontrollen durchgeführt. Auch in den vergangenen Förderperioden sind keine Verwaltungskontrollen im Bereich der Cross Compliance durchgeführt worden.

Dies hat nach bisherigen Erfahrungen die Effektivität und Wirksamkeit der Kontrollen nicht beeinträchtigt. Die Möglichkeit von Verwaltungskontrollen für bestimmte GLÖZ-Standards dennoch Gebrauch zu machen wird durch Absatz 2 Satz 2 eröffnet. Hintergrund ist, dass bei den bisherigen „Greening“-Regelungen Verwaltungskontrollen beim Erhalt des Dauergrünlands und bei umweltsensiblen Dauergrünland durchgeführt wurden. Um eine bundeseinheitliche Anwendung der Verwaltungskontrollen für bestimmte GLÖZ-Standards festzulegen, werden die näheren Einzelheiten hierzu in einer Rechtsverordnung nach § 22 Absatz 1 Nummer 3 geregelt.

Das EU-Recht ermöglicht es, ein vereinfachtes Kontrollsystem für kleine Betriebe einzuführen. Nach Absatz 3 wird ein solches, vereinfachtes Kontrollsystem für kleine Betriebe in Deutschland eingeführt. Die Einzelheiten des vereinfachten Kontrollsystems werden in einer Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 22 festgelegt.

Zu § 15

Dieser Paragraph regelt den Umgang mit Kontrollverweigerungen. Die drohende Ablehnung des Sammelantrags soll als effektives Mittel dienen, Kontrollverweigerungen zu verhindern und die Durchführung von Kontrollen zu gewährleisten. Die Einbeziehung weiterer Personen – neben dem Begünstigten – in den Anwendungsbereich der Norm trägt dem Umstand der arbeitsteiligen Landwirtschaft Rechnung. Kontrollverweigerungen können beispielsweise auch durch befugte Familienangehörige oder Arbeitnehmer erfolgen und sollen daher dem Begünstigten zugerechnet werden. Satz 2 berücksichtigt Ausnahmen (höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände), die bei einer strikten Anwendung des Grundsatzes entstehen können.

Zu § 16

Gemäß Absatz 1 beträgt der Mindestkontrollsatz 1 Prozent. Das bedeutet, dass die zuständige Kontrollbehörde mindestens 1 Prozent aller Antragsteller auf die Einhaltung der GAB oder GLÖZ-Standards kontrollieren muss. Der Kontrollsatz kann bezogen auf alle GAB und GLÖZ-Standards gesammelt erreicht werden. Gleichzeitig ist es aber auch möglich, ihn für jeden einzelnen GAB und GLÖZ-Standard getrennt zu erreichen. Diese Möglichkeit und weitere Einzelheiten zum Kontrollsatz werden nicht im Gesetz, sondern in der zu erlassenden Verordnung geregelt. Das Gesetz stellt nur den geltenden Grundsatz dar, der Ausgangspunkt für abweichende Regelungen in der Verordnung ist.

Absatz 2 enthält den Grundsatz, dass die Kontrollstichprobe der zu überprüfenden Begünstigten einen Zufalls- und einen Risikoanteil enthalten muss. Ein Zufallsanteil ist erforderlich, um ein repräsentatives Bild zur Einhaltung der Verpflichtungen zu gewinnen. Durch eine Risikoauswahl eines Teils der zu Kontrollierenden erhöht sich die Wirksamkeit der Kontrollen.

Zu § 17

Dieser Paragraph regelt den Zeitraum, in welchem Kontrollen durchgeführt werden müssen. Die Kontrollen sind in dem Kalenderjahr durchzuführen, in dem die Sammelanträge gestellt werden. Wann und wie die Kontrollen innerhalb dieses Zeitraums durchgeführt werden müssen, wird nicht im Gesetz geregelt. Dies wird in der zu erlassenden Verordnung erfolgen.

Zu § 18

Absatz 1 verpflichtet zur Erstellung eines Kontrollberichts für jede durchgeführte Kontrolle vor Ort. Detaillierte Regelungen zum Inhalt des Kontrollberichts werden durch die Verordnung getroffen.

Absatz 2 regelt die Informationspflicht der Kontrollbehörde. Diese hat den kontrollierten Begünstigten innerhalb von drei Monaten nach dem Zeitpunkt der Kontrolle zu informieren. Die Informationspflicht gilt aber nur, wenn Verstöße festgestellt wurden. Sind keine Verstöße festgestellt worden, muss eine Information nicht erfolgen.

Zu § 19

§ 19 regelt die Zurechnung von Verstößen, welche nicht durch den Begünstigten selbst begangen werden. Die Notwendigkeit dieser Regelung ergibt sich aus der zunehmenden arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung in der Landwirtschaft. In der Vergangenheit kam es immer wieder zu Fällen, in denen der Begünstigte nicht sanktioniert

werden konnte, da der Verstoß nicht durch ihn selbst, sondern durch seine Arbeitnehmer oder Lohnarbeiter begangen wurde. Bislang konnte dies nur als Verstoß des Begünstigten sanktioniert werden, wenn die Auswahl des Dritten, dessen Überwachung oder die ihm gegebenen Anweisungen ursächlich für den Verstoß waren. Diese weitgehende Exkulpationsmöglichkeit soll künftig nicht mehr bestehen, da sie die Wirksamkeit der Konditionalität stark einschränkt. Daher kommt es nunmehr für die Zurechnung auch auf das Handeln derjenigen Personen an, derer sich der Begünstigte zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus der Konditionalität bedient.

Zu § 20

§ 20 betrifft die Zuordnung der Verwaltungssanktion, wenn eine landwirtschaftliche Fläche oder ein anderer Betriebsteil im laufenden Kalenderjahr übertragen wird. Anknüpfend an eine in der Förderperiode 2014 bis 2022 geltende Regelung wird zwischen zwei Fällen unterschieden. Grundsätzlich richtet sich die Verwaltungssanktion gegen denjenigen an einer Übertragung Beteiligten, dessen Sammelantrag die übertragene Fläche oder den übertragenen Betriebsteil umfasst. Es wird hierbei nicht auf die Zurechenbarkeit des Verstoßes, sondern ausschließlich auf den Antragsteller abgestellt. Sollte jedoch derjenige Beteiligte, dem der Verstoß unmittelbar zurechenbar ist, selbst einen Sammelantrag stellen, so richtet sich die Verwaltungssanktion gegen diesen. Hiermit wird die vom Unionsrecht geforderte faire und gerechte Zuordnung der Sanktionierung sichergestellt.

Zu § 21

Diese Regelung begrenzt die Gesamthöhe der Verwaltungssanktionen in einem Kalenderjahr. Sie darf den Gesamtbetrag an gewährten Direktzahlungen oder Zahlungen nach den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, nicht übersteigen. Letztere umfassen die Zahlungen aus dem ELER aufgrund von „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“, Zahlungen aufgrund „naturbedingter oder anderer gebietsspezifischer Benachteiligungen“ sowie Zahlungen aufgrund „gebietsbezogener Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben“. Dies dient der verhältnismäßigen Ausgestaltung von Verwaltungssanktionen.

Zu § 22

Absatz 1 setzt die Vorgabe des Unionsrechts um, nach welcher Sanktionen für Verstöße gegen die Konditionalität im Falle von höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen nicht zu verhängen sind. Das Unionsrecht enthält eine nicht abschließende Aufstellung möglicher Anwendungsfälle für höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände.

In Absatz 2 wird die Ausnahme der Sanktionierung von einer Ausschlussfrist abhängig gemacht. Hiernach muss der Fall von höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen innerhalb von 15 Werktagen ab dem Zeitpunkt, ab welchem dies dem Begünstigten möglich ist, der zuständigen Behörde mitgeteilt werden. Hierdurch wird eine starke Verzögerung des Verfahrens vermieden und die Überprüfbarkeit der Umstände, die zu höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen führen, sichergestellt.

Zu § 23

Absatz 1 ermächtigt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die nähere Ausgestaltung der GAB und GLÖZ-Standards vorzunehmen. Darüber hinaus können die Kontrolle und die Sanktionierung bei Nichteinhaltung der genannten Vorgaben in einer Rechtsverordnung näher bestimmt werden. Die Ermächtigung umfasst auch Bestimmungen zur Region nach § 4 Absatz 2. Dies ist erforderlich, da einzelne Länder ihre Direktzahlungen über gemeinsame Zahlstellen durchführen. Welche Länder eine Region bilden, wird daher in einer Rechtsverordnung geregelt.

Absatz 2 konkretisiert die Regelung zu den Vorschriften in Bezug auf das System zur Kontrolle und Sanktionierung.

Absatz 3 eröffnet die Möglichkeit, im Bedarfsfall kurzfristig die hier maßgeblichen Vorschriften an geänderte unionsrechtliche Vorgaben anzupassen.

Absatz 4 eröffnet die Möglichkeit, Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen im Wege einer Rechtsverordnung auf die Landesregierungen zu übertragen.

Die Länder können gemäß Absatz 5 nach Maßgabe ihres Landesorganisationsrechts bestimmte Aufgaben der Fachüberwachungsbehörden auf die Zahlstellen übertragen, soweit die Übertragung von Aufgaben der Fachüberwachungsbehörden auf die Zahlstellen unionsrechtlich zulässig ist.

Zu § 24

Absatz 1 regelt das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung für einen Teil der Vorschriften, insbesondere Verordnungsermächtigungen für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Denn zahlreiche Einzelheiten zur Durchführung der Konditionalität müssen ergänzend im Verordnungswege als Teil des Strategieplans ebenfalls vor der Genehmigung durch die Europäische Kommission geregelt werden.

Absatz 2 regelt das Inkrafttreten der übrigen Vorschriften. Die neue GAP der Europäischen Union sieht vor, dass die von den Mitgliedstaaten bis zum 01.01.2022 vorzulegenden Strategiepläne von der Europäischen Kommission zu genehmigen sind. Die Genehmigung erfolgt mittels Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission. Nach der Unionsregelung erhält der Strategieplan erst durch die Genehmigung durch die Europäische Kommission Rechtswirksamkeit. Daher können die davon betroffenen Vorschriften dieses Gesetzes erst nach dieser Genehmigung in Kraft treten. Das Inkrafttreten ist vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

Aufgrund der Abhängigkeit von der Genehmigung des Strategieplans kann der Vorgabe des Programms zum Bürokratieabbau, nach welcher Gesetze jeweils gesammelt zum Ersten eines Quartals in Kraft treten, nicht entgegengehalten werden.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität (NKR-Nr. 5788, BMEL)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen.
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 14 Mio. Euro
<i>Darin enthalten Entlastung von Informationspflichten:</i>	<i>rund -36.000 Euro</i>
durchschnittl. pro Betrieb p.a.:	48 Euro
Verwaltung (Länder)	
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 4,6 Mio. Euro
Weitere Kosten	
Insgesamt jährlich entgangene Einnahmen (Landwirtschaft):	45,5 Mio. Euro
Im Einzelfall (pro Hektar)	320 Euro
Umsetzung von EU-Recht	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird.
KMU-Betroffenheit	Der KMU-Test wurde angewendet. Bei landwirtschaftlichen Betrieben handelt es sich überwiegend um KMU. Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik lassen sich nur dann erreichen, wenn auch KMUs von den wesentlichen Verpflichtungen umfasst sind. Kleinere Betriebe profitieren jedoch von Prämien-Leistungen, die proportional höher sind als die Betriebe aus einer höheren Größenkategorie.
Evaluierung	Die EU-Kommission wird die zugrundeliegenden EU-Rechtsakte der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zum 31.12.2031 evaluieren. Bis zum 31.12.2025 wird die EU-Kommission eine Zwischenevaluation durchführen. Die Evaluierungen erfolgen auf Ebene der Mitgliedstaaten durch externe unabhängige Sachverständige sowie über den jährlichen Leistungsbericht der Mitgliedstaaten.
Ziele der GAP:	– Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der gesamten Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit; – Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit,

	auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung; – Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie; – Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft; – Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften; – Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten; – Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft; – Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel – sowie Tierschutz gerecht wird.
Kriterien / Indikatoren	Vorher-Nachher-Vergleiche – Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft; – Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: Totale Faktorproduktivität; – Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel; – Erhöhung des Wertschöpfungsanteils für Primärerzeuger in der Lebensmittelversorgungskette; – Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft; – Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden; – Erhöhung des Anteils von erneuerbaren Energien aus der Land- und Forstwirtschaft; – Verringerung des Anteils der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen; – Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen; – Verringerung von Nitrat im Grundwasser – Anteil der Grundwassermessstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrichtlinie); – Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln;

	- Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen; - Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber (Junglandwirte); - Entwicklung der Beschäftigungsquote, des Pro-Kopf-BIP und des Armutsindex in überwiegend ländlichen Gebieten; - Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden; - Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (einschl. ökologische/biologische Erzeugnisse).
Datengrundlage:	Die Datengrundlagen für Leistungsberichte und Evaluationen bilden die in den Mitgliedstaaten in Datenbanken erfassten Zahlen und Flächendaten aus den Agrarförderanträgen (InVeKoS-Daten, 1. und 2. Säule) sowie zu durchgeführten Kontrollen, Daten aus durchgeführten Veranstaltungen (Beratung, Weiterbildung...), den nationalen Systemen zur Erfassung der Auszahlungen und weiteren Zahlen z. B. zum Tierbestand (Tierdatenbank), die über spezifische Auswertungen den jeweiligen Zielen zugeordnet werden.
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben (Zusammenfassung): Das Vorhaben gewährleistet weit höhere Umweltschutz-, Tierschutz- und Verbraucherschutzstandards als in Nicht-EU-Staaten. Zudem fördert das Vorhaben die Attraktivität ländlicher Räume und die Nahrungssicherheit in der EU. Der Nutzen wird durch auskömmliche Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft abgesichert, die die Wettbewerbsnachteile der EU-Landwirtschaft ausgleichen sollen.
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf. Für die Beteiligung von Ländern und Verbänden betrug die Anhörungsfrist lediglich drei Werktage. Der NKR erkennt an, dass die zeitlichen Friktionen vor allem durch die erheblichen Verzögerungen der Verhandlungen der zugrundeliegenden Rechtsakte auf EU-Ebene und die gleichzeitige Notwendigkeit zurückzuführen sind, dass die Bundesregierung der EU-Kommission bis zum 31.12.2021 Strategiepläne vorlegt. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union für die Betroffenen haben, ist die Kürze der Beteiligungsfrist jedoch nicht akzeptabel. Der NKR weist darauf hin, dass die vorgesehene Evaluation durch die EU-Kommission eine Komplexität aufweist, die das Ziel einer effizienten Steuerung erschwert.	

II. Im Einzelnen

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die neuen Regelungen der Europäischen Union (EU) für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in nationales Recht umzusetzen.

Voraussetzung für die Gewährung flächen- und tierbezogener EU-Agrarfördermittel der ersten und zweiten Säule¹ ist bisher, dass sog. Cross-Compliance Verpflichtungen erfüllt werden. Die bisher geltenden Cross-Compliance Verpflichtungen sehen vor, dass bestimmte Auflagen in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie beim Tierschutz und beim Erhalt der landwirtschaftlichen Flächen in einem guten Bewirtschaftungs- und Umweltzustand erfüllt werden.

Die EU hat für die neue Förderperiode der Jahre 2023 bis 2027 einen Strategiewechsel vorgenommen. Das neue Vorgehen räumt den Mitgliedstaaten größere Spielräume bei der Umsetzung ein, indem die Vorgaben der EU-Ebene sich künftig stärker auf Ziele beschränken und für die Wege zur Zielerreichung Korridore vorsehen. Die bisher geltenden „Cross-Compliance-Vorschriften“ bestehend aus den „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (GAB) und den „Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand“ (GLÖZ) werden zukünftig unter dem Begriff „Konditionalität“ in modifizierter und zum Teil erweiterter Form fortgeführt. In die Konditionalität werden auch die bisherigen „Greening-Maßnahmen“, das sind Landbewirtschaftungsmethoden, die den Klima- und Umweltschutz fördern, in modifizierter Form überführt (neu: Ökoregelungen).

Diese Änderungen auf EU-Ebene machen auch eine Änderung der nationalen Durchführungsregelungen erforderlich. Das vorliegende Regelungsvorhaben enthält die wesentlichen Entscheidungen zur Konditionalität und löst damit das Agrarzahllungen-Verpflichtungengesetz ab.

Der Gesetzentwurf setzt insbesondere die neuen Vorgaben für die Umwandlung von Dauergrünland und für das Verbot der Umwandlung von Dauergrünland in Moor- und Feuchtgebieten um. Darüber hinaus ist die Umwandlung oder das Umpflügen von umweltsensiblen Dauergrünland künftig verboten. Ferner gibt es künftig die Pflicht, mindestens drei Prozent der Ackerfläche pro Betrieb als nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente vorzuhalten sowie auf bestimmten Flächen für eine Begrünung während sensibler Zeiten, wie z. B. im Winter, zu sorgen.

II.1. Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand auf der Grundlage des Leitfadens der Bundesregierung zum Erfüllungsaufwand, Statistiken und auf Auskünften und Erfahrungen aus der Praxis (Zahlstellen) geschätzt.

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht im Saldo insgesamt zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 14 Mio. Euro.

Die jährliche Entlastung die dadurch entsteht, dass ab 2023 die Landwirte bei neu entstehendem Dauergrünland nur noch eine Anzeige statt des bisher erforderlichen Genehmigungsantrags bei der Behörde einreichen müssen, beziffert das Ressort nachvollziehbar mit insgesamt 36.000 Euro (jährl. Fallzahl 10.000, eingesparte Bearbeitungszeit im Einzelfall 3,6 Minuten, Stundensatz 36,20 Euro gem. Leitfaden).

¹ Die GAP beruht auf zwei „Säulen“. Die erste Säule umfasst Direktzahlungen an Landwirte sowie die gemeinsamen Marktordnungen für einzelne Agrarerzeugnisse. Die zweite Säule ergänzt die GAP seit 1999 und zielt auf die Entwicklung des ländlichen Raums.

Der Landwirtschaft entsteht durch die neue Vorgabe, für eine Mindestbodenbedeckung in sensibelsten Zeiten, wie z. B. im Winter zu sorgen, ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt 14 Mio. Euro. Dazu müssen die Landwirte bestimmte Flächen künftig begrünen. Grundsätzlich gibt es bereits entsprechende Begrünungspflichten z. B. für stillgelegte Flächen und Ökologische Vorrangflächen über den Winter. Die neue Vorgabe bezieht zwar mehr Flächen als bisher in die Begrünungspflichten ein, insgesamt etwa 15 Prozent Ackerfläche (Gesamt in DEU: 12 Mio. Hektar). Da die Begrünungspflicht jedoch auch dadurch erfüllt werden kann, dass die Stoppeln nach der Mais- oder Getreideernte stehen gelassen werden, geht das Ressort auf der Grundlage einer Länderauskunft bzw. Erfahrungswerten aus der Praxis davon aus, dass die überwiegende Zahl der Landwirte diese aufwandsarme Variante wählen wird. Das Ressort schätzt deshalb, dass voraussichtlich etwa ein Prozent der neu betroffenen Ackerfläche (120.000 Hektar) durch Bearbeitung und Aussaat zu begrünen ist. Den zusätzlichen Erfüllungsaufwand, der pro Hektar für die Begrünung z. B. durch Bodenbearbeitung, die Anschaffung von Saatgut und das Einarbeiten des Saatguts anfällt, beziffert das Ressort mit durchschnittlich etwa 120 Euro pro Hektar (ha) und Jahr. Das Ressort weist dabei darauf hin, dass es dabei um einen geschätzten Durchschnittswert handelt, in den zahlreiche Variable einfließen und der deshalb mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden ist. Denn einerseits ist die Qualität der Böden unterschiedlich und damit auch die Intensität ihrer Bearbeitung bzw. des erforderlichen Aufwands. Andererseits variiert auch der Anschaffungspreis des in Frage kommenden Saatguts. Für einen einzelnen durchschnittlichen Betrieb (Gesamtzahl 305.000) ergibt sich aus dieser Vorgabe ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von etwa 48 Euro.

Aus der neuen Vorgabe, mehr Pufferstreifen an Gewässerrändern als bisher anzulegen, ergibt sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Landwirtschaft. Denn eine Bearbeitung oder Begrünung des Bodens ist nicht notwendig, um die Vorgabe zu erfüllen.

Durch die Verpflichtung, mindestens drei Prozent der Flächen pro Betrieb stillzulegen, entsteht der Landwirtschaft voraussichtlich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da eine Stilllegung keine zusätzliche Bearbeitung erfordert (zu den entgangenen Einnahmen s.u. II.2. Weitere Kosten).

Verwaltung (Länder)

Für die Länderverwaltung ergibt sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt 4,6 Mio. Euro. Dieser einmalige Aufwand entsteht durch das Erfordernis, für Umwandlung von Dauergrünland sowie die Umwandlungsverbote von Dauergrünland in Moor- und Feuchtgebieten Gebietskulissen zu erstellen und entsprechende Kartierungsarbeiten durchzuführen. Die Gebietskulisse ist ein Begriff aus der Raumplanung und bezeichnet ein abgegrenztes Gebiet, das aus einzelnen Teilgebieten besteht, die in geografischer und naturschutzfachlicher Hinsicht homogen sind.

Den einmaligen Erfüllungsaufwand für das Erstellen von Gebietskulissen zum Dauergrünland beziffert das Ressort nachvollziehbar mit rund 21.000 Euro (5 Arbeitstage im Einzelfall, Gesamtfallzahl 13 (entspricht Anzahl der Zahlstellen in DEU), Stundensatz 40,30 Euro gem. Leitfaden).

Das Ressort schätzt nachvollziehbar, dass der einmalige Erfüllungsaufwand für das Erstellen von Gebietskulissen zu Mooren bzw. Feuchtgebieten insgesamt etwa 4,5 Mio. Euro beträgt. Der Aufwand für die Kartierungsarbeiten, das Anpassen vorhandener Gebietskulissen, etc. variiert bei den Ländern je nachdem, wie viele Moor- und Feuchtgebiete sie jeweils haben und wie viel Vorarbeit in den letzten Jahren bereits auf anderer Basis geleistet wurde. Fünf Länder verfügen über bedeutende Moor- und Feuchtflächen, sind also in stärkerem Umfang betroffen: Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Bayern verfügen über Moorflächen zwischen 150 000 und 430 000 ha. Auf der Grundlage von

Erfahrungswerten und Auskünften der Länder schätzt das Ressort hierzu, dass der einmalige Erfüllungsaufwand pro Land bei etwa 700.000 Euro liegt (insgesamt 3,5 Mio. Euro). Die Länder Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg verfügen jeweils über ca. 50.000 ha Moorflächen. Das Ressort schätzt, dass der einmalige Aufwand pro Land bei etwa 250.000 Euro liegt (insgesamt 750 000 Euro). Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen, Saarland und Hessen verfügen nur über geringe Moorflächenanteile (je unter 5 000 ha). Das Ressort beziffert den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Länder mit jeweils max. 50.000 Euro (250.000 Euro insgesamt).

Den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Anpassung des elektronischen Antragsformulars an die neuen GLÖZ-Standards beziffert das Ressort insgesamt mit insgesamt rund 118.000 Euro (insgesamt 30 Arbeitstage pro Zahlstelle, Gesamtfallzahl 13, Stundensatz gemäß Leitfaden 40,30 Euro).

Den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Anpassung des elektronischen Antragsformulars für das künftige Anzeigeverfahren zum Dauergrünland beziffert das Ressort mit etwa 8.000 Euro (2 Arbeitstage pro Zahlstelle, Gesamtfallzahl 13, Stundensatz 40,30 Euro gemäß Leitfaden).

II.2. Weitere Kosten

Das Ressort schätzt nachvollziehbar, dass den Landwirten Weitere Kosten in Form von entgangenen Einnahmen von insgesamt jährlich rund 45,5 Mio. Euro entstehen.

Das Ressort schätzt auf der Grundlage von statistischen Daten, dass eine Fläche von etwa 143.000 ha zusätzlich von den Stilllegungen betroffen sein wird. Die Höhe der entgangenen Einnahmen pro ha schätzt das Ressort auf der Grundlage von Auskünften der Datenbank des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) sowie der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz auf etwa 320 Euro.

II.3. Bewertung der Schätzungen / Beteiligung von Ländern und Verbänden

Die beteiligten Länder und Verbände haben in ihren Stellungnahmen weit überwiegend keine Aussagen zum Erfüllungsaufwand getroffen. Die vereinzelt Stellungnahmen, die sich auf den Erfüllungsaufwand bezogen, enthalten ausschließlich allgemeine Hinweise, jedoch keine konkreten Schätzungen, etc. Da die Schätzungen nach Angaben des Ressorts überwiegend auf Statistiken und Erfahrungswerten aus der bisherigen Praxis beruhen, erscheinen sie grundsätzlich plausibel.

Sowohl Länder als auch Verbände haben die kurze Zeitspanne für die Beteiligung bemängelt (3 Werktage). Der NKR erkennt an, dass die zeitlichen Friktionen vor allem durch die erheblichen Verzögerungen der Verhandlungen der zugrundeliegenden Rechtsakte auf EU-Ebene und die gleichzeitige Notwendigkeit zurückzuführen sind, dass die Bundesregierung der EU-Kommission bis zum 31.12.2021 Strategiepläne vorlegt. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union für die Betroffenen haben, ist die Kürze der Beteiligungsfrist jedoch nicht akzeptabel.

II.4. Umsetzung von EU-Recht

Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird.

II.5. KMU-Test

Der KMU-Test-Leitfaden wurde angewendet: Die weitaus überwiegende Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe sind KMU, die die Regelungen umzusetzen haben, sofern sie eine Agrarförderung beantragen. Durch die Umsetzung der gegenüber der letzten Förderperiode erweiterten Grundanforderungen wird ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von mehr als

100 Euro pro Unternehmen/Jahr ausgelöst. Dieser Aufwand ist zur Erreichung der Ziele der GAP unvermeidbar, hier gibt es keine Abweichungsmöglichkeiten für kleine Betriebe. Jedoch wird dieser Aufwand zum einen durch Auszahlung der Flächenbeihilfen (ca. 180 Euro/ha) überkompensiert. Zum anderen wurde versucht, an anderer Stelle für kleine Betriebe einen Ausgleich zu schaffen: Kleine Unternehmen werden künftig bei der Flächenförderung noch stärker berücksichtigt als bisher. Die Prämiensätze für die ersten 60 ha (bisher 46 ha) eines Betriebes werden künftig mit höheren Prämiensätzen gefördert (genaue Beträge werden noch abgestimmt). D. h. hier profitieren kleine Betriebe stärker.

Darüber hinaus wird die Möglichkeit verhandelt, bei den Kontrollen zur Einhaltung der Konditionalität kleine Betriebe unter 10 ha teilweise von diesen Kontrollen auszunehmen, wenn das Risiko eines Verstoßes in dem betreffenden Kontrollbereich gering ist.

Die neue Begrünungspflicht führt für einen landwirtschaftlichen Betrieb (Gesamtzahl 300.000) durchschnittlich zu einer zusätzlichen jährlichen Belastung von etwa 48 Euro.

II.6 Evaluierung

Nach dem sogenannten „Neuen Umsetzungsmodell“ (NDM) wird die GAP künftig unter Verwendung eines einzelnen GAP-Strategieplans pro Mitgliedstaat ergebnisorientiert umgesetzt. In diesem von der Kommission zu genehmigenden nationalen Strategieplan legen die Mitgliedstaaten ihre Ziele für die Förderung der Landwirtschaft, der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie der ländlichen Räume während einer Förderperiode gegenüber der Europäischen Kommission und der Öffentlichkeit dar. In einem jährlich vorzulegenden, umfangreichen Leistungsbericht müssen die Mitgliedstaaten die Fortschritte hinsichtlich Zielerreichung nachweisen. Der Leistungsbericht enthält die wichtigsten qualitativen und quantitativen Informationen über erzielte Outputs, getätigte Ausgaben, erzielte Ergebnisse und den Abstand zu den jeweiligen Zielwerten. Die Ausgaben werden gekürzt, wenn die Outputs des Mitgliedstaats nicht den vereinbarten Standards entsprechen.

Spezifische Ziele der GAP nach 2020 sind:

- Modernisierung durch Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten und Förderung von deren Verbreitung;
- Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der gesamten Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit;
- Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung;
- Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften;
- Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten;
- Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft;
- Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel – sowie Tierschutz gerecht wird;

Diese Ziele werden anhand der folgenden Kriterien/Indikatoren evaluiert:

- Anteil von Wissensaustausch und Innovation am GAP-Haushalt;
- Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft;
- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: Totale Faktorproduktivität
- Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel;
- Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Lebensmittelversorgungskette;
- Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft;
- Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden
- Erzeugung erneuerbarer Energien aus der Land- und Forstwirtschaft
- Anteil der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen;
- Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen;
- Nitrat im Grundwasser – Anteil der Grundwassermessstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrictlinie);
- Wasserverbrauchsindex;
- Feldvogelindex;
- Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln;
- Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen;
- Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber (Junglandwirte);
- Entwicklung der Beschäftigungsquote, des Pro-Kopf-BIP und des Armutsindex in überwiegend ländlichen Gebieten;
- Bessere Verteilung der GAP-Unterstützung;
- Verkäufe/Verwendung bei der Lebensmittelerzeugung dienenden Tieren;
- Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden;
- Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (einschl. ökologische/biologische Erzeugnisse)

Die Datengrundlagen für Leistungsberichte und Evaluationen bilden die in den Mitgliedstaaten in Datenbanken erfassten umfangreichen Zahlen und Flächendaten aus den Agrarförderanträgen (InVeKoS-Daten, 1. und 2. Säule) sowie zu durchgeführten Kontrollen, Daten aus durchgeführten Veranstaltungen (Beratung, Weiterbildung...), den nationalen Systemen zur Erfassung der Auszahlungen und weiteren Zahlen z. B. zum Tierbestand (Tierdatenbank), die über spezifische Auswertungen den jeweiligen Zielen zugeordnet werden.

Evaluierungen erfolgen auf Ebene der Mitgliedstaaten durch externe unabhängige Sachverständige sowie über den jährlichen Leistungsbericht. Auf Ebene der Europäischen Kommission wird eine Zwischenevaluierung auf der Grundlage der Erkenntnisse, die aus den Evaluierungen der GAP, einschließlich der Evaluierungen der GAP-Strategiepläne, sowie anderen einschlägigen Informationsquellen gewonnen werden, bis zum 31. Dezember 2025 durchgeführt.

Der NKR weist darauf hin, dass die vorgesehene Evaluation durch die EU-Kommission eine Komplexität aufweist, die das Ziel einer effizienten Steuerung erschwert.

II.7 Nutzen des Vorhabens

Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben:

Der Nutzen der Regelungen liegt darin, dass die Direktzahlungen an die Landwirte pauschal gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft, die nicht über den Markt entgolten werden, entgelten. Sie dienen als finanzieller Ausgleich für hohe Standards, denn die Landwirte in Deutschland und der EU wirtschaften unter weit höheren Umweltschutz-, Tierschutz- und Verbraucherschutzstandards als Landwirte in manchen Nicht-EU-Staaten. Durch ihre Arbeit sichern sie die Ernährung der Bevölkerung, erhalten und pflegen wertvolle Kulturlandschaften und natürliche Ressourcen, erhöhen als Arbeitgeber die Attraktivität und Besiedelung ländlicher Räume und erzeugen nachwachsende Rohstoffe für andere Wirtschaftsbereiche.

Die Zahlungen werden nur gewährt, wenn grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung erfüllt sind. Diese Grundanforderungen ergeben sich aus EU-Verordnungen und Richtlinien für die Bereiche des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes sowie Standards für die Erhaltung von Flächen in "gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" (GLÖZ). Zukünftig sollen diese Zahlungen noch stärker an Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaauflagen geknüpft sein. Daher werden voraussichtlich 20% (oder mehr) der ausgezahlten Mittel zur Umsetzung so genannter Öko-Regelungen eingesetzt, das sind in Deutschland 900 Mio. Euro jährlich.

Der weitere Nutzen aufgrund der neuen Ausrichtung der GAP liegt in einer stärkeren Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Erreichung der von ihnen selbst anhand der Verhältnisse vor Ort gesteckten Ziele und der dafür ausgewählten umzusetzenden Maßnahmen. Der Kommission obliegt hauptsächlich die Überwachung der Zielerreichung. „Der neue jährliche Leistungsabschluss spiegelt den Übergang von der Regelkonformität des einzelnen Begünstigten zur Leistung der Politik in den Mitgliedstaaten wider.“

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Für die Beteiligung von Ländern und Verbänden betrug die Anhörungsfrist lediglich drei Werktage. Der NKR erkennt an, dass die zeitlichen Friktionen vor allem durch die erheblichen Verzögerungen der Verhandlungen der zugrundeliegenden Rechtsakte auf EU-Ebene und die gleichzeitige Notwendigkeit zurückzuführen sind, dass die Bundesregierung der EU-Kommission bis zum 31.12.2021 Strategiepläne vorlegt. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union für die Betroffenen haben, ist die Kürze der Beteiligungsfrist jedoch nicht akzeptabel.

Der NKR weist darauf hin, dass die vorgesehene Evaluation durch die EU-Kommission eine Komplexität aufweist, die das Ziel einer effizienten Steuerung erschwert.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatterin

