

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) für eine Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Anwendung der Standards für den guten landwirtschaft- lichen und ökologischen Zustand 7 und 8 für das Antragsjahr 2023 (GAP-Ausnahmen-VO, GAPAusV, Stand 22. August 2022)

Berlin, 24. August 2022

Vorbemerkungen und allgemeine Bewertung

Der Deutsche Bauernverband (DBV) begrüßt im Grundsatz den Vorschlag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die EU-Vorgaben zur Flächenstilllegung und zum Fruchtwechsel im Antragsjahr 2023 unter bestimmten Voraussetzungen auszusetzen bzw. abzuändern. Nachdem der Berufsstand monatelang auf die krisenbedingte Notwendigkeit eines solchen Vorgehens hingewiesen hat, sind Entscheidungen über **Ausnahmeregelungen für 2023** längst überfällig und kommen angesichts der bereits laufenden Herbstbestellung in letzter Minute.

Um weiterhin eine sichere **Lebensmittelversorgung gewährleisten und in Krisenzeiten verantwortungsvoll reagieren** zu können, müssen die Landwirte in unternehmerischer Eigenverantwortung alle Flächen nutzen können, auf denen es landwirtschaftlich sinnvoll ist. Bei den für 2023 vorgesehenen Ausnahmeregelungen stellt der DBV im vorliegenden Verordnungsentwurf teilweise eine **Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung für Betriebe** mit mehrjährigen Brachen fest, die nicht vollumfänglich von den zusätzlichen Anrechnungsmöglichkeiten Gebrauch machen können. Hier ist eine Korrektur der Regelungen erforderlich.

Für das Anbau- und Erntejahr 2023 brauchen die landwirtschaftlichen Betriebe dringend **Rechts- und Planungssicherheit**. Der DBV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf einer GAP-Ausnahmen-Verordnung (GAPAusV) für das Jahr 2023 und bekräftigt zugleich das Anliegen für einen außerordentlich **zügigen Abschluss des Verfahrens**, bei dem Bund und Länder frühzeitig sämtliche **praktische Auslegungs- und Umsetzungsfragen transparent klären** und unmittelbar an die landwirtschaftlichen Betriebe kommunizieren müssen. Dabei sollte der Fragen-Antworten-Katalog des BMEL kontinuierlich aktualisiert und vervollständigt werden (<https://bit.ly/3wnPNDG>).

Im Einzelnen nimmt der DBV zum Entwurf einer GAP-Ausnahmen-Verordnung wie folgt Stellung:

§ 3 – GLÖZ 8 – Zusätzliche Anrechnungsmöglichkeit von produktiven Flächen

§ 3 Abs. 1 regelt für das Jahr 2023 zusätzlich zu [§ 20 Abs. 1 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung](#) die Anrechnungsmöglichkeit von Flächen für die Erzeugung von Getreide, Sonnenblumen oder Leguminosen. Gleichzeitig schließt **§ 3 Abs. 1 Nr. 1** die Anrechnung von Brachen und Blühstreifen/-flächen im Rahmen der Eco Schemes aus. Nach **§ 3 Abs. 1 Nr. 2** soll auch die Anrechnung von bestimmten Agrarumweltmaßnahmen-Flächen nach [Art. 70 der Verordnung \(EU\) Nr. 2115/2021](#) ausgeschlossen werden, die den GLÖZ-Standard 8 umfassen. Hier bittet der DBV das BMEL und die Länder um eine aktuelle Auflistung, welche Flächen im Rahmen der AUKM-Förderung laut GAP-Strategieplan künftig den GLÖZ-Standard 8 umfassen. Hier hat es in den vergangenen Tagen bereits Verunsicherungen bei Landwirten und Verwaltungen gegeben, z.B. darüber ob auch die Prämien im ökologischen Landbau von diesem Ausschluss betroffen seien. Es bedarf einer schnellen Klarstellung, dass dies nicht der Fall ist.

Ferner schließt **§ 3 Abs. 1** Flächen mit Mais, Sojabohnen und Kurzumtriebsplantagen von der Anrechnungsmöglichkeit aus. Dieser Ausschluss geht auf EU-Recht zurück und wird vom DBV als nicht sachgerecht und nicht objektiv kritisiert.

§ 3 Abs. 2 legt fest, dass eine Anrechnung nach § 3 Abs. 1 im Falle von Flächen, die in den Jahren 2021 und 2022 nicht für die Erzeugung genutzt wurden ([§ 10 Abs. 2 Nr. 6 der geltenden InVeKoS-Verordnung](#)) oder im Rahmen der ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) beim Greening als Brachen angegeben wurden ([§ 11 Abs. 1 Satz 2 der InVeKoS-Verordnung](#)), nur dann möglich ist, wenn die betreffenden Flächen auch im Jahr 2023 als nichtproduktive Flächen bereitgestellt bzw. angegeben werden. Darüber hinaus beziehen die geplanten Einschränkungen nach § 3 Abs. 2 zusätzlich auch diejenigen in 2021 und 2022 nicht für die Erzeugung genutzten Flächen mit ein, die im Rahmen einer AUKM-Förderung stillgelegt waren.

Benachteiligung für Landwirte mit mehrjährigen Brachen vermeiden

Nach Einschätzung des DBV bestehen hinter dem AMK-Umlaufbeschluss vom 16. August 2022 und hinter dem vorliegenden Entwurf einer GAP-Ausnahmen-Verordnung offenbar weitreichendere und über den Ende Juli festgelegten EU-Rahmen hinausgehende Auslegungen des BMEL, welche in 2021 und 2022 stillgelegten Flächen auch in 2023 stillgelegt bleiben müssen. Hier fordert der DBV eine unmissverständliche Präzisierung und Klarstellung, wonach im Sinne der [EU-Ausnahmeregelungen \(Verordnung \(EU\) Nr. 1317/2022\)](#) alle Brachflächen für die Ernte 2023 im Sinne der Lebensmittelversorgung ausnahmslos wieder in die Fruchtfolgerotation genommen werden können, und zwar unabhängig von deren Förderhistorie der 1. und 2. Säule in den Jahren 2021 und 2022. Eine solche Klarheit fehlt den Regelungen in **§ 3 Abs. 1 und 2** im Entwurf.

In diesem Zusammenhang weist der DBV hin auf [§ 5 Abs. 3 der Agrarzahlungsverpflichtungenverordnung \(AgrarZahlVerpflV\)](#). Danach können die landwirtschaftlichen Betriebe seit dem 1. August auf den im Agrarantrag 2022 als stillgelegt gemeldeten Flächen mit der Vorbereitung/Aussaart für das Folgejahr beginnen (z.B. ÖVF-Brachen oder AUKM-Brachen nach Beendigung der mehrjährigen

Verpflichtung). Hier bewegen sich die Landwirte im geltenden Rechtsrahmen und diesen dürfen keinerlei nachträgliche Nachteile oder Sanktionen durch die GAP-Ausnahmen-Verordnung in 2023 entstehen.

§ 3 Abs. 1 und 2 der GAP-Ausnahmen-Verordnung würden aus Sicht des DBV eine Ungleichbehandlung verschiedener Landwirte mit unterschiedlichen Greening-Maßnahmen bzw. Agrarumweltmaßnahmen mit sich bringen, die an folgenden Fallkonstellationen illustriert wird:

- Betrieb A hat seine bisherigen ÖVF-Verpflichtungen über Zwischenfruchtanbau erfüllt: Betrieb A kann die GLÖZ-8-Auflage im Jahr 2023 z.B. über den Anbau von Weizen erfüllen.
- Betrieb B hat einen Teil der bisherigen ÖVF-Verpflichtungen über Brachen (z.B. 2 %) und den Rest über Zwischenfruchtanbau erfüllt: Betrieb B kann in 2023 die vorhandenen Brachen aktuell nicht umbrechen, und kann die GLÖZ-8-Auflage 2023 über 2 % vorhandene Brachen und 2 % z.B. Weizenanbau erfüllen.
- Betrieb C hat die bisherigen ÖVF-Verpflichtung ganz überwiegend über Brachen erfüllt. Betrieb C hat im Vertrauen auf das bisherige Förderrecht die Brachen aktuell tanz oder teilweise nach geltendem Recht ([§ 5 Abs. 3 AgrarZahlVerpflV](#)) vorbereiten, um dort eine Winterkultur anzubauen. Dieser Betrieb C soll die GLÖZ-8-Auflage in 2023 ausschließlich über Stilllegungen erfüllen dürfen.
- Betrieb D hat bisher an einer fünfjährigen Agrarumweltmaßnahme teilgenommen, die wegen Programmänderung des Landes in 2023 ausläuft (z.B. Blühfläche). Landwirt D soll nach dem Verordnungsentwurf nun daran gehindert werden, von den für das Jahr 2023 vorgesehenen zusätzlichen Anrechnungsmöglichkeiten für die 4 % GLÖZ-8-Flächen Gebrauch zu machen. Ein solcher Nachteil bzw. Rückgriff in das geltende Förderrecht ist nicht gerechtfertigt, widerspricht dem Ansatz der EU-Ausnahmeregelungen und sollte aus Sicht des DBV im Verordnungsentwurf korrigiert werden.

Fazit: Die vorgeschlagene Regelung einer nachträglichen Pflicht zur Erhaltung von Brachflächen der Jahre 2021 und 2022 auch in 2023 untergräbt das Vertrauen der Landwirte in die Verlässlichkeit der GAP-Förderung. Sie erscheint auch rechtlich fragwürdig und würde zu vielen rechtlichen Streitigkeiten zwischen Landwirten und Förderverwaltung führen. Der DBV bittet daher dringend darum, diese Klausel fallen zu lassen.

Gleichzeitig ist der DBV davon überzeugt, dass es auch ohne diese Klausel nicht zu einer „Umbruchwelle“ bestehender Brachflächen 2023 kommen wird. Die Landwirte sind sich ihrer Verantwortung bewusst.

Alle Betriebe müssen die Anrechnungsmöglichkeiten nutzen können, auch Ökolandbaubetriebe

Mit dem nach **§ 3 Abs. 1 Nr. 2** vorgesehenen Ausschluss von AUKM-Flächen nach [Art. 70 der Verordnung \(EU\) Nr. 2115/2021](#), die den GLÖZ-Standard 8 umfassen, von der zusätzlichen Anrechnungsmöglichkeit für die 4 % GLÖZ-8-Flächen, wird die Frage aufgeworfen, ob hiervon auch Betriebe des ökologischen Landbaus betroffen sind.

Auch hier warnt der DBV vor einer unverhältnismäßigen und nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der landwirtschaftlichen Betriebe in der praktischen Auslegung und Umsetzung der [EU-Ausnahmeregelungen \(Verordnung \(EU\) Nr. 1317/2022\)](#) im Jahr 2023.

Im Zuge von **§ 3 Abs. 1 Nr. 2** fordert der DBV die Ergänzung einer absoluten und unmissverständlichen Regelung bzw. Klarstellung, wonach sämtliche landwirtschaftliche Betriebe und insbesondere Ökolandbaubetriebe vollumfänglich und ohne Einschränkungen von den zusätzlichen Anrechnungsmöglichkeiten für die 4 % GLÖZ-8-Flächen Gebrauch machen können. Ferner bekräftigt der DBV in diesem Zusammenhang die wirtschaftliche Bedeutung der Ökolandbauprämie für die Betriebe. Darüber hinaus wiederholt der DBV das Anliegen, dass alle landwirtschaftlichen Betriebe mit einem hinreichenden Anteil an stillgelegten Ackerflächen im Jahr 2023 uneingeschränkt an allen freiwilligen Maßnahmen der Eco Schemes teilnehmen können müssen.

§ 2 – GLÖZ 7 – Aussetzung der Verpflichtung zum Fruchtwechsel auf Ackerland

§ 2 Abs. 1 regelt die Aussetzung der Fruchtwechselflicht nach [Art. 12 in Verbindung mit Anhang III der Verordnung \(EU\) Nr. 2115/2021](#), wonach auf Ebene der landwirtschaftlichen Parzelle die Hauptkultur im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 nicht geändert werden muss.

§ 2 Abs. 2 sieht eine Regelung vor, nach der sich die Aussetzung der Fruchtwechselflicht im Jahr 2023 nicht auf später zu erfolgende Fruchtwechselverpflichtungen auswirken soll. Demnach soll das Antragsjahr 2023 im Hinblick auf einen Wechsel der Hauptkultur spätestens im dritten Jahr weiter mitgezählt werden.

Nach den Entscheidungen der EU-Kommission sowie der Agrarministerinnen und Agrarminister von Bund und Ländern erwarten die landwirtschaftlichen Betriebe uneingeschränkt eine 1:1-Umsetzung der Aussetzung des GLÖZ-Standards 7 im Jahr 2023. Das bedeutet faktisch ein erstmaliges Inkrafttreten der GLÖZ-7-Verpflichtungen nach [Art. 12 in Verbindung mit Anhang III der Verordnung \(EU\) Nr. 2115/2021](#) im Antragsjahr 2024. Der DBV fordert von Bund und Ländern entsprechend eine rechtssichere 1:1-Umsetzung der Aussetzung des GLÖZ-7-Standards nach geltendem EU-Recht.

Für die nach **§ 2 Abs. 2** geregelte Fallkonstellation besteht aus Sicht des DBV keine geeignete Rechtsgrundlage. Im Grundsatz begrüßt der DBV den Vorschlag, dass auf einem Teil der Ackerfläche eines Betriebes ein Wechsel der Hauptkultur erst spätestens im dritten Jahr erfolgen soll. Hier sei darauf hingewiesen, dass eine gleichlautende Regelung für die Landwirte in Frankreich einen Wechsel erst spätestens im vierten Jahr vorsieht. Sollte eine solche Regelung in absehbarer Zeit im Zuge von [§ 18 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung](#) getroffen werden, sollte die Aussetzung des GLÖZ-Standards 7 im Jahr 2023 berücksichtigt werden. Nicht gerechtfertigt wäre es daher, das Jahr 2023 mitzuzählen. Der DBV fordert deshalb, **§ 2 Abs. 2** im Verordnungsentwurf ersatzlos zu streichen.