

Gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL) und des Deutschen Naturschutzrings e.V. (DNR) zum Umweltbericht für die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung zum Entwurf des GAP-Strategieplans der Bundesrepublik Deutschland in der Förderperiode 2023-2027

26.07.2021

Der Umweltbericht ist ein zentrales Element der Strategischen Umweltprüfung (SUP), in dem die zu erwartenden Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima, Biodiversität usw.) des nationalen Strategieplans zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland sowie vorliegende Planungsalternativen beschrieben und vorab (Ex-Ante) bewertet werden sollen. Ziel ist es, den GAP-Strategieplan (GAP-SP) anschließend ggf. nachzubessern.

Der vorliegende Bericht kommt zu dem Schluss, dass die GAP in Deutschland keine wesentliche Verschlechterung, aber auch keine Verbesserung für die Umwelt gegenüber dem Status Quo mit sich bringen wird. Angesichts der enormen Herausforderungen, die die Landwirtschaft in den kommenden Jahren hinsichtlich Klimaschutz, Biodiversitätskrise und dem Schutz natürlicher Ressourcen leisten muss und der Tatsache, dass die GAP das EU-weite Ziel verfolgt, eine deutlich höhere Umweltambition in der kommenden Förderperiode zu erreichen, muss mit den Ergebnissen des Umweltberichts eine Nachschärfung der nationalen Umsetzung der GAP in Deutschland erfolgen.

Die Veröffentlichung des Berichtes erfolgte am 17. Mai 2021. Zu diesem Zeitpunkt lag vom deutschen GAP-SP allerdings nur ein Entwurfsstadium vor. Weiterhin stand der europäische Rechtsrahmen zur kommenden Förderperiode der GAP noch nicht fest, da die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat und EU-Kommission (Trilog) noch nicht abgeschlossen waren. Auch die für eine seriöse Bewertung bedeutsamen Verordnungen der bereits verabschiedeten GAP-Gesetze in Deutschland lagen noch nicht vor. Der vorgelegte Bericht kann die ihr zugeordnete Funktion damit nicht erfüllen, da eine Vielzahl von notwendigen Rahmenbedingungen schlicht nicht berücksichtigt werden konnte. Diese Tatsache wird auch vom Bericht selbst eingestanden: *„Durch diese Rahmenbedingungen bestimmt war zum Zeitpunkt der Erstellung des Umweltberichts kein vollständig ausgearbeiteter Planentwurf vorhanden. Insbesondere fehlten quantifizierte Angaben zu finanziellen und materiellen Zielen (detaillierte Budgetabschätzung, angestrebte Outputs)“* (S.59). Ausdrücklich bezieht sich diese Feststellung auf die aus Umweltsicht besonders bedeutsamen Instrumente der Öko-Regelungen sowie der gesamten Interventionen der 2. Säule. Gleichsam ehrlich wie ernüchternd wird im Bericht zusammenfassend festgehalten: *„Insbesondere für die Einschätzung der Erheblichkeit voraussichtlicher Umweltwirkungen waren damit Grenzen gesetzt“* (S. 59). **Aufgrund der hohen Umweltrelevanz der GAP sowie zur Sicherstellung einer seriösen Bewertung ist es notwendig, die SUP im weiteren Prozess der Erstellung des GAP-SP fortlaufend zu aktualisieren und anzupassen.** Die Öffentlichkeit ist hierbei einzubinden.

Es folgt eine kurze Zusammenstellung der zentralen Schwächen des bisherigen Arbeitsstandes:

Obwohl die Instrumente der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (Basisprämie, Umverteilungsprämie usw.) weiterhin den größten Anteil des GAP-Budgets ausmachen werden, findet eine Prüfung derselben auf die Schutzgüter nahezu nicht statt.

Die zusammenfassende Bewertung des Berichts zu den entkoppelten Direktzahlungen lautet: „Als generelles Fazit bleibt festzuhalten, dass pauschal den Direktzahlungen keine direkte positive oder negative Umweltwirkungen zugeschrieben werden können“ (S. 28). Der Bericht lässt damit außer Acht, dass die weitestgehend pauschal gezahlten flächengebundenen Direktzahlungen in der landwirtschaftlichen Praxis das System des „Wachsens oder des Weichens“ und der durchrationalisierten Produktion für den Weltmarkt stützt und fördert. Dies hat wiederum weitreichende Auswirkungen auf die gesamte Agrarstruktur und die untrennbar mit ihr verbundenen Schutzgüter. Das Ausblenden der entkoppelten Direktzahlungen in der SUP ist dementsprechend nicht zielführend. Wichtig wäre es vielmehr, dass die SUP sämtliche potenziell umweltschädliche Subventionen des GAP-SP umfassend analysiert und benennt sowie Alternativen aufzeigt.

Statt auf die Entwicklungstrends müssen sich die Bewertungen des Berichtes auf den Status Quo und die rechtsverbindlich vorgegebenen Zielsetzungen beziehen.

Die im Bericht gewählte Darstellung der Ergebnisse (z.B. Abbildung 5, S. 35) suggeriert auf den ersten Blick, dass durch die GAP im jeweiligen Bereich eines Schutzgutes grundsätzlich positive oder negative Effekte zu erwarten sind. Tatsächlich beziehen sich die Ergebnisse der Darstellungen aber nur auf die Entwicklungstrends eines jeweiligen Bereiches eines Schutzgutes. Vereinfacht dargestellt: Wenn sich der Feldvogelindex in den letzten Jahren stark negativ entwickelt hat, bedeutet ein im Bericht als leicht positiver Effekt (+) dargestellter Trend nicht, dass sich der Feldvogelindex zukünftig positiv entwickelt, sondern dass sich der negative Trend ggf. nur abschwächt. Diese Bezugsgröße ist in Anbetracht der Vielzahl an europäischen und nationalen rechtsverbindlichen und politischen Zielsetzungen (z.B.: DE-Klimaschutzgesetz, DE-Nachhaltigkeitsstrategie, EU-WRRRL, EU-NERC usw.) unpassend und irreführend. Notwendig wäre ein Abgleich mit den gegebenen Herausforderungen und die Darstellung, inwieweit die GAP zu deren Erreichung beiträgt.

Die Vergleichbarkeit der erwarteten Wirkung der betrachteten Instrumente bzw. Interventionen auf die jeweiligen Schutzgüter ist nicht gegeben.

In Abbildung 8 (S. 45) des Berichtes werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Die auf der X-Achse dargestellten Prozente geben nach Aussage von entera an, wieviel Prozent der im Vorfeld definierten Indikatoren des jeweiligen Schutzgutes durch die Instrumente erreicht werden. Da jedes Schutzgut unterschiedlich viele Indikatoren hat, ist ein Vergleich zwischen den verschiedenen Schutzgütern quasi nicht möglich. Weiterhin lässt sich nicht differenzieren, welche Indikatoren ggf. doppelt oder gar nicht erreicht werden. Hier ist eine einheitliche Bemessungsgrundlage, welche auch Vergleiche zwischen den Schutzgütern zulässt, dringend notwendig.

Der Umweltbericht muss den Beitrag des GAP-Strategieplans zur Erreichung der Ziele des novellierten Klimaschutzgesetzes und des Klimaschutzplans 2030 prüfen.

Der Europäische Rechnungshof hat in seinem aktuellen Bericht¹ dargelegt, dass die GAP in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) den Beitrag der Landwirtschaft zum Klimaschutz nicht erhöht hat, obwohl ein Viertel der Fördermittel dem Klimaschutz angerechnet wurden. Die Ergebnisse dieser

¹ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cap-and-climate-16-2021/en/>

Analyse sollten im weiteren Prozess der SUP berücksichtigt werden. Darüber hinaus muss der Umweltbericht den Beitrag des GAP-Strategieplans zur Einhaltung der aktuellen Vorgaben des novellierten Klimaschutzgesetzes und des Klimaschutzplans 2030 bewerten. Bislang wird hier im Umweltbericht kein Bezug hergestellt – ebenso sind die laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bislang im Bericht nicht erwähnt. Hierbei sollten auch die Reduktion der Tierzahlen bspw. durch eine Obergrenze des Viehbesatzes und die auskömmliche Finanzierung von Wiedervernässungsmaßnahmen auf Moorböden als Klimaschutzmaßnahmen stärker berücksichtigt werden. Die SUP kommt zu dem Ergebnis, dass den Direktzahlungen pauschal keine direkten positiven oder negativen Umweltwirkungen zugeschrieben werden können (S. 28). Die Anrechnung der Direktzahlungen als Klimaschutzbeitrag muss daher in der bisherigen Form hinterfragt werden.

Relevante Alternativsysteme, wie z.B. die Gemeinwohlprämie des DVL, wurden vom Bericht nicht nennenswert untersucht.

Trotz des vorliegenden Gutachtens des Thünen-Institutes² und den Äußerungen der EU-Kommission³ zur Gemeinwohlprämie des DVL wurde dieselbe keiner Prüfung als vorliegende Alternative unterzogen, da angeblich keine „vollständig ausgearbeiteten, konsistenten Alternativen“ (S.48) vorlagen. Auch das Bonussystem der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.⁴ findet keine Erwähnung. Auch vor dem Hintergrund des Beschlusses der Agrarministerkonferenz (AMK) vom 11. Juni 2021⁵ zur Erprobung und Einführung von Punktesystemen zur Bewertung und Honorierung von Umweltleistungen durch Bäuerinnen und Bauern ist ein Einbezug dieser Systeme in die SUP gleichwohl zielführend wie notwendig. Dies gilt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden hohen Komplexität der kommenden Förderperiode, die auch vom Bericht festgestellt wird: „Selbst in Kenntnis der abschließenden Regelungen würden ihre Komplexität und die schwierige Prognose betriebsindividueller Reaktionen auf die freiwilligen Angebote nur tendenzielle Wirkungsabschätzungen zulassen.“ (S. 59).

Öffentlichkeit berücksichtigen – Stellungnahmen der Verbändeplattform im weiteren Prozess der Strategischen Umweltprüfung einbeziehen.

Im Verlauf des Strategieplanprozesses hat die Verbändeplattform zur GAP mehrfach Stellungnahmen eingebracht⁶. Die hier geforderten Regelungen zur stärkeren Integration des Natur- und Klimaschutzes in den GAP-Strategieplan finden sich bisher nicht im Umweltbericht wieder. Hierzu gehören u. a. konkrete Vorschläge zur Aufnahme weiterer klima-, biodiversitäts- und wasserschutzwirksamer Öko-Regelungen wie eine Weideprämie für Milchkühe und deren Nachzucht, eine stärkere Reduktion von Nährstoffüberschüssen bzw. ausgeglichene Nährstoffbilanzen oder den Verzicht auf Mineraldüngereinsatz sowie die Förderung einer vielfältigen und kleinteiligen Agrarstruktur.

Kontakt für fachliche Rückfragen:

AbL: Phillip Brändle | Referent für Agrarpolitik | braendle@abl-ev.de | 0163/9709645

DNR: Lavinia Roveran | Koordinatorin für Naturschutz & Agrarpolitik | lavinia.roveran@dnr.de | 030/6781775-901

² https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_166.pdf

³ https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Presse/2021/210316-DVL-PM-GWP.pdf

⁴ https://www.abl-ev.de/uploads/media/Punktepapier_Aufl._2_-_Webversion_Hinweis_Direktzahlungsrechner.pdf

⁵ https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll_2_1624967396.pdf (Beschluss TOP 4)

⁶ <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik>