

6

**Landwirtschaft
& Landnutzung**

Inhaltsverzeichnis

I. Emissionen aus der Tierhaltung reduzieren	1112
1. Europäischen Emissionshandel für tierische Produkte einführen	1113
2. Flächegebundene Tierhaltung einführen	1151
3. Methan- und Ammoniakemissionen aus Gülle und Gärresten mindern	1170
II. Emissionen aus Mineraldüngereinsatz reduzieren	1171
III. Kohlenstoffsinken schützen und ausbauen	1174
1. Moorböden schützen, erhalten und wiedervernässen	1175
2. Nachhaltige Waldwirtschaft und Holznutzung	1194
a) Notwendige Regelungen für einen nachhaltige Waldbewirtschaftung	1194
b) Nachhaltiger Umgang mit Holzprodukten	1226
3. Humusmehrende Bodenbewirtschaftung	1258
IV. Nachhaltige Energiegewinnung in der Landwirtschaft	1259
1. Bioenergie-Strategie	1259
2. Agrarphotovoltaik ausbauen	1269
V. Ökolandbau fördern	1280
VI. GAP neu ausrichten	1294
VII. Umweltschädliche Subventionen in der Landwirtschaft abbauen	1317

VIII. Ernährung	1318
1. Vergünstigten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte aufheben	1318
2. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken	1321
3. Lebensmittelverschwendung reduzieren	1324
4. Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln	1342
Literaturverzeichnis	1351

Die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) aus dem Landwirtschaftssektor betragen 2020 etwa 66 Mio. t CO₂-Äquivalente (CO₂e) und damit einen Anteil von 9 % an den Gesamtemissionen Deutschlands.¹ Dies entspricht einem Rückgang von über 25 % seit 1990. Diese Reduktion ist jedoch vor allem auf eine Abnahme der Tierbestände unmittelbar nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern zurückzuführen und nur zu geringen Teilen auf verbessertes Düngemittelmanagement, die Umwelanforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) und Flächenstilllegungen.²

Klimapolitisch sind besonders die Methan- und Lachgasemissionen aus der Tierhaltung (Verdauung, 36 %), den landwirtschaftlichen Böden (35 %) und der Düngewirtschaft (13 %) relevant; CO₂ spielt eine untergeordnete Rolle. Zwar werden Methan und Lachgas in der Atmosphäre wesentlich schneller abgebaut als CO₂, als Treibhausgase wirken sie jedoch rund 25-mal bzw. 298-mal so klimaschädlich.³ Etwa 60 % des gesamten Methan- und 78 % des Lachgasausstoßes in Deutschland waren im Jahr 2020 auf den Landwirtschaftssektor zurückzuführen.⁴ Die rasche Emissionsreduktion im Landwirtschaftssektor spielt daher gerade in einer kurz- bis mittelfristigen Betrachtung unter Berücksichtigung sog. „Kipppunkte“ im Erdklimasystem eine wichtige Rolle.

Der **LULUCF⁵-Sektor** umfasst die THG-Wirkungen der verschiedenen Formen der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft. Es ist der einzige Sektor, der nicht nur THG ausstößt, sondern auch aufnimmt. Aufgrund ihrer natürlichen CO₂-Aufnahmekapazität haben Wälder, Grünland und Feuchtgebiete bislang dafür gesorgt, dass der Sektor insgesamt als Senke für THG fungiert und 2020 die Gesamtemissionen Deutschlands um etwa 16,5 Mio. t CO₂e reduziert hat.⁶ Aufgrund der zunehmenden Wetterextreme (insbesondere Trockenperioden und Stürme), die auch die Resilienz gegen Schädlingsbefall schwächen, ist jedoch zu erwarten, dass diese Speicherkapazität in den kommenden Jahren abnehmen wird. Ohne sofortige politische Maßnahmen könnten die Emissionen des LULUCF-Sektors, die vor allem durch die Umwandlung von Grün- in Ackerland, die landwirtschaftliche Nutzung von Ackerland und die Trockenlegung von Mooren entstehen, dazu führen, dass der LULUCF-Bereich insgesamt bereits in den nächsten zehn Jahren von einer THG-Senke zu einer THG-Quelle wird.⁷ Aufgrund der engen sachlichen Verknüpfung des Landwirtschafts- mit dem Landnutzungsbereich (z. B. Umwandlung von Grün- in Ackerland, Humusaufbau zur Stärkung der THG-Speicherkapazität, landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Moorflächen) werden die beiden Sektoren bzgl. der gesetzlichen Maßnahmen gemeinsam behandelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Emissionen i. R. d. THG-Bilanzierung zwischen den beiden Bereichen verrechnet werden sollen, da dies die notwendigen Reduktionsanstrengungen im Landwirtschaftssektor unterlaufen könnte.

¹ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

² BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen, S. 42.

³ Id.

⁴ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁵ Englische Abkürzung für „Land Use, Land Use Change and Forestry“.

⁶ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁷ Thünen-Institut (2018), Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen., S. 11.

I. Emissionen aus der Tierhaltung reduzieren

40,4 Mio. t CO₂e – das sind 63,6 % der Emissionen der Landwirtschaft und knapp 5 % der Gesamtemissionen Deutschlands – stammen direkt aus der Tierhaltung, d. h. der Verdauung sowie der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger.⁸Die hohen Emissionen lassen sich – neben einer nicht-adäquaten Lagerung von Wirtschaftsdünger (s. dazu I.4.) – vor allem auf die **hohe absolute Zahl der Tiere** sowie deren **räumliche Konzentration**⁹ zurückführen. Der hier skizzierte Vorschlag setzt durch die Kombination der untenstehenden Instrumente an beiden Aspekten des Problems an:

Durch die Einführung eines europäischen Emissionshandels für tierische Produkte (dazu I.1.) kann die absolute Zahl der Tiere gesteuert werden, indem die Menge an ausgegebenen Zertifikaten mit einem festen Deckel („cap“) versehen wird. Eine schrittweise Absenkung dieses Caps stellt eine marktwirtschaftliche und effiziente sowie die am leichtesten steuerbare Möglichkeit dar, den Tierbestand bis 2035 zuverlässig an einer ggf. nachjustierbaren Emissionsobergrenze auszurichten. Daher sollte die Einführung eines EU-weiten Emissionshandels oberste politische Priorität erfahren. In der u. g. Ausgestaltung setzt der Emissionshandel für die Herstellung tierischer Produkte und die Ausbringung von Mineraldünger insgesamt Anreize zu einer Senkung von ca. 80 % der nach dem IPCC in der EU der Landwirtschaft zuzuordnenden Emissionen an.¹⁰

Flankiert werden sollte der Emissionshandel durch eine nationale Flächenbindung mit einer betrieblichen Viehbestandsobergrenze von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar (GVE/ha; s. dazu I.2.). Bis zur Einführung eines Emissionshandels auf europäischer Ebene würde sie – unter der Voraussetzung, dass keine nennenswerten Verlagerungseffekte auftreten – erste Schritte zu einer absoluten Reduktion der Tierbestandszahlen beitragen. Ihre maßgebliche Funktion liegt aber in der räumlichen Entzerrung der Tierhaltung und der Vermeidung von damit verbundenen regionalen Stickstoffüberschüssen. Da die ordnungsrechtliche Festlegung von Viehbestandsobergrenzen anders als ein Einbezug in den Emissionshandel kein finanzrechtliches Instrument ist, besteht auch nicht die Gefahr der Doppelbesteuerung.

Weiterhin ist es wichtig, die insbesondere aufgrund der damit verbundenen Landnutzungsänderungen problematischen Sojaimport zu reduzieren.¹¹ Deutschland importiert etwa ein Drittel an Eiweißfuttermitteln¹², mit denen mindesten 3 Mio. t CO₂-Emissionen verbunden sind.¹³ Eine in diesem Zusammenhang viel diskutierte Futtermittelimportsteuer würde jedoch de facto einen Einfuhrzoll auf Soja darstellen und könnte aufgrund des europäischen Binnenmarkts nur an den

⁸ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁹ s. dazu Spiller et al. (2015), Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, S.6.

¹⁰ Eigene Berechnungen auf der Grundlage: EU (2020), 2020 National Inventory Report (NIR), S. 562.

¹¹ 2014 wurde sowohl in Argentinien als auch in Brasilien etwa 1/3 des Sojas für den Export in die EU angebaut (insgesamt ca. 40 Mio. ha), s. WWF (2014), Fleisch frisst Land, S. 6.

¹² BT-Drs. 19/23345; BMEL, Vorläufiges Futteraufkommen im Wirtschaftsjahr 2019/2020 (Stand: ohne Datum), <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/futtermittel/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021); Forum Bio- und Gentechnologie e.V./Verein zur Förderung der gesellschaftlichen Diskussionskultur e.V., Der Anbau von Sojabohnen in Deutschland steigt – aber die Eiweißlücke wird immer größer (24.03.2021), <https://www.transgen.de/lebensmittel/599-sojabohnen-deutschland-anbau-importe.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹³ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Escobar et al. (2020), Spatially-explicit footprints of agricultural commodities: Mapping carbon emissions embodied in Brazil's soy exports, i. Verb. m. den Angaben zur Futtermittelimportmenge (s.o.).

EU-Außengrenzen erhoben werden.¹⁴ Selbst auf dieser Ebene wäre eine Implementierung jedoch voraussichtlich nicht mit WTO-Recht vereinbar.¹⁵ Die vorgeschlagene Implementierung eines Emissionshandels (dazu I.1) in Kombination mit einer strengeren Flächenbindung (dazu I.2.) vermeidet dieses rechtliche Risiko. Zudem würden Futtermittelimporte aufgrund der erreichten Reduktion der Tierbestandszahlen ohnehin zurückgehen. Um dies zu gewährleisten, sollten zudem Anreize zum Ersatz der Importe durch eine verstärkte Förderung des heimischen Leguminosenanbaus durch die Bepreisung von Mineraldüngern sowie i. R. d. GAP geschaffen werden, da sich daraus auch positive Synergieeffekte für einen kohlenstoffspeichernden Humusaufbau ergeben (s. dazu II.3).

1. Europäischen Emissionshandel

für tierische Produkte einführen → **NORMIERT** 1117

Die Emissionen aus der Tierhaltung sind bislang weder vom nationalen noch vom europäischen Emissionshandel erfasst. Dabei stellt ein Emissionshandel durch eine mengenmäßige Deckelung der ausgegebenen Zertifikate und eine schrittweise Verringerung dieser Menge eine zielsichere Möglichkeit dar, den Tierbestand auf ein klimaverträgliches Maß¹⁶ zu reduzieren. Weitere Vorteile eines Emissionshandelssystems liegen darin, dass die Emissionsminderung mit größtmöglicher Effizienz erfolgt (Emissionen werden dort gemindert, wo es für die Volkswirtschaft am kostengünstigsten ist) und ein solches System potenziell auch international anschlussfähig wäre.¹⁷ Vorteil gegenüber einer THG-Besteuerung ist zudem, dass ein Emissionshandel verfahrens- und verfassungsrechtlich leichter umzusetzen ist.

Um Verlagerungseffekte zu vermeiden und eine größtmögliche umweltschützende Wirkung zu erzielen, sollte der Emissionshandel für tierische Produkte und Mineraldünger auf europäischer Ebene darüber hinaus separat erfolgen und nicht in den bestehenden ETS integriert werden. Hierdurch kann eine Verlagerung von Emissionsminderungen in die übrigen Sektoren unterbunden werden (ein Risiko das bestünde, da die Vermeidungskosten in der Landwirtschaft grundsätzlich eher hoch sind). Zugleich könnten eigene Handelsregeln entwickelt werden.¹⁸ Zudem sollen in der Landwirtschaft – anders als in den anderen Bereichen – die THG-Emissionen nicht auf „Null“ gesetzt werden. Auf den Einbezug der Mineraldüngerherstellung in den Emissionshandel wird im Abschnitt II Bezug genommen.

Notwendige Regelungen

- **Ansatzpunkt der Regulierung (Adressatenkreis)**

Sofern der Emissionshandel direkt die einzelnen Landwirt:innen auf der Basis ihrer einzel-

¹⁴ FÖS (2013), Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums, S. 7.

¹⁵ FÖS (2013), Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums, S. 7.

¹⁶ Dies könnte entweder durch die Vorgabe einer Emissionsreduktion oder einer Reduktion der Tierbestandszahlen erfolgen. Greenpeace fordert eine Halbierung als langfristig tragfähige Bestandsgröße (jedoch bis 2050), vgl. Friedrich, Greenpeace fordert Halbierung der Fleischproduktion bis 2050 (Stand: 06.03.2018), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/greenpeace-fordert-halbierung-der-fleischproduktion-bis-2050-9602832.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹⁷ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 5f.

¹⁸ Id. S. 28.

betrieblichen Treibhausgasbilanz verpflichten würde, würden Anreize für die Betriebe geschaffen, zum einen die Gesamtheit der Emissionen in den Blick zu nehmen und zum anderen bei der Betriebsplanung individuell Reduktionspotenziale zu identifizieren und zu nutzen.¹⁹ Auf den ersten Blick erscheint dies auch relativ leicht umsetzbar, da bspw. die deutschen Betriebe bereits seit 2018 zur Erstellung einer Stoffstrombilanz über Stickstoff und Phosphat verpflichtet sind und die Aufsicht zur Einhaltung der Vorgaben aus der Düngeverordnung ohnehin erfolgen muss.²⁰ Solche bestehenden Stoffstrombilanzierungen könnten um eine Treibhausgasmodellierung ergänzt werden. Allerdings ist beim derzeitigen Einsatz der Stoffstrombilanz der Anreiz zum „Schönrechnen“ wesentlich niedriger als er i. R. d. Emissionshandels wäre, da es bislang nur um den Nachweis geht, dass ein Grenzwert eingehalten wird, und selbst eine Überschreitung keine finanziellen Konsequenzen hat.²¹ Eine ausreichende Kontrolle und der administrative Aufwand erscheinen bei europaweit etwa 6,2 Mio. tierhaltenden Betrieben²² (zum Vergleich: i. R. d. ETS sind derzeit 10.000 Anlagen erfasst)²³ wenig praktikabel.²⁴ Daher ist es sinnvoller, an sog. „Flaschenhälsen“ anzusetzen und das verarbeitende Gewerbe (Schlachthöfe, Molkereien etc.) zu verpflichten, Emissionsberechtigungen zu erwerben.²⁵ Diese könnten dann entsprechend nur eine geringere Anzahl an Verträgen mit Tierhaltungsbetrieben schließen und mit der Begrenzung des Zugangs auch indirekt die Tierbestandszahlen limitieren. Wichtig ist, dass die Zertifikate mit einigem Vorlauf vergeben werden, damit sich die Landwirt:innen darauf einstellen können.

- **Berechnung der Zertifikate**

Der Emissionshandel sollte nicht an die Emissionen pro Tier, sondern an die Emissionen pro Kilogramm tierischen Produkts (Fleisch, Milch etc.) anknüpfen, da andernfalls der Tierwohl-gefährdende Anreiz bestünde, den Ertrag pro Tier zu maximieren.²⁶ Außerdem könnten die Landwirt:innen ihre Erzeugnisse auch an verschiedene Molkereien liefern, sodass ein Zertifikat pro Tier schwierig umsetzbar wäre. Die Zurechnung der THG-Emissionen auf Erzeugnisse sollte pauschaliert nach einem tierspezifischen Emissionsfaktor erfolgen, der auf den CO₂e/kg Tiererzeugnis aus dem jeweiligen Mitgliedsstaat beruht. Der tier- und nationalspezifische Faktor würde dafür sorgen, dass den unterschiedlichen Klimaauswirkungen der Tierarten und der Bedingungen in den Mitgliedsstaaten Rechnung getragen wird.²⁷ Einbezogen werden sollten nur die direkten Emissionen der Tierhaltung, d. h. die

¹⁹ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 19.

²⁰ SRU (2015), Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, S. 348; FÖS (2018), Neue Impulse für die Agrarwirtschaft, S. 16f.

²¹ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 22.

²² Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S.79.

²³ Europäische Kommission, EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²⁴ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 23.

²⁵ Weishaupt et al. (2020), Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, S. 9.

²⁶ Id. S.12.

²⁷ Vgl. zu den Emissionen der einzelnen Tierarten Rösemann (2019), Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2017 : Report on methods and data (RMD).

aus der enterischen Fermentation (Verdauung) sowie dem Wirtschaftsdüngermanagement – diese Emissionen lassen sich auch durch verbesserte Haltung nicht vollständig vermeiden. Alternativ wäre es denkbar, auch die indirekten Emissionen aus der Tierhaltung einzupreisen (d. h. auch Emissionen durch Landnutzungsänderungen etc.). Dies würde jedoch bei pauschalierter Betrachtung z. B. bei eigener Futtermittelproduktion zu ungerechtfertigter Bepreisung führen, sodass ein hofspezifischer Wert je nach Haltungs- und Bewirtschaftungsart berechnet werden müsste. Die Berücksichtigung dieser Faktoren würde eine kaum zu bewältigende Steigerung der Komplexität und des bürokratischen Aufwands bedeuten, weil dafür an die landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetriebe als Normadressaten angeknüpft werden müsste.²⁸ Zu diskutieren wäre allenfalls, ob Landwirt:innen auf Antrag und mit entsprechendem Nachweis einen konkreten (geringeren) Emissionswert für ihren Hof festsetzen lassen können – analog zu einer entsprechenden Vorschrift für das verarbeitende Gewerbe i. R. d. Erneuerbaren-Energien-Richtlinie. Damit dadurch – und den Emissionshandel insgesamt – keine Tierwohl-gefährdenden Anreize zur Maximierung der Erträge gesetzt werden, ist es parallel erforderlich, gegenläufige ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Denkbar wäre, ein bestimmtes (sich schrittweise erhöhendes) Zertifikatsbudget für Erzeugnisse aus ökologischer Tierhaltung zu reservieren, um diese Haltungsart zu fördern (s. dazu Abschnitt V). Davon abgesehen sollten Formen der Tierhaltung, die zur Fixierung von Kohlenstoff und somit einer negativen THG-Bilanz beitragen (ohne dabei Massentierhaltung zu befördern)²⁹, i. R. d. GAP-Subventionen gefördert werden.

- **Grenzausgleich**

Ein effektiver Außenhandelsschutz ist wichtig, um zu vermeiden, dass der Emissionshandel für tierische Produkte zu einer Verdrängung der Produktion ins Ausland führt (Folge: kein Leakage).³⁰ Daher müssten auch Tierprodukte, die in die EU importiert werden, mit einer Zertifikatspflicht belegt werden.³¹ Bei der Frage, inwieweit die Maximalmenge dafür erhöht werden muss, könnte man sich z. B. an der Höhe der bisherigen Importe orientieren. Alternativ könnten auch importierte Tierprodukte mit einem Zoll belegt werden, dessen Höhe sich an dem Mitgliedsstaat mit dem höchsten Zertifikatspreis orientiert, um den Absatzmarkt für europäische Produkte nicht zu gefährden. Beide Fälle sind jedoch im Hinblick auf das WTO-Recht problematisch, weil so ausländische Produkte zumindest teilweise bzw. wahrscheinlich sogar in großen Teilen schlechter gestellt werden als inländische Produkte.³² Zudem besteht bei jeder Art des Zolls die Gefahr, dass die verbleibende

²⁸ Weishaupt (2019), Ansätze einer Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S.105.

²⁹ Damit könnte der potenzielle Konflikt zwischen Tier- und Klimaschutz entschärft werden. Zu diesen Methoden gehören unter anderem die Konzepte des Hütewaldes, des ganzheitlichen Weidemanagements und der exten-siven Weidewirtschaft, vgl. Metzner et al., Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik, NuL 42 (12), 2010, 357-366; s. a. Hawken (2017), Drawdown: The most Comprehensive Plan ever proposed to reverse Climate Change.

³⁰ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136 S. iv.

³¹ Weishaupt et al. (2020), Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, S. 13 m.w.N.

³² Es müsste dann eine Ausnahme nach Art. XX lit. b) und lit. g) GATT geltend gemacht werden, wonach Maßnahmen zulässig sind, die Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen schützen oder zur Erhaltung erschöpflicher natürlicher Ressourcen dienen, zu deren Schutz auch inländisch Maßnahmen ergriffen werden.

Nachfrage innerhalb der EU, die nicht i. R. d. EU-Zertifikate gedeckt werden kann, trotz hoher Preise durch Importe befriedigt wird, das Cap also überschritten wird.

- **Finanzielle Unterstützung der Transformation**

Landwirt:innen, die ihre Betriebe aufgeben oder zumindest stark verkleinern müssen, sollten durch Umstellungshilfen oder Stilllegungsprämien unterstützt werden.

Von der Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für tierische Produkte ist abzusehen, weil dies voraussichtlich dazu führen würde, dass das Schlachtvieh bzw. die Milchprodukte einfach an Verarbeitungsbetriebe in europäischen Nachbarländern geliefert würden.

Richtlinie (EU) über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten im Bereich der Landwirtschaft in der Union

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Mit dieser Richtlinie wird ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten innerhalb der Europäischen Union geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen im landwirtschaftlichen Sektor hinzuwirken. Der Emissionshandel trägt dem Gedanken der gegenseitigen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen und ökologischen Landwirtschaft Rechnung.

Ziel des Emissionshandels ist es, die Emissionen aus dem Bereich Landwirtschaft bis 2025 um 32 %, bis 2030 um 46 % und bis 2036 um 53 % im Vergleich zum Jahr 2018 zu senken.

Diese Richtlinie dient dazu, das 1,5°C-Ziel aus dem Pariser Abkommen sowie die Verringerungsraten von Treibhausgasemissionen zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderung erforderlich sind. Hierdurch werden die Ziele aus der Europäischen Lastenteilungsverordnung sowie aus dem Europäischen Klimaschutzgesetz fortgeführt.

Artikel 2 Geltungsbereich

- (1) Diese Richtlinie erfasst die direkten Emissionen aus der Tierhaltung zum Zwecke der Lebensmittelherstellung sowie die direkten Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden aufgrund der Ausbringung von Mineraldünger. Als direkte Emissionen aus der Tierhaltung zum Zwecke der Lebensmittelherstellung gelten die Emissionen aus der enterischen Fermentation i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.A sowie die Emissionen aus dem Wirtschaftsdünger-Management i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.B. Als direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden aufgrund der Ausbringung von Mineraldünger gelten die Emissionen i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.D.1.1.
- (2) Hinsichtlich der Emissionen aus der Tierhaltung werden die Emissionen folgender Tiere berücksichtigt:
 - Rinder,
 - Schweine,
 - Schafe.
- (3) Zunächst nicht erfasst werden die Emissionen von Geflügel und Ziegen sowie von sonstigen Huftieren. Anhand des jährlichen Inventarberichts der EU an die UNFCCC wird festgestellt, ob Verdrängungseffekte dazu führen, dass der Anteil der von diesen Tieren ausgestoßenen Emissionen einen prozentual an den jährlichen Gesamtemissionen aus der tierischen Landwirtschaft im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 dieser Richtlinie relevanten Bereich annehmen. Wenn entweder der Anteil der von Geflügel oder der von sonstigen Huftieren ausgestoßenen Emissionen 2 % an den Gesamtemissionen übersteigt, wird die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten auf Geflügel, Ziegen und/ oder sonstige Huftiere erweitert.

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff:

- (1) „Rind“: Haustiere der Arten *Bos taurus* und *Bubalus bubalis*, einschließlich Hybriden wie beispielsweise Beefalo;
- (2) „Kalb“: Rinder von bis zu acht Monaten;
- (3) „Jungrind“: Rinder von mehr als acht, aber höchstens zwölf Monaten;
- (4) „Kuh“: Weibliches Rind, das bereits gekalbt hat;
- (5) „Milchkuh“: Kuh, die ausschließlich oder hauptsächlich für die Erzeugung von Milch, die für die menschliche Ernährung und/oder die Weiterverarbeitung in Milcherzeugnisse bestimmt ist, gehalten wird, einschließlich ausgemerzter Milchkühe (zwischen letzter Laktation und Schlachtung gemästet oder nicht);
- (6) „Schwein“: Haustiere der Art *Sus scrofa domestica*;
- (7) „Schaf“: Haustiere der Art *Ovis aries*;
- (8) „Ziege“: Haustiere der Unterart *Capra aegagrus hircus*;
- (9) „Sonstige Huftiere“: Pferde, Esel und Maultiere;
- (10) „Geflügel“: Haustiere der Arten *Gallus gallus* (Hühner), *Meleagris* spp. (Truthühner), *Anas* spp. und *Cairina moschata* (Enten) und *Anser anser dom.* (Gänse). Haustiere der Arten *Coturnix* spp. (Wachteln), *Phasianus* spp. (Fasane), *Numida meleagris dom.* (Perlhühner), *Columbinae* spp. (Tauben) und *Struthio camelus* (Strauße). Vögel, die zu Jagdzwecken in Gehegen gehalten werden und nicht der Fleischerzeugung dienen, fallen jedoch nicht darunter;
- (11) „Betrieb“: die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;
- (12) „Betriebsinhaber“: eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status diese Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge im Sinne des Artikels 52 EUV in Verbindung mit den Artikeln 349 und 355 AEUV befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;
- (13) „Schlachthof“: einen amtlich registrierten und zugelassenen Betrieb zum Schlachten und Ausweiden von Tieren, deren Fleisch zum menschlichen Verzehr bestimmt ist;
- (14) „Molkerei“: einen amtlich registrierten und zugelassenen Betrieb der die Rohstoffe Milch, Rahm und/oder bestimmte Halbfertigerzeugnisse bearbeitet und/oder verarbeitet;
- (15) „landwirtschaftlicher Betrieb“: Tierhaltungsbetrieb und sonstige Betriebe, die landwirtschaftliche Produkte erzeugen;
- (16) „Tierhaltungsbetrieb“: ein Betrieb, der Tiere zur Erzeugung von Tierprodukten hält;
- (17) „Treibhausgas“: Gas, das zum Treibhauseffekt beiträgt, wie Methan (CH₄) und Distickstoffmonoxid (N₂O);
- (18) „Kohlendioxidäquivalent (CO₂-Äquivalent)“: Metrisches Maß zum Vergleich des Treibhausgaspotentials (Global Warming Potential) verschiedener Gase mit einem Zeithorizont von hundert Jahren. Im Vergleich zu Kohlendioxid wird für die Treibhausgaswirkung von Methan der Faktor 28, für Distickstoffmonoxid der Faktor 265 angewendet;¹
- (19) „Emission“: die Freisetzung von Treibhausgasen;
- (20) „enterische Fermentation“: Verdauungsprozess, bei dem Mikroorganismen Nahrung im Verdauungstrakt (hier genauer im Pansen) zersetzen und vergären, wodurch Treibhausgase freigesetzt werden;
- (21) „Wirtschaftsdünger“: organische Substanzen, die in der Land- und Forstwirtschaft anfallen und zur

Düngung eingesetzt werden;

- (22) “Wirtschaftsdüngermanagement”: Lagerung von Wirtschaftsdünger;
- (23) “Mineraldünger”: Düngemittel, die einen oder mehrere Pflanzennährstoffe wie Stickstoff, Phosphat, Kali, Kalk oder Magnesium aus mineralischem oder synthetischem Ursprung in anorganischer Bindung enthalten;
- (24) “Tierprodukte”: Fleisch von Rindern, Schafen, Schweinen und Ziegen und Milch und Rahm von Kühen, Schafen und Ziegen;
- (25) “weiterverarbeitete Tierprodukte”: die im Anhang IV genannten, aus Tierprodukten hergestellten Produkte;
- (26) “Mineraldüngerimporteure”: Wirtschaftsteilnehmer, die Mineraldünger aus dem EU-Ausland in das EU-Inland importieren;
- (27) “Mineraldüngerhersteller”: Wirtschaftsteilnehmer, die in einem Mitgliedstaat Mineraldünger herstellen;
- (28) “Importeure”: Wirtschaftsteilnehmer, die lebende Tiere, Tierprodukte oder weiterverarbeitete Tierprodukte von einem Drittland in einen Mitgliedstaat importieren
- (29) “Exporteure”: Wirtschaftsteilnehmer, die lebende Tiere von einem Mitgliedstaat in ein Drittland exportieren;
- (30) “Jahr/ jährlich”: Kalenderjahr;
- (31) “Zertifikat”: das Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt; es gilt nur für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden;
- (32) “Öko-Zertifikat”:
- (33) “Konkurrent”: Wirtschaftsteilnehmer, der zu einem anderen Wirtschaftsteilnehmer in einem Wettbewerb steht
- (34) “Überschüsse”: Tierprodukte, die in einer Handelsperiode erzeugt wurden, aber nicht durch Zertifikate gedeckt werden konnten, sowie schlachtungsreife Tiere.

Artikel 4 **Verpflichtete**

- (1) Verpflichtet nach diesem Gesetz sind
 - a) Betriebsinhaber:innen von Schlachthöfen,
 - b) Betriebsinhaber:innen von Molkereien,
 - c) Betriebsinhaber:innen von Tierhaltungsbetrieben, die zu einem substantiellen Anteil Tierprodukte selbst verarbeiten, verbrauchen oder in den Verkehr bringen, wobei ein substantieller Anteil bei einem Umsatz von 40.000 kg Milch oder 3.350 kg Schlachtfleisch pro Jahr angenommen wird,
 - d) Exporteure i. S. d. Art. 3 (29),
 - e) Importeure i. S. d. Art. 3 (28),
 - f) Mineraldüngerhersteller und Mineraldüngerimporteure i. S. d. Art. 3 (27) und (26),
- (2) Wird festgestellt, dass der Import von nicht nach Anhang IV dieser Richtlinie erfassten Verarbeitungen aus Tierprodukten nicht unerheblich ansteigt, so erweitert die Kommission den Anhang entsprechend um diese Produkte.

Kapitel 2 Pflichten

Unterkapitel 1 Allgemeines

Artikel 5 Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten

- (1) Die Verpflichteten haben eine Anzahl von Zertifikaten abzugeben, die den ihnen nach Maßgabe dieser Richtlinie zuzurechnenden Emissionen entsprechen. Die Menge der abzugebenden Zertifikate ermittelt sich nach Maßgabe der Artikel 8, 10 und 12 dieser Richtlinie. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die hiernach ermittelten pauschalen Emissionswerte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen.
- (2) Ein CO₂-Zertifikat berechtigt zur Emission von einer Tonne CO₂-Äquivalenten.
- (3) Ein Zertifikat kann für die Handelsperiode abgegeben werden, in der es gemäß Artikel 14 dieser Richtlinie versteigert oder gemäß Artikel 16 dieser Richtlinie zugeteilt wurde sowie für die darauffolgende Handelsperiode. Abweichend von Satz 1 dürfen die in der Handelsperiode 2022 ersteigerten Zertifikaten nur für diese Handelsperiode abgegeben werden.
- (4) Ein bis zum 31.03. einer neuen Handelsperiode gemäß Artikel 14 bis 16 dieser Richtlinie erworbenes Zertifikat kann auch für die vorherige Handelsperiode abgegeben werden.
- (5) Zertifikate, die nach Maßgabe des Artikel 14 Absatz dieser Richtlinie ausgegeben wurden (“Öko-Zertifikate”), können nur für Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte abgegeben werden, die den Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der nationalen Umsetzungsakte an eine ökologische Herstellung entsprechen. Die Möglichkeit zur Abgabe von Zertifikaten i. S. d. Art. 3 Nr. 31 für diese Produkte bleibt unberührt.

Artikel 6 Berichtspflicht

Die Verpflichteten haben nach Maßgabe der in den Unterkapiteln zwei bis vier dieses Kapitels festgelegten Bestimmungen über die von ihnen verarbeiteten, importierten oder exportierten Produkte Bericht zu erstatten. Die Berichte sind an die nach Artikel 19 dieser Richtlinie eingerichtete Behörde desjenigen Mitgliedstaats abzugeben, in dem die Tätigkeit stattfindet, an die die Pflicht zur Zertifikatsabgabe anknüpft.

Unterkapitel 2

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) („Erzeugung von Tierprodukten“)

Artikel 7

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) dieser Richtlinie sind ab dem Jahr 2023 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Abzugeben ist
 - a) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a) und c) dieser Richtlinie eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro kg in ihrem Betrieb verarbeitetem Schlachtfleisch
 - b) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. b) und c) dieser Richtlinie eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro kg in ihrem Betrieb verarbeiteter Milch
 - c) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. d) dieser Richtlinie (Exporteure) eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro lebendem Tier entspricht.
- (3) Auf Antrag der Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) und c) dieser Richtlinie kann bei der zuständigen Behörde eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten genehmigt werden. Hierfür muss nachgewiesen werden, dass die für das jeweilige Tier veranschlagte Emissionsmenge durch die vorherige Abgabe von Zertifikaten über die Lebensdauer des Tieres hinweg vollständig amortisiert wurden.
- (4) Die Verpflichteten i. S. d. Artikel 4 Absatz 1 lit a) – d) dieser Richtlinie haben jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Kalenderjahres
 - a) die Zertifikate für das Kalenderjahr im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben sowie
 - b) der zuständigen Behörde i. S. d. Artikel 6 dieser Richtlinie Bericht über die von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr verarbeiteten Tierprodukte oder exportieren Tiere zu erstatten.

Artikel 8

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmals zum 30. Juni 2022 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten für die nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Richtlinie festgesetzten Einheiten festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2023 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.
- (2) Die Festsetzung erfolgt für jeden Mitgliedstaat und für jede Unterkategorie Tiere im Sinne der Differenzierung nach Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie gesondert. Es wird ein Emissionswert pro lebendem Tier und ein Emissionswert pro kg Tierprodukt festgesetzt. Bei der Festsetzung der Emissionswerte aus der Kategorie „sonstige Rinder“ i.S.v. Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie wird ferner zwischen Jungrindern und sonstigen Rindern differenziert.
- (3) Die Festsetzung der pauschalen Emissionswerte erfolgt nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen:
 - a) Für jeden Mitgliedstaat sind 20 Tierhaltungsbetriebe zu untersuchen. Die Tierhaltungsbetriebe sollen repräsentativ sein für die unterschiedlichen Betriebs- und Haltungsarten im jeweiligen Mitgliedstaat. Aus den sich hieraus ergebenden Werten wird ein Mittelwert festgesetzt.

- b) in Anhang II wird ein Verfahren festgesetzt, wie die Emissionen aus der Tierhaltung den unterschiedlichen Tierarten sowie Tierprodukten einheitlich zuzuordnen ist. Berücksichtigt werden nur die direkten Emissionen aus der Tierhaltung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie.
- (4) Auf Antrag eines Tierhaltungsbetriebs bei der zuständigen Behörde kann für diesen Tierhaltungsbetrieb ein Verfahren nach Maßgabe des Anhangs II dieser Richtlinie durchgeführt werden. Aufgrund dessen erfolgt eine Festsetzung individueller Emissionswerte für diesen Tierhaltungsbetrieb. Diese sind öffentlich zu machen. Die hierdurch ermittelten individuellen Werte gelten für den Tierhaltungsbetrieb unabhängig davon, ob sie über oder unter für den im jeweiligen Mitgliedstaat festgesetzten pauschalen Wert liegen. Die durch das Festsetzungsverfahren verursachten Kosten trägt der Tierhaltungsbetrieb.
- (5) Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) dieser Richtlinie haben in Erfüllung ihrer Pflicht aus Artikel 6 dieser Richtlinie ferner mitzuteilen, wenn sie Tiere oder tierische Produkte von einem Tierhaltungsbetrieb beziehen, für den nach Absatz 4 dieses Artikels individuelle Festsetzungen gemacht wurden.

Unterkapitel 3

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. e) („Import tierischer Produkte“)

Artikel 9

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. e) dieser Richtlinie (Importeure) sind ab dem Jahr 2023 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Abzugeben ist eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen
- pro importiertem lebendem Tier
 - pro importiertem kg Tierprodukt
 - pro importiertem kg weiterverarbeitetem Tierprodukt i. S. d. Anhang IV dieser Richtlinie entspricht.
- (3) Auf Antrag des Importeurs bei der zuständigen Behörde kann eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe eines Zertifikats genehmigt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die Emissionen des einzuführenden Tieres, Tierprodukts oder weiterverarbeiteten Tierprodukts im Sinne von Absatz 2 dieses Artikels vollständig durch ein im Herkunftsland bestehenden, mit diesem Emissionshandel vergleichbaren Mechanismus berücksichtigt und kompensiert worden sind.
- (4) Die Importeure haben die Zertifikate jeweils im Zeitpunkt der Einfuhr in den EU-Binnenmarkt im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben und eine entsprechende Mitteilung an das Zollamt und die zuständige Behörde zu machen.

Artikel 10

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmals zum 30. Juni 2022 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten für die nach Artikel 9 Absatz 2 dieser Richtlinie festgesetzten Einheiten festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2023 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.

- (2) Die Festsetzung erfolgt pauschal für jeden Drittstaat und für jede Unterkategorie Tiere im Sinne der Differenzierung nach Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie gesondert. Es wird ein Emissionswert pro lebendem Tier, pro kg Tierprodukt und pro kg weiterverarbeitetem Tierprodukt festgesetzt. Grundlage für die Festsetzung sind die Daten aus den nationalen Inventarberichten an das IPCC, wobei ein Durchschnittswert aus den jeweils aktuellsten drei nationalen Inventarberichten ermittelt wird.
- (3) Auf Antrag kann ein Importeur oder der Tierhaltungsbetrieb aus einem Drittstaat verlangen, dass anhand des Verfahrens nach Anhang II ein individueller Emissionswert für das Produkt nach Maßgabe der konkreten Umstände auf dem Tierhaltungsbetrieb festgesetzt wird. Der Tierhaltungsbetrieb aus dem Drittstaat hat hierfür der Kommission die erforderlichen Daten zu übermitteln. Die durch das Festsetzungsverfahren verursachten Kosten trägt der Antragsteller.
- (4) Die nach Absatz 3 dieses Artikels ermittelten pauschalen Werte gelten für den Tierhaltungsbetrieb unabhängig davon, ob sie über oder unter dem für den Drittstaat festgesetzten pauschalen Wert nach Absatz 2 dieses Artikels liegen. Die Werte sind öffentlich zu machen.
- (5) Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. e) dieser Richtlinie haben in Erfüllung ihrer Pflicht aus Artikel 6 dieser Richtlinie ferner mitzuteilen, wenn sie Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte von einem Tierhaltungsbetrieb beziehen, für den nach Absatz 3 dieses Artikels individuelle Festsetzungen gemacht wurden.

Unterkapitel 4

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. f) („Mineraldünger“)

Artikel 11

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. f) (Mineraldüngerhersteller oder Mineraldüngerimporteure) sind ab dem Jahr 2022 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Mineraldüngerhersteller haben jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Kalenderjahres
 - a) die Zertifikate im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben sowie
 - b) der zuständigen nationalen Behörde einen Bericht über die Menge des von ihnen hergestellten Mineraldüngers abzugeben.
- (3) Mineraldüngerimporteure haben die Zertifikate jeweils im Zeitpunkt der Einfuhr in den EU-Binnenmarkt im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben und eine entsprechende Mitteilung an das Zollamt und die nationale Behörde zu machen.
- (4) Auf Antrag des Importeurs bei der zuständigen Behörde kann eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe eines Zertifikats genehmigt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die Lachgas-Emissionen des einzuführenden Produkts vollständig durch ein im Herkunftsland bestehenden, mit diesem Emissionshandel vergleichbaren Mechanismus berücksichtigt und kompensiert worden sind.

Artikel 12

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmals zum 30. September 2021 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten pro kg im Mineraldünger enthaltenen Stickstoffs festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2022 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.

- (2) Es wird ein pauschaler Emissionswert pro kg im Mineraldünger enthaltenen Stickstoffs festgesetzt. Die Festsetzung erfolgt auf Grundlage der ermittelten Emissionen für die CRF-Quellkategorie 3.D.1.1 sowie der Daten über in der Europäischen Union hergestellten, importierten und exportierten Mineraldünger.

Kapitel 3 Funktionsweise des Emissionshandels

Unterkapitel 1 Erwerb von Zertifikaten

Artikel 13 Verfügbare Zertifikatmenge

- (1) Es wird eine Obergrenze an THG-Emissionen und entsprechend eine Gesamtmenge an Zertifikaten festgesetzt, die in einer Handelsperiode ausgestoßen werden darf bzw. zur Verfügung steht. Eine Handelsperiode beginnt am 1. Januar eines Kalenderjahres und endet am 31. Dezember desselben Kalenderjahres. Die erste Handelsperiode beginnt am 1. Januar 2022.
- (2) Das jeweils zur Verfügung stehende Emissionsbudget sowie die hieraus folgende Gesamtmenge an Zertifikaten wird für jede Handelsperiode in Anhang I dieser Richtlinie festgelegt. Sie wird anhand des jährlich festgesetzten verbleibenden Emissionsbudgets für die nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie erfassten Emissionen schrittweise reduziert. Grundlage hierfür ist der folgende Reduktionspfad der betroffene Emissionen.

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
THG kt CO ₂ e	35984	32853	35448	34800	33310	32078	30970	29942	28973	28047	27158	26300	25466	24656	23865	23091	22334	21590

- (3) Die Gesamtmenge an auszugebenden Zertifikaten in Anhang I dieser Richtlinie wird reduziert oder erhöht je nachdem, ob die Obergrenze für die jeweilige Handelsperiode über- oder unterschritten wird. Die Differenz zwischen der Obergrenze und Über- oder Unterschreitung in der jeweiligen Handelsperiode wird ab der jeweils übernächsten Handelsperiode auf die verbleibenden Handelsperioden gleichmäßig verteilt.
- (4) Die Kommission stellt fest, ob eine Über- oder Unterschreitung erfolgt. Grundlage hierfür sind die nach Artikel 22 Absatz 3 dieser Richtlinie übermittelten Daten. Der sich auf Grundlage dieser Daten ermittelte Gesamtausstoß wird ferner mit den Daten verglichen, die dem jeweiligen europäischen Inventarbericht nach Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 zugrunde liegen.

Artikel 14 Versteigerung der Zertifikate

- (1) Die in der jeweiligen Handelsperiode zur Verfügung stehenden Zertifikate werden durch die Mitgliedstaaten versteigert.
- (2) Die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat in einer Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate setzt sich zusammen aus
- a) 90 % der Gesamtmenge der in dieser Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate, die unter den Mitgliedstaaten anteilig aufgeteilt wird; der Anteil des betreffenden Mitgliedstaats bemisst sich

nach seinem Anteil an den EU-weiten Emissionen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie im Durchschnitt der nationalen Inventarberichte für die Jahre 2017-2019;

- b) 10 % der Gesamtmenge der in dieser Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate, die im Interesse von Solidarität, Wachstum und Verbund in der Union unter bestimmten Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Hierdurch erhöht sich die Zahl der von diesen Mitgliedstaaten jeweils versteigerten Zertifikate gemäß Buchstabe a um die in Anhang V aufgeführten Prozentsätze.

Die Bemessung im Sinne von Satz 1 lit. b) erfolgt durch die Kommission unter Anhörung der Mitgliedstaaten.

- (3) Ein für jede Handelsperiode festgelegter Anteil an den zu versteigernden Zertifikaten wird für Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte aus ökologischer Landwirtschaft nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der nationalen Umsetzungsakte als "Öko-Zertifikate" versteigert. Der Anteil wird in Anhang III festgelegt und beträgt mindestens 25 %.
- (4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Zertifikate, die von der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates versteigert wurden, für die Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 5 verwendet werden können.
- (5) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie delegierte Rechtsakte zu erlassen, die die genauen Vorkehrungen für die Versteigerung von Zertifikaten gemäß Absatz 1 durch die Mitgliedstaaten betreffen, um ein transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren sicherzustellen. Dazu zählt die Festlegung eines Zeitplans sowie der Abfolge der Versteigerungen und die voraussichtlich zur Verfügung zu stellenden Zertifikatsmengen. Diese delegierten Rechtsakte stellen sicher, dass
 - a) die Verpflichteten, insbesondere die unter den Emissionshandel fallenden kleinen und mittleren Unternehmen, einen uneingeschränkten, fairen und gleichberechtigten Zugang haben,
 - b) alle Teilnehmenden zum selben Zeitpunkt Zugang zu denselben Informationen haben und den Auktionsbetrieb nicht beeinträchtigen,
 - c) die Organisation der Versteigerungen und die Teilnahme an ihnen kosteneffizient sind und unnötige Verwaltungskosten vermieden werden und
 - d) der Zugang zu Zertifikaten für kleine Verpflichtete gewährleistet ist.

Die Mitgliedstaaten erstatten über die ordnungsgemäße Anwendung der Versteigerungsregeln für jede Versteigerung Bericht, insbesondere im Hinblick auf den fairen und offenen Zugang, die Transparenz, die Preisbildung und technische und verfahrenstechnische Aspekte. Diese Berichte werden binnen einem Monat nach der Versteigerung vorgelegt und auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Artikel 15

Übertragung von Zertifikaten

- (1) Zertifikate können durch Versteigerung in jedem Mitgliedstaat übertragen werden. Eine Übertragung von Zertifikaten auf anderem Wege ist nicht erlaubt.
- (2) Für das Versteigerungsverfahren gemäß Absatz 1 dieses Artikels gilt Artikel 14 Absatz 5 dieser Richtlinie entsprechend.

Artikel 16

Kostenlose Zuteilung

- (1) Landwirtschaftliche Betriebe, die die in Artikel 2 dieser Richtlinie genannten Emissionen unmittelbar kompensieren, erhalten in Höhe der Kompensation kostenlose Zertifikate. Eine unmittelbare Kompensation kann nicht durch LULUCF erfolgen.

- (2) Über die Zuteilung gemäß Absatz 1 dieses Artikels entscheidet die Kommission auf Antrag. Die Zertifikate gemäß Absatz 1 Satz 1 dieses Artikels gelten für die Handelsperiode, die auf die Zuteilungsentscheidung folgt.

Unterkapitel 2

Institutionelle Voraussetzungen

Artikel 17

Unionsregister

- (1) Die vergebenen Zertifikate werden im Unionsregister zwecks Durchführung von Verfahren im Zusammenhang mit der Führung von im Mitgliedstaat eröffneten Konten und der Versteigerung, Übertragung, kostenlosen Zuteilung und Abgabe von Zertifikaten im Rahmen der in Absatz 3 genannten Rechtsakte der Kommission geführt.
- (2) Das Register ist der Öffentlichkeit zugänglich und in getrennte Konten aufgegliedert, um die Zertifikate der einzelnen Personen zu erfassen, die diese erworben, übertragen oder abgegeben haben.
- (3) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zu erlassen, die alle nötigen Anforderungen in Bezug auf das Unionsregister in Form standardisierter elektronischer Datenbanken festlegen, die gemeinsame Datenelemente enthalten und dazu dienen, Erwerb, Besitz, Übertragung, kostenlose Zuteilung und Abgabe von Zertifikaten zu verfolgen und den Zugang der Öffentlichkeit und die Vertraulichkeit in angemessener Weise zu gewährleisten.
- (4) Die Rechtsakte gemäß Absatz 3 erfassen auch Prozesse für Änderungen und das Zwischenfallmanagement im Unionsregister in Bezug auf die in Absatz 1 behandelten Aspekte. Diese Rechtsakte enthalten geeignete Modalitäten für das Unionsregister, damit sichergestellt wird, dass Initiativen der Mitgliedstaaten zur Effizienzsteigerung, zur Steuerung der Verwaltungskosten und zur Qualitätskontrolle möglich sind.

Artikel 18

Zentralverwalter

- (1) Die Kommission benennt einen Zentralverwalter, um ein unabhängiges Transaktionsprotokoll über Erwerb, Übertragung, kostenlose Zuteilung und Abgabe zu führen.
- (2) Der Zentralverwalter führt anhand des unabhängigen Transaktionsprotokolls eine automatisierte Kontrolle jeder Transaktion im Unionsregister durch, um sicherzustellen, dass keine diesbezüglichen Unregelmäßigkeiten vorliegen.
- (3) Werden bei der automatisierten Kontrolle Unregelmäßigkeiten festgestellt, so unterrichtet der Zentralverwalter den bzw. die Mitgliedstaaten, die die fraglichen Transaktionen oder weitere Transaktionen im Zusammenhang mit den betreffenden Zertifikaten nicht in das Register eintragen, bis die Unregelmäßigkeiten beseitigt sind.

Artikel 19

Zuständige Behörde

- (1) Für jede im Rahmen dieser Richtlinie einer zuständigen Behörde zugewiesenen Aufgabe benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden, denen sie die Verantwortung für die Organisation oder die Durchführung amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten übertragen.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen die von ihnen benannte Behörde bzw. Behörden der Kommission bis zum 30. November 2021 mit.
- (3) Artikel 20 – Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten
- (1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor. Besonders berücksichtigt werden in dem Bericht die Versteigerung der Zertifikate, die Führung des Registers, die Zahl der Überschüsse an Tieren, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Richtigkeit der festgelegten Emissionswerte, festgestellte Verstöße und Sanktionen sowie Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Richtlinie und der steuerlichen Behandlung der Zertifikate, falls zutreffend. Der erste Bericht ist der Kommission bis zum 30.03.2023 zu übermitteln. Der Bericht ist auf der Grundlage einer Vorlage zu erstellen. Diese Vorlage wird von der Kommission in Form eines Durchführungsrechtsakts verabschiedet und den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 30.09.2022 übermittelt..
- (2) Auf der Grundlage der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Berichte veröffentlicht die Kommission binnen drei Monaten nach Eingang der Berichte aus den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie.
- (3) Die Kommission trifft Vorkehrungen für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Entwicklungen in Bezug auf die Versteigerung, die Führung der Register, die Überwachung, Berichterstattung, Prüfung, Akkreditierung, Informationstechnologien und die Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie.

Artikel 21

Umgang mit Überschüssen

Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Vorkehrungen, um nicht durch Zertifikate gedeckte Produkte zu verwerten. Diese dürfen keinen Anreiz zur Überproduktion setzen, insbesondere darf hierfür keine Gegenleistung geleistet werden.

Kapitel 4

Kontrolle und Sanktion

Artikel 22

Kontrolle

- (1) Anhand der Berichtspflicht im Sinne des Artikels 6 dieser Richtlinie überprüft die zuständige Behörde, ob die Verpflichteten nach Artikel 4 dieser Richtlinie ausreichend Zertifikate i. S. d. Artikels 5 dieser Richtlinie abgegeben haben.
- (2) Die zuständige Behörde überprüft stichprobenartig, ob die im Sinne des Artikels 6 dieser Richtlinie abgegebene Berichte tatsächlichen Begebenheiten entsprechen. Eine Überprüfung wird ferner vorgenommen, wenn
 - a) Menge an Produkten wesentlich von der im Vorjahr angegebenen Produktmenge abweicht oder
 - b) auf Anzeige eines Konkurrenten.Bei einer missbräuchlichen Anzeige i. S. d. Absatzes 2 Satz 1 lit. b) dieses Artikels werden die Kosten der Anzeige dem Anzeigenerstatter auferlegt.
- (3) Die zuständige Behörde erstattet bis zum 31. Mai des auf eine Handelsperiode folgende Jahres der Kommission Bericht über die abgegebene Zertifikatmenge sowie die dieser Richtlinie unterfallenden Produkte, für die keine Zertifikate abgegeben wurden.

Artikel 23

Sanktionen

- (1) Für den Fall, dass die in Artikel 4 dieser Richtlinie genannten Verpflichteten keine ausreichende Anzahl von Berechtigungen i. S. d. Artikels 5 dieser Richtlinie abgeben, wird von der zuständigen Behörde eine Sanktion festgesetzt.
- (2) Die Höhe der Sanktion bemisst sich anhand der Anzahl von Zertifikaten, die der Verpflichtete bei ordnungsgemäßer Befolgung des Artikels 5 dieser Richtlinie hätte abgeben müssen. Der Sanktion wird ein Zertifikatspreis i.H.v. mindestens 200 % des Durchschnittspreises eines Zertifikats für die betreffende Handelsperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt.
- (3) Darüber hinaus verhängt die zuständige Behörde Sanktionen
 - a) im Fall einer nicht rechtzeitigen Erfüllung der Verpflichtungen i. S. d. Art. 6 dieser Richtlinie oder
 - b) im Fall einer vorsätzlichen Fälschung des Berichts i. S. d. Art. 6 dieser Richtlinie.Die Höhe der Sanktion orientiert sich an der unternehmerischen Größe des Verpflichteten, dem Ausmaß der hierdurch unterschlagenen Produktmenge und dem Grad des Verschuldens.
- (4) Die nach diesem Artikel zu zahlenden Sanktionen werden in den Fonds nachhaltige Landwirtschaft eingezahlt, der nach Kapitel 5 errichtet wird.

Kapitel 5

Verwendung der Einnahmen

Artikel 24

Fonds nachhaltige Landwirtschaft

- (1) Die Einnahmen aus der Versteigerung nach Artikel 14 dieser Richtlinie und den Zahlungen nach Artikel 23 dieser Richtlinie fließen in den Fonds nachhaltige Landwirtschaft. Der Fonds dient der Finanzierung der institutionellen Einrichtungen zum Zwecke dieses Emissionshandels, dem Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung des Zertifikatehandels, dem Schutz der Produktion in den jeweiligen Mitgliedstaaten, der Umwandlung hin zu einer nachhaltigen Tierhaltung, dem Ausgleich von Härtefällen und der Abfederung der Auswirkungen des Emissionshandels für Verbraucher:innen, insbesondere aus sozial schwachen Haushalten.
- (2) Über die Verwendung der Hälfte der insgesamt gemäß Absatz 1 dieses Artikels erzielten Einnahmen entscheidet der Investitionsausschuss, der gemäß Artikel 25 dieser Richtlinie errichtet wird. Näheres regelt Artikel 26 dieser Richtlinie.
- (3) Die andere Hälfte der von einem Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 dieses Artikels generierten Einnahmen stehen diesem Mitgliedstaat zu. Näheres regelt Artikel 27 dieser Richtlinie.
- (4) Die Mitgliedstaaten stellen dem Fonds bereits zum 01. Januar 2022 die für die Zwecke gemäß Artikel 27 Absatz 1 lit. c), Absatz 3 dieser Richtlinie erforderlichen Gelder zur Verfügung.

Artikel 25

Investitionsausschuss

- (1) Hiermit wird ein Investitionsausschuss für den Fonds nachhaltige Landwirtschaft eingesetzt. Der Investitionsausschuss setzt sich zusammen aus je einer:m Vertreter:in jedes begünstigten Mitgliedstaats, der Kommission und der EIB sowie drei Vertreter:innen, die für jeweils fünf Jahre von den anderen Mitgliedstaaten gewählt werden. Den Vorsitz führt die:der Vertreter:in der Kommission.

Aus jedem Mitgliedstaat, der nicht dem Investitionsausschuss angehört, kann ein:e Vertreter:in als Beobachter:in an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen.

- (2) Der Investitionsausschuss tagt öffentlich. Die Protokolle der Sitzungen, die aktuelle personelle Zusammensetzung des Investitionsausschusses sowie die Lebensläufe und Interessenerklärungen seiner Mitglieder werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Artikel 26

Verwendung durch den Investitionsausschuss

- (1) Der Investitionsausschuss fördert Investitionen in den Mitgliedstaaten, die dem Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung des Zertifikatehandels, dem Schutz der Produktion in den jeweiligen Mitgliedstaaten und der Umwandlung hin zu einer nachhaltigen Tierhaltung dienen.
- (2) Zu diesem Zweck überwacht der Investitionsausschuss die Entwicklung der Situation für landwirtschaftliche Betriebe in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Prognostiziert er oder stellt er fest, dass die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in einem Mitgliedstaat unverhältnismäßig stark zurückgehen wird oder zurückgeht, entwickelt er Investitionsmöglichkeiten, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.
- (3) Der Investitionsausschuss fördert gezielt Maßnahmen und Projekte, um den Emissionsausstoß in der Landwirtschaft zu verringern. Hierzu gehört auch die Förderung der Entwicklung und Produktion pflanzlicher Ersatzprodukte.
- (4) Die Finanzierung und Durchführung der Investition erfolgt unter Mitwirkung des Mitgliedstaats, in dem die Investition getätigt wird.
- (5) Die Mitgliedstaaten können jederzeit ein Vorgehen des Investitionsausschusses nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 dieses Artikels anregen.
- (6) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Investitionsausschusses zu präzisieren.

Artikel 27

Verwendung durch die Mitgliedstaaten

- (1) Die den Mitgliedstaaten zustehenden Einnahmen sind für die folgenden Zwecke zu verwenden:
 - a) Deckung der Kosten für die institutionellen Einrichtungen nach Maßgabe dieser Richtlinie,
 - b) Entschädigungszahlungen nach Maßgabe des Absatzes 2 dieses Artikels,
 - c) Stilllegungsprämien nach Maßgabe des Absatzes 3 dieses Artikels,
 - d) Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Emissionshandels auf Verbraucher:innen, insbesondere für Personen mit geringem Einkommen.
- (2) Die Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit von Entschädigungszahlungen auf Antrag von und an landwirtschaftliche Betriebe, Molkereien, Schlachthöfe und Düngemittelherstellern mit Sitz im EU-Inland vor. Entschädigungen sind nur für durch diesen Emissionshandel betriebsbedingte Schließungen auszuführen, soweit dies zur Wahrung von unionsrechtlichen und den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben notwendig ist.
- (3) Die Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit von Stilllegungsprämien auf Antrag von und an landwirtschaftliche Betriebe vor. Eine Stilllegungsprämie wird ausgezahlt, wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb unabhängig von finanziellen Belastungen durch diesen Emissionshandel freiwillig seinen Betrieb um- oder rückbauen möchte. Die Stilllegungsprämie wird an die Bedingung geknüpft, dass

der Rück- oder Umbau des Betriebs Renaturierungs- oder sozialen Zwecken oder dem Umbau zum Pflanzenbau dient. Die Höhe der Prämie richtet sich nach den Kosten, die für einen Rück- oder Umbau zu den genannten Zwecken veranschlagt werden, sowie nach dem Umfang der durch die Stilllegung eingesparten Emissionen.

- (4) Die Mitgliedstaaten berichten dem Investitionsausschuss und der Kommission jährlich zum 31. Dezember über die Verwendung der Gelder.

Kapitel 6

Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Artikel 28

Änderung der Anhänge

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zu erlassen, mit denen die Anhänge dieser Richtlinie unter Berücksichtigung der in Artikel 20 vorgesehenen Berichte und der bei der Anwendung dieser Richtlinie gesammelten Erfahrungen gegebenenfalls geändert werden.

Artikel 29

Ausübung der Befugnisübertragung

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV wird der Kommission auf unbestimmte Zeit ab dem Inkrafttreten dieser Richtlinie übertragen.
- (3) Die Befugnisübertragung kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.
- (4) Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen, im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung enthaltenen Grundsätzen.
- (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (6) Ein delegierter Rechtsakt tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Kapitel 7

Schlussbestimmungen

Artikel 30

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 01. Januar 2022 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Die Kommission teilt den anderen Mitgliedstaaten diese Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen. Die Kommission setzt die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

Artikel 31

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 32

Adressaten

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Anhang I

Festsetzung der Obergrenze und absoluten Zertifikatmenge

für die Handelsperiode 2022: X CO₂-Äquivalente, was eine Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2023: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2024: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2025: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2026: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht

[...]

Anhang II
Verfahren zur Bestimmung der pauschalen
Emissionswerte für Tiere und tierische Produkte

Anhang III
Anteil an Ökozertifikaten an der
Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate

In den Handelsperioden 2023, 2024: 25 %

In den Handelsperioden 2025-2027: 35 %

In den Handelsperioden 2028-2030: 45 %

[...]

Anhang IV
Erfasste Produkte beim Import

(muss noch genau festgelegt werden, beispielhaft Wurst, Käse, Sahne, Butter)

Anhang V
Erhöhung des Prozentsatzes der von den Mitgliedstaaten
gemäß Artikel 14 Absatz 2 lit. a) zu versteigernden Zertifikate

Mitgliedsstaat

Anteil des Mitgliedstaats

Begründung

Allgemeine Erwägungen

Die Landwirtschaft trägt zu einem wesentlichen Teil zu den Treibhausgasemissionen der Europäischen Union bei. Der landwirtschaftliche Bereich nach der Definition des UNFCCC macht ca. 10 % der Gesamtemissionen der Europäischen Union aus.¹ Die Tierhaltung, namentlich die enterischen Fermentierung von Wiederkäuern und Ausdünstungen von tierischen Ausscheidungen, sowie der Ausbringung von Dünger auf landwirtschaftliche Böden führen zu einer Freisetzung von Methan, Stickstoff und Lachgas. Diese Gase verbleiben zwar teilweise kürzer in der Atmosphäre als Kohlenstoffdioxid, sind aber auch deutlich klimawirksamer.

Ca. 45 % der Emissionen aus der Landwirtschaft sind Direktmissionen aus der Tierhaltung. Allein der Anteil der enterischen Fermentierung an dem EU-weiten Ausstoß von Methan liegt bei 39 %.² Die direkten Emissionen aus der Nutzung landwirtschaftlicher Böden, d. h. vor allem die Ausbringung von Wirtschafts- und Mineraldünger³, tragen ca. zu einem Drittel zu den Emissionen der Landwirtschaft bei.⁴ Zur Erreichung der Klimaziele⁵ ist eine Reduktion der im landwirtschaftlichen Bereich anfallenden Treibhausgase um 52 % im Vergleich zum Jahr 2018 notwendig. Dies gelingt nur durch eine Reduktion der Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden sowie eine Reduktion der Tierbestandszahlen, da die direkten Emissionen aus der Tierhaltung nicht durch Umstellung auf andere Haltungsmethoden o.ä. eingespart werden können. So lässt sich der bisherige Rückgang von Emissionen in der Landwirtschaft vor allem auf eine Reduktion der Rinder-Bestandszahlen sowie eine verringerte Ausbringung von Mineral- und Wirtschaftsdüngern zurückführen.⁶ Ein marktwirtschaftliches Instrument zur Setzung entsprechender Anreize ist die Einführung eines Treibhausgasemissions-Handels, bei dem die Obergrenze ("Cap") jährlich entsprechend des Reduktionsziels angepasst wird.

Durch die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten wird hinsichtlich der Verwendung von Mineraldünger ein Anreiz zu einer effizienteren Düngung oder Umstellung auf andere Düngemethoden geschaffen. Allein die Begrenzung der Ausbringung von Mineraldünger genügt jedoch nicht, um die Emissionen ausreichend zu mindern. Daher werden auch tierische Emissionen erfasst. Im Bereich der Tierhaltung führt die Obergrenze zwingend zu einer Reduktion der Tierbestandszahlen. Eine vollständige Aufgabe der Tierhaltung durch eine Reduzierung der Obergrenze auf "Null" ist aus politischen Gründen und aus Gründen der Ernährungssicherheit nicht wünschenswert. Verbleibende Treibhausgase aus der Tierhaltung werden durch sog. "negative Emissionen" des LULUCF-Sektors kompensiert. Die Erreichung der Klimaziele kann annähernd anhand der Berichtspflichten an das UNFCCC und an die Kommission nach der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 überprüft werden.

Um eine kosteneffiziente Umsetzung des Emissionshandels zu ermöglichen wird beim verarbeitenden Betrieb (Molkereien, Schlachthöfen), den sog. "Flaschenhälsen" angesetzt. Diese sind in deutlich geringerer Anzahl in der Europäischen Union vorhanden als die landwirtschaftlichen Betriebe selbst und verringern daher den Verwaltungsaufwand auf europäischer Ebene und den Verwaltungsaufwand für die in der Landwirtschaft tätigen Betriebe erheblich.⁷ Die Anzahl der Düngemittelhersteller selbst ist gering, sodass bei diesen ebenfalls angesetzt werden kann.

¹ EU National Inventory Report May 2020, abrufbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020>, S. iii., 560, wobei die Zahlen von den Angaben unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>, Eingabe "EU-27", sector "3. Agriculture" mit entsprechenden Unterkategorien, Year "2018" abweichen. Weitere Datensammlungen finden sich bei Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database?node_code=env_air_gge, "Treibhausgasemissionen nach Quellsektor".

² EU National Inventory Report May 2020, S. 565.

³ EU National Inventory Report May 2020, S. 621.

⁴ EU National Inventory Report May 2020, S. 561.

⁵ Ausgangspunkt der hier zugrunde gelegten Klimaziele ist das Ziel von German Zero, dass Deutschland bis 2035 (2036) CO₂-eq-neutral wird. Auf Europäischer Ebene müsste der Reduktionspfad möglicherweise anders aussehen.

⁶ Vgl. EU National Inventory Report May 2020, S. 562.

⁷ Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 79; dies entspricht auch dem neuseeländischen Modell zur Einbeziehung der Landwirtschaft in den Emissionshandel.

Die Umsetzung eines EU-weiten Emissionshandels ist zwingend, da aufgrund des Binnenmarktes das sog. “carbon leakage” bei der Einführung eines nationalen Emissionshandels nicht verhindert werden kann und eine solche Implementierung daher sowohl für das Klima eine geringe Wirkung entfalten als auch der nationalen Wirtschaft schaden würde..

Zur Verhinderung von “carbon leakage” in Länder außerhalb der Europäischen Union werden auch Importeure, die Produkte von Drittstaaten in die EU importieren, vom Emissionshandel erfasst. Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen wird teilweise eine Begünstigung von Exporten vorgeschlagen. Hiervon wird in diesem Emissionshandel abgesehen. Zwar stellt dies die erfassten Produkte aus der EU im internationalen Wettbewerb schlechter, ein Grenzausgleich könnte jedoch zu einer weiteren Verknappung von Tierprodukten im EU-Binnenmarkt führen.

Ein EU-weiter Emissionshandel birgt die Gefahr der Verdrängung der Produktion aus einzelnen, weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten. Diesem Prozess wird entgegengewirkt durch eine ordnungsrechtliche Flächenbindung, die nationale Verteilung von Geldern im Rahmen der GAP sowie weitere flankierende Maßnahmen, z. B. durch gezielte Investitionsförderungen in weniger wettbewerbsstarken Mitgliedstaaten.

Erwartete Steuerungswirkung

Durch die Verknappung der Zertifikatmenge und dem damit einhergehendem Angebot von tierischen Lebensmitteln wird erwartet, dass die Zertifikate teurer werden und die Kosten auf die Endabnehmer:innen der Lebensmittel abgewälzt werden. Möglicherweise sinkt dadurch auch die Nachfrage nach tierischen Lebensmitteln. Politisch unerwünscht ist es allerdings, dass tierische Lebensmittel zum “Luxusgut” werden. Daher sollten Sozialleistungen entsprechend angepasst werden oder andere Maßnahmen getroffen werden, um die Belastung von Verbraucher:innen abzumildern. Ferner sollten Fördermittel zur Produktion von pflanzlichen Lebensmitteln bereitgestellt werden, um nicht-tierische Ausgleichsprodukte in großem Umfang verfügbar machen zu können.

Als positiver indirekter Effekt ist zu erwarten, dass durch eine Reduktion der Tierbestandszahlen auch die absolute Menge an Futtermittelimporten aus Drittländern sinkt, die insbesondere in Südamerika zu einer einseitigen Bodennutzung und verstärkter Abholzung von Regenwäldern führt. Zwar könnte umgekehrt damit gerechnet werden, dass Futtermittelimporte steigen, um die Produktionskosten zu senken. Einem solchen Effekt wird jedoch durch eine Flächenbindung sowie dem Einbezug des internationalen Schiffsverkehrs in die CO₂-Bepreisung ausreichend entgegengewirkt. Die Reduktion der Tierbestandszahlen führt dazu, dass mehr Fläche innerhalb der Europäischen Union entweder frei oder zumindest nachhaltig so bewirtschaftet wird, dass weitere Mengen an Treibhausgasen eingespart werden.

Die Einbeziehung von Mineraldünger in den Emissionshandel dient dem Zweck, die Emissionen aus der Nutzung landwirtschaftlicher Böden zu verringern. Es wird ein Anreiz zu nachhaltigerer Düngung gesetzt, beispielsweise durch eine verbesserte Düngeaufnahme durch Getreide⁸ oder den Anbau von Leguminosen, die Treibhausgase binden⁹. Ferner wird Wirtschaftsdünger hierdurch zu einem stärker nachgefragten Gut, was einerseits die tierischen Betriebe entlastet und andererseits dazu führt, dass auch Wirtschaftsdünger stärker im Sinne einer Kreislaufwirtschaft wiederverwertet wird.¹⁰

Eine der Gefahren des Zertifikatehandels ist die Anreizsetzung dahingehend, dass die Menge an CO₂-Äquivalenten pro festgesetzter Einheit (zB kg Milch/Fleisch) reduziert wird, um im Ergebnis ebenso viele tierische Lebensmittel produzieren zu können. Dies könnte zu einer Effizienzsteigerung der Milch- und Fleischleistung von Tieren durch schnellere Mästung, Übermelkung oder andere Maßnahmen führen sowie einem Wettbewerbsvorteil von Massentierhaltung gegenüber “konventioneller” oder ökologischer Landwirtschaft. Aufgrund der Tatsache, dass nur direkte Emissionen aus der Tierhaltung berücksichtigt werden und keine indirekten oder solche durch Landnutzungsänderungen besteht schon jetzt die Gefahr, dass stark betriebswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe wie solche in der Massentierhaltung eine bessere Treibhausgasbilanz pro kg Milch oder Fleisch haben. Aus grundrechtlichen Gesichtspunkten erscheint es zwingend, dass Betrieben mit einer besseren Treibhausgasbilanz die Möglichkeit gegeben wird, dass diese bessere Emissionsbilanz berücksichtigt wird (vgl. Artikel 8 Absatz 4 dieser Richtlinie). Hierdurch könnte

⁸ EU National Inventory Report May 2020, S. 623.

⁹ Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 68.

¹⁰ Vgl. Thünen Working Paper 136, Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 30.

die Wettbewerbsfähigkeit solcher Unternehmen zusätzlich gesteigert werden und kleinere oder Betriebe der ökologischen Landwirtschaft benachteiligt werden. Ferner sind größere Betriebe tendenziell eher in der Lage, die mit der Einführung des Systems zunächst entstehende, unbekannte Kostenlast zu bewältigen. Die Gefahr eines Wettbewerbsvorteils von Betrieben der Massentierhaltung sollte aus Gründen des Klima-, Natur- und Tierschutzes auf mehreren Weisen vorgebeugt werden.

Deshalb werden innerhalb des Zertifikatehandels durch Stilllegungsprämien oder eine bevorzugte Verteilung von Zertifikaten an Betriebe der ökologischen Landwirtschaft Anreize gesetzt, um die Anzahl der Massentierhaltungsbetriebe zu reduzieren. Durch flankierende Maßnahmen außerhalb des Zertifikatehandels werden diese Anreizsysteme gestärkt und unterstützt. Als vorrangiges Steuerungsinstrument wird die GAP reformiert und die Vergabe von Subventionen an die Erfüllung ökologischer Standards geknüpft. Ferner kann eine strengere Flächenbindung sowie eine Stärkung des Tierschutzgesetzes dazu führen, dass Effizienzsteigerungen nicht zu Lasten des Tierwohls gehen.

Solche Förderungsinstrumente gehen zulasten der makroökonomischen Grundidee des Emissionshandels, der die Produktion dorthin verlagert, wo am besten THG eingespart werden kann. Eine einseitige Zielsetzung des Emissionshandels könnte jedoch zu den oben genannten negativen Entwicklungen führen, die sowohl aus Gründen des Naturschutzes (zB einer Überbelastung von Böden und Gewässern durch die Massentierhaltung) als auch der sozialen Gerechtigkeit und dem Schutz nationaler Produktion und damit bestehenden Arbeitsverhältnissen nicht wünschenswert sind.

Vereinbarkeit mit EU-Recht sowie deutschem Verfassungsrecht¹¹

Zur Vermeidung von Verdrängungseffekten (“carbon leakage”) wird der Emissionshandel mit einer auf europäischer Ebene zu erlassenden Richtlinie eingeführt. Dieser wird separat neben dem ETS (European Trade Scheme) für die Bereiche Energiewirtschaft und Industrie erlassen, da sich eine Erweiterung des ETS aufgrund der Andersartigkeit der betroffenen Bereiche nicht anbietet. Im ETS werden Emissionen konkret berechnet, wofür Instrumente für die Erfassung und das Monitoring erforderlich waren. In diesem Zertifikatehandel werden die Emissionswerte jedoch pauschal festgesetzt. Ferner werden im ETS noch Zertifikate kostenlos verteilt, was in diesem Emissionshandel nicht vorgesehen ist. Deutlich gewichtiger ist das Argument, dass im ETS auf lange Sicht die Zertifikatsmenge auf “Null” abgesenkt wird, im Bereich Landwirtschaft mangels emissionsfreier Alternativen jedoch nicht. Zudem wird hierdurch eine gezieltere Überwachung und Steuerung der Obergrenze ermöglicht.

Die Wahl einer Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten den Raum für weitreichendere Maßnahmen sowie die Anpassung des Instruments an regionale Begebenheiten. Ferner können die Mitgliedstaaten nach den Vorgaben der Europäischen Kommission über die Verwendung von Fonds selbstständig bestimmen. Rechtsgrundlage sind Art. 4 Abs. 2 e) EUV i. V. m. Art. 191, 192 AEUV, wonach der Emissionshandel im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV erlassen wird. Die Regelung von einzelnen Punkten, die entweder sehr technisch oder regelmäßig angepasst werden muss, erfolgt bei politisch brisanten Themen im Anhang und ansonsten in einem delegierten Rechtsakt.

Nach vorläufiger Einschätzung trägt der Ansatz dem Verursacherprinzip aus Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV Rechnung, da diejenigen belastet werden, die für die Erzeugung bzw. den Im- und Export tierischer Produkte und Mineraldünger verantwortlich sind und Mehrkosten an die Endverbraucher:innen weitergeben können. Fragen hinsichtlich Beihilfenrecht und Grundfreiheiten, zum Beispiel mit Blick auf die Förderung aus dem Fonds nachhaltige Landwirtschaft sowie der nationalen Verteilung der Zertifikate, werden vorläufig als nicht problematisch eingeschätzt. Denn die genannten Rechtsbereiche richten sich an die Mitgliedstaaten und nicht an europäische Institutionen, die hier über die Verteilung von Zertifikaten und Geldern entscheiden.

Prüfungsmaßstab ist ferner die EU-Grundrechtecharta, solange ein nationaler Umsetzungsakt nicht über die Richtlinie hinauschießt.

Mit fortschreitender Reduktion der Obergrenze führt der Emissionshandel zwangsläufig zu einer Schließung von landwirtschaftlichen Betrieben. Die Konsequenz der Schließung von Betrieben stellt keine Enteignung dar, denn die Einführung des Emissionshandels dient keinem Güterbeschaffungsvorgang. Zudem ist die ursprüngliche Genehmigung der Anlage kein Teil des geschützten Eigentums, da ein von der

¹¹ Siehe hierzu auch ZUR 2014, 336.

– immissionsschutzrechtlich genehmigten – Anlage losgelöstes Recht auf Ausstoß von Treibhausgasen in die Luft existiert, das entzogen werden kann.¹² Vielmehr handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts.¹³ Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit müssen allerdings Entschädigungen gezahlt werden (vgl. Artikel 27 Abs. 2 dieser Richtlinie).

Einen Anreiz zur Schließung von Betrieben, noch bevor diese aufgrund des Emissionshandels unwirtschaftlich werden, stellt eine Stilllegungsprämie (vgl. Artikel 27 Abs. 3 dieser Richtlinie) nach niederländischem Vorbild dar.¹⁴ Hierdurch können Schließungen vorzeitig planbar eingeleitet und ohne große finanzielle Verluste vorgenommen werden, die ansonsten durch den Zertifikatehandel erzwungen würden.

Der Umsetzungsakt der Richtlinie auf Bundesebene kann auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (“Luftreinhaltung”) gestützt werden. Im Sinne der Finanzverfassung stellt der Emissionshandel eine “Vorteilsabschöpfungsabgabe” im Sinne einer Sonderabgabe dar.¹⁵ Es handelt sich nicht um eine Steuer, da der Erwerb von Zertifikaten und das damit verbundene Recht zum Ausstoß von Treibhausgasen eine Gegenleistung für die Abgabe darstellt. Die Verpflichteten sind besonders verantwortlich für den Ausstoß der Emissionen; die Erlaubnis zum Ausstoß der Emissionen stellt die Gegenleistung für die Zahlung des Zertifikatepreises dar. Das als knapp definierte Gut der “reinen Luft” wird durch die jährliche Festlegung der auszugebenden Zertifikate mengenmäßig begrenzt.

Erforderliche flankierende Maßnahmen

Der Zertifikatehandel erfordert für die landwirtschaftlichen Betriebe und das verarbeitende Gewerbe Flexibilität. Im deutschen Recht könnte im EGBGB klargestellt werden, dass die Einführung eines Zertifikatehandels eine Änderung der Geschäftsgrundlage darstellt, um Anpassungs- und Kündigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Im Ordnungsrecht sollte das Tierschutzgesetz verschärft und eine Flächenbindung eingeführt werden.

Die staatlichen Transferleistungen müssen erhöht werden, um Preissteigerungen für Lebensmittel sozialverträglich abzufedern

Die GAP sollte i. S. d. oben genannten Anreizsysteme geändert werden.

Es konnte nicht abschließend geprüft werden, ob die Einbeziehung von Importen in den Emissionshandel mit WTO-Grundsätzen und insbesondere einzelnen Handelsverträgen vereinbar sind; diese müssen möglicherweise angepasst werden.

Auf Dauer könnte der Emissionshandel wie der jetzige ETS auf den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) erstreckt werden.

Um eine Doppelverpflichtung der Mineraldüngerhersteller zu vermeiden, sollte die Herstellung von Mineraldünger aus dem Anwendungsbereich des ETS herausgenommen und ordnungsrechtlich reguliert werden. Andernfalls könnte Herstellern die Situation drohen, dass sie nur in einem der beiden Systeme (ETS für die Herstellung und der hier beschriebene Emissionshandel für die Ausbringung des Düngers) Zertifikate erwerben konnten und dadurch in eine Lage geraten, die von finanziellem Risiko und fehlender Planungssicherheit geprägt ist. Der internationaler Schiffsverkehr muss in einem separaten Emissionshandelssystem reguliert werden, um die Transportkosten einzupreisen und dadurch keine Anreize für die Steigerung der Futtermittelimporte zu setzen..

Zur Vermeidung von Ausweichbewegungen auf Fisch sollten die Fangquoten verschärft werden.

¹² Vgl. NVwZ 2011, 207, 209 f.

¹³ Zu genaueren Voraussetzungen einer Ausgleichspflicht siehe u. a. EnWZ 2020, 291, 295. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Deutschland siehe beispielhaft BVerfG, 1 BvR 1550/19 zum Atomausstieg.

¹⁴ <https://www.agrarheute.com/politik/niederlande-bieten-ausstiegspremie-fuer-tierhalter-574652>; <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/tier/niederlande-viele-schweinehalter-hoeren-561125>

¹⁵ Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. März 2018, 1 BvR 2863/13.

Artikel 2 Abs. 1

Erfasst vom Emissionshandel werden nur die direkten Emissionen aus der Tierhaltung sowie die direkten Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden, die aus der Nutzung von Mineraldünger entstehen. Dies vereinfacht die Festsetzung pauschaler Emissionswerte, da der Unterschied zwischen den unterschiedlichen Haltungs- und Bewirtschaftungssystemen bei einer nur begrenzten Betrachtung von Emissionen weniger stark ins Gewicht fällt: Direkte Emissionen fallen nahezu unabhängig von der Art der Tierhaltung, der Fütterung etc. an, sodass hier eine pauschale Festsetzung leichter möglich ist als bei der Berücksichtigung weiterer Emissionen z. B. im Zusammenhang mit der Futtermittelproduktion. Ferner fallen die Emissionen aus dem Wirtschaftsdüngermanagement unabhängig davon an, was später mit dem Wirtschaftsdünger passiert – ob er auf demselben Hof genutzt, weiterverkauft oder in einer Biogasanlage in Strom umgewandelt wird.

Zudem müssen Emissionen aus der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern sowie indirekte Emissionen durch die Nutzung von Mineraldüngern nicht erfasst werden, da diese durch die Instrumente in diesem Emissionshandel sowieso verringert werden. Denn der Emissionshandel führt zu einer Verringerung der Tierbestandszahlen und damit vorhandenen Wirtschaftsdünger sowie der verringerten Nutzung von Mineraldüngern, sodass auch deren indirekte Emissionen sinken. Damit setzt der Emissionshandel insgesamt Anreize zu einer Senkung von ca. 80 % der nach dem IPCC der in der Europäischen Union der Landwirtschaft zuzuordnenden Emissionen an.¹⁶

Indirekte Emissionen aus der Tierhaltung werden zudem durch andere Instrumente abgedeckt. Die Emissionen aus der Landnutzungsänderungen fallen unter die Regelung aus LULUCF. Emissionen aus der Erzeugung und dem Import von Futtermitteln werden durch flankierende Maßnahmen wie einer Flächenbindung sowie einer CO₂-Bepreisung des internationalen Schiffsverkehrs adressiert. Der Energieverbrauch, zum Beispiel für den Betrieb eines Hofes oder den Transport von Produkten, wird durch den bestehenden ETS (European Trade Scheme) abgedeckt.¹⁷

Artikel 2 Abs. 2 und 3

Hinsichtlich der Emissionen aus der Tierhaltung werden zunächst nur die Emissionen von Rindern, Schweinen und Schafen und Ziegen berücksichtigt. Denn diese sind hauptsächlich für die direkten Emissionen aus der Tierhaltung verantwortlich. Emissionen durch die Haltung von Geflügel fallen dagegen kaum ins Gewicht. Zurzeit beträgt der Anteil von Geflügel an den EU-Gesamtemissionen i.S.v. Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie ca. 0,06 %.¹⁸ Für die Erzeugung von Eiern könnten auch die sogenannten „Flaschenhälse“ nicht in vollem Umfang adressiert werden, sondern man müsste hinsichtlich der Eier direkt bei den Höfen oder dem Vertrieb ansetzen, so dass der Verwaltungsaufwand außer Verhältnis zu den eingesparten Emissionen stünde.¹⁹ Bei sonstigen Huftieren (Pferde, Esel, Maultiere) wäre ein Ansetzen bei den „Flaschenhälse“ möglich. Allerdings sind die Emissionen auch in diesem Bereich gering und stünden daher außer Verhältnis zu dem sonstigen Verwaltungsaufwand.²⁰

Hierdurch besteht jedoch die Gefahr, dass die Produktion von Geflügel, Ziegen oder sonstigen Huftieren überproportional steigt und die Emissionen für die Erreichung der Klimaziele doch relevant werden. Daher sind die hierdurch verursachten Emissionen zu überwachen und der Emissionshandel nötigenfalls auf die Emissionen durch die Haltung von Geflügel zum Zwecke der Erzeugung tierischer Lebensmittel zu erstrecken.

¹⁶ EU National Inventory Report May 2020, S. 562.

¹⁷ Vgl. Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 83.

¹⁸ Siehe hierzu Daten der Gesamt-EU https://cdr.eionet.europa.eu/ec/gginventories/envri0p3w/Annex_8_-_CRF_tables_Agriculture_EU15_-_v1.3.zip/manage_document, Tabelle 4.

¹⁹ Vgl. Übersicht bei <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200922-Greenpeace-report-Farming-for-Failure.pdf>, S. 9. Nach dieser Übersicht sind die absoluten Emissionen von Ziegen und Schafen zwar unter denen von Geflügel. Wird auf diese Produkte jedoch durch die Einführung des Emissionshandels ausgewichen, so führt dies zu einem deutlich schnelleren Anstieg der absoluten Treibhausgasmenge im Vergleich zu einem Ausweichen auf Geflügelprodukte.

²⁰ Vgl. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>, Eingabe „EU-27“, sector „3. Agriculture“ mit entsprechenden Unterkategorien, Year „2018“.

Die Erzeugung tierischer Produkte für den privaten Gebrauch wird nicht reguliert. Diese tragen nur zu einem vernachlässigbaren Anteil zu den Treibhausgasen innerhalb der Europäischen Union bei, sodass der entsprechende Verwaltungsaufwand außer Verhältnis stünde. Auch hier muss Ausweichtendenzen wie z. B. illegalen Schlachtungen durch eine verstärkte Kontrolle, auch im Sinne des Tierschutzes, entgegengewirkt werden.

Artikel 3

Die Bestimmungen in Abs. 1-6 entstammen Art. 2 sowie Anhang I der “VERORDNUNG (EG) Nr. 1165/2008 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. November 2008 über Viehbestands- und Fleischstatistiken und zur Aufhebung der Richtlinien 93/23/EWG, 93/24/EWG und 93/25/EWG des Rates”.

Die Definition von “Zertifikat” entspricht der Definition in Art. 3 a) der Richtlinie 2003/87/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (im Folgenden: EU ETS RL).

Die Definition von “Molkerei” orientiert sich an der Definition des Schlachthofs und der Definition von “Molkerei” der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.²¹

Die Definitionen von “Betrieb” und “Betriebsinhaber:in” entstammen Artikel 4 der “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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates”.

Die Definition von Mineraldünger orientiert sich an einer Definition des WWF²² und soll der der “inorganic N fertilizer” entsprechen²³.

Artikel 4

Zur Verringerung von Transaktionskosten setzt die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten beim verarbeitenden Gewerbe (Schlachthöfe, Molkereien) an. Denn in der Europäischen Union gibt es ca. 5,7 Millionen tierhaltende Betriebe (Stand 2016)²⁴, aber nur etwas mehr als 10.000 Schlachthöfe (ohne Geflügel) und 4.800 Molkereien (Stand 2018).²⁵ Es wird nicht zwischen der Größe der Schlachthöfe beziehungsweise Molkereien unterschieden, da der Verwaltungsaufwand für diesen Emissionshandel gering ist. Insbesondere müssen die Emissionen nicht konkret für jeden Betrieb berechnet werden. Um zu errechnen, wie viele Zertifikate für die erste Handelsperiode ab 2022 benötigt werden, genügt ein Abgleich mit den umgesetzten Mengen an Milch oder Fleisch aus den vorherigen Jahren.

Das System könnte zu einem Anreiz dahingehend führen, dass der Verkauf von Milch oder Fleisch nicht mehr über das verarbeitende Gewerbe erfolgt, sondern direkt von den Tierhaltungsbetrieben. Daher werden diese ab einer gewissen Größe (dies wird angenommen bei einer Haltung von mehr als 5 Tieren) ebenfalls erfasst. Die festgelegten Zahlen orientieren sich an dem durchschnittlichen jährlichen Milchertrag einer EU-Milchkuh von 7346 kg²⁶ bzw. dem Schlachtgewicht eines Rindes von durchschnittlich 358 kg und eines Schweins von durchschnittlich 100 kg.²⁷ Es wird nicht zwischen Eigenverbrauch und kommerziellem

²¹ Siehe https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/MilchUndMilcherzeugnisse/DefinitionBegriffe.pdf?__blob=publicationFile&v=4 S. 35.

²² WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 7.

²³ EU NIR May 2020 S. 621, 3.D.1.1.

²⁴ Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 18 f. – 24,5 % von 10,3 Millionen Höfen.

²⁵ Vgl. Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 78 f.

²⁶ Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 58.

²⁷ Hier haben wir keine EU-weiten Zahlen gefunden und nehmen die österreichische Statistik als Grundlage, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjkbDXgbjwAhVBh_OHHbiVApkQFjAMegQIF-RAD&url=https%3A%2F%2Fwww.ama.at%2Fgetattachment%2F9c170514-b892-46ff-9e27-f2fd74e0d9b9%2F220_schlachtgew_2005-2016.pdf&usq=AOvVaw2n6xjvKVHxZnJehUUhVGv.

Verbrauch unterschieden, da der Schwellwert recht hoch liegt.

Da Ziel der Richtlinie die Reduktion der Emissionen aus der Tierhaltung (und damit in gewissem Umfang auch die absolute Reduktion von Tierbestandszahlen) in der Europäischen Union ist, müssen die Exporteure von Tieren und tierischer Produkte ebenfalls adressiert werden. Molkereien exportieren die aufgekaupte Milch in der Regel selbst. Von 33,1 Millionen Tonnen Milch, die von den deutschen Molkereien 2019 verarbeitet wurden, waren 17 Millionen Tonnen, also die Hälfte, für den Export bestimmt²⁸. Würde der Export nicht erfasst, bestünde ein massives Carbon Leakage Risiko durch Exporte durch die den Molkereien vorgelagerte Produktionsstufen. Zudem könnte der Verkauf von tierischen Produkten in das EU-Ausland ansonsten attraktiver werden, sodass die Menge verfügbarer Produkte auf dem europäischen Markt zusätzlich zu dem Emissionshandel verknappt würde. Ausdrücklich adressiert wird nur der Export lebender Tiere. Der Export verarbeiteter Produkte wie Milch oder Fleisch wird dadurch erfasst, dass die Molkereien und Schlachthöfe in jedem Fall für diese Verarbeitungsstufe Zertifikate erwerben müssen.

Zur Vermeidung von „carbon leakage“ muss ebenfalls das Problem adressiert werden, dass ohne eine Bepreisung ausländischer Produkte unbegrenzt tierische Produkte oder Tiere aus Drittstaaten importiert werden könnten. Diese wären dann deutlich günstiger und hätten damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produkten aus der EU, was zu einem deutlichen Anstieg von Importen führen könnte. Dies ist nicht im Sinne des Klimaschutzes. Daher müssen Importe zwingend erfasst werden. Dies kann auf unterschiedlichen Wegen geschehen und wird auch für den bestehenden ETS diskutiert.²⁹ Der hier gewählte Ansatz, auch die Importeure zum Erwerb bzw. der Abgabe von Zertifikaten zu verpflichten, hat den Vorteil, dass der nach der WTO zugrunde zu legende Gleichbehandlungsgrundsatz leichter gewahrt werden kann als bei einem Importzoll; denn ansonsten müsste täglich oder zumindest wöchentlich die Höhe des Importzolls an den jeweils geltenden CO₂-Zertifikatspreis angepasst werden. Zudem müssen Importeure sowieso Zollbestimmungen einhalten und werden durch die Pflicht zum Nachweis eines Zertifikates nicht erheblich zusätzlich belastet. Die Einbeziehung der Importeure im Vergleich zu den Exporteuren aus Drittstaaten bietet den Vorteil, dass sich die Exporteure nicht mit den rechtlichen Grundlagen und Vorgehensweisen europäischer Verwaltungen auseinandersetzen müssen. Europäische Unternehmen können zudem leichter mit Sanktionen belegt werden.

In Absatz 2 wurde eine flexible Klausel eingeführt, um Umgehungseffekte zu erkennen und zu adressieren.

Artikel 5 Abs. 1

Artikel 5 Abs. 1 regelt die zentrale Verpflichtung der Verpflichteten zur Zertifikatsabgabe entsprechend der erfassten und der dem Verpflichteten zugerechneten Emissionen. Diese stellt sicher, dass nur so viele Produkte verarbeitet/ import werden, wie insgesamt Zertifikate zur Verfügung stehen. Die Abgabe setzt den vorherigen Erwerb eines Zertifikats voraus, welcher in Art. 14-16 näher geregelt wird. Der Begriff der Abgabe entstammt der Formulierung in der EU ETS RL.

Artikel 5 Abs. 2

Aus Abs. 2 ergibt sich für die Verpflichteten, wie viele Zertifikate sie benötigen. Hierzu müssen sie zudem ermitteln, wie viele t CO₂-Äquivalente ihnen durch ihre Tätigkeit zugerechnet werden. Dies ergibt sich aus den Regelungen in Art. 8, 10, 12.

Artikel 5 Abs. 3

Das sog. Banking („Aufsparen“ von Zertifikaten für eine zukünftige Handelsperiode) ist gemäß Abs. 3 Satz 1 in engen Grenzen erlaubt, da Zertifikate sowohl für Tätigkeiten abgegeben werden können, die in der Handelsperiode stattgefunden haben, in der sie erworben wurden als auch für Tätigkeiten die in der darauffolgenden Handelsperiode stattgefunden haben. So kann beispielsweise ein 2023 erworbenes Zertifikat sowohl für eine Schlachtung, die 2023 als auch für eine Schlachtung die 2024 stattgefunden hat, abgegeben werden. Dies ermöglicht den Verpflichteten eine gewisse Flexibilität, da sie nicht fürchten müssen, für ein Jahr zu viele Zertifikate erworben zu haben. Diese Befürchtung könnte nämlich u. a. dazu führen,

²⁸ <https://milchindustrie.de/marktdaten/aussenhandel/>

²⁹ <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/03/making-carbon-border-adjustment-proposals-wto-compliance.pdf>.

dass sie von den Erzeuger:innen noch weniger abnehmen, als sie eigentlich könnten, sodass unter Umständen weitere Überschüsse drohen würden.

Die Ausnahme in Abs. 3 Satz 2 begründet sich daraus, dass für das Jahr 2022 nur Mineraldüngerexporteure und -hersteller zur Zertifikatsabgabe verpflichtet sind (dazu näher in der Begründung zu Art. 7). Damit diese eigentlich nur für diese Adressaten vorgesehenen Zertifikate nicht auch für die sonstigen Tätigkeiten aufgehoben werden, ist ein Banking in diesem Zeitraum nicht erlaubt.

Artikel 5 Abs. 4

Abs. 4 erlaubt in engen zeitlichen Grenzen ein Borrowing (“Leihen” von Zertifikaten aus einer zukünftigen Handelsperiode). Denn auch in den ersten drei Monaten einer neuen Handelsperiode können noch Zertifikate erworben werden, die dann für die Tätigkeiten abgegeben werden, die in der vorangegangenen Handelsperiode stattgefunden haben. Damit können insbesondere landwirtschaftliche Betriebe, die am Ende eines Jahres Überschüsse nicht mehr loswerden, weil es nicht genügend Zertifikate gibt, noch für drei Monate Zertifikate selbst erwerben. Diese Zertifikate können sie dann an ihre Schlachtereie oder Molkerei weiterveräußern und so ihre Überschüsse aus der vorherigen Handelsperiode noch loswerden. Zudem können so landwirtschaftliche Betriebe, bei denen sich erst am Ende des Jahres herausstellt, dass sie aufgrund von Art. 4 Abs. 1 c) Verpflichtete geworden sind, für ihre Tätigkeit noch Zertifikate erwerben.

Zwar wird durch die Möglichkeit des Banking und Borrowing nicht unmittelbar aus der abgegebenen Zertifikatmenge ablesbar, ob die Reduktionsziele für ein Jahr eingehalten wurden. Aufgrund der Pauschalierung ist das tatsächliche Einhalten des jeweiligen Gesamtbudgets jedoch ohnehin getrennt zu berechnen. Die Berechnung der Einhaltung der jeweiligen Budgets erfolgt auf Grundlage des Art. 13 Abs. 4.

Artikel 5 Abs. 5

Abs. 5 regelt, dass gemäß Art. 14 Abs. 4 als Öko-Zertifikate ausgegebene Zertifikate nur für die Verarbeitung oder den Import von Produkten aus ökologischer Erzeugung verwendet werden dürfen. Selbstverständlich können Nicht-Öko-Zertifikate auch für ökologische Erzeugnisse abgegeben werden.

Mit der Regelung soll ein Lenkungseffekt hin zu ökologischer Produktion erzielt bzw. eine aufgrund des hohen Preisdrucks mögliche Verdrängung dieser Produktionsweise vermieden werden. Zwar ist eine ökologische Produktion weniger THG-effizient als z. B. die Massentierhaltung, da auf 1 kg Bio-Milch mehr Emissionen entfallen als auf 1 kg Milch einer Kuh aus Massentierhaltung, die deutlich mehr Milch produziert. Eine ökologische Produktion ist insbesondere aufgrund der umweltschonenderen Bodennutzung, geringeren Nitratbelastung durch andere Düngung und die durch die Flächenbindung indirekt geförderte lokale Futtermittelherstellung erstrebenswert.

Aus Gründen der Praktikabilität wird an die EU-Öko-Zertifizierung angeknüpft. Da das verarbeitende Gewerbe (z. B. die Molkerei) ohnehin das Ökosiegel anbringt, stellt die Prüfung, ob ein Produkt die Voraussetzungen für ein Öko-Zertifikat erfüllt, keine Mehrbelastung dar.

Artikel 6

Die Berichtspflicht stellt sicher, dass die Einhaltung der Pflicht zur Zertifikatsabgabe überprüft werden kann. Anhand des Berichts kann die zuständige Behörde mit einem Blick in das Unionsregister feststellen, ob eine ausreichende Zertifikatsmenge abgegeben wurden. Art. 19. Satz 2 stellt klar, welche Behörde für die Kontrolle welcher Verpflichteten zuständig ist.

Artikel 7

Die Abgabepflicht beginnt für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d), also insbesondere Schlachtereien und Molkereien, erst für das Jahr 2023. So haben sie sowie die landwirtschaftlichen Betriebe im Jahr 2022 genügend Zeit, sich auf die neuen Regelungen einzustellen. Zudem ist hier die Berechnung der pauschalen Emissionswerte komplizierter als für die Emissionen der Ausbringung von Mineraldünger; der Zertifikatehandel mit Mineraldünger beginnt daher schon ab dem Jahr 2022. Die Verpflichteten können sich bis zum Inkrafttreten der Zertifikatepflicht entschließen, ihre Produktion auf pflanzliche Produkte umzustellen oder z. B. Stilllegungsprämien zu beantragen. Die Übergangszeit wahrt die Verhältnismäßigkeit der Regelung. Zudem gibt sie Zeit, die pauschalen Emissionswerte festzulegen.

Absatz 2 legt fest, auf welcher Berechnungsgrundlage die Abgabepflicht für die einzelnen Verpflichteten beruht. Die Unterschiede beruhen darauf, dass die Verpflichteten mit unterschiedlichen Produkten (Tieren, Milch oder Fleisch) handeln.

Abs. 3 ermöglicht eine Befreiung von der Abgabepflicht durch den Nachweis, dass die für das jeweilige Tier veranschlagte Emissionsmenge durch die vorherige Abgabe von Zertifikaten über die Lebensdauer des Tieres hinweg vollständig amortisiert wurden. Dies gewährleistet die Einzelfallgerechtigkeit der Regelung und schützt Verpflichtete vor Doppelkompensationen, die insbesondere mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar wäre. Es geht hier insb. um “dual-use“-Tiere, die erst Milch geben und dann geschlachtet werden.

Nach Abs. 4 haben die Verpflichteten noch vier Monate nach Abschluss eines Kalenderjahres Zeit für die Erfüllung ihrer Pflicht zur Zertifikatabgabe. So haben sie ausreichend Zeit, anhand ihrer betriebsinternen Bilanz festzustellen, wie viele Zertifikate sie abzugeben haben. In diesem Rahmen müssen sie ohnehin alle notwendigen Daten ermitteln, um auch ihrer Berichtspflicht aus Art. 6 Genüge zu tun.

Artikel 8

Die Festsetzung der Emissionswerte erfolgt ein halbes Jahr vor Inkrafttreten der Pflicht zum Erwerb von Zertifikate, damit sich die Verpflichteten hierauf einstellen können. Die Emissionen pro Tier und pro Einheit des zu verarbeitenden Produkts werden pauschal³⁰ für jeden Mitgliedstaat festgesetzt. Eine Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten drängt sich aufgrund der deutlich abweichenden Produktionsbedingungen und -effizienz auf; so sind beispielsweise deutliche Abweichungen bei der Milchleistung von Kühen erkennbar.³¹ Bei der pauschalen Festsetzung bei Rindern wird aufgrund der großen Abweichungen in der Treibhausgasbilanz zwischen Alt- und Jungtieren unterschieden.³²

Zwar hat eine Pauschalierung den Nachteil einer geringeren Genauigkeit. Sie führt aber zu einer deutlichen Verringerung von Transaktionskosten, da die notwendigen Parameter (Art des Tiers und Einheit des zu verarbeitenden Produkts) von den Verpflichteten im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Bilanzierung sowieso erfasst werden. Ein weiterer Nachteil der Pauschalierung ist, dass keine Anreize zur Reduktion der Treibhausgase in der Tierhaltung geschaffen werden. Die Minderungspotenziale (z. B. durch die Verabreichung von Kraftfutter) sind jedoch zum einen deutlich geringer als beispielsweise in der Energiewirtschaft und im Hinblick auf eine einseitige Landnutzung infolge der Futtermittelproduktion nicht unbedingt wünschenswert.³³ Zudem trägt der pauschale Ansatz grundsätzlich auch zum Tierwohl bei, da eine Effizienzsteigerung pro Tier nicht unbedingt zu einer Verringerung der benötigten Zertifikatmenge führt.³⁴ Möglicherweise könnte dieses System für kleinere oder Betriebe der Ökolandwirtschaft sogar von Vorteil sein, da diese tendenziell weniger Milch pro Kuh melken und daher bei der Berücksichtigung bloß der direkten Emissionen aus der Tierhaltung pro kg Milch eine schlechtere Treibhausbilanz haben. Die mögliche Bevorteilung ist jedoch vor dem Hinblick der insgesamt umwelt- und klimaschonenderen Herstellungsart von Betrieben aus der ökologischen Landwirtschaft gerechtfertigt.³⁵

Gewissen Fortschritten hinsichtlich der Treibhausgasoptimierung in der Tierhaltung wird dadurch Genüge getan, dass die pauschalen Werte alle drei Jahre angepasst werden. Entsprechend werden einzelbetriebliche Bemühungen durch die Möglichkeit einer individuellen Anpassung nach Absatz 4 Genüge getan.

³⁰ Eine Alternative für eine genauere Festsetzung wäre, unterschiedliche “Klassen” zu bilden (zB Klasse 1: Ökolandwirtschaft mit Biogasanlage; Klasse 2: Ökolandwirtschaft; Klasse 6: Massentierhaltung...) und hier pauschale, aber unterschiedliche Emissionswerte festzusetzen. Jedoch könnte dies dazu führen, dass der Verwaltungsaufwand immens steigt. Vor allem besteht auch ein Problem dadurch, dass der Emissionshandel bei dem verarbeitenden Gewerbe ansetzt, die Einteilung in Klassen aber auf Ebene der Tierhaltungsbetriebe erfolgen muss. Im Übrigen könnte es sein, dass Produkte in der Klasse 1 pro kg Milch/ Fleisch einen schlechteren Emissionswert haben, weil zB Landnutzungsbelastung nicht eingerechnet wird (siehe hierzu den folgenden Abschnitt). So könnte die Massentierhaltung einen (weiteren) Wettbewerbsvorteil erhalten.

³¹ Siehe hierzu Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 58.

³² Institut für Agrarökologie, Nationales Emissionsinventar – Teilbericht Landwirtschaft (CRF Sektor 4) https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/zi039229.pdf S. 35.

³³ Vgl. <https://www.moderne-landwirtschaft.de/project/kuehe-methan-und-klimawandel/>; Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, DUH, S. 8 – 10; Sommer, Treibhausgasemissionen in der Milchproduktion, abrufbar unter http://www.uni-kiel.de/Agrarökonomie/arbeiten_PDFs/2012/MA2012SommerLB.pdf, S. 57.

³⁴ Siehe hierzu Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 88.

³⁵ Thünen Working Paper 136, Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 66.

Dieser Absatz ist zudem möglicherweise aus Gerechtigkeitsaspekten erforderlich.³⁶ Er schafft jedoch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Daher werden durch die Regelung, dass ggf. auch bei einer Ermittlung festgestellte höhere Emissionswerte als zugrundegelegt werden könnten und der Tatsache, dass die Betriebe die Kosten selbst tragen müssen, Anreiz dafür gesetzt, dass von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn sich der Betrieb seiner höheren Treibhausgas-effizienz sicher ist. Das in Anhang II transparent gemachte Bemessungsverfahren führt dazu, dass Tierhaltungsbetriebe selbst abschätzen können, wie treibhausgas-effizient sie sind. Möglichem Effizienzdruck auf die Tiere wird durch Ordnungsrecht (Flächenbindung und Tierschutz, s. o.) begegnet. Das genaue Verfahren zur Zuordnung von Emissionen zu einem Tier und Produkt ist sehr kompliziert und politisch sensibel. Die Festlegung eines Verfahrens erfordert technische Expertise und ist daher im Anhang festzulegen.

Artikel 9 und 10

Die Regelungen dienen der Verhinderung von Carbon Leakage (siehe Allgemeine Erwägungen). Die Festsetzung der Regelung für den Import orientiert sich grundsätzlich an den Festsetzungen der Regelungen für die Herstellung tierischer Produkte, ist allerdings an die Besonderheiten des Imports angepasst. Da auch hier das Verfahren zur Festlegung der Emissionswerte Zeit in Anspruch nimmt (vgl. Artikel 10 Absatz 2), beginnt die Abgabepflicht erst im Jahr 2023 (Artikel 9 Absatz 1); die entsprechenden Werte werden ein halbes Jahr vorher veröffentlicht (Artikel 10 Absatz 1). Auch hier muss für das jeweilige Produkt eine abzugebende Zertifikatsmenge beruhend auf den pauschalisierten Emissionswerten festgesetzt werden (Artikel 9 Absatz 2).

Aus Gründen der Gerechtigkeit kann auch hier eine Ausnahme von der Abgabepflicht genehmigt werden, wenn die Emissionen schon vollständig durch andere Mechanismen im Drittstaat berücksichtigt worden sind (Artikel 9 Absatz 3). Dieser Mechanismus muss mit dem hiesigen Emissionshandel vergleichbar sein; ansonsten droht auch hier eine Umgehungsgefahr durch die Einführung eines nicht wirksamen Mechanismus in Drittstaaten. Aufgrund der Besonderheiten des Imports weichen die Regelungen zum Zeitpunkt der Abgabe sowie die Informationspflichten von denjenigen, die für im Inland hergestellte Produkte gelten, ab (Artikel 9 Absatz 4).

Durch völkerrechtliche Begrenzung sowie aus Gründen des Verwaltungsaufwands kann nicht dasselbe Verfahren zur Festsetzung pauschaler Emissionswerte angewendet werden wie innerhalb der Europäischen Union (vgl. Artikel 8 Absatz 3). Stattdessen erfolgt die Festsetzung der pauschalen Werte auf Grundlage der von den jeweiligen Staaten freiwillig veröffentlichten Nationalen Inventarberichte (Artikel 10 Absatz 2). Auch hier könnte aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten ein Antrag auf eine pauschale Festsetzung der Emissionswerte für den jeweiligen Tierhaltungsbetrieb möglich sein müssen (Artikel 10 Absatz 3, 4). Je nachdem, ob für die nationalen Betriebe eine Antragsmöglichkeit (Art. 8 Abs. 4) vorgesehen ist oder nicht, muss dasselbe wegen des in der WTO geltenden Gleichbehandlungsgrundsatzes für Importeure vorgesehen werden. Jedoch kann auch hier die Europäische Union keine Mitarbeitenden in den Drittstaat entsenden, um diese Daten selbst zu erheben, und ist daher auf die Erhebung der Daten durch den Tierhaltungsbetrieb selbst angewiesen (Artikel 10 Absatz 3).

Zur ausführlichen Begründung dieses Ansatzes

(1) Importeure als Verpflichtete

Es werden die Importeure und nicht die Exporteure aus den Drittstaaten adressiert. Dies beruht auf folgenden Erwägungen

- die Importeure kennen sich besser mit Gepflogenheiten der europäischen Verwaltung aus;
- sie müssen bereits jetzt für die Einfuhr auch die Einhaltung anderer zollrechtlichen Bestimmungen nachweisen³⁷, d. h. werden nicht unnötig zusätzlich belastet
- auf sie kann für Sanktionen leichter zugegriffen werden.

³⁶ Inwiefern Gerichte wegen Art. 3 Abs. 1 GG die Möglichkeit einer konkreten Festsetzung als zwingend erachten würden, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Möglicherweise könnte eine pauschale Festsetzung von Emissionen auch gerechtfertigt werden; vgl. Queisner, ZUR 2014, 336, 341.

³⁷ https://www.zoll.de/DE/Unternehmen/Warenverkehr/Einfuhr-aus-einem-Nicht-EU-Staat/Verfahren/verfahren_node.html;jsessionid=79EC9B373186A77CD341E019CEFAE889.internet671

Die Abgabepflicht beim Import ist ohne großen zusätzlichen Aufwand kontrollierbar. Denn gemäß Artikel 47 der VERORDNUNG (EU) 2017/625 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. März 2017 (Verordnung über amtliche Kontrollen) sind bereits jetzt durch die zuständigen Behörden an der Grenzkontrollstelle der ersten Ankunft in der Union amtliche Kontrollen bei allen Sendungen von Tieren/ Erzeugnissen tierischen Ursprungs durch, die in die Union verbracht werden. Gem. Art. 50 Abs. 1 der genannten Verordnung erfasst dies auch bereits jetzt die Vorlage bestimmter Dokumente oder elektronischer Unterlagen.

(2) Vereinbarkeit mit internationalem Handelsrecht

Die Abgabepflicht ist voraussichtlich mit den Bestimmungen der GATT vereinbar³⁸. Im Einzelnen ist hier jedoch auch die Vereinbarkeit mit sonstigen Handelsverträgen mit anderen Staaten zu prüfen. Ggf. sind diese neu zu verhandeln.

Im Folgenden soll auf einige grundlegende Erwägungen im Rahmen der GATT eingegangen werden.

a) Prinzip der Inländerbehandlung, Art. III GATT

Das Prinzip der Inländerbehandlung besagt, dass inländische und ausländische Produkte gleich zu behandeln sind, wenn sie gleich sind. Da Produkten (z. B. 1 kg Rindfleisch) je nach ihrer Herkunft unterschiedliche CO₂-Äquivalente zugerechnet (zB argentinisches oder deutsches Rindfleisch) und entsprechend eine unterschiedliche Menge an Zertifikaten für diese abzugeben ist, ist fraglich, ob es sich bei diesen Produkten um "gleiche" Produkte handelt. Die Gleichheit eines Produkt soll abhängen von 1) physischen Eigenschaften, 2) Gewohnheiten und Vorlieben von Verbraucher:innen, 3) Verwendungszweck und 4) Zollklassifikation. Auf den ersten Blick scheint zumindest offen, ob die unterschiedliche THG-Intensität von Produkten zu ihrer Ungleichheit nach den genannten Kriterien angeführt werden kann. Dafür ließe sich zumindest argumentieren, dass Verbraucher:innen zunehmend auch auf die Klimabilanz von Produkten achten.

Ob dieses Bewusstsein jedoch so weit verbreitet ist, dass aus Verbrauchersicht tatsächlich ungleiche Produkte im Sinne des dritten Kriteriums vorliegen, ist fraglich. Ein Verstoß ist daher denkbar.

Dieser dürfte jedoch gem. Art. XX b) und/ oder g) gerechtfertigt sein.³⁹ Art. XX b) erlaubt Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Art. XX g) gestattet Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauches angewendet werden. Insbesondere für die Einschlägigkeit des Art. XX g) lassen sich jedenfalls vom WTO-Panel entschiedene Präzedenzfälle zu Maßnahmen zur Luftreinhaltung anführen.⁴⁰

Zusätzlich steht die Zulässigkeit nach Art. XX GATT jedoch unter dem Vorbehalt, dass Maßnahmen nicht so angewendet werden, daß sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Hierbei genügt es, wenn in etwa gleiche Regeln für importierte und einheimische Produkte gelten. Diese Voraussetzung dürfte derzeit erfüllt sein, da die Unterscheidung im hiesigen System sowohl EU-intern als auch außerhalb der EU sich an denselben Kriterien orientiert, nämlich der durchschnittlichen THG-Intensität eines Produkts aus einem bestimmten Land. Sobald auch andere Länder vergleichbare Maßnahmen ergreifen, um die mit tierischen Produkten verbundenen Emissionen zu minimieren, ist allerdings unter Umständen eine andere Behandlung dieser Länder geboten. Dem trägt die Regelung in Abs. 3 Satz 2 Rechnung.

Dem Prinzip der "common but differentiated responsibilities", welches an dieser Stelle ebenfalls zu berücksichtigen ist, kann und muss durch entsprechende Förderung von Maßnahmen zur THG-Minderung in sog. Entwicklungsländern (developing countries) Rechnung getragen werden.⁴¹

³⁸ Hierzu ausführlich Bähr, C.C. (2015): Greenhouse gas taxes on meat products: a legal perspective. In *Transnational Environmental Law* 4 (1), 153-179. DOI: 10.1017/S2047102515000011.

³⁹ So auch Bähr, S. 167 ff.

⁴⁰ aaO.

⁴¹ Bähr, S. 159.

b) Meistbegünstigungsprinzip, Art. I GATT

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip muss ein Staat jedem anderen Land die gleichen Begünstigungen geben, darf also einen Staat bzgl. des Imports des gleichen Produkts nicht schlechter stellen als einen anderen. Auch hier führt die o. g. Definition der Gleichheit von Produkten dazu, dass bei einer Differenzierung nach der THG-Intensität einzelner Produkte in Abhängigkeit von ihrem Herkunftsland gleiche Produkte aus verschiedenen Drittstaaten ungleich behandelt würden. Auch ein Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip des Art. I GATT ist daher denkbar, kann jedoch wie unter (a) gem. Art. XX GATT gerechtfertigt werden.

(3) Alternative Regelungsmöglichkeiten

Die Abgabepflicht für den Import erscheint als die naheliegendste Regelungsoption⁴². Alternativ zur Abgabepflicht von Zertifikaten könnten Importe mit Zöllen belegt werden. Dies wirft jedoch die Frage nach der richtigen Höhe solcher Zölle auf. Wären die Zölle niedriger als der Marktpreis der Zertifikate, könnte dies zu einer Produktionsverlagerung ins Ausland führen und damit der angestrebten THG-Einsparung entgegenstehen (sog. carbon leakage). Wären die Zölle zu hoch, wäre dies mit Blick auf das Prinzip der Inländerbehandlung nach Art. III GATT aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mit WTO-Recht vereinbar und dadurch mit deutlich höheren Rechtsunsicherheiten behaftet als die hier vorgeschlagene Regelung.⁴³

Zudem wäre durch Zölle nicht gewährleistet, dass das vorgesehene Cap auch tatsächlich eingehalten wird. Gerade aufgrund der vermutlich geringen Nachfrageelastizität von Tierprodukten ist gut vorstellbar, dass trotz der aufgrund der Zölle höheren Preise eine Nachfrage besteht, die durch das EU-interne Angebot nicht gedeckt würde und daher zusätzliche Importe anreizen würde.

Eine weitere denkbare Regelungsalternative im Rahmen einer Zertifikatspflicht wäre, für Importe einen gesonderten "Topf" mit Zertifikaten vorzusehen. Dann jedoch würde sich hier ein anderer Preis entwickeln als im EU-internen Markt.⁴⁴ Dies wäre wiederum vor dem Prinzip der Inländerbehandlung problematisch. Außerdem würde sich noch verschärfter die Frage stellen, wie groß der "Topf" für Importe sein sollte.

Artikel 11 und 12

Die Vorschriften wurden auf die Besonderheit des Mineraldüngereinsatzes angepasst.

Eine weitere Ausdifferenzierung zwischen Herstellern und Importeuren (mit Ausnahme des Zeitpunkts der Abgabe und der Berichtspflicht, Artikel 11 Absatz 3) ist nicht erforderlich, da bei den pauschalen Werten nicht zwischen EU-Mitgliedstaat und Drittstaat differenziert wird (vgl. Artikel 8 und 10). Grund für diese pauschale Festsetzung (vgl. Artikel 12 Absatz 2) ist, dass die konkreten Emissionen durch die Ausbringung von Mineraldünger sehr vom konkreten Einsatz abhängt. Hierauf haben weder die Hersteller noch Importeure von Mineraldünger Einfluss. Daher kann auch nicht mit einem Antrag eine konkrete Festsetzung der Pauschalwerte beantragt werden (vgl. Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 10 Absatz 3).

Grundlage für die Festsetzung des pauschalen Emissionswerts sind die Daten aus dem Inventarbericht der Europäischen Union nach CRF Quellgruppe 3.D.1.1 (Artikel 12 Absatz 2). Es ist davon auszugehen dass die Europäische Union über ausreichende Informationen hinsichtlich hergestellten⁴⁵ und exportierten und importierten⁴⁶ Mineraldünger verfügt, um die Werte festsetzen zu können (Artikel 12 Absatz 2). Da hier die Festsetzung einfacher ist, kann dieser Emissionshandel schon ab dem Jahr 2022 beginnen (Artikel 11 Absatz 1).

⁴² Hierzu auch Weißhaupt, Ansätze einer Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S. 95.

⁴³ Emerson, Moritsch, Making Carbon Border Adjustment proposals WTO-compliant, S. 2.

⁴⁴ Emerson, Moritsch, Making Carbon Border Adjustment proposals WTO-compliant.

⁴⁵ Aufgrund des bestehenden ETS, der die Herstellung von Mineraldünger erfasst.

⁴⁶ Aufgrund von zollrechtlichen Bestimmungen.

Artikel 13

Ausgangspunkt für die Berechnung der verfügbaren Zertifikatmenge sind die nationalen Inventarberichte der Europäischen Union. Hier müssen die nach Artikel 2 Absatz 1 erfassten Emissionen addiert werden. Da im Zertifikatehandel auch Importeure verpflichtet werden, muss dieser absolute Wert um einen errechneten oder geschätzten Wert hinsichtlich der Importe erhöht werden.

Es muss kontrolliert werden, ob die angestrebte Obergrenze eingehalten wird. Dies kann anhand von Berichten der nationalen Behörden geschehen sowie aufgrund der Angaben im Inventarbericht der Europäischen Union (Absatz 4). Je nachdem, ob der Cap unter- oder überschritten wurde, sind die Obergrenzen anzupassen (Absatz 3). Angepasst werden die Obergrenzen aller darauffolgenden Jahre, da ansonsten die Gefahr besteht, dass aufgrund einer deutlichen Unter- oder Überschreitung in einem Jahr nur die Obergrenze im darauffolgenden Jahr deutlich erhöht oder abgesenkt würde; auf solche Entwicklungen kann sich der Markt nur schlecht einstellen. Da davon ausgegangen wird, dass die verfügbare Zertifikatmenge regelmäßig angepasst werden muss (zB wegen der Überschreitung von der verfügbaren Emissionsmenge, der Änderung von Berechnungsmethoden o.ä.), ist die Festsetzung der Zertifikatmenge im Anhang geregelt, damit nicht der Text der Richtlinie selbst geändert werden muss.

Mechanismen wie Preiskorridore o.ä. wurden nicht eingefügt, da dies dem marktwirtschaftlichen Gedanken widerspricht und die Kosteneffizienz des Instruments schwächt (zur weitere Begründung siehe Begründung zu Artikel 14 Absatz 4).

Artikel 14 Abs. 1

Versteigerung durch die Mitgliedstaaten

Die Versteigerungen erfolgen zwar durch die Mitgliedstaaten, eine Teilnahmebeschränkung, z. B. auf Betriebe aus einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt jedoch nicht. Das Vergabeverfahren erfolgt aus zwei Gründen durch die Mitgliedstaaten:

- Die bestehende Verwaltungsstruktur aus dem EU ETS für die Bereiche Energiewirtschaft und Industrie, der ebenfalls über die Mitgliedstaaten abgewickelt wird, kann für die Versteigerung genutzt werden
- Der neuen Emissionshandel wird für die Mitgliedstaaten attraktiver, da Teile der Einnahmen an sie fließen (siehe Regelungen in Kapitel 5).

Versteigerung statt kostenloser Zuteilung

Anders als im EU ETS werden die Zertifikate von Anfang an komplett versteigert und nicht, auch nicht teilweise, kostenlos zugeteilt. Für eine kostenlose Zuteilung wird angeführt, dass diese verhindert, dass bestehende wirtschaftliche Strukturen durch den Emissionshandel vernichtet werden. In mehreren Studien wird demgegenüber vertreten, die Zertifikate von Anfang an nur zu versteigern.⁴⁷

Hierfür sprechen die folgenden Argumente:

- Die Abgabepflicht für Emissionen wird nach Emissionsentstehung auf nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, nämlich den Schlachtereien/ Molkereien und nicht den Primärerzeuger:innen angesiedelt. Damit liegen auch die möglichen THG-Minderungsmaßnahmen nicht beim Abgabepflichtigen, sondern vor- bzw. nachgelagert (bei den Konsument:innen). Eine kostenlose Zuteilung an die Verpflichteten würde also lediglich diese privilegieren und nicht die eigentlichen Lastenträger:innen. Demgegenüber können die Verpflichteten im hier vorgeschlagenen System die Kosten aus der Versteigerung ohnehin durch höhere Preise an die Kunden weitergeben. Im EU ETS wurden sogar aufgrund der kostenlosen Zuteilung gar nicht entstandene Kosten an die Verbraucher:innen weitergegeben, sodass Unternehmen unbillig profitiert haben (sog. Windfall Profits)⁴⁸.

⁴⁷ UBA, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Climate Change 1/2013, S. 25; Agora Energiewende, Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche, S. 26

⁴⁸ Markowska et al., Does the energy intensive industry obtain windfall profits through the EU ETS?, <https://cedelft.eu/publications/does-the-energy-intensive-industry-obtain-windfall-profits-through-the-eu-ets/>;

- Dafür spricht weiterhin die Planungssicherheit für Unternehmen, die ihre Investitionen am Marktpreis der Zertifikate ausrichten können. Andernfalls müssten sie auf eine schwer einschätzbare kostenlose Zuteilung auch in zukünftigen Handelsperioden hoffen.
- Gerade eine an den historischen Emissionen orientierte kostenlose Zuteilung “subventioniert” Unternehmensstrukturen, die so nicht zukunftsfähig sind. Denn die Tierbestände müssen immer weiter sinken, um auch zukünftige, niedrigere Caps einzuhalten.
- Eine kostenlose Zuteilung erfordert großen bürokratischen Aufwand, da für jede Art der Zuteilung Nachweis über bestimmte, die Zuteilung bestimmende Faktoren erbracht werden müsste (z. B. historische Emissionen oder bisherige klimafreundliche Unternehmensstrukturen). Da es viel mehr Verpflichtete als im EU ETS gibt, sind die Zuteilungsfaktoren schwerer messbar und der Vergleich von Verpflichteten schwerer möglich.
- Zudem erscheint eine Einigung auf Zuteilungskriterien politisch besonders schwierig aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten.
- Eine unverhältnismäßige wirtschaftliche Beeinträchtigung von Verpflichteten und weiteren Wirtschaftsteilnehmer:innen kann durch finanzielle Unterstützung für Anpassungsmaßnahmen oder Entschädigungen aufgefangen werden.
- Ungewollte wirtschaftliche Effekte können durch eine Umverteilung der Subventionen i. R. d. GAP aufgefangen werden.
- Es besteht die Gefahr der sog. marktverzerrenden Überallokation, d. h. dass Unternehmen womöglich zu viele Zertifikate zugeteilt werden. Werden an bestimmte Unternehmen zu viele Zertifikate verteilt, haben diese keine Anreiz, ihre Emissionen zu reduzieren und es entfällt für sie die angestrebte Lenkungswirkung des Emissionshandels. Die Idee des Emissionshandels ist gerade, dass Emissionen dort eingespart werden, wo es am effizientesten ist. Dies funktioniert aber nur, wenn sich ein Markt für die Zertifikate entwickelt.

Artikel 14 Abs. 2

Anders als im EU ETS sind Basis der Zuteilung von Zertifikaten an die Mitgliedstaaten nicht nationale Aktionspläne, weil Ausgangspunkt nicht die prozentuale Reduzierung der Gesamtemissionen des jeweiligen Mitgliedstaats ist, sondern eine vorab EU-weit festgelegte Gesamtmenge an Zertifikaten. Durch diese konsequente Ausrichtung am Ziel der Klimaverträglichkeit erlangt das Instrument eine deutlich höhere Treffsicherheit als der EU ETS in seiner bestehenden Form. Die Quotelung zwischen a) und b) entspricht der des bestehenden EU ETS (Art. 10 Abs. 2 EU ETS RL).

Die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten orientiert sich zum Großteil am historischen Ausstoß. Denn je höher die Emissionen in einem Mitgliedstaat lagen, desto mehr wird sich dessen Wirtschaft unter dem neuen System anpassen müssen. Hierfür benötigt er mehr Einnahmen, die ihm durch die Versteigerung gemäß Art. 24 zustehen.

Die 10 %-Quote soll demgegenüber bestehende wirtschaftliche Ungleichgewichte ausgleichen. Die Regel entspricht Art. 10 Abs. 2 b) EU ETS RL.

Artikel 14 Abs. 3

Zu Begründung siehe auch Begründung zu Art. 15 Abs. 5. Zunächst ist ein Anteil von 25 % für Öko-Zertifikate vorgesehen, da dies das aktuelle Ziel der EU für den Anteil aus ökologischer Landwirtschaft ist. Dieser bezieht sich zwar auf den landwirtschaftlichen Sektor insgesamt, der Wert lässt sich jedoch übertragen. Eine weitere Erhöhung erfolgt durch die Festlegungen in Anhang III im Einklang mit den EU-weiten Zielen für Öko-Landbau.

; vorsichtiger DEHSt, Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland: Auswertungen und Hintergründe aus fünf Jahren Verkauf und Versteigerung am Übergang zur dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels, S. 11.

Artikel 14 Abs. 4

Die Regelung entspricht in weiten Teilen Art. 3d Abs. 3, 4 EU ETS RL. Zur Umsetzung erscheint es sinnvoll, sich an der auf Art. 3d Abs. 3, 4 EU ETS beruhenden “VERORDNUNG (EU) Nr. 1031/2010 DER KOMMISSION vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft” (im Folgenden: VO Nr. 1031/2010 der KOM) auf die Versteigerungen nach der hiesigen Richtlinie zu orientieren. Dies kann entweder durch Erlass einer ähnlichen Durchführungsverordnung oder durch die Änderung der VO Nr. 1031/2010 der KOM erfolgen.

Damit gelten insbesondere folgende Regelungen:

- Die Teilnahmeberechtigung wird nicht beschränkt. Allerdings können sich indirekte Teilnahmebeschränkungen daraus ergeben, dass nur an der Börse zugelassene Personen mitsteigern können. Um hieraus keine unverhältnismäßigen Zugangshindernisse entstehen zu lassen, sollte nach dem nationalen Umsetzungsrecht – vergleichbar dem EU ETS, hier Auction-only-Zugang genannt – ein besonderer Zugang für die Versteigerungen im Rahmen des hier vorgeschlagenen Systems geschaffen werden.⁴⁹ Eine alternative Regelungsoption wäre, nur Verpflichtete, die in einem Mitgliedstaat auch produzieren, an den Versteigerungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat teilnehmen zu lassen, um die einheimische Produktion zu schützen. Das widerspräche jedoch dem Binnenmarkt sowie der Idee einer wirtschaftlich möglichst effizienten Verteilung der Zertifikate.
- Versteigerungen finden einmal pro Woche oder alle zwei Wochen statt
- Versteigerungen werden durch Auktionsplattformen durchgeführt. Mitgliedstaaten können wählen, ob sie sich an einem gemeinsamen Verfahren zur Bestellung einer Auktionsplattform beteiligen oder eine eigene Auktionsplattform bestellen (Art. 26 ff. VO (EU) Nr. 1031/2010 der KOM)
- Die Auktionsplattform legt fest, wann Auktionen stattfinden, wie viele der in der Handelsperiode dem Mitgliedstaat zustehenden Zertifikate in der jeweiligen Auktion versteigert werden etc. (Art. 11 VO (EU) Nr. 1031/2010 der KOM).
- Es gibt keinen preislichen Korridor. Dieser widerspräche der freien Preisbildung anhand der Kosten einer Tonne CO₂-Äquivalent. Die Gefahr exorbitanter Preise dürfte ökonomisch dadurch begrenzt sein, dass die mit der Versteigerung einhergehenden Kosten nur in begrenztem Maße auf die Endverbraucher:innen umgelegt werden können. Nur solange sich für Produkte zu einem bestimmten Preis noch eine ausreichende Zahl an Abnehmer:innen finden, werden sich Unternehmen entscheiden, diese am Markt anzubieten. Letztlich werden damit die entstehenden Kosten von den Verbraucher:innen getragen, sodass Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar bei diesen ansetzen sollten. Bei einem Preiskorridor bestünde zudem die Gefahr, dass wie im bestehende EU ETS Unternehmen höhere Preise von Verbraucher:innen verlangen als sie selbst Kosten hatten (sog. Windfall Profits, s. o.). Zwar besteht – anders als bei zu niedrigen Preisen – nicht die Möglichkeit, eine Auktion wegen zu hoher Preise zu annullieren. Der Gefahr von Spekulation angesichts der immer weiter steigenden Knappheit der Zertifikate wird zum einen durch die Marktaufsicht begegnet, zum anderen dadurch, dass ein Banking nur begrenzt möglich ist, vgl. Art. 5. Sollte sich zeigen, dass sich an den Märkten horrend Preise entwickeln, so sind in der VO Nr. 1031/2010 der Kommission (siehe sogleich) über Mittel der Begrenzung vorzusehen.
- Regelungen zur Gewährleistung der Marktfunktionen: z. B. Verhinderung von Marktmissbrauch durch Entzug einer Zulassung zum Bieten in Art. 21 VO Nr. 1031/2010 der Kommission oder Möglichkeit, eine Versteigerung bei zu wenigen oder zu niedrigen Geboten oder zu annullieren, vgl. Art. 7 Abs. 5, 6 VO Nr. 1031/2010 der Kommission.

Es ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit Vorschriften der Verordnung angepasst werden müssen, um den Besonderheiten des hier vorgeschlagenen Emissionshandelssystems Rechnung zu tragen.

⁴⁹ Siehe DEHSt, Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland: Auswertungen und Hintergründe aus fünf Jahren Verkauf und Versteigerung am Übergang zur dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels, S. 24.

Artikel 15

Ein EU-weiter Handel der Zertifikate führt dazu, dass diese dort eingesetzt werden, wo die THG-Vermeidungskosten am höchsten sind. Dies wiederum führt dazu, dass der Zertifikatepreis im Schnitt niedriger ist als wenn nur der Handel innerhalb eines Mitgliedstaats möglich wäre.⁵⁰ Volkswirtschaftlich effizienter wäre zwar, den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Reduktionsziele aufzuerlegen.⁵¹ Dies würde jedoch zu einer massiven Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten führen und wäre daher politisch wohl nur schwer durchsetzbar.

Für eine Versteigerung spricht, dass sich so ein transparenter Marktpreis bildet. Zudem erleichtert eine Versteigerung durch eine anerkannte Auktionsplattform die Nachvollziehbarkeit, wem ein bestimmtes Zertifikat zusteht. Schließlich gewährleistet ein Börsenhandel allen Marktteilnehmer:innen einen gleichen Marktzugang und eine effiziente Ressourcenallokation.⁵² Die Versteigerung ermöglicht damit eine erhöhte Rechtssicherheit.

Bislang ist ein Verknüpfung mit vergleichbaren Emissionshandelssystemen anderer Länder nicht möglich, da solche für den Landwirtschaftssektor nicht existieren. Sobald dies der Fall ist, sollte über eine Öffnung nachgedacht und die RL/ VO entsprechend angepasst werden. Im Rahmen der Ermächtigung gemäß Abs. 2 erscheint es wiederum sinnvoll, sich an der VO Nr. 1031/2010 der KOM zu orientieren (s. o.). Da für die Versteigerungen zur Übertragung von Zertifikaten die gleichen Bedingungen gelten sollten wie bei der Versteigerung durch die Mitgliedstaaten, verweist Abs. 2 auf die entsprechenden Regelungen.

Artikel 16

Diese Regelung ermöglicht sog. "positive" Zertifikate. Hierdurch wird das Gesamtbudget nicht überschritten, da Zertifikate nur zugeteilt werden, wenn tatsächlich Emissionen in gleicher Höhe, z. B. durch Auffangtechniken⁵³, vermieden werden. Da diese Vermeidung nicht bei den Verpflichtete der Richtlinie, sondern bei den landwirtschaftlichen Betrieben möglich ist, sind diese berechtigt zum Erwerb. Wenn sie nicht selbst Verpflichtete sind, können sie die erhaltenen Zertifikate an Verpflichtete der Richtlinie gemäß Artikel 15 veräußern und profitieren so von der Regelung des Art. 16.

LULUCF wird nicht erfasst, da die Kompensationen durch LULUCF bereits zur Kompensation des Gesamtbudgets benötigt werden. Um Umgehungsversuche durch die Mitgliedstaaten vorzubeugen, entscheidet die Kommission über das Vorliegen der Voraussetzungen der kostenlosen Zuteilung.

Artikel 17

Die Regelung entspricht in großen Teilen der Regelung zum Register des EU ETS. Gestrichen wurden die Regeln zur Öffnung für andere Emissionshandelssysteme, da solche bislang für die Landwirtschaft nicht existieren und zur Verknüpfung die Emissionen gleichermaßen pauschaliert berechnet werden müssten.

Es bietet sich an, zur Nutzung der Befugnisübertragung in Abs. 3, 4 die "VERORDNUNG (EG) Nr. 2216/2004 DER KOMMISSION vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates" entsprechend auf das hier vorgeschlagene System anzuwenden oder in einem gesonderten Rechtsakt passende und bewährte Regelungen zu übernehmen.

Artikel 18

Die Vorschrift entspricht Art. 20 der ETS RL. Sie dient der unabhängigen Kontrolle von Zertifikatevergabe und -handel.

⁵⁰ Pérez Domínguez et al., Trading Schemes for Greenhouse Gas Emissions from European Agriculture: A comparative analysis based on different implementation options, S. 299.

⁵¹ siehe Perez Dominiguez et al., S. 296.

⁵² Gerner, Zuteilung der CO₂-Zertifikate in einem Emissionshandelssystem, S. 33.

⁵³ Vgl. <https://www.vice.com/de/article/vvqz4b/viehzieher-verpassen-ihren-kuehen-furz-rucksaecke>.

Artikel 19

Praktisch erscheint es sinnvoll, hier für die jeweiligen Regelungen unterschiedliche Behörden zu benennen. Insbesondere

- für die Berichterstattung gemäß Art. 20 dieselbe Behörde, die die nationalen Inventarberichte macht; an diese sollten auch die Berichte auf Grundlage des Artikels 6 gesendet werden.
- für die Kontrolle der Zertifikatabgabe bei der Einfuhr von Tierprodukten in die EU die bereits gemäß Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2, 3 der Verordnung (EU) 2017/625 benannte nationale Behörde.

Artikel 20

Die Aufnahme der Erfahrungen zu Versteigerungen in den jährlichen Bericht erscheint neben dem Bericht zu jeder Versteigerung gemäß Artikel 14 Abs. 6 sinnvoll, da in dem jährlichen Bericht ein zusammenfassende Auswertung dieser Berichte erfolgen kann.

Artikel 21

Hiermit wird das Problem adressiert, dass landwirtschaftliche Betriebe unter Umständen mangels verfügbarer Zertifikate keine Schlachtereien oder Molkereien als Abnehmer für ihre Erzeugnisse finden. Um zu verhindern, dass diese Überschüsse – womöglich sogar illegal – entsorgt werden, haben die Mitgliedstaaten für eine Abnahmemöglichkeit zu sorgen. Hierdurch darf für die Betriebe jedoch gemäß Satz 2 kein Vorteil entstehen, um keine Anreize für eine Überproduktion zu setzen. Eine Möglichkeit besteht darin, staatliche oder beliehene mobile Schlachtereien/ Molkereien zu schaffen, die für die Abnahme der Überschüsse sorgen.

Eine große Zahl von nicht durch Zertifikaten gedeckten Überschüssen dürften nicht zu erwarten sein, da auch für die Betriebe in den drei Monaten nach einer Handelsperiode noch die Möglichkeit besteht, für die Zertifikate zu erwerben, Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie. Zudem werden Überschüsse indirekt dadurch sanktioniert, dass landwirtschaftliche Betriebe ab einer bestimmten Menge von selbst verarbeiteten Tierprodukten gem. Art. 4 Abs. 1 lit. c) selbst zu Verpflichteten werden und damit auch gemäß Art. 23 sanktioniert werden können.

Artikel 22 und 23

Um die Einhaltung des Instruments zu gewährleisten sind Kontrollen und Sanktionen unabdingbar. Die Sanktionen müssen so gewählt werden, dass ein Anreiz zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Pflichten gesetzt werden.

Die Kontrolle (Artikel 22 Absatz 1) erfolgt zunächst auf Grundlage der abgegebenen Berichte i. S. d. Artikel 5. Ähnlich wie im Wettbewerbsrecht wird darauf gesetzt, dass Konkurrenten zusätzlich die Einhaltung von Pflichten überwachen (Artikel 2 Absatz 2 lit. b)).

Die Berichtspflicht (Artikel 22 Abs. 3) dient dazu, die Überprüfung zu ermöglichen, ob die Obergrenzen eingehalten werden.

Artikel 24 ff.

Die Einrichtung eines Fonds nachhaltige Landwirtschaft dient dazu, den Emissionshandel politisch umsetzbar zu machen und um möglichen negativen Anreizsetzungen zu begegnen (vgl. Artikel 24 Absatz 1). Ein Teil der Gelder soll über die Mitgliedsstaaten verteilt werden, der andere Teil über europäische Institutionen (Artikel 24 Absatz 2, 3). Der Großteil der politischen Lenkung soll jedoch außerhalb des Emissionshandels, nämlich durch die Subventionen im Rahmen der GAP, erfolgen.

Die Verteilung von Geldern über europäische Institutionen dient zum einen dem Zweck, die Europäische Union auch für den einzelnen Bürger sichtbar zu machen. Zum anderen hat die Kommission einen besseren Überblick über die Konsequenzen des Emissionshandels auf europaweiter Ebene und ist weniger anfällig für Partikularinteressen von Mitgliedstaaten. Daher soll der Investitionsausschuss insbesondere darüber wachen, ob der Emissionshandel auf europaweiter Ebene zu negativen Konsequenzen führt wie zum

Beispiel der Verdrängung der Produktion aus einem Mitgliedstaat⁵⁴ (Artikel 26 Absatz 1). Eine Verdrängung der Produktion aus einem Mitgliedstaat ist nicht wünschenswert, da dies zu höherer Arbeitslosigkeit und auch zu mehr Verkehr (und entsprechenden Emissionen) durch einen Handel innerhalb des Binnenmarkts führen würde. Durch entsprechende Investitionen soll der Fonds solchen negativen Konsequenzen entgegenwirken (Artikel 26 Absatz 2, 3). Denkbare Investitionsbereiche wären der Umbau von Tierhaltung auf Pflanzenbau oder nicht vom Emissionshandel betroffene Tierarten, die Modernisierung von Tierhaltungsbetrieben, die Förderung emissionsmindernder Güllelager und Ausbringungstechnik und die Förderung der energetischen Verwertung von Wirtschaftsdüngern in Biogasanlagen.

Den Mitgliedstaaten sollen keine zusätzlichen Kosten durch die Einführung des Emissionshandels entstehen (Artikel 27 Absatz 1 lit. a)). Die Verwendung der Gelder durch die Mitgliedstaaten ist ferner insbesondere für diese Bereiche vorgesehen, in denen Zahlungen direkt an die Bürger:innen erfolgen sollen (Artikel 27 Absatz 1 lit. b) – d)). So ist eine Entschädigungsmöglichkeit vorgesehen, um den Anforderungen aus den Grundrechten und verfassungsrechtlichen Vorgaben Sorge zu tragen (Artikel 27 Absatz 2). Zudem sollen Stilllegungsprämien vorgesehen werden (Artikel 27 Absatz 3). Hierdurch wird schon vor einer durch den Emissionshandel bedingten Schließung ein positiver Anreiz geschaffen, den jeweiligen Betrieb zu schließen. Der Umbau soll der Umstellung zum pflanzenbaulichen Betrieb, der Haltung nicht vom Emissionshandel betroffener Tiere, einem sozialen Zweck oder dem Umweltschutz dienen. Hierbei wird zum Beispiel gedacht an den Umbau in ein Seniorenwohnheim⁵⁵ oder den kompletten Rückbau eines Betriebs, um die freigewordene Fläche für Renaturierungsmaßnahmen wie einer Wiedervernässung von Mooren zu nutzen. Um die Auszahlung Stilllegungsprämien schon vor der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten zu ermöglichen, wird der Fonds schon vorher durch Zahlungen der Mitgliedstaaten ausgestattet (Artikel 24 Absatz 4).

Die europäischen Institutionen sollen überprüfen können, ob die Gelder entsprechend der vorgesehenen Zwecke eingesetzt wurden (Artikel 27 Absatz 4).

Anhänge

Es sind außerdem Anhänge zur Festsetzung

- der Obergrenze und absoluten Zertifikatemenge für die jährlichen Handelsperioden
- des Verfahrens zur Bestimmung der pauschalen Emissionswerte für Tiere und tierische Produkte
- des Anteils an Ökozertifikaten an der Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate
- der erfassten Produkte beim Import sowie
- der Erhöhung des Prozentsatzes der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 14 Absatz 2 lit. a) zu versteigernden Zertifikate

erforderlich.

⁵⁴ Dieser Gefahr könnte auch durch eine Umgestaltung des Emissionshandels vorgebeugt werden. So könnten die Zertifikate, die über die Mitgliedstaaten verteilt werden, auch nur in diesem Mitgliedstaat gehandelt und abgegeben werden; so würde sichergestellt, dass eine zugeteilte Zertifikatemenge auch in diesem Mitgliedstaat genutzt werden kann, und es gäbe keinen Anreiz für eine Produktionsverlagerung in bestimmte Mitgliedstaaten. Dies widerspricht jedoch der grundsätzlichen Idee eines Zertifikatehandels, dass die Produktion dahin verlagert wird, wo sie am (Treibhausgas-)Effizientesten ist. Dieses System führt auch zu Verzerrungen, wenn Mineraldünger im Emissionshandel berücksichtigt wird; denn dann haben Mitgliedstaaten, die ursprünglich viel Mineraldünger produzierten, auch mehr Zertifikate, die dann aber – wenn die Mineraldüngerherstellung zum Erliegen kommt – für die Tierhaltung eingesetzt werden könnte. Ferner wird es hierdurch auch deutlich schwieriger, den Import unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes einzubeziehen.

Nach unserem Vorbild werden die Zertifikate zwar ursprünglich auf nationalen Versteigerungen verteilt (Vorteil: Nutzung nationaler Strukturen; Unternehmen kennen sich mit Gepflogenheiten besser aus; Sprachbarriere), die nationalen Versteigerungen sind aber allen zugänglich und die Zertifikate können später auch frei gehandelt werden.

⁵⁵ Vgl. <https://www.agrarheute.com/politik/niederlande-bieten-ausstiegspremie-fuer-tierhalter-574652>; <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/tier/niederlande-viele-schweinehalter-hoeren-561125>

2. Flächengebundene Tierhaltung einführen → **NORMIERT** 1154

Die räumliche Entzerrung der Tierhaltung kann am effektivsten durch eine Flächenbindung erfolgen. Diese wird üblicherweise als eine Begrenzung der Tieranzahl bzw. Tiermasse pro Hektar³³ bzw. eine maximale Ausbringungsmenge an Nährstoffen aus Wirtschaftsdüngern, definiert.³⁴ Die Anzahl der Tiere durch eine Viehbestandsobergrenze zu steuern, bietet ggü. der Begrenzung der Düngemenge den Vorteil, dass dieser Indikator leichter administrierbar ist und keinen Anreiz für „Düngetourismus“ bietet.³⁵

Die europäische Nitratrichtlinie und die Öko-Verordnung geben bereits einen Grenzwert von 170 kg Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern pro Hektar und Jahr vor; zumindest die Regelung i. R. d. Nitratrichtlinie konnte jedoch aufgrund ihres beschränkten Anwendungsbereichs bislang kaum Wirkung entfalten.³⁶ Die EU-Öko-Verordnung schreibt außerdem eine Bestandsobergrenze von 2 GVE/ha sowie Mindestanteile für Futtermittel aus eigenem Anbau vor; häufig wird letztere Regelung aber so weit ausgelegt, dass 40 % (Pflanzenfresser) bzw. 80 % (Geflügel und Schweine) der Futtermittel irgendwoher stammen können.³⁷ Bis 2007 galten zudem strengere immissionschutzrechtliche Genehmigungsanforderungen für große tierhaltende Betriebe. Durch die Novellierung des Bundesimmissionsschutzgesetzes wurden die Hürden des Verfahrens abgesenkt und die Schwellenwerte der Tierbestandszahlen, ab der eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich wird, angehoben – unabhängig von der Fläche.³⁸

Die strengste Form der Flächenbindung, die am ehesten einen geschlossenen Nährstoffkreislauf erreicht, wäre gegeben, wenn die Gülle der Tiere zur Düngung der Anbauflächen ihrer Futtermittel genutzt wird.³⁹ Bis 2003 sah die Legaldefinition der Landwirtschaft in § 201 BauGB, der i. V. m. § 35 BauGB planungsrechtliche Relevanz erhält, zumindest eine konkrete wechselseitige Verknüpfung von Tierhaltung, Ackerbau, Wiesen- und Weidewirtschaft vor.⁴⁰ Sie wurde abgeschafft und durch eine abstrakte Verpflichtung zur Bereithaltung von Flächen ohne räumlichen Zusammenhang zur Tierhaltung ersetzt⁴¹, weil sie laut Gesetzesbegründung „nicht mehr den heutigen

³³ Ekardt et al. (2018), Agriculture-related climate policies – law and governance issues on the European and global Level, Carbon & Climate Law Review 12, S. 316 (330); Rehmer, Flächenbindung: Grenzen für Nutztiere. In: Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/Le Monde Diplomatique (Hg.): Fleischatlas (2018), S. 20-21; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2015): Antrag. Die Zukunft der Tierhaltung – Artgerecht und der Fläche angepasst, BT-Drs. 18/3732, S. 2; Öko-Institut e. V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 26ff.

³⁴ BLAG DüV (2012), Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung. Abschlussbericht. Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, S. 151ff.; Amery/Schoumans (2014), Agricultural phosphorus legislation in Europe, S.19.

³⁵ Heinrich-Böll-Stiftung (2018) Fleischatlas; Deter (2020), Viele Detailregeln und hoher Dokumentationsaufwand ab 1. Mai, <https://www.topagrar.com/acker/news/duengeverordnung-viele-detailregeln-hoher-dokumentationsaufwand-12049958.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2020).

³⁶ Näher dazu Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S. 100ff.

³⁷ Id. S.102.

³⁸ BT-Drs. 16/1337, S. 5; s.a. BR24, Flächenbindung: Wie viele Tiere pro Hektar sind erlaubt? (17.01.21), <https://www.br.de/nachrichten/bayern/flaechenbindung-wie-viele-tiere-pro-hektar-sind-erlaubt,SMLKmxI> (zuletzt aufgerufen am 04.05.2021).

³⁹ Rehmer (2018) S. 20; Öko-Institut e. V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 26.

⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 7-3000-006/17 (2017), Besatzobergrenzen in der Tierhaltung – Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten des Bundes, S. 8.

⁴¹ Vgl. BeckOK BauGB/Söfker, 51. Ed. 1.8.2019, BauGB § 201 Rn. 3; Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 14. Aufl. 2019, BauGB § 201 Rn. 2.

Abläufen in der Landwirtschaft [entspricht]⁴². Diese politische Wertung sollte angesichts der Klima- und Umweltauswirkungen umgehend auf den Prüfstand gestellt werden. Dafür – wenn auch nicht mit konkretem Bezug zum geschlossenen Nährstoffkreislauf – haben sich bereits zahlreiche Parteivertreter:innen ausgesprochen.⁴³

Notwendige Regelungen für neue Betriebe und Betriebserweiterungen

- Die Genehmigung neuer landwirtschaftlicher Betriebe sollte an die Erbringung des Nachweises gebunden werden, dass nur so viele Tiere gehalten werden, wie die Flächen des Betriebs Futtermittel produzieren und Wirtschaftsdünger aufnehmen können.⁴⁴ Die Haltung von Wiederkäuern sollte an die Grünlandbewirtschaftung im eigenen Betrieb gekoppelt werden.⁴⁵ Dafür müssen die Genehmigungsvoraussetzungen im Baugesetzbuch angepasst werden.
- Zu beachten ist, dass Ausweichhandlungen zur Umgehung von Betriebsneugründung unterbunden werden müssen. Aus diesem Grund sind gesetzliche Schlupflöcher dahingehend zu stopfen, dass die Verpflichtung u. a. auch für Betriebserweiterungen und Nutzungsänderungen gilt.

Notwendige Regelungen für bestehende Betriebe

- Es würde voraussichtlich eine unzumutbare Härte darstellen, bestehende Betriebe, die auf der Rechtsgrundlage der o. g. Entkoppelung aufgebaut wurden, bereits heute ordnungsrechtlich zu einem geschlossenen Kreislauf zu verpflichten. Insoweit sollte an dieser Stelle primär eine Anreizwirkung zur Entzerrung der Tierhaltung durch steuerrechtliche Anpassungen und Veränderungen der Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln geschaffen werden. Ziel muss es sein, dadurch den bestehenden Tierbestand bis 2030 auf max. 1,5 GVE/ha zu reduzieren⁴⁶ und bis 2035 eine betriebliche Bestandsobergrenze von 1,32 GVE/ha zu erreichen (dies entspricht dem demeter/Bioland-Standard). Der Richtwert einer landkreisbezogenen Tierbestandsobergrenze von 1,5 GVE/ha ab 2025 kann ein zusätzlicher Parameter für eine Reduktionskontrolle darstellen. Sollte absehbar sein, dass diese Reduktionsziele durch die Anreizmechanismen nicht erreicht werden, ist auf das Mittel einer ordnungsrechtlichen Flächenbindung zurückzugreifen.
- Da Tierhaltung teilweise auch mit hohen Investitionskosten behaftet ist, sollten finanzielle Übergangshilfen für Betriebe, die schneller als vorgesehen ihren Tierbestand reduzieren, geprüft werden. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass nicht diejenigen Betriebe,

⁴² BT-Drucks. 15/2250, S. 62.

⁴³ Topagrar, Grüne fordern Neustart der EU-Agrarpolitik nach der Europawahl (07.05.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/gruene-fordern-neustart-der-eu-agrarpolitik-nach-der-europawahl-11533677.html> (zuletzt aufgerufen am 15.03.2021); Mohamed Ali, A. Zurück zur Flächenbindung in der Landwirtschaft (26.08.2019), Weser Kurier, https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-zurueck-zur-flaechenbindung-in-der-landwirtschaft-_arid,1855410.html (zuletzt aufgerufen am 15.03.2021); Awater-Esper, S, SPD drängt auf Rückkehr zur flächengebundenen Tierhaltung (05.04.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/spd-draengt-auf-rueckkehr-zur-flaechengebundenen-tierhaltung-11511321.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2020).

⁴⁴ Heinrich-Böll-Stiftung. Bund für Umwelt und Naturschutz, Le Monde Diplomatique (2019), Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft, S. 37. Greenpeace, Kursbuch Agrarwende, S. 74.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Greenpeace, Kursbuch Agrarwende, S. 71; s.a. Boston Consulting Group (2019), Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31; Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG -Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030; Heinrich-Böll-Stiftung (2018) Fleischatlas.

die in den letzten Jahrzehnten eine Transformation hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft verschleppt haben, mit unverhältnismäßig hohen Geldzahlungen belohnt werden.

Alternativ zum hier verfolgten Anknüpfungspunkt der GVE/ha wäre auch eine klimadefinierte Flächenbindung denkbar, bei der eine zu definierende Emissionshöchstmenge der THG aus der Tierhaltung durch die landwirtschaftliche Nutzfläche dividiert würde. Daraus würde sich eine Emissionsmenge pro Hektar ergeben, welche wiederum in Großvieheinheiten pro Hektar übersetzt werden könnte.⁴⁷ Dieser Vorschlag wäre jedoch ggf. schwieriger durchsetzbar, weil er nicht an bereits etablierte Indikatoren wie die GVE/ha ansetzen könnte. Er würde sich außerdem nicht mit dem Emissionshandel für tierische Produkte (s. o.) vertragen, weil der Emissionsstandard pro Hektar im Grunde einfach ein Emissionszertifikat wäre, mit dem nicht gehandelt werden kann.

Durch eine Obergrenze von 1,5 GVE/ha auf Landkreisebene könnten die Tierbestandszahlen theoretisch um ca. 7 % auf 890.171 GVE gesenkt und damit 2,48 Mio. t CO₂e eingespart werden⁴⁸ – bei einer Obergrenze von 1,32 GVE liegt das Reduktionspotenzial entsprechend sogar bei ca. 3 Mio. t CO₂e.⁴⁹ Dies setzt jedoch voraus, dass dafür nicht andere Betriebe, die bislang unter der entsprechenden Grenze liegen, ihren Viehbestand aufstocken oder neue Tierhaltungsbetriebe entstehen würden. Die flächengebundene Bestandsobergrenze stellt daher keine sichere Maßnahme zur absoluten Reduktion der Tierbestandszahlen dar.⁵⁰ Da die bundesweite Viehdichte bei 0,78 GVE/ha liegt⁵¹, könnte diese sogar zunehmen. Zu bedenken ist allerdings, dass nach dem o. g. Vorschlag alle neuen Genehmigungen nur bei einer Koppelung des Tierbedarfs an die Futterbereitstellung und die Bodenleistungskapazität des eigenen Betriebs erteilt würden, sodass sich der Verlagerungseffekt zumindest für neue Anlagen in Grenzen halten dürfte bzw. klimafreundliche Praktiken gefördert werden (u. a. ganzheitliches Weidemanagement, extensive Weidewirtschaft). Auch hemmen weitere Maßnahmen (u. a. die Mehrwertsteuererhebung sowie ggf. der Emissionshandel für tierische Produkte) Investitionen in die Aufstockung des Viehbestands.

Die Bestandsobergrenzen würden regional sehr unterschiedlich starke Auswirkungen haben. Besonders betroffen wären Niedersachsen, NRW und Teile von Südbayern⁵², sodass dort mit hohem Widerstand der betroffenen Landwirt:innen zu rechnen ist. Allerdings wären auch die positiven Synergieeffekte (u. a. geringere Grundwasserbelastung durch Stickstoffüberschüsse und Reduktion der Massentierhaltung) in diesen Regionen am höchsten.

⁴⁷ Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S.105.

⁴⁸ Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minde- rungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 30.

⁴⁹ Eigene Berechnungen auf Grundlage des Öko-Instituts.

⁵⁰ Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minde- rungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 30.

⁵¹ Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Viel Vieh, (zu) viel Gülle (15.10.2020), <https://www.landwirtschaft.de/diskus- sion-und-dialog/umwelt/viel-vieh-zu-viel-guelle> (zuletzt aufgerufen am 09.04.2021).

⁵² Vgl. UBA, Stickstoff-Flächenbilanz 2015-2017 (10.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stick- stoffueberschuss-der-landwirtschaft-seit-20> (zuletzt aufgerufen am 10.03.2021).

Gesetz zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, im Interesse

1. der Erhaltung funktionsfähiger ländlicher Räume
2. der Erhaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft und Siedlungsstruktur sowie
3. des Schutzes von Natur und Umwelt

eine flächegebundene Tierhaltung durch geeignete Maßnahmen zu erhalten und zu fördern.

§ 2

Begriffsbestimmung

- (1) Betriebe mit flächegebundener Tierhaltung sind Betriebe der Land- und Forstwirtschaft im Sinne des Bewertungsgesetzes, wenn zusätzlich die nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind:

Der Inhaber darf

1. keine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreiben,
 2. an keiner Personengesellschaft, die eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, beteiligt sein,
 3. keine wesentliche Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft haben, die Tierzucht oder Tierhaltung betreibt und dabei die Grenzen des § 51 Bewertungsgesetzes überschreitet.
- (2) Als Betrieb mit flächegebundener Tierhaltung gilt auch ein Gewerbebetrieb kraft Rechtsform, wenn im Übrigen die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.

§ 3

Förderung von Betrieben mit flächegebundener Tierhaltung

Staatliche Förderungsmaßnahmen zugunsten tierhaltender Betriebe sind, soweit in anderen Gesetzen nichts anderes bestimmt ist, vorbehaltlich der Regelung in § 4 so einzusetzen, dass Empfänger der Leistungen ausschließlich Inhaber von Betrieben im Sinne des § 2 sind. Vereinigungen von Landwirten können nur gefördert werden, wenn die Mitglieder überwiegend aus Betrieben im Sinne des § 2 bestehen.

§ 4

Staatliche Hilfen mit besonderer Zweckbestimmung

Staatliche Hilfen, die nach ihrer ausdrücklichen Zweckbestimmung in erster Linie der Einschränkung der landwirtschaftlichen Erzeugung, dem Natur- und Umweltschutz oder der Erhaltung oder Vermehrung des Waldes dienen, sind unabhängig davon zu gewähren, ob der Empfänger Inhaber eines Betriebs im Sinne von § 2 dieses Gesetzes ist.

§ 5

Auskunft durch das Finanzamt

Die Finanzämter sind befugt, den mit Förderungsmaßnahmen im Sinne des § 3 befassten Behörden Auskünfte über das Vorliegen der in § 2 genannten Voraussetzungen zu erteilen.

Bewertungsgesetz (BewG)

§ 27

Wertverhältnisse bei Fortschreibungen und Nachfeststellungen

Bei Fortschreibungen und bei Nachfeststellungen der Einheitswerte für Grundbesitz sind **mit Ausnahme des § 51 beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen** die Wertverhältnisse im Hauptfeststellungszeitpunkt zugrunde zu legen.

§ 33

Begriff des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens

[...]

- (3) Zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen gehören nicht
1. Zahlungsmittel, Geldforderungen, Geschäftsguthaben und Wertpapiere,
 2. Geldschulden,
 3. über den normalen Bestand hinausgehende Bestände (Überbestände) an umlaufenden Betriebsmitteln,
 4. Tierbestände oder Zweige des Tierbestands und die hiermit zusammenhängenden Wirtschaftsgüter (z. B. Gebäude und abgrenzbare Gebäudeteile mit den dazugehörigen Flächen, Betriebsmittel), wenn die Tiere weder nach § 51 oder § 51a zur landwirtschaftlichen Nutzung noch nach § 62 zur sonstigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung gehören. Die Zugehörigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen wird hierdurch nicht berührt. **Betriebe, die nach § 51 Abs. 3 als Gewerbebetriebe gelten.**

§ 41

Abschläge und Zuschläge

- (1) Ein Abschlag oder ein Zuschlag am Vergleichswert ist zu machen,
1. soweit die tatsächlichen Verhältnisse bei einer Nutzung oder einem Nutzungsteil von den bei der Bewertung unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend (§ 38 Abs. 2 Nr. 2) um mehr als 20 Prozent abweichen und
 2. wenn die Abweichung eine Änderung des Vergleichswerts der Nutzung oder des Nutzungsteils um mehr als den fünften Teil, mindestens aber um 1.000 Deutsche Mark, oder um mehr als 10.000 Deutsche Mark bewirkt.
- (2) Der Abschlag oder der Zuschlag ist nach der durch die Abweichung bedingten Minderung oder Steigerung der Ertragsfähigkeit zu bemessen.

- (2a) Der Zuschlag wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestands von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist bei Fortschreibungen (§ 22) oder Nachfeststellungen (§ 23) um 50 Prozent zu vermindern. **Zur Ermittlung des Zuschlags wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestandes von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist der Tierbestand in Großvieheinheiten umzurechnen. Der Umrechnungsschlüssel ist aus der Anlage 1 zu entnehmen. Für die Zeit von einem nach dem 1. Januar 1964 liegenden Hauptfeststellungszeitpunkt an kann der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten durch Rechtsverordnung an Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, auf denen sie beruhen, angepasst werden. Der Zuschlag wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestands von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist bei Fortschreibungen (§ 22) oder Nachfeststellungen (§ 23) um 50 Prozent zu vermindern.**
- (3) Bei Stückländereien sind weder Abschläge für fehlende Betriebsmittel beim Eigentümer des Grund und Bodens noch Zuschläge für Überbestand an diesen Wirtschaftsgütern bei deren Eigentümern zu machen.

§ 51

Tierbestände

- (1) (weggefallen)
Tierbestände gehören bis zu einem Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar, ab dem 01.01.2023 1,32 Großvieheinheiten pro Hektar zur landwirtschaftlichen Nutzung. Zusätzlich ist erforderlich, dass
- 1. der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und**
 - 2. im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehörend gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Dung aufbringen darf.**
- Unbeschadet der vorstehenden Voraussetzungen setzt die Haltung von Wiederkäuer die eigene Grünlandbewirtschaftung voraus.**
- (1a) Für Feststellungszeitpunkte ab dem 1. Januar 1999 gehören Tierbestände in vollem Umfang zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn im Wirtschaftsjahr
- | | | |
|----------------------------|-------|----------------------------------|
| für die ersten 20 Hektar | _____ | nicht mehr als 10 Vieheinheiten; |
| für die nächsten 10 Hektar | _____ | nicht mehr als 7 Vieheinheiten; |
| für die nächsten 20 Hektar | _____ | nicht mehr als 6 Vieheinheiten; |
| für die nächsten 50 Hektar | _____ | nicht mehr als 3 Vieheinheiten |
| und für die weitere Fläche | _____ | nicht mehr als 1,5 Vieheinheiten |
- je Hektar der vom Inhaber des Betriebs regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt oder gehalten werden. Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen. Diese Zuordnung der Tierbestände steht einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse gleich, die im Kalenderjahr 1998 eingetreten ist; § 27 ist insoweit nicht anzuwenden. **(aufgehoben)**
- (2) Übersteigt die Anzahl der Vieheinheiten nachhaltig die in Absatz 1a bezeichnete Grenze, so gehören nur die Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung, deren Vieheinheiten zusammen diese Grenze nicht überschreiten. Zunächst sind mehr flächenabhängige Zweige des Tierbestands und danach weniger flächenabhängige Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Innerhalb jeder dieser Gruppe sind zuerst Zweige des Tierbestands mit der geringeren Anzahl von Vieheinheiten und dann Zweige mit der größeren Anzahl von Vieheinheiten zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Der Tierbestand des einzelnen Zweiges wird nicht aufgeteilt. **Die Ermittlung des Viehbesatzes eines Betriebs erfolgt nach Maßgabe der Anlage 1. Für die Zeit von einem nach dem ... liegenden Feststellungszeitpunkt an kann die Anlage 1 durch Rechtsverordnung an Änderungen der wirtschaftlichen oder ökologischen Gegebenheiten**

und Erkenntnisse, auf denen sie beruhen, angepasst werden.

- (3) Als Zweig des Tierbestands gilt bei jeder Tierart für sich

1. das Zugvieh;
2. das Zuchtvieh;
3. das Mastvieh;
4. das übrige Nutztvieh.

Das Zuchtvieh einer Tierart gilt nur dann als besonderer Zweig des Tierbestands, wenn die erzeugten Jungtiere überwiegend zum Verkauf bestimmt sind. Ist das nicht der Fall, so ist das Zuchtvieh dem Zweig des Tierbestands zuzurechnen, dem es überwiegend dient. **Übersteigt der Tierbestand die in Absatz 1 Satz 1 bezeichnete Grenze oder werden die Voraussetzungen der Sätze 2 und 3 nicht erfüllt, so gilt der Betrieb als Gewerbebetrieb. Sofern der Viehbesatz zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes über der in Abs. 1 genannten Schwelle lag, gilt Satz 1 erst ab dem 01.01.2030.**

- (4) Der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands sind aus den Anlagen 1 und 2 zu entnehmen. Für die Zeit von einem nach dem 1. Januar 1964 liegenden Hauptfeststellungszeitpunkt an können der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands durch Rechtsverordnung Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, auf denen sie beruhen, angepasst werden.

Der Gewerbebetrieb nach Abs. 3 umfasst insbesondere

1. den Tierbestand,
2. die mit dem Tierbestand zusammenhängenden Betriebsmittel und Betriebsvorrichtungen,
3. die in § 33 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 genannten Wirtschaftsgüter
4. als Betriebsgrundstück
 - a) im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 1
die mit dem Tierbestand zusammenhängenden Gebäude und abgrenzbaren Gebäudeteile mit den dazugehörigen Flächen,
 - b) im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 2
die sonstigen in § 33 Abs. 2 genannten Wirtschaftsgüter.

- (3) Die Absätze 1a bis 4 gelten nicht für Pelztiere. Pelztiere gehören nur dann zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn die erforderlichen Futtermittel überwiegend von den vom Inhaber des Betriebs landwirtschaftlich genutzten Flächen gewonnen sind. **Pelztiere gehören weder nach Absatz 1 noch nach § 62 zur landwirtschaftlichen Nutzung.**

§ 51a

Gemeinschaftliche Tierhaltung

- (1) Zur landwirtschaftlichen Nutzung gehört auch die Tierzucht und Tierhaltung von Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (§ 97 Abs. 1 Nr. 2), von Gesellschaften, bei denen die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind (§ 97 Abs. 1 Nr. 5), oder von Vereinen (§ 97 Abs. 2), wenn
1. alle Gesellschafter oder Mitglieder
 - a) Inhaber eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft mit selbstbewirtschafteten regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen sind,
 - b) nach dem Gesamtbild der Verhältnisse hauptberuflich Land- und Forstwirte sind,

- c) Landwirte im Sinne des § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte sind und dies durch eine Bescheinigung der landwirtschaftlichen Alterskasse nachgewiesen wird und
 - d) die sich nach § 51 Abs. 1a für sie ergebende Möglichkeit zur landwirtschaftlichen Tiererzeugung oder Tierhaltung in ~~Vieheinheiten~~ **Großvieheinheiten** ganz oder teilweise auf die Genossenschaft, die Gesellschaft oder den Verein übertragen haben;
2. die Anzahl der von der Genossenschaft, der Gesellschaft oder dem Verein im Wirtschaftsjahr erzeugten oder gehaltenen Vieheinheiten keine der nachfolgenden Grenzen nachhaltig überschreitet:
 - a) die Summe der sich nach Nummer 1 Buchstabe d ergebenden Vieheinheiten und
 - b) die Summe der ~~Vieheinheiten~~ **Großvieheinheiten**, die sich nach § 51 Abs. 1a auf der Grundlage der Summe der von den Gesellschaftern oder Mitgliedern regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen ergibt;
 3. die Betriebe der Gesellschafter oder Mitglieder nicht mehr als 40 km von der Produktionsstätte der Genossenschaft, der Gesellschaft oder des Vereins entfernt liegen.

Die Voraussetzungen der Nummer 1 Buchstabe d und der Nummer 2 sind durch besondere, laufend zu führende Verzeichnisse nachzuweisen.

§ 95

Begriff des Betriebsvermögens

- (1) Das Betriebsvermögen umfasst alle Teile eines Gewerbebetriebs im Sinne des § 15 Absatz 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes, die bei der steuerlichen Gewinnermittlung zum Betriebsvermögen gehören. Als Gewerbebetrieb im Sinne des Satzes 1 gilt auch der Betrieb von Gesellschaften im Sinne des § 1 Absatz 1 des Körperschaftsteuergesetzes mit Sitz im Ausland, deren Ort der Geschäftsleitung im Inland belegen ist, und die nach inländischem Gesellschaftsrecht nicht als juristische Person zu behandeln sind, wenn dem Grunde nach eine Tätigkeit im Sinne des § 15 Absatz 1 und Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes vorliegt.
- (2) Als Gewerbebetrieb gilt unbeschadet ~~des § 97~~ **der §§ 51 und 97** nicht die Land- und Forstwirtschaft, wenn sie den Hauptzweck des Unternehmens bildet.
- (3) (weggefallen)

§ 241

Tierbestände

- (1) Tierbestände gehören ~~in vollem Umfang~~ **bis zu einem Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar** zur landwirtschaftlichen Nutzung; ~~wenn im Wirtschaftsjahr.~~ **Zusätzlich ist erforderlich, dass**

für die ersten

20 Hektar ————— nicht mehr als — 10 Vieheinheiten,

für die nächsten 10 Hektar ————— nicht mehr als — 7 Vieheinheiten,

für die nächsten 20 Hektar ————— nicht mehr als — 6 Vieheinheiten,

für die nächsten 50 Hektar ————— nicht mehr als — 3 Vieheinheiten,

und für die

weitere Fläche ————— nicht mehr als — 1,5 Vieheinheiten

je Hektar der vom Inhaber des Betriebs selbst bewirtschafteten Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung erzeugt oder gehalten werden. Zu den selbst bewirtschafteten Flächen gehören die Eigentumsflächen und die zur Nutzung überlassenen Flächen. Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen:

1. **der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und**
 2. **im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehören gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Dung aufbringen darf.**
- (3) Übersteigt die Anzahl der Vieheinheiten nachhaltig die in Absatz 1 bezeichnete Grenze, so gehören nur die Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung, deren Vieheinheiten zusammen diese Grenze nicht überschreiten. Zunächst sind mehr flächenabhängige Zweige des Tierbestands und danach weniger flächenabhängige Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Innerhalb jeder dieser Gruppen sind zuerst Zweige des Tierbestands mit der geringeren Anzahl von Vieheinheiten und dann Zweige mit der größeren Anzahl von Vieheinheiten zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Der Tierbestand des einzelnen Zweiges wird nicht aufgeteilt. **(aufgehoben)**
- (4) Als Zweig des Tierbestands gilt bei jeder Tierart für sich:
1. das Zugvieh,
 2. das Zuchtvieh,
 3. das Mastvieh,
 4. das übrige Nutztvieh.
- Das Zuchtvieh einer Tierart gilt nur dann als besonderer Zweig des Tierbestands, wenn die erzeugten Jungtiere überwiegend zum Verkauf bestimmt sind. Ist das nicht der Fall, so ist das Zuchtvieh dem Zweig des Tierbestands zuzurechnen, dem es überwiegend dient. **(aufgehoben)**
- (4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Pelztiere. Pelztiere gehören nur dann zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn die erforderlichen Futtermittel überwiegend von den vom Inhaber des Betriebs landwirtschaftlich genutzten Flächen gewonnen werden. **Die Haltung und Zucht von Pelztieren gehört nicht zur landwirtschaftlichen Nutzung.**
- (5) Der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands sind den Anlagen 34 und 35 **Großvieheinheiten ist der Anlage 1** zu entnehmen.

Anlage 1 (zu § 51)
Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in
Großvieheinheiten nach dem Futterbedarf

Tierart	1 Tier
Rinder	
Kühe und Rinder über 2 Jahre	1,20 GV
Weibliches Jungvieh 1 – 2 Jahre	0,60 GV
Mastrinder 1 – 2 Jahre	0,70 GV
Kälber und Jungvieh bis 1 Jahr	0,30 GV
Mastkälber	0,30 GV
Schafe	
Schafe über 1 Jahre	0,10 GV
Schafe unter 1 Jahr	0,05 GV
Bock	0,20 GV
Pferde	
Fohlen unter 6 Monate und Ponys	0,50 GV
Pferde 6 Monate bis 1 Jahr	0,70 GV
Pferde über 1 Jahr	1,00 GV
Schweine	
Mastschweine (20 – 110 kg)	0,13 GV
Mastschweine (25 – 115 kg)	0,14 GV
Zuchtsauen ohne Ferkel, Eber (150 kg)	0,30 GV
Zuchtsauen mit Ferkeln (Ferkel 1,4 – 9 kg)	0,40 GV
Zuchtsauen mit Ferkeln (Ferkel 1,4 – 13,6 kg)	0,45 GV
Jungsauenaufzucht (30 – 90 kg)	0,12 GV
Aufzuchtferkel (6/8 – 15 kg)	0,02 GV
Aufzuchtferkel (6/8 – 25 kg)	0,03 GV
Aufzuchtferkel (13 – 28 kg)	0,04 GV
Geflügel	
Legehennen	0,0034 GV
Junghennen	0,0014 GV
Masthähnchen	0,0015 GV
Pekingentenaufzucht	0,0013 GV
Pekingentenmast	0,0038 GV
Flugentenaufzucht	0,0012 GV
Flugentenmast	0,0050 GV
Truthühneraufzucht	0,0022 GV
Truthühnermast, Hennen	0,0125 GV
Truthühnermast, Hähne	0,0222 GV

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 13

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

(1) Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind

1. Einkünfte aus dem Betrieb von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau und aus allen Betrieben, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen. 2Zu diesen Einkünften gehören auch die Einkünfte aus der Tierzucht und Tierhaltung, wenn im Wirtschaftsjahr

für die ersten 20 Hektar — nicht mehr als 10 Vieheinheiten,

für die nächsten 10 Hektar — nicht mehr als 7 Vieheinheiten,

für die nächsten 20 Hektar — nicht mehr als 6 Vieheinheiten,

für die nächsten 50 Hektar — nicht mehr als 3 Vieheinheiten

und für die weitere Fläche — nicht mehr als 1,5 Vieheinheiten

je Hektar der vom Inhaber des Betriebs regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Fläche erzeugt oder gehalten werden. 3Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen. 4§ 51 Absatz 2 bis 5 des Bewertungsgesetzes ist anzuwenden. 5Die Einkünfte aus Tierzucht und Tierhaltung einer Gesellschaft, bei der die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind, gehören zu den Einkünften im Sinne des Satzes 1, wenn die Voraussetzungen des § 51a des Bewertungsgesetzes erfüllt sind und andere Einkünfte der Gesellschafter aus dieser Gesellschaft zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gehören;

2. Einkünfte aus sonstiger land- und forstwirtschaftlicher Nutzung (§ 62 Bewertungsgesetz);
3. Einkünfte aus Jagd, wenn diese mit dem Betrieb einer Landwirtschaft oder einer Forstwirtschaft im Zusammenhang steht;
4. Einkünfte von Hauberg-, Wald-, Forst- und Laubgenossenschaften und ähnlichen Realgemeinden im Sinne des § 3 Absatz 2 des Körperschaftsteuergesetzes. **Einkünfte aus dem Betrieb von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau und aus allen Betrieben, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen. Zu diesen Einkünften gehören auch Einkünfte aus der Tierhaltung und Tierzucht, wenn in dem Betrieb**
 - a) ein Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar, berechnet nach dem Umrechnungsschlüssel in Anlage 1 zum Bewertungsgesetz, nicht überschritten wird,
 - b) der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und
 - c) im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehören gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Düng aufbringen darf.

Unbeschadet der vorstehenden Voraussetzungen setzt die Haltung von Wiederkäuern die eigene Grünlandbewirtschaftung voraus. Die Einkünfte aus landwirtschaftlicher Tierzucht und Tierhaltung einer Gesellschaft, bei der die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind, gehören auch dann zu den Einkünften im Sinne des Satzes 1, wenn die Voraussetzungen des § 51a des Bewertungsgesetzes erfüllt sind und andere Einkünfte der Gesellschafter aus dieser Gesellschaft zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gehören.

[...]

- (3) Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte nur berücksichtigt, soweit sie den Betrag von 900 Euro übersteigen. ~~2Satz 1 ist nur anzuwenden, wenn die Summe der Einkünfte 30 700 Euro nicht übersteigt. 3Im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten verdoppeln sich die Beträge der Sätze 1 und 2.~~ **Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn**

- 1. die Summe der Einkünfte 30 700 Euro nicht übersteigt,**
- 2. dem Steuerpflichtigen Einkünfte aus gewerblicher Tierzucht oder Haltung zuzurechnen sind oder**
- 3. der Steuerpflichtige im Veranlagungszeitraum an einer Kapitalgesellschaft wesentlich beteiligt war, die Tierzucht oder Tierhaltung betreibt und dabei die Grenzen des Absatzes 1 Nr. 1 Satz 2 überschreitet oder die weiteren Voraussetzungen nicht erfüllt.**

Das gilt nicht für den Freibetrag nach Satz 1, wenn der Ehegatte die Voraussetzungen des Satz 2 Nr. 2 und 3 erfüllt.

§ 13a

Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen

- (1) 1Der Gewinn eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft ist nach den Absätzen 3 bis 7 zu ermitteln, wenn
1. der Steuerpflichtige nicht auf Grund gesetzlicher Vorschriften verpflichtet ist, für den Betrieb Bücher zu führen und regelmäßig Abschlüsse zu machen und
 2. in diesem Betrieb am 15. Mai innerhalb des Wirtschaftsjahres Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (§ 160 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a des Bewertungsgesetzes) selbst bewirtschaftet werden und diese Flächen 20 Hektar ohne Sondernutzungen nicht überschreiten und
 3. ~~die Tierbestände insgesamt 50 Vieheinheiten (§ 13 Absatz 1 Nummer 1) nicht übersteigen und~~ **die Besatzquote im Betrieb 1,5 GV/Hektar nicht übersteigt und**
- 3a. der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend durch die auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermittel gedeckt wird und**
- 3b. die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden die im Rahmen der Tierhaltung entstehenden Düngemittel aufnehmen können, wobei der Teil der Fläche, der von Dritten genutzt wird nicht in die Betrachtung einfließt und**
4. die selbst bewirtschafteten Flächen der forstwirtschaftlichen Nutzung (§ 160 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Bewertungsgesetzes) 50 Hektar nicht überschreiten und
 5. die selbst bewirtschafteten Flächen der Sondernutzungen (Absatz 6) die in Anlage 1a Nummer 2 Spalte 2 genannten Grenzen nicht überschreiten.

2Satz 1 ist auch anzuwenden, wenn nur Sondernutzungen bewirtschaftet werden und die in Anlage 1a Nummer 2 Spalte 2 genannten Grenzen nicht überschritten werden. 3Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn der Betrieb im laufenden Wirtschaftsjahr im Ganzen zur Bewirtschaftung als Eigentümer, Miteigentümer, Nutzungsberechtigter oder durch Umwandlung übergegangen ist und der Gewinn bisher nach § 4 Absatz 1 oder 3 ermittelt wurde. 4Der Gewinn ist letztmalig für das Wirtschaftsjahr nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, das nach Bekanntgabe der Mitteilung endet, durch die die Finanzbehörde auf den Beginn der Buchführungspflicht (§ 141 Absatz 2 der Abgabenordnung) oder auf den Wegfall einer anderen Voraussetzung des Satzes 1 hingewiesen hat. 5Der Gewinn ist erneut nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 wieder vorliegen und ein Antrag nach Absatz 2 nicht gestellt wird.

[...]

§ 52

Anwendungsvorschriften

[...]

(21) ~~(weggefallen)~~ § 13 Abs. 1 Nr. 1 ist erstmals für das Wirtschaftsjahr anzuwenden, dass nach dem 31. Dezember 20XX beginnt.

(21a) § 13 Abs. 3 ist erstmals für den Veranlagungszeitraum 20XX anzuwenden.

[...]

Umsatzsteuergesetz (UStG)

§ 24

Durchschnittssätze für land- und forstwirtschaftliche Betriebe

[...]

(2) Als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb gelten

1. die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, der Wein-, Garten-, Obst- und Gemüsebau, die Baumschulen, alle Betriebe, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen, die Binnenfischerei, die Teichwirtschaft, die Fischzucht für die Binnenfischerei und Teichwirtschaft, die Imkerei, die Wanderschäferei sowie die Saatzucht;
2. Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe, ~~soweit~~ **wenn** ihre Tierbestände nach ~~den §§ 51 und 51a~~ **§ 241** des Bewertungsgesetzes zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören **oder diese die Voraussetzungen des § 13 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes in Verbindung mit § 13b des Einkommensteuergesetzes erfüllen.**

Zum land- und forstwirtschaftlichen Betrieb gehören auch die Nebenbetriebe, die dem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb zu dienen bestimmt sind.

(2a) Nicht als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb gilt, auch wenn im Übrigen die Merkmale eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs vorliegen,

1. **ein Gewerbebetrieb kraft Rechtsform,**
2. **der Betrieb eines Unternehmers, der eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, die die Grenzen des § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes überschreitet (gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht), oder an einer Personengesellschaft, die eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, beteiligt ist oder eine wesentliche Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft mit gewerblicher Tierhaltung oder Tierzucht hält. Ändern sich die betrieblichen Voraussetzungen dahin, dass wieder die Voraussetzungen des Abs. 2 vorliegen, so greift diese Bestimmung dennoch erst nach Ablauf von fünf Kalenderjahren nach Eintritt in die Regelbesteuerung.**

[...]

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1a

Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

[...]

- (5) Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. **Betrifft die Planung die tierhaltende Landwirtschaft, wird Satz 1 insb. dadurch Rechnung getragen, dass die Träger der Raumleitplanung die flächegebundene Tierhaltung i.S.v. § 51 Bewertungsgesetz als Leitbild heranziehen.** Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen.

§ 35

Bauen im Außenbereich

- (1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es
1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
 2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
 3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,
 4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, es sei denn, es handelt sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung, die dem Anwendungsbereich der Nummer 1 nicht unterfällt und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wobei bei kumulierenden Vorhaben für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind,
 5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebs nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
 - a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
 - b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
 - c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
 - d) die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr, die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen überschreitet nicht 2,0 Megawatt,
 7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der

Entsorgung radioaktiver Abfälle dient, mit Ausnahme der Neuerrichtung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, oder

8. der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.

Die Nummern 1 und 4 finden keine Anwendung auf Vorhaben, die der Tierzucht oder Tierhaltung außerhalb landwirtschaftlicher Nutzung im Sinne des § 51 oder § 62 des Bewertungsgesetzes dienen.

[...]

- (4) Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen außenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind:
 1. die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes, das unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 errichtet wurde, unter folgenden Voraussetzungen, **es sei denn, das Vorhaben dient der Tierzucht oder Tierhaltung außerhalb landwirtschaftlicher Nutzung im Sinne des § 51 oder § 62 des Bewertungsgesetzes:**
 - a) das Vorhaben dient einer zweckmäßigen Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz,
 - b) die äußere Gestalt des Gebäudes bleibt im Wesentlichen gewahrt,
 - c) die Aufgabe der bisherigen Nutzung liegt nicht länger als sieben Jahre zurück,
 - d) das Gebäude ist vor mehr als sieben Jahren zulässigerweise errichtet worden,
 - e) das Gebäude steht im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs,
 - f) im Falle der Änderung zu Wohnzwecken entstehen neben den bisher nach Absatz 1 Nummer 1 zulässigen Wohnungen höchstens fünf Wohnungen je Hofstelle und
 - g) es wird eine Verpflichtung übernommen, keine Neubebauung als Ersatz für die aufgegebene Nutzung vorzunehmen, es sei denn, die Neubebauung wird im Interesse der Entwicklung des Betriebs im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1 erforderlich,

[...]

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG)

§ 9

- (2) Eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 liegt in der Regel dann vor, wenn
1. die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht: **oder**
 2. **der Erwerber nicht Inhaber eines Betriebs im Sinne des Artikels 1 § 2 des Gesetzes zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung vom XX.XX.XXXX (BGBl. I, S. X) ist. Die Finanzämter sind befugt, den zuständigen Behörden Auskünfte zu erteilen, ob der Erwerber diese Voraussetzungen erfüllt.**

[...]

Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz – LPachtVG)

§ 4

Beanstandung

- (2) Eine ungesunde Verteilung der Bodennutzung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 liegt in der Regel vor, wenn
1. die Verpachtung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht: **oder**
 2. **der Pächter nicht Inhaber eines Betriebes im Sinne des Artikels 1 § 2 des Gesetzes zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung vom XX.XX.XXXX (BGBl. I, S. X) ist. Die Finanzämter sind befugt, den zuständigen Behörden Auskünfte zu erteilen, ob der Pächter diese Voraussetzungen erfüllt hat.**

[...]

Begründung

Der vorliegende Gesetzesentwurf¹ soll die flächegebundene Tierhaltung stärken, sie gegenüber der ungebundenen gewerblichen Tierhaltung weniger attraktiv machen und dadurch zu sinkenden Tierbeständen und einer räumlichen Entzerrung der Tierhaltung führen. Die Tierhaltung ist ein maßgeblicher Parameter der Klimarelevanz der Landwirtschaft, sodass eine Reduktion der Tierbestände aus Klimaschutzgesichtspunkten sinnvoll ist.² Berechnungen haben ergeben, dass eine Besatzquote von 1,5 GV/ha, wie sie der vorliegende Gesetzesentwurf anstrebt, 2,5 Millionen Tonnen CO₂ einsparen kann.³ Damit einher geht das Potential einer Reduktion der von der Landwirtschaft ausgehenden externen Kosten iHv ca. 2,4 Mrd. EUR.⁴ Der dafür nötige Aufwand scheint demgegenüber überschaubar: Um eine flächendeckende Besatzquote von 1,5 GV/ha zu erreichen, müsste in absoluten Zahlen lediglich eine Reduktion der Tierbestände 7 % erfolgen.⁵

Eine Verschränkung der Tierhaltung mit anderen Parametern, insb. dem Futterbedarf, ist dem geltenden Recht nicht fremd, s. § 51 Abs. 1a BewG. Der vorliegende Entwurf ist allerdings – verglichen mit der bisherigen Rechtslage – deutlich ambitionierter: Ist derzeit auf einer 20 Hektar großen landwirtschaftlich genutzten Betriebsfläche ein Bestand von 200 Vieheinheiten zulässig, so werden dies unter Anwendung Besatzquote von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar nur noch 30 Großvieheinheiten sein. Da bereits die Düngeverordnung mittelbar eine Besatzquote von 2,0 Großvieheinheiten pro Hektar vorsieht,⁶ wird die Anpassung an die neue Rechtslage Landwirte und Landwirtinnen nicht überfordern, zumal der vorliegende Gesetzesentwurf in § 51 Abs. 3 Satz 2 BewG-E eine Übergangsregelung vorsieht.

Von Klimaschutzerwägungen abgesehen, geht eine Reduktion der Tierbestände mit zahlreichen weiteren Vorteilen einher. So wird die Flächeninanspruchnahme für verschiedene Nutzungen optimiert, insb. im Hinblick auf Ernährung, Naturschutz und Energie.⁷ Weiterhin gehen ökologische Vorteile mit der von dem Entwurf angestrebten Verringerung des Wirtschaftsdüngeraufkommens einher.⁸ Im Übrigen soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch dem Strukturwandel sich entleerer ländlicher Räume entgegen gewirkt werden, denn die traditionelle, bäuerlich strukturierte Landwirtschaft wird im Wettbewerb mit Betrieben gewerblicher Tierhaltung gestärkt. Die Einführung der flächegebundenen Tierhaltung wurde von politischen Akteuren in der Vergangenheit wiederholt gefordert⁹ und auch von der Bundesregierung als Ziel ausgegeben.¹⁰

Gesetz zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung

Die Vorzüge der flächegebundenen Tierhaltung sind bereits dargestellt worden. Das diesem Entwurf zugrunde gelegte Konzept einer flächegebundenen Tierhaltung geht über eine herkömmliche Besatzquote hinaus. Zum einen ist das für die Tierhaltung benötigte und verwendete Futter weit überwiegend auf den eigenen Betriebsflächen zu erzeugen. Darüber hinaus wird die Tierhaltung durch die Kapazität der landwirtschaftlich genutzten Betriebsflächen zur Aufnahme von Düngemitteln begrenzt. Mit diesen zusätzlichen Anforderungen kombiniert der vorliegende Entwurf verschiedene bereits gängige Methoden

¹ Siehe auch die Begründung des größtenteils inhaltsgleichen Gesetzesantrags des Landes Niedersachsen, Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Konzentration und zur Sicherung der Flächenbindung in der Tierhaltung vom 01.12.1994, BR-DS 1089/94, S. 18 ff.

² Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 70 f.

³ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31 m.w.N.

⁴ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 28, 31 m.w.N.

⁵ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31 m.w.N.

⁶ Öko-Institut e.V., Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotentialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 27.

⁷ Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 71.

⁸ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31.

⁹ S. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung Besatzobergrenzen in der Tierhaltung, WD 7 – 3000 – 066/17, S. 4 m.w.N.

¹⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, S. 32.

zur Festlegung eines ökologisch vertretbaren Viehbestandes.¹¹ Darüber hinaus ist das in diesem Entwurf zum Ausdruck kommende Leitbild einer nachhaltigen Tierhaltung insofern fortschrittlich, als dass er die Forderung, die Haltung von Wiederkäuern an die Grünlandbewirtschaftung im eigenen Betrieb zu koppeln, Realität werden lässt.¹² Auch dadurch wird die Rückkehr zu einem geschlossenen Nährstoffkreislauf gefördert.

Im Hinblick auf die Durchsetzung der flächegebundenen Tierhaltung wird darauf hingewiesen, dass die Landwirtschaft in Deutschland noch immer durch viele Klein- und Kleinstbetriebe geprägt ist, weshalb Genehmigungserfordernisse oftmals zur Durchsetzung zusätzlicher regulatorischer Voraussetzungen ausscheiden.¹³ Der vorliegende Gesetzesentwurf greift deshalb – neben einer Änderung der Baugenehmigungsvoraussetzungen i.R.v. § 35 BauGB – auch auf steuerrechtliche Anpassungen zurück und verändert die Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln. Damit werden die Initiativen einiger Länder, die Investitionsförderung auf Betriebe unterhalb der 2 GV/ha zu beschränken¹⁴ konsequent weiterverfolgt. Von der Einführung der flächegebundenen Tierhaltung im Wege einer ordnungsrechtlichen Pflicht wurde aus Verhältnismäßigkeitserwägungen abgesehen. Im Übrigen stehen einem ordnungsrechtlichen Ansatz Bedenken im Hinblick auf aus Art. 14 GG hergeleitete Bestandsschutzgedanken entgegen.

Dieser Gesetzesentwurf beruht in weiten Teilen auf dem Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen, Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Konzentration und zur Sicherung der Flächenbindung in der Tierhaltung vom 01.12.1994, BR-DS 1089/94.

Bewertungsgesetz

Der Kern dieses Gesetzesvorschlages besteht in einer veränderten Abgrenzung der gewerblichen von der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Dafür ist zunächst eine Ausnahme für § 51 BewG vom Grundsatz gleichbleibender Wertverhältnisse zu machen (§ 27 BewG), um aus den neuen Bewertungskriterien resultierende Änderungen der Wertverhältnisse nachvollziehen zu können. Die bisher in § 51 Abs. 1a BewG verankerte Begrenzung des Tierbestands durch die zur Verfügung stehende, landwirtschaftlich genutzte Fläche wird wesentlich verschärft. Ab sofort maßgeblich ist, dass Betriebe der landwirtschaftlichen Tierhaltung die – nach dem Umrechnungsschlüssel in Anlage 1¹⁵ zu berechnende – Besatzquote von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar nicht überschreiten. Darüber hinaus ist nun erforderlich, dass der Tierbestand aus den auf dem Betriebsgrundstück gewonnenen Futtermitteln zu einem großen Teil ernährt werden kann und dass im Hinblick auf bei der Tierhaltung entstehende Düngemittel der Umfang der Tierhaltung zudem durch die Aufnahmekapazität des Bodens beschränkt ist. Schlussendlich müssen Betriebe, die Wiederkäuer halten, eigene Grünlandbewirtschaftung betreiben. Sofern tierhaltende Betriebe diese Voraussetzungen nicht erfüllen, gelten sie – von der Übergangsregelung des § 51 Abs. 3 S. 2 abgesehen – als Gewerbebetriebe kraft Rechtsform und unterliegen allen damit einhergehenden steuerlichen Nachteilen.

Einkommensteuergesetz

Ähnliche Veränderungen nimmt der Gesetzesvorschlag am Einkommenssteuergesetz vor. Auch hier wird im Rahmen von § 13 EStG die Grenze zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung anhand der in § 51 BewG herangezogenen Kriterien neu gezogen. Analog zu den Änderungen im Bewertungsgesetz gelten die Einnahmen eines tierhaltenden Betriebs, der eine höhere Besatzquote als 1,5 Großvieheinheiten aufweist oder sie sonstigen neu aufgenommenen Voraussetzungen nicht erfüllt, als Einnahmen aus Gewerbebetrieb. Die Betriebsinhaber unterliegen allen damit einhergehenden steuerlichen Nachteilen; dies gilt für alle Einnahmen des Betriebs, auch solche, die nicht im Zusammenhang mit Tierhaltung und -zucht stehen.

¹¹ Siehe Chemnitz/Rehmer (Januar 2019) Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft, S. 37, Heinrich Böll Stiftung, BUND, La monde diplomatique; Wirz/Kasperczyk/Thomas (2017) Kursbuch Agrarwende, S. 74; Frankfurt am Main: Greenpeace, <https://www.greenpeace.de/agrarwende2050>.

¹² Id.; ferner Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 71.

¹³ Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, NVwZ 2019, 1145 (1149).

¹⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, S. 32.

¹⁵ Siehe auch <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/gv-schluessel-ktbl-15638.html> (27.05.2021).

Umsatzsteuergesetz

Art. 4 nimmt geringfügige Änderungen am Umsatzsteuergesetz vor, die die neue Unterscheidung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung für das Umsatzsteuergesetz nachvollziehen. Ein Überschreiten der Voraussetzungen der §§ 241 BewG, 13 EStG führt dazu, dass die Einnahmen nicht der Durchschnittssatzbesteuerung unterliegen, sondern zu einem Eintritt in die Regelbesteuerung.

Baugesetzbuch

Tierhaltung findet weithin im Außenbereich statt. Das Vorhaben beinhaltet eine Änderung von § 35 BauGB, der die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im unbepflanzten Außenbereich zum Gegenstand hat. Durch Anpassungen an Abs. 1 wird Anlagen der gewerblichen Tierhaltung die Privilegierung genommen, wodurch die Neuerrichtung derartiger Anlagen regelmäßig nicht mehr möglich sein wird. Die Änderungen an Abs. 4 entzieht Anlagen der gewerblichen Tierhaltung zudem Begünstigungen im Hinblick auf Nutzungsänderungen von Anlagen. Damit wird eine Erweiterung eines Betriebs der gewerblichen Tierhaltung erschwert. Durch die Änderung des § 35 BauGB werden sich Vorhaben der gewerblichen Tierhaltung nur im Innen- und Planbereich verwirklichen lassen. Durch die Ergänzung des § 1a Abs. 5 BauGB kommt dem Prinzip der flächegebundenen Tierhaltung Leitbildcharakter im Rahmen der Bauleitplanung zu. Die Länder werden im Übrigen ermutigt, Tierbesatzquoten als Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 I Nr. 2 ROG anzuordnen.¹⁶

Grundstücksverkehrsgesetz

Nach dem Grundstücksverkehrsgesetz ist der Kauf von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken grundsätzlich genehmigungspflichtig. § 9 regelt, wann eine solche Genehmigung versagt oder eingeschränkt werden kann. Die Inhaber von Anlagen der gewerblichen Tierhaltung werden durch die Gesetzesänderung am Erwerb neuer Grundstücke zur Kapitalanlage, der Nutzung als Fläche im Rahmen der Tierhaltung oder zur Ausbringung von Düngemittel gehindert, während die Privilegien der Betreiber von landwirtschaftlicher, flächegebundener Tierhaltung beibehalten werden. Diese Änderung sorgt dafür, dass Tierbestände der gewerblichen Tierhaltung auch tatsächlich reduziert werden und nicht durch den Ankauf von weiterer Fläche „legalisiert“ werden. Die Erwägungen gelten für das Landpachtverkehrsgesetz entsprechend.

Landpachtverkehrsgesetz

Die zum Grundstücksverkehrsgesetz angestellten Erwägungen gelten entsprechend.

¹⁶ Dazu Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, NVwZ 2019, 1145 (1150).

3. Methan- und Ammoniakemissionen aus Gülle und Gärresten mindern

Je geringer die freiliegende Oberfläche der Gülle bzw. des Festmistes oder der Gärreste ist, desto weniger THG können entweichen.⁵³ Neben emissionsarmen Ausbringungstechniken, die zwar wirksam, aber rechtlich schwer kontrollierbar und durchsetzbar sind, können vor allem folgende technische Maßnahmen zu einer Minderung der N-Emissionen beitragen.

Notwendige Regelungen

- **Lagerung von Wirtschaftsdünger verbessern**

Die bei der Lagerung organischer Dünger freigesetzten Ammoniakmengen machen etwa 20 % des von der Landwirtschaft insgesamt emittierten Ammoniaks aus. Um diese zu verringern, sollte

- eine Pflicht zur Abdeckung von Güllegruben und –silos sowie Misthaufen (mit einem Dach, einer schwimmenden Abdeckung mit Schwimmkörpern (Plastik, Stroh oder Rinde) oder durch eine sich natürlich bildende Schwimmdecke) eingeführt⁵⁴;
- Standards für schmalere Güllekanäle erlassen,
- Unterflurlagerung von Gülle wo möglich durch Außenlager mit Folienabdeckung ersetzt werden.⁵⁵

- **Verpflichtung zur Abluftreinigung**

Diese sollte auch in nicht genehmigungspflichtigen Ställen (< 1.000 Mastschweinen, 500 Sauen, 40.000 Masthähnchen und 40.000 Puten) gelten.⁵⁶

- **Verpflichtung zur gasdichten Abdeckung von allen Gärrestelagern⁵⁷**

Ohne eine solche Abdeckung entweichen 3 bis 15 % des erzeugten Methans.⁵⁸ Zwar gilt eine solche Verpflichtung seit der EEG-Novelle 2012 für alle neuen Gärrestlager, allerdings wurden 2014 noch 39 % der Energiepflanzen-Gärreste (bezogen auf die zur Vergärung eingesetzte Frischmasse) und 42 % der Wirtschaftsdünger-Gärreste (bezogen auf die in

⁵³ Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2013), Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern, S. 1, <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/article/21683.html> (zuletzt aufgerufen am 05.03.2021).

⁵⁴ GermanZero e.V. (2019), Klimaplan, S. 42; s.a. Wiss. Beirat Agrarpolitik & Ernährung (WBA) (2016), Gutachten Klimaschutz in der Land- & Forstwirtschaft Öko-Institut (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, Kurzstudie im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland; Mehr Demokratie/BürgerBegehren Klimaschutz (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 19; Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020).

⁵⁵ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41; Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020); allerdings nicht als gesetzliche Verpflichtung.

⁵⁶ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41.

⁵⁷ WBA (2016) S. 170; Handbuch Klimaschutz (2020) S. 19; Öko-Institut e.V. Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030 (2019) S. 24; UBA (www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/ammoniak).

⁵⁸ WBA (2016), S. 170.

Biogasanlagen eingesetzten N-Mengen) in vor der Novelle errichteten, nicht gasdicht abgedeckten Gärrestlagern gelagert.⁵⁹

- **Ansäuern von Gülle⁶⁰**

Durch Ansäuern der Gülle (z. B. durch Zugabe von Schwefelsäure) wird das Ausgasen von Ammoniak um die Hälfte verringert.⁶¹ In Dänemark wird Schwefelsäure bereits flächendeckend automatisch zugesetzt.⁶² Erforderlich wären begleitende Vorgaben zum Schutz von Personal, Tieren und Umwelt.

Durch diese Maßnahmen würde zudem die Geruchsbelastung vermindert.⁶³ Möglich wäre eine ordnungsrechtliche Regelung der Anforderungen durch die Verschärfung der allgemeingültigen Immissionsschutzanforderungen.⁶⁴ Um den Umbau zu finanzieren, könnten Investitionszuschüsse aus der 2. Säule der GAP gewährt werden.

II. Emissionen aus Mineraldüngereinsatz reduzieren

Zu mineralischen Düngemitteln können solche gezählt werden, die „einen oder mehrere Pflanzennährstoffe wie Stickstoff, Phosphat, Kali, Kalk oder Magnesium aus mineralischem oder synthetischem Ursprung in anorganischer Bindung enthalten.“⁶⁵ Ihre übermäßige Ausbringung stellt eine der Hauptursachen für die Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft dar.⁶⁶ Seit 1990 sind die Emissionen aus der Mineraldüngerausbringung sogar gestiegen, obwohl die ausgebrachte Mineraldüngermenge (in Stickstoff-Einheiten) abgenommen hat.⁶⁷ Dies beruht auf dem steigenden Harnstoffanteil, da Harnstoff einen deutlich höheren Emissionsfaktor aufweist als andere Mineraldünger.⁶⁸ Auch durch das sehr energieintensive Haber-Bosch-Herstellungsverfahren ist global der Anteil der durch Mineraldünger verursachten Emissionen sogar mehr als doppelt so hoch wie der durch Wirtschaftsdünger.⁶⁹ Der EU-ETS erfasst bereits die Emissionen aus der energieintensiven Mineraldüngerproduktion, nicht jedoch die aus der Mineraldüngerausbringung. Daher sollten letztere gemeinsam mit den tierischen Produkten (s. dazu I.1.) in einem separaten Emissionshandel reguliert werden.

⁵⁹ WBA (2016) S. 170 m.w.N.

⁶⁰ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41.

⁶¹ Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020).

⁶² Id.

⁶³ Landwirtschaftskammer Niedersachsen “Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern” (2013) S. 1; abrufbar unter <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/article/21683.html> (zuletzt aufgerufen am 20.02.2021).

⁶⁴ WBA (2016) S. 171.

⁶⁵ WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 7.

⁶⁶ UBA, Stickstoff (12.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff#einfuehrung> (zuletzt aufgerufen am 03.05.2021); Die Lachgasemissionen aus den Böden in Deutschland gingen 2010 zu 30 % auf den Einsatz von Mineraldünger zurück, so WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 10.

⁶⁷ Thünen-Report 67 (2019), Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2017, S. xxiv

⁶⁸ Id.

⁶⁹ Id. S. 7.

Notwendige Regelungen

- **Emissionshandel einführen**

Die Emissionen aus der Mineraldüngerausbringung könnten gut im Rahmen eines Emissionshandels reguliert werden, weil die Zahl von Düngemittelfabriken und Importeuren, die Mineralstickstoff in Verkehr bringen, überschaubar ist.⁷⁰ Diese könnten – analog zu den Schlachtereien und Molkereibetrieben – verpflichtet werden, Zertifikate für die Stickstoffemissionen der Ausbringung zu erwerben. Der volkswirtschaftliche Vorteil der Kombination von Emissionen, die auf der Produktion tierischer Produkte beruhen, und solchen aus der Mineraldüngerausbringung liegt darin, dass die Kosteneffizienz des Emissionshandels mit der Anzahl an regulierten Emissionen zunimmt. Zudem bietet gerade eine schonendere Ausbringung von Mineraldünger sowie die Umstellung auf andere Düngemethoden Einsparpotenziale, wofür die Einbeziehung in den Emissionshandel Anreize setzt.

Alternativ könnten die Emissionen der Ausbringung auch auf die Emissionen der Herstellung aufgeschlagen und im Rahmen des EU-ETS reguliert werden; diesbezüglich ergäbe sich jedoch das Problem, dass im EU-ETS die Zertifikate vollständig aus dem Verkehr gezogen werden sollen, während im Landwirtschaftsbereich eine vollständige Reduktion nicht möglich ist. Da ein gewisser Anteil an anorganischen Düngemitteln angesichts der Reduktion der Tierbestandszahlen – und damit dem Wirtschaftsdünger – voraussichtlich erforderlich sein wird, ist ein Einbezug in den Emissionshandel mit tierischen Produkten daher sinnvoller. Mineraldüngerhersteller wären dadurch zwar mit dem Problem konfrontiert, in zwei verschiedenen Emissionshandelssystemen verpflichtet zu sein. Dies könnte jedoch dadurch gelöst werden, dass sie im EU-ETS von der Zertifikatspflicht befreit würden und nur im Landwirtschafts-ETS Zertifikate erstreiten müssen. Dadurch würde auch im Fall ambitionierter Reduktionspfade eine unternehmerische Planungssicherheit gewährleistet bleiben. Um einen Anreiz für eine klimaneutrale Düngemittelherstellung zu setzen, sollten sie jedoch ordnungsrechtlich dazu verpflichtet werden, bis 2035 ihre Produktion klimaneutral zu gestalten und auch ohne Zertifikatserwerb den entsprechenden Betrag für EU-ETS-Zertifikate abzuführen. Aufgrund des Prinzips der Steuerhoheit seitens der Mitgliedsstaaten ist zu klären, wie eine solche Zahlungspflicht auf europäischer oder nationaler Ebene implementiert werden könnte.

- **Nationale Alternative einer Mineraldüngerabgabe schaffen**

Erfahrungen mit Abgaben auf Mineraldünger in mehreren europäischen Staaten (Finnland, Schweden, Österreich) zeigen, dass Abgaben auf Mineraldünger zwar Wirkung zeigen, die Nachfrage nach Mineraldünger aber unelastisch ist, d. h. die Abgabensätze relativ hoch sein müssten, um die Ausbringung zu vermindern.⁷¹ Das UBA geht davon aus, dass bei einem Steuersatz von 50 % des Mineraldüngemittelpreises mit einer Verringerung der Stickstoff-Überschüsse der Landwirtschaft um jährlich 18 kg/ha und insgesamt um 300

⁷⁰ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136 S. 22.

⁷¹ WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 16 m.w.N: In Schweden bewirkte eine Steuerbelastung mineralischer Düngemittel eine Reduktion des Düngereinsatzes im Jahr 1991/92 um 15 bis 20 % und 1997 um 10 %; das UBA spricht dagegen nur von einer 7%igen Reduzierung des Düngemittelsatzes, vgl. UBA (2013) Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 33. Für einen Vergleich der Mineraldüngersteuer in Finnland, Österreich, Schweden, Niederlande und Dänemark s.a. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 141 m.Verw.a. Wegener/Theuvsen (2010), S. 16.

Gg Stickstoff zu rechnen wäre.⁷² Eine bundesweite Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger könnte als Verbrauchssteuer oder als Finanzierungsabgabe eingeführt werden.⁷³ Erhoben werden könnte diese bei den Händlern und Herstellern im Fall des Verkaufs von stickstoffhaltigem Mineraldünger an inländische Landwirt:innen sowie zusätzlich bei den Landwirt:innen im Fall von Direktbezügen oder -importen aus anderen Mitgliedstaaten.⁷⁴ Sofern für letztere Ausgestaltung Grenzkontrollen erforderlich würden, bestehen jedoch Zweifel bzgl. der europarechtlichen Zulässigkeit.⁷⁵

Einer der wichtigsten Vorbehalte gegen eine Mineraldüngerabgabe besteht in der fehlenden Adressierung der Emissionen aus der Tierhaltung.⁷⁶ Daher wird stattdessen verbreitet eine Stickstoffüberschussabgabe gefordert, die auf einer einzelbetrieblichen Stickstoffbilanz aller Ein- und Austräge (sog. Hoftorbilanz) basiert.⁷⁷ Diese individuelle Hoftorbilanz würde jedoch einen kaum zu bewältigenden administrativen Aufwand bzgl. der Erhebung der einzelbetrieblichen Daten und der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden voraussetzen (s. o.).⁷⁸ Zudem werden die Emissionen aus der Tierhaltung im Rahmen der Flächenbindung sowie des Emissionshandels reguliert (s. I.1. und I.2.), womit das Argument einer fehlenden Adressierung der Tierhaltungsemissionen entkräftet wird.

Zu bedenken sind auch die Synergien mit weiteren Maßnahmen dieses Thesenpapiers: Durch eine schrittweise Umstellung auf Ökolandbau (s. Abschnitt V) und eine Förderung des Leguminosenanbaus (s. Abschnitt III.3) ist ebenfalls mit einem Rückgang von Mineraldünger zu rechnen.⁷⁹

⁷² UBA (2013) Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 33.

⁷³ Allerdings bestehen bei einer Erhebung als Verbrauchsteuer gestützt auf Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG, Unwägbarkeiten hinsichtlich einer verfassungsrechtlichen Beurteilung durch das BVerfG, vgl. Möckel (2017), Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber, S. 110.

⁷⁴ Id. S. 111f.

⁷⁵ Vgl. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.151.

⁷⁶ So Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.152; WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 21 m.w.N: „Eine Stickstoffsteuer wirkt, aber recht undifferenziert und gerade dort besonders schwach, wo der Problemdruck am größten ist. Vor allem die Schweineproduktion würde aufgrund des hohen Düngewertes der Schweinegülle begünstigt und daher sogar ausgedehnt.“; s.a. SRU (2015) S. 348; Berntsen et al. 2003, S. 835 f.

⁷⁷ Vgl. SRU Umweltgutachten (1985, 2004, 2008, 2015); WBA (2016); FÖS, "Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums" (2013) S. 33f; WWF, "Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft", Greenpeace "Alle reden über Klimaschutz, CDU und CSU blockieren ihn" (2019) S.3, abrufbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2019-08-16_gpd_alle_reden_vom_klimaschutz_neu_druck_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 1.10.20).

⁷⁸ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136, S. 23; ebenfalls kritisch: Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, Rechtliche Herausforderungen angesichts sich schließender Zeitfenster, NVwZ 2019, 1145, 1148.

⁷⁹ S. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.114 und 132 mit einer Quantifizierung dieser Effekte für Baden-Württemberg.

III. Kohlenstoffsenken schützen und ausbauen

Selbst mit sehr ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen ist davon auszugehen, dass 2035 ohne den Einbezug von THG-Senken Nettoemissionen in den Bereichen Landwirtschaft (v.a. aus der enterischen Fermentation) und Industrie (v.a. Prozessemissionen) verbleiben werden. Um dennoch Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, sind wir daher auf natürliche Kohlenstoffsenken angewiesen.

1990 absorbierten natürliche Kohlenstoffsenken in Europa etwa 275 Mt CO₂/Jahr; dieser Wert stieg bis 2006 auf 355 Mt CO₂/Jahr; seither nimmt die Speicherleistung jedoch wieder kontinuierlich ab, auf zuletzt 280 Mt CO₂/Jahr.⁸⁰ Am meisten Schaden haben die europäischen Ökosysteme durch die intensive Bewirtschaftung von Wäldern, Ackerflächen und Grünland genommen.⁸¹ Zusätzlich werden sie (v.a. die Wälder) durch die immer häufiger auftretenden Wetterextreme wie Stürme, Waldbrände und Dürresommer sowie Insektenbefälle geschwächt.⁸² Das Thünen-Institut geht daher sogar davon aus, dass der LULUCF-Sektor bei unveränderter Entwicklung bereits in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu einer Emissionsquelle werden wird.⁸³

Die Schlüsselfrage in diesem Zusammenhang lautet, wie Anreize für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern, Äckern und Grünland sowie die Wiedervernässung von Mooren geschaffen werden können. Aufgrund der zahlreichen systemischen Vorteile von Emissionshandelssystemen (s. dazu Abschnitt I.1) erscheint ein Einbezug von natürlichen Kohlenstoffsenken in den vorhandenen EU-ETS bzw. die Einrichtung eines neuen Emissionshandels auf den ersten Blick sinnvoll.⁸⁴

Gegen einen Einbezug natürlicher Kohlenstoffsenken spricht jedoch das politische Argument des Risikos einer Schwächung der Klimaziele: Die EU-Kommission plant derzeit, den LULUCF-Sektor in das Klimaziel bis 2030 einzubeziehen.⁸⁵ Klimaschützer:innen protestieren, da es die Mitgliedsstaaten um etwa 2–3 % bei der Erreichung des 55-Prozent-Ziels entlasten würde. Das gleiche Argument wird gegen die Integration von Reduktionsverpflichtungen und Kohlenstoffsenken in einem Markt vorgebracht: Dies könnte Transformationsvorgänge in anderen Sektoren verzögern, zu technologischen Lock-in-Effekten und damit indirekt zur Stärkung der fossilen Industrien führen und damit den Status quo zementieren.⁸⁶

Hinzu kommen methodische Unsicherheiten⁸⁷:

⁸⁰ EU (2020): European Union. 2020 National Inventory Report (NIR), 2020. Online available at <https://unfccc.int/documents/228021> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁸¹ Böttcher et al. Öko-Institut, Exploratory Analysis on an EU Sink and Restoration Target (2021) S.8.

⁸² Id.

⁸³ Thünen-Institut, Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen (2017), S.11.

⁸⁴ In diese Richtung auch Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136, S. 48ff.

⁸⁵ Vgl. Schulz, Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂, Tagesspiegel Background (31.03.21).

⁸⁶ McLaren et al. (2019) Beyond “Net-Zero”: A Case for Separate Targets for Emissions Reduction and Negative Emissions. *Front. Clim.* 1:4. doi: 10.3389/fclim.2019.00004

⁸⁷ Paul/ Schellenberger, Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt (2015), BGS Bulletin, 36. S. 57-69, S. 66.

- Referenzraum und –zeit: Das Referenzjahr 1990 aus dem Kyoto-Protokoll ist nur bedingt aussagekräftig, weil der deutsche Baumbestand aufgrund von Stürmen stark dezimiert wurde.⁸⁸
- Projektlaufzeit: Insbesondere bei der Wiedervernässung von Mooren und der Aufforstung von Wäldern machen sich die Emissionseinsparungen erst Jahre später bemerkbar.
- Messbarkeit: Die Speicherkapazität hängt maßgeblich mit lokalen Umweltfaktoren zusammen und ist daher in ihrer Analyse sehr aufwendig.
- Permanenz: Es müsste gewährleistet werden, dass die Speicherung permanent erfolgt und der Kohlenstoff nicht nach Ende der Projektlaufzeit wieder in die Atmosphäre entweicht.
- Administration: Der Einbezug zahlreicher Kleinprojekte einzelner Landwirt:innen könnte zu übermäßigem Bürokratieaufwand und hohen Transaktionskosten führen.
- Risikotragung: Insbesondere angesichts der zunehmenden Dürreperioden wären Investitionen in die Wald- oder Moorbewirtschaftung mit hohen wirtschaftlichen Risiken behaftet, deren Verteilung rechtlich geregelt werden müsste.

Die methodischen Hürden sind überwindbar (z. B. durch eine Einpreisung von Berechnungsunsicherheiten nach dem Vorbild der REDD+ Environmental Excellence Standard (TREES)⁸⁹ und Orientierung an Standards freiwilliger Handelssysteme wie das REDD+ oder der Verified Carbon Standard (VCS)). Um die Transaktionskosten einigermaßen gering zu halten und Transformationsvorgänge in anderen Sektoren nicht zu verzögern, müssten der Anwendungsbereich (z. B. nur auf Wälder und Moore ab einer bestimmten Größe) und die Verrechnungsmöglichkeiten jedoch stark begrenzt werden. Angesichts all dieser Hürden erscheint es daher zielführender und kosteneffizienter, die Bewirtschaftung natürlicher Kohlenstoffsinken über direkte staatliche Subventionen zu honorieren und die Realisierung des Potenzials ordnungsrechtlich zu begleiten.⁹⁰

1. Moorböden schützen, erhalten und wiedervernässen

Obwohl Moore nur ca. 4 % der Bundesfläche einnehmen, (davon: Norddeutsches Tiefland 78 %, Alpenvorland 20 %)⁹¹, spielen entwässerte Moorböden eine entscheidende Rolle im Klimaschutz, da sie in Deutschland jährlich 45,7 Mio. t CO₂e⁹² emittieren und damit die zweitgrößte Einzelquelle an THG-Emissionen außerhalb des Energiesektors bilden.⁹³ Von den ursprünglich ca. 1,5 Mio. ha Moorlandschaften in Deutschland können heute nur noch 5 % als intakt oder naturnah bezeichnet

⁸⁸ Vgl. Schulz, Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂, Tagesspiegel Background (31.03.21).

⁸⁹ Böttcher S.30.

⁹⁰ In diese Richtung (für Moorböden) auch Ekardt et al. Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments (2020), S. 17.

⁹¹ Bundesamt für Naturschutz, Moore – Entstehung, Zustand, Biodiversität, <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschafts-schutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹² UBA (2017), Nationaler Inventarbericht. Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2017: Nationaler Inventarbericht zum deutschen Treibhausgasinventar 1990–2015.

⁹³ Gaudig/Oehmke/Abel/Schröder, Moornutzung neu gedacht: Paludikultur bringt zahlreiche Vorteile, ANLiegen Natur 2014, 36(2), S. 67–74.

werden;⁹⁴ über 90 % der Fläche befindet sich in entwässerter landwirtschaftlicher Nutzung.⁹⁵ Diese Fläche macht nur 6 % der landwirtschaftlichen Fläche aus, ist aber für 36 % der THG-Emissionen aus dem landwirtschaftlichen Sektor verantwortlich.⁹⁶ Der WBA geht beim Schutz von 900.000 ha unter landwirtschaftlicher Nutzung langfristig von einem Einsparpotenzial von 15,2 Mio. t CO₂e aus.⁹⁷

Notwendige Regelungen

Um einen Verlagerungseffekt zu vermeiden und eine größtmögliche umweltschützende Wirkung zu erzielen, sollte sich Deutschland **auf europäischer Ebene** für einen umfassenden Schutz der Moorflächen einsetzen durch

- **Anwendung von Torf im Hobby- und Erwerbsgartenbau⁹⁸ verbieten** → NORMIERT ⁽¹¹⁷⁸⁾
Um Verlagerungseffekte zu vermeiden, sollte dies durch ein Torfabbauverbot sowie ein Torfimportverbot flankiert werden.
- **Wiedervernässungsgebot** → NORMIERT ⁽¹¹⁷⁸⁾
Ein allgemeines Wiedervernässungsgebot für alle Moorböden, bei denen unter Klima- und Naturschutzaspekten sinnvoll sowie juristisch vertretbar das natürliche Wasserregime wiederhergestellt werden kann.⁹⁹ Eine solche Wiedervernässung führt kurzfristig zu einer erhöhten Methanfreisetzung, bis sich eine torfbildende Vegetationsdecke gebildet hat; langfristig gesehen besteht jedoch eine positive Klimawirkung durch eine Umwandlung der Böden von einer Kohlenstoffquelle zu einer Kohlenstoffsenke.¹⁰⁰
- **Drainage verbieten** → NORMIERT ⁽¹¹⁷⁸⁾
Um noch intakte Flächen zu schützen, wäre ein umfassendes Drainageverbot erforderlich.
- **Vorgaben zur landwirtschaftlichen Nutzung anpassen** → NORMIERT ⁽¹¹⁷⁸⁾
Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden sollte auf Paludikultur beschränkt werden. Dafür sollte das bereits existierende Verbot von Grünlandumbruch im Bundesnaturschutzgesetz um ein Verbot der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung und des Anbaus schnellwachsender Plantagen für alle Anbauformen mit torfzehrender Wirkung ergänzt werden.¹⁰¹ Möglichkeiten der wirtschaftlichen Nutzung der Paludikultur sollten (durch die

⁹⁴ UBA (2019), Wege in eine ressourcenschonende THG-Neutralität, S. 311.

⁹⁵ Bundesamt für Naturschutz, Moore – Entstehung, Zustand, Biodiversität, <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschafts-schutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹⁶ UBA (2018), Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2018, Climate Change 12/2018.

⁹⁷ WBA (2016), S. 46.

⁹⁸ Abel et al. (Greifswald Moor Centrum) (2019), Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, S. 68; WBA (2016), S. 335; SRU (2012), S. 263; GermanZero, Klimaplan, S. 42, <https://www.germanzero.de/klimaplan> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹⁹ Greenpeace (2020), Der Neun-Punkte-Plan, S. 36 geht davon aus, dass sich auf diese Weise innerhalb von drei Jahren 300.000 ha wiedervernässen lassen würden; befürwortend auch SRU (2012), S. 263; Ekardt et al. (2020), Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments at 11; Abel et al.; Klimaplan von unten.

¹⁰⁰ Günther et al, Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions (02.04.2020), Nature Communications 2020; s. a. Abel et al. (Greifswald Moor Centrum) (2019), Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, S. 13.

¹⁰¹ In diese Richtung auch Ekardt et al.(2020), S. 16.

öffentliche Hand) weiter erforscht und gefördert werden; hierbei bestehen auch Möglichkeiten zum Ausbau einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft (z. B. Miscanthus als nachhaltiger Bau- und Dämmstoff oder als Substrat für Biogasanlagen.¹⁰² Eine Möglichkeit der Sicherung der Dauerhaftigkeit sind Einträge ins Grundbuch der jeweiligen Flächen.¹⁰³

- **Gute fachliche Praxis der Moorbewirtschaftung definieren**

Darüber hinaus sollten einheitliche Standards für eine gute fachliche Praxis der Moorbewirtschaftung verabschiedet werden (z. B. Art und Intensität der Nutzung, Nährstoffmanagement, Pflanzenschutz etc.), deren Befolgung an ordnungs- oder förderrechtliche Maßnahmen geknüpft wird.¹⁰⁴

- **Die Subventionen im Rahmen der GAP auf den Schutz von Moorböden umstellen**

Dazu zählt das Auslaufen von Subventionen für landwirtschaftliche Nutzung von entwässerten Moorböden und die Aufnahme von Paludikultur als voll beihilfefähige Bewirtschaftung unter der ersten Säule der GAP.¹⁰⁵ Unter der zweiten Säule der GAP sollten landwirtschaftliche Betriebe, die auf Paludikultur umstellen, finanziell unterstützt werden.¹⁰⁶

Falls der europäische Weg an den erforderlichen Mehrheiten scheitern sollte, sollten **die gleichen Maßnahmen auf nationaler Ebene** umgesetzt werden. Insbesondere sollte die öffentliche Hand ihrer Vorbildfunktion bzgl. der von oder für sie bewirtschafteten Flächen nachkommen.

Diese Regelungen müssten Härtefallregelungen (z. B. kein Wiedervernässungsgebot für besiedelte Flächen) und Übergangsfristen vorsehen sowie durch Ausgleichsmaßnahmen für betroffene Landwirt:innen begleitet werden. Sie könnten auf europäischer Ebene in der FFH-Richtlinie oder durch die Einführung einer neuen Bodenschutzrahmenkonvention; auf nationaler Ebene im Bundesnaturschutzgesetz oder im Wasserrecht verankert werden. Der Vorteil dieses ordnungsrechtlichen Instruments ist, dass es anders als freiwillige Anreizsysteme die Sicherheit der Zielerreichung garantiert.¹⁰⁷

¹⁰² Für weitere Informationen s. auch Greifswald Moor Centrum, Verwertungsoptionen, <https://www.moorwissen.de/de/paludikultur/imdetail/verwertungsoptionen.php> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁰³ Osterburg et al. (2013a).

¹⁰⁴ Abel et al. (2016), Diskussionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Moorbodennutzung, TELMA 46, S. 155-174; Haastert/Kraft (2020), Das Moor – Garant für die Zukunft.

¹⁰⁵ Greifswald Moor Centrum (2020), Informationspapiere, Ausgestaltung der Konditionalität in der nächsten GAP-Förderperiode: GLÖZ 2 „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen“.

¹⁰⁶ Greifswald Moor Centrum (2020), Informationspapiere, Peatlands in the EU – Common Agricultural Policy (CAP) after 2020; s. a. Ekardt et al., S. 13 m. w. N.

¹⁰⁷ WBA (2016), S. 106f.

<p>Vorzugswürdig: Verordnung auf Europäischer Ebene</p>	<p>Alternativ: Gesetz auf nationaler Ebene</p>
<p>MoorSchutz-VO</p>	<p>MoorSchutzG</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 1</p> <p style="text-align: center;">Gegenstand der Verordnung</p> <p>Diese Verordnung regelt die Einführung eines allgemeinen Wiedervernässungsgebots für alle Moorböden, bei denen das natürliche Wasserregime vertretbar wiederhergestellt werden kann. Ziel des Gesetzes ist es durch die Wiedervernässung der Moore die natürlichen Speicher von Treibhausgasen erheblich zu vervielfachen und so entscheidend das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, zu fördern.</p> <p>Diese Verordnung lässt strengere Bestimmungen, insbesondere höhere Wiedervernässungsquoten, durch die Mitgliedstaaten zu.</p>	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p style="text-align: center;">Gegenstand des Gesetzes</p> <p>Dieses Gesetz regelt die Einführung eines allgemeinen Wiedervernässungsgebots für alle Moorböden, bei denen das natürliche Wasserregime vertretbar wiederhergestellt werden kann. Ziel des Gesetzes ist es durch die Wiedervernässung der Moore die natürlichen Speicher von Treibhausgasen erheblich zu vervielfachen und so entscheidend das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, zu fördern.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 2</p> <p style="text-align: center;">Begriffsbestimmungen</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Entwässerte Moore im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen durch menschliches Verhalten eine Grundwasserabsenkung erfolgt ist. (2) Schwach torfzehrend im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen ein sommerlicher Wasserstand von 10 bis 45 cm unter Flur erreicht wird. (3) Wiedervernässung im Sinne dieses Gesetzes ist die Anhebung des Wasserstandes in Mooregebieten bis zur Wiederherstellung des natürlichen, ursprünglichen Zustands. Der Wasserstand befindet sich hierbei in Flur, wobei leichte Schwankungen möglich sind (torferhaltend). (4) Paludikultur ist die land- bzw. forstwirtschaftliche Produktion auf wiedervernässten organischen Böden bei Erhalt des Torfkörpers. 	<p style="text-align: center;">§ 2</p> <p style="text-align: center;">Begriffsbestimmungen</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Entwässerte Moore im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen durch menschliches Verhalten eine Grundwasserabsenkung erfolgt ist. (2) Schwach torfzehrend im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen ein sommerlicher Wasserstand von 10 bis 45 cm unter Flur erreicht wird. (3) Wiedervernässung im Sinne dieses Gesetzes ist die Anhebung des Wasserstandes in Mooregebieten bis zur Wiederherstellung des natürlichen, ursprünglichen Zustands. Der Wasserstand befindet sich hierbei in Flur, wobei leichte Schwankungen möglich sind (torferhaltend). (4) Paludikultur ist die land- bzw. forstwirtschaftliche Produktion auf wiedervernässten organischen Böden bei Erhalt des Torfkörpers. (5) Landwirtschaftliche Moorfläche im Sinne dieses Gesetzes ist jede Fläche, die im Liegenschaftskataster <ol style="list-style-type: none"> 1. entsprechend dem Schlüssel 35000 des Katalogs der tatsächlichen Nutzungsarten im Liegenschaftskataster und ihrer Begriffsbestimmungen der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV-Nutzungsartenkatalog) oder

	<p>2. bei Abweichung der landesspezifischen Bezeichnungen der Nutzungsarten von den Bezeichnungen im AdV-Nutzungsartenkatalog mit der entsprechenden landesspezifischen Bezeichnung, die unkultivierte Moorflächen beschreibt, bezeichnet ist.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 3 Drainageverbot</p> <p>Es ist verboten, Moorflächen zu land- oder forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder sonstigen Zwecken, insbesondere zur Torfgewinnung, künstlich das Wasser zu entziehen (Drainageverbot). Das Drainageverbot gilt gleichermaßen für die direkte Entwässerung mittels Gräben, Rohrdränungen oder anderen Einrichtungen und die indirekte Entwässerung durch Eingriffe in den Grundwasserhaushalt.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3 Drainageverbot</p> <p>Es ist verboten, Moorflächen zu land- oder forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder sonstigen Zwecken, insbesondere zur Torfgewinnung, künstlich das Wasser zu entziehen (Drainageverbot). Das Drainageverbot gilt gleichermaßen für die direkte Entwässerung mittels Gräben, Rohrdränungen oder anderen Einrichtungen und die indirekte Entwässerung durch Eingriffe in den Grundwasserhaushalt.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 4 Landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen</p> <p>(1) Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen ist auf die Nutzung als Paludikultur zu beschränken. Bestehende Nutzungsformen, die von Satz 1 abweichen, sind binnen zumutbarer Zeit auf Paludikultur umzustellen. In jedem Fall ist die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen am Nachhaltigkeitsgrundsatz auszurichten und muss unter maximaler Schonung der für Moore charakteristischen Biotope und natürlichen Ressourcen erfolgen.</p> <p>(2) Auf Moorflächen, die Grünland sind, ist jeglicher Umbruch zu unterlassen. Insbesondere ist eine Überführung in landwirtschaftliche Nutzung verboten.</p>	<p style="text-align: center;">§ 4 Landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen</p> <p>(1) Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen ist auf die Nutzung als Paludikultur zu beschränken. Bestehende Nutzungsformen, die von Satz 1 abweichen, sind binnen zumutbarer Zeit auf Paludikultur umzustellen. In jedem Fall ist die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen am Nachhaltigkeitsgrundsatz auszurichten und muss unter maximaler Schonung der für Moore charakteristischen Biotope und natürlichen Ressourcen erfolgen.</p> <p>(2) Auf Moorflächen, die Grünland sind, ist jeglicher Umbruch zu unterlassen. Insbesondere ist eine Überführung in landwirtschaftliche Nutzung verboten.</p> <p>(3) Bei Flächen, die im Liegenschaftskatastern als landwirtschaftliche Moorfläche bezeichnet sind, darf die Nutzungsart nicht geändert werden.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 5 Wiedervernässung</p> <p>(1) Schwach torfzehrende Moore sowie entwässerte Moore, auf denen sich Ackerland befindet werden bis 2030 wiedervernässt.</p>	<p style="text-align: center;">§ 5 Wiedervernässung</p> <p>(1) Schwach torfzehrende Moore sowie entwässerte Moore, auf denen sich Ackerland befindet werden bis 2030 wiedervernässt.</p>

<p>(2) Entwässerte Mooren, auf denen sich Grünland befindet, werden bis 2030 in einem tordzehrenden Zustand versetzt. Mindestens 15 % der Flächen werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2040 werden 60 % der Flächen wiedervernässt. Bis 2050 werden 100 % der Flächen wiedervernässt.</p> <p>(3) 50 % der entwässerten Moore, auf denen sich Forstwirtschaft befindet, werden bis 2030 zu wiedervernässt. Bis 2050 werden die verbleibenden 50 % wiedervernässt.</p> <p>(4) Entwässerte Moore, die einer anderen Landnutzungsform unterfallen werden bis 2050 wiedervernässt.</p> <p>(5) Eine Wiedervernässung kann in Ausnahmefällen unterbleiben, insbesondere wenn die entwässerten Moorflächen dergestalt besiedelt sind, dass die Wiedervernässung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erreichen ist. Eine Ausnahme ist nicht zu erteilen, wenn die Wiedervernässung erst zu einem Zeitpunkt später als in den Absätzen 1 bis 4 bestimmt, erfolgen kann.</p> <p>(6) In jedem Mitgliedstaat wird eine Moorschutzkommission gegründet, die eine Priorisierung der Moorflächen erarbeitet und einen Zeitplan für die Wiedervernässung der einzelnen Moore erstellt. Die Priorisierung soll dergestalt erfolgen, dass zunächst die Moore, die schnell und ohne viel Aufwand wiedervernässt werden können, bearbeitet werden.</p> <p>(7) Die Moorschutzkommission fordert die Eigentümer der Flächen unverzüglich nach Feststellung der widervernässungspflichtigkeit auf, die Wiedervernässung, die erforderlich ist um das Ziel des Art. 5 Abs. 1 bis 4 zu verwirklichen, vorzunehmen, wobei eine Entschädigung nach Art. 7 dieses Gesetzes gezahlt werden kann.</p> <p>(8) Die Moorschutzkommission erteilt auf Anfrage des Eigentümers eine Ausnahmege- nehmigung nach Art. 5 Abs. 3.</p>	<p>(2) Entwässerte Mooren, auf denen sich Grünland befindet, werden bis 2030 in einem tordzehrenden Zustand versetzt. Mindestens 15 % der Flächen werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2040 werden 60 % der Flächen wiedervernässt. Bis 2050 werden 100 % der Flächen wiedervernässt.</p> <p>(3) 50 % der entwässerten Moore, auf denen sich Forstwirtschaft befindet, werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2050 werden die verbleibenden 50 % wiedervernässt.</p> <p>(4) Entwässerte Moore, die einer anderen Landnutzungsform unterfallen werden bis 2050 wiedervernässt.</p> <p>(5) Eine Wiedervernässung kann in Ausnahmefällen unterbleiben, insbesondere wenn die entwässerten Moorflächen dergestalt besiedelt sind, dass die Wiedervernässung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erreichen ist. Eine Ausnahme ist nicht zu erteilen, wenn die Wiedervernässung erst zu einem Zeitpunkt später als in den Absätzen 1 bis 4 bestimmt, erfolgen kann.</p> <p>(6) Es wird eine Moorschutzkommission gegründet, die eine Priorisierung der Moorflächen erarbeitet und einen Zeitplan für die Wiedervernässung der einzelnen Moore erstellt. Die Gründung der Moorschutzkommission erfolgt durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Priorisierung soll dergestalt erfolgen, dass zunächst die Moore, die schnell und ohne viel Aufwand wiedervernässt werden können, bearbeitet werden.</p> <p>(7) Die Moorschutzkommission ordnet gegenüber den Eigentümern der Flächen unverzüglich nach Feststellung der widervernässungspflichtigkeit an, die Wiedervernässung, die erforderlich ist um das Ziel des § 5 Abs. 1 bis 4 zu verwirklichen, vorzunehmen, wobei eine Entschädigung nach § 7 dieses Gesetzes gezahlt werden kann.</p> <p>(8) Die Moorschutzkommission erteilt auf Anfrage des Eigentümers eine Ausnahmege- nehmigung nach § 5 Abs. 3.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 6 Sanktionen</p> <p>Die Mitgliedstaaten erlassen die Vorschriften für Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind.</p>	<p style="text-align: center;">§ 6 Ordnungswidrigkeiten</p> <p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig den Aufforderungen der Moorschutzkommission zur Wiedervernässung der Flächen nicht nachkommt.</p>

	<p>(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden.</p> <p>(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Umweltbundesamt</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 7</p> <p style="text-align: center;">Beschränkungen des Eigentums und Nutzungsrechten; Entschädigung</p> <p>(1) Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften, aus denen sich eine angemessene Entschädigung für Eigentümer und Nutzungsberechtigte ergibt, sofern sich aus Beschränkungen dieser Verordnung Belastungen für Eigentümer oder Nutzungsberechtigte ergeben. Die Belastung ist durch die Eigentümer und Nutzungsberechtigte darzulegen. Die Entschädigung ist in Geld zu leisten und kann aus wiederkehrenden Leistungen bestehen.</p> <p>(2) Sofern dem Eigentümer der Verbleib in seinem Eigentum in Anbetracht der geplanten oder durchgeführten Wiedervernässung wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, kann er verlangen, dass der Mitgliedstaat das Grundstück übernimmt.</p>	<p style="text-align: center;">§ 7</p> <p style="text-align: center;">Beschränkungen des Eigentums und Nutzungsrechten; Entschädigung</p> <p>(1) Führen Beschränkungen des Eigentums oder bestehender Nutzungsrechte, die sich auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes ergeben, zu einer Belastung, ist eine angemessene Entschädigung zu leisten. Die Belastung ist seitens der Eigentümer und Nutzungsberechtigten darzulegen.</p> <p>(2) Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Sie kann aus wiederkehrenden Leistungen bestehen.</p> <p>(3) Der Eigentümer kann die Übernahme eines Grundstücks verlangen, wenn ihm der weitere Verbleib in seinem Eigentum wirtschaftlich nicht zuzumuten ist. Das Nähere richtet sich nach Landesrecht.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 8 Inkrafttreten</p> <p>Diese Verordnung tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.</p>	<p style="text-align: center;">§ 8 Inkrafttreten</p> <p>Dieses Gesetz tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.</p>

Begründung

Normzweck

Moore nehmen eine bedeutsame Rolle im Klimaschutz ein, da sie große Mengen von Kohlenstoff über Jahrzehnte hinweg speichern.¹ In Mooren sind weltweit schätzungsweise 30 % (500-650 Milliarden Tonnen) des terrestrischen Kohlenstoffs gespeichert, d. h. etwa doppelt so viel wie in den gesamten oberirdischen Wäldern.² Moore gehören damit zu den wichtigsten Kohlenstoffspeichern aller Landlebensräume.³

Wenn Moore jedoch trockengelegt werden, um die Flächen für die Land- und Forstwirtschaft zu nutzen, sind Moore gewissermaßen Treibhausgasquellen. Werden Moorböden entwässert, kommt der Torf, aus dem sie bestehen, mit Luft in Berührung. Dabei werden große Mengen Kohlendioxid freigesetzt. Darüber

¹ Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

² Bundesamt für Naturschutz, "Hintergrundpapier zu Mooren und deren Klimarelevanz (auch vor dem Hintergrund der Wald- und Moorbrände in Russland)" (2010) <https://biologischevielfalt.bfn.de/fileadmin/NBS/documents/df_Presse2010_Hintergrund_Moore.pdf> zuletzt abgerufen am 24.04.2021.

³ NABU, Der unterschätzte Klimaschützer – Moore als Kohlenstoffspeicher, <https://www.nabu.de/natur-undlandschaft/moore/moore-und-klimawandel/13340.html> (zuletzt abgerufen am 19.06.2019).

hinaus kommt es insbesondere in trockengelegten Niedermooren zur Bildung von Lachgas, dessen klimaschädigende Wirkung nahezu 300-mal höher ist als Kohlenstoffdioxid.⁴ Für Deutschland entspricht die Menge der Treibhausgase, die durch die Entwässerung jährlich freigesetzt werden, einem Viertel der Emissionen des Verkehrssektors.⁵ In Europa sind mehr als 50 % der Moore entwässert worden. In Deutschland ist die Zahl sogar noch höher. Ursprünglich bedeckten die Moorlandschaften etwa 4,2 % der deutschen Landfläche.⁶ Heute sind etwa 92 % aller Moore entwässert.⁷ Die 17.800 km² entwässerten, vor allem landwirtschaftlich genutzten Moore, produzieren ca. 51 Mio. t CO₂-Äq., sind mithin für 5,7 % der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen verantwortlich.⁸

Durch die Wiedervernässung dieser Moorflächen kann die Freisetzung des Kohlenstoffdioxids weitgehend gestoppt werden. Wiedervernässte Moore können wieder auf natürliche Weise Kohlenstoff binden. Aufgrund dieser bedeutsamen Effekte – dem Stopp weiterer Kohlenstoffdioxid Freisetzungen und der Bindung von Kohlenstoffdioxid – hat das IPCC im Sonderbericht zum Klimawandel und Landsysteme (SRCL) Moorschutz und nasse Moornutzung als eine der Schlüsselfaktoren im Kampf gegen den Klimawandel identifiziert.⁹ Die wesentliche Bedeutung nasser Moore für den Klimaschutz hat die Bundesregierung ebenfalls bereits in ihrem Diskussionspapier zur Moorschutzstrategie anerkannt.¹⁰ Um bis 2050 alle CO₂-Emissionen aus Mooren in Deutschland einzusparen, wäre es nach Berechnungen des Greifswald Moor Centrums erforderlich, entlang eines Transformationspfades schrittweise ca. 50.000 ha jährlich wiederzuvernässen.¹¹

Systematische Einordnung

Moore kommen in fast allen EU-Mitgliedstaaten vor, wobei sie mit einer Fläche von ca. 350.000 km² hauptsächlich in nord-westlichen, nordischen und osteuropäischen Ländern befinden. Mehr als 50 % der Moore in Europa sind entwässert.¹² Um die Klimaschutzziele des Pariser Abkommens zu erreichen, besteht insofern Handlungsbedarf in ganz Europa. Eine schnelle Umsetzung des allgemeinen Wiedervernässungsgebots sollte durch eine Verordnung auf europäischer Ebene erfolgen. Dies würde insbesondere auch Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt gewährleisten. Die Europäische Union sollte entsprechende von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und eine Moorschutz Verordnung (MoorSchutz-VO) erlassen. Diese sollte neben dem allgemeinen Wiedervernässungsgebots auch weitere Maßnahmen zum Schutz des Moores beinhalten. Die Gesetzgebungskompetenz der EU ergibt sich als Gegenstand der geteilten Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV, Art. 4 Abs. 2 e) jedenfalls aus den Art. 191 Abs.1 und 192 Abs. 1 AEUV, da es sich um eine Maßnahme zum Klimaschutz handelt.

Sollte eine Einigung auf EU-Ebene scheitern oder nur eine unzureichende Regelung geschaffen werden, ist

⁴ Bundesregierung, "Feuchte Moore schützen das Klima" (2021) <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/moore-klimaschutz-wetscapes-1885506>> zuletzt abgerufen am 03.05.2021.

⁵ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

⁶ NABU, "Moore in Deutschland – Entstehung und Zerstörung der heimischen Moorlandschaften" <<https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/moore/deutschland/index.html>> Zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

⁷ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

⁸ Abel, S., Barthelmes, A., Gaudig, G., Joosten, H., Nordt, A. & Peters, J. (2019) Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 03/2019 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 84, S. 8.

⁹ IPCC Special Report, 'Climate Change and Land' (2019) <<https://www.ipcc.ch/srccl/>> zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

¹⁰ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹¹ Abel, S., Barthelmes, A., Gaudig, G., Joosten, H., Nordt, A. & Peters, J. (2019) Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 03/2019 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 84, S. 8.

¹² Greifswald Moor Centrum, "Protecting and Restoring Peatlands – Targets and Recommendations for Peatlands in the EU Biodiversity Strategy" (2021) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2021_EU_Restoration_Targ_Peatlands_Policy%20brief.pdf> zuletzt abgerufen 28.04.2021.

die Bundesrepublik Deutschland angehalten, zusätzlich im Wege eines Bundesgesetzes tätig zu werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein nationales Gesetz ergibt sich als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 29 GG.

Als Regelungsort für die Umsetzung eines Wiedervernässungsgebotes ist ein neues Gesetz vorzugswürdig (MoorSchutzG). Eine Umsetzung gemeinsam mit weiteren Moorschutzmaßnahmen ist hierbei vorzugswürdig, um der besonderen Bedeutung der Moore im Hinblick auf den Klimaschutz Rechnung zu tragen.

Art./§ 1

regelt den Gegenstand des Gesetzes.

Art./§ 2

bestimmt die entscheidenden Begriffe des Gesetzes. Die Begriffe orientieren sich an den eindeutig auf die Auswirkungen auf den Torf bezogene Terminologie für genutzte Moore, die am Greifswald Moor Centrum im bundesweiten Austausch mit anderen Akteuren entwickelt wurden.¹⁵

Art./§ 3

regelt ein allgemeines Drainageverbot bzgl. der Moorböden – alternativ zu den vorgeschlagenen Änderungen des BBodSchG und BNatSchG.

Art./§ 5

regelt das allgemeine Wiedervernässungsgebot. Hierbei ergeben sich aus Art. 4 Abs. 1-4 / § 4 Abs. 1-4 die notwendigen Zwischenziele für jede Landnutzungsform. Die Zwischenziele ergeben sich aus einer Ausarbeitung des Greifswald Moor Centrum, welches untersucht hat, welche Meilensteine in 10-Jahres-Schritten notwendig sind, um den vom IPCC empfohlenen Gesamtemissionspfads bis 2050 zu erfüllen (Siehe Abb.1). Um die notwendige Verringerung der THG-Emissionen um 55 % bis zum Jahr 2030 in der Landwirtschaft zu erreichen, ist neben der Halbierung der Emissionen in den Bereichen Düngung und Tierhaltung, die Vernässung der Hälfte der entwässerten Moore notwendig.¹⁴ Derzeit wird rund die Hälfte der Moorböden als Grünland genutzt, weitere 19 % werden als Ackerflächen genutzt. Auf Land- und Forstwirtschaft gemeinsam entfallen mehr als drei Viertel der Moorbodenflächen.

Aufgrund der anfänglich – oft unvermeidbaren – erhöhten Methanemissionen nach der Wiedervernässung der Moore, ist eine möglichst frühzeitige Vernässung größerer Flächen zur Erfüllung der Klimaziele angezeigt.¹⁵ Aus diesem Grund ist zum Beispiel bereits bis 2030 die vollständige Wiedervernässung von Ackerböden vorzunehmen.

Art./§ 5 Abs. 5

stellt eine Ausnahmeregelung dar und trägt dem Umstand Rechnung, dass es entwässerte Moorflächen gibt, bei denen eine Wiedervernässung ökologisch nicht sinnvoll ist oder nur durch unverhältnismäßig viel Aufwand erreicht werden kann. Hindernisse für Wiedervernässungen sind zum Beispiel bestehende Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen, aber auch Windkraft- und Photovoltaikanlagen, die auf einigen Moorböden installiert wurden.¹⁶

¹⁵ Jan Peters et. al, "Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung" (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁴ Jan Peters et. al, "Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung" (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁵ Günther, A., Barthelmes, A., Huth, V., Joosten, H., Jurasinski, G., Koesch, F., & Couwenberg, J. (2020): Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions. *Nature communications*, 11(1), 1-5.

¹⁶ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

Belange des Naturschutzes, die derweilen im Konflikt mit Klimaschutzmaßnahmen stehen können, sind nicht von der Ausnahmeregelung erfasst. Zur Erreichung der gesamtgesellschaftlichen Reduktionsziele der Treibhausgas Emissionen sind auch Reduktionen im Bereich der geschützten und naturschutzfachlich gepflegten Naturschutzflächen notwendig, da diese teils mit hohen Treibhausgas Emissionen einhergehen.¹⁷

Art./§ 5 Abs. 6

regelt die Einführung einer Moorschutzkommission. Eine solche wurde bereits von dem Greifswald Moor Centrum gefordert.¹⁸ Die Moorschutzkommission wird für die Priorisierung der einzelnen Mooregebiete verantwortlich sein. Die Priorisierung wird komplexe Einzelfallentscheidungen notwendig machen, die durch eine Expertenkommission evaluiert werden müssen.

Art./§ 5 Abs. 7 und 8

regeln Informationspflichten seitens der Moorschutzkommission, die verpflichtet ist, den betroffenen Eigentümern über das Wiedervernässungsgebot ihrer Fläche, entsprechende Zeiträumen, Kompensations- und Übernahmemöglichkeiten (Art. 7 Abs. 2 / § 7 Abs. 3) zu informieren. Sofern der Eigentümer von einer Ausnahmeregelung Gebrauch machen möchte – seine Fläche entsprechend bei der Priorisierung durch die Moorschutzkommission nicht berücksichtigt werden soll – ist es in seinem Verantwortungsbereich, eine entsprechende Ausnahmeregelung zu beantragen.

Art./§ 6

regeln Sanktionen, sofern der Eigentümer sich nicht an die entsprechenden Wiedervernässungsvorgaben hält.

Art. /§ 7

erhalten Entschädigungsmöglichkeiten, sowohl für die Eigentümer der Flächen, als auch für die Nutzungsberechtigten. Auch Nutzungsberechtigte, die insbesondere aufgrund von mehrjährigen Pachtverträgen, entwässerte Moorflächen nutzen, können wirtschaftliche Beschränkungen erfahren, die es zu entschädigen gilt. Entschädigungen sind auch zu zahlen, wenn der Eigentümer bzw. der Nutzungsberechtigte sich entscheidet, die wiedervernässte Fläche wirtschaftlich zu nutzen, ohne dass dies der Klimawirkung negativ entgegensteht (z. B. Paludikultur). In diesem Fall beschränkt sich die Entschädigung auf die Zahlung der Umrüstungskosten.

Art. /§ 8

regelt das Inkrafttreten der Verordnung/ des Gesetzes.

Auswirkungen

Das Wiedervernässungsgebot für Moorflächen führt zu einer Einbuße von Nutzflächen, insbesondere solcher die von Landwirten landwirtschaftlich genutzt werden. Sofern das Wiedervernässungsgebot zu Beschränkungen führt, sind Nutzungsberechtigter und Eigentümer zu entschädigen.

Auch wiedervernässte Flächen können jedoch auch wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Ein Lösung kann die sogenannte Paludikultur darstellen. Hierdurch ist die landwirtschaftliche Nutzung nasser Moore durch den Anbau moortypischer Nutzpflanzen, wie Schilf, Seggen, Rohrkolben oder Rohrglanzgras zu verstehen.¹⁹

¹⁷ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁸ Greifswald Moor Centrum "Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung" (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁹ Bundesamt für Naturschutz "Moorschutz – Situation und Handlungsbedarf" <<https://www.bfn.de/themen/biotop-und-land->

Alternativen und flankierende Maßnahmen

Ein Ausstieg auf nur freiwilliger Basis ist angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr ausreichend.²⁰ Auch die Einbindung der Moorschutzstrategie in neue wie bestehende ökonomische Instrumente, wie z. B. die Einbindung in den EU-Emissionshandel (EU-ETS), sind nicht geeignet, um die Klimaschutzziele mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit einzuhalten. Dies liegt insbesondere daran, dass das Senkpotential der Moorböden im Einzelfall stark variiert und das Erfassen der konkreten Einsparung und Bindung von Kohlenstoff hierdurch deutlich erschwert wird. Hierfür fehlt es zudem aktuell an geeigneten Messeinheiten, die für eine Bestimmbarkeit erforderlich wären.²¹ Ein allgemeines Wiedervernässungsgebot ist das einzige Instrument, dass die Zielerreichung mit Sicherheit garantiert.

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG)

§ 17

Gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft

[...]

- (2) Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. **Jegliche landwirtschaftliche Bodennutzung ist dabei stets mit den natürlichen Bodenfunktionen im Sinne des § 2 Absatz 2 Nr. 1 in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Dies gilt vor allem für die Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Bodenfunktionen mit gesteigerter Klimarelevanz.** Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass
1. die Bodenbearbeitung unter Berücksichtigung der Witterung grundsätzlich standortangepasst zu erfolgen hat,
 2. die Bodenstruktur erhalten oder verbessert wird,
 3. Bodenverdichtungen, insbesondere durch Berücksichtigung der Bodenart, Bodenfeuchtigkeit und des von den zur landwirtschaftlichen Bodennutzung eingesetzten Geräten verursachten Bodendrucks, so weit wie möglich vermieden werden,
 4. Bodenabträge durch eine standortangepasste Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden werden,
 5. die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Felldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, erhalten werden,
 6. die biologische Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgegestaltung erhalten oder gefördert wird, ~~und~~

schaftsschutz/moorschutz/situation-und-handlungsbedarf.html#c96253> zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

²⁰ Schäfer, J. & Yilmaz, Y., "Aktuelle Hemmnisse und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen", Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 04/2019, S. 6.; Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

²¹ Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

7. der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität erhalten wird **und**
8. **Böden, die Moorböden sind, landwirtschaftlich nur in einer Weise genutzt werden, die den natürlichen Torfkörper bewahrt (Paludikultur), jedenfalls aber unter dem vollständigen Verzicht des Einsatzes künstlicher Entwässerung (Drainage).**

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)

§ 5

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

- (1) Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen.
- (2) Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:
 1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
 2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;
 3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;
 4. die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden;
 5. auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch **sowie eine künstliche Absenkung des Wasserstandes (Drainage)** zu unterlassen; **die landwirtschaftliche Nutzung und Bewirtschaftung von Feuchtgebieten ist allgemein auf Anbauformen mit torferhaltender Wirkung (Paludikultur) zu beschränken;**
 6. die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechtes zu erfolgen; es sind eine Dokumentation über die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des § 10 der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) in der jeweils geltenden Fassung sowie eine Dokumentation über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des Artikels 67 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) zu führen.

[...]

Begründung

§ 17 BBodSchG regelt die “gute fachliche Praxis” bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung. In diesem Kontext erfolgt nach geltendem Recht eine problematische Reduzierung des Bodens auf seine Eigenschaft als Produktionsfaktor, indem seitens der Landwirt:innen lediglich für die “Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit” Sorge zu tragen ist – zulasten der natürlichen Bodenfunktionen i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG.

Die Implementierung eines allgemeinen Drainageverbots bzgl. der Moorböden sowie einer korrespondierenden Pflicht zur Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf Paludikultur in § 17 Abs. 2 BBodSchG erscheint insb. vor dem Hintergrund der “Fernwirkung” dieser Norm sinnvoll und erforderlich, da sie in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG aufgegriffen wird und somit auch für das naturschutzrechtliche Instrumentarium beachtlich ist. Hier ist bereits ein umfassendes Verbot des Grünlandumbruchs statuiert, das jedoch (wiederum) explizit um ein Drainageverbot ergänzt werden könnte/sollte. Die dadurch entstehende systematische Doppelung hätte lediglich deklaratorischen Charakter und wäre mithin unschädlich.

Da sowohl der Grünlandumbruch als auch die Drainage bei Mooren kategorisch als naturschutzrechtlich relevanter Eingriff zu werten wäre, könnte folglich die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG zur Privilegierung u. a. der landwirtschaftlichen Bodennutzung in diesen Fällen nicht greifen.

i.Ü. erscheint allerdings – insb. mit Blick auf die durch andere Teams behandelten moorbezogenen Normierungsaspekte – angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit der Thematik die Neuschaffung eines eigenen Schutzgesetzes sachdienlich, übersichtlich und insgesamt erfolversprechend zu sein.

Zur Fragestellung “Einträge ins Grundbuch”: Da das Grundbuch primär Auskunft über Eigentumsverhältnisse und Rechte am Grundstück geben soll, wäre eine Eintragung vor allem im Bestandsverzeichnis denkbar. Dieses Verzeichnis ist der erste Teil eines Grundbuchblatts und beinhaltet beispielsweise die genaue Bezeichnung der Lage des Grundstücks, dessen Wirtschaftsart und Größe (§ 6 GBV). Die Wirtschaftsart des Grundstücks richtet sich nach dem Eintrag der Nutzungsart im Liegenschaftskataster. Die Wirtschaftsart im Grundbuch ist eine vereinfachte, gekürzte Beschreibung der Nutzungsart (meist Oberbegriffe). Das Liegenschaftskataster differenziert also genauer. Deshalb ergibt eine Festlegung allenfalls im Liegenschaftskataster Sinn. Die Länder haben die Gesetzgebungshoheit im amtlichen Vermessungswesen, daher sind die Nutzungsarten je nach Bundesland leicht verschieden. Die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) hat jedoch einen Nutzungsartenkatalog ausgearbeitet. Darin enthalten ist die Nutzungsart Landwirtschaftsfläche Moor (Code: MO), die unkultivierte Moorflächen beschreibt („Moor ist eine unkultivierte Fläche, deren obere Schicht aus verrotten oder zersetzten Pflanzenresten besteht.“³). Die Nutzungsart kann jedoch vom Kataster- oder Vermessungsamt (Landes- oder kommunale Behörde je nach Bundesland) geändert werden, wodurch die Schutzwirkung unterlaufen würde. Im Kataster sind aber auch öffentlich-rechtliche Festlegungen enthalten (zumindest in Niedersachsen, BW), diese beschreiben bodenbezogene Beschränkungen, die aufgrund entsprechender Rechtsvorschriften festgelegt sind. Vorgeschlagen wird also, dass eine Vorschrift erlassen wird, die festlegt, dass bei Flächen, die der Nutzungsart „Landwirtschaftsfläche Moor“ unterfallen, die Nutzungsart nicht geändert werden darf. Dies könnte z. B. in einem Moorschutzgesetz festgelegt werden. Zudem könnte festgelegt werden, dass Flächen mit dieser Nutzungsart nur als Paludikultur bewirtschaftet werden dürfen.

Aus dem Kataster können aber keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Es ist daher schon fraglich, ob daraus Verbote für die anderweitige Nutzung der Flächen abgeleitet werden können. Ein Schutz der Moorflächen im Kataster selbst (erst Recht im Grundbuch) ist daher nicht sinnvoll. Andererseits kann ein Drainageverbot an die bestehenden ausgewiesenen Moorflächen anknüpfen, wie es hier vorgeschlagen wird.

<p>Vorzugswürdig: Verordnung auf Europäischer Ebene</p>	<p>Alternativ: Gesetz auf nationaler Ebene</p>
<p>TorfausstiegsVO</p>	<p>TorfausstiegsG</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 1</p> <p style="text-align: center;">Gegenstand der Verordnung</p> <p>Diese Verordnung regelt den einheitlichen Ausstieg aus dem Abbau, der Anwendung und Einfuhr von Torf innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten. Sinn und Zweck ist der Erhalt von torfhaltigen Böden zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und damit zur Erreichung des Ziels der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen.</p> <p>Diese Verordnung lässt strengere Bestimmungen, insbesondere frühere Ausstiegszeitpunkte, durch die Mitgliedstaaten zu.</p>	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p style="text-align: center;">Gegenstand des Gesetzes</p> <p>Dieses Gesetz regelt den Ausstieg aus dem Abbau, der Anwendung und Einfuhr von Torf. Sinn und Zweck ist der Erhalt von torfhaltigen Böden zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und damit zur Erreichung des Ziels der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 2</p> <p style="text-align: center;">Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) Torf im Sinne dieses Gesetzes ist ein Moorsubstrat mit mehr als 30 % organischer Substanz in der Trockenmasse, das aus abgestorbenen Pflanzenteilen entstanden ist.</p> <p>(2) Torfhaltige Substrate im Sinne dieses Gesetzes sind im Garten- und Landschaftsbau verwendete Nährböden, die Torf enthalten.</p> <p>(3) Freizeitgartenbau im Sinne dieses Gesetzes ist der nicht gewerbsmäßig betriebene Garten- und Landschaftsbau.</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 2</p> <p style="text-align: center;">Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) Torf im Sinne dieses Gesetzes ist ein Moorsubstrat mit mehr als 30 % organischer Substanz in der Trockenmasse, das aus abgestorbenen Pflanzenteilen entstanden ist.</p> <p>(2) Torfhaltige Substrate im Sinne dieses Gesetzes sind im Garten- und Landschaftsbau verwendete Nährböden, die Torf enthalten.</p> <p>(3) Freizeitgartenbau im Sinne dieses Gesetzes ist der nicht gewerbsmäßig betriebene Garten- und Landschaftsbau.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 3</p> <p style="text-align: center;">Torfausstieg</p> <p>(1) Ab dem 1.1.2023 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Substrate zum Zwecke des Freizeitgartenbaus anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen.</p> <p>(2) Ab dem 1.1.2030 ist es verboten, Torf abzubauen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die abgebaute Torfmenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren; Ausgangswert ist die durchschnittlich abgebaute Torfmenge der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3</p> <p style="text-align: center;">Torfausstieg</p> <p>(1) Ab dem 1.1.2023 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Substrate zum Zwecke des Freizeitgartenbaus anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. [Textflussumbruch]</p> <p>(2) Ab dem 1.1.2030 ist es verboten, Torf abzubauen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die abgebaute Torfmenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren; Ausgangswert ist die durchschnittlich abgebaute Torfmenge der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes. Ausnahmen oder Befreiungen von diesen Verboten, insbesondere nach dem Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), sind nicht zulässig.</p>

<p>(3) Ab dem 1.1.2035 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Produkte auch zu anderen Zwecken als zum Freizeitgartenbau anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Torfhaltige Produkte nach Satz 1 sind auch unter Anwendung von Torf erzeugte Pflanzen.</p>	<p>(3) Ab dem 1.1.2035 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Produkte auch zu anderen Zwecken als zum Freizeitgartenbau anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Torfhaltige Produkte nach Satz 1 sind auch unter Anwendung von Torf erzeugte Pflanzen.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 4 Sanktionen</p> <p>Die Mitgliedstaaten erlassen die Vorschriften für Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um für deren Umsetzung zu sorgen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.</p>	<p style="text-align: center;">§ 4 Ordnungswidrigkeiten</p> <p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. entgegen § 3 Absatz 1 oder Absatz 3 Torf oder torfhaltige Substrate anwendet, sich verschafft oder in den Verkehr bringt, 2. entgegen § 3 Absatz 2 Satz 1 Torf abbaut oder entgegen § 3 Absatz 2 Satz 2 zu viel Torf abbaut. <p>(2) Die Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nummer 1 können mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, die Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nummer 2 mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden. Ist die Ordnungswidrigkeit im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit begangen worden, beträgt die Geldbuße abweichend von Satz 1 bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes des Täters. Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen.</p> <p>(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Landesnaturschutzbehörden.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 5 Inkrafttreten</p> <p>Diese Verordnung tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.</p>	<p style="text-align: center;">§ 5 Inkrafttreten</p> <p>Dieses Gesetz tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.</p>

Begründung

Normzweck

Sinn und Zweck der Normierung ist der effektive Schutz von torfhaltigen Böden zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, um das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, noch erreichen zu können. Im gesamten Landwirtschaftssektor in Deutschland sind pro Flächeneinheit die Emissionen für Torfabbauggebiete am höchsten (für gärtnerische Zwecke jährlich ca. 7 Mio. t CO₂-äq in Europa und ca. 1 Mio. t CO₂-äq in Deutschland), hauptsächlich verursacht durch die Zersetzung des abgebauten Torfs.

Ein Ausstieg aus der Verwendung von Torf ist damit nicht nur aufgrund der Endlichkeit des Rohstoffs – in Deutschland sinkt die verfügbare Abbaumenge bis 2032 von jährlich acht Millionen auf unter eine Million Kubikmeter – kurz- bis mittelfristig alternativlos. Deutschland trifft als drittgrößten Produzenten, noch immer größten Exporteur, zweitgrößten Importeur und größten Konsumenten von Torf eine besondere Verantwortung.

Ein Ausstieg auf nur freiwilliger Basis ist angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr ausreichend.

Systematische Einordnung

Um eine schnelle Umsetzung des Torfausstiegs zu gewährleisten sowie für Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt zu sorgen, sollte die EU im Wege einer Verordnung von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen. Die Gesetzgebungskompetenz der EU ergibt sich als Gegenstand der geteilten Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV, Art. 4 Abs. 2 e) jedenfalls aus den Art. 191 Abs. 1 und 192 Abs. 1 AEUV, da es sich um eine Maßnahme zum Klimaschutz handelt.

Sollte eine Einigung auf EU-Ebene scheitern oder nur eine unzureichende Regelung geschaffen werden, ist die Bundesrepublik Deutschland angehalten, zusätzlich im Wege eines Bundesgesetzes tätig zu werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein nationales Gesetz ergibt sich als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 29 GG. Die Bundesrepublik wird ohnehin tätig werden müssen, um eine wirksame Durchsetzung der EU-Regelung zu gewährleisten. Sollte die EU nur im Wege einer Richtlinie tätig werden, ist die Bundesrepublik außerdem verpflichtet, den Torfausstieg gesetzlich selbst umzusetzen. Als Regelungsort für das Verbot des Torfabbaus kommt auch eine Anpassung des Bundesnaturschutzgesetzes in Betracht, jedoch erscheint eine einheitliche Umsetzung in einem neuen Gesetz vorzuzugewähren. Eine Umsetzung gemeinsam mit weiteren Moorschutzmaßnahmen ist denkbar, könnte jedoch den Gesetzgebungsprozess verzögern.

Sachlicher Anwendungsbereich

Der Vorschlag aus dem Klimaplan bezieht sich bislang nur auf das Verbot der Anwendung, des Abbaus und der Einfuhr von Torf im Hobby- und Erwerbsgartenbau. Es ist überlegenswert, so auch in diesem Vorschlag, den Anwendungsbereich auf andere Bereiche als nur den Garten- und Landschaftsbau zu erweitern, um einen umfassenden Schutz torfhaltiger Böden zu erreichen und einen gerechten, alle gleichsam betreffenden Ausstieg aus der Torfnutzung zu erreichen.

Art./§ 1

bestimmt Sinn und Zweck der Normierung. Die Formulierung stellt klar, dass die Normierung Teil des Maßnahmenpakets zur Erreichung der 1,5-Grad-Grenze der internationalen Gemeinschaft ist. Artikel 1 der EU-Regelung enthält eine Öffnungsklausel, um den Mitgliedstaaten eine strengere – also eine den Torfausstieg beschleunigende – Umsetzung offenzulassen.

Art./§ 2

Die Begriffsbestimmung in Art./§ 2 Absatz 1 „Torf“ ist der DIN-Norm 11540 entnommen, um ein einheitliches Verständnis zu gewährleisten. Freizeitgartenbau gemäß Absatz 3 betreibt auch, wer als Gewerbetreibender nicht schwerpunktmäßig im Garten- und Landschaftsbau tätig ist (zum Beispiel das Einzelhandelsgeschäft oder Hotel, das selbst ein Blumenbeet anlegt).

Art./§ 3

Absatz 1 Satz 1 regelt einerseits das Verbot der Anwendung von Torf für alle Personen, die Torf im Freizeitgartenbau anwenden. Nicht verboten ist also erst einmal weiterhin die gewerbsmäßige Anwendung, insbesondere zum Zwecke des gewerbsmäßigen Garten- und Landschaftsbau. Für eine effektive Umsetzung ist gleichzeitig auch jede Form des Sich-Verschaffens, also etwa bereits der private Kauf und Import von Torf, verboten.

Absatz 1 Satz 1 regelt andererseits flankierend das Verbot, Torf zu diesem Zweck in den Verkehr zu bringen. Niemand, auch nicht Gartenbetriebe, Baumärkte, Supermärkte, Blumenläden oder Torfsubstratpro-

duzierende, darf danach Torf solchen Personen bereitstellen, insbesondere verkaufen, die das Substrat nicht gewerbsmäßig verwenden. Betriebe werden sich damit beim Verkauf von torfhaltigen Substraten vergewissern müssen, dass diese gewerbsmäßig, etwa für den gewerblichen Garten- oder Landschaftsbau, eingesetzt werden sollen. Hintergrund dieser Regelung ist, dass nur eine Verhinderung bereits des Verkaufs einen frühzeitigen Ausstieg aus der Torfnutzung im Freizeitgartenbau wirksam ermöglichen wird, solange noch torfhaltige Substrate für den Erwerbsgartenbau und andere Bereiche erhältlich sind.

Der Zusatz der torfhaltigen Substrate soll lediglich klarstellen, dass auch nur anteilig mit Torf versetzte Substrate verboten sind.

Da davon auszugehen ist, dass der Privatbedarf an Substraten bereits heute durch erhältliche torffreie Substrate in der Hobbygärtnerei gedeckt werden kann, ist eine sofortige Umsetzung vorzugswürdig.

Absatz 2 regelt das Verbot, Torf abzubauen. Damit der bezweckte Schutz der torfhaltigen Flächen nicht durch einen vorgezogenen intensivierten Abbau umgangen wird, sieht Absatz 2 Satz 2 vor, dass bis zum endgültigen Abbauverbot die Abbaumenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren ist.

Klärungsbedürftig ist, inwieweit aktuell bestehende Genehmigungen zum Torfabbau einem Abbauverbot schon 2030 entgegenstehen. In Deutschland sind insgesamt aktuell ca. 200 km² betroffen. Für viele sich in Abtorfung befindliche Flächen ist in der Abbaugenehmigung eine Wiedervernässung vorgeschrieben und die Flächen sollen perspektivisch zu Naturschutzgebieten entwickelt werden. Der Kreis der Betroffenen auf EU-Ebene dürfte weitaus größer sein, da sich insbesondere in den Staaten des Baltikums zahlreiche Flächen weiterhin in der Abtorfung befinden. Insbesondere hier ist Widerstand zu erwarten, dem durch ein späteres Ausstiegsdatum und/oder finanzielle Unterstützung bei der Umstellung der Flächennutzung abgeholfen werden könnte.

Für ein nationales Gesetz enthält Absatz 2 Satz 3 die Klarstellung, dass von den Verboten keine Ausnahmen und Befreiungen zugelassen werden dürfen. Das Bundesnaturschutzgesetz ermöglicht bisher den Eingriff in geschützte torfhaltige Feuchtgebiete, wenn Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden (§ 30 Absatz 3), und gewährt in bestimmten Konstellationen einen Spielraum für Befreiungen (§ 67 Absatz 1).

Absatz 3 sieht das Verbot vor, auch zu anderen Zwecken als dem Freizeitgartenbau Torf anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Ab dem festgelegten Zeitpunkt dürfen damit vor allem auch im Erwerbsgarten- und -landschaftsbau keine Torfanwendung, kein Torfverkauf und keine Torfeinfuhr mehr stattfinden.

Betroffen sind durch die Formulierung für einen wirksamen Schutz torfhaltiger Böden auch über den Einsatz von Substraten im Gartenbau hinaus Bereiche wie die medizinische Anwendung von Torf. Weiterhin betroffen durch ein Anwendungs- und Einfuhrverbot ist auch die Torfverbrennung zur Herstellung von Whisky. Hierzu bedarf es weiterer Aufklärung, ob auch innerhalb der EU und in Deutschland – traditionell wird in Schottland bei der Whiskyherstellung Torf verbrannt – Torf zur Herstellung verwendet wird. Es dürfte den Betroffenen im Garten- und Landschaftsbau nur schwierig zu vermitteln sein, warum sie überhaupt keinen Torf mehr verwenden dürfen, andere Wirtschaftsbereiche allerdings von dem Verbot nicht erfasst werden.

Absatz 3 Satz 3 stellt klar, dass zu den torfhaltigen Produkten auch Pflanzen zählen, die unter Anwendung von Torf gezüchtet worden sind. Diese Regelung bezweckt den Schutz der Garten- und Landschaftsbaubetriebe im Binnenmarkt bzw. in Deutschland vor Wettbewerbsverzerrungen durch Importe von kostengünstiger mit Torf hergestellten und damit für Verbraucher:innen preiswerteren (und ggf. gleichzeitig qualitativ hochwertigeren) Pflanzen.

Ein Einfuhrverbot erstreckt sich mit der gewählten Formulierung nicht auch auf Produkte, die zwar keinen Torf enthalten, aber unter Anwendung von Torf hergestellt worden sind. Betroffen wäre hiervon maßgeblich der traditionell unter der Verbrennung von Torf hergestellte schottische Whisky.

Die Erstreckung der Regelung auf ein Importverbot von Torf ist rechtlich nicht zu beanstanden. Auf europäischer Ebene kann die EU als Zollunion darüber entscheiden, bestimmte Produkte nicht mehr einführen zu wollen. Aber auch auf nationaler Ebene ist das Verbot, Torf einzuführen, zulässig. Zwar stellt ein Einfuhrverbot grundsätzlich eine die Warenverkehrsfreiheit verletzende nach Art. 34 AEUV unzulässige Einfuhrbeschränkung dar. Jedoch ist die Maßnahme in der konkreten Gestaltung von Art. 36 S. 1 AEUV gedeckt und gemäß Art. 36 S. 2 AEUV verhältnismäßig. Nach der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung des EuGH müssen Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden. Einschlägig sind vorliegend

die zwingenden Erfordernisse des Gesundheits- und Umweltschutzes. Gerade das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes hat sowohl im Rahmen der EU-Gesetzgebung als auch der Rechtsprechung des EuGH einen hohen Stellenwert (siehe etwa Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, 72. EL Februar 2021, AEUV Art. 34 Rn. 117). Der EuGH hat vergleichbare umweltpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten regelmäßig nicht beanstandet (so hielt der EuGH aus Gründen des Umweltschutzes für gerechtfertigt etwa die Festlegung von Lärmgrenzwerten von Flugzeugen, Urt. v. 14.07.1998 – Rs. C-389/96 Rn. 19 ff., oder eben auch ein Importverbot für Abfälle, Urt. vom 09.07.1992 – Rs C-2/90 Rn. 29 ff.). Ebenso wenig zu beanstanden ist das Verbot, Torf einzuführen. Ein solches führt weder zu einer willkürlichen Diskriminierung noch einer verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Sinn und Zweck der Warenverkehrsfreiheit ist es, den Binnenmarkt zu schützen und innergemeinschaftliche Handelshemmnisse zu vermeiden. Wenn aber national auch Anwendung, Kauf und Verkauf von Torf verboten sind, kann auch ein Einfuhrverbot nicht zwischen den Mitgliedstaaten diskriminieren. Es ist eben keinem gestattet, derartige Produkte in den Verkehr zu bringen.

Art. 4/§ 4 sieht zur praktischen Wirksamkeit der Verordnung bzw. des nationalen Gesetzes einen Sanktionsmechanismus für Verstöße vor. Zuständig für die Verfolgung sollten die nationalen Behörden sein, in Deutschland die Landesnaturschutzbehörden. Insbesondere die Verstöße im privaten Bereich können effektiver auf Landes- als auf Bundesebene verfolgt werden.

Maßstab für die Höhe der Geldbußen ist § 17 OWiG. Da es sich unter keinen Umständen finanziell lohnen darf, insbesondere durch illegalen Torfabbau in geschützte Moorböden einzugreifen, ist die Wertung des § 17 Abs. 4 OWiG bereits in das Gesetz aufzunehmen. Im Falle eines Verstoßes im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit ist daher auch eine Orientierung des Höchstmaßes an dem Jahresumsatz des jeweiligen Täters oder der jeweiligen Täterin angemessen.

Auswirkungen

Das Anwendungsverbot von Torf im Freizeitgartenbau dürfte unmittelbar zu einer deutlichen Preissteigerung für Substrate führen. Bereits aktuell sind torffreie Substrate teurer. Dieser Schritt ist jedoch notwendig und unvermeidbar. Es ist davon auszugehen, dass heute erhältliche Torfersatzstoffe in der Hobbygärtnerei ausreichen, um den Einsatz von Torf vollständig zu ersetzen.

Auch im Erwerbsgarten- und -landschaftsbau ist zu erwarten, dass die Kulturkosten sowie mittelbar auch Pflanzen- und Lebensmittelpreise steigen werden. Wahrscheinlich wird ebenso das Kulturausfallrisiko steigen. Jahrzehntlang entwickelte Garten- und Landschaftsbautechniken werden innerhalb weniger Jahre aufgegeben bzw. umgestellt werden müssen. Dies wird die Betriebe vor große Herausforderungen stellen.

Alternativen und flankierende Maßnahmen

Alternativen zum Torfausstieg gibt es nicht. Denkbar ist allenfalls eine Verschiebung der Ausstiegszeitpunkte. Weniger sinnvoll erscheint eine Regelung, nach der schrittweise zunächst der Torfanteil in verwendeten Substraten auf maximal 50 %, sodann 25 %, etc. gesenkt wird. Früher oder später muss es zu einem gänzlichen Ausstieg kommen, sodass sich die zwingend notwendigen parallelen Forschungsbemühungen ab sofort intensiv lediglich mit dem Garten- und Landschaftsbau mit torffreien Substraten auseinandersetzen sollten, nicht aber noch mit torfgeduzierten Substraten.

Die gewählte Gesetzesformulierung verbietet umfassend Anwendung, Sich-Verschaffen und In-Verkehr-Bringen von Torf. Denkbar ist, das Verbot auf den Bereich des Garten- und Landschaftsbaus zu begrenzen. Jedoch würde dies einem wirksamen Moor- und damit Klimaschutz entgegenstehen. Hierfür muss grundsätzlich, auch über den Garten- und Landschaftsbau hinaus, auf Torf verzichtet werden. Es würde außerdem in der Gesellschaft auf Unverständnis stoßen, nur einen Wirtschaftsbereich mit einem Verbot zu belegen.

Sollte ein gänzlicher Torfausstieg politisch scheitern, dürfte jedenfalls angezeigt sein, entsprechende Siegel zur Kennzeichnung torffreier Produkte einzuführen. Auch dürften Produkte nur eine BIO-Zertifizierung erhalten, wenn sie keinen Torf enthalten und torffrei hergestellt worden sind.

Da bisher noch keine Substrate verfügbar sind, die für alle Kulturen auf ihre Wirksamkeit geprüft und in ausreichender Menge vorhanden sind, ist es zwingend, auf EU-Ebene Erkenntnisse auszutauschen, zu bündeln und die Forschung zu intensivieren. Um in Zukunft den Bedarf an Substraten zu erfüllen, sollten auf den sich aktuell noch im Torfabbau befindlichen Flächen priorisiert – und subventioniert – Torfersatz-

substrate angebaut werden. Vielversprechend in der Paludikultur sind hier unter anderem Torfmoos und Rohrkolben-Biomasse. Es ist dabei darauf zu achten, dass durch Ersatzsubstrate keine Verlagerung der Umweltbelastung erfolgt (so sind Kokosprodukte nicht besonders umweltverträglich; in der Schweiz getestete zwanzig Ersatzsubstrate seien aber alle, inkl. z. B. auch Kokosfasern, jedenfalls wesentlich klimafreundlicher als Torf).

Auf EU-Ebene ist es daher angezeigt, auch die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Subventionen hierfür anzupassen.

Auch auf nationaler Ebene sollten Betriebe im Garten- und Landschaftsbau finanziell bei Kulturausfällen und Problemen bei der Kultivierung ohne Torf abgesichert werden. Denkbar ist z. B., einen Teil der durch den Verkauf von Pflanzen erhobenen Mehrwertsteuer in den Torfausstieg, also in die Forschung zu torffreier Anwendung und die finanzielle Absicherung der Betriebe, zu investieren. Auch die Verbraucher:innen könnten finanziell, z. B. durch eine Mehrwertsteuererhöhung auf Pflanzen, an dem Wandel beteiligt werden.

2. Nachhaltige Waldwirtschaft und Holznutzung

Neben ihrer herausragenden Bedeutung für Biodiversität, Wasser- und Bodenschutz, spielen Wälder als CO₂-Senken eine wichtige Rolle im Klimaschutz. In der Summe aller Kohlenstoffpools (lebende und tote Biomasse, Boden und Streu) entlastete der Wald im Zeitraum von 2012 bis 2017 die Atmosphäre jährlich um 62 Mio. t CO₂ und kompensierte damit rund 7 % der deutschen Treibhausgasemissionen.¹⁰⁸ Durch die Speicherung von Kohlenstoff in Holzprodukten, die stoffliche Substitution energieintensiver Materialien und durch die energetische Substitution fossiler Energien werden noch einmal zusätzlich ca. 7 % der THG-Emissionen eingespart.¹⁰⁹ Die extreme Trockenheit und Hitze der vergangenen Sommer, die auch die Vermehrung der Borkenkäfer begünstigt, sowie verstärkt auftretende Unwetter schädigen den Wald jedoch stark. Seit Beginn der Aufzeichnungen 1984 war im Durchschnitt aller Baumarten der Kronenzustand noch nie so schlecht wie heute.¹¹⁰ Angesichts dieser Bedingungen ist eine nachhaltige Waldbewirtschaftung, die die Anpassung an den Klimawandel berücksichtigt, sowie ein ressourceneffizienter Umgang mit Holzprodukten von hoher Priorität. Dabei müssen Klima- und Naturschutz in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden.

a) Notwendige Regelungen für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung

- **Bundeswaldgesetz reformieren**

Das Bundeswaldgesetz sollte dahingehend reformiert werden, dass die ökologischen (und dort insbesondere die Kohlenstoff speichernden) Funktionen des Waldes ggü. den ökonomischen forstwirtschaftlichen Belangen im Vordergrund stehen.

→ **NORMIERT** (1196)

Dazu sollte u. a. zählen

- die Neugewichtung der Waldfunktionen zugunsten von Klima- und Umweltschutz (§ 1);
- die zusätzliche Stärkung des Schutzes vor Waldumwandlungen (§ 9);
- die Ausweitung des Kahlschlagverbots (§ 9a);
- die Stärkung der Möglichkeit, Wald durch natürliche Sukzession zu verjüngen (§ 10);
- die Definition von Kriterien für eine "ordnungsgemäße und nachhaltige" Waldbewirtschaftung (§ 11) unter den Prämissen der Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit und der Naturnähe;
- die Bewirtschaftung jeder Waldfläche aufgrund verbindlicher Forsteinrichtungswerke (§ 11);

¹⁰⁸ Thünen-Institut, Unsere Wälder – (noch) eine CO₂-Senke, Ergebnisse der Kohlenstoffinventur 2017, Wissenschaft erleben 2019/2.

¹⁰⁹ WBAE (2016).

¹¹⁰ BMEL, Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020: Schäden haben weiter zugenommen, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/waldzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 14.04.2021).

- die Schaffung der neuen Waldkategorie "Wald mit natürlicher Entwicklung" (§ 11a)
- die Förderung einer klimanützlichen Waldbewirtschaftung (§ 41);
- die Erweiterung der Erhebungstatsbestände der Bundeswaldinventur und Verkürzung der Erhebungszeiträume (§ 41 a).

Aufgrund ihres fachlichen Zusammenhangs wäre ggf. auch eine Anpassung des Bundesjagdgesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes zu prüfen.

- **Ökosystemleistungen in Flächenumwandlungsverfahren berücksichtigen**

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Rahmen von Flächenumwandlungsverfahren vorgeschrieben werden, berücksichtigen häufig die Ökosystemleistungen und den Beitrag von alten Wäldern nur unzureichend, indem sie sich primär an der Flächengröße orientieren. Sinnvoll wäre hier die Etablierung eines Systems, das die klimatischen (Langzeit-)folgen einbezieht und dadurch Genehmigungen erschwert und Kompensationserfordernisse erhöht.

- **Wiedervernässung**

Wälder, die auf trockengelegten Moorflächen gewachsen sind, sollten möglichst weitgehend wiedervernässt werden (vgl. II.1.).

- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**

Da sich 50 % des Waldes in öffentlicher Hand befindet¹¹¹, ist die Wahrnehmung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in diesem Bereich von großer Bedeutung.

- Der Staat sollte auf Landesebene ein Vorkaufsrecht erhalten und verpflichtet werden, den Wald im öffentlichen Eigentum nicht mehr zu veräußern; mindestens aber ist für Schutzgebietsflächen ein Veräußerungsverbot zu etablieren. Wald im öffentlichen Eigentum soll nur dann veräußert werden, wenn die Gesamtfläche sowie der Nutzen der Fläche für den Klima- und Umweltschutz in gleichem Maße erhalten bleiben.¹¹² **→ NORMIERT** (1223)
- Das selbstgesteckte Ziel der Bundesregierung, 10 % des Waldes in öffentlicher Hand (d. h. 5 % der gesamten Waldfläche) der natürlichen Entwicklung zu überlassen, sollte als Mindestmaß verbindlich festgelegt werden, um sicherzugehen, dass dies langfristig gewährleistet wird.¹¹³

- **Bauplanungsrecht**

§ 13b BauGB, der das Bauen auf geschützten Flächen ohne Umweltprüfung und frühzeitige Behörden- und Bürgerbeteiligung im Eilverfahren ermöglicht und damit Umwelt- und Klimabelange nur unzureichend berücksichtigt, sollte aufgehoben werden.¹¹⁴

¹¹¹ 3. Bundeswaldinventur 2012, s. <https://www.bundeswaldinventur.de/dritte-bundeswaldinventur-2012/waldland-deutschland-waldflaeche-konstant/wald-ueberwiegend-in-privater-hand/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹¹² NABU, Waldwirtschaft 2020, Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes (2013). Hier ist zu klären, ob dies mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist.

¹¹³ Stellungnahme J. Enssle (s.o.) S. 5.

¹¹⁴ Vgl. Pressemitteilung des NABU, <https://www.nabu.de/modules/presSESERVICE/index.php?popup=true&db=presseservice&show=30052>.

Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz – BWaldG)

§ 1

Gesetzeszweck

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist insbesondere,
 1. den Wald ~~wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und~~ wegen seiner Bedeutung für die Umwelt **(Schutzfunktion) zu erhalten, naturnah zu entwickeln und zu mehren. Die Schutzfunktion umfasst**; insbesondere ~~für~~ die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, **den Erhalt der Genressourcen und die Eigenschaft als biodiverser Lebensraum**; die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern;
 2. die Forstwirtschaft zu fördern und **den Wald als Klimaschutzinstrument und Kohlenstoffsenke zu erhalten, zu stärken und zu mehren (Klimaschutzfunktion).**
 3. ~~einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen.~~
- (2) **Den Zwecken aus Absatz 1 nachgeordnet dient das Gesetz dazu, die ordnungsgemäße und nachhaltige Forstwirtschaft zu fördern (Nutzfunktion), die Erholung der Bevölkerung im Wald zu ermöglichen (Erholungsfunktion) und einen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen.**
- (3) **Der Wald und seine Wirkungen sind bei der Raumordnung und Landesplanung vorrangig zu berücksichtigen. Aufgaben im Sinne dieses Gesetzes und die Interessen der Allgemeinheit sind dabei auszugleichen.**

§5a

Staatswald und Körperschaftswald

- (1) Der Staatswald hat dem Gemeinwohl, insbesondere dem Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2, in besonderem Maße zu dienen. Er soll in seinem Bestand und in seiner Flächenausdehnung erhalten, nach Möglichkeit vermehrt und verbessert werden. In ihm sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Forstwirtschaft gemäß § 11 vorbildlich zu erfüllen und die Funktionen des Waldes nach § 1 sowie die Funktionen der Waldgebiete nach §§ 11a, 12 und 13 bestmöglich zur Wirkung zu bringen.
- (2) Der Staatswald soll den Aufgaben des forstlichen Versuchs- und Forschungswesens, der forstlichen Ausbildung sowie der Waldpädagogik im Sinne einer Bildung für nachhaltige Entwicklung dienen.
- (3) Die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes soll sich unter Beachtung der besonderen Zweckbestimmung des Körperschaftsvermögens, der Eigenart und der Bedürfnisse der Körperschaft an den Zielsetzungen ausrichten, die für den Staatswald gelten.
- (4) Aufgrund der Gemeinwohlverpflichtung gemäß Abs. 1 und 2 werden Staatswald und Körperschaftswald grundsätzlich nicht veräußert. Der Wald darf nur veräußert werden, wenn
 1. aufgrund von rechtlicher Sicherung zu erwarten ist, dass damit auf Dauer gesehen keine Verschlechterung des Nutzens der Waldfläche für insbesondere den Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 sowie den Umweltschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 einhergeht, und
 2. sich der Gesamtbestand des veräußernden Waldeigentümers nicht verringert. Eine Verringerung der jeweiligen Staats- oder Körperschaftswaldfläche kann insbesondere durch Erstaufforstung ausgeglichen werden.

§ 8

Sicherung der Funktionen des Waldes bei Planungen und Maßnahmen von Trägern öffentlicher Vorhaben

Die Träger öffentlicher Vorhaben haben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können,

1. die Funktionen des Waldes nach § 1 Nr. 1 **und Nr. 2** angemessen zu berücksichtigen;
2. die für die Forstwirtschaft zuständigen Behörden bereits bei der Vorbereitung der Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach diesem Gesetz und sonstigen Vorschriften eine andere Form der Beteiligung vorgeschrieben ist.

§ 9

Erhaltung des Waldes

- (1) Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). **Wenn die nach Landesrecht zuständige Behörde auch über die Umwandlungsursache entscheidet, ist abweichend von Satz 1 die nächst höhere Behörde zuständig.** Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung ~~soll versagt werden~~ **ist zu versagen**, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, **den Klimaschutz**, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist. **Hierbei kommt dem Klimaschutz eine besondere Bedeutung zu. Umwandlungen von mehr als fünf Hektar Umfang sind einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf alle Waldschutzfunktionen aus § 1 Absatz 1 Nr 1 und 2 zu unterziehen.**
- (2) Eine Umwandlung von Wald kann auch für einen bestimmten Zeitraum genehmigt werden; durch Auflagen ist dabei sicherzustellen, daß das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist ordnungsgemäß wieder aufgeforstet wird.
- (2a) Die Umwandlung in eine andere Nutzungsart ist in geschützten Waldgebieten (§ 30, §§ 32 ff. BNatSchG), in Wäldern mit natürlicher Entwicklung und in Schutzwäldern im Sinne des § 12 verboten, es sei denn, dies ist für den Erhalt des Waldes oder für die Erreichung der Zwecke aus § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 erforderlich.**
- (3) Die Länder können bestimmen, daß die Umwandlung
 1. keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedarf, wenn für die Waldfläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist;
 2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswald, untersagt wird.

§ 9a

Kahlschlagsverbot

- (1) Kahlschläge sind vorbehaltlich des Absatzes 3 verboten.
- (2) Kahlschläge sind alle flächigen Räumungen des aufstockenden Bestandes, die freilandähnliche Verhältnisse bewirken und damit mindestens zeitweilig zum Verlust von Schutzfunktionen des Waldes führen. Ein Kahlschlag liegt regelmäßig dann vor, wenn der Holzvorrat auf einer zusammenhängenden Fläche von über 0,5 Hektar auf weniger als 50 vom Hundert des nach gebräuchlichen Ertrags tafeln oder bekannter standörtlicher Wuchsleistung üblichen Vorrats reduziert wird. Bei der

Flächengröße nach Satz 2 sind benachbarte Flächen zu berücksichtigen. Kahlschläge in Küstenwäldern, anerkannten Schutzwäldern, Wäldern mit natürlicher Entwicklung und Erholungswäldern sind unabhängig von ihrer Größe ausgeschlossen.

- (3) Aus Gründen des Waldschutzes, zur Nutzung nach Naturereignissen wie Sturm oder Waldbrand, sowie aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes, sind Ausnahmen von Absatz 1 zulässig. Die beabsichtigten Maßnahmen sind rechtzeitig vor Beginn mit der unteren Forstbehörde unter Angabe von Ort, Flächengröße und Begründung abzustimmen.
- (4) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen der Absätze 1-3 Kahlschläge vornimmt. Die Einzelheiten regeln die Länder.

§ 10

Erstaufforstung

- (1) Die Erstaufforstung von Flächen bedarf der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn **überragende** Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen **oder diese ihrerseits Zwecke nach § 1 Absatz 1 Nummer 2 erfüllen sollen** und ihnen nicht durch Auflagen entsprochen werden kann. § 9 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.
- (2) Die Länder können bestimmen, daß die Erstaufforstung ~~±~~keiner Genehmigung bedarf, wenn für eine Fläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften die Aufforstung rechtsverbindlich festgesetzt worden ist oder Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung nicht berührt werden;
~~2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder auch untersagt wird.~~
- (3) **Die Erstaufforstung von Wald kann durch natürliche Sukzessionsprozesse erfolgen, sofern diese mit überwiegender Wahrscheinlichkeit innerhalb einer Zeitspanne von zehn Jahren zu einer Bewaldung der Fläche führen.**

§ 11

Bewirtschaftung des Waldes

- (1) Der Wald ~~so~~**ist** im Rahmen seiner Zweckbestimmung ordnungsgemäß und nachhaltig zu bewirtschaften. Durch Landesgesetz ist mindestens die Verpflichtung für alle Waldbesitzer zu regeln, kahlgeschlagene Waldflächen oder verlichtete Waldbestände in angemessener Frist
 1. wieder aufzuforsten oder
 2. zu ergänzen, soweit die natürliche Wiederbestockung unvollständig bleibt, falls nicht die Umwandlung in eine andere Nutzungsart genehmigt worden oder sonst zulässig ist.
- (2) Bei der Bewirtschaftung sollen
 1. die Funktion des Waldes als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte, ~~so~~**wie**
 2. im Falle von Parkanlagen, Gartenanlagen und Friedhofsanlagen die denkmalpflegerischen Belange,
 3. **die Funktion des Waldes als Naturhaushalts- und Klimaschutzinstrument sowie**
 4. **die Bildungs- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung**angemessen berücksichtigt werden.
- (3) **Die Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Forstwirtschaft setzt mindestens voraus,**
 1. **den Boden und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten,**

2. Verjüngungsmaßnahmen mit standortgerechten und geeigneten Baumarten vorzunehmen und strukturreiche Bestände zu begründen,
3. Mischbestände zu fördern,
4. eine vorrangig natürliche Verjüngung des Waldes durch dafür angepasste Wildbestände und eine pflegliche Nutzung der Waldbestände zu ermöglichen,
5. Naturverjüngungen und Pflanzungen ausreichend zu ergänzen, zu pflegen und zu schützen,
6. auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln möglichst zu verzichten und weitgehend den biologischen Waldschutz anzuwenden,
7. einen hinreichenden Anteil von Alt- und Totholz, sowie Habitatbäumen zu erhalten und
8. die Bewirtschaftung auf Grundlage einer Forsteinrichtung vorzunehmen.

Flächiges Befahren, der Einsatz gentechnisch veränderter Organismen und Entwässerungen sind nicht zulässig.

- (4) Forsteinrichtungswerke regeln die Bewirtschaftung des Waldes für fünfjährige Zeiträume durch forstliche Fachkräfte. Die Forsteinrichtungswerke bedürfen der Erstellung durch einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für das Fachgebiet Forsteinrichtung oder der Bestätigung der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde. Die Länder können die obersten Forstbehörden ermächtigen, die Anforderungen an die Waldzustandsbeschreibung und an die Planung durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Erstellung der Forsteinrichtungswerke wird auch als Grundlage für die Anerkennung von Ökosystemdienstleistungen auf Basis der Strukturdatenerhebung bis zu 100 % gefördert. Die Erfolgskontrolle erfolgt bei der jeweils nächsten Erhebung.

§ 11a

Wald mit natürlicher Entwicklung

- (1) Mindestens 5 % der gesamten deutschen Waldfläche werden der natürlichen Entwicklung überlassen. Dies soll erreicht werden, indem 10 % der Waldfläche in öffentlicher Hand (Staatswald und Körperschaftswald) der natürlichen Entwicklung überlassen werden.
- (2) Als Wald mit natürlicher Entwicklung wird jede Fläche bezeichnet, die die folgenden Kriterien erfüllt:
 1. Es wird primär das Ziel einer natürlichen Waldentwicklung verfolgt.
 2. Es handelt sich jedenfalls um eine waldfähige Fläche.
 3. Die Eignung der Fläche, der natürlichen Entwicklung überlassen zu werden, wurde nach Absatz 3 akkreditiert.
 4. Die zusammenhängende Fläche umfasst mindestens 0,3 Hektar.
 5. Direkte forstliche Eingriffe oder Eingriffe aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege sind dauerhaft ausgeschlossen, soweit nichts anderes in dieser Norm geregelt ist.
 6. Die Dauerhaftigkeit ist rechtsverbindlich gesichert. Eine rechtliche Sicherung ist unter anderem durch hoheitliche Unterschutzstellung oder durch vertragliche oder dingliche Sicherung möglich.
- (3) Die Eignung einer Fläche als Wald mit natürlicher Entwicklung bestimmt sich anhand einer klima- und naturschutzfachlichen Bewertung der Fläche und einer entsprechenden Prognose. Die Eignung muss auf Antrag des Waldbesitzers von der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde geprüft und festgestellt werden. Die Feststellung der Eignung soll innerhalb von zwei Monaten erfolgen. Das Nähere regelt das Landesrecht.
- (4) Zulässig sind erforderliche Maßnahmen des Waldschutzes sowie die Erholungsnutzung. Zulässig ist darüber hinaus jede nicht erheblich beeinträchtigend wirkende Forschungsaktivität. insbesondere

solche, die sich auf den Vergleich zu wirtschaftlich genutzten Wäldern hinsichtlich der klimaschützenden Wirkung bezieht.

(5) Die folgenden Ziele werden von den Ländern jeweils zum Jahresende erreicht:

1. 2022: 3 % der landesweiten Waldfläche
2. 2025: Mehr als 4 % der landesweiten Waldfläche
3. 2035: Mehr als 5 % der landesweiten Waldfläche

Die Länder Hamburg und Bremen sollen die in S. 1 Nr. 1 bis 3 bezeichnete Ziel erreichen.

Die Länder dürfen über die in S. 1 Nr. 1 bis 3 genannten Ziele hinaus höhere Zielsetzungen in den Landeswaldgesetzen festlegen.

(6) Die Ziele gemäß Abs. 5 sollen erreicht werden, indem Staatswald und Körperschaftswald der natürlichen Entwicklung überlassen wird.

(7) Werden die Ziele aus Abs. 5 Satz 1 in einem der Länder außer den in Abs. 5 Satz 2 genannten Ländern nicht erreicht, ist

1. innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf der Frist eine umfassende Stellungnahme durch das Land abzugeben und zu veröffentlichen, die die Zielverfehlung auch unter Berufung auf unabhängige wissenschaftliche Berichte begründet; die Verfehlung der Zielerreichung darf nicht allein mit der Nutzfunktion begründet werden,
2. innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf der Frist ein Maßnahmenprogramm vorzulegen, was erläutert, wie die zukünftigen Ziele erreicht werden.

§ 12

Schutzwald

- (1) Wald kann zu Schutzwald erklärt werden, wenn es zur Abwehr oder Verhütung von Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit notwendig ist, bestimmte forstliche Maßnahmen durchzuführen oder zu unterlassen. Die Erklärung zu Schutzwald kommt insbesondere in Betracht zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 721), Erosion durch Wasser und Wind, Austrocknung, schädliches Abfließen von Niederschlagswasser und Lawinen. § 10 des Bundesfernstraßengesetzes und § 51 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes bleiben unberührt.
- (2) Einer Erklärung zu Schutzwald nach Absatz 1 bedarf es nicht, wenn die Schutzwaldeigenschaft unmittelbar auf Grund landesrechtlicher Vorschriften gegeben ist.
- (3) Ein Kahlhieb oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Lichthauung bedarf im Schutzwald der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zur Erhaltung der Funktionen des Waldes erforderlich ist.
(aufgehoben)
- (4) Das Nähere regeln die Länder. Sie können durch weitergehende Vorschriften den Waldbesitzer verpflichten, bestimmte Maßnahmen im Schutzwald zu unterlassen oder durchzuführen.

§ 14

Betreten des Waldes

- (1) Das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung ist gestattet. Das Radfahren, das Fahren mit Krankenfahrstühlen und das Reiten im Wald sind nur auf Straßen und Wegen gestattet. Die Benutzung geschieht auf eigene Gefahr. Dies gilt insbesondere für walddtypische Gefahren.
- (2) Die Länder regeln die Einzelheiten. Sie können das Betreten des Waldes aus wichtigem Grund, ins-

besondere **des Natur- und Klimaschutzes**, des Forstschutzes, der Wald- oder Wildbewirtschaftung, zum Schutz der Waldbesucher oder zur Vermeidung erheblicher Schäden oder zur Wahrung anderer schutzwürdiger Interessen des Waldbesitzers, einschränken und andere Nutzungsarten ganz oder teilweise dem Betreten gleichstellen.

§ 17

Aufgaben der Forstbetriebsgemeinschaft

Die Forstbetriebsgemeinschaft muss mindestens eine der folgenden Maßnahmen zur Aufgabe haben:

1. Abstimmung der Betriebspläne oder Betriebsgutachten und der Wirtschaftspläne sowie der einzelnen forstlichen Vorhaben;
2. Abstimmung der für die forstwirtschaftliche Erzeugung wesentlichen Vorhaben und Absatz des Holzes oder sonstiger Forstprodukte;
3. Ausführung der Forstkulturen, Bodenverbesserungen und Bestandspflegearbeiten einschließlich des Forstschutzes
4. Bau und Unterhaltung von Wegen;
5. Durchführung des Holzeinschlags, der Holzaufarbeitung und der Holzbringung;
6. Beschaffung und Einsatz von Maschinen und Geräten für mehrere der unter den Nummern 2 bis 5 zusammengefassten Maßnahmen;
7. **Einrichtung und Ausweisung von auch eigentumsübergreifenden Wäldern mit natürlicher Entwicklung nach § 11a;**
8. **Erstellung von Forsteinrichtungswerken.**

§ 41

Förderung

- (1) Die Forstwirtschaft soll wegen der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes nach § 1 öffentlich gefördert werden.
- (2) Die Förderung soll insbesondere **zum Zwecke der Zielerreichung des § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 erfolgen. Sie soll** auf die Sicherung der allgemeinen Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit von Investitionen zur Erhaltung **des Waldes, zur ordnungsgemäßen** und nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes **und zur Schaffung und Unterhaltung von Wald mit natürlicher Entwicklung gemäß § 11a** gerichtet sein. Zu diesen Zwecken ist die Forstwirtschaft unter Berücksichtigung ihrer naturbedingten und wirtschaftlichen Besonderheiten vor allem mit den Mitteln der Wirtschafts-, Verkehrs-, Agrar-, Sozial-, ~~und~~ Steuer- **und Umwelt**politik in den Stand zu setzen, den Wald unter wirtschaftlich angemessenen Bedingungen zu nutzen und zu erhalten.
 - (2a) **Zum Zweck der bundeseinheitlichen Förderung der klimanützlichen Waldbewirtschaftung (vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 2) entwickelt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit bis zum 31.12.2024 unter Einbeziehung des aktuellen Forschungsstandes nach § 41a einen Wald-und-Klima-Standard, der die Grundlage für klimaschutzbezogene Förderungstatbestände wird. Die daraus abgeleiteten Fördertatbestände sollen mindestens in Abhängigkeit von Standort, dessen Beeinträchtigung (insbesondere Verdichtung und Bewässerung) und der Bestockungsverhältnisse festgelegt werden. Die Wald-und-Klima-Ersterhebung muss bis zum 31.12.2023 fertiggestellt sein, und im Rahmen des Monitorings nach Maßgabe des § 41a fortentwickelt werden.**
 - (2b) **Forsteinrichtungswerke nach § 11 Absatz 4, die in besonderem Maße auf die Klimanützlichkeits der Waldbewirtschaftung (vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 2) hinwirken, werden besonders gefördert. Voraussetzung für eine Förderung ist ein Konzept auf Grundlage des Kriterienkatalogs**

aus Absatz 2a über Ziel, Dauer, sowie Erst- und Erhaltungsmaßnahmen, das Klimaschutzmaßnahmen für die zukünftige Waldnutzung integriert. Die Einzelheiten regeln die Länder.

- (3) Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag in dem Bericht nach § 4 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 565) auf Grund der Wirtschaftsergebnisse der Staatsforstverwaltungen und der Forstbetriebsstatistik über die Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft und der Struktur der Holzwirtschaft des Bundesgebiets sowie über die zur Förderung der Forstwirtschaft erforderlichen Maßnahmen. Dieser Bericht erstreckt sich auch auf die Belastungen aus der Schutz- und Erholungsfunktion.
- (4) Der Bund beteiligt sich an der finanziellen Förderung der Forstwirtschaft nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1573), geändert durch das Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 2140).
- (5) Staatliche Zuwendungen auf Grund des in Absatz 4 genannten Gesetzes können erhalten:
 1. forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne dieses Gesetzes und nach § 39 gleichgestellte sonstige Zusammenschlüsse in der Forstwirtschaft sowie die nach Landesrecht gebildeten öffentlich-rechtlichen Waldwirtschaftsgenossenschaften und ähnliche Zusammenschlüsse einschließlich der Gemeinschaftsforsten, sofern ihre Aufgabe sich auf die Verbesserung **der Nachhaltigkeit** der forstwirtschaftlichen Erzeugung oder die Förderung des Absatzes von **ordnungsgemäß produzierten** Forsterzeugnissen erstreckt und sie einen wesentlichen Wettbewerb auf dem Holzmarkt bestehen lassen;
 2. Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, soweit ihre forstlichen Vorhaben nicht über forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse gefördert werden;
 3. **Waldbesitzer, deren Wald oder Teile davon als Wald mit natürlicher Entwicklung nach § 11a ausgewiesen sind.**
- (6) **Alle staatlichen Zuwendungen sind an die Einhaltung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Pflichten, insbesondere die Einhaltung der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung gemäß § 11 dieses Gesetzes, gebunden.**

§ 41a

Walderhebungen

- (1) Zur Erfüllung der Aufgaben dieses Gesetzes sowie zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union oder völkerrechtlich verbindlicher Vereinbarungen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes ist vorbehaltlich des Absatzes 3 alle **zehnfünf** Jahre eine auf das gesamte Bundesgebiet bezogene forstliche Großrauminventur **auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Methodik und unter Anwendung des aktuellen Stands der Technik** auf Stichprobenbasis (Bundeswaldinventur) durchzuführen. Sie soll einen Gesamtüberblick über die großräumigen Waldverhältnisse und forstlichen Produktionsmöglichkeiten liefern.

Die Großrauminventur soll mindestens folgende Grunddaten als Gesamtüberblick erheben:

1. **die großräumigen Waldverhältnisse,**
2. **die forstlichen Produktionsmöglichkeiten,**
3. **die Resilienz der Wälder, hinsichtlich der Baumartenausstattung und Bestockungsverhältnisse, der Standortverhältnisse insbesondere des Bodenzustands, der natürlichen Verjüngungsfähigkeit und des Wasserhaushalts,**
4. **die Entwicklung der Wälder in Bezug auf den regionalen Wasserhaushalt und die Luftqualität, – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder,**
5. **zur Nährstoffversorgung, Schadstoffbelastung und Verdichtung der Waldböden (Bodenzustandserhebung),**
6. **zur Vitalität der Wälder,**

7. zu Wirkungszusammenhängen in Waldökosystemen,
8. zu Wirkungszusammenhängen mit der Klimaentwicklung – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder,
9. den Kohlenstoffvorrat im Wald – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder.

Die hierzu erforderlichen Messungen und Beschreibungen des Waldzustandes (Grunddaten) sind nach einem einheitlichen Verfahren vorzunehmen. Dabei ist auf die Verwertbarkeit der Grunddaten auch im Rahmen der Beobachtung nach § 6 Bundesnaturschutzgesetz zu achten.

- (1a) Die Bundeswaldinventur wird durch ein fernerkundungsbasiertes Erfassungssystem für Waldschäden jährlich ergänzt.
- (1b) Aus den in Absatz 1 genannten Grunddaten sollen folgende Kennzahlen unter Bezugnahme auf Aspekte wie Forstgutentnahme, Biodiversität, Pflanzenvorkommen und Bejagung entwickelt werden:
1. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf das Klima im Sinne des Pariser Klimaabkommens auswirkt (insbesondere durch Kohlenstoffbindung),
 2. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf Wasserhaushalt, Luftqualität und Bodenqualität auswirkt,
 3. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf die Arterhaltung von Flora und Fauna auswirkt,
 4. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf die Resilienz von Wäldern auswirkt.
- (2) Die Länder erheben die in Absatz 1 Nr. 1 bis Nr. 9 genannten Grunddaten; das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** stellt sie zusammen, ~~und~~ wertet sie aus **und entwickelt die in Absatz 2 genannten Kennzahlen. Die erhobenen Daten, ihre Auswertung, sowie die Entwicklung und die Kennzahlen sind digital öffentlich bekannt zu machen.**
- (3) Zur Erfüllung von Berichtspflichten, die auf Grund verbindlicher völkerrechtlicher Vereinbarungen zum Schutz des Klimas bestehen, erhebt das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** soweit erforderlich in den Jahren zwischen zwei Bundeswaldinventuren Daten zum Kohlenstoffvorrat im Wald.
- (4) Die mit der Vorbereitung und Durchführung der in den Absätzen 1, 3 und in Rechtsverordnungen nach Absatz 6 genannten forstlichen Erhebungen beauftragten Personen sind berechtigt, zur Erfüllung ihres Auftrages Grundstücke zu betreten sowie die erforderlichen Datenerhebungen und Probenahmen auf diesen Grundstücken durchzuführen.
- (5) Das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Vorschriften über das für die Bundeswaldinventur anzuwendende ~~Stichprobenverfahren~~ **Verfahren** und die zu ermittelnden Grunddaten zu erlassen.
- (6) Das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, dass Daten
1. zur Nährstoffversorgung und Schadstoffbelastung der Waldböden (Bodenzustandserhebung),
 2. zur Vitalität der Wälder,
 3. zu Wirkungszusammenhängen in Waldökosystemen
- 4. zu Wirkungszusammenhängen mit der Klimaentwicklung**
- erhoben werden können und dabei nähere Vorschriften über den Zeitpunkt, die anzuwendenden Verfahren und die zu ermittelnden Grunddaten erlassen. Im Falle einer Rechtsverordnung nach Satz 1 gilt Absatz 2 entsprechend.

Begründung

Bei den nachstehenden Änderungsvorschlägen handelt es sich um Änderungen des BWaldG, die der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages „Pariser Klimaabkommen“ vom 12.12.2015 dienen sollen. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich nach den Art. 70 ff. GG.¹ Das Waldgesetz fällt unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 I Nr. 17 GG.² Somit liegt die Gesetzgebungskompetenz nur dann bei den Ländern, wenn der Bund keine umfassende Regelung getroffen hat.³ Der Bund ist somit zur Gesetzgebung befugt. Die im Folgenden genannten Normen, die sich in dem Abschnitt nach § 5 WaldG befinden, sind lediglich Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung.⁴

Grundsätzlich wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes, die im Folgenden als Grundlage für die Anpassung der Landeswaldgesetze dienen könnte, für sinnvoll erachtet. Dies könnte zur Vereinheitlichung der Regelungen in den Landeswaldgesetzen beitragen. Auch von Experten wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes gefordert.⁵ Begründet wird dies damit, dass seit der Föderalismusreform aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 I Nr. 17 GG der Bund Vollregelungen treffen könne, von denen die Bundesländer nur nach ausreichender Begründung abweichen können.⁶ Dies würde insgesamt für eine Regelung im Bundeswaldgesetz sprechen.

Soweit nicht allgemeine Grundsätze des Naturschutzes betroffen sind, können die Länder von ihrer Kompetenz nach Art. 72 III GG Gebrauch machen und von den Regelungen im BWaldG abweichen. In dem Fall würde das Bundesgesetz so lange gültig bleiben, bis eine landesrechtliche Regelung vorgenommen würde.⁷ Der Klimaschutz unterfällt nicht dem Naturschutz. Einen eigenen Kompetenztitel „Umwelt“ fügte der Gesetzgeber nicht in das Grundgesetz ein. Für zahlreiche Umwelt- und Energiethemen (zum Beispiel Klimaschutz, Bodenschutz, Chemikaliensicherheit, Erneuerbare Energien) gibt es auch weiterhin keinen speziellen Kompetenztitel, so dass der Bundesgesetzgeber weite Teile des Umweltschutzes auch in Zukunft auf eine Kombination verschiedener Kompetenztitel oder auf andere Kompetenztitel stützen muss (zum Beispiel Recht der Wirtschaft)⁸. Die Regelungen über die Forstwirtschaft als Teilbereich der Wirtschaft unterliegen der Bundesgesetzgebung gemäß Art. 72 II GG i. V. m. Art 74 Absatz 1 Nr. 11 GG, da die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Zuständiges Ministerium

Die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes und des Naturschutzes zur Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen und zur Sicherung der Freiheit der kommenden Generationen machen es notwendig, politische Entscheidungen grundsätzlich unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit dem Klimaschutz zu stellen. Das ist am einfachsten zu erreichen, wenn in einem Ministerium für natürliche Ressourcen und Klimaschutz alle flächenbezogenen Ressorts gemeinsam verwaltet werden. Es wird daher angeregt, das „Ministerium für Umwelt, Natur und Nukleare Sicherheit“ und das „Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft“ mit der Maßgabe zusammen zu legen, dass Klima und Naturschutzaspekte stets miteinbezogen werden müssen und der Klimaschutz prioritär zu bewerten ist. Dieses Ministerium wäre dann auch für den Wald zuständig. Trotz dieser Anregung wurde das Bundeswaldgesetz unter Berücksichtigung der aktuell existierenden Ministerialstruktur angepasst, um eine möglichst schnelle Realisierung zu ermöglichen.

¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/419488/424c8395df7620275627266c6102f5be/WD-3-017-15-pdf-data.pdf>.

² BeckOK GG/Seiler GG Art. 74 Rn. 58-62; <https://dserv.bundestag.de/btd/16/128/1612810.pdf>.

³ BeckOK GG/Seiler, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 72 Rn. 1-5.

⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/816824/738871895927b43fb5edca87a6ec1e2a/WD-8-094-20-pdf-data.pdf>.

⁵ Enssle, Johannes, Antworten auf den Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestags am Montag, 7. Juni 2010, zum Thema „Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes“, S. 5, https://www.nabu.de/downloads/wald/NABU_Antworten_zu_Fragenkatalog_NovBWaldG_100607.pdf; Uhde, Nicola, Die Position des BUND zur Rolle der öffentlichen Forstwirtschaft bei der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie, Tagungsband Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie 2010, S. 51, https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript_293_Text_gesamt.pdf.

⁶ Ebenda, S. 2 und S. 51.

⁷ vgl. nur Dreier GG/Wittreck, 3. Aufl. 2015, GG Art. 72 Rn. 34.

⁸ <https://www.bundestag.de/resource/blob/480032/b7046e177327b2294f37f07d196eb239/wd-8-062-16-pdf-data.pdf>.

Es wäre eine Änderung der Zuständigkeit zu normieren. Statt des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sollte in Zukunft aufgrund der fachlichen Nähe das Ministerium für Umwelt, Natur und nukleare Sicherheit zuständig sein. Dieses ist nach seiner fachlichen Ausrichtung besser als sein Vorgänger geeignet, den Gesetzeszweck zu verwirklichen, ökologischen vor ökonomischen Gesichtspunkten den Vorzug zu geben.

Konzept

In der internationalen Forstwirtschaft gibt es zwei grundsätzliche Strömungen, wie der Natur- und Klimaschutz gewährleistet werden kann. Im Ausland wird präferiert, bestimmte Flächen als Ausgleich für die im Übrigen naturferne Holzproduktion vorzuhalten. Die deutsche Forstwirtschaft verfolgt dagegen den Ansatz, möglichst viel Waldfläche auch holzwirtschaftlich zu nutzen, dabei aber diese Nutzung möglichst natur- und klimafreundlich zu gestalten. Dieses Vorgehen soll vor allem auch gewährleisten, möglichst viel Holz als klimafreundliche Alternative zu Beton und Kunststoff zur Verfügung zu stellen, statt Flächen still zu legen. Dieser Vorgabe folgend wurde davon Abstand genommen, der Holzwirtschaft verpflichtend mehr als die obligatorischen 5 % der Fläche zu entziehen (im Raum standen hier in Anlehnung an das Ziel der HAC⁹ 30 % der Waldfläche). Stattdessen wurde dem Vorschlag von Expert:innen aus der Holzwirtschaft gefolgt, strengere Bewirtschaftungsvoraussetzungen an die Forstwirtschaft zu stellen und so die gesamte deutsche Waldnutzung natur- und klimafreundlich zu gestalten. Zusätzlich soll ein neuer Fördertatbestand den Anreiz schaffen, auch auf privaten Flächen „Wald mit natürlicher Entwicklung“ zu schaffen. Der Vorschlag zur Änderung des BWaldG soll zum Ziel haben, die genannten Zwecke nicht mehr als gleichrangige Zwecke festzulegen¹⁰, sondern der Schutzfunktion des Waldes grundsätzlich Vorrang einzuräumen. In erster Linie soll Wald in Zukunft also für Klima- und Naturschutzzwecke genutzt und entwickelt werden. Die Nutzung als Wirtschaftsraum soll dem untergeordnet werden. Eine Änderung des Nutzungsschwerpunktes ist erforderlich, um die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze des Pariser Klimaabkommens durch die Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen. Wald macht ca. 1/3 der Landfläche in Deutschland aus,¹¹ mithin ist eine große Landfläche in Deutschland vorhanden, deren klimafreundliche Nutzung ein hohes Wirkpotential verspricht. Als „Kohlenstoffspeicher“ ist Wald als einziges Klimaschutzinstrument dazu geeignet, CO₂-Emissionen nicht nur für die Zukunft zu reduzieren, sondern bereits entstandene Emissionen zu binden. Die deutschen Wälder binden etwa 127 Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr.¹² Es ist deshalb wichtig, auch im Gesetz diese herausragende Bedeutung des Waldes hervorzuheben und die Auslegung der Normen der Waldgesetze vor diesem Hintergrund vorzunehmen.

§ 1 Abs. 1

§ 1 Abs. 1 definiert den primären Gesetzeszweck als Erhaltung, Entwicklung und Mehrung des Waldes vor dem Hintergrund der Schutzfunktion für die Umwelt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1) und als Kohlenstoffsенке (§ 1 Abs. 1 Nr. 2). Dies ist notwendig, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 3. 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, da nur so das Pariser Klimaabkommen eingehalten werden kann, ohne Freiheitsrechte zukünftiger Generationen unverhältnismäßig einzuschränken. Sowohl ein Verstoß gegen das Pariser Klimaabkommen als auch eine unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheitsrechte wären verfassungswidrig.¹³

§ 1 Abs. 1 Nr. 1

In § 1 Abs. 1 Nr. 1 wird zu den aktuell erwähnten Schutzfunktionen neu aufgenommen, dass Wald zum Erhalt der Genressourcen und als biodiverser Lebensraum dient. Damit die Klimaschutzfunktion des Waldes möglichst umfangreich wirksam werden kann, muss er auch selbst möglichst resilient im Hinblick auf die klimatischen Änderungen sein. Wälder mit einer naturnahen Entwicklung weisen in der Regel höhere

⁹ High Ambition Coalition for Nature and People, <https://www.hacfornatureandpeople.org>.

¹⁰ Vgl. § 1 BWaldG, BVerfGE 82, 159, 187.

¹¹ <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/waelder-entdecken/waldflaeche/>.

¹² <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>

¹³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

Resilienzen in Bezug auf die klimatischen Veränderungen auf. Daher wird die Relevanz einer naturnahen Entwicklung im Gesetzeszweck betont.¹⁴

§ 1 Abs. 1 Nr. 2

Der Klimaschutzzweck aus Abs. 1 Nr. 1 bezieht sich auf die Ökosystemleistung von Wald. In § 1 Abs. 1 Nr. 2 wird die Bedeutung des Waldes als Kohlenstoffsенke nochmal besonders hervorgehoben. Die herausragende Bedeutung des Waldes in Bezug auf Klimaschutz und Deutschlands 1,5-Grad-Grenze bedarf einer gesonderten Erwähnung. Beispielsweise Hessen hat die gesonderte Klimaschutzfunktion im Landesrecht bereits festgehalten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3).

§ 1 Abs. 2

§ 1 Abs. 2 beschreibt die Nutz- und Erholungsfunktion, wie sie auch zuvor im BWaldG bestehen. Sie sind jetzt allerdings den Zwecken aus Abs. 1 nachgeordnet.

§ 1 Abs. 3

§ 1 Abs. 3 dient zur Sicherstellung, dass die geänderte Gewichtung der Waldfunktionen, auch bei der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt werden.¹⁵

§ 5a Abs. 1

Satz 1 betont die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes. Privateigentum ist dem Gemeinwohl zwar ebenfalls verpflichtet, für die Erfüllung der entsprechenden Funktionen aber nicht gleich geeignet. Es muss gemäß § 1 Abs. 2 (zuvor geregelt in § 1 Nr. 3 BWaldG) zwar nachrangig, jedoch immer noch ein Ausgleich zu den Interessen der Waldbesitzer hergestellt werden.

Für den Wald kommt der Gemeinwohlverpflichtung besondere Bedeutung zu, da die zahlreichen Waldfunktionen jedenfalls auch der Allgemeinheit dienen. Dies gilt für die Schutzfunktionen des § 1 Abs. 1 und die Erholungsfunktion, die zur Volksgesundheit beiträgt. Die Nutzfunktion erfüllt durch die Substituierungseffekte¹⁶ der Verwendung des Holzes auch Gemeinwohlinteressen.

Der Klimaschutz als Aspekt des Gemeinwohls wird besonders hervorgehoben. Dies ist der Bedeutung des Klimaschutzes geschuldet (vergleiche dazu auch die Ausführungen zu § 1).

Satz 2 legt fest, dass der Bestand und die Flächenausdehnung des Staats- und Körperschaftswaldes grundsätzlich zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren ist. Dies trägt der erläuterten besonderen Bedeutung dieser Wälder für das Gemeinwohl Rechnung.¹⁷

Die Regelung entspricht § 6 I S. 2 LWaldG MV. Vergleichbare Regeln zur Erhaltung finden sich in § 18 II S. 1 HWaldG, § 31 IV ThürWaldG. § 45 V SächsWaldG fordert die Erhaltung und Verbesserung. Die Verbesserung in Abs. 1 bezieht sich auf die Gemeinwohlfunktion.

Satz 3 verpflichtet den Staat explizit, seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden.¹⁸ Er orientiert sich an § 31 IV S. 2 ThürWaldG. Eine vorbildliche Erfüllung der Ziele des jeweiligen Waldgesetzes fordern darüber hinaus auch § 25 Abs. 2 LWaldG RLP und § 45 Abs. 1 Satz 2 SächsWaldG.

¹⁴ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>; https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN-Positionspapier_Waelder_im_Klimawandel_bf.pdf; <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/190829-nabu-wald-12-punkte-diskussionspapier.pdf>.

¹⁵ Enssle, Johannes, Antworten auf den Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestags am Montag, 7. Juni 2010, zum Thema „Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes“, S. 11, https://www.nabu.de/downloads/wald/NABU_Antworten_zu_Fragenkatalog_NovBWaldG_100607.pdf.

¹⁶ Vgl. auch die Ausführungen unter § 11 Abs. 4.

¹⁷ Vgl. nur BUND, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/waelder/waelder_bundeswaldgesetz_stellungnahme.pdf.

¹⁸ vgl. <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/>; vgl. auch https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf, S. 44.

§ 5a Abs. 2

Forschung ist eine notwendige Voraussetzung zur Optimierung von forstlichen Methoden, insbesondere auch bezüglich effektiver Klimaschutzmaßnahmen in Wäldern.¹⁹

Eine ausreichende Bildung der Bevölkerung hinsichtlich der Wälder und der Auswirkungen des Klimawandels ist wichtig, um die Bereitschaft in der Gesellschaft zu erhöhen, Wälder und die Umwelt verstärkt zu schützen.²⁰ Wald muss daher ganzflächig als Ort des Erlebens und Verstehens von Nachhaltigkeit zur Verfügung stehen. Hierzu sollten gezielte Angebote insbesondere auch der öffentlichen Hand entwickelt werden.

Die Norm orientiert sich an der Regelung in § 25 LWaldG RLP, ergänzt um die forstliche Ausbildung gemäß § 31 V ThürWaldG. Eine vergleichbare Regelung beinhaltet auch § 45 IV SächsWaldG.

§ 5a Abs. 3

Abs. 3 soll sicherstellen, dass im Körperschaftswald eine vergleichbare Zielsetzung verfolgt wird. Der Absatz entspricht § 46 I SächsWaldG. Auch § 6 II LWaldG MV, § 27 LWaldG BB sowie § 46 LWaldG BW treffen entsprechende Regelungen. Darüber hinaus legt zum Beispiel § 26 Abs. 2 Satz 2 LWaldG RLP fest, dass der Gemeindewald erhalten werden sollen. Der Charakter als Soll-Vorschrift, der sich auch in den genannten Landesgesetzen findet, trägt dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus Art. 28 II GG Rechnung.

§ 5a Abs. 4

Normzweck

Durch das Veräußerungsverbot in Absatz 4 wird sichergestellt, dass das Waldgebiet, das sich aktuell in der öffentlichen Hand befindet, nicht den klima- und naturschützenden Regeln, die gegenwärtig und potentiell zukünftig für diese gelten, entzogen wird.²¹ Gegenüber dem Staat muss, anders als gegenüber Bürgern, kein Eingriff in Eigentumsrechte aus Art. 14 GG gerechtfertigt werden. Zudem kann die öffentliche Hand als Eigentümerin der Waldflächen ihrer Vorbildfunktion nachkommen.²² Je mehr Waldflächen im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, desto mehr Waldflächen dienen vorrangig dem Gemeinwohl²³ (vgl. Abs. 1 Satz 1) und sollen durch rechtliche Selbstverpflichtung vorbildlich bewirtschaftet werden (vgl. Abs. 1 Satz 3). Die Ausnahme vom Verkaufsverbot in Satz 2 ermöglicht insbesondere auch die Übertragung an Stiftungen (vgl. auch § 66 IV BNatschG).²⁴

Sachlicher Anwendungsbereich

¹⁹ Pugh, Thomas A. M. et al. (2018): „The role of forest regrowth in global carbon sink dynamics“, 2018, In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), <https://doi.org/10.1073/pnas.1810512116>; 2 Mund, Martina et al. (2006): Impacts of forest management on the carbon budget of European Beech (*Fagus sylvatica*) forests, In: Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 177(3):47–63, https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Vgl. Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria.

²⁰ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-29_texte_118-2020_umweltbildung-bne.pdf.

²¹ BUND, Lebendige Wälder, Juli 2011: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/position/lebendige_waelder_position.pdf, S. 11 f.; NABU, Waldwirtschaft 2020, Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes (2013), <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/nabu-waldwirtschaft-2020.pdf> S. 3.

²² Abschnitt 5 des KSG (§§ 13-15 KSG); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, S. 44 f., https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf.

²³ Vgl. nur BUND, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/waelder/waelder_bundeswaldgesetz_stellungnahme.pdf.

²⁴ NABU, Waldwirtschaft 2020 (<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/nabu-waldwirtschaft-2020.pdf>), Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes, S. 5; www.deutschlandfunkkultur.de/michael-succow-ueber-schutzgebiete-in-not-ist-die-natur-zur.1008.de.html?dram:article_id=390166.

Es sollen sowohl Wälder im Bundes- als auch im Landes- und Kommunaleigentum von der Regel erfasst werden. Folglich gilt sie für Staatswald und Körperschaftswald (vgl. § 3 I, II BWaldG).

Eine Veräußerung ist nach der Norm in der Regel ausgeschlossen. Sie bleibt in den Fällen möglich, in denen einerseits (vgl. Nr. 1) auf Dauer gesehen keine Beeinträchtigung der Klima- und Umweltnutzen der Wälder geschehen wird. Andererseits ist sicherzustellen, dass sich die Gesamtfläche des Waldes im Eigentum des Bundes, des Landes oder der jeweiligen Körperschaft nicht verringert (Nr. 2). Dadurch wird das Ziel der Erhaltung und Vermehrung gemäß Abs. 1 Satz 2 berücksichtigt.

§ 5a Abs. 4 Nr. 1

Anzustreben ist im Falle einer Veräußerung eine Verbesserung des Nutzens für das Klima. Der Wortlaut der Norm fordert „keine Verschlechterung“, damit eine Veräußerung auch bei bereits hohem Schutzstatus der Waldfläche überhaupt möglich bleibt. Es wäre jedoch ebenfalls denkbar, bereits dem Wortlaut nach eine Verbesserung zu fordern, um die geringere Gemeinwohlbindung und den Aufwand und die Schwierigkeiten, die mit der Kontrolle einer rechtlichen Sicherung verbunden sind, auszugleichen.

Vorübergehende Verschlechterungen sollen möglich sein. Gedanke dahinter ist, dass es zum Beispiel für die dauerhafte Gesundheit eines Waldes oder eine natürliche Entwicklung notwendig sein kann, Bäume zu fällen.²⁵ Für den Moment stellt dies aber eine Verschlechterung z. B. von der täglichen Kohlenstoffbindung der Bäume dar. Voraussetzung soll aber sein, dass die Verschlechterungen innerhalb der nächsten Jahre ausgeglichen werden. Es muss ein entsprechendes Gesamtkonzept vorliegen. Dass eine Verschlechterung auf Dauer gesehen nicht zu erwarten ist, soll insbesondere durch vertragliche Verpflichtungen der Käufer sichergestellt werden.

Die soeben erläuterte Bedeutung der Formulierung „auf Dauer gesehen“ ist ein zentrales Element der Norm. Der Begriff „dauerhaft“ würde stattdessen jegliche, auch nur kurzzeitige Verschlechterungen vollständig ausschließen. Der Begriff „langfristig“, der kurzfristige Verschlechterungen ebenso wie „auf Dauer gesehen“ zulässt, drückt die Intention der Norm aus. Er suggeriert jedoch, dass es auf die Entwicklung innerhalb einer zu definierenden Frist und nicht die gesamte zukünftige Entwicklung ankommt.

Der Nutzen des Waldgebiets für den Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2, sowie für den Umweltschutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nr. 1, kann anhand einer vorrangig auf den Klimaschutz bezogenen Bewertung, ergänzt durch eine naturschutzfachlichen Bewertung²⁶ bzw. deren Prognose bestimmt werden. Einer der Hauptvorteile der Bäume und Wälder hinsichtlich des Klimaschutzes ist die Bindung von Kohlenstoff (C).²⁷ Zu beurteilen ist deshalb insbesondere die Kohlenstoffspeicherkapazität des Waldes. Darüber hinaus kann der gemäß § 41 des Änderungsvorschlags zu entwickelnde Kriterienkatalog für die klimaschutznützliche Waldbewirtschaftung herangezogen werden.

§ 5a Abs. 4 Nr. 2

Der Ausgleich nach Nr. 2 soll möglichst durch die Erstaufforstung zusätzlicher Flächen erreicht werden. Auch ein Flächenkauf oder -tausch ist grundsätzlich zulässig, jedoch kann allein die Erstaufforstung dem Ziel der Mehrung gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 gerecht werden. Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 31 IV ThürWaldG.

Gesetzgebungskompetenz

Da sich die Norm auf Staats- und Körperschaftswald und damit unmittelbar auf Eigentum der Länder oder Gemeinden bezieht und möglicherweise in die Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. Art. 30 GG) und kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 GG) eingegriffen wird, sind entsprechende Regelungen auf Landesebene in den Waldgesetzen anzustreben. Zur Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus Art. 28 II GG²⁸ kann auch Abs. 4 der Norm für den Körperschaftswald in eine „Soll“-Vorschrift umformuliert werden (vgl. auch § 26 Abs. 2 Satz 2 LWaldG RLP).

²⁵ <https://www.wildnis-naturerbe.de/2746.html>, <https://www.sdw.de/bedrohter-wald/waldschaedlinge/index.html>.

²⁶ Vgl. nur <https://www.bfn.de/infotek/daten-fakten/zustand-der-natur/landschaften/ii-21-2-naturschutzfachliche-bewertung-der-landschaften-in-dl.html>.

²⁷ Vgl. nur <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/haetten-sies-gewusst/pflanzenbau/wie-viel-CO2-binden-waelder>, <https://www.uni-hamburg.de/newsroom/presse/2017/pm63.html>.

²⁸ Bezüglich eines Veräußerungsverbots unklar: vgl. hierzu z. B. BVerfGE 79, 127 (23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83), Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, 213. EL Dezember 2020, Art. 29 II GG, Rn. 48 ff.

§ 8

Bei Planung und Maßnahmen von Trägern öffentlicher Vorhaben soll die Funktion des Waldes sowohl wegen seiner Bedeutung für die Umwelt als auch wegen seiner Bedeutung als Kohlenstoffsенке berücksichtigt werden. Dies stellt zur aktuellen Fassung des Gesetzes keine grundlegende Veränderung dar, jedoch muss der Bezug in § 8 Nr. 1 angepasst werden, um die Änderung des § 1 BwaldG zu berücksichtigen.

§ 9

1. Der zweite Halbsatz wurde zu Abs. 1 Satz 1 hinzugefügt, um Interessenkonflikte innerhalb der Behörde zu vermeiden.
2. “Soll versagt werden“ wurde in Abs. 1 zu „ist zu versagen“ geändert. Hiermit soll der herrschenden Meinung folgend klargestellt werden, dass diese Norm keine Ermessensvorschrift ist.²⁹
3. Außerdem wurde der Klimaschutz als besonders zu gewichtiges Interesse in Abs. 1 hinzugefügt. Dies ist notwendig, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 3. 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, um Freiheitsrechte zukünftiger Generationen zu schützen.³⁰ Der Umstand, dass die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen in die Abwägung einfließen müssen, sorgt auch dafür, dass ein schwerwiegendere Eingriff durch das Gesetz in Verfassungsgüter wie das Eigentumsrecht, verhältnismäßig ist.
4. Bisher liegt die Schwelle für eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei 10 ha. Diese sollte zum höheren Schutz des Waldes vor Rodungen auf 5 ha herabgesetzt werden.³¹
5. Abs. 2a wurde hinzugefügt um einen langfristigen Schutz der Wälder zu gewährleisten, die bereits dem Gesetzeszweck aus § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 in besonders hohem Maße gerecht werden.

§ 9a

Normzweck

Das Unterlassen von flächenhaften Endnutzungen, insbesondere Kahlschlägen ist die zentrale Anforderung an einen naturnahen Waldbau. Flächige Endnutzungen zerstören die über lange Zeiträume entwickelten Strukturen und Populationen eines Waldökosystems in kurzer Zeit auf relevanter Fläche und müssen daher als besonders destruktive Form des Waldumgangs angesehen werden. Viele wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass die Schaffung von freilandähnlichen Verhältnissen durch Kahlschläge die Bodenfruchtbarkeit senkt und dass das Grundwasser durch zusätzlich freigesetzte Nitrate geschädigt wird. Zudem verliert der Waldboden seine enorme Wasserspeicherfähigkeit. Verjüngungen ohne den Schutz älterer Bäume sind darüber hinaus äußerst anfällig für Frostschäden. Wegen dieser deutlich überwiegenden negativen Folgen sollen Kahlschläge verboten werden. Dies findet sich bereits in einigen Landesgesetzen wieder, wobei sich die Definitionen jedoch unterscheiden. In Baden-Württemberg ist beispielsweise erst eine „Einzelstammentnahmen, welche den Holzvorrat eines Bestandes auf weniger als 40 vom Hundert des standörtlich möglichen maximalen Vorrats herabsetzen“ (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LWaldG BW) ein Kahlschlag, wohingegen beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern bereits die Reduzierung um 50 % des Bestandes der Fläche ausreicht als Kahlschlag gewertet wird (§ 13 Abs. 2 LWaldG MV). Die Norm soll daher einen einheitlichen Rahmen für die Landesgesetze vorgeben. Die Formulierung orientiert sich an § 10 LWaldG Brandenburg.

Systematische Einordnung

Gesetzessystematisch ist der Kahlschlag im Abschnitt II zu verorten, da dieser die Erhaltung und Bewirtschaftung regelt. Der Kahlschlag ist eine Art der Bewirtschaftung, die nach der Änderung des

²⁹ Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht; 2. Auflage 2016 § 20 Rn. 34 ff; Büllsbach: Aktuelle Probleme der forstrechtlichen Rodungs- und Umwandlungsgenehmigung(NVwZ 1991, 22).

³⁰ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.

³¹ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>.

BWaldG untersagt ist.

Sachlicher Anwendungsbereich

Ein Kahlschlag oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Baumnutzung auf mehr als 0,5 Hektar zusammenhängender Waldfläche eines Waldbesitzers ist verboten. Gleiches gilt auch für einen Kahlschlag oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Lichthauung auf weniger als zwei Hektar zusammenhängender Waldfläche eines Waldbesitzers, wenn der Kahlschlag oder eine derartige Lichthauung zu einer Bestandsgefährdung einer angrenzenden Waldfläche des Waldbesitzers führt, welche sich zwischen der zum Kahlschlag oder der Lichthauung vorgesehenen Waldfläche und einer angrenzenden Waldfläche befindet, auf welcher bereits ein Kahlschlag oder eine Lichthauung durchgeführt wurde. Ausnahmen von den Verboten des Absatz 1 und 2 sind in Absatz 3 geregelt.

Wälder mit natürlicher Entwicklung zeichnen sich dadurch aus, dass sich dort gerade ohne menschliche Einwirkung eine natürliche Entwicklung vollzieht und im Vergleich zur bewirtschafteten Fläche beobachtet werden kann. Der Kahlschlag eines Waldes mit natürlicher Entwicklung käme seiner Abschaffung gleich und ist daher von vornherein ausgeschlossen – gleich welche Flächengröße betroffen ist.

Schutzwälder haben nach ihrer Definition bereits eine herausragende Bedeutung für die infrastrukturelle Sicherung. Ihr Nutzzweck tritt hinter dem Schutzzweck zurück. Das gilt auch für Küstenwälder. Sie sind damit prädestiniert dafür über den spezifischen Schutzwaldzweck hinaus, noch weitere Schutzzwecke zu erfüllen. Um zu gewährleisten, dass solche Wälder erhalten bleiben und nicht zugunsten wirtschaftlicher Ziele entfernt werden, ist ein Kahlschlag in Schutzwäldern und Küstenwäldern größenunabhängig ausgeschlossen.

Rechtsfolgen

Verstöße gegen das Kahlschlagsverbot werden derzeit in einigen Landeswaldgesetzen mit Bußgeldern belegt. Es wird angeregt, dass auch die übrigen Länder hier einen Bußgeldkatalog einrichten.

Daneben greifen auch europäische Bestimmungen. Erfolgt eine Holzernte entgegen den geltenden Rechtsvorschriften, gilt das geerntete Holz im Sinne der EU-Holzhandels-Verordnung (EUTR) als illegal eingeschlagen. Holz oder Holzzeugnisse dürfen dann nicht in den Verkehr gebracht werden. In Deutschland wird die EUTR durch das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (HolzSiG) umgesetzt. Stellt die untere Forstbehörde fest, dass illegal eingeschlagenes Holz in den Verkehr gebracht werden soll, trifft sie geeignete Maßnahmen, um Verstöße gegen europäisches Recht zu verhindern. Unter Umständen kann sie das Holz auch beschlagnahmen, verkaufen und den Erlös hieraus einziehen.

§ 10 Abs. 1

Eine Änderung in Abs. 1 wurde hinzugefügt, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, um Freiheitsrechte zukünftiger Generationen zu schützen.³²

§ 10 Abs. 2

Absatz 2 Nr. 2 wurde gestrichen, da es gerade darum geht, möglichst umfangreich neue Waldflächen zu generieren. Nur so kann dem steigenden nationalen Bedarf am Rohstoff Holz begegnet werden. Es muss daher ausgeschlossen werden, dass im Landesrecht Hürden geschaffen werden, die eine Aufforstung erschweren. Die Öffnungsklausel war daher zu streichen.

§ 10 Abs. 3

Abs. 3 dient der Klarstellung, dass Erstaufforstung nicht zwingend durch künstliche Bestandsbegründungen erfolgen muss, sondern – innerhalb einer angemessenen Zeitspanne – auch im Zuge der natürlichen Sukzession erfolgen kann.³³

³² <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.

³³ https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk041111.pdf.

§ 11 Abs. 1

§ 11 entfaltet keine unmittelbaren Rechtswirkungen, sondern bildet eine Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung.³⁴ Durch die Veränderung von einer „Soll-“ zu einer „Ist-Vorschrift“, soll ein verbindlicher Mindeststandard für die Forstwirtschaft in allen deutschen Wäldern gesetzt werden. Da sich die Vorschrift auch auf die Zweckbestimmung und damit § 1 BWaldG bezieht,³⁵ verändert sich die Auslegung des § 11 insofern, dass in Zukunft auch bei der Bewirtschaftung die Schutz- und Klimaschutzfunktion des Waldes im Vordergrund stehen.

§ 11 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4

Absatz 2 wurde um Punkt 3 und 4 ergänzt, um erneut die Funktion des Waldes als Naturhaushalts- und Klimaschutzinstrument zu unterstreichen. Der Wald als Bildungsort für die Bevölkerung ist von überragender Wichtigkeit. Nur wenn die Bevölkerung ausreichend über den Wald gebildet ist, diesen erleben kann und die Auswirkungen des Klimawandels sieht, kann man davon ausgehen, dass sie dazu bereit ist, den Wald und die Umwelt stärker zu schützen. Zudem trägt Wald zur Volksgesundheit bei, indem der Aufenthalt im Wald stressverringereffekte hat und positiv auf die Atemwegfunktionen des menschlichen Körpers wirkt. Außerdem wirkt sich der Waldaufenthalt förderlich auf die Konzentrationsfähigkeit von Lernenden aus. Vorhandene Bildungsangebote³⁶ sollten ausgebaut werden.

§ 11 Abs. 3

Die Mindestkriterien für eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft (§ 11 Abs. 3) orientieren sich an den Zertifizierungen FSC³⁷, PEFC³⁸ und Naturland³⁹, wobei diese strengere Anforderungen stellen. Auch Landesrecht, das teilweise bereits jetzt strikte Anforderungen an die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes stellt, dient als Orientierung. Die Formulierung ist weitestgehend aus dem Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern übernommen.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1

Je nach Bodentyp gliedert sich der Waldboden in eine organische Auflage und unterschiedlich viele Horizonte. Die organische Auflage besteht aus der Streuauflage, also abgestorbenen aber noch weitgehend unzersetzten Pflanzenbestandteilen (Blätter, Nadeln, Zweige etc.), und der, aus zersetztem Material bestehenden, Humusauflage (A-Horizont). Aufgrund der hohen Wasser- und Nährstoffspeicherkapazität ist die Humusauflage von zentraler Bedeutung. Bodenart (Sand, Schluff, Ton oder Lehm), Mächtigkeit der Humusauflage, Wasserverfügbarkeit und pH-Wert sind nur einige Indikatoren an denen man die verschiedenen Böden unterscheiden kann.⁴⁰ Bei dem Einsatz schweren Geräts auf Waldboden besteht die Gefahr, dass der Waldboden stark verdichtet und so dauerhaft – zumindest aber mittel- oder langfristig geschädigt wird. Diese Gefahr realisiert sich insbesondere beim Einsatz schweren Geräts in im Oberboden stark durchnästem Boden.

³⁴ Düsing/Martinez/Lückemeier, 1. Aufl. 2016, BWaldG § 11 Rn. 1.

³⁵ Düsing/Martinez/Lückemeier, 1. Aufl. 2016, BWaldG § 11 Rn. 2.

³⁶ z. B. https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/waldpaedagogische_bildungsbausteine/10-Wald-Gesundheit.pdf

³⁷ FSC Deutschland, DEUTSCHER FSC®-STANDARD 3-03, Auflage vom 04.02.2020, <https://www.fsc-deutschland.de/preview.fsc-waldstandard-3-0.a-1207.pdf>.

³⁸ PEFC, PEFC-Standards für nachhaltige Waldbewirtschaftung, 2020, https://pefc.de/media/filer_public/1e/37/1e37a10f-297a-4953-b853-e5fe0256251c/pefc-standards_2020_online-datei.pdf.

³⁹ Naturland, Naturland Richtlinien Ökologische Waldnutzung, 2014, https://naturland.de/images/Naturland/Richtlinien/Naturland-Richtlinien_Waldnutzung.pdf.

⁴⁰ <https://www.sdw-bw.de/waldwissen/waldboden/entstehung-und-aufbau/index.html> v. 27.08.2021, 21:19 Uhr.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2

Naturnähe ist eines der zentralen Kriterien zur naturschutzfachlichen Bewertung von Ökosystemen.⁴¹ „Standortgerechte Baumarten“ ist kein statisches Kriterium. Unter veränderten Klimaverhältnissen wird ggf. eine andere Vegetation als „standortgerecht“ eingestuft werden als heute. Dies ist gerade in Hinblick auf den Klimawandel ein wichtiges Kriterium, da eine Unterstützung der Wälder in der Anpassung an den Klimawandel essentiell ist. Beispielsweise verweist das Bayerische Waldgesetz bereits darauf „bei der Waldverjüngung standortgemäße Baumarten auszuwählen und standortheimische Baumarten angemessen zu beteiligen“ (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BayWaldG), auch im Waldgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen wird auf die „Wahl standortgerechter Baumarten“ (§ 1b Nr. 4 LForstG NRW) verwiesen und in dem Baden Württembergs wird das Stichwort „klimastabil“ explizit erwähnt (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 LWaldG BW).

Das Kriterium „struktureiche Bestände“ bezieht sich auf horizontale und vertikale Vielfaltigkeit. Speziell bedeutet das ein Hinwirken auf möglichst große Artenvielfalt und Altersstrukturen der Wälder.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4

Es ist anerkannt, dass Mischbestände resilienter auf Veränderungen reagieren als Monokulturen. Die unterschiedlichen Anpassungsstrategien der unterschiedlichen Baumarten an ihren Lebensraum können jedoch auch bei naturnaher Bewirtschaftung oder natürlicher Entwicklung zu großen „Monokulturflächen“ führen (zum Beispiel bei der Buche, der Birke und der Erle). Um eine so weitgehende Resilienz wie möglich zu erreichen, und um die Ausbreitung klimaresilienterer Baumarten zu ermöglichen (wie zum Beispiel die Hainbuche) sollen in der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft Mischbestände zumindest zugelassen, besser noch gefördert werden.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5

Naturverjüngungen haben den Vorteil, dass genetisch erfolgreich an den lokalen Standort angepasste Bäume sich fortpflanzen. Gepflanzte Bäume sind wesentlich weniger wurzelvital als gesäte Jungpflanzen. Außerdem tragen Naturverjüngungen zum Entstehen eines heterogenen Baumbestands in Bezug auf das Alter eines Waldes bei. Sie sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Baumbestände sind gerade in den ersten Jahren vor Verbiss zu schützen. Aktuell sind auf großen Teilen des Waldes spontane Naturverjüngungen ausgeschlossen, da die Wilddichte erheblich zu hoch ist. Hier tritt ein Waldsterben von unten ein, welchem gesetzlich entgegnet werden muss bzw. Waldbesitzern und Jägern einen klaren Auftrag erteilt.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6

Das Bundesamt für Naturschutz stellte in der Bundeswaldinventur 2017 die Relevanz von Totholzbeständen im Wald hervor und wies dort auch darauf hin, dass der Totholzvorrat in möglichst allen Zersetzungsgraden steigen sollte.⁴² Diese Relevanz wird teilweise bereits im Landesrecht gewürdigt (z. B. § 12 Abs. 1 Nr. 11 LWaldG MV oder § 1b Nr. 11 LForstG NRW), sollte aber als Voraussetzung für den gesamten deutschen Wald gelten.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 i. V. m. Abs. 4:

Ein einheitlicher, bundesweiter Kriterienkatalog zur klimafreundlichen Waldbewirtschaftung ist aufgrund der je nach Standort für den Klimaschutz unterschiedlichen geeigneten Maßnahmen⁴³ nur stark verallge-

⁴¹ Stark et al., „Bewertung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung von Wäldern in Deutschland – Grenzen und Potentiale“, in: Waldökologie, Landschaftsforschung und Naturschutz, 2021, https://www.afsv.de/download/literatur/waldoekologie-online/waldoekologie-online_heft-20-3.pdf.

⁴² Bundesamt für Naturschutz, Analyse und Diskussion naturschutzfachlich bedeutsamer Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur, BfN-Skripten 427, 2017, S. 74, <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript427.pdf>.

⁴³ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/waldpolitik/stellungnahme-waldstrategie-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 39; https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/oesystem-

meinernd möglich. Daher soll auf die nunmehr obligatorische Forsteinrichtung zur Entwicklung eines geeigneten Konzepts zurückgegriffen werden können. Die Forsteinrichtung ermöglicht es, wissenschaftliche Erkenntnisse in die Planung der Bewirtschaftung eines Waldes mit einfließen zu lassen und mit geeigneter Förderung (siehe Änderungen des § 41 BwaldG) einen Anreiz zur klimafreundlichen Bewirtschaftung zu setzen.

Sie wird bereits jetzt als Grundlage für die zukünftige, nachhaltige Bewirtschaftungsplanung genutzt (für Zeiträume zwischen zehn und zwanzig Jahren).⁴⁴ Dabei werden gerade auch standortspezifische Besonderheiten berücksichtigt.⁴⁵ Daher eignet sie sich auch als Grundlage für die Erstellung von klimafreundlichen Konzepten für die einzelnen Wälder. Eine Verkürzung des Zeitraums auf fünf Jahre ist dem Umstand geschuldet, dass sich angesichts der zunehmenden Klimaextremlagen auch kurzfristig starke Auswirkungen auf die Waldzustände ergeben können, die zeitnahe Maßnahmen erfordern. Ein 5-Jahres-Rhythmus ist erforderlich und ausreichend, da so eine fast dauerhafte Beobachtung der Waldflächen gewährleistet ist.

Die Einführung einer Forsteinrichtung für alle Betriebe ist eine zentrale Maßnahme für das übergeordnete Ziel, Holzproduktion und Natur- und Klimaschutzaspekte in Einklang zu bringen. So wird kein Waldbesitzer allgemeingültig zu einer bestimmten Bewirtschaftung verpflichtet, sondern es können differenzierte und an die jeweiligen Betriebe angepasste Konzepte entstehen. Damit die Forsteinrichtung auch für kleine Betriebe finanzierbar bleibt, soll bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (siehe Vorschlag zu § 41 BwaldG) eine Förderung von bis zu 100 % der Kosten erfolgen. Für Kleinstwaldbesitzer müssen durch die Forstbehörde entsprechende Verfahren der Planung und Kontrolle entwickelt werden, auch um diesem Waldbesitz Fördermöglichkeiten für Klimaschutzrelevante Maßnahmen zu eröffnen.

§ 11 Abs. 3 Satz 2

Flächiges Befahren führt zu nachhaltiger Zerstörung des Waldbodens, bleibt bisher aber trotzdem in fast allen Bundesländern ohne rechtliche Konsequenzen. Ein prominentes Beispiel für dieses Problem wurde auch im Bundestag diskutiert (Drs. 16/14059). Darüber hinaus führen auch Bodenbearbeitungsmaßnahmen wie die Entwässerung zu Boden- und Wurzelschäden. Es bedarf deshalb einer einheitlichen Rahmgebung im Bundeswaldgesetz. Ein Verbot gentechnisch veränderter Organismen besteht einstimmig bei PEFC, FSC und Naturland.

§ 11a

Normzweck

Bereits im Rahmen der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) aus dem Jahr 2007 wurde das Ziel formuliert, im Jahr 2020 fünf Prozent der Waldfläche der natürlichen Entwicklung zu überlassen.⁴⁶ Die Bundesregierung hat darüber hinaus auch bereits die Vorbildfunktion des Staates betont und festgelegt, dass 10 % der Waldfläche der öffentlichen Hand bis 2020 der natürlichen Entwicklung überlassen werden sollen.⁴⁷ Im Jahr 2017 statuierte der Rechenschaftsbericht zur NBS, dass die natürliche Entwicklung auf etwa 2 % der Waldfläche dauerhaft gesichert ist.⁴⁸ Das Bundesamt für Naturschutz bestätigt für das Jahr 2019, dass es sich inzwischen um 2,8 % des deutschen Waldes handelt.⁴⁹ Die Ziele wurden somit bisher verfehlt, eine gesetzliche Regelung der Ziele ist sinnvoll. Bezüglich der Umsetzung könnte unter anderem das

leistungen_waelder_positionspapier_bf.pdf, S. 3.

⁴⁴ <https://www.fbgm.de/forsteinrichtung/>; <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/forstwirtschaft/forstwirtschaft-in-deutschland/forsteinrichtung/>; <https://www.wald-rlp.de/de/nutzen/nachhaltigkeit/mittelfristige-betriebsplanung/>.

⁴⁵ <https://www.fbgm.de/forsteinrichtung/>.

⁴⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, S. 31, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf.

⁴⁷ Ebenda, S. 44 f.

⁴⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, S. 41, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/biologische_vielfalt_bf.pdf.

⁴⁹ Bundesamt für Naturschutz (BfN), Aktuelle Daten zur natürlichen Waldentwicklung in Deutschland, Pressemitteilung vom 05.04.2019, https://www.bfn.de/presse/pressemitteilung.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=6608,#:~:text=April%202019%3A%20Der%20Wald%20in, die%20nat%3BC%3B rliche%20Waldentwicklung%20gesichert%20sind.

Vorhaben NWeos zur Erreichung der Ziele beitragen.⁵⁰

§ 11a Abs. 1

Abs. 1 der Norm trägt der grundsätzlichen Zielsetzung der NBS Rechnung. Die Norm eröffnet Ermessen bezüglich der Art und Weise der Erreichung des 5 %-Ziels. Aufgrund der Formulierung als „Soll-Vorschrift“, die diesen Ermessenspielraum einschränkt, wird jedoch deutlich, dass die öffentlichen Hand ihre Verantwortung und Vorbildfunktion in diesem Bereich anerkennt. Den Wald in öffentlicher Hand seiner natürlichen Entwicklung zu überlassen, ist die bevorzugte Methode zur Zielerreichung. Eine Alternative ist eine Förderung für private Waldbesitzer (vgl. Änderungsvorschlag zu § 41 oder auch mit Art. 22 III S. 2 Nr. 5 BayWaldG⁵¹ vergleichbare Regelungen), die Wald der natürlichen Entwicklung überlassen.

§ 11a Abs. 2

Abs. 2 soll sicherstellen, dass zu den 5 bzw. 10 % allein Wälder gezählt werden, für die die natürliche Entwicklung der Waldfläche dauerhaft gesichert ist. Die Definition des Waldes mit natürlicher Entwicklung entspricht der im NWE5-Projekt mit Experten abgestimmten Definition⁵². Die Verantwortlichen betonen ausdrücklich, dass Nutzungsfreiheit „eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Wälder mit natürlicher Entwicklung“⁵³ sei. Die Definition wurde in Nr. 3 um das Erfordernis der Eignung der Fläche bzw. deren Prüfung und Feststellung erweitert, um sicherzustellen, dass ökologisch wertvoller Wald der natürlichen Entwicklung überlassen wird. Auch soll hierdurch sichergestellt werden, dass das Überlassen von Privatwald auch tatsächlich förderungswürdig ist und der in § 41 etablierte Förderungstatbestand nicht missbraucht werden kann.

§ 11a Abs. 2 Nr. 6

Rechtsverbindliche Sicherung der Dauerhaftigkeit: „Als Formen der rechtlichen Absicherung sind Rechtsverordnungen (i. d. R. Schutzgebietsverordnungen), vertragliche Vereinbarungen (z. B. dauerhafter Vertragsnaturschutz, dingliche Sicherung) und eine dokumentierte Eigenbindung (z. B. dauerhafte Habitatbaumflächen) anerkennungsfähig.“⁵⁴

§ 11a Abs. 3

Flächen, die als Wald mit natürlicher Entwicklung eingeordnet werden sollen, müssen grundsätzlich hierzu geeignet sein. Sie sollen einen gewissen ökologischen Wert haben (vgl. auch die Erläuterungen zu Abs. 2). Die Eignung beziehungsweise das Potenzial der Fläche soll möglichst anhand einer naturschutzfachlichen Bewertung⁵⁵, die jedoch einen Fokus auf Klimaschutzaspekte legen soll, beurteilt werden. Dabei sind sowohl der aktuelle Zustand als auch die Prognose hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung entscheidend. Der Eignung kann so auch die Verbreitung invasiver Neophyten entgegenstehen.⁵⁶ Auch zur naturschutzfachlichen Bewertung vergleichbare Bewertungsmethoden sind zugelassen. Sie können in den Landesgesetzen konkretisiert werden.

Zudem müssen Wälder in natürlicher Entwicklung, um ihrem Zweck gerecht zu werden, bereits über eine ausreichende ökologische Qualität verfügen. Geeignete Kriterien hierzu sind das Baumbestandsalter, die Waldstruktur und die Baumartenzusammensetzung.⁵⁷ Monokulturen sind folglich in der Regel nicht geeignet.

⁵⁰ vgl. <https://www.nw-fva.de/forschen/projekte/nweos>.

⁵¹ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWaldG-22>.

⁵² Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 37 f.

⁵³ Engel, Falko et al., Wald mit natürlicher Entwicklung – ist das 5 %-Ziel erreicht?, AFZ-Der Wald 9/2016, S. 47.

⁵⁴ Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 37 f.

⁵⁵ Vgl. unter anderem Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 75 ff.

⁵⁶ <https://neobiota.bfn.de/grundlagen/auswirkungen-gefahren-und-bedeutung.html>; <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/artenschutz/invasive-arten/neobiota.html>.

⁵⁷ <https://schleswig-holstein.nabu.de/news/2014/17791.html>; <https://www.stmelf.bayern.de/wald/lebensraum-wald/236354/index.php>; <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/130201-nabu-waldentwicklung.pdf>.

§ 11a Zu Abs. 4

Als zulässige Maßnahmen verbleiben solche des Waldschutzes (Jagd, Feuerschutz- und Forstschutzmaßnahmen bei Gefahr im Verzug (Kontrolle von Krankheiten und Insektenkalamitäten/ -gradationen)), der Erholung (Öffentlicher Zutritt, Verkehrssicherungsmaßnahmen) und Forschungsaktivität.⁵⁸ Die Forschungsaktivität darf keine erhebliche Beeinträchtigung des Waldes und dessen natürlicher Entwicklung zur Folge haben. Der Wortlaut der „erheblichen Beeinträchtigung“ ist § 14 Abs. 1 BNatSchG entnommen.

Es ist derzeit noch strittig, ob Wälder in natürlicher Entwicklung oder aber nachhaltig genutzte Wälder (insbesondere mit Blick auf die Substituierungsfunktion von Holz gegenüber anderen Materialien) sowie heimische oder klimaangepasste Baumarten aus Klimaschutzperspektive schlussendlich vorzugswürdig sind⁵⁹. Folglich sind weitere wissenschaftliche Studien notwendig, um einen effektiven Klimaschutz zu gewährleisten.⁶⁰

§ 11a Abs. 5

Nur ungefähr 3,5 % des deutschen Waldes (403.464 ha) standen im Jahr 2012 im Eigentum des Bundes.⁶¹ Im Rahmen des nationalen Naturerbes wurden durch den Bund ca. 70.000 ha an die DBU übertragen, circa 33.000 ha verbleiben als „Naturerbe Bund“ bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.⁶² Jedenfalls der Bund hat damit das Ziel, mindestens 10 % des bundeseigenen Staatswaldes der natürlichen Entwicklung zu überlassen, erfüllt.⁶³

Die Länder bleiben somit für den landeseigenen Staatswald und die Gemeinden für den Körperschaftswald hinter den gesetzten Zielen zurück. Hauptziel der Norm ist somit die Erfüllung der Ziele auf den soeben genannten Ebenen.

Während zahlreiche Länder vergleichbare Zielsetzungen in Koalitionsverträgen und Waldprogrammen getroffen haben⁶⁴, soll die vorliegende Normierung das Ziel nun auch gesetzlich festlegen. Bisher existieren

⁵⁸ Ebenda, S. 38; https://www.nw-fva.de/fileadmin/nwfv/publikationen/pdf/steinacker_2020_bundesweite_abfrage..pdf; https://www.nw-fva.de/fileadmin/nwfv/publikationen/pdf/steinacker_2020_bundesweite_abfrage..pdf.

⁵⁹ Pro Holznutzung: Köhl et al. 2011, https://www.waldwachstum.wzw.tum.de/fileadmin/publications/2011_Auswirkungen_auf_die.pdf; Hasenau 2011 https://www.waldbau.uni-freiburg.de/news_events/offenen%20Brief; Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria; Gustavsson et al. 2017 [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/climate-change-effects-of-forestry-andsubstitution-of-carbonintensive-materials-and-fossil-fuels\(ed6cb353-2179-43e5-80e6-b02b4b82d524\)/export.html](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/climate-change-effects-of-forestry-andsubstitution-of-carbonintensive-materials-and-fossil-fuels(ed6cb353-2179-43e5-80e6-b02b4b82d524)/export.html); Contra Holznutzung: Hessenmöller et al. 2008 http://www.sauerlaender-verlag.com/CMS/uploads/media/AFJZ179_12_2008.pdf; Jacob et al. 2013 – Fichtenwälder <https://link.springer.com/article/10.1007/s10021-012-9617-0>; Mund (2004), <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.7126&rep=rep1&type=pdf> (Anmerkung: C-Speicherung in Holzprodukten wurde in der Studie ausdrücklich nicht berücksichtigt); <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1365-2486.2004.00866.x>; Luyssaert et al. (2008): https://www.researchgate.net/publication/23250353_Oldgrowth_forests_as_global_carbon_sinks.

⁶⁰ Pugh, Thomas A. M. et al. (2018): „The role of forest regrowth in global carbon sink dynamics“, 2018, In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), <https://doi.org/10.1073/pnas.1810512116>; 2 Mund, Martina et al. (2006): Impacts of forest management on the carbon budget of European Beech (*Fagus sylvatica*) forests, In: Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 177(3):47-63, https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Vgl. Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria; Grüneberg et al. 2014 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gcb.12558>; Mund (2004), <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.7126&rep=rep1&type=pdf>; Mund & Schulze (2006): https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Ibisch, <http://waldproblematik.de/wpcontent/uploads/2019/11/ausf%C3%BChr-Stellungnahme-Prof-Ibisch-Bundestag-Waldanh%C3%B6rung-11-11-2019.pdf>.

⁶¹ Thünen-Institut, Dritte Bundeswaldinventur – Ergebnisdatenbank, https://bwi.info,77Z1JI_L101of_2012.

⁶² Bundesamt für Naturschutz (BfN), Nationales Naturerbe – Stand der Übertragung: <https://www.bfn.de/themen/nationales-naturerbe/stand-der-uebertragung.html>.

⁶³ Vgl. auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, S. 43, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/biologische_vielfalt_bf.pdf.

⁶⁴ Vgl. nur Engel, Falko, Hauptergebnisse des Projektes NWePP, Präsentation vom 4.4.2019, Folie 12, https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldnaturschutz_Naturwald/03_Engel_Ergebnisse_NWePP_internet.pdf.

vergleichbare gesetzliche Regelungen in § 12a BayWaldG⁶⁵ und § 6 LWaldG SH⁶⁶. Insbesondere die Definition des Waldes mit natürlicher Entwicklung ist in den genannten LWaldG jedoch weiter gefasst.

Zwar betont Abs. 1 der Norm die Verantwortung und Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Die in Abs. 5 genannten Zielgrößen beziehen sich jedoch trotzdem auf die gesamte Waldfläche der Länder. Eine Umgehung der Ziele durch Veräußerung von wirtschaftlich genutzten Waldflächen durch die öffentliche Hand ist somit unabhängig von Veräußerungsverboten nicht möglich. Das 5 %-Ziel lässt darüber hinaus mehr Handlungsspielraum und unter anderem die Option, den Wald mit natürlicher Entwicklung in privater Hand zu fördern und so das Ziel zu erreichen.

Die Zielsetzung soll ein kurz-, mittel-, sowie langfristiges Ziel enthalten. Eine entsprechende Staffelung wird für sinnvoll erachtet, um kontinuierlich den Fortschritt nachvollziehen zu können.

Konkret wird an das Jahr 2022 als erstes Jahr nach Bundestagswahl angeknüpft, das Jahr 2025 als Ende der Legislaturperiode und das Jahr 2035 als späteste Zielsetzung für Klimaneutralität von GermanZero.

Obwohl schon für den Zeitraum unmittelbar nach dem Jahr 2020 das Erreichen des 3,0 %-Ziels prognostiziert wurde⁶⁷, ist davon auszugehen, dass jedenfalls die Anerkennung bisher nutzungsfreier Wälder eine Herausforderung darstellt. Darüber hinaus wird dem unterschiedlichen Fortschritt in den Großlandschaften⁶⁸ Rechnung getragen, was eine verhältnismäßige Zielsetzung ermöglicht.

Abs. 5 Satz 2: Ausnahmen müssen für Hamburg und Bremen als Stadtstaaten mit vergleichsweise geringer Waldfläche gemacht werden. Beide Länder haben die kleinsten absoluten Flächen und mit unter 10 % auch relativ die kleinsten Waldbestände⁶⁹ und damit geringere Handlungsspielräume.

Abs. 5 Satz 3: Vorhaben von Ländern, die höhere Zielsetzungen bezüglich des Anteils der Wälder mit natürlicher Entwicklung festlegen, sind zu begrüßen und können fehlende Handlungsspielräume anderer Bundesländer ausgleichen. Zudem können Sie dazu beitragen, höhere Ziele bezüglich der Unterschutzstellung zu erreichen. Deutschland trat unter anderem bereits der „High Ambition Coalition for Nature and People“⁷⁰ bei, die anstreben 30 % der Wasser- und Landfläche des Planeten zu schützen.

§ 11a Abs. 6

Abs. 6 bezieht sich auf Abs. 5. In letzterem werden Zielwerte für die gesamte Waldfläche in den jeweiligen Ländern genannt. Vorrangig sollen die Ziele durch Staats- und Körperschaftswald erreicht werden, damit der Staat seiner Vorbildfunktion und Verantwortung für Maßnahmen gegen den Klimawandel gerecht wird. Dadurch soll auch die Akzeptanz in der Bevölkerung und die Einsatzbereitschaft privater Waldeigentümer, Klimabelange bezüglich ihrer Wälder zu berücksichtigen, erhöht werden. Es soll zudem nicht nur auf Privatpersonen zurückgegriffen werden, die ohnehin bereit dazu sind, ihre Wälder klimabewusst zu behandeln. Insgesamt erhöht dies die Chance für eine höhere Gesamtquote an Wald in natürlicher Entwicklung oder zumindest klimaschonend bewirtschafteten Waldgebieten.

Des Weiteren kann der Staat sich bezüglich Waldes, der in seinem Eigentum steht, bei Zielverfehlungen nicht auf Schwierigkeiten im Umgang mit den privaten Waldbesitzern berufen (vgl. Abs. 7). Zum anderen bestehen weniger Hürden für das Durchführen von Forschungsarbeiten in Staats- und Körperschaftswäldern.

Zwar betrifft die Regelung in dieser Form möglicherweise das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II GG. Eine ebenso auf den Gemeindewald bezogene Regelung findet sich jedoch beispielsweise

⁶⁵ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWaldG-12a>.

⁶⁶ <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WaldG+SH+%6&psml=bssshoprod.psm&max=true>.

⁶⁷ Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung, in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 218.

⁶⁸ Vgl. nur Engel, Falko, Hauptergebnisse des Projektes NWePP, Präsentation vom 4.4.2019, Folie 9, https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldnaturschutz_Naturwald/03_Engel_Ergebnisse_NWePP_internet.pdf.

⁶⁹ Statistisches Bundesamt, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung – Fachserie 3 Reihe 5.1 – 2016, 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Wald-Holz/Tabellen/waldflaeche-bundeslaender.html>.

⁷⁰ www.hacfornatureandpeople.org.

auch in § 32 LFoG NRW⁷¹ (Bewirtschaftungsgrundsätze für den Gemeindewald). Bei Bedarf könnte die Norm an dieser Stelle angepasst und allein auf Staatswald bezogen werden.

§ 11a Abs. 7

Der Grundgedanke für Abs. 7 ist § 8 KSG entnommen. Die Frist des Abs. 7 Nr. 1 orientiert sich an der Frist des § 8 KSG, ist jedoch um 3 Monate verlängert, da das Land vorliegend selbst die Datenauswertung vornehmen muss. Für die Auswertung der Emissionsdaten im Rahmen des § 8 KSG wird grundsätzlich ein Zeitraum von ungefähr drei Monaten veranschlagt.⁷² Zusätzlich zu diesem Zeitraum für die Datenauswertung stehen hier für die Ausarbeitung der Stellungnahme weitere drei Monate zur Verfügung. Eine Analyse, welche Waldflächen aus welchen Gründen nicht als Wald mit natürlicher Entwicklung belassen werden, erfordert aufwändige Datenabfragen.

Die Begründung für das Verfehlen der Ziele darf sich jedenfalls nicht allein darauf berufen, dass der übrige Wald, der potenziell der natürlichen Entwicklung überlassen werden könnte, wirtschaftlich genutzt wird.

Die Frist des Abs. 7 Nr. 2 für das Maßnahmenprogramm ist wiederum drei Monate länger, da davon ausgegangen wird, dass die Stellungnahme nach Abs. 7 Nr. 1 sodann als Grundlage für das Maßnahmenprogramm genutzt werden kann.

Die Überprüfung der Stellungnahme und des Maßnahmenprogramms könnte je nach Regelungsort durch einen auf Grundlage von Landes- oder Bundesrecht eingerichteten Expertenrat vorgenommen werden (vgl. auch § 11 f. KSG).

Regelungsort im Bundeswaldgesetz

Während das erste Kapitel des Bundeswaldgesetzes allgemeine Vorschriften enthält, beschäftigt sich das zweite Kapitel – passend auch zur Regelung des Waldes mit natürlicher Entwicklung – mit der Erhaltung des Waldes.

§ 12 regelt den Schutzwald, § 13 den Erholungswald. Der Wald mit natürlicher Entwicklung stellt eine neue Waldform dar, der in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen stehen sollte. Gemäß der Priorisierung in § 1 sollte der Wald mit natürlicher Entwicklung, der Zwecke nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 erfüllen soll, den anderen Waldformen vorangestellt werden.

Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes, die im Folgenden als Grundlage für die Anpassung der Landeswaldgesetze dienen könnte, für sinnvoll erachtet. Jedenfalls Abs. 5 ff. legen explizite Vorgaben für den Staats- und Körperschaftswald fest und beziehen sich damit unmittelbar auf Eigentum der Länder oder Gemeinden. Mögliche Eingriffe in die Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. Art. 30 GG) und kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 GG) sind zu berücksichtigen. Es sind entsprechende Regelungen in den Landeswaldgesetzen explizit anzustreben – beispielhaft in folgenden Formen: Neufassung: § 9a LWaldG BW, § 12a HWaldG, § 8a NWaldG; Anpassung der Definition: Art. 12a BayWaldG, § 6 LWaldG SH; Ergänzung des Ziels in Vorschriften über Staatswald: § 6 LWaldG MV und des § 31 LFoG NRW. Sollte § 11a im BWaldG eingefügt werden, wäre eine erneute Definition gemäß Abs. 2 im Landesrecht nicht erforderlich, die Landeswaldgesetze könnten sich auf die entsprechende Regelung im Bundeswaldgesetz beziehen. Sollte das Bundeswaldgesetz nicht geändert werden, ist die Definition im jeweiligen Landeswaldgesetz erforderlich.

§ 12

Ein Kahlschlagsverbot wird ausführlich in § 9a geregelt. Hier wird bereits ein Kahlschlagsverbot für Schutzwälder vorgeschlagen (für nähere Erläuterungen siehe Erklärung zu § 9a). Da § 12 Abs. 3 einen Kahlschlag mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde zulässt, muss hier Absatz 3 gestrichen werden, um eine konsistente Regelung zu gewährleisten.

§ 14 Abs. 2

⁷¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3830&aufgehoben=N&det_id=428124&anw_nr=2&menu=0&sg=0.

⁷² <https://www.bmu.de/faqs/klimaschutzgesetz/>.

Der Umgang mit dem Wald muss – auch wenn er der Erholung und der Forstwirtschaft dient – so gestaltet werden, dass möglichst schonend mit Flora und Fauna umgegangen wird, vor allem in Hinblick auf Natur- und Klimaschutz. Aktuell hat der Waldbesitzer kaum Möglichkeiten den Wald vor schädlicher Fremdeinwirkung zu schützen. Es braucht die Möglichkeit unter Berücksichtigung des Erholungsinteresses der Allgemeinheit, den Wald vor schädlichen menschlichen Verhalten zu schützen. Damit ist zum Beispiel das widerrechtliche (auch motorisierte) Befahren von Wald auch außerhalb von Wegen gemeint. Davon ist auch umfasst, dass Schrott, Müll, Sperrmüll und Grünabfälle im Wald abgeladen werden. Ebenso, dass Tiere (im Speziellen Hunde und Pferde) fernab von ausgewiesenen Wegen die natürliche Ordnung stören. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, soll aber verdeutlichen, dass auch die nicht-gewerbliche Nutzung das Ökosystem Wald erheblich stören kann und insbesondere in siedlungsnahen Wäldern stört.⁷³ Dort wo diese Störung gegen Schutzvorschriften verstößt, muss es dem Waldbesitzer möglich gemacht werden, zukünftige Verstöße zu verhindern. Die Einschränkung der freien Nutzbarkeit bei Vorliegen von Verstößen durch die zuständige Forstbehörde auf Antrag des Waldbesitzers soll diesen Schutz gewährleisten. Es wird daher angeregt, in ausreichender Weise in allen Landeswaldgesetzen von der Öffnungsklausel des Abs. 2 Gebrauch zu machen.

§ 17 Nr. 7

Die Änderungen waren notwendig, um dem Natur- und Klimaschutz als Zweck des Waldes und damit Schutzzweck des Bundeswaldgesetzes Rechnung zu tragen: § 17 BWaldG legt fest, zu welchen Zwecken privatrechtliche Waldbesitzer Zusammenschlüsse bilden dürfen.

Die Aufnahme der Nr. 7 ermöglicht es Privatpersonen mit kleinen Waldflächen durch den Zusammenschluss mit anderen eine Waldfläche von 0,3 Hektar zu erreichen, die von § 11a BWaldG vorausgesetzt wird. Dadurch wird auch für diese Personen ein Anreiz geschaffen, ihre Wälder der natürlichen Entwicklung zu überlassen und somit das Erreichen der Zielgrößen in § 11a BWaldG unterstützt.

§ 17 Nr. 8

Angesichts steigender Zahlen von Waldbesitzern mit anteilig kleinen Waldflächen⁷⁴ gewinnen Forstbetriebsgemeinschaften zunehmend an Bedeutung. Diese oft durch Erbschaft erlangten Besitztümer⁷⁵ gehen nicht automatisch mit umfangreichem Fachwissen in der Forstwirtschaft einher, sondern sind im Gegenteil häufig durch Unwissenheit und Überforderungstatbestände geprägt. Die Änderung soll diesen Waldbesitzern ermöglichen unkompliziert Unterstützung zu erhalten.

§ 41 Abs. 1

Nach wie vor sind alle Zwecke des Bundeswaldgesetzes grundsätzlich förderwürdig.

§ 41 Abs. 2

Das ausschließliche Abstellen auf die Wirtschaftsförderung wird durch die Neuaufnahme des Kriteriums „ordnungsgemäß und nachhaltig“ ergänzt. Die Steuerungswirkung der Förderung zugunsten ökologischer und klimarelevanter Funktionen soll gestärkt werden. Der Bezug zur Steuerpolitik als Mittel der Förderung sollte gestrichen werden, damit die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten nach Kalamitäten entfallen, weil diese die naturferne Waldbewirtschaftung bevorzugen. In Zukunft werden nur noch jene Bewirtschaftungstatbestände gefördert, die keine Natur- oder Klimaschutzinteressen gefährden.

Umweltpolitik (dort insbesondere die Klimapolitik) sollte in Zukunft in allen Ressorts eine zentrale Rolle spielen. Wenn die Umweltpolitik eigene Budgets erhält, sollen diese für die hier geregelten Förderungstatbestände nutzbar werden. Die Umweltpolitik war daher zu ergänzen.

⁷³ <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/aktuelles/news-detailansicht/news/gefaehrlich-schaedlich-verantwortungslos-die-folgen-von-illegaler-muellentsorgung-im-wald/>.

⁷⁴ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/bundeswaldinventur3.pdf?__blob=publicationFile&v=3;
<https://www.waldeigentuemmer.de/themen/private-waldbesitzer/>.

⁷⁵ <https://www.volksstimme.de/lokal/gardelegen/forstbetriebsgemeinschaft-gegen-grosse-kosten-fur-kleinen-wald-3178222>.

Forstwirtschaftliche Betriebe sollen nur dann eine Förderung erhalten, wenn sie den Mindestkriterien einer ordnungsgemäßen und nachhaltigen Forstwirtschaft gemäß § 11 BWaldG nachkommen. Da die Erfordernis der nachhaltigen Forstwirtschaft gemäß § 11 BWaldG und den jeweiligen landesrechtlichen Umsetzungen derzeit meist rein deklaratorischen Charakter hat, ist es von Bedeutung, dieses Kriterium explizit zu normieren. Es wird insofern auf die Legaldefinition des neuen § 11 Bezug genommen.

§ 41 Abs. 2a

Ziel ist es, einen bundesweiten Förderkatalog zu entwickeln, nach dem unbürokratisch, leicht berechenbar und planbar forstwirtschaftliche Nutzung aus Bundesmitteln gefördert wird. Im Hinblick auf das hohe Klimaschutzpotential des Waldes und der bisher fehlenden Anreize und Kenntnisse unter den Waldbesitzern ihren Wald möglichst klimaschützend zu gestalten und zu bewirtschaften bedarf es hierfür einer eigenen gezielten Förderung. Je planbarer dieser Aspekt für die Forstwirtschaft ist, desto eher wird die Förderung abgerufen und das gesteckte Ziel erreicht werden.

Die Förderung soll jedoch nicht alle Waldbesitzer begünstigen, sondern nur solche, die gezielt in ihren Forsteinrichtungswerken auf besonders klimanützliche Festlegungen achten. Ihnen soll die Ausrichtung auf klimafreundliches Wirtschaften erleichtert werden. Je einfacher die Förderrichtlinien anzuwenden sind, desto besser. Die Förderkriterien im Gesetzestext stellen ein Minimum dar, anhand dessen die Voraussetzungen einer Förderbarkeit bestimmt werden soll. Je nach Erkenntnislage der Forschung sollen diese durch das zuständige Ministerium erweitert werden (“mindestens”).

§ 41 Abs. 2b

Ziel ist es, dass dem Klimaschutz bei möglichst vielen Wäldern in Deutschland eine höhere Stellung eingeräumt wird. Im Hinblick auf das hohe Klimaschutzpotential des Waldes⁷⁶ und der bisher fehlenden Anreize und Kenntnisse unter den Waldbesitzern ihren Wald möglichst klimaschützend zu gestalten und zu bewirtschaften, bedarf es hierfür einer eigenen gezielten Förderung. Je planbarer dieser Aspekt für die Forstwirtschaft ist, desto eher wird die Förderung abgerufen und das gesteckte Ziel erreicht werden.

Ein einheitlicher, bundesweiter Kriterienkatalog ist aufgrund der je nach Standort für den Klimaschutz unterschiedlichen geeigneten Maßnahmen⁷⁷ nur stark verallgemeinernd möglich. Daher wurde die Forsteinrichtung zur Entwicklung eines geeigneten Konzepts als zwingende Voraussetzung zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 festgelegt.

Eine verstärkte Ausrichtung der Forsteinrichtungen auf den Klimaschutz und Förderung von Klimaschutzkonzepten in Wäldern wird teilweise bereits vorgenommen.⁷⁸ Die neue Förderung soll alle Waldbesitzer begünstigen, die gezielt auf besonders klimanützliche Festlegungen achten. Ihnen soll die Ausrichtung auf klimafreundliches Wirtschaften erleichtert werden. Die Förderkriterien im Gesetzestext stellen ein Minimum dar, anhand dessen die Voraussetzungen einer Förderbarkeit bestimmt werden soll. Je nach Erkenntnislage der Forschung sollen diese durch das zuständige Ministerium erweitert werden (“mindestens”). Die Pflicht zur Konzeptentwicklung stellt sicher, dass die Förderung nur in Fällen erfolgt, in denen unter Berücksichtigung der standortspezifischen Besonderheiten nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft ein positiver Effekt für den Klimaschutz zu erwarten ist.

Es wird angeregt, eine Förderrichtlinie zu erlassen, die folgende Voraussetzungen für ein zu förderndes Konzept beinhaltet:

Das Konzept beruht auf dem aktuellen Forschungsstand, welche Waldnutznutzung sich besonders

⁷⁶ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html#:~:text=Insgesamt%20speichern%20die%20deutschen%20W%C3%A4lder,einen%20gro%C3%9Fen%20Beitrag%20zum%20Klimaschutz.&text=Die%20W%C3%A4lder%20leiden%20unter%20Artenarmut,maschinellem%20Bodenverdichtung%2C%20Entw%C3%A4sserung%20und%20mehr;https://www.oeko.de/presse/archiv-pressemeldungen/presse-detailseite/2018/neue-studie-fuer-greenpeace-waelder-bergen-ungenutztes-potential-fuer-den-klima-und-naturschutz.>

⁷⁷ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/waldpolitik/stellungnahme-waldstrategie-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 39; https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/oekosystemleistungen_waelder_positionspapier_bf.pdf, S. 3.

⁷⁸ <https://www.freiburg.de/pb/1730466.html>; vgl. auch: <https://www.thueringenforst.de/aktuelles-medien/termine-veranstaltungen/detailansicht/news/klimaschutz-durch-naturnahe-waldwirtschaft-wird-gefordert/>.

positiv auf

1. das Klima,
2. den Wasserhaushalt, die Luftqualität und die Bodenqualität,
3. die Artenerhaltung von Flora, und
4. die Resilienz von Wäldern

auswirkt. Das Konzept muss von der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde akkreditiert werden. Abweichungen vom Konzept müssen begründet und ebenfalls akkreditiert werden. Eine Entscheidung über die Akkreditierung soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung erfolgen. Die Länder regeln die Einzelheiten. Die Förderung umfasst explizit auch eine Rückerstattung der Kosten der Erstellung des Forsteinrichtungswerks.“

§ 41 Abs. 6 und 7

Da in Zukunft nur noch die ordnungsgemäße und nachhaltige Forstwirtschaft gefördert werden soll, waren hier Ergänzungen vorzunehmen. Insbesondere die neue Waldart „Wald mit natürlicher Entwicklung“ soll Förderungstatbestand sein.

§ 41a Abs. 1

Vor Einsetzen des Klimawandels reichte es aus, die Wälder im 10-Jahres-Rhythmus einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. Im Hinblick auf die viele Jahrzehnte umfassende Planung forstlicher Maßnahmen war der 10-Jahres-Rhythmus ausreichend. Angesichts der sich zuspitzenden Klimaextremlagen, die sich auch kurzfristig stark auf die Waldzustände auswirken und sehr zeitnahe Maßnahmen erfordern können, war es notwendig, die bundesweiten Walderhebungen zu verdoppeln. Ein 5-Jahres-Rhythmus ist erforderlich und ausreichend, da so eine fast dauerhafte Beobachtung der Waldflächen gewährleistet ist.

Die Änderungen wurden hinzugefügt, um den Erhebungsvorgang zu konkretisieren und so sicher zu stellen, dass die Erhebung zweckdienlicher als bisher durchgeführt wird. Insbesondere ist erforderlich, die aktuelle Forschung und die Erkenntnisse aus den Walderhebungen zusammenzuführen und einen einheitlichen Meinungsstand in der Forschung zu entwickeln, welche Form von Waldnutzung für welchen Zweck besonders geeignet ist, um Maßnahmen anzupassen und neue Erkenntnisse in Fördertatsbeständen berücksichtigen zu können.

Gemäß § 3 der 4. BWI-VO sind stichprobenartig folgende Grunddaten bei der aktuellen Bundeswalderhebung zu erheben: Betriebsart, Eigentumsart, Waldstruktur, Baumarten, Alter, Baumdurchmesser, Baumhöhe an ausgewählten Probestämmen, Geländemerkmale, besondere Baummerkmale, Totholz, Landnutzung vor oder nach Wald.⁷⁹ „Daraus werden der aktuelle Zustand des Waldes und seine Veränderung seit der letzten Bundeswaldinventur im Jahre 2012 abgeleitet werden. Fragen zur Waldbewirtschaftung, der Veränderung der Baumartenanteile und der Holznutzung, aber auch zum Totholz und zu weiteren ökologischen Fragestellungen werden dann beantwortet werden können.“⁸⁰ Für die Bewirtschaftung des Waldes reichen diese Daten zwar aus, wenn aber Rückschlüsse auf Resilienz, Naturnähe, Biodiversität und Genressourcen gezogen werden sollen und die Klimanützlichkeitswert eines Waldes abgeleitet werden soll, sind die Daten unzulänglich. Die Erhebungstatsbestände waren daher umfangreich zu erweitern, um eine Grundlage für künftige Förderungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Standards der ICP Forests⁸¹ sollen hierfür eine Grundlage bilden.

§ 41a Abs. 1 Nr. 1 und 2

Es handelt sich um rein redaktionelle Änderungen.

§ 41a Abs. 1 Nr. 3

⁷⁹ https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id=%27bgb1119s0890.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1119s0890.pdf%27%5D__1629893548112 v. 25.08.2021 um 14:10 Uhr.

⁸⁰ <https://www.bundeswaldinventur.de> v. 25.08.2021 um 14:10 Uhr.

⁸¹ <http://icp-forests.net>.

Angesichts der dramatischen Auswirkungen der schnellen klimatischen Änderungen auf den Wald sind Erkenntnisse über Waldresilienz dringend erforderlich. Diese sollen vor allem auch im Hinblick auf menschliche Einflüsse auf den Wald erhoben werden, um Handlungsbedarfe schneller und gezielter erkennen zu können.

§ 41a Abs. 1 Nr. 4

“Der Wasserhaushalt von Waldökosystemen folgt einem komplexen Regelwerk aus Zuflüssen (Niederschläge, Kondensation im Kronenraum und kapillarem Aufstieg von Bodenwasser aus dem Grundwasser), Abflüssen (wie Oberflächenverdunstung, Transpiration der Bäume, Tiefenversickerung und oberflächennahen Abflüssen) sowie Speichergrößen im Bestand und im Boden.“⁸² Wald ist ein wichtiger Lieferant für sauberes Trinkwasser. „Die Menge und die Qualität des Wassers, das den Wald verlässt und somit zur Trinkwasserversorgung beitragen kann, hängen maßgeblich vom Wald- und vom Bodenzustand ab. In der Regel gilt, dass im Wald gebildetes Wasser geringer belastet ist als aus landwirtschaftlichen Bereichen.“⁸³ Es braucht Erhebungen wie menschliches Verhalten sich auf die Waldfunktionen hinsichtlich des Wasserhaushaltes und der Luftqualität auswirken, um gezielte Handlungserfordernisse schneller erkennen und umsetzen zu können.

§ 41a Abs. 1 Nr. 5 bis 8

Bisher waren Erhebungen zu diesen Themen optional. Die herausragende Bedeutung von Wald macht es erforderlich, dass nunmehr all seine Aspekte kontinuierlich und obligatorisch wahrgenommen und auf Handlungserfordernisse hin überprüft werden. Walderhebungen waren zu diesen Themen daher verpflichtend in den Erhebungskanon aufzunehmen. Die Bodenzustandserhebungen⁸⁴ sollen künftig organisatorisch als Teil der Walderhebungen erfolgen, um eine inhaltliche Abstimmung zu Untersuchungserfordernissen zu gewährleisten und Ergebnisse über alle Erhebungstatbestände zentral zur Verfügung stellen zu können. Ob und inwieweit dieselben Flächen hinsichtlich der unterschiedlichen Erhebungstatbestände untersucht werden, soll durch die erhebende Stelle festgelegt werden.

§ 41a Abs. 1 Nr. 9

Die Chance, Waldflächen als Kohlenstoffsенke zu verwenden, soll durch entsprechende Erhebungen erweitert werden.

§ 41a Abs. 1a

Es ist erforderlich in Zukunft alle zur Verfügung stehenden Informationssysteme zu nutzen, um Erkenntnisse über den Wald und seine Funktionen zu erhalten. Das gilt auch für den Satelliteneinsatz, weshalb diese Regelung ergänzt wurde. Forschung zur Implementierung von fernerkundungsbasierten Erfassungssystemen für Waldschäden wurde beispielsweise durch das Thünen Institut durchgeführt.⁸⁵ Fernerkundungsbasierte Erfassungssysteme liefern die Möglichkeit mit vertretbarem Aufwand belastbare Informationen zu Waldflächen und Holzmengen, die durch Kalamitäten wie Sturm, Trockenheit, Schadinsekten oder Waldbrand abgestorben sind zu erhalten. Es soll aktuelle Hinweiskarten mit Hilfe einer weitgehend automatischen Schnelldetektion erzeugen und jährliche Berichte über den Umfang der Schäden ermöglichen.⁸⁶ Da die Bundeswaldinventur sehr aufwändig und für Waldbesitzer mit Kosten, Personal und Aufwand verbunden ist, stellt dies eine gute Ergänzung dar, um eine dauerhafte Beobachtung der Waldflächen zu gewährleisten und auch kurzfristige Auswirkungen auf den Waldbestand zu erfassen, ohne Waldbesitzer zusätzlich stark zu belasten.

⁸² <https://www.lwf.bayern.de/boden-klima/wasserhaushalt/index.php>, 28.08.2021, 14:11 Uhr.

⁸³ ebenda.

⁸⁴ <https://www.thuenen.de/de/wo/arbeitsbereiche/bodenschutz-und-waldzustand/bodenzustandserhebung/>, 28.08.2021, 14:20 Uhr.

⁸⁵ <https://www.thuenen.de/de/institutsuebergreifende-projekte/fernerkundungsbasiertes-nationales-erfassungssystem-waldschaeden/>.

⁸⁶ ebenda.

§ 41a Abs. 1b

Bisher existieren keine Kennzahlen, die einfach, schnell und auch für forstwirtschaftlich nicht vorgebildete Personenkreise erkennen lässt, welche Bewirtschaftung des Waldes für welche Waldfunktion besonders förderlich ist. Dem soll mittelfristig Abhilfe geschaffen werden. Es war daher als Ziel zu normieren, Kennzahlen zu schaffen, die diese Kriterien erfüllen. Die Änderungen waren notwendig, um die Auswirkungen von Maßnahmen genauer in die Forschung einbeziehen zu können und sie durch die Kennzahlentwicklung in hinreichender zeitlicher Nähe zur Grundlage von Handlungsvorgaben und Förderungstatbeständen machen zu können.

Erste Pilotprojekte zeigen bereits wie wichtig solche Kennzahlen sein können. „Gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Großstadtwald hat das NRW-Umweltministerium das Projekt „Kriterien und Kennzahlen einer urbanen Waldnutzung in großstädtischen Ballungsräumen“ durchgeführt. Das Projekt bewertet fachübergreifend für die Bereiche Gesundheit, Klima, Erholung und Wasser die Bedeutung der Wälder und erarbeitet entsprechende Indikatoren. Handlungsleitfäden für die kommunale Ebene sowie den Waldbesitz fassen die Ergebnisse zusammen und bieten Orientierung für die Arbeit vor Ort.“⁸⁷ In Zukunft sollen Kennzahlen für alle Stellen und Organisationen anwendbar werden, die davon profitieren können. Die generelle Bedeutung der Kennzahlnutzung wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit besonders hervorgehoben: „Ziel ist die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung einer Organisation. [...] Kennzahlen spielen in diesem kontinuierlichen Verbesserungsprozess eine wesentliche Rolle [...]. Sie verdichten umfangreiche Umweltdaten zu prägnanten und vergleichbaren Schlüsselinformationen.“⁸⁸ Diese Verbesserungen sollen in Zukunft auch im Wald möglichst aufwandsarm für die waldbewirtschaftende Unternehmung ermöglicht werden.

§ 41a Abs. 2

Die Änderungen wurden vorgenommen, um eine ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Forschung sicher zu stellen und zu gewährleisten, dass die steigende Zahl der Waldbesitzer kleiner Waldflächen eine zentrale Informationsquelle erhält, an der sie ihre Bewirtschaftung ausrichten kann.

⁸⁷ <https://www.umwelt.nrw.de/naturschutz/wald/forstpolitik/urbane-waldnutzung/> 28.08.2021, 14:36 Uhr.

⁸⁸ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltkennzahlen_in_der_praxis_leitfa-den_barrierefrei.pdf 28.08.2021, 14:42 Uhr.

Mustervorschrift für die Landeswaldgesetze Waldgesetz für Baden-Württemberg (Landeswaldgesetz – LWaldG)

§ 25

Vorkaufsrecht

- (1) Der Gemeinde und dem Land steht ein Vorkaufsrecht an Waldgrundstücken zu. Ist nur ein Teil des Grundstücks Wald im Sinne dieses Gesetzes, so erstreckt sich das Vorkaufsrecht nur auf diesen Teil des Grundstücks. Der Eigentümer kann die Übernahme des Restgrundstücks verlangen, wenn es ihm wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, es zu behalten.
- (2) Das Vorkaufsrecht darf **nur** **soll** ausgeübt werden, wenn der Kauf der Verbesserung der Waldstruktur oder der Sicherung der ~~Schutz- oder Erholungsfunktionen des Waldes~~ **Schutzfunktionen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BWaldG** dient. **Zur effektiven Nutzung des Vorkaufsrechts stellt das Landesparlament ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung.**
- (2a) Das Vorkaufsrecht darf darüber hinaus nur ausgeübt werden, wenn der Kauf der Sicherung der Erholungsfunktionen des Waldes dient.**
- (2b) Das Vorkaufsrecht darf nicht ausgeübt werden, wenn das Waldgrundstück**
 1. an den Inhaber eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs im Sinne von § 1 des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte, **an den Ehegatten des Eigentümers oder eine Person, die mit dem Eigentümer in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist, oder**
 2. an Familienangehörige im Sinne von § 8 Nr. 2 des Grundstücksverkehrsgesetzes oder **zusammen mit einem landwirtschaftlichen Betrieb, mit dem es eine wirtschaftliche Einheit bildet, verkauft wird.**
 3. zusammen mit einem landwirtschaftlichen Betrieb, mit dem es eine wirtschaftliche Einheit bildet oder
 4. zum Zweck der Agrarstrukturverbesserung an den Besitzer eines angrenzenden Waldgrundstücks verkauft wird.

Die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Land ergeht im Benehmen mit Forst Baden-Württemberg.

- (3) Das Vorkaufsrecht nach § 5366 BNatSchG geht vor. Im übrigen geht das Vorkaufsrecht der Gemeinde dem Vorkaufsrecht des Landes, das Vorkaufsrecht nach Absatz 1 unbeschadet bundesrechtlicher Vorkaufsrechte anderen Vorkaufsrechten vor. Das Vorkaufsrecht bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch.
- (4) ~~Das Vorkaufsrecht ist nicht übertragbar.~~ **Das Vorkaufsrecht kann von den Ländern auf Antrag auch zugunsten von Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und anerkannten Naturschutzvereinigungen ausgeübt werden.** Das Vorkaufsrecht kann nur innerhalb von zwei Monaten nach der Mitteilung des Kaufvertrages ausgeübt werden. Die §§ 463 bis 469 Absatz 1, § 471, § 1098 Abs. 2 und die §§ 1099 bis 1102 des Bürgerlichen Gesetzbuches sind anzuwenden. ~~Die Mitteilung gemäß § 469 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches ist gegenüber der Forstbehörde abzugeben; sie unterrichtet die Gemeinde.~~ **Wird das Vorkaufsrecht nicht wahrgenommen, ist dies dem Eigentümer unverzüglich mitzuteilen.**

Bundshaushaltsordnung (BHO)

§ 2

Bedeutung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und der Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts **und des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlage, insbesondere Belangen des Klimaschutzes**, Rechnung zu tragen.

Begründung

In einigen Landeswaldgesetzen finden sich bereits Vorkaufsrechte. Diese unterscheiden sich vor allem dahingehend, bezüglich welcher Waldflächen und aus welchen Gründen ein Vorkaufsrecht besteht. Zudem gibt es in den jeweiligen Landeswaldgesetze unterschiedliche Ausnahmefälle, in denen das Vorkaufsrecht entfällt. Vorkaufsrechte finden sich in § 25 LWaldG BW, § 26 LWaldG MV, § 17 ThürWaldG. Ein weiteres Vorkaufsrecht findet sich in § 66 BNatschG. Der Entwurf orientiert sich stark an den bereits bestehenden Vorkaufsrechten in den Landeswaldgesetzen. Ausgangspunkt ist § 25 LWaldG BW, der bereits ein vergleichsweise weitreichendes Vorkaufsrecht vorsieht.¹

Die Norm bezieht sich auf Waldgrundstücke. Die Definition des Waldes ist zwar von Land zu Land verschiedenen (vgl. auch § 2 III BWaldG), es sollte sich jedoch nicht um für die Regelung erhebliche Unterschiede handeln.

Die Ausnahmeregelungen in den Vorkaufsrechten der einzelnen Länder wurden verglichen, um festzustellen, welche Ausnahmen jeweils ausgewählt und insbesondere auf welche verzichtet wurde. In diesem Vorschlag wurde dann im nächsten Schritt das Vorkaufsrecht in dem Rahmen, der durch die bereits bestehenden Regeln gesetzt wird, möglichst weit gefasst, sodass das Potential für den Klimaschutz möglichst groß ist.

Dieses Vorgehen bietet einen gewissen Sicherheitsgrad hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit und Realitätsnähe der Regelung (insbesondere auch bzgl. Art. 28 GG).

Die Regelung ist im Vergleich zu ähnlichen Normen in den Landeswaldgesetzen darüber hinaus dadurch verschärft worden, dass sie in eine Soll-Vorschrift (vgl. Abs. 2) umgewandelt wurde. Wie dies sich praktisch auswirkt, hängt aber davon ab, ob auch genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Grund: Die Budgethoheit der Parlamente). Folglich muss auch die Finanzierung von Vorkaufsrechten geregelt werden (siehe unten).

Abs. 6 der Norm enthält in Bezug auf die Ausübung der Vorkaufsrechte zugunsten Dritter eine Regelung, die § 66 IV BNatSchG entspricht. Zudem wurde in Abs. 7 eine Mitteilungspflicht für den Fall hinzugefügt, dass das Vorkaufsrecht nicht in Anspruch genommen werden soll: Der Eigentümer soll nicht die Zwei-Monats-Frist abwarten müssen, wenn sich die Gemeinde bzw. das Land bereits gegen die Ausübung des Rechts entschieden haben.

Zum Regelungsort

Ein Vorkaufsrecht soll auch in den übrigen Bundesländern in den Landeswaldgesetzen etabliert werden. Vor allem der Klimaschutz bzw. die Speicherung von Kohlenstoff sollen zusätzliche Gründe werden, aus denen ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann (vgl. Änderungsvorschlag zu § 1 Abs. 1 BWaldG). Durch das intendierte Ermessen („soll“) wird das Vorkaufsrecht nur in Ausnahmefällen nicht ausgeübt.

¹ http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=173879,26.

Als Mustervorschrift könnte die Norm Vorbild für die Regelungen in den Landeswaldgesetzen sein. Dafür, das Vorkaufsrecht in den Landesgesetzen und nicht im Bundesgesetz zu regeln, spricht, dass Vorkaufsrechte auf Landesebene teilweise bereits etabliert sind. Zudem kommt eine Abweichungskompetenz nach Art. 72 III GG in Betracht, sodass eine Regelung auf Bundesebene weniger sinnvoll ist.

Ein Vorkaufsrecht stellt keine allzu großen Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar: Die Erwerbchance des eigentlich vorgesehenen Erwerbers fällt nicht unter das Eigentumsrecht (Art. 14 GG). Bezüglich des Eigentümers stellt die Regelung nur eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, weil er sich freiwillig vom Eigentum trennt (Art. 14 I 2 GG).²

Der Vorschlag umfasst auch Detailregelungen, die für ein staatlichen Vorkaufsrecht, das auf einen erhöhten Klimaschutz abzielt, nicht zwingend erforderlich sind. Die Länder müssen nicht verpflichtet werden, eine Norm mit dem gleichen Wortlaut zu etablieren. Wichtig ist nur, dass das Schutzniveau nicht unterschritten wird, also insbesondere ein Vorkaufsrecht zur Erhaltung des Waldes als Kohlenstoffspeicher (z. B. keine Abholzung ohne Aufforstung) festgelegt wird und ausgeübt werden soll, sowie dass keine weiteren Ausnahmen hinzugefügt werden.

BHO

Ein Vorkaufsrecht kann nur dann effektiv eingesetzt werden, wenn den Berechtigten ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Diese müssen in den Haushaltsgesetzen der Länder berücksichtigt werden. Folglich muss sichergestellt werden, dass Geld für ein Vorkaufsrecht zur Verfügung gestellt wird. Nach § 2 BHO sind notwendige Ausgaben bei der Gesetzesaufstellung zu berücksichtigen. „Notwendig“ ist dabei ein unbestimmter Rechtsbegriff, der aber zumindest solche Ausgaben berücksichtigt, zu denen der Bund verpflichtet ist.³ Daher sollte nicht nur ein Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand etabliert werden, sondern auch die Haushaltsgesetzgeber verpflichtet werden, dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung kann direkt im Waldgesetz des Landes getroffen werden.

Weitergehend sollte auch in der BHO selbst (und auf Landesebene (dort gibt es teilweise Abweichungen von der BHO⁴)) der Klimaschutz berücksichtigt werden. Ein passender Regelungsort dafür ist § 2 BHO, der den Zweck der Haushaltsgesetzgebung beschreibt.

Wirtschaftlichen Aspekten wird durch Satz 3 hier bereits Rechnung getragen: Die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.⁵

Klimawandel und Klimaschutz dürfen wegen der kurz- und langfristigen Folgen des Klimawandels⁶ nicht unberücksichtigt bleiben. Satz 3 sollte um Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Art. 20a GG) und insbesondere Belange des Klimaschutzes als Teilbereich⁷ ergänzt werden.

Eine ausreichende Finanzierung ist schlussendlich zwingende Voraussetzung zur Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz. Dies betrifft daher auch nicht nur die hier behandelten Thesen, sondern kann auch in anderen Bereichen von Relevanz sein. Auch die EU hat sich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz des Haushalts für den Klimaschutz einzusetzen.⁸ Deutschland sollte ebenfalls einen ausreichenden Haushalt für den Klimaschutz gewährleisten.

² vgl. Teßmer in BeckOK Umweltrecht (Gießberts/Reinhard) BNatschG § 66, Rn. 1.

³ Nomos-BR/von Lewinski/Burbar BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbar, 1. Aufl. 2013, BHO § 2 Rn. 7.

⁴ Gröpl BHO/Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 2 Rn. 23.

⁵ Nomos-BR/von Lewinski/Burbar BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbar, 1. Aufl. 2013, BHO § 2 Rn. 10.

⁶ vgl. nur <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels>, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland>.

⁷ vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/475574/6b592115cb9e0d911e176593d16c6132/WD-3-178-16-pdf-data.pdf>, S. 4.; https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswieck_Vortrag_Klimaschutz.pdf S. 2.; Huster/Rux in BeckOK Grundgesetz, 15.02.2021, Art. 20a GG, Rn. 10 ff.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_IDA%282019%29642239.

b) Nachhaltiger Umgang mit Holzprodukten → NORMIERT ¹²²⁷

Holzprodukte sollten ressourceneffizient und nach Möglichkeit über mehrere Stufen genutzt werden (Kaskadennutzung)¹¹⁵. Bei der stofflichen Nutzung von Holz bleibt der darin gebundene Kohlenstoff vorerst im Holzprodukt gespeichert. Folglich wird die Dauer der Nutzung des Holzproduktes bedeutsam und die rein energetische Verwendung von Holz, für die in Deutschland ein beträchtlicher Teil des geernteten Holzes verbraucht wird, problematisch, sofern das Brennmaterial nicht aus zertifizierter nachhaltiger Forstwirtschaft mit möglichst kurzen Transportwegen stammt oder aus nicht anders weiter verarbeitbaren Holzabfällen, wie zum Beispiel Sägespänen.¹¹⁶

Notwendige Regelungen

- Die Landesbauordnungen sollten die Verwendung von Holz ggü. anderen Materialien (z. B. Zement) privilegieren (s.a. Thesen zum Industriebereich).¹¹⁷
- Für Produkte, die notwendigerweise am Ende der Nutzungskaskade stehen, sollte die Verwendung von Primärfasern verboten und eine möglichst weitgehende Recyclingpflicht eingeführt werden (z. B. Papier, Verpackung, Hygieneartikel).¹¹⁸ → NORMIERT ¹²⁵³
- Die öffentliche Hand sollte ihrer Vorbildfunktion nachkommen, indem sie Verwaltungsvorschriften für die Reduktion des Papierverbrauchs und die Verwendung von Recyclingpapier sowie die Auswahl nachhaltiger Baumaterialien erlässt.¹¹⁹ → NORMIERT ¹²⁵⁵

¹¹⁵ WBA (2016), S. 362.

¹¹⁶ Deutschlandfunk/Denecke, Holz als Brennstoff und Energiespeicher (10.03.2018), https://www.deutschlandfunk.de/energie-wende-holz-als-brennstoff-und-co2-speicher.724.de.html?dram:article_id=412693 (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); BR, Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets (06.11.2019), <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets.Rh2um11> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); s. a. August A., Heizen mit Pellets: Ist das ökologisch sinnvoll? Greenpeace Energy (13.07.2020), <https://www.greenpeace-energy.de/blog/handeln/nachhaltigkeit/heizen-mit-pellets-oder-gas-was-ist-oekologisch-sinnvoller/> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); Deutsches Pelletinstitut, Pelletproduktion, <https://depi.de/pelletproduktion> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021).

¹¹⁷ Zu einer Studie des PIK zur Ersetzung klimaschädlicher (Bau-)Stoffe durch Holz s. Studie des PIK: Churkina et al., Buildings as a global carbon sink, Nature Sustainability volume 3, pages269–276(2020), <https://www.nature.com/articles/s41893-019-0462-4> (zuletzt aufgerufen am 04.03.2021); PIK, Gebäude können zu einer globalen CO₂-Senke werden – mit dem Baustoff Holz statt Zement und Stahl (28.01.2020), <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/gebaeude-koennen-zu-einer-globalen-co2-senke-werden-mit-dem-baustoff-holz-statt-zement-und-stahl> (zuletzt aufgerufen am 04.03.2021).

¹¹⁸ Der Klimaplan von unten, <https://klimaplanvonunten.de/de/> (zuletzt aufgerufen am 30.03.2021).

¹¹⁹ Id.

Gesetz über die Nutzung und Verwertung von Holzprodukten (HolzG)

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, die schonende Nutzung der Ressource Holz im Sinne einer CO₂-neutralen Wirtschaftsweise zu fördern.

§ 2 Holzwirtschaftliche Ziele

- (1) Dieses Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Holzprodukte fest. Es bezweckt die Einführung einer Nutzungskaskade für Holzprodukte. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Verwendung von Altholz Vorrang vor der Verwendung von Primärphasern haben.
- (2) Altholzerzeugende sollen durch dieses Gesetz zu einer möglichst vollständigen Wiederverwendung oder Wiederverwertung des Altholzes verpflichtet werden. Darüber hinaus sollen Anreize für die Herstellung und Verwendung vollständig wiederverwendbarer beziehungsweise wiederverwertbarer Holzprodukte geschaffen werden. Ziel ist es, einen Anteil von wiederverwendeten oder recycelten Holzprodukten in Höhe von mindestens 90 Prozent der gesamten Holzmenge zu erreichen.

§ 3 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt für alle Holzprodukte.
- (2) Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält, sind das Kreislaufwirtschaftsgesetz, mit Ausnahme von § 54, und die auf der Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des bis zum 31. Mai 2012 geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. § 17 Absatz 2 und 3, § 27, § 47 Absatz 1 bis 6, § 50 Absatz 3, § 60 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und die §§ 62 und 66 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gelten entsprechend.
- (3) Soweit auf Grund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an Holzprodukte, an die Entsorgung von Holzabfällen oder an die Beförderung von Holzprodukten oder Holzabfällen bestehen, insbesondere durch die VERORDNUNG (EU) Nr. 995/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmenden, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen, bleiben diese Anforderungen unberührt.
- (4) Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben unberührt.
- (5) Die Befugnis des Bundes, der Länder, der Kreise und der Gemeinden, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Holzabfällen zu verpflichten, bleibt unberührt.

§ 4

Begriffsbestimmungen

- (1) Holzprodukte sind aus einem überwiegendem Holzanteil von mehr als 50 Masseprozent hergestellte Erzeugnisse, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können, und von Herstellenden an die Vertreibenden oder Personen auf der Stufe des Endverbrauchs weitergegeben werden.
- (2) Primärfasern sind Holzrohstoffe, die noch keiner Nutzung zugeführt wurden.
- (3) Altholz ist Industrierestholz und Gebrauchtholz, soweit diese Abfall im Sinne des § 3 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind.
 1. Industrierestholz:
die in Betrieben der Holzbearbeitung oder -verarbeitung anfallenden Holzreste einschließlich der in Betrieben der Holzwerkstoffindustrie anfallenden Holzwerkstoffreste sowie anfallende Verbundstoffe mit überwiegendem Holzanteil (mehr als 50 Masseprozent);
 2. Gebrauchtholz:
gebrauchte Erzeugnisse aus Massivholz, Holzwerkstoffen oder aus Verbundstoffen mit überwiegendem Holzanteil (mehr als 50 Masseprozent);
- (4) Altholzkategorien sind:
 1. Altholzkategorie A I:
naturbelassenes oder lediglich mechanisch bearbeitetes Altholz, das bei seiner Verwendung nicht mehr als unerheblich mit holzfremden Stoffen verunreinigt wurde,
 2. Altholzkategorie A II:
verleimtes, gestrichenes, beschichtetes, lackiertes oder anderweitig behandeltes Altholz ohne halogenorganische Verbindungen in der Beschichtung und ohne Holzschutzmittel,
 3. Altholzkategorie A III:
Altholz mit halogenorganischen Verbindungen in der Beschichtung ohne Holzschutzmittel,
 4. Altholzkategorie A IV:
mit Holzschutzmitteln behandeltes Altholz, wie Bahnschwellen, Leitungsmasten, Hopfenstangen, Rebpfähle, sowie sonstiges Altholz, das aufgrund seiner Schadstoffbelastung nicht den Altholzkategorien A I, A II oder A III zugeordnet werden kann, ausgenommen PCB-Altholz.
 5. PCB-Altholz:
Altholz, das PCB im Sinne der PCB/PCT-Abfallverordnung ist und nach deren Vorschriften zu entsorgen ist, insbesondere Dämm- und Schallschutzplatten, die mit Mitteln behandelt wurden, die polychlorierte Biphenyle enthalten;
 6. Holzschutzmittel:
bei der Be- und Verarbeitung des Holzes eingesetzte Stoffe mit biozider Wirkung gegen Holz zerstörende Insekten oder Pilze sowie Holz verfärbende Pilze, ferner Stoffe zur Herabsetzung der Entflammbarkeit von Holz;
- (5) Verbundene Holzprodukte sind Holzprodukte, bei denen das Holz mit mindestens einer anderen Materialart derart verbunden ist, dass es nicht von Hand getrennt werden kann.
- (6) Systembeteiligungspflichtige Holzprodukte sind Holzprodukte aller Altholzkategorien, die typischerweise bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallen und die nicht bereits in ein anderes System zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung, insbesondere nach dem Verpackungsgesetz, einbezogen sind.
- (7) Inverkehrbringen ist jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich dieses Gesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung. Nicht als Inverkehrbringen gilt die Abgabe von im Auftrag Dritter hergestellten Holzprodukten an Dritte, wenn das Holzprodukt ausschließlich mit dem Namen oder der Marke jener Dritter oder mit beidem gekennzeichnet ist.
- (8) Personen auf der Stufe des Endverbrauchs sind solche, die die Ware in der an sie gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringen.

- (9) Private Personen auf der Stufe des Endverbrauchs sind private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Holzabfälle vergleichbare Anfallstellen. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 1 sind insbesondere Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern, typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen, sowie des Freizeitbereichs wie Ferienanlagen, Freizeitparks und Sportstadien. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 1 sind außerdem landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe, deren Holzabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße entsorgt werden können.
- (10) Vertriebsperson ist diejenige Person, die, unabhängig von der Vertriebsmethode oder Handelsstufe, Holzprodukte gewerbsmäßig in Verkehr bringen.
- (11) Letztvertriebsperson ist diejenige Person, die Holzprodukte an Personen auf der Stufe des Endverbrauchs abgibt.
- (12) Herstellende sind diejenigen Vertriebspersonen, die Holzprodukte erstmals gewerbsmäßig in Verkehr bringt. Als Herstellende gelten auch solche natürliche und juristische Personen, die Holzprodukte gewerbsmäßig in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einführen.
- (13) Registrierte sachverständige Person ist, wer
1. nach § 36 der Gewerbeordnung öffentlich bestellt ist,
 2. als Person oder Organisation für Umweltgutachten auf Grund einer Zulassung nach den §§ 9 und 10 oder nach Maßgabe des § 18 des Umweltauditgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. November 2015 (BGBl. I S. 2092) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, in dem Bereich tätig werden darf, der näher bestimmt wird durch Anhang I Abschnitt E Abteilung 38 der Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik (ABl. L 393 vom 30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 295/2008 (ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 13) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
 3. seine Befähigung durch eine Akkreditierung der nationalen Akkreditierungsstelle in einem allgemein anerkannten Verfahren hat feststellen lassen oder
 4. in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum niedergelassen ist und eine Tätigkeit im Inland nur vorübergehend und gelegentlich ausüben will und seine Berufsqualifikation vor Aufnahme der Tätigkeit entsprechend den §§ 13a und 13b der Gewerbeordnung hat nachprüfen lassen; Verfahren nach dieser Nummer können über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden, und von der Zentralen Stelle in dem Register nach § 26 geführt wird.
- (14) System ist eine privatrechtlich organisierte juristische Person oder Personengesellschaft, die mit Genehmigung nach § 17 in Wahrnehmung der Produktverantwortung der beteiligten Herstellende die in ihrem Einzugsgebiet bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallenden Holzprodukte flächendeckend erfasst und einer Verwertung zuführt. Einzugsgebiet im Sinne von Satz 1 ist jeweils das gesamte Gebiet eines Landes, in dem systembeteiligungspflichtige Holzprodukte von beteiligten Herstellenden in Verkehr gebracht werden.
- (15) Die Systemaufsicht besteht aus Angehörigen der wirtschaftsprüfenden Berufe, die gemäß § 19 Absatz 4 von den Systemen benannt worden sind und gemäß § 19 Absatz 2 Satz 1 die Zwischen- und Jahresmeldungen der Systeme prüfen und bestätigen.
- (16) Zentrale Stelle ist die nach § 23 zu errichtende Stiftung.
- (17) Werkstoffliche Verwertung ist die Verwertung durch Verfahren, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder das Material für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt.
- (18) Wertstoffhof ist eine zentrale Sammelstelle zur getrennten Erfassung von Abfällen verschiedener Materialien, die typischerweise bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallen.

§ 5

Allgemeine Anforderungen an Holzprodukte

- (1) Holzprodukte sind so herzustellen und zu vertreiben, dass
 1. die verbrauchten Primärfasern auf ein Mindestmaß begrenzt werden;
 2. ihre Wiederverwendung oder Verwertung, einschließlich des Recyclings, im Einklang mit der Abfallhierarchie im Sinne des § 6 KrWG möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen Verwertung oder der Beseitigung der nicht wiederverwend-, verwert- oder recyclebaren Holzabfälle auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 3. bei der Beseitigung von Holzprodukten auftretende schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 4. die Wiederverwendbarkeit von Holzprodukten und der Anteil von sekundären Rohstoffen an der Holzproduktmasse auf ein möglichst hohes Maß gesteigert werden, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit des Holzprodukts und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den Verbrauchenden technisch möglich ist.

Von dieser Pflicht kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Verwendung von sekundären Rohstoffen wirtschaftlich unzumutbar ist.

- (2) Die Pflicht nach Absatz 1 Nummer 2 beinhaltet insbesondere folgende Anforderungen:
 1. Bei der Herstellung von Holzprodukten ist darauf zu achten, dass diese nach Ende der Primärnutzung möglichst in Altholzkategorie I oder II fallen.
 2. Holzprodukte, deren Bestandteile nach Ende der Primärnutzung nicht in die gleiche Altholzkategorie fallen, müssen so beschaffen sein, dass eine Trennung nach Altholzkategorien im Rahmen der technischen Möglichkeiten erfolgen kann.
 3. Die Herstellung von Produkten oder Produktbestandteilen die nach Ende der Primärnutzung in Altholzkategorie IV fallen, ist zu vermeiden.

§ 5a

Allgemeine Anforderungen an die Verwertung

- (1) Die stoffliche Verwertung ist
 1. bei Altholz der Kategorie AI vorrangig vor der energetischen Verwertung,
 2. bei Altholz der Kategorie AII gleichrangig mit der energetischen Verwertung, sofern bei der energetischen Verwertung eine hohe Energieeffizienz gewährleistet ist,
 3. bei Altholz der Kategorie AIII vorrangig vor der energetischen Verwertung, sofern Altholz mit PVC als halogenorganischer Verbindung in der Beschichtung abgetrennt wurde,
 4. bei Altholz der Kategorie AIII, sofern Altholz mit PVC als halogenorganischer Verbindung in der Beschichtung nicht abgetrennt wurde, nachrangig der energetischen Verwertung,
 5. bei Altholz der Kategorie AIV nachrangig der energetischen Verwertung.
- (2) Von der Rangfolge des Absatzes 1 darf nur abgewichen werden, sofern diese wirtschaftlich unzumutbar oder technisch nicht möglich ist.

§ 6

Verbot der Primärfasernutzung

Die Nutzung von Primärfasern für Produkte, die notwendigerweise am Ende der Nutzungskaskade stehen, ist verboten. Dies gilt insbesondere für

1. Papier,
2. jegliche auf Holzfasern basierende Verpackungen, wie beispielsweise Kartons, Tüten und andere Behältnisse sowie
3. Produkte, die zur energetischen Verwendung benutzt werden.

Von diesem Verbot kann abgewichen werden, wenn eine Nutzung sekundärer Rohstoffe technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist oder dem Zweck des Gesetzes nach § 1 widerspricht.

§ 7

Kennzeichnung zur Identifizierung des Holzmaterials

Holzprodukte der Altholzkategorie III und IV sind zur Identifizierung der Altholzkategorie, der sie zugehören, mit den Ziffern „III“ bzw. „IV“ zu kennzeichnen. Die Verwendung von anderen als den festgelegten Ziffern und Abkürzungen zur Kennzeichnung der gleichen Materialien ist nicht zulässig.

Abschnitt 2

Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten

§ 8

Systembeteiligungspflicht

- (1) Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten haben sich mit diesen Holzprodukten zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen. Dabei haben sie Materialart und Masse der zu beteiligenden Holzprodukte sowie die Registrierungsnummer nach § 9 Absatz 3 Satz 2 anzugeben. Die Systeme haben den Herstellenden eine erfolgte Beteiligung unter Angabe von Materialart und Masse der beteiligten Holzprodukte unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen; dies gilt auch, wenn die Beteiligung durch einen beauftragten Dritten nach § 30 vermittelt wurde. Das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten, die die Herstellenden nicht an einem System beteiligt haben, ist verboten.
- (2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 können Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten von den Vorvertriebsperson dieser Holzprodukte verlangen, dass sie sich hinsichtlich der von ihnen gelieferten Holzprodukte an einem oder mehreren Systemen beteiligen. Ursprünglich nach Absatz 1 Satz 1 verpflichtete Herstellende können von derjenigen Vorvertriebsperson, auf die die Systembeteiligungspflicht übergeht, eine Bestätigung über die erfolgte Systembeteiligung verlangen. Mit der Übertragung der Systembeteiligungspflicht gehen auch die Herstellungspflichten nach den §§ 9 bis 11 insoweit auf den verpflichteten Vorvertriebsperson über.
- (3) Soweit in Verkehr gebrachte systembeteiligungspflichtige Holzprodukte wegen Beschädigung oder Unverkäuflichkeit nicht an Personen auf der Stufe des Endverbrauchs abgegeben werden, können Herstellende die von ihnen für die Systembeteiligung geleisteten Entgelte von den betreffenden Systemen zurückverlangen, wenn er die Holzprodukte zurückgenommen und einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des § 15 Absatz 5 zugeführt hat. Die Rücknahme und anschließende Verwertung sind in jedem Einzelfall in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. In diesem Fall gelten die betreffenden Holzprodukte nach Erstattung der Beteiligungsentgelte nicht mehr als in Verkehr gebracht.

- (4) Wird die Genehmigung eines Systems vor Ablauf des Zeitraums, für den sich Herstellende an diesem System beteiligt hat, nach § 17 Absatz 3 widerrufen, so gilt die Systembeteiligung ab dem Zeitpunkt der Wirksamkeit des Widerrufs als nicht vorgenommen.
- (5) Soweit durch die Aufnahme eines systembeteiligungspflichtigen Holzprodukts in ein System zu befürchten ist, dass die umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung, insbesondere die Durchführung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung, erheblich beeinträchtigt oder das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Gesundheit, gefährdet wird, kann die Zentrale Stelle die Aufnahme des systembeteiligungspflichtigen Holzprodukts im Einzelfall wegen Systemunverträglichkeit untersagen. Die Untersagung ist aufzuheben, wenn Systeme oder Herstellende die Systemverträglichkeit des betreffenden Holzprodukts nachweisen.
- (6) Es ist Systembetreibern nicht gestattet, Vertriebspersonen ein Entgelt oder sonstige wirtschaftliche Vorteile für den Fall zu versprechen oder zu gewähren, dass die Vertriebspersonen Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten an ihr System vermitteln.

§ 9

Registrierung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, sich vor dem Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten bei der Zentralen Stelle registrieren zu lassen. Änderungen von Registrierungsdaten sowie die dauerhafte Aufgabe der Herstellungstätigkeit sind der Zentralen Stelle unverzüglich mitzuteilen.
- (2) Bei der Registrierung nach Absatz 1 Satz 1 sind die folgenden Angaben zu machen:
 1. Name, Anschrift und Kontaktdaten der Herstellenden (insbesondere Postleitzahl und Ort, Straße und Hausnummer, Land, Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse);
 2. Angabe einer vertretungsberechtigten natürlichen Person;
 3. nationale Kennnummer der Herstellenden, einschließlich der europäischen oder nationalen Steuernummer der Herstellenden;
 4. Markennamen, unter denen die Herstellenden ihre systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte in Verkehr bringen;
 5. Erklärung, dass die Herstellenden ihre Rücknahmepflichten durch Beteiligung an einem oder mehreren Systemen oder durch eine oder mehrere Branchenlösungen erfüllen;
 6. Erklärung, dass die Angaben der Wahrheit entsprechen.
- (3) Die erstmalige Registrierung sowie Änderungsmitteilungen haben über das auf der Internetseite der Zentralen Stelle zur Verfügung gestellte elektronische Datenverarbeitungssystem zu erfolgen. Die Zentrale Stelle bestätigt die Registrierung und teilt den Herstellenden ihre Registrierungsnummer mit. Sie kann nähere Anweisungen zum elektronischen Registrierungsverfahren erteilen sowie für die sonstige Kommunikation mit den Herstellenden die elektronische Übermittlung, eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben.
- (4) Die Zentrale Stelle veröffentlicht die registrierten Herstellenden mit den in Absatz 2 Nummer 1 und 4 genannten Angaben sowie mit der Registrierungsnummer und dem Registrierungsdatum im Internet. Bei Herstellenden, deren Registrierung beendet ist, ist zusätzlich das Datum des Marktaustritts anzugeben. Die im Internet veröffentlichten Daten sind dort drei Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Registrierung der Herstellenden endet, zu löschen.
- (5) Herstellende dürfen systembeteiligungspflichtige Holzprodukte nicht in Verkehr bringen, wenn sie nicht oder nicht ordnungsgemäß nach Absatz 1 registriert sind. Vertriebspersonen dürfen systembeteiligungspflichtige Holzprodukte nicht zum Verkauf anbieten, wenn die Herstellenden dieser Holzprodukte entgegen Absatz 1 nicht oder nicht ordnungsgemäß registriert sind.

§ 10

Datenmeldung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die im Rahmen einer Systembeteiligung getätigten Angaben zu den Holzprodukten unverzüglich auch der Zentralen Stelle unter Nennung mindestens der folgenden Daten zu übermitteln:
 1. Registrierungsnummer;
 2. Materialart und Masse der beteiligten Holzprodukte;
 3. Name des Systems, bei dem die Systembeteiligung vorgenommen wurde;
 4. Zeitraum, für den die Systembeteiligung vorgenommen wurde.Änderungen der Angaben sowie eventuelle Rücknahmen gemäß § 8 Absatz 3 Satz 1 sind der Zentralen Stelle entsprechend zu melden.
- (2) Die Zentrale Stelle kann für die Datenmeldung nach Absatz 1 einheitliche elektronische Formulare zur Verfügung stellen und nähere Verfahrensanweisungen erteilen.
- (3) Die Zentrale Stelle kann Systemen die Möglichkeit einräumen, die sich auf ihr System beziehenden Datenmeldungen elektronisch abzurufen.

§ 11

Vollständigkeitserklärung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, jährlich bis zum 15. Mai eine Erklärung über sämtliche von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten Holzprodukte nach den Vorgaben des Absatzes 3 zu hinterlegen (Vollständigkeitserklärung). Die Vollständigkeitserklärung bedarf der Prüfung und Bestätigung durch eine registrierte sachverständige Person oder durch gemäß § 26 Absatz 2 registrierte Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe oder für die Buchprüfung vereidigte Personen.
- (2) Die Vollständigkeitserklärung hat Angaben zu enthalten
 1. zu Materialart und Masse aller im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte;
 2. zur Beteiligung an einem oder mehreren Systemen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte;
 3. zu Materialart und Masse aller im vorangegangenen Kalenderjahr gemäß § 8 Absatz 3 zurückgenommenen Holzprodukte;
 4. zur Erfüllung der Verwertungsanforderungen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr zurückgenommenen Holzprodukte nach § 14 Absatz 1;
 5. zur Erfüllung der Verwertungsanforderungen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr gemäß § 8 Absatz 3 zurückgenommenen Holzprodukte.
- (3) Die Vollständigkeitserklärung ist zusammen mit den zugehörigen Prüfberichten elektronisch bei der Zentralen Stelle zu hinterlegen. Die Bestätigung nach Absatz 1 Satz 2 ist mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäß § 2 des Signaturgesetzes zu versehen. Die Zentrale Stelle kann nähere Anweisungen zum elektronischen Hinterlegungsverfahren erteilen sowie für die sonstige Kommunikation mit den Hinterlegungspflichtigen die Verwendung bestimmter elektronischer Formulare und Eingabemasken, eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben. Die Zentrale Stelle kann zusätzlich die Hinterlegung der Systembeteiligungsbestätigungen nach § 8 Absatz 1 Satz 3 und der Dokumente nach § 8 Absatz 3 Satz 2 verlangen. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der hinterlegten Vollständigkeitserklärung kann sie von den Herstellenden die Hinterlegung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen verlangen.

Abschnitt 3

Sammlung, Rücknahme und Verwertung

§ 12

Getrennte Sammlung

Bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallende Holzprodukte sind, unbeschadet der Vorgaben nach der Gewerbeabfallverordnung, einer vom gemischten Siedlungsabfall getrennten Sammlung gemäß den nachfolgenden Vorschriften zuzuführen.

§ 13

Pflichten der Systeme zur Sammlung, Verwertung und Information

- (1) Die Systeme sind verpflichtet, im Einzugsgebiet der beteiligten Herstellenden eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller Holzprodukte bei den privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs (Holsystem) oder in deren Nähe (Bringsystem) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für private Personen auf der Stufe des Endverbrauchs unentgeltlich sicherzustellen. Die Sammelsysteme müssen geeignet sein, alle bei den privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallenden Holzprodukte bei einer regelmäßigen Leerung aufzunehmen. Die Sammlung ist auf Abfälle privater Personen auf der Stufe des Endverbrauchs zu beschränken. Mehrere Systeme können bei der Einrichtung und dem Betrieb ihrer Sammelstrukturen zusammenwirken.
- (2) Die von den Systemen erfassten Abfälle sind einer Verwertung gemäß den Anforderungen des § 15 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 und Absatz 4 Satz 1 zuzuführen.
- (3) Unbeschadet der Regelung in § 21 Absatz 9 sind die Systeme verpflichtet, die privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Holzprodukten, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren. Die Information hat in regelmäßigen Zeitabständen zu erfolgen und soll sowohl lokale als auch überregionale Maßnahmen beinhalten. Bei der Vorbereitung der Informationsmaßnahmen sind die Einrichtungen der kommunalen Abfallberatung und Verbraucherschutzorganisationen zu beteiligen.

§ 14

Pflichten der Herstellenden und Vertriebspersonen zur Rücknahme und Verwertung

- (1) Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebspersonen von Holzprodukten sind verpflichtet, gebrauchte Holzprodukte der gleichen Art, Form und Größe wie die von ihnen in Verkehr gebrachten am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich und unverzüglich zurückzunehmen. Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen. Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebsperson können untereinander sowie mit den Personen auf der Stufe des Endverbrauchs, sofern es sich bei diesen nicht um private Haushaltungen handelt, abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung treffen.
- (2) Ist Herstellenden oder in der Lieferkette nachfolgenden Vertriebspersonen von Holzprodukten eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Rücknahme am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe nicht möglich, kann die Rücknahme auch in einer zentralen Annahmestelle erfolgen, wenn diese in einer für den Rückgabeberechtigten zumutbaren Entfernung zum Ort der tatsächlichen Übergabe liegt und zu den geschäftsüblichen Öffnungszeiten der Vertriebsperson

zugänglich ist. Letztvertriebspersonen von Holzprodukten müssen die Personen auf der Stufe des Endverbrauchs durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln in der Verkaufsstelle und im Versandhandel durch andere geeignete Maßnahmen auf die Rückgabemöglichkeit hinweisen.

- (3) Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebspersonen, die Holzprodukte nach Absatz 1 Satz 1 zurücknehmen, sind verpflichtet, diese einer Wiederverwendung oder einer Verwertung gemäß den Anforderungen des § 15 Absatz 5 zuzuführen. Die Anforderungen nach Satz 1 können auch durch die Rückgabe an einen Vorvertreiber erfüllt werden. Über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist Nachweis zu führen. Hierzu sind jährlich bis zum 15. Mai die im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen und verwerteten Holzprodukte in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. Die Dokumentation ist aufgeschlüsselt nach Materialart und Masse zu erstellen. Sie ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet die Herstellenden oder Vertriebspersonen ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.
- (4) Falls kein System eingerichtet ist, gelten die Rücknahmepflicht nach Absatz 1 Satz 1 und die Hinweispflicht nach Absatz 2 Satz 2 in Bezug auf systembeteiligungspflichtige Holzprodukte entsprechend. Die nach den Sätzen 1 und 2 zurückgenommenen Holzprodukte sind einer Wiederverwendung oder einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des § 15 Absatz 1 bis 3 zuzuführen. Die Anforderungen nach Satz 2 können auch durch die Rückgabe an einen Vorvertriebsperson erfüllt werden. Über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist ein Nachweis entsprechend den Vorgaben in Absatz 3 Satz 3 und 4 zu führen und der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet die Herstellenden oder Vertriebspersonen ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.

§ 15

Anforderungen an die Verwertung

- (1) Die Systeme haben die durch die Sammlung nach § 13 Absatz 1 erfassten Holzprodukte nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. Soweit die Abfälle nach Satz 1 nicht verwertet werden, sind sie dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu überlassen.
- (2) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens folgende Anteile der bei ihnen beteiligten Holzprodukte der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen:
 1. ab dem 1. Januar 2022 30 Massenprozent,
 2. ab dem 1. Januar 2024 50 Massenprozent,
 3. ab dem 1. Januar 2026 70 Massenprozent und
 4. ab dem 1. Januar 2028 90 Massenprozent.
- (3) Bei verbundenen Holzprodukten ist insbesondere das Recycling der Holzkomponente sicherzustellen, soweit nicht das Recycling einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft besser entspricht. Soweit verbundene Holzprodukte einem eigenen Verwertungsweg zugeführt werden, ist ein eigenständiger Nachweis der Quoten nach Absatz 2 zulässig. Für verbundene Holzprodukte, die im Strom einer anderen Hauptmaterialart erfasst und einer Verwertung zugeführt werden, sind die Quoten nach Absatz 2 durch geeignete Stichprobenerhebungen nachzuweisen. Wenn die Hauptmaterialkomponente einen Massenanteil von 95 Prozent an dem verbundenen Holzprodukt überschreitet, kann das nach Satz 3 einer Verwertung zugeführte Holzprodukt vollständig auf die Quote der Hauptmaterialart angerechnet werden.
- (4) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 50 Massenprozent der im Rahmen der Sammlung der Holzprodukte nach § 14 Absatz 1 insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling zuzuführen.
- (5) Die gemäß § 14 Absatz 1 Satz 1 zurückgenommenen Holzprodukte sind nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen.

- (6) Holzabfälle, die aus der Europäischen Union ausgeführt werden, dürfen für die Erfüllung der Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 5 und der Zielvorgaben nach § 2 nur berücksichtigt werden, wenn nachprüfbare Beweise vorliegen, dass die Verwertung unter Bedingungen erfolgt ist, die im Wesentlichen denen entsprechen, die in den einschlägigen europäischen Vorschriften vorgesehen sind.
- (7) Die Bundesregierung überprüft innerhalb von drei Jahren nach dem 1. Januar 2023 die Verwertungsergebnisse mit dem Ziel einer weiteren Erhöhung der Verwertungsquoten.

§ 16

Nachweispflichten

- (1) Die Systeme haben die Verwertung der durch die Sammlung nach § 13 Absatz 1 Satz 1 erfassten Holzprodukte kalenderjährlich in nachprüfbarer Form zu dokumentieren (Mengenstromnachweis). Grundlage des Mengenstromnachweises sind die an einem System beteiligten Mengen an Holzprodukten sowie vollständig dokumentierte Angaben über die erfassten und über die der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der werkstofflichen oder der energetischen Verwertung zugeführten Mengen. Die dem Mengenstromnachweis zugrunde liegenden Entsorgungsnachweise müssen mindestens die auftraggebende Person, das beauftragte Entsorgungsunternehmen sowie die Masse der entsorgten Abfälle unter Angabe des Abfallschlüssels und der Abfallbezeichnung nach der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung enthalten. Dabei ist außerdem darzustellen, welche Mengen in den einzelnen Ländern erfasst wurden.
- (2) Der Mengenstromnachweis ist durch eine registrierte sachverständige Person zu prüfen und zu bestätigen. Die Prüfung des Mengenstromnachweises umfasst insbesondere auch die Überprüfung der den Angaben nach Absatz 1 Satz 2 zugrunde liegenden Dokumente.
- (3) Die Systeme haben den Mengenstromnachweis der Zentralen Stelle spätestens bis zum 1. Juni des auf den Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres schriftlich vorzulegen. Die zugehörigen Dokumente sind auf Verlangen der Zentralen Stelle im Original nachzureichen.

Abschnitt 4

Systeme

§ 17

Genehmigung

- (1) Der Betrieb eines Systems bedarf der Genehmigung durch die zuständige Landesbehörde. Die Genehmigung wird auf Antrag erteilt, wenn ein System
 1. in dem betreffenden Land flächendeckend eingerichtet ist, insbesondere die notwendigen Sammelstrukturen vorhanden sind,
 2. mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in dem betreffenden Land Abstimmungsvereinbarungen nach § 21 Absatz 1 abgeschlossen hat oder sich bestehenden Abstimmungsvereinbarungen unterworfen hat,
 3. über die notwendigen Sortier- und Verwertungskapazitäten verfügt und
 4. mit der Zentralen Stelle eine Finanzierungsvereinbarung nach § 24 Absatz 1 Satz 2 abgeschlossen hat.Die Genehmigung ist öffentlich bekannt zu geben und vom Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntgabe an wirksam.
- (2) Die Genehmigung kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden, die erforderlich sind, um die beim Erlass der Genehmigung vorliegenden Voraussetzungen auch während des Systembetriebs dauerhaft sicherzustellen.

- (3) Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 kann die Genehmigung ganz oder teilweise widerrufen, wenn sie feststellt, dass ein System seinen Pflichten nach § 13 Absatz 1 und 2 nicht nachkommt oder dass eine der in Absatz 1 Satz 2 genannten Voraussetzungen nicht mehr vorliegt. Die Genehmigung ist zu widerrufen, wenn die Behörde feststellt, dass der Betrieb des Systems eingestellt wurde. Der Widerruf ist öffentlich bekannt zu geben.
- (4) Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 kann jederzeit verlangen, dass ein System eine angemessene, insolvenzfeste Sicherheit für den Fall leistet, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 21 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 21 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen.

§ 18

Gemeinsame Stelle

- (1) Die Systeme haben sich an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen. Die Genehmigung nach § 17 wird unwirksam, wenn ein System sich nicht innerhalb von drei Monaten nach Erteilung der Genehmigung an der Gemeinsamen Stelle beteiligt.
- (2) Die Gemeinsame Stelle hat insbesondere die folgenden Aufgaben:
 1. Aufteilung der Entsorgungskosten auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile;
 2. Aufteilung der gemäß § 21 Absatz 9 vereinbarten Nebenentgelte auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile;
 3. wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen nach § 22, insbesondere Bestimmung der Ausschreibungsführer für jedes Sammelgebiet;
 4. Festlegung der Einzelheiten zur elektronischen Ausschreibungsplattform und zum Ausschreibungsverfahren gemäß § 22 Absatz 10;
 5. Benennung der Systemaufsicht gemäß § 19 Absatz 4;
 6. wettbewerbsneutrale Koordination der Informationsmaßnahmen nach § 13 Absatz 3 und Aufteilung der Kosten dieser Maßnahmen auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile.
- (3) Die Gemeinsame Stelle muss gewährleisten, dass sie für alle Systeme zu gleichen Bedingungen zugänglich ist und die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingehalten werden. Bei Entscheidungen, die die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betreffen, hört die Gemeinsame Stelle die kommunalen Spitzenverbände an.

§ 19

Meldepflichten

- (1) Systeme sind verpflichtet, die folgenden Informationen über die bei ihnen vorgenommenen oder erwarteten Beteiligungen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 und über eventuelle Abzüge von Holzproduktmengen aufgrund von Entgelterstattungen nach § 8 Absatz 3, jeweils aufgeschlüsselt nach Art und Masse des Holzrohstoffes sowie zugeordnet nach Beteiligten der Wertschöpfungskette unter Angabe der jeweiligen Registrierungsnummer, elektronisch an die Zentrale Stelle zu melden:
 1. bis zum 15. Kalendertag des letzten Monats des jeweils laufenden Quartals die für das folgende Quartal erwartete Masse an beteiligten Holzprodukten (Zwischenmeldung);
 2. bis zum 1. Juni eines jeden Jahres die Masse der für das vorangegangene Kalenderjahr tatsächlich beteiligten Holzprodukten (Jahresmeldung).

- (2) Die Meldungen nach Absatz 1 sind der Zentralen Stelle in einer von einer Systemaufsicht geprüften und bestätigten Fassung zu übermitteln. Die Zentrale Stelle kann für die Übermittlung die Verwendung bestimmter elektronischer Formulare und Eingabemasken sowie eine bestimmte Verschlüsselung vorschreiben. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Meldungen kann die Zentrale Stelle von den betroffenen Systemen die Übermittlung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen verlangen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 3 kann die Zentrale Stelle außerdem im Einzelfall vorübergehend einen abweichenden Meldezeitraum bezüglich der Zwischenmeldungen festlegen. Sofern ein System keine Zwischen- oder Jahresmeldung übermittelt oder die Anhaltspunkte nach Satz 3 nicht zur Überzeugung der Zentralen Stelle ausräumen kann, ist die Zentrale Stelle befugt, die Menge der beteiligten Holzprodukte des betreffenden Systems auf Grundlage der ihr vorliegenden Informationen zu schätzen.
- (3) Systeme sind verpflichtet, den in sie eingegliederten Beteiligten der Wertschöpfungskette den Inhalt der Jahresmeldung im Hinblick auf die das jeweilige System durchlaufenden Holzprodukte mitzuteilen.
- (4) Die Systeme benennen einvernehmlich für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren eine Systemaufsicht von vier Personen. Einigen sich die Systeme nicht innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Benennungszeitraums einer Systemaufsicht auf die Benennung eines Nachfolgers, entscheidet die Zentrale Stelle über die Benennung der Systemaufsicht.

§ 20

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- (1) Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte
 1. die Verwendung von Holzprodukten zu fördern, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, und
 2. die Verwendung von Recyclaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.
- (2) Jedes System hat der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. Juni zu berichten, wie es die Vorgaben nach Absatz 1 bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte umgesetzt hat. Dabei ist auch anzugeben, welcher Anteil der beteiligten Holzprodukte je Holzrohstoffart einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde. Die Zentrale Stelle überprüft die Berichte der Systeme auf Plausibilität. Sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, erteilt die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen.
- (3) Die Zentrale Stelle veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. September einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart.
- (4) Die Bundesregierung entscheidet bis zum 1. Juli 2023 auf der Grundlage der Berichte nach Absatz 2 und unter Berücksichtigung der nach Absatz 3 veröffentlichten Mindeststandards über weitergehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte zur Förderung der stofflichen und energetischen Verwertbarkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten sowie zur Förderung der Verwendung von Recyclaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung der gesamtökologischen Auswirkungen.

§ 21

Abstimmung

- (1) Die Sammlung nach § 13 Absatz 1 ist auf die vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Gebiet sie eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung hat durch schriftliche Vereinbarung der Systeme mit dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erfolgen (Abstimmungsvereinbarung). Die Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind dabei besonders zu berücksichtigen. Rahmenvorgaben nach Absatz 2 sind zwingend zu beachten. Die Abstimmungsvereinbarung darf der Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb und den Zielen dieses Gesetzes nicht entgegenstehen.
- (2) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die nach § 13 Absatz 1 durchzuführende Sammlung der restentleerten Holzprodukte bei privaten Haushaltungen hinsichtlich
 1. der Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen,
 2. der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt, sowie
 3. der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerungenauszugestalten ist, soweit eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen, und soweit deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist (Rahmenvorgabe). Die Rahmenvorgabe darf nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen, welchen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zugrunde legt. Rahmenvorgaben können frühestens nach Ablauf von drei Jahren geändert werden. Jede Änderung ist mit einem angemessenen zeitlichen Vorlauf, mindestens jedoch ein Jahr vor ihrem Wirksamwerden, den Systemen bekannt zu geben.
- (3) Sofern die Sammlung der Holzprodukte an vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingerichteten Wertstoffhöfen durchgeführt werden soll, kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der Abstimmung von den Systemen ein angemessenes Entgelt für die Mitbenutzung verlangen. Zur Bestimmung eines angemessenen Entgelts haben sich die Parteien an den in § 9 des Bundesgebührengesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen zu orientieren. Ansatzfähig ist dabei nur der Anteil der Kosten, der dem Anteil der Holzabfälle an der Gesamtmenge der in den Wertstoffhöfen erfassten Abfälle entspricht; der Anteil kann nach Vorgabe des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entweder als Masseanteil oder als Volumenanteil berechnet werden.
- (4) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann im Rahmen der Abstimmung von den Systemen die Mitbenutzung seiner Sammelstruktur, die für die getrennte Erfassung von Holzprodukten eingerichtet ist, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Systeme können im Rahmen der Abstimmung von einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verlangen, ihnen die Mitbenutzung dieser Sammelstruktur gegen ein angemessenes Entgelt zu gestatten. Zur Bestimmung eines angemessenen Entgelts haben sich die Parteien an den in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen zu orientieren. Einigen sich die Parteien zugleich auf eine gemeinsame Verwertung durch den die Sammlung Durchführenden, so ist bei der Bestimmung des angemessenen Entgelts auch der jeweilige Marktwert der Holzabfälle zu berücksichtigen. Sofern keine gemeinsame Verwertung vereinbart wird, kann der jeweils die Sammlung des anderen Mitnutzende die Herausgabe eines Masseanteils verlangen, der dem Anteil an der Gesamtmasse der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle entspricht, der in seiner Verantwortung zu entsorgen ist. Derjenige, der den Herausgabeanspruch geltend macht, hat die durch die Übergabe der Abfälle zusätzlich verursachten Kosten zu tragen.
- (5) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann mit den Systemen vereinbaren, dass Holzabfälle, die bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallen, gemeinsam mit anderen

Abfällen durch eine einheitliche Wertstoffsammlung erfasst werden. Die Einzelheiten der Durchführung der einheitlichen Wertstoffsammlung können der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und die Systeme im Rahmen ihrer jeweiligen Entsorgungsverantwortung näher ausgestalten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Verwertungspflichten nach § 15 und die Nachweispflichten nach § 16 bezüglich der Verpackungsabfälle eingehalten werden. Altgeräte im Sinne des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes sowie Altbatterien im Sinne des Batteriegesetzes dürfen in der einheitlichen Wertstoffsammlung nicht miterfasst werden.

- (6) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann im Rahmen der Abstimmung verlangen, dass sich die Systeme der sofortigen Vollstreckung aus der Abstimmungsvereinbarung gemäß den jeweils geltenden Landesverwaltungsverfahrensgesetzen unterwerfen.
- (7) In einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet werden oder eingerichtet sind, sind die Systembetreibende verpflichtet, eine gemeinsame Vertretung zu benennen, der mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung führt. Der Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung bedürfen der Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie von mindestens zwei Dritteln der an der Abstimmungsvereinbarung beteiligten Systeme. Ein System, das in einem Gebiet mit bereits bestehender Abstimmungsvereinbarung eingerichtet wird, hat sich der vorhandenen Abstimmungsvereinbarung zu unterwerfen.
- (8) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für die Sammlung nach § 13 Absatz 1 sowie im Falle einer Änderung seiner Rahmenvorgaben nach Absatz 2 von den Systemen eine angemessene Anpassung der Abstimmungsvereinbarung verlangen. Für die Verhandlung und den Abschluss gilt Absatz 7 Satz 1 und 2 entsprechend.
- (9) Ein System ist verpflichtet, sich entsprechend seinem Marktanteil an den Kosten zu beteiligen, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durch Abfallberatung in Bezug auf die von den Systemen durchgeführte Sammlung nach § 13 Absatz 1 sowie durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen, auf denen von den Systemen genutzte Sammelgroßbehälter aufgestellt werden, entstehen. Zur Berechnung der Kosten sind die in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden.

§ 22

Vergabe von Sammelleistungen

- (1) Die Systeme haben die nach § 13 Absatz 1 zu erbringenden Sammelleistungen unter Beachtung der Abstimmungsvereinbarungen nach § 21 Absatz 1 und der Rahmenvorgaben nach § 21 Absatz 2 im Wettbewerb im Wege transparenter und diskriminierungsfreier Ausschreibungsverfahren über eine elektronische Ausschreibungsplattform nach Maßgabe dieser Vorschrift zu vergeben. Die Erteilung eines Sammelauftrags durch ein System ist von Anfang an unwirksam, wenn sie ohne Ausschreibungsverfahren oder ohne vorherige Information nach Absatz 6 Satz 1 und Einhaltung der Wartefrist nach Absatz 6 Satz 2 erfolgte und dieser Verstoß in einem Schiedsverfahren nach den Absätzen 8 und 9 festgestellt worden ist.
- (2) Die Systeme beauftragen ein einzelnes System mit der eigenverantwortlichen Durchführung des Ausschreibungsverfahrens für ein bestimmtes Sammelgebiet (Ausschreibungsführung). Dabei soll die Ausschreibungsführung in diesem Gebiet die Hauptkostenverantwortung für die Sammlung übernehmen. Die weiteren Systeme können für ihren Anteil mit der erfolgreich bietenden Person individuelle Mitbenutzungsverträge schließen; die Ausschreibungspflicht nach Absatz 1 gilt hierbei nicht. Im Falle einer Unwirksamkeit der Auftragserteilung nach Absatz 1 Satz 2 sind die auf dem unwirksamen Sammelauftrag beruhenden Mitbenutzungsverträge ebenfalls unwirksam. Der erfolgreich bietende Person darf die weiteren Systeme bei der Vereinbarung der Mitbenutzungsverträge nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln.
- (3) Soweit Holzabfälle zusammen mit anderen Abfällen nach § 21 Absatz 5 in einer einheitlichen Wertstoffsammlung erfasst werden, können die Systeme und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Sammelleistung gemeinsam ausschreiben. Die Systeme und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger können in diesem Fall auch den jeweils anderen mit der Durchführung des Ausschrei-

bungsverfahrens beauftragen. In beiden Fällen sind die vergaberechtlichen Vorgaben, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gelten, vorrangig anzuwenden. Soweit das Ausschreibungsverfahren gemeinsam durchgeführt wird, sind alle beteiligten auftraggebenden Personen für die Einhaltung der Bestimmungen über das Ausschreibungsverfahren gemeinsam verantwortlich.

- (4) Die auftragnehmenden Personen werden in einem offenen Ausschreibungsverfahren ermittelt. Die Ausschreibungsführung teilt ihre Absicht, einen Sammelauftrag zu vergeben, in einer Auftragsbekanntmachung über die elektronische Ausschreibungsplattform öffentlich mit. Mit der Auftragsbekanntmachung hat sie zugleich alle für die Abgabe eines Angebots erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Jedes interessierte Unternehmen kann ein Angebot abgeben. Die Frist für den Eingang der Angebote beträgt mindestens 60 Tage, gerechnet ab dem Tag nach der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung. Wenn innerhalb der Frist nach Satz 4 keine geeigneten Angebote abgegeben worden sind, kann der Auftrag im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden; ein Angebot gilt als ungeeignet, wenn es offensichtlich nicht den in den Ausschreibungsunterlagen genannten Bedürfnissen und Anforderungen entspricht.
- (5) Der Zuschlag für die einzelnen Vertragsgebiete wird jeweils auf das preislich günstigste Angebot von geeigneten Unternehmen erteilt. Dazu ermitteln Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform das preislich günstigste Angebot und gewährt der Ausschreibungsführung Einsichtnahme in das Angebot; preisgleiche Angebote können gleichzeitig eingesehen werden. Die Ausschreibungsführung überprüft die Eignung der bietenden Person anhand der nach § 122 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen festgelegten Eignungskriterien, das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen nach den §§ 123 und 124 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie gegebenenfalls Maßnahmen der bietenden Person zur Selbstreinigung nach § 125 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie prüft darüber hinaus das Angebot auf Vollständigkeit und fachliche und rechnerische Richtigkeit. Sie darf dabei von der bietenden Person nur Aufklärung über das Angebot oder dessen Eignung verlangen. Verhandlungen, insbesondere über Änderungen des Angebots oder des Preises, sind grundsätzlich unzulässig. Nur bei preisgleichen Angeboten mehrerer geeigneter bietender Personen darf die Ausschreibungsführung ausnahmsweise über den Preis verhandeln. Schließt sie eine bietende Person wegen Ungeeignetheit oder Vorliegens eines der in den §§ 123 und 124 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Gründe aus oder erfüllt das Angebot nicht die vorgegebenen Mindestanforderungen, so wird ihr von den Betreibern der elektronischen Ausschreibungsplattform das nächstgünstigste Angebot zur Prüfung vorgelegt.
- (6) Nach der Zuschlagsentscheidung haben Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform die bietenden Personen, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, unverzüglich über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll, über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu informieren; die hierfür erforderlichen Informationen erhält er von der Ausschreibungsführung. Ein Vertrag darf erst 15 Kalendertage nach Absendung der Information nach Satz 1 geschlossen werden. Die Frist beginnt am Tag nach der Absendung der Information; auf den Tag des Zugangs bei betroffenen bietenden Personen kommt es nicht an.
- (7) Die Ausschreibungsführung ist verpflichtet, den Fortgang des Ausschreibungsverfahrens jeweils zeitnah zu dokumentieren. Hierzu stellt sie sicher, dass sich über ausreichend Dokumentation verfügt, um Entscheidungen in allen Phasen des Ausschreibungsverfahrens, insbesondere zur Prüfung der vorgelegten Angebote und zur Zuschlagsentscheidung, nachvollziehbar zu begründen. Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform hat die Ermittlung der preisgünstigsten Angebote gleichermaßen zu dokumentieren. Die Dokumentation ist für mindestens drei Jahre ab dem Tag des Zuschlags aufzubewahren.
- (8) Jedes Unternehmen, das ein Interesse an dem Sammelauftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten durch Nichtbeachtung der Bestimmungen über das Ausschreibungsverfahren geltend macht, kann die Ausschreibung und die Zuschlagsentscheidung durch ein Schiedsgericht prüfen lassen. Der Antrag auf Durchführung eines Schiedsverfahrens ist schriftlich und begründet spätestens innerhalb von 15 Kalendertagen nach Absendung der Information nach Absatz 6 Satz 1 bei der Deutschen Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e. V. (DIS) einzureichen; sofern eine solche Information unterblieben ist, ist der Antrag spätestens sechs Monate nach Vertragsschluss einzureichen. Dabei ist darzulegen, dass dem Unternehmen durch die behauptete Verletzung der Ausschreibungs-

vorschriften ein Schaden entstanden ist oder zu entstehen droht. Die DIS informiert unverzüglich die Ausschreibungsführung in Textform über den Antrag auf Durchführung eines Schiedsverfahrens. Während der Dauer des Schiedsverfahrens darf die Ausschreibungsführung den Zuschlag nicht erteilen.

- (9) Das Schiedsverfahren wird nach der Schiedsgerichtsordnung und den ergänzenden Regeln für beschleunigte Verfahren der DIS und, soweit erforderlich, nach den Bestimmungen des deutschen Schiedsrechts gemäß den §§ 1025 bis 1066 der Zivilprozessordnung unter Ausschluss des ordentlichen Rechtswegs durch einen Schiedsrichter, der durch die DIS nach Anhörung der Parteien benannt wird, endgültig entschieden. Die Entscheidung ergeht schriftlich und nach Möglichkeit innerhalb einer Frist von acht Wochen ab Eingang des Antrags bei der DIS. Das Schiedsgericht entscheidet, ob die antragstellende Person in seinen Rechten verletzt ist und trifft die geeigneten Maßnahmen, um eine Rechtsverletzung zu beseitigen und eine Schädigung der betroffenen Interessen zu verhindern. Ein wirksam erteilter Zuschlag kann nicht aufgehoben werden. Hat sich das Schiedsverfahren durch Erteilung des Zuschlags, durch Aufhebung oder durch Einstellung des Ausschreibungsverfahrens oder in sonstiger Weise erledigt, stellt das Schiedsgericht auf Antrag eines Beteiligten fest, ob eine Rechtsverletzung vorgelegen hat. Die Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bleiben unberührt.
- (10) Einzelheiten zur elektronischen Ausschreibungsplattform und zum Ausschreibungsverfahren regeln die Systembetreibenden untereinander. Sie legen die beabsichtigten Regelungen rechtzeitig vor deren Umsetzung dem Bundeskartellamt vor. Der Zugang zur elektronischen Ausschreibungsplattform wird über die Zentrale Stelle bereitgestellt. Die Systeme gewährleisten, dass die Entwicklung und der Betrieb der elektronischen Ausschreibungsplattform sowie die technische Durchführung der Ausschreibungen durch einen zur Verschwiegenheit hinsichtlich der über die Plattform abgewickelten Informationen verpflichteten neutralen Dienstleister erfolgen.
- (11) Soweit in dieser Vorschrift nichts anderes geregelt ist, gelten die §§ 121 bis 126 und 128, § 132 Absatz 1 bis 4 und § 133 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die §§ 5 bis 7, § 29 Absatz 1, die §§ 31 bis 34, 36 und 43 bis 47, § 48 Absatz 1, 2 und 4 bis 8, § 49, § 53 Absatz 7 bis 9, die §§ 56 und 57, § 60 Absatz 1 bis 3 sowie die §§ 61 und 63 der Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

Abschnitt 5 Zentrale Stelle

§ 23

Errichtung und Rechtsform; Stiftungssatzung

- (1) An der Wertschöpfungskette Beteiligte oder von ihnen getragene Interessenverbände errichten bis zum 1. Januar 2023 unter dem Namen Zentrale Stelle Holzprodukte eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit einem Stiftungsvermögen von mindestens 100 000 Euro.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Herstellenden und Vertriebspersonen oder Interessenverbände legen die Stiftungssatzung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit fest. Die Stiftungssatzung muss
 1. die in § 25 genannten, von der Zentralen Stelle zu erfüllenden Aufgaben verbindlich festschreiben,
 2. die Organisation und Ausstattung der Zentralen Stelle so ausgestalten, dass eine ordnungsgemäße Erfüllung der in § 25 genannten Aufgaben sichergestellt ist,
 3. im Rahmen der Ausgestaltung und Organisation der Zentralen Stelle sicherstellen, dass die in Satz 1 genannten Beteiligten ihre Interessen zu gleichen Bedingungen und in angemessenem Umfang einbringen können,
 4. sicherstellen, dass die Neutralität der Zentralen Stelle gegenüber allen Marktteilnehmern stets gewahrt bleibt,

5. sicherstellen, dass die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingehalten werden, insbesondere gegenüber den Mitgliedern des Kuratoriums, des Verwaltungsrats, des Beirats Erfassung, Sortierung und Verwertung sowie gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit.

Die Stiftungssatzung ist im Internet zu veröffentlichen.

- (3) Änderungen der Stiftungssatzung sind dem Kuratorium vorbehalten. Das Kuratorium entscheidet über Satzungsänderungen mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Jede Satzungsänderung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

§ 24

Finanzierung

- (1) Die Systeme sind verpflichtet, sich gemäß ihrem jeweiligen Marktanteil an der Finanzierung der Zentralen Stelle einschließlich der erforderlichen Errichtungskosten zu beteiligen. Zu diesem Zweck schließen sie mit der Zentralen Stelle vertragliche Vereinbarungen, welche die Einzelheiten der Finanzierung unter Berücksichtigung der Vorgaben der nachfolgenden Absätze regeln (Finanzierungsvereinbarungen).
- (2) Die Zentrale Stelle erhält aufgrund der Finanzierungsvereinbarungen von den Systemen und Umlagen, die dem Äquivalenzprinzip und dem Grundsatz der Gleichbehandlung genügen müssen. Die Umlagen sind jeweils für einen Kalkulationszeitraum von höchstens einem Geschäftsjahr dergestalt zu bemessen, dass das veranschlagte Umlageaufkommen die voraussichtlichen Kosten deckt und jedes System jeweils nur einen Anteil der Kosten trägt, der seinem Marktanteil in dem betreffenden Kalkulationszeitraum entspricht. Maßgeblich für die Bemessung ist dabei der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 festgestellte Marktanteil.
- (3) Kosten im Sinne von Absatz 2 Satz 2 sind solche, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind, insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten. Zu den Kosten gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht.
- (4) Kostenüber- und Kostenunterdeckungen werden durch eine Nachkalkulation für den dem laufenden Kalkulationszeitraum vorangehenden Kalkulationszeitraum ermittelt. Kostenüber- und Kostenunterdeckungen sind innerhalb von zwei Kalkulationszeiträumen nach Absatz 2 Satz 2 auszugleichen.
- (5) Die Bemessung des Umlageaufkommens nach Absatz 2 sowie dessen Nachkalkulation nach Absatz 4 sind durch das Umweltbundesamt im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht zu genehmigen. Voraussetzung der Genehmigung ist jeweils eine von der Zentralen Stelle vorzulegende Bescheinigung aus der Wirtschaftsprüfung über die ordnungsgemäße Ermittlung der voraussichtlichen Kosten sowie der abzurechnenden Kosten nach Absatz 3.
- (6) Die nach Absatz 1 Satz 1 Verpflichteten leisten auf Verlangen der Zentralen Stelle eine angemessene insolvenzfeste Sicherheit bis zu einer Höhe von drei Monatsumlagen.

§ 25

Aufgaben

- (1) Die Zentrale Stelle ist mit der Wahrnehmung der in Satz 2 aufgeführten hoheitlichen Aufgaben betraut. Die Zentrale Stelle
 1. nimmt auf Antrag Registrierungen gemäß § 9 Absatz 1 vor, erteilt Bestätigungen nach § 9 Absatz 3 Satz 2 und veröffentlicht gemäß § 9 Absatz 4 eine Liste der registrierten Beteiligten im Internet,
 2. prüft die gemäß § 10 übermittelten Datenmeldungen,

3. kann den Systemen gemäß § 10 Absatz 3 die Möglichkeit einräumen, die sich auf ihr System beziehenden Datenmeldungen elektronisch abzurufen,
4. prüft die gemäß § 11 Absatz 3 hinterlegten Vollständigkeitserklärungen, insbesondere im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Datenmeldungen nach § 10 und den Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2, kann erforderlichenfalls Anordnungen nach § 11 Absatz 3 Satz 4 und 5 erteilen und informiert im Falle von nicht aufklärbaren Unregelmäßigkeiten die zuständigen Landesbehörden über das Ergebnis ihrer Prüfung,
5. kann gemäß § 11 Absatz 4 Satz 2 die Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung anordnen,
6. veröffentlicht im Internet eine Liste der Herstellenden, die eine Vollständigkeitserklärung gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 hinterlegt haben,
7. prüft die von den Systemen gemäß § 16 Absatz 3 Satz 1 vorgelegten Mengenstromnachweise, kann gemäß § 16 Absatz 3 Satz 2 die Vorlage der zugehörigen Prüfdokumente verlangen und informiert die zuständigen Landesbehörden über das Ergebnis ihrer Prüfung,
8. prüft die gemäß § 19 Absatz 1 übermittelten Meldungen der Systeme, kann erforderlichenfalls Anordnungen nach § 19 Absatz 2 Satz 3 und 4 erteilen, nimmt erforderlichenfalls Schätzungen nach § 19 Absatz 2 Satz 5 vor und informiert im letztgenannten Falle hierüber unverzüglich die zuständigen Landesbehörden,
9. benennt erforderlichenfalls Systemaufsichten gemäß § 19 Absatz 4 Satz 2,
10. nimmt die Berichte der Systeme nach § 20 Absatz 2 entgegen, prüft diese auf Plausibilität und erteilt, sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen,
11. entwickelt und veröffentlicht gemäß § 20 Absatz 3 im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte,
12. entwickelt und veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt ein Verfahren zur Berechnung der Marktanteile der einzelnen Systeme an der Gesamtmenge der an allen Systemen beteiligten Holzprodukte,
13. entwickelt und veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt ein Verfahren zur Berechnung der Marktanteile der einzelnen Systeme und Branchenlösungen an der Gesamtmenge der an allen Systemen und Branchenlösungen beteiligten Holzprodukte,
14. berechnet gemäß dem nach Nummer 12 veröffentlichten Verfahren vierteljährlich nach Erhalt der Zwischenmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 die den einzelnen Systemen in diesem Zeitraum vorläufig zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
15. berechnet gemäß dem nach Nummer 12 veröffentlichten Verfahren kalenderjährlich nach Erhalt der Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 die den einzelnen Systemen in diesem Zeitraum zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
16. berechnet gemäß dem nach Nummer 13 veröffentlichten Verfahren kalenderjährlich nach Erhalt der Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 und der Vollständigkeitserklärungen nach § 11 die den einzelnen Systemen und Branchenlösungen in diesem Zeitraum zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
17. kann gemäß § 8 Absatz 5 die Aufnahme eines systembeteiligungspflichtigen Holzproduktes in ein System untersagen,
18. kann die Leistung von Sicherheiten nach § 24 Absatz 6 verlangen,
19. gewährt den zuständigen Landesbehörden auf deren Verlangen Einsicht in die bei ihr hinterlegten Datenmeldungen nach § 10, Vollständigkeitserklärungen nach § 11, Mengenstromnachweise nach § 16 und Meldungen der Systeme nach § 19 Absatz 1 und erteilt ihnen auf der Grundlage der §§ 4 bis 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte,

20. informiert die zuständigen Landesbehörden unverzüglich, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 31 vorliegen, und fügt vorhandene Beweisdokumente bei,
 21. kann nähere Verfahrensanweisungen für die Registrierung nach § 9 Absatz 3 Satz 3, die Datenmeldungen nach § 10 Absatz 2, die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen nach § 11 Absatz 3 Satz 3 und die Übermittlung der Zwischen- und Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 2 Satz 2 erteilen und veröffentlichen,
 22. entscheidet auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung eines Holzproduktes als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 4 Absatz 3.
 23. entscheidet auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Anfallstelle von Abfällen als eine mit privaten Haushaltungen vergleichbare Anfallstelle im Sinne von § 4 Absatz 6,
 24. nimmt sachverständige Personen und sonstige Prüfer nach erfolgter Anzeige gemäß § 26 Absatz 1 oder 2 in das Register auf und veröffentlicht dieses im Internet, kann gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 Satz 2 entsprechende Nachweise fordern und eine Aufnahme in das Register im Einzelfall ablehnen sowie gemäß § 26 Absatz 4 eine registrierte sachverständige Person oder sonstigen Prüfer aus dem Register entfernen,
 25. ist befugt, im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt Prüfleitlinien zu entwickeln, die von der Systemaufsicht und den registrierten sachverständigen Personen sowie von Angehörigen der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe und für die Buchprüfung vereidigte Personen bei Prüfungen im Rahmen dieses Gesetzes zu beachten sind,
 26. übermittelt gemäß § 15 Absatz 2 des Umweltstatistikgesetzes vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2446), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1839) geändert worden ist, den statistischen Ämtern der Länder auf Anforderung die zur Erhebung nach § 5 Absatz 2 des Umweltstatistikgesetzes erforderlichen Namen und Anschriften und
 27. ist befugt, die mit der Erfüllung der ihr nach diesem Absatz zugewiesenen Aufgaben notwendigerweise zusammenhängenden Tätigkeiten durchzuführen.
- (2) Die Zentrale Stelle nimmt die in Satz 2 aufgeführten Aufgaben in eigener Verantwortung nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften wahr. Die Zentrale Stelle
1. errichtet und betreibt die für die Registrierung nach § 9 und die Übermittlung der Daten nach den §§ 10, 11 und 19 erforderlichen elektronischen Datenverarbeitungssysteme,
 2. stellt für die wettbewerbsneutrale Ausschreibung von Sammelleistungen gemäß § 22 Absatz 10 Satz 2 den Zugang zu einer elektronischen Ausschreibungsplattform zur Verfügung,
 3. schließt Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 mit den Systemen
 4. kann Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 kündigen, wenn Systeme ihre gegenüber der Zentralen Stelle bestehenden gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten in erheblichem Maße verletzen, insbesondere indem sie wiederholt Meldepflichten, die Auswirkungen auf die Finanzierung der Zentralen Stelle haben, trotz Aufforderung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erfüllen, mit der Entrichtung eines nicht unerheblichen Teils der vereinbarten Umlage im Verzug sind oder die nach § 24 Absatz 6 geforderte Sicherheit nicht leisten,
 5. führt mindestens einmal jährlich eine Schulung nach § 26 Absatz 3 durch und kann im Anwendungsbereich dieses Gesetzes zusätzliche Fortbildungsveranstaltungen für registrierte sachverständige Personen anbieten,
 6. kann sich in ihrem Aufgabenbereich mit anderen Behörden und Stellen in angemessenem Umfang austauschen und
 7. informiert in ihrem Aufgabenbereich die nach diesem Gesetz Verpflichteten und die Öffentlichkeit in sachbezogenem und angemessenem Umfang, insbesondere über Entscheidungen in Bezug auf die Einordnung von Holzprodukten nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 22 und 23.
- (3) Die Zentrale Stelle darf nur die ihr durch die Absätze 1 und 2 zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Mit Ausnahme der Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 darf sie Verträge mit Systemen oder Entsorgungsunternehmen weder schließen noch vermitteln.

§ 26

Registrierung von sachverständigen Personen und sonstigen Prüfern

- (1) Die Zentrale Stelle nimmt sachverständige Personen, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 11 Absatz 1 Satz 2 oder § 16 Absatz 2 durchzuführen, in ein Register auf und veröffentlicht dieses im Internet. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Register ablehnen, wenn die sachverständige Person ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über eine Berechtigung nach § 4 Absatz 10 Nummer 1 bis 4 vorlegt.
- (2) Die Zentrale Stelle nimmt Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe sowie für die Buchprüfung vereidigte Personen, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 11 Absatz 1 Satz 2 durchzuführen, in eine gesonderte Abteilung des Registers auf. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Register ablehnen, wenn Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe oder für die Buchprüfung vereidigte Personen ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über seine Berufsberechtigung vorlegt.
- (3) Die Zentrale Stelle bietet mindestens einmal jährlich eine Schulung zu ihrem Softwaresystem einschließlich der Datenformate sowie zur Anwendung der Prüfleitlinien nach § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 27 an. Registrierte sachverständige Personen sind verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach ihrer Aufnahme in das Register und sodann alle fünf Jahre an einer dieser Schulungen teilzunehmen. Kommt eine registrierte sachverständige Person ihrer Pflicht nach Satz 2 nicht nach, kann die Zentrale Stelle ihn bis zur erfolgten Teilnahme an einer Schulung aus dem Register entfernen.
- (4) Die Zentrale Stelle kann eine registrierte sachverständige Person oder einen nach Absatz 2 registrierten Prüfer für bis zu drei Jahre aus dem Register entfernen, wenn er wiederholt und grob pflichtwidrig gegen die Prüfleitlinien verstoßen hat.

§ 27

Organisation

- (1) Organe der Zentralen Stelle sind
 1. das Kuratorium,
 2. der Vorstand,
 3. der Verwaltungsrat und
 4. der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung.

Die Mitgliedschaft einer natürlichen Person in einem Organ der Zentralen Stelle schließt die Mitgliedschaft dieser natürlichen Person in einem anderen Organ der Zentralen Stelle aus. Abweichend von Satz 2 ist eine teilweise Personenidentität mit Mitgliedern des Verwaltungsrats möglich.
- (2) Das Kuratorium legt die Leitlinien der Geschäftstätigkeit fest und bestellt und entlässt den Vorstand. Es setzt sich zusammen aus
 1. einer Vertretung aus der Gruppe der Herstellenden und Vertriebspersonen nach § 23 Absatz 1, bestehend aus acht Personen,
 2. einer Vertretung der Länder, bestehend aus zwei Personen,
 3. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus einer Person,
 4. einer Vertretung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, bestehend aus einer Person, und
 5. einer Vertretung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, bestehend aus einer Person.

Das Kuratorium trifft Entscheidungen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Über die Bestellung und Entlassung des Vorstands entscheidet es mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

- (3) Der Vorstand führt die Geschäfte der Zentralen Stelle in eigener Verantwortung und vertritt diese gerichtlich und außergerichtlich. Er setzt sich aus bis zu zwei Personen zusammen.
- (4) Der Verwaltungsrat berät das Kuratorium und den Vorstand bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er setzt sich zusammen aus
 1. einer Vertretung aus der Gruppe der Herstellenden und Vertriebspersonen nach § 23 Absatz 1, bestehend aus zehn Personen
 2. einer Vertretung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, bestehend aus einer Person,
 3. einer Vertretung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, bestehend aus einer Person,
 4. einer Vertretung des Umweltbundesamtes, bestehend aus einer Person,
 5. einer Vertretung der Länder, bestehend aus zwei Personen,
 6. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus einer Person,
 7. einer Vertretung der kommunalen Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 8. einer Vertretung der privaten Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 9. einer Vertretung der Systeme, bestehend aus einer Person, und
 10. einer Vertretung der Umwelt- und Verbraucherverbände, bestehend aus einer Person.
 11. einer Vertretung vom Hauptverband der Deutschen Holzindustrie, bestehend aus einer Person.
- (5) Der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung erarbeitet eigenverantwortlich Empfehlungen zur Verbesserung der Erfassung, Sortierung und Verwertung wertstoffhaltiger Abfälle einschließlich der Qualitätssicherung sowie zu Fragen von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit von Kommunen und Systemen und kann diese in geeigneter Weise veröffentlichen. Er setzt sich zusammen aus
 1. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus drei Personen,
 2. einer Vertretung der kommunalen Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 3. einer Vertretung der Systeme, bestehend aus einer Person, und
 4. einer Vertretung der privaten Entsorgungswirtschaft, bestehend aus zwei Personen.
 5. einer Vertretung vom Hauptverband der Deutschen Holzindustrie, bestehend aus einer Person.
- (6) Nähere Regelungen bleiben der Stiftungssatzung vorbehalten.

§ 28

Aufsicht und Finanzkontrolle

- (1) Die Zentrale Stelle untersteht hinsichtlich der ihr nach § 25 Absatz 1 übertragenen Aufgaben der Rechts- und Fachaufsicht des Umweltbundesamtes. Das Umweltbundesamt kann von der Zentralen Stelle Ersatz für die Kosten verlangen, die ihm für die Rechts- und Fachaufsicht entstehen. Der Anspruch darf der Höhe nach die im Haushaltsplan des Bundes für die Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht veranschlagten Einnahmen nicht übersteigen.
- (2) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralen Stelle unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.
- (3) Erfüllt die Zentrale Stelle die ihr nach § 25 Absatz 1 übertragenen Aufgaben nicht oder nicht ausreichend, ist das Umweltbundesamt befugt, die Aufgaben selbst durchzuführen oder im Einzelfall durch einen Beauftragten durchführen zu lassen. Die Zentrale Stelle trifft geeignete Vorkehrungen, um im Falle eines Selbsteintritts nach Satz 1 die Arbeitsfähigkeit des Umweltbundesamtes oder von ihm beauftragter Dritter sicherzustellen. Hierzu gehört, dass die jeweils aktuellen Datenbestände sowie die für die Erledigung der hoheitlichen Aufgaben unabdingbar benötigte Software und deren

Nutzungsrechte durch die Zentrale Stelle zur Verfügung gestellt werden. Im Falle der Auflösung der Zentralen Stelle gehen die aktuellen Datenbestände sowie die für die Aufgabenerfüllung unabdingbar benötigte Software und deren Nutzungsrechte an das Umweltbundesamt über.

§ 29

Teilweiser Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage; Widerspruchsbehörde

- (1) Vor Erhebung einer Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte nach § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 bis 16 findet ein Widerspruchsverfahren nicht statt. In den Fällen des Satzes 1 hat die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung.
- (2) Soweit ein Widerspruchsverfahren stattfindet, entscheidet über den Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt der Zentralen Stelle das Umweltbundesamt.

Abschnitt 6

Schlussbestimmungen

§ 30

Beauftragung Dritter

Die nach diesem Gesetz Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen; § 22 Satz 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gilt entsprechend. Satz 1 gilt nicht für die Registrierung nach § 9 und nicht für die Abgabe von Datenmeldungen nach § 10.

§ 31

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 1. entgegen § 8 Absatz 1 Satz 4 oder § 9 Absatz 5 Satz 1 ein Holzprodukt in Verkehr bringt,
 2. entgegen § 7 Satz 2 eine Nummer oder Abkürzung verwendet,
 3. entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 sich nicht, nicht richtig oder nicht vollständig an einem System beteiligt,
 4. entgegen § 8 Absatz 6 ein Entgelt oder einen Vorteil verspricht oder gewährt,
 5. entgegen § 16 Absatz 3 Satz 1 einen Mengenstromnachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 6. entgegen § 9 Absatz 1 Satz 1 sich nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig registrieren lässt,
 7. entgegen § 9 Absatz 1 Satz 2 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
 8. entgegen § 9 Absatz 5 Satz 2 ein Holzprodukt zum Verkauf anbietet,
 9. entgegen § 10 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, eine Angabe nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt,
 10. entgegen § 11 Absatz 1 Satz 1 eine Vollständigkeitserklärung nicht, nicht richtig, nicht vollständig

dig oder nicht rechtzeitig hinterlegt,

11. entgegen § 13 Absatz 1 Satz 1 die Sammlung von Holzprodukten nicht sicherstellt,
 12. entgegen § 13 Absatz 2 dort genannte Abfälle einer Verwertung nicht richtig zuführt,
 13. entgegen § 14 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1, ein Holzprodukt nicht zurücknimmt,
 14. entgegen § 14 Absatz 2 Satz 2, auch in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1, einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,
 15. entgegen § 14 Absatz 3 Satz 1 oder Absatz 4 Satz 3 ein Holzprodukt einer Wiederverwendung oder Verwertung nicht richtig zuführt,
 16. entgegen § 14 Absatz 3 Satz 3 oder Absatz 4 Satz 5, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 3 Satz 4 oder 5, einen Nachweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig führt,
 17. entgegen § 15 Absatz 2 nicht die genannten Anteile der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuführt,
 18. ohne Genehmigung nach § 17 Absatz 1 Satz 1 ein System betreibt,
 19. entgegen § 19 Absatz 1 eine Meldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
 20. entgegen § 20 Absatz 2 Satz 1 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3, 4, 11, 12 und 17 mit einer Geldbuße bis zu zweihunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24 und 25 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend EUR und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden.
- (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die nach Landesrecht zuständige Behörde.

§ 32

Pflichten nach Altholzverordnung

Die nach der Altholzverordnung vom 15. August 2002 (BGBl. I S. 3302), zuletzt geändert durch Artikel 120 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), bestehenden Pflichten für Erzeuger und Besitzer von Altholz bleiben von diesem Gesetz unberührt.

Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (Altholzverordnung – AltholzV)

§ 4 Hochwertigkeit der Verwertung

Die Verfahren zur stofflichen Verwertung von Altholz sind hochwertig. Satz 1 gilt entsprechend für die Verfahren zur energetischen Verwertung von Altholz: **Sowohl die stoffliche als auch die energetische Verwertung erfolgt hochwertig.**

Anhang I (zu § 3 Abs. 1) Verfahren für die stoffliche Verwertung von Altholz

Nr.	Spalte 1 Verwertungsverfahren	Spalte 2 Zugelassene Altholzkategorien				Spalte 3 Besondere Anforderungen
		A I	A II	A III	A IV	
1	Aufbereitung von Altholz zu Holzhackschnitzeln und Holzspänen für die Herstellung von Holzwerkstoffen	ja	ja	(ja)		Die Aufbereitung von Altholz der Altholzkategorie A III ist nur zulässig, wenn Lackierungen und Beschichtungen durch eine Vorbehandlung weitgehend entfernt wurden oder im Rahmen des Aufbereitungsprozesses entfernt werden.
2	Gewinnung von Synthesegas zur weiteren chemischen Nutzung	ja nein	ja	ja	ja	Eine Verwertung ist nur in hierfür nach § 4 des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigten Anlagen zulässig.
3	Herstellung von Aktivkohle/ Industrieholzkohle	ja nein	ja	ja	ja	Eine Verwertung ist nur in hierfür nach § 4 des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigten Anlagen zulässig.

Begründung

Abschnitt 1 HolzG

Ziel des Gesetzes ist es, zum Erreichen einer CO₂-neutralen Wirtschaftsweise in Deutschland bis 2035 beizutragen. Bezweckt ist allerdings weder eine Bevorzugung von Holzprodukten in allen Lebensbereichen noch eine möglichst weitgehende Vermeidung der Primärfasernutzung. Vielmehr soll eine vermehrte Holznutzung dort, wo sie zu einer Einsparung an Treibhausgasemissionen führt, gefördert werden. Damit dieses Ziel nicht auf Kosten einer Gefährdung des Waldbestandes in Deutschland als Lebensraum und CO₂-Speicher geht, soll das geerntete Holz im Sinne einer Kaskadennutzung von Anfang an so verarbeitet werden, dass eine möglichst weitgehende stoffliche Verwertung stattfindet.

§ 2 HolzG

Die lenkungswirksamen Vorgaben der europäischen Abfallrahmenrichtlinie und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes berücksichtigt die aktuelle Altholzverordnung bislang nicht. Die Aufnahme der fünfstufigen Abfallhierarchie in das neue Holzgesetz im Rahmen von § 2 Abs. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 2 führt dazu, dass jeder Erzeuger oder Besitzer von Altholz hierdurch diese Grundsätze bei der Entsorgung zu berücksichti-

gen hat.¹ Die Verwendung von Altholz soll dabei Vorrang vor der Primärfasernutzung haben, um ein wirksames Kreislaufwirtschaftssystem für Holzprodukte zu erreichen.

§§ 5, 5a HolzG

Die in § 5 normierten Anforderungen an Holzprodukte und ihre Verarbeitung sollen auf einen Vorrang der stofflichen vor der energetischen Nutzung hinwirken, soweit dies vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks sinnvoll, technisch möglich und den Herstellenden wirtschaftlich nicht unzumutbar ist.

So kann bspw. ein weiter Transportweg, gegen eine stoffliche Verwertung sprechen. Mit nachfolgender altholzklassenspezifischer Zuordnung zu Verwertungswegen sind die Ziele der stofflichen und der energetischen Verwertung gleichermaßen zu erreichen:

- vorrangige stoffliche Verwertung von separat erfasstem Altholz der Altholzklasse I,
- gleichrangige stoffliche und energetische Verwertung von separat erfasstem Altholz der Altholzklasse II, sofern bei der energetischen Verwertung Anlagen mit einer entsprechenden Energieeffizienz genutzt werden.² (vgl. § 5a)

So wiesen beispielsweise in Deutschland produzierte Spanplatten im Jahr 2016 einen Altholzanteil von ca. 27 % bzw. 1,5 Mio. Mg/a auf. Diesem stehen ca. 9 Mio. Mg/a an A I- und A II-Altholz gegenüber. Da es aber keine generellen technischen Beschränkungen bezüglich des Altholzanteils in Spanplatten gibt, ist der Einsatz von Altholz in der Spanplattenindustrie zu steigern. Dieses zeigen im europäischen Ausland produzierte Spanplatten, die auch Altholzanteile von 61 % (Dänemark) bis 90 % (Italien) enthalten können. Für die deutsche Holzwerkstoffindustrie ist v. a. die Qualität des Recyclingmaterials maßgebend und daher ist eher von einer moderaten Steigerung auszugehen. Der VHI spricht hier von ca. 2 Mio. Mg/a, was bei einer jährlichen Spanplattenproduktion in Höhe von ca. 5,4 Mio. Mg (2018)¹⁸⁵ einem Altholzanteil von nahezu 40 % in der Spanplatte entspricht. Bereits das Aufkommen an A I-Altholz übersteigt mit 3,8 Mio. Mg/a die heute in der Holzwerkstoffindustrie einsetzbare Menge. Grundsätzlich ist somit ein möglichst hoher Einsatz an A I-Altholz bei der stofflichen Verwertung anzustreben. Dieses stärkt auch in besonderem Maße die mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz unterstützte Kaskadennutzung. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Vergleich zum Jahr 2016 der stofflich verwertete Altholzanteil in Spanplatten gesteigert werden kann. Dabei ist ein möglichst hoher Anteil an A I-Althölzern anzustreben.³

Dem Vorrang einer späteren stofflichen vor einer energetischen Verwertung soll schon durch die Herstellenden Rechnung getragen werden. § 5 Abs. 2 Nr. 2 soll zu diesem Zweck die Erfüllung der in den §§ 5, 10 AltholzVO normierten Pflicht der Betreiber von Altholzbehandlungsanlagen sowie der Besitzer und Erzeuger von Altholz zur Getrennthaltung des Altholzes vorbereiten.

§ 6 HolzG

Das Verbot der Primärfasernutzung für Produkte, die am Ende der Nutzungskaskade stehen, verwirklicht die Kreislaufwirtschaft für Papier, Pappe, Verpackungsprodukte und Produkte, die zur energetischen Verwertung genutzt werden. Dadurch wird in diesen Bereichen dem Gebot der Suffizienz nachgekommen.⁴

Obwohl es inzwischen bezüglich aller Papiernutzungen möglich ist, ein vergleichbares Produkt aus Recyclingpapier herzustellen,⁵ wurden 2017 noch 24 % Primärfasern für die Papierproduktion in Deutschland genutzt.⁶ Dies ist nicht nur aus ökologischen, insbesondere Emissions- Gesichtspunkten schädlich, sondern auch ökonomisch nicht sinnvoll.⁷ Ähnliches gilt für Verpackungen im Sinne des Satz 1 Nr. 2. Für diese

¹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3717_35_3400_altholzverordnung_evaluierung_bf.pdf, S. 77.

² https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3717_35_3400_altholzverordnung_evaluierung_bf.pdf, S. 85 ff.

³ a.a.O.

⁴ <https://wiki.gerechte1komma5.de/wiki-index.php?page=Reduzierte%2C+effiziente+und+auf+Langlebigkeit+ausgerichtete+Holznutzung+%28Kaskadennutzung%29&structure=Der+Klimaplan+von+Unten>

⁵ <https://www.umweltbundesamt.de/papier-druckerzeugnisse#vorteile-von-recyclingpapieren>.

⁶ https://www.fnr.de/fileadmin/kiwuh/dateien/Basisdaten_KIWUH_web_neu_1.pdf, S. 19.

⁷ <https://www.umweltbundesamt.de/papier-druckerzeugnisse#vorteile-von-recyclingpapieren>.

kommen allerdings weitergehende Ausnahmen aufgrund lebensmittelrechtlicher Anforderungen oder Gründen der Stabilität der Verpackung in Betracht.

Da das im Holz gespeicherte CO₂ bei der energetischen Nutzung in die Atmosphäre gelangt, sollte diese nur die letzte Nutzungsstufe darstellen. Vor allem in privaten Haushalten wurden im Jahr 2017 noch 18,6 Millionen Festmeter Scheitholz verbrannt.⁸ Geht man davon aus, dass 1 Festmeter Holz ca. eine Tonne CO₂ speichert,⁹ werden so im Jahr 18,6 Millionen Tonnen CO₂ durch die Verbrennung von nicht anderweitig genutztem Holz freigesetzt. Da auch eine Substitution des Scheitholzes durch nicht anderweitig genutztes Altholz mengenmäßig nicht möglich ist, soll das Verbot der Primärfasernutzung in für die energetische Verwertung zu einem raschen Wechsel zu einer erneuerbaren Energieform beitragen.

Abschnitt 2 und 3 HolzG

Angesichts der in Deutschland anfallenden ca. 10 Mio. Tonnen Altholz¹⁰ ist die Einführung eines Systems zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung von Holzprodukten notwendig. Die Pflichten der Herstellenden für das Inverkehrbringen systembeteiligungspflichtiger Holzprodukte und die Anforderungen an die Sammlung, Rücknahme und Verwertung orientieren sich maßgeblich an Pflichten und Anforderungen, die das Verpackungsgesetz an Verpackungen stellt. Die Herstellenden sollen sich an Systemen zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung beteiligen. Dadurch sollen zum einen eine möglichst hohe Recyclingquote erreicht und zum anderen die Verantwortung und die Kosten auf diejenigen übertragen werden, die maßgeblich von der Herstellung und dem Vertrieb der Holzprodukte profitieren. Zur Überwachung sind eine Registrierung, Datenmeldung und Vollständigkeitserklärung erforderlich. Auf eine Unterscheidung zwischen großen und kleinen Herstellenden sowie zwischen verschiedenen Arten von Herstellenden und Vertriebenen wurde nach Möglichkeit verzichtet. Dadurch soll zum einen eine größtmögliche Wirksamkeit erreicht werden und zum anderen alle Marktbeteiligten zur Verantwortung für ihre Produkte gezogen werden. Auf eine nicht notwendige Branchenlösung soll verzichtet werden. Holzprodukte sollen getrennt vom Restmüll durch die Systeme gesammelt werden. Auch die Herstellenden und die Vertriebspersonen sind zur Rücknahme der Holzprodukte verpflichtet. Die gesammelten oder zurückgenommenen Holzprodukte sollen überwiegend wiederverwendet oder recycelt werden. Dabei wird langfristig eine Wiederverwendungs- und Recyclingquote von 90 Prozent angestrebt. Auch die Systeme sind zur besseren Überwachung zu Nachweisen verpflichtet.

Abschnitt 4 und 5 HolzG

Das mit Abschnitt 2 und 3 eingesetzte Vorgehen kann die in Abschnitt 1 genannten Ziele nur erreichen, wenn es einer umfassenden Kontrolle unterliegt. Diese begründen Abschnitt 4 und 5 für die Systeme sowie für die Gemeinsame Stelle. Die Begriffe finden ihre Definitionen in §§ 4, 23 dieses Gesetzes und dienen der zweifachen Vereinfachung. Zum einen lassen sich die Regelungen in diesem Gesetz leicht verständlich darstellen, zum anderen zeigen die neu geformten Begriffe klar auf, welche Instanzen neu gebildet werden müssen, um das Verfahren dieses Gesetzes zu implementieren.

Abschnitt 4 setzt die an die Systeme gestellten Verpflichtungen fest. Maßgeblich handelt es sich hier um eine Genehmigungspflicht für die Aufnahme des Betriebs, regelmäßige Meldepflichten sowie die Pflicht zur Kooperation mit anderen Beteiligten des Verfahrens. Den Systemen werden klare Aufgaben gestellt und gleichzeitig die Vorzüge in Form von Beteiligung sowie finanziellen Anreize aufgezeigt. Abschnitt 5 begründet die Gemeinsame Stelle und stellt Anforderungen an ihre Zusammensetzung und Aufgaben.

Mit Abschnitt 4 und 5 wird eine umfassende Organisations- und Kontrollstruktur geschaffen, die die gesetzten Ziele mit gebotenen positiven und negativen Anreizen untermauert.

Abschnitt 6 HolzG

Abschnitt 6 übernimmt die Schlussbestimmung des VerpackG und passt diese auf Holzprodukte an.

⁸ https://www.fnr.de/fileadmin/kiwuh/dateien/Basisdaten_KIWUH_web_neu_1.pdf, S. 23.

⁹ <https://www.wald.de/waldwissen/wie-viel-kohlendioxid-co2-speichert-der-wald-bzw-ein-baum/>.

¹⁰ <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallarten-abfallstroeme/altholz/>

Verwaltungsvorschrift

- (1) Die Bundesbehörden beschaffen und verwenden, von Restbeständen abgesehen, ab 2023 nur noch Recyclingpapier. Ausnahmen bestehen
 1. bei Dokumenten, die auf besonderes Papier gedruckt werden müssen, wenn kein äquivalentes Recyclingpapier erhältlich ist,
 2. soweit dies aufgrund bestehender Vertragsverpflichtungen nicht zumutbar ist.
- (2) Das Recyclingpapier muss mit dem Umweltzeichen „Blauer Engel“ zertifiziert sein oder gleichwertige Kriterien erfüllen. Registraturrelevantes Schriftgut ist auf alterungsbeständiges Papier gemäß DIN 6738 zu drucken.
- (3) Ausreichende Haushaltsmittel für die Beschaffung sind zur Verfügung zu stellen.
- (4) Auf die Verwendung von Recyclingpapier durch Länder und Kommunen ist hinzuwirken.

Begründung

Die Klimabilanz von Recyclingpapier ist signifikant besser als die von Frischfaserpapier und sollte folglich nach Möglichkeit eingesetzt werden⁸ (dies bezieht sich auf Publikationen und Büromaterial (graphische Papiere) und nicht auf Füllmaterial für Bau, Hygienepapier und Verpackungspapier (Spezialpapier)). Das Umweltzeichen „Blauer Engel“ gewährleistet, dass ein möglichst hoher Standard eingehalten wird.¹

Recyclingpapier existiert bereits in guter Qualität, mit sehr hohem Weißegrad² und auch als Endlospapier³. Die Umstellung für die Behörden, die Papier durchgehend verbrauchen und damit regelmäßig nachbestellen müssen, bedarf keiner langen Übergangszeit. Eine gestaffelte Zielsetzung ist damit nicht erforderlich.

Durch die Nutzung von Recyclingpapier lassen sich zudem Kosten in der Papierbeschaffung reduzieren. So spart Schleswig-Holstein nach eigenen Angaben ca. 250.000 EUR im Jahr.⁴

Abs. 2: Dieser Absatz orientiert sich an 10.3.2.4 VWV Beschaffung von Baden-Württemberg:

“Die Recyclingeigenschaften gelten als erfüllt, wenn das Produkt mit dem Umweltzeichen „Blauer Engel“ zertifiziert ist oder gleichwertige Kriterien erfüllt. Dabei ist für registraturrelevantes Schriftgut als Druckerpapier alterungsbeständiges Papier gemäß DIN 6738 zu beschaffen. Recyclingpapier, das die DIN 9706 erfüllt und den Blauen Engel trägt oder gleichwertige Kriterien erfüllt, erfüllt die Anforderungen an alterungsbeständiges Papier. Sofern Recyclingpapier beschaffbar ist, das die DIN 9706 erfüllt und den Blauen Engel trägt oder gleichwertige Kriterien erfüllt, ist dieses zu bevorzugen.“⁵

Auch andere Länder haben Schritte unternommen, um den Nutzungsanteil von RCBE zu erhöhen: Berlin (Verwaltungsvorschrift), Hamburg (Beschluss).⁶ Die Bundesregierung hat zudem bereits eine Zielquote von 95 % RCBE bis 2020 in ihr Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit aufgenommen. Die Verwendung von Recyclingpapier sollte gesetzlich festgelegt werden, um sie auf Dauer sicherzustellen.⁷

¹ https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/recyclingpapierwirkt_webdatei.pdf, S. 10; <https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/labeluebersicht.pdf>; <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/papier-druck>.

² https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/recyclingpapierwirkt_webdatei.pdf, S. 23 f.

³ <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/papier-druck/recyclingpapier-bis-12-2021/endlospapier>

⁴ https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VI/_startseite/Artikel2018/II/180418_papierbeschaffung.html.

⁵ https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Wirtschaftsstandort/Beschaffung-Land/VwV_Beschaffung_vom_24_07_2018_konsolidierte_Fassung_bf.pdf

⁶ <https://www.blauer-engel.de/sites/default/files/publication/recyclingpapierwirkt-webdatei.pdf>, S. 33; <https://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/VwVBU.pdf>, S. 4 (Beschaffungsbeschränkungen).

⁷ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/426424/ce303cc4bf64c43e7775dc20f031fb2b/2015-03-30-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-data.pdf?download=1>; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1768512/0cb7394ac8424fb18292216d81faa870/monitoringbericht-2019-massnahmenprogramm-data.pdf?download=1>

Abs. 3: Eine effektive Umsetzung der Maßnahmen zur Verwendung von Recyclingpapier ist nur möglich, wenn ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund sollte dies gleich innerhalb der Norm sichergestellt werden. Es ist aber zu beachten, dass durch die Regelung der Haushaltsgesetzgebers gebunden wird.

Der Normvorschlag betrifft Beschaffung durch die Verwaltung und muss daher auch mit dem diesbezüglich vorhandenen Recht vereinbar sein: Das Vergaberecht bietet auch bereits den Raum für die Behörden, Klimabelange zu berücksichtigen, indem sie diese in die Leistungsbeschreibung (vgl. § 31 VGV) aufnehmen.⁸

Eine Verpflichtung der Verwaltung im Vergaberecht (unterhalb des Schwellenwerts nach § 106 GWB in der Unterschwellenverordnung und oberhalb des Schwellenwertes in der VgV (Abschnitt 2, Unterabschnitt 5⁹) bietet sich nicht an: Das Vergaberecht regelt abstraktere, verfahrensbezogene Materie und keine konkreten Voraussetzungen z. B. zur Auswahl von Papier. Es kann aber festgelegt werden, dass Umwelt- oder Klimabelange generell Berücksichtigung finden, wie das zum Beispiel in § 3b der Hamburgischen Vergaberichtlinie (HmbVgRL) festgelegt wurde.¹⁰

Eine Regelung innerhalb der Klimaschutzgesetze kommt in Betracht: Thematisch, insbesondere bezüglich ihrer Zielsetzung, lässt sie sich unser Normvorschlag diesen Gesetzen zuordnen. Allerdings weicht der Grad an Detailregelung, den wir hier vorschlagen, vom typischen Regelungsgrad in den Klimaschutzgesetzen ab.

Die Regel sollte daher als Verwaltungsvorschrift gefasst werden. Eine entsprechende Regelung wäre auch im Landesrecht für die Landesbehörden und die kommunale Verwaltung anzustreben.

nload=1.

⁸ Fehling, Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Teil 4, § 97, 2017, Rn 116.

⁹ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>

¹⁰ <https://www.hamburg.de/contentblob/14301056/42f2bf3f4c016c5beb2ba4c9e587b53e/data/fb-42-hmbvgrl-lesefassung.pdf>.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

§ 15

Klimaneutrale Bundesverwaltung

- (1) Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Zur Verwirklichung dieses Zieles verabschiedet die Bundesregierung spätestens im Jahr 2023 und im Folgenden alle fünf Jahre Maßnahmen, die von den Behörden des Bundes und von sonstigen Bundeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wenn sie der unmittelbaren Organisationsgewalt des Bundes unterliegen, einzuhalten sind. Sind zur Verwirklichung des in Satz 1 genannten Zieles gesetzliche Regelungen erforderlich, legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss der Maßnahmen einen Entwurf vor.
- (2) Die Klimaneutralität der Bundesverwaltung soll insbesondere durch die Einsparung von Energie, durch die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie durch die effiziente Nutzung erneuerbarer Energien und die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel erreicht werden.
- (2a) Dabei Es ist auf die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen zu achten. Hierzu tragen insbesondere der Einsatz von recycelten Materialien und eine Reduzierung des Verbrauchs bei.** Bei Verwaltungshandeln des Bundes im Ausland, wie etwa der Errichtung oder Sanierung von Gebäuden des Bundes, sind lokale Vorschriften und technische Standards sowie Marktverhältnisse zu berücksichtigen.
- (2b) Darüber hinaus soll auch die Nutzung der Landflächen im Bundeseigentum zur Klimaneutralität der Verwaltung beitragen und unter anderem die Erhaltung der Funktion des Waldes als Kohlenstoffspeicher sichergestellt werden.**
- (3) Der Bund wirkt in den unter seiner Aufsicht stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, in seinen Sondervermögen sowie in den sich ausschließlich oder zum Teil in seinem Eigentum befindenden juristischen Personen des Privatrechts darauf hin, dass auch diese ihre Verwaltungstätigkeit klimaneutral organisieren.
- (4) Die Bundesregierung führt mit den Ländern einen Erfahrungsaustausch durch, um die Länder bei der Prüfung und im Falle der Erstellung von Regelungen, die mit den Regelungen nach den Absätzen 1 bis 3 vergleichbar sind, für ihren Verantwortungsbereich zu unterstützen.

Verwaltungsvorschrift

(ggf. als Maßnahme im Rahmen von § 15 Abs. 1 KSG oder als Teil der Konzepte zur klimaneutralen Landesverwaltung – beispielhaft § 7 KSG NRW)

Die Bundesverwaltung setzt sich zum Ziel, den Papierverbrauch der öffentlichen Hand insgesamt zu reduzieren. Dazu werden folgende Maßnahmen ergriffen, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen:

1. die weitestmögliche Digitalisierung der Aktenführung und entsprechende technische Ausstattung der Verwaltung,
2. Reduzierung der Anzahl gedruckter Unterlagen auf das Notwendige sowie platzsparender Druck, insbesondere durch beidseitiges Bedrucken,
3. Regelungen der jeweiligen Behörden zur Reduzierung des eigenen Papierverbrauchs,
4. die Dokumentation des Papierverbrauchs anhand der jährlichen Beschaffungsmenge.

Begründung

§ 15 KSG

§ 15 Abs. und 2 KSG hat bereits die Klimaneutralität der Bundesverwaltung zum Ziel. Der Fokus wird jedoch nur auf den Umgang mit und die Einsparung von Energie sowie die Nutzung von klimaschonenden Verkehrsmitteln gelegt. Die Aufzählung sollte um weitere für den Klimaschutz relevante Punkte ergänzt werden, die nicht in den Hintergrund rücken sollen.

Als Konkretisierung der effizienten Nutzung von Ressourcen sollte der Einsatz von recycelten Materialien und eine allgemeine Verbrauchsreduzierung eingefügt werden. Dies umfasst insbesondere auch die Auswahl von und den Umgang mit Papier¹ und den Einsatz nachhaltiger Baumaterialien.²

Die Landnutzung stellt eine zusätzliche Dimension zur Einflussnahme auf die Klimaneutralität der Verwaltung dar, die bisher in der Norm keine Berücksichtigung gefunden hat.³ Explizit könnten hier bereits Wälder mit natürlicher Entwicklung angesprochen werden, eine so detaillierte Regelung scheint jedoch thematisch passender als Regelungen im Bundeswaldgesetz bzw. in den Landeswaldgesetzen (siehe unten).

Die Ergänzung von § 15 KSG ermöglicht, dass an eine konkrete Zielgröße angeknüpft wird: die Klimaneutralität der Verwaltung. Vergleichbare Regeln sollten auch in den Landesklimaschutzgesetzen eingefügt werden.

Verwaltungsvorschrift

Konkrete Zahlen/Ziele lassen sich nicht ohne Weiteres festlegen. Diese hängen z. B. zu eng mit der Digitalisierung der Verwaltung⁴ zusammen. Entsprechend ist eine Regelung als Gesetz wohl nur wenig hilfreich: Die Bindungswirkung ist in der Konsequenz nicht unbedingt höher als bei einer Absichtserklärung. Eine Verwaltungsvorschrift entfaltet jedenfalls eine höhere Bindungswirkung als eine Absichtserklärung und ist deshalb vorzugswürdig. Sinnvoll ist eine Anknüpfung der Norm an § 15 KSG oder den vergleichbaren Normen in Landesklimaschutzgesetzen. Eine entsprechende Verwaltungsvorschrift könnte Teil der in § 15 I KSG vorgesehenen Maßnahmen sein.

Die Digitalisierung der Verwaltung in ihrer Gesamtheit (Nr. 2) ist entscheidende Voraussetzung für eine Verringerung des Papierverbrauchs.⁵ Es sollte unter anderem gewährleistet werden, dass es für die Mitarbeiter:innen in den Behörden zumutbar ist, Dokumente nicht auszudrucken und stattdessen auf den digitalen Endgeräten zu lesen. Dafür muss zum Beispiel die Größe der Bildschirme und deren Auflösung ausreichend hoch sein.

¹ Papierverbrauch trägt zur Abholzung von Wäldern bei, die wiederum eine hohe Bedeutung für die Klimaschutz haben. Wenn nicht notwendig, sollte folglich auf eine Papiernutzung verzichtet werden. Vgl. <https://www.greenpeace.de/themen/waelder>, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/papier_-_wald_und_klima_schuetzen-reichart_1.pdf.

² Vgl. zu den verschiedenen Rohstoffen Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, S. 10 ff. (https://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Brosch%C3%BCre_Baustoffe_Web.pdf); Vgl. die ersten Ergebnisse zu Pilzen als Werkstoff: Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html>; Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 13 (https://informationsdienst-holz.de/fileadmin/Publikationen/7_Tagungsbaende/Industrie_Gewerbebau_Muenchen_2007.pdf); Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/>.

³ vgl. nur zum Wert von Wäldern für das Klima: <https://www.bund.net/waelder/waldkrise/>.

⁴ vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

⁵ [https://www.bundestag.de/presse/hib/589642-589642#:~:text=Berlin%3A%20\(hib%2FSTO\),\(19%2F6835\)%20hervor](https://www.bundestag.de/presse/hib/589642-589642#:~:text=Berlin%3A%20(hib%2FSTO),(19%2F6835)%20hervor); <https://www.umweltdialog.de/de/gesellschaft/Politik/2018/Deutschlands-Verwaltungen-verbrauchen-zu-viel-Papier.php>; https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/papier_-_wald_und_klima_schuetzen-reichart_1.pdf.

Die Digitalisierung selbst bringt in ökologischer Hinsicht große Chancen mit sich, hat aber auch einen eigenen ökologischen Fußabdruck, der nicht ausgeklammert werden darf.⁶

Nr. 3 gewährleistet, dass zumindest überhaupt eine Auseinandersetzung mit dem Thema durch die Behörden erforderlich ist, und dass Maßnahmen an die individuellen Verhältnisse vor Ort angepasst werden können. Sie bezieht sich allein auf Behörden des Bundes, damit eine Kohärenz zu § 15 II KSG (klimaneutrale Bundesverwaltung) gewährleistet ist. Insbesondere an dieser Stelle ist eine Ergänzung durch vergleichbare Verwaltungsvorschriften auf Landesebene, die Vorgaben für Behörden auf Landes- und kommunaler Ebene machen, besonders relevant.

Nr. 4 schafft eine höhere Transparenz, es ist aber auch ihr Konfliktpotential zu beachten: Für die Verwaltung bedeutet die Dokumentationspflicht eine zusätzliche Arbeitsbelastung. Um die Verwaltungsvorschrift überhaupt einführen zu können ist gegebenenfalls auf Nr. 4 zu verzichten.

⁶ <https://www.papiernetz.de/digitale-medien/papierpodcast/>

3. Humusmehrende Bodenbewirtschaftung

Humus ist nicht nur zentral für die Bodenfruchtbarkeit, sondern bildet auch die größte terrestrische CO₂-Senke. In den landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands sind ca. 2,4 Mrd. t Kohlenstoff gespeichert – das ist mehr als doppelt so viel Kohlenstoff wie alle Bäume in den Wäldern Deutschlands zusammen bevorraten.¹²⁰ Wesentliche Ursachen für den Humusschwund in den letzten Jahrzehnten bilden die Überweidung der Flächen mit zu vielen Tieren, der Einsatz chemischer Dünger und Pestizide sowie die maschinelle Bodenverdichtung.¹²¹ Der geringe Humusgehalt schwächt die Resilienz der Ackerböden gegen Klimawandel-bedingte Wetterextreme wie heftige Niederschläge und Dürreperioden, was zu Boden-Abtrag durch Wind und Wasser sowie Boden-Verdichtung und geringeren Ernteerträgen führt. Beschleunigt wird dieser Prozess durch die Erderhitzung, die zu einer Kohlenstoffmineralisierung und einer Limitierung des Pflanzenwachstums beiträgt.¹²² Daher sind dringend Maßnahmen erforderlich, um diesen Trend umzukehren und langfristig das zusätzliche Potenzial von Kohlenstoffbindungen in Höhe von 109 Mio. t auszuschöpfen.¹²³ Die größten Potenziale liegen dabei in der Umwandlung von Acker- zu Grünland und der Agroforstwirtschaft.¹²⁴ Die folgenden Maßnahmen sollten am besten direkt über ein einzuführendes Punktesystem im Rahmen einer Neugestaltung der GAP finanziell gefördert werden (s. dazu Abschnitt VIII).

Notwendige Regelungen

- **Agroforstwirtschaft fördern**

Die Umweltleistungen von Agroforstsystemen sollten als förderfähig anerkannt werden. Dies wäre möglich, indem Agroforstsysteme als Maßnahme der „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Greening) gemäß Art. 46 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 anerkannt oder Investitionsbeihilfen gewährt würden gemäß Art. 23 (mit Bezug auf Art. 21) der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) gemäß Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Verbindung mit Maßnahme 8.2 und unter Berücksichtigung von Art. 9 der Delegierten Verordnung (EU) 640/2014.¹²⁵ Gewährleistet werden sollte auch ein Nutzungs- und Rückumwandlungsrecht für die gesamte Nutzungsdauer eines Agroforstsystems.

- **Grünland schützen**

Erforderlich wäre eine ordnungsrechtliche Sicherung von Grünland auf organischen Moor-Böden, eine Grünland-Wiedervernässung und Überführung in andere Nutzungsformen (z. B. Paludikulturen) (s.a. Abschnitt II.1.).

¹²⁰ Thünen-Institut (2018), Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands – Ausgewählte Ergebnisse der Bodenzustandserhebung, S. 20; s. a. Schrupf/Trumbore, Max-Planck-Institut für Biogeochemie (2011), Unser wichtigster Kohlenstoffspeicher: Wie der Boden als dünne Haut der Erde globale Stoffkreisläufe und das Klima beeinflusst, https://www.mpg.de/4705567/Kohlenstoffspeicher_Boden (zuletzt aufgerufen am 27.03.2021).

¹²¹ Deutsche Welle, Klimarettung mit mehr Humus im Boden?, <https://www.dw.com/de/agrarwende-klimaschutz-landwirtschaft-fleisch-d%C3%BCnger-pestizide-soja-weltern%C3%A4hrung/a-41053045> (zuletzt aufgerufen am 27.03.2021).

¹²² Öko-Institut im Auftrag der Klima-Allianz (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030.

¹²³ Id. S. 32; dieser Wert aber mit hohen Unsicherheiten belastet und das Potenzial nur über Jahrzehnte hinweg realisierbar.

¹²⁴ Id.

¹²⁵ Positionspapier Böhm/Domin/Plieninger/Pretsch/Veidkamp zur Umsetzung von Agroforstsystemen an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (16.03.2020).

- **Ökolandbau fördern**

Aufgrund des Verzichts auf Mineraldünger sowie strengere Vorgaben für den Einsatz von Pestiziden und einer flächengebundenen Tierhaltung hat der Ökolandbau eine humus-mehrende Wirkung (s.a. Abschnitt V).¹²⁶

- **Potenzial von Biokohle erforschen**

Pyrolisierte Biokohle könnte einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Speicherung des Kohlenstoffs im Boden leisten; allerdings konnten flächendeckende positive Ertragseffekte bislang nur in nährstoffarmen tropischen Böden nachgewiesen werden.¹²⁷ Daher sollten verstärkt Fördergelder in die Erforschung der Verfügbarkeit geeigneter Ausgangssubstrate für die Biokohlen, deren Schadstoffgehalt, die Rentabilität sowie die energetische und ökologische Gesamtbewertung fließen.

- **Fördermittel an humusmehrende Maßnahmen binden**

Agrarfördermittel sollten außerdem an strengere Vorgaben für humusmehrende Bodenbewirtschaftung geknüpft werden (Zwischenfrucht- und Leguminosenanbau sowie strengere Vorgaben für Pestizide etc.).¹²⁸ Im Rahmen der GAP könnte dies durch eine Ausweitung des „Schutzes des Grundwassers gegen Verschmutzung“ (GLÖZ 3); eine Ausweitung der „Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung“ (GLÖZ 4); die Ausweitung der „Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion“ (GLÖZ 5) und eine Qualifizierung und Erweiterung der Vorgabe „Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden“ (GLÖZ 6) erreicht werden.

IV. Nachhaltige Energiegewinnung in der Landwirtschaft

1. Bioenergie-Strategie → **NORMIERT** ⁽¹²⁶²⁾

Bioenergie kann durch den Anbau und die Verarbeitung von Energiepflanzen oder schnellwachsenden Gehölzen, durch die Verwendung von Holz aus der Forstwirtschaft oder biogenen Abfall- und Reststoffen aus Land- und Forstwirtschaft, Haushalten, und Industrie gewonnen werden.¹²⁹ Aufgrund der Vielfalt der Rohstoffe und Gewinnungsmethoden ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich.

Anbaubiomasse: Die energetische Nutzung von Anbaubiomasse auf fruchtbaren Ackerflächen steht grundsätzlich in direkter Konkurrenz zu Nahrungs- und Futtermittelproduktion. Negative Folgen eines extensiven Biomasseanbaus sind Preissteigerungen bei Lebensmitteln und damit verbundene Versorgungsprobleme in Ländern des globalen Südens, der Verlust schutzwürdiger

¹²⁶ Öko-Institut (2019), S. 32; Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2017), Wieviel Humusaufbau ist in Bayern möglich? Umsetzungsmöglichkeiten der 4 %-Initiative.

¹²⁷ Thünen-Institut (2018), S. 35 m. Verw. a. Jeffery et al. (2011), A quantitative review of the effects of biochar application to soils on crop productivity using meta-analysis. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 144, S. 175-187; daher eher abratend von einem flächendeckenden Einsatz: WBA (2016), S. 160 m. Verw. a. Osterburg (2013).

¹²⁸ Öko-Institut (2019), S. 32; WBA (2016) S. 165; Thünen-Institut, S. 33 m. Verw. a. Poeplau & Don (2015); demzufolge kann durch Zwischenfruchtanbau der Humusgehalt der Böden um ca. 8 t C/ha innerhalb von 20 Jahren erhöht werden.

¹²⁹ UBA, Bioenergie (26.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/bioenergie#bioenergie-ein-weites-und-komplexes-feld-> (zuletzt aufgerufen am xxx).

Gebiete über Verdrängungseffekte (indirekte Landnutzungsänderungen z. B. Konversion von Wäldern, Drainage von Moorböden, Umbruch von Grünland und artenreichen Habitats usw.) sowie die Intensivierung bestehender Landnutzungen, mit den i. d. R. einhergehenden zusätzlichen Belastungen für das Klima, die Umweltmedien und die Biodiversität.¹³⁰ Ähnlich problematische Effekte hat auch die Nutzung von Biomasse aus Stammholz.¹³¹ Zudem ist die Energieversorgung in Deutschland nicht auf Bioenergie angewiesen.¹³² Aufgrund der begrenzten Flächenkapazitäten im Inland und der niedrigen Flächeneffizienz im Vergleich zu Wind- und Solarkraftwerken¹³³ könnte der Anbau von Biomasse im Inland nur einen sehr geringen Beitrag zur Deckung des künftigen Energiebedarfes leisten.¹³⁴

Abfallbiomasse: Andere Quellen energetisch nutzbarer Biomasse sind dagegen ökologisch und sozioökonomisch deutlich weniger kritisch (z. B. Gülle, Nahrungsmittelabfälle, Grünschnitt aus der Landschaftspflege, Holzreststoffe, Ernterückstände); teilweise können sogar Synergieeffekte genutzt werden, sofern ein hinreichender Nährstoff- und Humusaufbau nicht durch den Biomasseentzug beeinträchtigt wird.¹³⁵ Diese Abfallprodukte machen derzeit aber nur ca. 20 % der in Biogasanlagen erzeugten Energie aus.¹³⁶ Wird die Verbrennung im Rahmen eines Pyrolyseverfahrens durchgeführt, wirkt die zurückbleibende Pflanzenkohle als mittelfristiger Kohlenstoffspeicher und verbessert zudem den Humusgehalt im Boden (s. dazu auch Abschnitt III.3).¹³⁷

Notwendige Regelungen

- Kopplung der EEG-Förderung nach dem Vorbild der Schweiz an die schrittweise Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils¹³⁸ in Biogasanlagen.
- Umstellung bzw. Umbau von bestehenden Biogasanlagen auf Abfallbiomasse/ Wirtschaftsdünger.¹³⁹
- Förderung von Kurzumtriebsplantagen (KUP), sofern diese nicht auf fruchtbarem Ackerland angelegt werden.¹⁴⁰ Für die Stromerzeugung aus KUP-Hackschnitzeln ergibt sich über

¹³⁰ UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 52; SRU (2020), S. 154 m. V. a. Klepper/Thrän (2019); Hottle et al. (2013); WEISS et al. (2012); Miller et al. (2007); Pawelzik et al. (2013); Pimentel et al. (2009); Searchinger et al. (2015); Rathmann et al. (2010).

¹³¹ SRU (2020), S. 68.

¹³² UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 97: 2050 könnte eine Energieversorgung im Strom und Verkehrsbereich ohne Bioenergie auskommen.

¹³³ PV könnte auf der gleichen Fläche etwa 10 Mal mehr Energie produzieren, Baukasten Klimaschutz Deutschland, S. 122.

¹³⁴ Zu diesem Schluss kamen zahlreiche Studien, darunter WBA (2007), SRU (2007, 2011), Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2012), UBA (2013).

¹³⁵ UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 50.

¹³⁶ UBA, Biogasanlagen (01.02.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industrieverbraucher/biogasanlagen#umweltprobleme-bei-der-produktion-von-biogas> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹³⁷ Vgl. Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft, Biokohle: Klimaschutz aus der Pyrolyse – LWF-aktuell 77, <https://www.lwf.bayern.de/forsttechnik-holz/biomassennutzung/010920/index.php?layer=rss> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹³⁸ Vgl. WBA (2011), (2016), S. 169f.; DUH/Bodensee-Stiftung (2018), Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft – Biogasanlagen, S. 6.

¹³⁹ Handbuch Klimaschutz (2020), S. 95; GermanZero e.V. (2019), Klimaplan, S. 42.

¹⁴⁰ WBA (2016), S. 175f.

die gesamte Kette ein THG-Vermeidungspotenzial von 92 bis 95 % ggü. der durchschnittlichen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen.¹⁴¹ Zudem weisen sie aufgrund ihres geringen Düngemittelbedarfs und der geringen Bodenbearbeitung gute Bodenwerte auf.¹⁴²

Grundsätzlich problematisch ist, dass der Anbau von Energiepflanzen in einigen Regionen zu einer Verringerung der Anbauvielfalt geführt hat¹⁴³ und bei der Biogaserzeugung neben Methan auch klimabelastende Stoffe wie Ammoniak und Schwefelwasserstoff entstehen können, deren Austreten negative Folgen für Böden, Grundwasser und Atmosphäre hat.¹⁴⁴ Zudem könnten die guten Einkommensmöglichkeiten durch den Anbau von Energiepflanzen die Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen weniger attraktiv machen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Strohm et al. (2011), Kurzumtriebsplantagen aus ökologischer und ökonomischer Sicht, s. insbesondere für Fördermöglichkeiten ab S. 39.

¹⁴² Id. S. 11.

¹⁴³ Bundesamt für Naturschutz, Erneuerbare Energien, <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/erneuerbare-energien/ii-43-7-anbauflaeche-fuer-nachwachsende-rohstoffe.html> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁴ Biogashandbuch Bayern – Materialienband, Kap. 2.2.2 (März 2011), <https://www.lfu.bayern.de/energie/biogashandbuch/doc/kap222.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁵ DGS-Positionspapier, Reduzierung des Flächenanspruchs für den Anbau von Energiepflanzen für Biogasanlagen (10.12.2014), https://www.dgs.de/fileadmin/bilder/Stellungnahmen-Hintergrund/DGS_Positionspapier_Biogas_150dpi_12_2014.pdf (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 39i

Besondere Zahlungsbestimmungen für Biomasseanlagen

- (1) Ein durch einen Zuschlag erworbener Anspruch nach § 19 Absatz 1 für Strom aus Biogas **Biomasse** besteht nur, wenn der zur Erzeugung des Biogases eingesetzte Anteil von Getreidekorn oder Mais in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 40 Masseprozent beträgt. **Strom- oder Gaserzeugung eingesetzte Anteil von Getreidekorn, Mais, Zuckerrüben, Palmkern-Extraktionsschrot sowie Holzpellets aus Stammholz nach Maßgabe des Satzes 3**
1. bei Anlagen, die im Jahr 2021 oder 2022 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 40 Masseprozent beträgt.
 2. bei Anlagen, die im Jahr 2023 oder 2024 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 20 Masseprozent beträgt.
 3. bei Anlagen, die im Jahr 2023 oder 2024 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 10 Masseprozent beträgt.
 4. bei Anlagen, die ab dem Jahr 2025 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr 0 Masseprozent beträgt.

Als Mais im Sinn von Satz 1 sind **insbesondere** Ganzpflanzen, Maiskorn-Spindel-Gemisch, Körnermais und Lieschkolbenschrot anzusehen. **Die Masseprozentgrenze nach Satz 1 für Holzpellets aus Stammholz gilt, wenn für die energetische Aufbereitung ein Erdgaskessel genutzt wird, um der Pelletpresse Prozesswärme zu liefern.**

[...]

- (5) Der Zuschlagswert ist für alle bezuschlagten Gebote in den Ausschreibungen in den Kalenderjahren 2021 bis 2025 für Biomasseanlagen mit einer installierten Leistung bis einschließlich 500 Kilowatt abweichend von § 3 Nummer 51 der jeweilige Gebotswert zuzüglich 0,5 Cent pro Kilowattstunde: **Der Zuschlagswert für alle Gebote in den Ausschreibungen in den Kalenderjahren XXXX bis XXXX erhöht sich abweichend von § 3 Nummer 51, soweit der Strom entsprechend dem jeweiligen Einsatzstoff-Energieertrag aus nachhaltigen Einsatzstoffen der Anlage 2 zur Biomasseverordnung erzeugt wird,**
1. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 500 Kilowatt um xy Cent pro Kilowattstunde,
 2. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 750 Kilowatt um xy Cent pro Kilowattstunde sowie
 3. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 5 Megawatt um xy Cent pro Kilowattstunde.
- (6) Bei Anlagen, die ab dem Jahr 2025 einen Zuschlag erhalten, besteht der Anspruch nach § 19 Abs. 1 EEG nur, wenn der zur Strom- oder Gaserzeugung eingesetzte Anteil von Wirtschaftsdünger (§ 2 Nr. 2 Düngegesetz) und Gülle mindestens 50 Masseprozent beträgt.

§ 42

Biomasse

- (1) Für Strom aus Biomasse im Sinn der Biomasseverordnung, für den der anzulegende Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 150 Kilowatt 12,8 Cent pro Kilowattstunde.
- (2) **Der anzulegende Wert nach Absatz 1 erhöht sich, soweit der Strom entsprechend dem jeweiligen Einsatzstoff-Energieertrag aus nachhaltigen Einsatzstoffen der Anlage 2 zur Biomasseverordnung erzeugt wird, um XX Cent pro Kilowattstunde.**
- (3) **§ 39i Abs. 1 und Abs. 6 gelten für den Anspruch nach Absatz 1 entsprechend mit der Maßgabe, dass es an Stelle des Zuschlagszeitpunkts auf das Jahr ankommt, in welchem die Anlagengenehmigung erteilt wurde.**

Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung – BiomasseV)

§ 2a

Einsatzstoffe

- (1) 1Die Erhöhung der Förderung nach Maßgabe der §§ 39i Abs. 4, 42 Abs. 2 des EEG besteht für Einsatzstoffe im Sinne von Anlage 2 zu dieser Verordnung. 2 Die Berechnung der einsatzstoffbezogenen Erhöhung der Förderung für Strom erfolgt für jeden Einsatzstoff nach Satz 1 anteilig anhand seines Anteils an der Stromerzeugung. 3 Die Nachhaltigkeitsanforderungen der §§ 3-6 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung bleiben unberührt.
- (2) 1Die Multiplikation des prozentualen Anteils der Einsatzstoffe nach Anlage 2 an der gesamten Stromerzeugung mit der gesamten Strommenge ergibt den Anteil, der die Erhöhung der Förderung nach Absatz 1 Satz 1 erhält (Sonderförderanteil). 2 Zur Berechnung des Sonderförderanteils wird zunächst für jeden Einsatzstoff dessen Anteil an der gesamten Stromerzeugung errechnet. 3 Hierfür wird die Menge des Einsatzstoffs mit dem Energieertrag nach Anlage 1 und Anlage 2 zu dieser Verordnung multipliziert. 4 Sodann werden die nach Satz 3 errechneten Anteile aller Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung addiert und ins Verhältnis zur Summe der Anteile aller eingesetzten Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung gesetzt. 5 Aus der Berechnung nach Satz 4 ergibt sich der prozentuale Anteil der Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung im Sinne von Satz 1.
- (3) 1Einsatzstoffe, die keinem der in den Anlagen 1 oder 2 zu dieser Verordnung aufgeführten Stoffe zugeordnet werden können, gelten für die Ermittlung der prozentualen Anteile der Einsatzstoffe an der Stromerzeugung als Einsatzstoff nach Anlage 1 zu dieser Verordnung. 2 Wird zur Anfahr-, Zünd- und Stützfeuerung flüssige Biomasse eingesetzt, so wird der Stromanteil aus dem notwendigen Einsatz flüssiger Biomasse den anderen verwendeten Einsatzstoffen entsprechend ihres prozentualen Anteils an der übrigen Stromerzeugung zugerechnet.
- (4) 1Wird der Nachweis über den Energieertrag von Einsatzstoffen zur Feststoffverbrennung oder thermochemischen Vergasung (Heizwert $H_{i,N}$) durch Vorlage einer Lieferbescheinigung des Einsatzstofflieferanten geführt, so muss die Lieferbescheinigung folgende Informationen enthalten:
 1. den Heizwert $H_{i,N}$ des Einsatzstoffes,
 2. den Namen der Prüfstelle, die den Heizwert $H_{i,N}$ ermittelt hat,
 3. die Nummer des Prüfberichts,
 4. die Probennummer und
 5. das Datum der Probennahme.2Außerdem muss der Lieferbescheinigung eine Kopie des Analyseergebnisses (Heizwertbestimmung nach DIN EN 14918 (2010:04)) beigefügt werden.

Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger **Nutzung von Biomasse zur Stromerzeugung** (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung – BioSt-NachV)

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung gilt für flüssige Biomasse, die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz zur Erzeugung von Strom eingesetzt wird. **die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz Erneuerbare-Energien-Gesetz zur Erzeugung von Strom eingesetzten flüssigen Biobrennstoffe, festen Biomasse-Brennstoffe und gasförmige Biomassebrennstoffe, unabhängig von der Anlagengröße.**

§ 3

Anforderungen für die Vergütung

[...]

- (4) Absatz 1 Nummer 1 gilt nicht für flüssige Biomasse, die aus Abfall oder aus Reststoffen hergestellt worden ist, es sei denn, die Reststoffe stammen aus der Land-, Forst- oder Fischwirtschaft oder aus Aquakulturen.
- (5) Absatz 1 Nummer 2 gilt nicht für Strom, der aus auf festen Siedlungsabfällen basierenden flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen hergestellt wurde.

[...]

Im Übrigen werden die Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs der Bundesregierung übernommen, dies sind die §§ 3-56 BioSt-NachV-E¹.

¹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/biomasse_biokraft_vo/Entwurf/biomasse_biokraft_vo_refe_bf.pdf

Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz – KWKG 2020)

§ 6 Zuschlagberechtigte neue, modernisierte oder nachgerüstete KWK-Anlagen; Nachhaltigkeitsanforderungen bei Biomasse

- (1) Betreiber von neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen haben gegenüber dem Netzbetreiber, mit dessen Netz ihre KWK-Anlage unmittelbar oder mittelbar verbunden ist, einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für KWK-Strom nach Maßgabe dieses Gesetzes sowie der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, wenn
1. die Anlagen
 - a) bis zum 31. Dezember 2026 in Dauerbetrieb genommen worden sind,
 - b) über einen in einem Zuschlagsverfahren nach § 11 der KWK-Ausschreibungsverordnung erteilten Zuschlag verfügen, der nicht nach § 16 der KWK-Ausschreibungsverordnung entwertet wurde, oder
 - c) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030 in Dauerbetrieb genommen worden sind,
 2. die Anlagen Strom auf Basis von Abfall, Abwärme, Biomasse, gasförmigen oder flüssigen Brennstoffen gewinnen,
 3. die Anlagen hocheffizient sind,
 4. die Anlagen keine bestehende Fernwärmeversorgung aus KWK-Anlagen verdrängen,
 5. die Anlagen, die Anforderungen nach § 9 Absatz 1, 1a oder 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes erfüllen, und
 6. eine Zulassung von dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erteilt wurde.

Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a und c ist nicht für KWK-Anlagen mit einer elektrischen Leistung bis einschließlich 50 Megawatt anzuwenden, soweit im Rahmen der Evaluierung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes im Jahr 2022 festgestellt werden sollte, dass von diesen Anlagen unter den geltenden Förderbedingungen kein die Förderung rechtfertigender Nutzen für die Erreichung der Ziele nach § 1 Absatz 1 für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 2025 mehr ausgehen und der Bundestag insoweit mit Wirkung zum 1. Januar 2026 Änderungen an den Förderbedingungen für diese Anlagen beschließen sollte. Die Bundesregierung wird dem Bundestag rechtzeitig einen Vorschlag unterbreiten, unter welchen Voraussetzungen eine Förderung dieser Anlagen für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 2025 fortgeführt werden sollte.

- (1a) Ein Anspruch nach Absatz 1 besteht für KWK-Strom aus modernisierten Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen auch dann, wenn die Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen
1. abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 1 Absatz 2 Nummer 2 teilweise auch KWK-Strom auf Basis von festen Brennstoffen gewinnen und
 2. über Vorrichtungen zur Messung und Bilanzierung der erzeugten Dampfmengen nach aktuellem Stand der Technik verfügen.

In den Fällen des Satzes 1 besteht der Anspruch auf Zahlung des Zuschlags ausschließlich für Strom, der auf Basis von Abfall, Abwärme, Biomasse, gasförmigen oder flüssigen Brennstoffen gewonnen wurde; die Abgrenzung dieses Stroms gegenüber anderem Strom, der in der Anlage erzeugt wird, hat gemäß den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu erfolgen.

- (1b) Ein Anspruch nach Abs. 1 besteht für KWK-Strom aus Anlagen, die Strom auf Basis von Biomasse gewinnen, nur, wenn die zur Stromerzeugung eingesetzten Biomasse-Brennstoffe oder flüssige Biomasse den Nachhaltigkeitsanforderungen §§ 4-6 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung entsprechen. 2Der Nachweis ist entsprechend den Vorschriften der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung zu führen.**

Begründung

Der bestehende regulatorische Rahmen für die Bioenergieerzeugung reicht nicht aus, um das Klimaziel des Pariser Abkommens (Begrenzung der Erderwärmung auf max. 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau) bis 2035 zu erreichen. Die seit Jahren in der Wissenschaft geäußerten, durchschlagenden Bedenken gegen die nicht nachhaltige Bodenbewirtschaftung durch Energiepflanzenplantagen müssen konsequenter in den rechtlichen Rahmen Eingang finden. Allen voran das EEG bietet den idealen Ansatzpunkt für eine Anreizsetzung zu nachhaltiger Bioenergieerzeugung.

Der bestehende rechtliche Rahmen berücksichtigt auch zu wenig die Gefahren der indirekten Landnutzungsänderung (indirect land usage change) bei der Bioenergieerzeugung. Anreize zur Treibhausgas-einsparung werden zu wenig gesetzt. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 („EE-RL-II“) verpflichtet die Mitgliedstaaten insoweit zum Handeln. Der zur Umsetzung der EE-RL-II vorgelegte Referentenentwurf der Bundesregierung vom April 2021 geht allerdings nicht weit genug. Deutschland sollte von der Möglichkeit Gebrauch machen, über die Anforderungen der EE-RL-II hinauszugehen und die in der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung verankerten Nachhaltigkeitskriterien auf kleinere Anlagen ausweiten (Art. 29 Abs. 1, letzter Hs. EE-RL-II).

Zur Zielerreichung muss zunächst die Förderung für nachhaltigkeitschädliche Einsatzstoffe schrittweise und über den jetzigen gesetzlichen Rahmen hinausgehend reduziert werden. Das EEG hat sich in der Vergangenheit in Bezug auf die Einsatzstoffwahl als Rechtsrahmen einer wirksamen Anreizsetzung erwiesen (siehe zB Umweltbundesamt, Texte 24/2020, S. 131 ff.).¹ Über gezielte, marktbasierende Eingriffe können die gewünschten Wirkungen erzielt werden. Eine solche Regulierung stellt sich als milderer, aber gleich geeignetes Mittel gegenüber einem vollständigen Verbot bestimmter Biomasseplantagen dar. Ein echtes „Plantagenverbot“ könnte sich nicht auf marktbasierende Anreizsetzung im EEG beschränken, sondern es müssten grundstücks- oder anlagenbezogene Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums erlassen werden (Art. 14 GG), etwa im Immissionsschutzrecht oder im Bodenrecht. Für Bestandsplantagen zöge dies potenziell immense Entschädigungspflichten (sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung) nach sich. Solange und soweit die Bioenergieerzeugung auf Förderung angewiesen ist (dies wird sie auf absehbare Zeit bleiben) erweist sich das EEG daher als die sinnvollere und weniger grundrechtseingreifende Stellschraube. Zu bedenken ist weiterhin, dass die neue BioSt-NachV weitreichende Nachhaltigkeitsanforderungen enthält, ohne deren Einhaltung eine Förderung nach dem EEG ausgeschlossen ist. Das hier novellierte EEG wird den Einsatz bestimmter, typischer nachhaltigkeitschädlicher Stoffe sukzessive auf 0 herabsetzen. Gleichzeitig wird der Wirtschaftsdüngeranteil ab dem Jahr 2025 verpflichtend hochgefahren. Der Reduktion klimaschädlicher NaWaRo bei gleichzeitiger Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils ist ein vom Umweltbundesamt analysiertes, tragfähiges Betriebsmodell auch für Bestands-Biomasseanlagen (Umweltbundesamt, Texte 24/2020, S. 141 ff.). Damit der Anteil besonders nachhaltiger Einsatzstoffe idealer Weise noch weiter steigt, wird das einsatzstoffbezogene Sondervergütungssystem des EEG 2012 systematisch neu aufgearbeitet und in das EEG 2021 integriert. Das hier vorgeschlagene EEG und die BioSt-NachV ergänzen sich ideal und schaffen einen ordnungs- und förderrechtlich angemessenen Nachhaltigkeitsrahmen.

Deshalb wird zunächst der im EEG verankerte „Maisdeckel“ (§ 39i Abs. 1 EEG 2021) verschärft und bis Ende 2025 eine Förderung bei Einsatz klimaschädlicher Energieträger gänzlich ausgeschlossen. Gleichzeitig muss für die Verwendung besonders nachhaltiger Einsatzstoffe ein Anreiz geschaffen werden. Dies wird durch Wiederaufgreifen eines förderanspruchserhöhenden Modells, angelehnt an die einsatzstoffbezogene Vergütung des EEG 2012, verwirklicht. Darin wird die besondere Bedeutung der Abfallbiomasse (inkl. Wirtschaftsdünger) und nachhaltig bewirtschafteter Kurzumtriebsplantagen (KUP) berücksichtigt.

§ 39i EEG

Der in Abs. 1 verankerte „Maisdeckel“ wird auf weitere, besonders klimaschädliche Pflanzen ausgeweitet. Bei den hier aufgeführten Energieträgern ist aufgrund verfügbarer Analysen und Daten davon auszugehen, dass sie typischer Weise von für Klima und Nachhaltigkeit schädlichen Plantagen kommen. Daher reichen die Anforderungen der neugefassten BioSt-NachV nicht aus. Mit der zusätzlichen, starken förderrechtlichen Anreizwirkung soll der Betrieb solcher Plantagen komplett disincentiviert werden. Die eingesetzten Masseprozent der Einsatzstoffe Mais, Zuckerrüben, Palmkern-Extraktionsschrot sowie Holzpellets aus Stammholz müssen bis zum Jahr 2025 sukzessive auf 0 Prozent heruntergefahren werden. Der Verweis in S. 3 erfolgt in Anknüpfung an die in Anlage VI der EE-RL-II aufgezeigte Klimaschädlichkeit in Erdgaskesseln aufbereiteter Stammholzpellets.

Die in § 39i Abs. 5 EEG 2021 verankerte Zuschlagserhöhung wird an die Verwendung nachhaltiger Einsatzstoffe nach Maßgabe der Biomasseverordnung geknüpft. Die einsatzstoffbezogene Zusatzvergütung des EEG 2012 erhält hiermit eine Renaissance und eine neue regulatorische Ausrichtung auf mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz. In den Anlagen der Biomasseverordnung wird spezifiziert, welche Einsatzstoffe als nachhaltig gelten und eine Sondervergütung erhalten können. Durch die hiermit erzeugte Anreizwirkung soll der Einsatz nachhaltiger Einsatzstoffe wie Wirtschaftsdünger und bestimmtem KUP-Holz schädliche Einsatzstoffe von klimaschädlichen Massanplantagen vom Markt verdrängen.

Flankiert wird dies alles durch die verpflichtende Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils ab 2025 nach §39i Absatz 6 EEG auf mindestens 50 Masseprozent. Die anderen, vorgeschlagenen Änderungen führen hoffentlich dazu, dass Anlagenbetreiber in der Breite deutlich höhere Anteile an Wirtschaftsdünger verwenden. Mehr als 50 Prozent Wirtschaftsdünger werden regulatorisch nicht vorgeschrieben, denn es ist zu berücksichtigen dass hiermit in langfristige Lieferverträge zwischen Anlagenbetreibern und Biomasselieferanten eingegriffen werden kann; Ein vollständiges Verbot bestimmter Einsatzstoffe/Gebot bestimmter Einsatzstoffe „von heute auf morgen“ wäre vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig.

§ 42 EEG

§ 42 EEG erhält drei Absätze. In Abs. 2 wird die einsatzstoffbezogene Erhöhung des anzulegenden Werts bei der Verwendung nachhaltiger Einsatzstoffe auch für den Bereich der gesetzlichen Einspeisevergütung festgeschrieben.

Den „Maisdeckel“ und die partielle Wirtschaftsdüngerpflicht wird es nach § 42 Abs. 3 auch für Kleinanlagen im Anwendungsbereich des § 42 EEG geben, damit diese neuen Vorgaben möglichst flächendeckend umgesetzt werden. Die Übergangsfristen ermöglichen auch Kleinanlagenbetreibern einen angemessenen Übergang in eine nachhaltige Bioenergieerzeugung.

§ 2a BiomasseV

Der mit dem EEG 2012 eingeführte, und mit dem EEG 2014 wieder gestrichene § 2a der BiomasseV wird in Übereinstimmung mit dem verstärkten Nachhaltigkeitsansatz wiedereingeführt. Die Norm dient, wie § 2a der BioMasseV 2012 als Berechnungsgrundlage für die einsatzstoffbezogene Erhöhung der Förderung und als Brückennorm in die Anlagen 1 und 2, welche nicht förderwürdige und besonders förderwürdige Einsatzstoffe aufzählen.

Die neu einzufügende Anlage 1 müssten – beispielhaft – diejenigen Einsatzstoffe aufführen, die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht für eine Erhöhung der Förderhöhe in Betracht kommen. In diese Anlage sollten auch viele Energiepflanzen fallen, die nach dem Modell des EEG 2012 (NaWaRo-Bonus) noch förderwürdig waren. Wie bei der Umstellung vom EEG 2012 auf das EEG 2014 muss eine einsatzstoffbezogene Sondervergütung für Energiepflanzen ausgeschlossen bleiben (BT-Drs. 18/1304, S. 171). Im Zusammenspiel mit den übrigen Gesetzesänderungen wird die Anreizsetzung für den Einsatz von nachhaltigkeitsschädlichen Energiepflanzen drastisch minimiert.

Anlage 2 müsste demgegenüber die aus Nachhaltigkeitsgründen besonders förderwürdigen Einsatzstoffe enthält. Einen besonderen Anreiz sollte – über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus – der Einsatz von Wirtschaftsdünger und nachhaltig bewirtschafteten Kurzumtriebsplantagen haben.

BioSt-NachV

Die Umbenennung der Verordnung ist wegen ihres auf feste und gasförmige Brennstoffe zu erweiternden Anwendungsbereichs notwendig.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der BioSt-NachV ist längst überfällig. Die Beschränkung auf flüssige Biomasse führte dazu, dass diese zur Bekämpfung des Klimawandels grundlegende Verordnung weitgehend leer lief. Mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs allein ist aber noch nicht genug erreicht. Deshalb werden die Leistungsgrenzen des Regierungsentwurfs nicht übernommen und der Anwendungsbereich der Verordnung auf alle Anlagengrößen ausgedehnt. Nach Art. 29 Abs. 1 UAbs. 4, S. 2 EE-RL II steht es den Mitgliedstaaten frei, die Kriterien für Nachhaltigkeit und THG-Einsparungen auf Anlagen mit geringerer Gesamtfeuerungswärmeleistung anzuwenden. Davon sollte bzw. muss die Bundesregierung Gebrauch machen. Zum einen lässt sich mit der Gesamtfeuerungswärmeleistung als Gradmesser nicht hinreichend absehen, ob den neuen Anforderungen ein signifikanter Anwendungsbereich verbleibt; es gibt

keine verlässlichen Daten zur Frage, wie die Gesamtfeuerungswärmeleistung auf die unterschiedlichen Anlagen in Deutschland verteilt ist. Das Marktstammdatenregister erteilt hierüber auch keine Auskunft. Sie lässt sich auch nur kompliziert in jedem Einzelfall bestimmen und hängt vom (sehr variablen) Heizwert des jeweiligen Einsatzstoffes ab. Es könnte also sein, dass ein signifikanter Anteil der Biomasseanlagen aus dem Anwendungsbereich der Nachhaltigkeitsanforderungen herausfällt und damit ihr Regelungszweck leerläuft. Darüber hinaus ist eine Ausdehnung der Nachhaltigkeitsanforderungen auch auf Anlagen mit geringerer Leistung notwendig und verhältnismäßig. Die Nachhaltigkeitsanforderungen der BioSt-NachV, die lange Jahre keine praktische Rolle spielten, müssen nun zur raschen Erreichung der Pariser Klimaziele möglichst flächendeckend angewandt werden. Wenn auf der einen Seite nur bestimmte, besonders nachhaltigkeitschädliche Einsatzstoffe von der Förderung ausgeschlossen werden (§ 39i Abs. 1 EEG), mit- hin eine Förderung – wenn auch ohne die in der neuen BioSt-NachV angeordnete Zusatzvergütung – bei Einsatz der nicht in § 39i Abs. 1 EEG 2021 explizit ausgeschlossenen Einsatzstoffe im Grundsatz möglich bleibt, so muss im Gegenzug wenigstens sichergestellt sein, dass die Anforderungen der BioSt-NachV auch in diesen Fällen flächendeckend erfüllt werden.

Die Herausnahme abfallverwendender Bioenergieanlagen von den Nachhaltigkeitsanforderungen würde dazu führen, dass die Vorgaben des an sich durch die Regierung sehr begrüßenswert reformierten Gesetzes unterlaufen werden könnten. Es sollte – obschon Abfallbiomasse grundsätzlich nachhaltiger ist – keine derart weitreichenden Ausnahmen geben. Eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem liegt darin nicht. Denn Vergleichsgruppe sollten zunächst Bioenergieerzeugungsanlagen insgesamt sein. Das Einhalten der Nachhaltigkeitsanforderungen muss von Anlagenbetreibern als zwingend empfunden werden, unlautere Bestrebungen zum „Hineinzwingen“ der eigenen Anlage in die Ausnahme- voraussetzungen dürfen keinen Anreiz bekommen.

Der Verordnungsentwurf der Regierung an sich, insbesondere die Regeln zu Nachweispflichten (§§ 7 ff.), Nachhaltigkeitsnachweise (§§ 10 ff.), Zertifikatsregelungen (§§ 20 ff.), und Regelungen zum zentralen Informationsregister (§§ 44 ff.) sind alle begrüßenswert und bedürfen keiner weiteren Modifikation.

§ 6 Abs. 1b KWKG

Die Nachhaltigkeitsanforderungen müssen flächendeckend für eine Förderinanspruchnahme sowohl nach dem EEG, als auch nach dem KWKG gelten.

2. Agrarphotovoltaik ausbauen → NORMIERT ¹²⁷²

Die flexible Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zur simultanen Erzeugung von Nahrungsmitteln und Energie ist ein Schlüssel für eine dezentrale Energieversorgung und die Lösung des Flächenkonflikts zwischen Landwirtschaft und Energieversorgung.¹⁴⁶ Agrar- oder Agriphotovoltaik (APV) hat geringere Stromgestehungskosten als kleine PV-Dachanlagen und kann bei richtigem Einsatz dazu beitragen, die Erträge vor Hagel-, Frost- und Dürreschäden zu schützen.¹⁴⁷ Das Fraunhofer Institut schätzt das technische Potenzial in Deutschland auf 1700 GW installierte Leistung.¹⁴⁸ Derzeit bestehen aber auf Landes- und Bundesebene zahlreiche Hürden zum flächendeckenden Ausbau von Agrarphotovoltaik, die dazu führen, dass der Ausbau bislang nur schleppend vorangeht. Frankreich, wo Weinbauern APV für sich entdeckt haben, schreibt dagegen bis 2026 fünf Mal so viel für Agri- und Carport-PV aus.¹⁴⁹

Notwendige Regelungen¹⁵⁰

- **Landwirtschaftliche Beihilfen bei gleichzeitiger**

- **PV-Stromerzeugung rechtssicher ermöglichen → NORMIERT ¹²⁷²**

Nach § 12 Abs. 3 Nr. 6 Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektzahlDurchfV) werden Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, nicht mehr hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Folgt man dem Wortlaut, können für diese Flächen keine landwirtschaftlichen Beihilfen beansprucht werden. Hintergrund ist die berechtigte Sorge, dass Flächennutzungskonflikte entstehen bzw. fruchtbare Ackerflächen für die Energieerzeugung genutzt werden könnten. Mit diesem pauschalen Ausschluss wird jedoch übersehen, dass APV-Anlagen Flächennutzungskonflikte sogar entschärfen können, weil APV förderliche Auswirkungen auf die Ernteerträge haben kann.¹⁵¹ Dieser Linie folgend legen sowohl die europäische als auch die deutsche Rechtsprechung nahe¹⁵², dass solche Flächen nicht pauschal von den Beihilfen ausgeschlossen werden können. Entscheidend ist vielmehr, ob und inwieweit die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Solarnutzung eingeschränkt ist. Der derzeitige Wortlaut führt häufig zu Verunsicherungen und hemmt dadurch unnötig den Ausbau der Agri-PV. Darum sollte § 12 Abs. 1 Nr. 6 DirektZahlDurchfV ersatzlos gestrichen werden.

- **Bauplanungsrecht**

- **APV im Gartenbau als privilegiertes Bauvorhaben einstufen → NORMIERT ¹²⁷³**

APV-Anlagen müssen insbesondere die bauplanungsrechtlichen Anforderungen

¹⁴⁶ Für ein Modellprojekt, das Synergieeffekte sinnvoll nutzt s. Landwirtschaft 5.0 der Hochschule Offenburg, <https://fyi-landwirtschaft5.org/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁷ Fraunhofer ISE (2020), Agri-Photovoltaik: Eine Chance für Landwirtschaft und Energiewende, S. 6, <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁸ Fraunhofer ISE (2020), Agri-Photovoltaik: Eine Chance für Landwirtschaft und Energiewende, S. 6, <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁹ Schaudwett/Tagesspiegel Background, Zu wenige Solardächer über Himbeeren (03.05.2021).

¹⁵⁰ Die folgenden Änderungsvorschläge wurden mit freundlicher Unterstützung von Jens Vollprecht (Kanzlei Becker Büttner Held) und Maximilian Trommsdorff (Fraunhofer ISE) verfasst.

¹⁵¹ Vgl. Studie des Fraunhofer ISE: <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/presseinformationen/2019/agrophotovoltaik-hohe-ernteertraege-im-hitzeommer.html>.

¹⁵² Vgl. nur EuGH, Urt. v. 02.07.2015, Az. C-684/13; VGH München, Urt. v. 19.04.2016, Az. 21 B 15-2391.

erfüllen. Da APV-Systeme in der Regel im sog. unbeplanten Außenbereich nach § 35 BauGB errichtet werden und nicht in Konkurrenz zu einer landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen stehen, stellen sie für den Außenbereich typische Vorhaben dar und sollten deshalb explizit als privilegierte Vorhaben eingestuft werden. Dies gilt vor allem für Anwendungen im Gartenbau, bei welchem der Einfluss auf die Kulturlandschaft tendenziell als geringer einzustufen ist und pflanzenbauliche Synergien durch die duale Landnutzung besonders wahrscheinlich sind. Darum sollte in § 35 Abs. 1 BauGB folgende Nummer angefügt werden: „9. der Nutzung solarer Strahlungsenergie dient, wenn die Anlage auf einer landwirtschaftlichen Fläche für die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.“

- **APV in Bebauungsplänen rechtssicher festsetzen** → **NORMIERT** ⁽¹²⁷⁴⁾
Um eine größere Rechtssicherheit auch für APV-Anlagen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu gewährleisten, sollte in der BauNVO ein „Sondergebiet Agri-Photovoltaik“ aufgenommen werden. In § 11 Abs. 2 BauNVO könnte hinter „Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien wie Wind- und Sonnenenergie dienen“ folgende Formulierung angefügt werden: „Gebiete die sowohl der Nutzung von Sonnenenergie als auch der landwirtschaftlichen Nutzung für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau dienen.“

- **Explizite Berücksichtigung im Rahmen des EEG**

- **Flächenkulisse erweitern** → **NORMIERT** ⁽¹²⁷⁵⁾
Derzeit kann für Strom aus Solaranlagen, welche auf guten landwirtschaftlichen Böden errichtet werden, häufig keine finanzielle Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) beansprucht werden. Um Zahlungsansprüche für Strom aus APV-Anlagen ganz allgemein zu ermöglichen, sollte deshalb eine eigene Vergütungskategorie geschaffen werden. Damit würde die eingeschränkte Flächenkulisse geöffnet und die Anforderung „Errichtung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ entfallen. U. a. in § 48 Abs. 1 Satz 1 EEG könnte hinter Nummer 1 eine neue Nummer 2 eingefügt werden.¹⁵³ Entsprechende Ergänzungen müssten u. a. in § 37 Abs. 1 EEG erfolgen.

¹⁵³ Die Vorschrift würde dann wie folgt lauten: „Für Strom aus Solaranlagen, deren anzulegender Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser [...] Cent pro kWh, wenn die Anlage [...]“

Nr. 2 auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein, [...]“

Hinter Satz 1 könnte mit Blick auf den Nachweis der Voraussetzungen folgender Satz 2 eingefügt werden: „Als Nachweis der Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 2 gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der 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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.“

- **Technologieprämie für APV einführen → NORMIERT** ⁽¹²⁷⁶⁾

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte APV etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen, weswegen sie bei den aktuellen Ausschreibungen für Solaranlagen (vgl. §§ 37ff. EEG) kaum zum Zug kommen bzw. die gesetzlich festgesetzten Fördersätze (vgl. § 48 EEG) nicht ausreichen. Deshalb sollte für hochaufgeständerte Anlagen, welche auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet wurden, eine Technologieprämie im EEG eingeführt werden, welche von Jahr zu Jahr sinkt und einen Wert von null erreicht, sobald APV wettbewerbsfähig geworden ist.

- **Separate Mindestmengen bei Innovationsausschreibungen im Jahr 2022 festsetzen → NORMIERT** ⁽¹²⁷⁸⁾

Im Rahmen der Innovationsausschreibungen ist für den Gebotstermin am 01.04.2022 ein Segment für besondere Solaranlagen i. H. v. 150 MW vorgesehen. Zu diesen besonderen Solaranlagen gehören neben APV auch schwimmende PV und PV-Parkplatzüberdachungen. Da aktuell keine Mindestmengen für die jeweiligen Anlagentypen der besonderen Solaranlagen vorgegeben sind, besteht ohne Einführung der Technologie-Prämie die Gefahr, dass sich APV-Projekte gegenüber den anderen beiden Bereichen nicht durchsetzen können. Um sicherzustellen, dass APV nicht leer ausgeht, sollte deshalb eine Mindestmenge von 40 MW je Anlagentyp festgesetzt werden.

Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (DirektZahlDurchfV)

§ 12

Hauptsächlich landwirtschaftliche Nutzung

- (1) ¹Eine landwirtschaftliche Fläche, die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, wird hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit nach Maßgabe der Absätze 2 oder 3 stark eingeschränkt zu sein.
- (2) ¹Eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist in der Regel gegeben, wenn

[...]

- (3) ¹Unbeschadet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist, werden insbesondere folgende Flächen hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt:

[...]

6. ~~Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden,~~
(aufgehoben)

Begründung

Für Landwirte spielen die europäischen Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe häufig eine große Rolle. Für den Ausbau der Agri-PV ist es daher von erheblicher Bedeutung, dass die Flächen durch die Umsetzung solcher Vorhaben nicht ihre Förderfähigkeit verlieren. Die aktuelle Rechtslage bildet dies derzeit nicht rechtssicher ab.

Die europäischen Vorgaben zu den Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe werden durch das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz und der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Direktzahl-DurchfV) umgesetzt.

Gemäß § 12 Abs. 1 DirektzahlDurchfV wird eine landwirtschaftliche Fläche, die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit nach Maßgabe der Absätze 2 oder 3 stark eingeschränkt zu sein. Nach § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektzahlDurchfV werden Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, nicht mehr hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Folgt man dem Wortlaut, können für diese Flächen keine landwirtschaftlichen Beihilfen beansprucht werden. Sowohl die europäische als auch die deutsche Rechtsprechung legen zwar nahe, dass solche Flächen nicht pauschal von den Beihilfen ausgeschlossen werden dürfen. Entscheidend ist – so die Überlegung – vielmehr, ob und inwieweit die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Solarnutzung eingeschränkt ist. Der derzeitige Wortlaut führt häufig zu Verunsicherungen und hemmt dadurch unnötig den Ausbau der Agri-PV.

Mit der Streichung wird insbesondere der Entwicklung im Bereich der Agri-Photovoltaik Rechnung getragen. Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, sind beihilfefähig, soweit die landwirtschaftliche Nutzung nicht durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung stark eingeschränkt zu sein. Allein die Tatsache, dass sich auf der Fläche Solaranlagen befinden, rechtfertigt einen Ausschluss der Beihilfefähigkeit nicht.

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 35

Bauen im Außenbereich

- (1) ¹Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

[...]

8. die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen stört,

9. der Nutzung solarer Strahlungsenergie dient, wenn die Anlage auf einer landwirtschaftlichen Fläche für die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.

Begründung

Mit der Privilegierung von Solaranlagen, die eine kombinierte Verwendung der Fläche zu landwirtschaftlichen Zwecken und zur Erzeugung solarer Strahlungsenergie ermöglicht, werden baurechtlichen Hemmnisse beseitigt, die den aus Klimaschutz-, energie- und umweltpolitischen Gründen für notwendig erachteten Ausbau der Agri-PV-Technologien verzögern oder erschweren. Durch Agri-PV-Systeme kann die Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaft vermieden werden. Darüber hinaus können durch bestimmte Ausgestaltungsvarianten Synergieeffekte erzielt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die landwirtschaftliche Nutzung weiterhin im Vordergrund steht. Abzustellen ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung zur EU-Agrarförderung auf die tatsächlichen Umstände. Als Nachweis gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der 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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)

§ 11

Sonstige Sondergebiete

- (1) Als sonstige Sondergebiete sind solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 wesentlich unterscheiden.
- (2) Für sonstige Sondergebiete sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht

Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits,

Ladengebiete,

Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,

Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,

Hochschulgebiete,

Klinikgebiete,

Hafengebiete,

Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie, dienen, **insbesondere Gebiete die sowohl der Nutzung von Sonnenenergie als auch der landwirtschaftlichen Nutzung für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau dienen.**

Begründung

Um eine größere Rechtssicherheit für Agri-PV-Anlagen auch im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu gewährleisten, sollte in der BauNVO ein „Sondergebiet Agri-Photovoltaik“ aufgenommen werden. Eine derartige Umsetzung könnte in § 11 der BauNVO als sonstiges Sondergebiet erfolgen. Gemäß § 11 Abs. 1 BauNVO sind als sonstige Sondergebiete Gebiete darzustellen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. In § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO heißt es, dass für sonstige Sondergebiete die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen ist. Der § 11 Abs. 2 Satz 3 BauNVO regelt, was als Sondergebiet insbesondere in Betracht kommt.

Durch die Ergänzung in § 11 Abs. 2 BauNVO soll klargestellt werden, dass ein sonstiges Sondergebiet im Sinne des § 11 Abs. 2 Satz 2 auch die duale Nutzung einer Fläche – wie bei Agri-PV-Technologien – umfassen kann. Ob die bisherige Festsetzungsmöglichkeit für Solarenergie der Besonderheit der dualen Nutzung gerecht wird war nicht rechtssicher geklärt. Möglicherweise erfasste sie bislang nicht zugleich die Zweckbestimmung der landwirtschaftlichen Nutzung.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 37

Gebote für Solaranlagen des ersten Segments

- (1) Gebote bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments dürfen nur für Anlagen abgegeben werden, die errichtet werden sollen
 1. auf einer sonstigen baulichen Anlage, die zu einem anderen Zweck als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist, oder
 2. **auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.**
 3. auf einer Fläche,

[...]

- (2) ¹Geboten bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments muss in Ergänzung zu den Anforderungen nach § 30 eine Erklärung des Bieters beigefügt werden, dass er Eigentümer der Fläche ist, auf der die Solaranlagen errichtet werden sollen, oder dass er das Gebot mit Zustimmung des Eigentümers dieser Fläche abgibt. ²**Geboten für Solaranlagen kann zusätzlich als Nachweis der Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der 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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung beigefügt werden.** ³Geboten für Solaranlagen des ersten Segments kann zusätzlich die Kopie eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinn des § 30 des Baugesetzbuchs, der in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 Buchstabe a bis c und f bis i zumindest auch mit dem Zweck der Errichtung von Solaranlagen aufgestellt oder geändert worden ist, oder eines Nachweises für die Durchführung eines Verfahrens nach § 38 Satz 1 des Baugesetzbuchs beigefügt werden; in diesem Fall ist eine Erklärung des Bieters, dass sich der eingereichte Nachweis auf den in dem Gebot angegebenen Standort der Solaranlagen bezieht, dem Gebot beizufügen.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 38b

Anzulegender Wert für Solaranlagen des ersten Segments

- (1) ¹Die Höhe des anzulegenden Werts bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments entspricht dem Zuschlagswert des bezuschlagten Gebots, dessen Gebotsmenge der Solaranlage zugewiesen worden ist. ²Der Zuschlagswert ist für alle bezuschlagten Gebote von Solaranlagen i. S. d. § 37 Abs. 1 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, abweichend von § 3 Nummer 51 der jeweiligen Gebotswert zuzüglich 3,5 Cent pro Kilowattstunde (Technologie-Prämie). ³Hochaufgeständert im Sinne von Satz 2 sind Solaranlagen, wenn sie über der landwirtschaftlichen Fläche eine lichte Höhe von mindestens 2,10 Meter sicherstellen; die lichte Höhe ist dabei der freie vertikale Bereich zwischen dem Grund der landwirtschaftlichen Fläche und der Unterkante des niedrigsten Konstruktionselements der Solaranlage unter Eigengewichtsverformung.

§ 48

Solare Strahlungsenergie

- (1) ¹Für Strom aus Solaranlagen, deren anzulegender Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 6,01 Cent pro Kilowattstunde, wenn die Anlage
1. auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht ist und das Gebäude oder die sonstige bauliche Anlage vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist,
 2. auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein. Als Nachweis der Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 2 gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der 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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.
 3. auf einer Fläche errichtet worden ist, für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 des Baugesetzbuchs durchgeführt worden ist, oder ~~3.~~
 4. im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinn des § 30 des Baugesetzbuchs errichtet worden ist und

[...]

- (2) ¹Für Strom aus Solaranlagen, die ausschließlich auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand angebracht sind, beträgt der anzulegende Wert
1. bis einschließlich einer installierten Leistung von 10 Kilowatt 8,56 Cent pro Kilowattstunde,
 2. bis einschließlich einer installierten Leistung von 40 Kilowatt 8,33 Cent pro Kilowattstunde und
 3. bis einschließlich einer installierten Leistung von 750 Kilowatt 6,62 Cent pro Kilowattstunde.
- ²Der anzulegende Wert nach Absatz 1 für Strom aus Solaranlagen i. S. d. § 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, erhöht sich um 3,5 Cent pro Kilowattstunde. ³§ 38b Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.

Begründung

§ 38b EEG

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie-Prämie, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird. Die Legaldefinition der hochaufgeständerten Anlagen orientiert sich an den Anforderungen aus der DIN Spec 91434 für hochaufgeständerte Agri-Photovoltaikanlagen, S. 15.

§ 48 Abs. 1 EEG

Derzeit kann für Strom aus Solaranlagen, welche auf guten landwirtschaftlichen Böden errichtet werden, häufig keine finanzielle Förderung nach dem Erneuerbare Energien Gesetz beansprucht werden. Die Nutzung von Agri-PV-Technologien stellt eine Doppelnutzung von Flächen dar: Einmal für die Landwirtschaft und einmal für die Stromerzeugung. Damit ergeben sich keine Nutzungskonflikte, so dass eine finanzielle Förderung für diese Anlagen ganz allgemein ermöglicht werden soll. Zudem wird für Agri-Solaranlagen die für Freiflächenanlagen eingeschränkte Flächenkulisse geöffnet und die Anforderung „Errichtung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ entfällt.

Um sicherzustellen, dass tatsächlich keine Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung besteht, darf die landwirtschaftliche Tätigkeit durch den Betrieb der Anlage, etwa durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt nicht stark eingeschränkt sein. Abzustellen ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung zur EU-Agrarförderung auf die tatsächlichen Umstände. Als Nachweis kann ein Bescheid über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der 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 (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung dienen. Andere Nachweismöglichkeiten sind allerdings auch denkbar.

Die neu eingeführte Regelung ist mit dem speziellen Fördertatbestand in Nummer 1 der Vorschrift vergleichbar. Auch dort erfolgt eine Doppelnutzung: Die bauliche Anlage wird zu anderen Zwecken als der Solarstromerzeugung und zugleich zur Solarstromerzeugung genutzt.“

§ 48 Abs. 2 EEG

In diesem Zusammenhang kann auf die Gesetzesbegründung zu § 38b Abs. 1 Sätze 2 und 3 verwiesen werden.

Verordnung zu den Innovationsausschreibungen (Innovationsausschreibungsverordnung – InnAusV)

§ 17

Zuschlagsverfahren für besondere Solaranlagen

- (1) Die Bundesnetzagentur vergibt zum Gebotstermin 1. April 2022 ein Gebotsvolumen von 150 Megawatt vorrangig an Gebote für Anlagenkombinationen, die besondere Solaranlagen enthalten.
- (2) Zum Gebotstermin 1. April 2022 erfolgt das Zuschlagsverfahren abweichend von § 11 wie folgt:
 1. Die Bundesnetzagentur prüft die Zulässigkeit der Gebote nach den §§ 33 und 34 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und nach den §§ 5 und 6.
 2. Die Bundesnetzagentur separiert die zugelassenen Gebote, die auch für besondere Solaranlagen abgegeben wurden, und sortiert diese Gebote nach § 32 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, wobei die gebotene fixe Marktprämie den Gebotswert ersetzt.
 3. Die Bundesnetzagentur ermittelt die eingereichte Gebotsmenge und erteilt die Zuschläge wie folgt:
 - a) Sofern die eingereichte Gebotsmenge der zugelassenen Gebote mit besonderen Solaranlagen unter der 150 Megawatt liegt, erteilt die Bundesnetzagentur allen nach Nummer 2 separierten Geboten einen Zuschlag im Umfang ihres Gebots, bis eine Zuschlagsmenge von 120 Megawatt durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder erstmalig überschritten ist.
 - b) Sofern die eingereichte Gebotsmenge der zugelassenen Gebote mit besonderen Solaranlagen mindestens 150 Megawatt beträgt, erteilt die Bundesnetzagentur allen nach Nummer 2 separierten Geboten einen Zuschlag im Umfang ihres Gebots, bis eine Zuschlagsmenge von 150 Megawatt durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder erstmalig überschritten ist.
 - c) **Die Zuschläge sind dabei so zu verteilen, dass die Solaranlagen im Sinne des § 15 Nummern 1 bis 3 jeweils mit mindestens 40 MW des Ausschreibungsvolumens bezuschlagt werden.**

§ 18

Weitere Bestimmung zu besonderen Solaranlagen

¹Anlagenkombinationen, die aufgrund eines Zuschlags nach § 17 die fixe Marktprämie enthalten, müssen bezüglich der besonderen Solaranlagen den nach § 15 festgelegten Anforderungen während der gesamten Dauer des Anspruchs auf die fixe Marktprämie entsprechen; ansonsten verringert sich die fixe Marktprämie für das betreffende Kalenderjahr auf null. ²**Die fixe Marktprämie ist für alle bezuschlagten Gebote von Solaranlagen im Sinne von § 15 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, der jeweilige Gebotswert zuzüglich 3,5 Cent pro Kilowattstunde.** ³§ 38b Abs. 1 Satz 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gilt entsprechend.

Begründung

Im Rahmen der Innovationsausschreibungen ist für den Gebotstermin am 01.04.2022 nach § 17 Abs. 1 InnAusV ein Segment für besondere Solaranlagen i. H. v. 150 MW vorgesehen. Zu diesen besonderen Solaranlagen gehören neben Agri-PV auch schwimmende PV und PV-Parkplatzüberdachungen. Da aktuell keine Mindestmengen für die jeweiligen Anlagentypen der besonderen Solaranlagen vorgegeben sind, besteht ohne Einführung der Technologie-Prämie die Gefahr, dass sich Agri-PV-Projekte gegenüber den anderen

beiden Bereichen nicht durchsetzen können. Um sicher zu stellen, dass Agri-PV nicht leer ausgeht, sollte deshalb eine Mindestmenge von 40 MW je Anlagentyp festgesetzt werden.

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen zudem etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie Prämie, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird.

§ 17 Abs. 2 Nr. 3 InnAusV

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass etwaige Nachteile aufgrund von höheren Errichtungskosten, die unter Umständen zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner besonderer Solaranlagen untereinander führen, kompensiert werden.

§ 18 InnAusV

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Hierdurch wird ein Gleichlauf mit dem Rechtsrahmen in den allgemeinen EEG-Ausschreibungen für PV-Anlagen des ersten Segments geschaffen. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie Prämie in der Innovationsausschreibungsverordnung, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird. Die Legaldefinition der hochaufgeständerten Anlagen orientiert sich dabei an den Anforderungen aus der DIN Spec 91434 für Agri-Photovoltaikanlagen, S. 15.

V. Ökolandbau fördern → NORMIERT 1283

In Deutschland werden derzeit ca. 8,6 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet.¹⁵⁴ Die Bundesregierung formulierte erstmals 2002 das Ziel, diesen Anteil bis 2010 auf 20 % zu steigern und strebt diesen Prozentsatz nun i. R. d. Nachhaltigkeitsstrategie für 2030 an.¹⁵⁵ Nach der Europäischen Kommission soll bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologisch bewirtschaftet werden.¹⁵⁶

Im Rahmen des Klimaschutzes ist die Ausweitung des ökologischen Landbaus ein Querschnittsthema. Es ist im Rahmen der Tierhaltung und der nachhaltigen Düngewirtschaft von Bedeutung, weil die EU-Ökoverordnung ein Verbot von Mineräldünger (der unter hohem Energieeinsatz produziert wird), Vorgaben zur Begrenzung des Stickstoffüberschusses und, anders als deutsches Recht, auch eine flächengebundene Tierhaltung von 2 GVE/ha enthält.¹⁵⁷ Zudem wird der Fruchtfolgen-Anbau vorgeschrieben, der eine humusmehrende und damit CO₂-speichernde Wirkung hat.¹⁵⁸ Vergleichende Studien weisen darauf hin, dass der Energieeinsatz pro Hektar beim ökologischen Landbau vorteilhafter¹⁵⁹ und die THG-Bilanz ökologischer Lebensmittel niedriger ist.¹⁶⁰ Aufgrund strengerer Regelungen für den Pestizideinsatz fördert ökologische Landwirtschaft auch die Biodiversität, Wasserqualität und Bodenfruchtbarkeit.¹⁶¹ Höhere Gehalte an ernährungsphysiologisch wertgebenden Inhaltsstoffen sowie deutlich weniger wertvermindernde Inhaltsstoffe, wie Pestizidrückstände oder Schwermetalle, steigern die Qualität der Lebensmittel.¹⁶² Da der ökologische Landbau im Vergleich etwa ein Drittel mehr Menschen als herkömmliche Landbauverfahren beschäftigt, wären zusätzliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erwarten.¹⁶³

Notwendige Regelungen

- **Beihilfen**

Der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung folgend, Ökolandbau als „Gold-Standard“ für das Leitbild einer nachhaltigen Landwirtschaft zu etablieren¹⁶⁴, sollte das

¹⁵⁴ Statistisches Bundesamt (2019); BÖLW (2020).

¹⁵⁵ Thünen-Institut, Hintergrund: Warum 20 Prozent Ökolandbau?, <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau-zukunftstrategie-oekologischer-landbau/warum-20-prozent-oekolandbau/> (zuletzt aufgerufen am 25.11.2020).

¹⁵⁶ Europäische Kommission, Europäische Farm-2-Fork-Strategie 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_de (zuletzt aufgerufen am 25.11.2020).

¹⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen.

¹⁵⁸ Für eine Übersicht der Vorgaben der Verordnung s. Ökolandbau, EU-Öko-Verordnung, <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/eu-rechtsvorschriften/> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁵⁹ Rat für Nachhaltige Entwicklung, Gold-Standard Ökolandbau – Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende, Empfehlungen vom 11. Juli 2011, S. 19 m. V. a. Mäder, P. et al. (2002), Soil fertility and biodiversity in organic farming. *Science* 296, 1694, https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/RNE_Gold-Standard_Oekolandbau_texte_Nr_40_Juli_2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁶⁰ Fritsche/Eberle (2007), Treibhausgasemissionen durch Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln, S. 12; <http://www.oekoinstitut.de/publikationen/forschungsberichte/studien/dok/657.php?id=anzeige=det>. (Die Autoren zeigen dies anhand der Produktgruppen Fleisch, Gemüse, Back- und Teigwaren sowie Milchprodukten und Eiern auf.); so auch Müller et al. (2020), Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture, *Nature Communications* 8:1290, S. 4.

¹⁶¹ vgl. dazu Stellungnahme der Leopoldina et al. (2020), Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, S. 50.

¹⁶² Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011), S. 20.

¹⁶³ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011), S. 19.

¹⁶⁴ Id.

Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie auf 100 % Ökolandbau erhöht werden (unter der Prämisse einer hinreichenden Marktnachfrage). Da ein zu geringes Einkommen der Landwirt:innen eines der größten Hindernisse für eine betriebliche Umstellung ist, muss insbesondere die finanzielle nationale und europäische Förderung ausgeweitet werden. Um das europäische Ziel zu erreichen, müsste die Summe der jährlich benötigten Fördermittel für den Ökolandbau in Deutschland von derzeit 334 Mio. EUR auf ca. 1 Mrd. EUR bis 2030 ansteigen.¹⁶⁵ Die EU fördert Ökolandbau derzeit als Schadensausgleich für entgangenen Gewinn. Der Rechtsrahmen sollte dahingehend verändert werden, dass zusätzliche Anreize für eine Umstellung geschaffen werden.

- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**

Um den Absatzmarkt zu erhöhen, sollte die öffentliche Hand im Rahmen ihrer Vorbildfunktion die Versorgung mit ökologischen Lebensmitteln in Kantinen sowie in Schulen und Kindergärten zum Standard machen.¹⁶⁶

- **Vorgaben fortentwickeln**

Dabei ist zu bedenken, dass auch die Vorgaben der EU-Ökoverordnung, die durch ihren supranationalen Anwendungsbereich von hoher Relevanz ist, teilweise fortentwickelt werden sollten (so übertreffen die unter Abschnitt I vorgeschlagenen Änderungen die Vorgaben der EU teilweise; notwendig wären auch weniger Ausnahmeregelungen zum Einsatz konventioneller Produktionsmittel).¹⁶⁷ Auch wenn eine Vereinheitlichung der verschiedenen Bio-Labels aus verbraucherrechtlicher Sicht wünschenswert wäre, erscheint dies nur dann sinnvoll, wenn dabei die höchsten Standards übernommen werden (s. dazu z. B. die im Vergleich mit der EU-Ökoverordnung strengeren Richtlinien des demeter-Verbands¹⁶⁸).

Problematisch ist, dass Ökolandbau i. d. R. mit geringeren Erträgen und daher einem höheren Flächenverbrauch einhergeht.¹⁶⁹ Auch unter Berücksichtigung des Populationsanstiegs und der künftig durch den Klimawandel erschwerten Produktionsbedingungen wäre die Sicherung der weltweiten Nahrungsmittelversorgung bei einer Umstellung auf 100 % Ökolandbau möglich, wenn die Lebensmittelverschwendung um die Hälfte reduziert und keine Flächen mehr für Futtermittelanbau (d. h. nur noch Weidehaltung) verwendet würden.¹⁷⁰ Ab einem Anteil von 80 % Ökolandbau wäre außerdem die hinreichende Stickstoffversorgung eine zusätzliche Herausforderung; dieser müsste mit einer Optimierung des Leguminosenmanagements und einer besseren Wiederverwertung von Bioabfällen und Klärschlamm begegnet werden.¹⁷¹ Ein zu erwartender Anstieg der Le-

¹⁶⁵ Greenpeace/Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e. V. (2020), Ökolandbau in Deutschland: Leere Versprechen, fehlende Förderung, S. 4.

¹⁶⁶ Id. S. 5.

¹⁶⁷ So auch Rat für nachhaltige Entwicklung (2011), S. 29.

¹⁶⁸ Ökolandbau, Demeter (08.01.2020), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/demeter/#top> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁶⁹ WBA (2016), Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung, S. 75.

¹⁷⁰ Muller et al. (2020), Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture, Nature Communications 8:1290, S. 4.

¹⁷¹ Id.

Lebensmittelpreise müsste sozialverträglich gestaltet werden (s. VIII.1). Im Fall höherer verpflichtender Standards bleibt auch die Frage, wie die Verlagerung der Lebensmittelproduktion in andere (europäische) Staaten mit niedrigeren Standards vermieden werden kann.

Verordnung (EU) 2018/848
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018
über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung
von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der
Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates

Artikel 4
Ziele

Mit der ökologischen/biologischen Produktion werden die folgenden allgemeinen Ziele verfolgt:

- a) Beitrag zum Schutz der Umwelt und ~~des Klimas~~ **zur Klimaneutralität**;
- b) Erhalt der Bodenfruchtbarkeit auf lange Sicht;
- c) Beitrag zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt;
- d) wesentlicher Beitrag zu einer giftfreien Umwelt;
- e) Beitrag zu hohen Tierschutzstandards und insbesondere zur Erfüllung der artspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren;
- f) Förderung kurzer Vertriebskanäle und der Produktion vor Ort in den verschiedenen Regionen der Union;
- g) Förderung der Haltung seltener und einheimischer Rassen, die vom Aussterben bedroht sind;
- h) Beitrag zum Ausbau des Angebots pflanzengenetischen Materials, das an die spezifischen Bedürfnisse und Ziele der ökologischen/biologischen Landwirtschaft angepasst ist;
- i) Beitrag zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt, insbesondere durch Verwendung uneinheitlichen pflanzengenetischen Materials wie etwa ökologischen/biologischen heterogenen Materials und für die ökologische/biologische Produktion geeigneter ökologischer/biologischer Sorten;
- j) Förderung des Ausbaus ökologischer/biologischer Pflanzenzuchtaktivitäten, um einen Beitrag zu günstigen wirtschaftlichen Perspektiven des ökologischen/biologischen Sektors zu leisten.

Artikel 5
Allgemeine Grundsätze

Die ökologische/biologische Produktion ist ein nachhaltiges Bewirtschaftungssystem, das auf folgenden allgemeinen Grundsätzen beruht:

[...]

- c) die verantwortungsvolle **und insbesondere nachhaltige** Nutzung von Energie und natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden, organischer Substanz und Luft;

[...]

Artikel 6

Spezifische Grundsätze für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Aquakultur

Die ökologische/biologische Produktion beruht sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Aquakultur insbesondere auf folgenden spezifischen Grundsätzen:

[...]

- b) ~~die Minimierung der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen und von externen Produktionsmitteln~~ **der Ausschluss der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen und die Minimierung von externen Produktionsmitteln;**

[...]

Artikel 9

Allgemeine Produktionsvorschriften

- (1) Die Unternehmer halten die in diesem Artikel festgelegten allgemeinen Produktionsvorschriften ein.
- (2) Der gesamte Betrieb ist unter Einhaltung der Anforderungen dieser Verordnung an die ökologische/biologische Produktion zu bewirtschaften.

(2a) Die Energieversorgung des gesamten Betriebes ist, soweit möglich, mit erneuerbarer Energie zu gewährleisten.

[...]

ANHANG II

DETAILLIERTE PRODUKTIONSVORSCHRIFTEN GEMÄß KAPITEL III

Teil I

Vorschriften für die Pflanzenproduktion

1.9.

Bodenbewirtschaftung und Düngung

- 1.9.1. Bei der ökologischen/biologischen Pflanzenproduktion müssen Bodenbearbeitungs- und Anbauverfahren angewendet werden, die die organische Bodensubstanz erhalten oder vermehren, die Bodenstabilität und die biologische Vielfalt im Boden verbessern und Bodenverdichtung und Bodenerosion verhindern.
- 1.9.2. Fruchtbarkeit und biologische Aktivität des Bodens müssen durch Folgendes erhalten und gesteigert werden:

- a) ausgenommen im Falle von Grünland oder mehrjährigen Futterkulturen durch die Nutzung von mehrjähriger Fruchtfolge, die obligatorisch Leguminosen als Hauptfrucht oder Untersaat für Fruchtfolgenpflanzen und andere Gründüngungspflanzen einschließt, und
 - b) im Falle von Treibhäusern oder anderen mehrjährigen Kulturen als Futterkulturen durch die Nutzung von Kurzzeit-Gründüngungspflanzen und Leguminosen sowie die Nutzung der Pflanzenvielfalt und
 - c) in jedem Falle durch Einsatz von aus ökologischer/biologischer Produktion stammenden Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft oder organischen Substanzen, die vorzugsweise kompostiert sind.
- 1.9.3. Soweit der Nährstoffbedarf der Pflanzen durch die unter den Nummern 1.9.1 und 1.9.2 vorgesehenen Maßnahmen nicht gedeckt werden kann, dürfen lediglich Düngemittel und Bodenverbesserer, die nach Artikel 24 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen sind, und nur in dem erforderlichen Maße verwendet werden. Die Unternehmer müssen Aufzeichnungen über die Verwendung dieser Erzeugnisse führen.
- 1.9.4. Die Gesamtmenge des in den Produktionseinheiten in Umstellung und in den ökologischen/biologischen Produktionseinheiten ausgebrachten Wirtschaftsdüngers tierischer Herkunft im Sinne der Richtlinie 91/676/EWG darf 170 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten. Dieser Grenzwert gilt nur für Stallmist, getrockneten Stallmist und getrockneten Geflügelmist, Kompost aus tierischen Exkrementen, einschließlich Geflügelmist, kompostiertem Stallmist und flüssigen tierischen Exkrementen.
Die in den Produktionseinheiten in Umstellung und in den ökologischen/biologischen Produktionseinheiten ausgebrachten Dünger dürfen
- a) **insgesamt 112 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten, und**
 - b) **soweit sie nicht aus den Produktionseinheiten oder aus Unternehmen, mit denen die Produktionseinheiten Kooperationsvereinbarungen gemäß Nr. 1.9.5. geschlossen haben, stammen, 40 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten.**
- 1.9.5. Zur Ausbringung von überschüssigem Wirtschaftsdünger aus ökologischen/biologischen Produktionseinheiten können Unternehmer landwirtschaftlicher Betriebe schriftliche Kooperationsvereinbarungen mit anderen Unternehmern landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen treffen, jedoch ausschließlich mit solchen, die den ökologischen/biologischen Produktionsvorschriften genügen. Der maximale Grenzwert gemäß Nummer 1.9.4 a) wird auf Basis aller ökologischen/biologischen Produktionseinheiten berechnet, die an dieser Vereinbarung beteiligt sind.
- 1.9.6. Zur Verbesserung des Gesamtzustands des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen können Zubereitungen aus Mikroorganismen verwendet werden.
- 1.9.7. Für die Aktivierung von Kompost können geeignete Zubereitungen auf pflanzlicher Basis und Zubereitungen aus Mikroorganismen verwendet werden.
- 1.9.8. Mineralische ~~Stickstoffdünger~~ **Stickstoff- und Phosphatdünger** dürfen nicht verwendet werden. **Andere mineralische Dünger dürfen nur verwendet werden, wenn ihre Verwendung unerlässlich ist.**
- 1.9.9. Die Verwendung biodynamischer Präparate ist zulässig.

Teil II

Vorschriften für die Tierproduktion

1.9.

Zusätzliche allgemeine Vorschriften

1.9.1. Für Rinder, Schafe, Ziegen und Equiden

1.9.1.1. Ernährung

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmern, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf ~~70~~**90** %;

[...]

1.9.2. Für Geweihträger

1.9.2.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmern, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf ~~70~~**90** %;

[...]

1.9.3. Für Schweine

1.9.3.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmern, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

[...]

1.9.4. Für Geflügel

[...]

1.9.4.2. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmern, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

[...]

1.9.5. Für Kaninchen

1.9.5.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

Begründung

Art. 4 lit. a

Das Ziel der Klimaneutralität spielt in den Anforderungen an den ökologischen Landbau bislang nur eine eher untergeordnete Rolle. Auch für eine besondere Symbolwirkung ist sie nun prominent an erster Stelle der Ziele des Ökolandbaus explizit aufgeführt.

Art. 5 lit. c

Auch in den allgemeinen Grundsätzen der ökologischen Landwirtschaft fehlt bislang ein klarer Fokus auf Klimaneutralität und Nachhaltigkeit. Der Klarstellung und Symbolwirkung halber wird diese Leitlinie nun ergänzt.

Art. 6 lit. b

Um eine nachhaltige Bewirtschaftung und im Einklang mit der Zielbestimmung in Art. 4 lit. a Klimaneutralität sicherzustellen, reicht eine bloße Reduktion nicht erneuerbarer Ressourcen nicht aus. Verpflichtend müssen die Landwirte insbesondere Strom nutzen, der aus erneuerbaren Energien gewonnen wurde. Diesem Ziel entspricht die Verschärfung der Vorschrift auf den vollständigen Ausschluss nicht erneuerbarer Ressourcen.

Art. 9 Abs. 3

Entsprechend dem Grundsatz in Art. 6 lit. b müssen Betriebe verpflichtend Strom aus erneuerbaren Energien beziehen. Sie leisten auf diese Weise einen Beitrag zur Klimaneutralität (s. Art. 4 lit. a), der für sie nur einen geringen finanziellen Mehraufwand bedeutet.

Anhang II, Teil I

Punkt 1.9.4. lit. a

Werden Böden mit großen Mengen an stickstoffhaltigem Dünger gedüngt, besteht die Gefahr, dass Lachgas emittiert wird – ein langlebiges und schädlicheres Treibhausgas als Kohlenstoffdioxid. Zugleich ist Stickstoff ein elementarer Bestandteil pflanzlichen Wachstums und damit eine Voraussetzung für die Bindung von Kohlendioxid in den Pflanzen; stickstoffhaltiger Dünger hat also auch Vorteile. Eine Jahresbegrenzung an Stickstoff wirkt dem negativen Effekt entgegen und bietet den Landwirten gleichzeitig Flexibilität hinsichtlich des Düngungszeitpunkt und der Verteilung über das Jahr. Der Wert 112 kg N/Jahr orientiert sich an den Vorgaben aus den Demeter-Richtlinien 2021 (7.4.1 Abs. 1 der Demeter-Richtlinien 2021).

1.9.4. lit. b

Ziel des Ökolandbaus ist die Rückkehr zu einem geschlossenen Nährstoffkreislauf. Dafür muss die Anzahl an Tieren auf einer bestimmten Fläche begrenzt werden. Dies trägt auch dazu bei, die Ungleichgewichte im Boden und Überdüngung zu verhindern. Um auf das Ziel des geschlossenen Nährstoffkreislaufhin-

zuwirken, dürfen Landwirte nur ein Drittel ihres Düngers aus anderen Betrieben beziehen. Dieser Wert gewährt ihnen ausreichend Flexibilität bei unvorhergesehenen Ereignissen, aber hält sie zur Etablierung eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs im Rahmen ihres Betriebs an. Er lehnt sich wiederum an die Demeter-Richtlinien an (7.4.1 Abs. 2 der Demeter-Richtlinien 2021).

Punkt 1.9.5.

Um die ökologische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, sollen effizienzsteigernde Kooperationsvereinbarungen möglich sein. Sie lassen eine gewisse Spezialisierung und damit Effizienzsteigerung zu. Dennoch müssen die Landwirte aber die Düngegrenzen einhalten und damit auf einen geschlossenen Nährstoffkreislauf hinarbeiten. Negative Effekte für Böden und Klima sind durch diese Kooperationsvereinbarungen im Vergleich zu einem Verbot von Kooperationen daher kaum zu erwarten.

Punkt 1.9.8.

Phosphor ist ein begrenzt verfügbarer Rohstoff. Phosphat ist für die Landwirtschaft und das Pflanzenwachstum unerlässlich, aber es lässt sich insbesondere durch Gülle oder Mist im Rahmen eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs auf die Felder ausbringen. Mineralische Phosphatdünger sind nicht erforderlich.

Zu viel Phosphor bringt die Gewässerökosysteme aus dem Gleichgewicht und führt zur Eutrophierung. Die Folge sind ein übermäßiges Wachstum von Algen und Wasserpflanzen, Abnahme der Biodiversität, Sauerstoffmangel, bis hin zu Fischsterben. Mit mineralischen Phosphatdünger reichern sich zudem regelmäßig auch giftige Schwermetalle wie Uran im Boden an.

Anhang II, Teil II

Punkt 1.9.1. bis 1.9.5.

Um auf das Ziel eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs in ökologischen Betrieben hinzuwirken, muss sich der Anteil an Futter, der im Betrieb selbst oder in anderen ökologischen Betrieben in der Region produziert sein muss, erhöhen. Problematisch ist jedoch der hohe Eiweißbedarf der Tiere. Zwar ist die Energiemenge des ökologisch produzierten Futters ausreichend, doch eine Eiweißlücke, insbesondere Methionin, zeichnet sich ab. Notwendig ist deshalb eine schrittweise Erhöhung, damit die nötige Produktion eiweißreicher Futtermittel wie Leinsaaten und Lupinen angekurbelt werden kann.

Richtlinien für die Verpachtung von Acker- und Grünlandflächen (Vorbild: Stadt Beverungen)

Präambel

Bei der Neuverpachtung von städtischen Acker- und Grünlandflächen ab dem XX.XX.XXXX ist in allen Stadtgebieten der Stadt XX einheitlich nach folgenden Richtlinien zu verfahren:

§ 1

Pachtzeit

- (1) Die Neuverpachtung städtischer Acker- und Grünlandflächen erfolgt zum XX.XX.XXXX für die Dauer von 12 Jahre. Das Vertragsverhältnis verlängert sich stillschweigend von Jahr zu Jahr, soweit der Vertrag nicht spätestens 3 Monate vor Ablauf des laufenden Pachtjahres schriftlich gekündigt wird.
- (2) Das Pachtjahr läuft jeweils vom 1. Oktober bis zum 30. September eines jeden Jahres.

§ 2

Pachtentgelt

- (1) Das Pachtentgelt für städtische Acker- und Grünlandflächen wird nach Bodenwertpunkten und Morgen bemessen mit einem feststehenden Sockelbetrag. Zudem werden je nach Bodengüte Auf- und Abwertungen vorgenommen.
Das Pachtentgelt wird wie folgt festgesetzt:
 - a) Ackerflächen: Sockelbetrag 440,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,80 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen
 - b) Grünlandflächen (Wiese): Sockelbetrag 260,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,55 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen
 - c) Grünlandflächen (Weide): Sockelbetrag 140,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,28 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen.
- (2) 1Verpflichtet sich der Pächter im Pachtvertrag, die Flächen entsprechend den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates an ökologische/biologische Produkte oder Umstellungsware (nachfolgend: Öko-Basis-Verordnung) zu bewirtschaften, ist das Pachtentgelt um XX% zu ermäßigen. 2 Satz 1 gilt auch für Pächter, deren Betrieb sich im Umstellungszeitraum gemäß Art. 10 der Öko-Basis-Verordnung befindet. 3In Sonderfällen (z. B. bei Flächen, die aus topographischen Gründen schwer zu bewirtschaften sind, die an einem Landschaftsschutzprogramm teilnehmen oder zu Hobbyzwecken genutzt werden) kann abweichend hiervon ein Pachtentgelt festgesetzt werden.
- (3) Die Pacht wird mit dem Steuer- und Abgabenbescheid erhoben.
- (4) 1Treten während der Vertragslaufzeit Umstände ein, die eine wesentliche Änderung der Agrarförderung bezüglich der Pachtsache bedeuten, insbesondere ein ersatzloser Wegfall des aktuellen Prämiensystems (EU-VO 1307/2013) oder eine Änderung der Höhe der aktuellen Basisprämie (Prämienjahr 2015 in NRW 190,08 EUR) um mindestens 20 %, so ist jede Partei berechtigt, eine Anpassung der Pacht zu verlangen. 2Der Anspruch auf Änderung der Pacht wird durch schriftliches Verlangen eines Vertragsteils gegenüber dem anderen geltend gemacht. 3Der Anspruch wird fällig mit Beginn des Abrechnungszeitraumes, der demjenigen nachfolgt, in dem das schriftliche Änderungsverlangen

dem anderen Vertragsteil zugegangen ist. 4Einigen sich die Parteien nicht innerhalb von 4 Wochen gerechnet ab dem Zeitpunkt des Anpassungsverlangens auf eine neue Pachthöhe, so haben sie einen Güteversuch zu unternehmen bei dem Geschäftsführer der zuständigen Kreisstelle der Landwirtschaftskammer, in deren Bezirk das Pachtgrundstück belegen ist. 5Die Kosten fallen den Parteien je zur Hälfte an. 6Scheitert dieser Güteversuch, so entscheidet das Gutachten eines von dem Geschäftsführer der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer XX, in deren Bezirk das Pachtgrundstück belegen ist, bestimmten öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen. 7Dieses Gutachten ist für beide Parteien verbindlich, die Kosten tragen die Parteien je zur Hälfte.

§ 3

Pächterkreis

- (1) Die städtischen Acker- und Grünlandflächen werden Interessenten entsprechend nachstehender Reihenfolge zur Anpachtung angeboten:
 1. Derzeitiger Pächter
 2. Interessenten, die eine Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen Öko-Basis-Verordnung zusichern
 3. Interessenten der Ortschaften, in denen die Verpachtung ansteht
 4. Interessenten, die im Stadtgebiet XX ihren Hauptwohnsitz haben
 5. Alle übrigen Interessenten, d. h. auch diejenigen, die außerhalb des Stadtgebiets ihren Hauptwohnsitz haben. In diesem Fall erfolgt eine öffentliche Ausschreibung nach Höchstgebot ohne Angabe eines Mindestgebots.
- (6) Bei mehreren Interessenten in den Fällen 2-4 entscheidet das Los, im Fall 5 das Höchstgebot.

§ 4

Flächen, die während der Pachtzeit zurückgegeben werden

- (1) Nutzflächen, die während der laufenden Pachtzeit zurückgegeben werden, sind für die Restpachtzeit gegen Höchstgebot zu verpachten. Die Verpachtung erfolgt durch Bekanntmachung in der XX Rundschau und Aushang im Bekanntmachungskasten der jeweiligen Ortschaft. Die Gebote für die ausgeschriebene Pachtfläche sind schriftlich bei der Stadt XX einzureichen.
- (2) Es werden nur Höchstgebote berücksichtigt, deren Betrieb nicht größer als 40 ha ist. Die Obergrenze für die Anpachtung städtischer Flächen wird innerhalb der laufenden Pachtzeit auf maximal 10 ha begrenzt.
- (3) Die Pachtzeit beginnt am 01.10. eines Jahres. Ist die Pachtfläche bereits vorher abgeerntet, so kann diese vom Neupächter in Absprache mit dem Altpächter vorzeitig bewirtschaftet werden.

§ 5

Verpachtung/Verkauf von eigenem Land

- (1) Interessenten, die selbst Ackerflächen und/oder Grünflächen verpachten, sind von einer Anpachtung städtischer Flächen ausgeschlossen.
- (2) 1Werden während der laufenden Pachtzeit eigene Flächen ohne Zustimmung des Verpächters verkauft oder anderen zur Nutzung überlassen, ist der Verpächter berechtigt, sämtliche gepachteten Flächen ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zum Ende eines Pachtjahres (30.09.) zu kündigen. 2Die Entscheidung, ob der Verpächter von diesem Kündigungsrecht Gebrauch macht, ist im Einzelfall zu prüfen. Vor der Entscheidung ist der Bezirksausschuss bzw. der Ortsvorsteher mit Beirat zu hören.

- (3) Absatz 2 gilt jedoch nicht für Flächen, die aus Fruchtfolgegründen kurzfristig für 1 Jahr unterverpachtet werden.

§ 6

Betriebsübergang

- (4) 1Bei Verpachtung im Wege des Betriebsüberganges tritt der Rechtsnachfolger in den zwischen der Stadt XX und dem Pächter bestehenden Vertrag ein. 2Der Betriebsübergang ist durch Vorlage entsprechender Unterlagen (z. B. Hofübergabevertrag, Vertrag über die Eiserne Verpachtung, Pachtvertrag über landwirtschaftliche Grundstücke, Vertrag zur vorweggenommenen Erbfolge) nachzuweisen.
- (5) 1Der Rechtsnachfolger muss seinen Hauptwohnsitz im Stadtgebiet XX haben und die Flächen selbst bewirtschaften. 2Verlegt dieser seinen Hauptwohnsitz außerhalb des Stadtgebiets XX, so ist der Verpächter berechtigt, sämtliche Flächen ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zum Ende eines Pachtjahres (30.09.) zu kündigen. 3Die Entscheidung, ob von diesem Kündigungsrecht Gebrauch gemacht wird, bleibt einer Einzelfallprüfung vorbehalten. 4Vor der Entscheidung ist der Bezirksausschuss bzw. der Ortsvorsteher mit Beirat zu hören.

§ 7

Klärschlamm

- (1) Soweit Ackerland Gegenstand des Pachtvertrages ist und im Falle der Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen der Öko-Basis-Verordnung keine Vorschriften der Öko-Basis-Verordnung entgegenstehen, ist der Pächter verpflichtet, Klärschlamm aus den städtischen Klärwerken nach Maßgabe der jeweils geltenden gesetzlichen Bestimmungen aufzunehmen.
- (2) Die Klärschlammabnahmepflicht entfällt, wenn der Pächter nachweist, dass er im Rahmen eines Vertragsanbaus (bspw. Zuckerrübenanbau) gehindert ist, Klärschlamm auf seinen Bewirtschaftungsflächen aufzubringen.
- (3) Die Aufnahme von Bioabfällen und Klärschlämme von anderen Anbietern bedürfen der Zustimmung der Stadt XX. Ein lückenloser Nachweis über die Herkunft der Stoffe ist vorzulegen.
- (4) 1Zur Vermeidung von Bodenüberdüngungen ist der Pächter gehalten, nur Wirtschaftsdünger ausschließlich nach den gesetzlichen Bestimmungen auf die Pachtflächen aufzubringen. 2Die Stadt XX ist berechtigt, entsprechende Bodenproben zu entnehmen und auswerten zu lassen, wenn der Verdacht besteht, dass die Vorschriften gemäß Düngeverordnung nicht eingehalten werden.

§ 8

Gräben/Drainagen

- (1) 1Die vorhandenen und die während der Pachtzeit angelegten Durchlässe und Drainagen sind zu unterhalten und zu reinigen. 2Eine Verrohrung der Gräben darf nur in begründeten Ausnahmefällen nach Rücksprache mit der Stadt XX erfolgen und ist ggfls. 3Nach Ablauf der Pachtzeit auf eigene Kosten zu entfernen.
- (2) 1Die Kosten für die Beseitigung von Schäden an Drainageleitungen (z. B. durch Rapswurzeln oder unsachgemäße Bestellung) sind vom Pächter zu tragen. 2Bei Grabenaushub sind vorhandene Drainagen und evtl. Froschkappen anzuzeichnen. 3Der Grabenaushub ist aufzunehmen oder durch den Pächter selbst oder einer von ihm beauftragten Person auf eigene Kosten abzufahren.

§ 9

Flächentausch / Unterverpachtung

- (1) 1Der Pächter ist ohne schriftliche Erlaubnis des Verpächters nicht berechtigt, die Nutzung des Pachtgrundstücks anderen zu überlassen, insbesondere Grundstücksflächen unter zu verpachten oder die Pachtgrundstücke ganz oder teilweise einem landwirtschaftlichen Zusammenschluss zum Zwecke der gemeinsamen Nutzung zu überlassen. 2Ebenso ist ein Flächentausch (Pflugtausch) nicht ohne Zustimmung des Verpächters gestattet. 3Im Falle der Zuwiderhandlung ist der Verpächter zur sofortigen fristlosen Kündigung der Pachtfläche berechtigt.
- (2) Überlässt der Pächter die Nutzung einem anderen, so hat er ein dem anderen bei der Nutzung zur Last fallendes Verschulden zu vertreten, auch wenn ihm der Verpächter die Überlassung erlaubt hat.
- (3) 1Der Verpächter ist auch dann zur sofortigen fristlosen Kündigung berechtigt, wenn der Pächter während der laufenden Pachtzeit ohne Zustimmung des Verpächters eigene Acker-und/oder Grünlandflächen ganz oder teilweise verpachtet oder anderen zur Nutzung überlässt. 2Dies gilt jedoch nicht für Flächen, die aus Fruchtfolgegründen kurzfristig für 1 Jahr unterverpachtet werden. 3Bei anstehenden Neuverpachtungen wird der Pächter nicht mehr berücksichtigt. 4Bei dem Verdacht der Gebrauchsüberlassung/Unterverpachtung hat der derzeitige Pächter auf Verlangen des Verpächters das Flächenverzeichnis für das lfd. und abgelaufene Jahr vorzulegen.

§ 10

Kündigung

Sollte der Pächter gegen die Verpachtungsrichtlinien verstoßen, ist die Stadt XX berechtigt, sämtliche Pachtflächen ohne Einhaltung der Kündigungsfristen fristlos zu kündigen.

§ 11

Sonderkündigungsrecht

1Falls die Pachtfläche ganz oder zum Teil verkauft, vertauscht, zu städtischen oder zu sonstigen öffentlichen Zwecken verwendet werden soll oder falls der Pächter seine Zusicherung der Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates an ökologische/biologische Produkte oder Umstellungsware nicht einhält, erlischt das Pachtverhältnis, soweit das Grundstück in Anspruch genommen wird. 2Der Pächter ist in diesem Fall jederzeit zur Herausgabe der Grundstücksfläche verpflichtet. 3Ein Entschädigungsanspruch steht dem Pächter für den Verlust des Pachtlandes nicht zu, jedoch entfällt für die Pachtfläche die Zahlung des Pachtzinses, falls die Einziehung vor der Ernte erfolgt und der Pächter die Nutzung nicht ziehen konnte. 4In diesem Fall erhält der Pächter im Übrigen eine entsprechende Aufwuchsentzündigung. 5Unter den gleichen Bedingungen ist der Pächter zur Herausgabe der Pachtfläche verpflichtet, sobald und soweit die Stadt das Grundstück zur Verwendung für Bauzwecke, gleichgültig, ob für sich oder für dritte Personen benötigt. 6Die Stadt ist zur Bereitstellung von Ersatzland nicht verpflichtet.

§ 12

Allgemeines

- (1) Die Verpachtungsrichtlinien gelten als Bestandteil des Pachtvertrages.
- (2) Betriebsformänderungen (Gründung einer GbR, eines Biobetriebes etc.) während der laufenden Pachtzeit sind dem Verpächter sofort anzuzeigen.

- (3) Bei der GbR oder einer anderen Rechtsform muss ein aktiver Landwirt seinen Hauptwohnsitz im Stadtgebiet XX angemeldet haben.
- (4) Sofern im Zuge der Anwendung der Verpachtungsrichtlinien Meinungsverschiedenheiten auftreten oder Auslegungsfragen zu klären sind, hat eine Schlichtungsstelle bestehend aus dem Bürgermeister, dem Kämmerer sowie dem Vorsitzenden des jeweiligen Bezirksausschusses / Ortsvorstehers bzw. dessen Vertreter hierüber zu entscheiden.

Begründung

§ 2 Abs. 2

Der ermäßigte Pachtzins soll einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für Landwirte bieten, die ökologische Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen in Betracht zu ziehen. Zudem haben Landwirte, die ihre Flächen ökologisch bewirtschaften, wegen geringerer Erträge einen erhöhten Flächenbedarf. Die Vereinfachung der Bodenbeschaffung ist eine wichtige Grundbedingung, um den Anteil ökologisch produzierter Lebensmittel zu steigern.

§ 3 Abs. 1 Nr. 2

Landwirte, die ihre Acker- und Grünlandflächen ökologisch bewirtschaften wollen, sind auf langfristige Pachtverträge angewiesen. Nur so können sie die den Nährstoffgehalt des Bodens etwa durch Leguminosenanbau langfristig verbessern, ohne etwa auf Mineraldünger zurückzugreifen. Um ihre Planungssicherheit zu verbessern, müssen sie bei Ausschreibungen Vorrang vor Landwirten erhalten, die die Flächen nicht ökologisch bewirtschaften.

§ 7 Abs. 1

Die eingefügte Ausnahme sichert ab, dass Konflikte mit Stickstoff- oder anderen Düngemittelobergrenzen der jeweils geltenden Rechtsgrundlagen zur ökologischen Landwirtschaft zugunsten der Stickstoffobergrenzen oder anderen Düngemittelobergrenzen aufgelöst werden.

§ 11 Satz 1

Um einen Missbrauch der Besserstellungen in § 2 Abs. 2 und in § 3 Abs. 1 Nr. 2 zu verhindern, steht der öffentlichen Hand als Verpächter ein Sonderkündigungsrecht zu, wenn der Landwirt seine Zusage, die Flächen ökologisch zu bewirtschaften, nicht einhält.

VI. GAP neu ausrichten → NORMIERT 1297

Für das Jahr 2021 stand der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ein Drittel des Haushalts (55,71 Mrd. EUR) zur Verfügung.¹⁷² Mithilfe dieser Subventionen könnte daher eine ökologische Transformation der Landwirtschaft massiv vorangetrieben werden. Das Ziel der EU-Kommission im Rahmen des Green New Deals, 40 % des Agrarbudgets für Klimaschutz zu nutzen¹⁷³, ist bislang jedoch nur ein Lippenbekenntnis geblieben.¹⁷⁴ Ca. 80 % des Budgets fließen in die erste Säule und werden überwiegend als flächenbasierte Direktzahlungen ausgegeben. Diese Zahlungsstruktur gründet nicht auf fachlichen Argumenten, sondern fördert durch eine Subventionierung der industriellen Tierhaltung und Landbewirtschaftung hohe THG-Emissionen,¹⁷⁵ eine abnehmende Biodiversität und eine Machtkonzentration bei großen Agrarunternehmen.¹⁷⁶ Auch die Greening-Maßnahmen, an die ein Drittel dieser Zahlungen bis 2020 geknüpft waren, sind weitestgehend wirkungslos geblieben¹⁷⁷ – auf weniger als 5 % der Fläche mit Greening-Auflagen hat sich die Bewirtschaftung nachhaltig verändert.¹⁷⁸ Expert:innen schätzen, dass daran auch der Beschluss der EU-Agrarminister, künftig 20 % der Direktzahlungen für sog. Eco-Schemes¹⁷⁹ auszugeben, wenig ändern wird: da hier keinerlei Vorgaben für eine Priorisierung der Maßnahmen anhand ökologischer Kriterien vorgesehen sind, ist eine Unterbietung (race-to-the-bottom) der Mitgliedsstaaten zur Förderung der nationalen Wirtschaft zu erwarten.¹⁸⁰ Eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die 2. Säule, die überwiegend als ökologisch sinnvoll erachtet werden¹⁸¹, ist dagegen nicht vorgesehen. Deutschland sollte sich auf EU-Ebene für eine Gesamtstrategie „Nachhaltige Landwirtschaft“ einsetzen, die sich konsequent an der EU-Biodiversitätsstrategie und der EU-Farm2Fork-

¹⁷² Europäisches Parlament, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (zuletzt abgerufen am 11.05.2021).

¹⁷³ The European Green Deal – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report. 11.12.2019 COM(2019) 640 final, European Commission, Brussels, <https://bit.ly/30Vv3EO> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁷⁴ NABU, Studie des Institute for European Environmental Policy (2020), Die Klimawirkung der GAP im Blick behalten?.

¹⁷⁵ Greenpeace (2018), Investigation: How the CAP promotes pollution.

¹⁷⁶ In Deutschland fließen ca. 25 % der Direktzahlungen an 1,7 % der Betriebe, s. BUND, Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Lasche Mindeststandards und Förderung nach Flächenstärke <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); zum gesamten Zahlungsbericht: EC (2020), Direct payments to agricultural producers; graphs and figures – Financial Year 2019.

¹⁷⁷ ECA (2017); Pe'er, Lakner et al. (2017).

¹⁷⁸ ECA (2017).

¹⁷⁹ Eco-Schemes sind Subventionen i. R. d. 1. Säule, die an über die Mindeststandards hinausgehende freiwillige Maßnahmen der Betriebe gebunden sind. Die Wirkung der Änderung wurde durch eine Kopplung der Anteilserhöhung an eine unverbindliche zweijährige „Lernphase“ zusätzlich geschwächt (vgl. NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁰ Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020), <https://slakner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); Stellungnahme des WWF, WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); so auch der Grünen-Bundestagsabgeordnete H. Ebner im Interview mit Euractiv (20.10.2020), <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/interview/wie-die-neue-eu-agrarpolitik-aussehen-sollte-nicht-so-wie-die-alte/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸¹ Pe'er et al. (2019), Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges, S. 3; Batory et al. (2015), The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management, Conservation Biology, 29, S. 1006–1016.

Strategie ausrichtet. Den dringend erforderlichen „Systemwechsel“¹⁸² in der Landwirtschaft kann der Kompromiss aus dem Oktober 2020 nicht einläuten.¹⁸³

Notwendige Regelungen

- **Flächenbasierte Zahlungen in Gemeinwohlprämien umwandeln** → **NORMIERT** 1298
Der Anteil der Zahlungen aus der ersten Säule, die an Ökosystemdienstleistungen gebunden sind, sollte umgehend auf 30 % und bis 2030 auf 100 % erhöht werden.¹⁸⁴ Dadurch würde die Grundförderung an höhere ökologische Mindeststandards auf europäischer Ebene gebunden (z. B. strengere Vorgaben für den Pestizideinsatz; flächengebundene Tierhaltung).¹⁸⁵ Dabei sollten die Mitgliedsstaaten auch den Spielraum erhalten, strengere Vorgaben zu erlassen.¹⁸⁶
- **Kohlenstoffbindende Maßnahmen priorisieren** → **NORMIERT** 1310
Um bei freiwilligen Maßnahmen den Wettlauf der Mitgliedsstaaten um niedrige Standards aufzuhalten, sollte auf EU-Ebene (oder notfalls durch nationale Regelung) eine ökologische Priorisierung getroffen werden. Denkbar wäre die Umsetzung per Punktesystem, das den Einsatz besonders wirksamer Maßnahmen honoriert.¹⁸⁷ Wer viel für Klimaschutz und Biodiversität tut, würde auch finanziell entsprechend besser unterstützt. Insbesondere sollten Beiträge entlohnt werden, die eine humusmehrende Wirkung haben, weil diese – anders als Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen aus der Tierhaltung (s. Abschnitt I) – schwierig in einen Emissionshandel eingebunden werden können (s. dazu III), und hier, anders als beim Waldschutz, keine nationalen Förderprogramme existieren (III.2) und diese, im Unterschied zum Moorschutz, nichtordnungsrechtlich vorangetrieben werden können (III.1). Humusmehrende Maßnahmen sind u. a. der Leguminosen- und Fruchtfolgenanbau, die Agroforstwirtschaft, der Einsatz von Pyrolysekohle, die Ausweitung des Ökolandbaus und der Erhalt von Grünland (s. dazu Abschnitt III.2).

¹⁸² So aber Julia Klöckner, s. BMEL-Pressemitteilung, Klöckner: Einigung ist Systemwechsel in der europäischen Agrarpolitik (21.10.2020), <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/206-kl-eu-agrarrat-luxemburg.html> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸³s. dazu Stellungnahmen des WWF, WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); des NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/natur-schaetze-rettten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); von Germanwatch, EU-Agrarrat: Enttäuschend kleiner Schritt für den Klimaschutz (21.10.2020), <https://www.germanwatch.org/de/19431> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); Greenpeace, Kommentar: Entscheidung des EU-Parlaments zu gemeinsamen Agrarpolitik (20.10.2020), <https://www.greenpeace.de/presse/presseerklarungen/kommentar-entscheidung-des-eu-parlaments-zur-gemeinsamen> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁴ WBAE (2019), Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy, S. ii; in diese Richtung auch Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der EU-Agrarpolitik jetzt!, S. 6.; Brady et al. (2017), Is Passive Farming A Problem for Agriculture in the EU?.

¹⁸⁵ BUND et al. (2020), Verbände-Plattform ruft die Ministerinnen und Minister in Bund und Ländern zu mutigem Systemwechsel in der EU-Agrarpolitik auf, S. 6; Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der Agrarpolitik jetzt; in diese Richtung auch Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020), <https://slakner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁶Dies scheint durch den neuen Art. 12 zumindest nicht gewollt zu sein: „In order to protect the commonality of the CAP and to ensure a level playing field, [...] MS shall not prescribe standards additional to those laid down in that Annex against those main objectives, within the system of conditionality.“ s. dazu Lakner, Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020).

¹⁸⁷ Sofern das aktuelle Zwei-Säulen Modell beibehalten wird, könnte dies i. R. d. Eco-Schemes erfolgen, Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der Agrarpolitik jetzt, S. 6.

- **Nachweispflicht**

Die Mitgliedstaaten richten ein wirksames Bilanzierungssystem ein, das die eingesparten Treibhausgasemissionen der landwirtschaftlichen Betriebe erfasst, um die Einhaltung der Ziele der Unionsvorschriften sicherzustellen. Die Mindestanforderungen auf EU-Ebene sollten wie folgt ausgestaltet sein:¹⁸⁸

- Hinreichende Genauigkeit der Emissionserfassung bzgl. der Aktivität und Methoden, um Unsicherheiten bei Menge und Qualität zu berücksichtigen.
- Geringe Möglichkeiten zu unterschiedlicher oder fehlerhafter Auslegung der Vorschriften: standardisierte Abläufe und Kontrollmöglichkeiten
- getrennte Erfassung von Treibhausgasenken und -quellen, um die Emissionsreduktionsziele nicht zu unterlaufen¹⁸⁹

- **Anteil naturbelassener Flächen erhöhen** → **NORMIERT** 1313

Der Mindestanteil für naturbelassene Flächen sollte von 5 % auf 10 % erhöht werden und für alle Betriebe gelten, um wirkungsvolle Verbesserungen beim Biodiversitätsschutz zu erzielen.¹⁹⁰

- **Versicherungen** gegen durch den Klimawandel verstärkte Risiken (Überflutungen, Dürre etc.) sollten an Adaptions- und Vorsorgemaßnahmen geknüpft werden.¹⁹¹ → **NORMIERT** 1315

- **Außenhandelspolitik neu ausrichten**

Die EU sollte ihre Agrarpolitik und ihre Handelsabkommen dahingehend revidieren, dass sie nicht mehr (indirekt) zu umweltschädlichen Wirkungen wie dem Abholzen von Regenwäldern und den Anbau von (Soja)-Monokulturen im globalen Süden beitragen.¹⁹² Dies verlangt auch entschiedenere Maßnahmen zur Förderung des heimischen Futterpflanzenanbaus, insbesondere die Integration von Eiweißpflanzen/Futterleguminosen in die Fruchtfolge z. B. über die Eco-Schemes (s. dazu auch Abschnitt I).

¹⁸⁸ UBA, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 16. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf>.

¹⁸⁹ s. dazu Öko-Institut, Exploratory Analysis on an EU Sink and Restoration Target (2021) S.5ff.

¹⁹⁰ Stellungnahme des WWF zur GAP-Reform, WWF: Einigung im EU-Agrartrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); so auch der NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechse/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁹¹ Pe'er et al. "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges" (2019) S. 8.

¹⁹² Pe'er et al. (2019), Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges, S. 7; WWF (2018), What are the biggest drivers of tropical deforestation?, <https://www.worldwildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2020); Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020).

Präambel

Die europäische Landwirtschaft ist für einen signifikanten Teil der Treibhausgasemissionen, die innerhalb der EU ausgestoßen werden, verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit beschränkt sich nicht nur auf den unmittelbaren Ausstoß u. a. von Methan durch Viehhaltung und Düngung. Daneben wirken auch mittelbare Faktoren, wie etwa die Nutzung von Mooren und Feuchtböden für die Landwirtschaft, die die Speicherfähigkeit dieser Böden für CO₂ beeinträchtigen. Auch der Import von Soja und anderen Ölsaaten aus Ländern, die zugunsten des Anbaus Regenwälder und andere Treibhausgasspeicher beseitigen, trägt zu globalen Klimafolgen bei.

Dabei spielt die GAP eine wichtige, wenn nicht gar zentrale Rolle für die Steuerung der europäischen Landwirtschaft. Im Rahmen der GAP wird Landwirt:innen eine Vielzahl von finanziellen Mitteln bereitgestellt. Schwerpunkt dieser Mittelzuweisung bildet derzeit allerdings die flächenbasierte Mittelzuweisung, die angesichts der unmittelbar bevorstehenden Klimakrise keinen hinreichenden Gemeinwohlbeitrag der Landwirtschaft fördert.

Im europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht bilden staatliche Direkthilfen grundsätzlich einen Fremdkörper. Sie können nach den allgemeinen Grundsätzen allenfalls dann in Betracht kommen, wenn dies durch hochrangige öffentliche Interessen gerechtfertigt ist. Diese Interessen lagen insbesondere nach den Weltkriegsjahren darin, die Versorgungssicherheit sicherzustellen. Aus diesem Grund wurden die Vorgängernormen der heutigen Art. 38 ff. AEUV eingeführt und gewährten der Landwirtschaft insgesamt ausnahmsweise eine breitgefächerte staatliche Förderung.

Aus den allgemeinen Beihilferegeln und haushaltsrechtlichen Grundsätzen folgt andererseits aber auch, dass öffentliche Mittel nicht dazu beitragen sollen, dass die volkswirtschaftlichen und sonstigen Kosten des Klimaschutzes sozialisiert und Gewinne aus klimaschädlichem Verhalten privatisiert werden oder ein solches Verhalten gar gefördert wird.

Umwelt- und Klimaschutz sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zum vordrängenden gesellschaftlichen Problem geworden. Dabei hat sich in der Wissenschaft die Erkenntnis durchgesetzt, dass insbesondere Treibhausgasemissionen für den Klimawandel verantwortlich sind und die dadurch entstandenen und in Zukunft entstehenden Folgen immense finanzielle Schäden verursachen werden.

Deshalb ist es ein Anliegen dieses Reformvorschlages, die öffentlichen Mittel, die im Rahmen der GAP ausgeschüttet werden, nur noch Landwirt:innen zu Gute kommen zu lassen, die gerade keine Technologien, Verfahren oder Produkte einsetzen oder erwirtschaften, die zu einer Beschleunigung des Klimawandels beitragen. Dabei setzt der Vorschlag auf eine Kombination aus deutlich strengeren Anforderungen, zugleich aber auch auf Anreize für die Nutzung klimafreundlicherer Produkte. Mit den ehrgeizigen Vorschlägen geht eine zeitliche Staffelung einher, damit sich Landwirt:innen binnen der kommenden Jahre auf die veränderten Fördermodalitäten einstellen können.

Im Zuge des Reformvorschlages – und nicht zuletzt aufgrund der damit einhergehenden symbolischen Wirkung – ist die GAP bereits auf Primärrechtsebene einem hohen Schutzniveau des Klima- und Umweltschutzes zu unterwerfen. Die übrigen Regelungen betreffen das europäische Sekundärrecht. Wegen der erforderlichen Umsetzung des Sekundärrechts ins nationale Recht werden auch Änderungsvorschläge für die aktuell geltenden nationalen Umsetzungsgesetze zur GAP gemacht.

Das Europäische Parlament hat am 23.11.2021 die Reform der GAP für den Förderzeitraum bis 2027 beschlossen. Die Reformvorschläge für das EU-Recht konzentrieren sich dennoch insbesondere auf den Förderzeitraum 2023 bis 2027. Die grundsätzlichen Wertungen des hiesigen Reformvorschlages sind jedoch auch auf zukünftige Förderzeiträume übertragbar. Für den Förderzeitraum ab 2028 müssten jedoch Regelungen, die für den anstehenden Förderzeitraum noch gestaffelt vorgesehen werden, in deutlich kürzerer Zeit implementiert werden.

Für die Umsetzung der GAP auf nationaler Ebene beziehen sich die Änderungsvorschläge auf teilweise strengere Regelungen zum aktuellen EU-Mindeststandard, an welche dieser in der nächsten Förderperiode angepasst werden sollte

I. Europäisches Primärrecht

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Art. 39

- (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c) die Märkte zu stabilisieren;
 - d) die Versorgung sicherzustellen;
 - e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
 - f) eine klimaschonende und umweltverträgliche Landwirtschaft sicherzustellen.**

[...]

Art. 41

Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, können im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik folgende Maßnahmen vorgesehen werden:

- a) eine wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse; hierbei können Vorhaben oder Einrichtungen gemeinsam finanziert werden;
- b) gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse, **insbesondere von Erzeugnissen, die mit umweltfreundlichen Technologien oder Verfahren produziert werden.**

Art. 43

- (1) Die Kommission legt zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Vorschläge vor, welche unter anderem die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 1 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen sowie die Durchführung der in diesem Titel bezeichneten Maßnahmen vorsehen. **Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 im Bereich Klima- und Umweltschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen.** Diese Vorschläge müssen dem inneren Zusammenhang der in diesem Titel aufgeführten landwirtschaftlichen Fragen Rechnung tragen.

[...]

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Änderung bereits auf Primärrechtsebene soll das Signal gesendet werden, dass die EU sich in ihrer Gesamtheit dem Klimaschutz verpflichtet.

II. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Artikel 5

Allgemeine Ziele

- (1) Die Unterstützung aus dem EGFL und dem ELER ist – in Übereinstimmung mit den Zielen der GAP gemäß Artikel 39 AEUV, dem Ziel der Aufrechterhaltung des Binnenmarktes und gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte in der Union sowie dem Subsidiaritätsprinzip – darauf ausgerichtet, die nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährung sowie in ländlichen Gebieten weiter zu verbessern, und trägt zur Erreichung der folgenden allgemeinen Ziele im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich bei, die ihrerseits zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beitragen werden:
 - a) Förderung eines intelligenten, wettbewerbsfähigen, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der die langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet;
 - b) Unterstützung und Stärkung von Umweltschutz, einschließlich der biologischen Vielfalt, und Klimaschutz und Beitrag zur Erreichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele der Union, einschließlich ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris;
 - c) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten.
- (2) **Die Union strebt bis zum Jahr 2030 einen vollständigen Übergang der flächenbasierten Direktzahlungen zu einer Gemeinwohlprämie für Ökosystemdienstleistungen an.**

Art. 97

Mindestmittelzuweisungen für Öko-Regelungen

- (1) Mindestens ~~25~~**30** % der in Anhang IX angegebenen Mittelzuweisungen sind für jedes Kalenderjahr von 2023 bis 2027 für Öko-Regelungen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 Unterabschnitt 4 vorgesehen. **Für die Jahre 2024 bis 2027 legen die Mitgliedstaaten eine indikative Mittelzuweisung im Sinne des Abs. 1 in Höhe von mindestens**
 - a) **40 % für das Jahr 2024**
 - b) **50 % für das Jahr 2025**
 - c) **60 % für das Jahr 2026**
 - d) **70 % für das Jahr 2027****fest.**

Die indikative Mittelzuweisung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Mittel gemäß Artikel 103 Absatz 2 Buchstabe a zu übertragen, wenn dies erforderlich ist, um zu vermeiden, dass Mittel ungenutzt bleiben, und für Interventionen gemäß Artikel 70 zu verwenden,

sofern diese Interventionen auf die spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele gemäß Artikel 6 Buchstaben d, e, und f ausgerichtet sind.

- (2) Überschreitet der Betrag der Gesamtbeteiligung des ELER, den ein Mitgliedstaat für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit einem oder mehreren der spezifischen Ziele gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i des genannten Absatzes, vorgesehen hat, 30 % der in Anhang XI für den Zeitraum des GAP-Strategieplans festgesetzten Gesamtbeteiligung des ELER, so können die Mitgliedstaaten die Summe der gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels vorzusehenden Beträge reduzieren. Die Reduzierung darf insgesamt nicht höher sein als der Betrag, um den der in Satz 1 genannten Prozentsatz überschritten wird.
- (3) Die in Absatz 2 genannte Reduzierung darf nicht dazu führen, dass der Jahresbetrag, der für die Öko-Regelungen für den Zeitraum des GAP-Strategieplans gemäß Absatz 1 vorzusehen ist, um mehr als 50 % reduziert wird.
- (4) Abweichend von Absatz 3 können die Mitgliedstaaten den gemäß Absatz 1 vorzusehenden Jahresbetrag um bis zu 75 % reduzieren, sofern sich der Gesamtbetrag, der für Interventionen gemäß Artikel 70 für den Zeitraum des GAP-Strategieplans vorgesehen ist, auf mehr als 150 % der Summe der Beträge beläuft, die gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels vor Anwendung von Absatz 2 vorzusehen sind.
- (5) Die Mitgliedstaaten können in den Kalenderjahren 2023 und 2024 gemäß Artikel 101 Absatz 3 Beträge, die gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 in dem betreffenden Jahr verwenden, sofern alle Möglichkeiten, diese Mittel für die Öko-Regelungen einzusetzen, ausgeschöpft wurden,
 - a) bis zu einem Schwellenwert, der 5 % der in Anhang IX für das entsprechende Kalenderjahr festgelegten Beträge entspricht,
 - b) oberhalb eines Schwellenwerts, der 5 % der in Anhang IX für das entsprechende Kalenderjahr festgelegten Beträge entspricht, sofern, die Bedingungen gemäß Absatz 6 erfüllt werden.
- (6) Bei der Anwendung von Absatz 5 Buchstabe b müssen die Mitgliedstaaten ihre GAP-Strategiepläne im Einklang mit Artikel 119 ändern, um
 - a) die Beträge, die im Einklang mit dem vorliegenden Artikel für die öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 5 Buchstabe b des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird, oder
 - b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der im Einklang mit Absatz 5 Buchstabe b des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 im Sinne dieses Absatzes vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht.
- (7) Verwendet ein Mitgliedstaat bei Anwendung von Absatz 5 Buchstabe a für den Gesamtzeitraum der Jahre 2023 bis 2024 einen Betrag zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2, der 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreitet, so muss er die Beträge, die 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreiten und die in diesen Jahren zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet werden, durch eine Änderung seines GAP-Strategieplans gemäß Artikel 119 ausgleichen, um
 - a) die Beträge, die gemäß diesem Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens den Beträgen entspricht, die 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreiten, oder
 - b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreitet. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 gemäß diesem Absatz vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht.
- (8) In den Kalenderjahren 2025 und 2026 können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 101 Absatz 3 einen Betrag bis zu einem Schwellenwert von 2 % der Beträge, die in Anhang IX für das betreffende Kalenderjahr festgelegt und gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 in demselben Jahr verwenden, sofern alle Möglichkeiten, diese Mittel für die Öko-Regelungen einzusetzen, ausgeschöpft wurden und die Bedingungen gemäß Absatz 9 erfüllt sind.
- (9) Bei Anwendung von Absatz 8 müssen die Mitgliedstaaten ihre GAP-Strategiepläne gemäß Artikel 119 ändern, um
 - a) die Beträge, die gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 8 zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird,

oder

- b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 8 des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 gemäß dem vorliegenden Absatz vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht
- (10) Für jedes Kalenderjahr ab dem Kalenderjahr 2025 dürfen die Gesamtausgaben für Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen, mit Ausnahme der Öko-Regelungen, die in Anhang V festgesetzten Mittelzuweisungen für Direktzahlungen für das betreffende Kalenderjahr abzüglich eines Betrags in Höhe von 23 % der in Anhang IX gemäß diesem Absatz für die Kalenderjahre 2025 und 2026 vorgesehenen Mittel für Öko-Regelungen und in Höhe von 25 % der in Anhang IX gemäß diesem Absatz für das Kalenderjahr 2027 vorgesehenen Mittel für Öko-Regelungen nicht überschreiten, gegebenenfalls korrigiert um den Betrag, der sich aus der Anwendung der Absätze 2, 3, 4, 6, 7 und 9 dieses Artikels ergibt, und wie von den Mitgliedstaaten in ihren Finanzplänen gemäß Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a festgelegt und von der Kommission gemäß Artikel 118 oder Artikel 119 genehmigt. Diese finanzielle Obergrenze stellt eine im Unionsrecht festgesetzte finanzielle Obergrenze dar
- (11) Wenden die Mitgliedstaaten die Absätze 2, 3, 4, 6, 7 und 9 des vorliegenden Artikels für den gesamten GAP-Strategieplanungszeitraum an, so darf der Gesamtbetrag der ELER-Ausgaben, der für die Entwicklung des ländlichen Raums, mit Ausnahme derjenigen für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen ist, nach Anwendung der Absätze 2, 6, 7 und 9 des vorliegenden Artikels nicht die in Anhang XI angegebene Gesamtbeteiligung des ELER für die Entwicklung des ländlichen Raums für den gesamten GAP-Strategieplanungszeitraum abzüglich der Beträge für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i überschreiten, wie von den Mitgliedstaaten in ihren Finanzplänen gemäß Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a festgelegt und von der Kommission gemäß Artikel 118 oder Artikel 119 genehmigt. Diese finanzielle Obergrenze stellt eine im Unionsrecht festgesetzte finanzielle Obergrenze dar.

Begründung

Im November 2021 hat das Europäische Parlament die Reform der GAP für den Förderzeitraum bis 2027 beschlossen.¹ Die Normierungsvorschläge von GermanZero beziehen sich auf die Legislative Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 23.11.2021.

Den größten Anteil an ausgeschütteten Mitteln der GAP machten bisher die Direktzahlungen an die Agrarbetriebe aus – allein in Deutschland rund 4,8 Milliarden Euro. Davon profitieren besonders Großbetriebe. In Deutschland kassieren 1,7 Prozent der Betriebe ein Viertel aller Direktzahlungen², ohne dass dafür besonders hohe Anforderungen in den Bereichen Natur-, Umwelt- und Tierschutz eingefordert werden. Dabei kommen diese Mittel nicht einmal zwingend den Landwirten selbst zugute. Insbesondere bei lediglich gepachteten landwirtschaftlichen Flächen fließt jedenfalls ein Teil der Fördergelder faktisch den Eigentümern der Flächen zu.³

Diese pauschalen Flächenprämien sind ein erheblicher Teil der sogenannten „Ersten Säule“ der gemeinsamen Agrarpolitik, die wiederum 80 Prozent der Mittel der GAP in Beschlag nimmt.

Die Mittel der „Zweiten Säule“ der Agrarförderung fallen mit nur 20 Prozent der gesamten Zahlungen deutlich geringer aus, obwohl hier viele gesellschaftlich relevante Leistungen bezahlt werden. Dazu gehören u. a. der Ökolandbau, Agrar-Umweltprogramme, das Management der Natura 2000-Gebiete und die

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0456_DE.pdf

² konkret erhielten im Jahr 2019 5.341 der insgesamt 310.921 Betriebe, die Direktzahlungen erhielten, Direktzahlungen von mehr als 100.000 EUR. Das macht einen Anteil von 1,72 % der Betriebe aus. Der Höhe nach betragen diese Direktzahlungen insgesamt 1.259.183.000 EUR. Das macht einen Anteil von 26,26 % der insgesamt ausgeschütteten 4.794.444.000 EUR Direktzahlungen an deutsche Landwirte aus. Errechnet aus den Angaben der EU zum Förderjahr 2019, s. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/direct-aid-indicative-figures-2019_en.pdf.

³ Agrar-Atlas 2019 (Heinrich-Böll-Striftung), S. 24 f. Abrufbar unter https://www.boell.de/sites/default/files/agraratlas2019_web.pdf.

Regionalvermarktung.

Mit den Öko-Regelungen werden die Mittel aus der ersten Säule mit der Erzielung landwirtschaftlicher Einkommen zusammengeführt und stärker an Gemeinwohlgesichtspunkte geknüpft. Die Erhöhung der Mittel um 10 Prozentpunkte pro Jahr soll gewährleisten, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Strukturen anpassen können und zugleich eine effektive Umstellung von den flächengebundenen Direktzahlungen auf die Gemeinwohlprämien erfolgt. Dafür folgt der vorliegende Reformvorschlag folgenden Schritten:

1. Es wird auf Sekundärrechtsebene geregelt, dass im Jahr 2023 mindestens 30 % der Mittel aus der ersten Säule für Öko-Regelungen verwendet werden. Danach steigt der Mindestanteil graduell um 10 Prozentpunkte je Jahr an. (Voraussichtlich) nicht verwendete Mittel können – abweichend von der beschlossenen GAP-Normgebung – nicht für Maßnahmen verwendet werden, die nicht dem Umwelt- oder Klimaschutz dienen. Insbesondere darf die Mittelzuweisung für Öko-Regelungen nicht gekürzt werden, wenn bereits ein vom Normgeber als ausreichend erachteter Teil der Mittel für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen verwendet worden ist. Angesichts der drängenden Herausforderungen im Klima- und Umweltschutz ist das System der vorgesehenen Übergangs- und Ausgleichsregelungen in den Abs. 2 bis 11 des Artikel 97 zu streichen. Nicht verwendete Mittel sind für Klima- und Umweltschutzmaßnahmen vorzusehen.
2. Eine Änderung des EU-Sekundärrechts sollte dahingehend erfolgen, dass über den kommenden Förderzeitraum hinaus ein allgemeines Ziel zum Übergang der flächenbasierten Zahlungen zu Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen bis zum Jahr 2030 vorgesehen wird. Dabei sollte eine Grundförderung an die Einhaltung festgelegter Mindeststandards gekoppelt werden (GLÖZ, GAB). Darüber hinausgehende Umweltstandards werden nach einem Punktesystem zusätzlich honoriert. Dieses allgemeine Ziel wäre in allen Mitgliedstaaten bis 2030 verbindlich umzusetzen und müsste für den kommenden Förderzeitraum auf EU-Ebene umgesetzt werden (s. hierzu für einen Vorschlag auf nationaler Ebene These 3)
3. Langfristig bietet sich ein säulenloses System der GAP an, das hinsichtlich von Zuwendungen an Landwirte nicht zwischen Zahlungen aus dem ELER und dem EGFL unterscheidet.

Die ebenfalls vorgesehene Senkung der Tierbestandszahlen, die – neben anderen Zielen – auch die dem Ökolandbau inhärente geringere Flächeneffizienz ausgleichen soll, wird durch andere Regelungsvorschläge angestrebt. Zunächst wird die Bindung der Tierbestandszahlen an die verfügbaren Flächen des Landwirts vorgeschlagen, indem die Einführung eines neuen GLÖZ 10 vorgesehen ist. Außerdem wird die Verschärfung des Art. 31 vorgeschlagen, wonach Mittel aus den Öko-Regelungen auch für die Digitalisierung insbesondere von Großviehbetrieben vorgesehen waren.

III. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

§ 19

Mittel für Öko-Regelungen

- (4) Die indikativen Mittel für die Öko-Regelungen für jedes der Jahre **das Jahr 2023 und 2024** sowie die Mittel für die Öko-Regelungen für jedes der Jahre 2025 bis 2027 sind jeweils der Betrag, der 25 **wird auf 30** Prozent des Betrags **entspricht festgesetzt**, der nach der Unionsregelung der Festsetzung der Zuweisung von Mitteln für Öko-Regelungen zugrunde zu legen ist. **Die Mittel für die Jahre 2024 bis 2027 werden auf folgenden Betrag festgesetzt:**

2024: 40 %

2025: 50 %

2026: 60 %

2027: 70 %

Für den Geltungszeitraum der GAP nach 2027 ist eine Erhöhung der Mittel um jeweils 10 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr anzustreben.

Begründung

Am 10. Juni 2021 hat der Bundestag für ein Gesetzespaket zur Umsetzung der GAP gestimmt. Dieser beinhaltet das GAP-Direktzahlungsgesetz (GAPDZG)⁴, das Gesetz zur Regelung der Konditionalität (GAP-KondG)⁵ sowie das Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der GAP einzuführenden integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems.⁶ Dieser nationale Reformvorschlag dient der Umsetzung des Vorschlags auf europäischer Sekundärrechtsebene und betrifft das GAPDZG.

⁴ BGBl. Nr. 46 v. 22.7.2021, S. 3003.

⁵ BGBl. I Nr. 46 v. 22.7.2021, S. 2996.

⁶ BGBl. I Nr. 53, v. 10.8.2021, S. 3532.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Artikel 13

Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen einschließlich derjenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene für jeden der in Anhang III aufgelisteten GLÖZ-Standards im Einklang mit dem Hauptziel dieser Standards gemäß diesem Anhang Mindeststandards für Landwirte und andere Begünstigte fest. Bei der Festlegung ihrer Standards berücksichtigen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, bestehende Bewirtschaftungssysteme, beispielsweise landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren, Betriebsgröße und Betriebsstrukturen, Flächennutzung, sowie die Besonderheiten von Regionen in äußerster Randlage.
- (2) In Bezug auf die Hauptziele gemäß Anhang III können die Mitgliedstaaten zusätzliche Standards zu denjenigen festlegen, die in dem genannten Anhang für diese Hauptziele festgelegt sind. Diese zusätzlichen Standards müssen nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und den ermittelten Bedarfen entsprechen. ~~Die Mitgliedstaaten dürfen keine Mindeststandards für andere als die in Anhang III festgelegten Hauptziele festlegen.~~ **Stellen die Mitgliedstaaten zusätzliche Mindeststandards für andere als in Anhang III genannte Hauptziele auf, finden die Bestimmungen dieser Verordnung zur Finanzierung durch Direktzahlungen keine Anwendung.**

[...]

Anhang III

VORSCHRIFTEN FÜR DIE KONDITIONALITÄT GEMÄSS Artikel 12

Anforderungen und Standards – GLÖZ 1

Erhaltung von Dauergrünland ausgehend von dem Verhältnis von Dauergrünland zur landwirtschaftlichen Fläche auf Ebene des Landes, der Region, der Teilregion, der Gruppe von Betrieben oder des Betriebs gegenüber dem Referenzjahr 2018. ~~Die maximale Verringerung gegenüber dem Referenzjahr beträgt 5 %.~~ **Dieses Verhältnis darf im Vergleich zum Referenzjahr 2018 nicht abnehmen.**

Anforderungen und Standards – GLÖZ 2

Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (FN1: Die Mitgliedstaaten können in ihren GAP-Strategieplänen festlegen, dass dieser GLÖZ erst ab dem Antragsjahr 2024 oder 2025 gilt. In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass diese zeitliche Verschiebung notwendig ist, um das Verwaltungssystem im Einklang mit einer eingehenden Planung einrichten zu können. Wenn Mitgliedstaaten den GLÖZ-Standard 2 festlegen, sorgen sie dafür, dass auf den betreffenden Flächen weiterhin landwirtschaftliche Tätigkeiten stattfinden können, die geeignet sind, die Weitereinstufung der Flächen als landwirtschaftliche Flächen zu ermöglichen.)

Sofortiger und angemessener Mindestschutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (alle organischen Böden), der bis zum Jahr 2030 zum effektiven Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen gesteigert wird.¹

Anforderungen und Standards – GLÖZ 7

Fruchtwechsel auf Ackerland, ausgenommen Kulturen im Nassanbau³

Fruchtwechsel³, einschließlich einer Leguminose, ausgenommen Pflanzen, die unter Wasser wachsen.

Keine Kultur soll mehr als 50 % der betrieblichen Ackerfläche ausmachen.

Zwischenkulturen oder stickstoffbindende Pflanzen sind in der nicht-produktiven Zeit ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln anzubauen.

³Der Fruchtwechsel erfolgt auf Ebene der Parzelle mindestens einmal im Jahr (außer im Falle von mehrjährigen Kulturen, Gras oder anderen Grünfütterpflanzen bzw. brachliegenden Flächen), einschließlich entsprechend bewirtschafteter Nebenkulturen.

Angesichts der Vielfalt der Bewirtschaftungsmethoden und der landwirtschaftlich-klimatischen Bedingungen können die Mitgliedstaaten in den betreffenden Regionen andere Verfahren des erweiterten Fruchtwechsels mit Leguminosen oder der Anbaudiversifizierung genehmigen, die im Sinne der Ziele dieses GLÖZ-Standards auf die Verbesserung und Erhaltung des Bodenpotenzials ausgerichtet sind.

Die Mitgliedstaaten können von der nach diesem Standard geltenden Verpflichtung Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient;
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient oder
- c) deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt.

Als Maßnahme gegen große Monokulturflächen können Mitgliedstaaten für Flächen mit einer einzigen Kultur eine Obergrenze festlegen. Bei gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 zertifizierten Landwirten wird davon ausgegangen, dass sie diesen GLÖZ-Standard erfüllen

Anforderungen und Standards – GLÖZ 8

Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente¹

Mindestanteil von **410 % der Fläche** des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ist für nichtproduktive Fläche und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen **Landschaftselemente oder Bereiche;**

¹ https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%202_GAP_GMC_DVL_.pdf

- Wenn Landwirte sich im Rahmen erweiterter Öko-Regelungen gemäß Art. 21 Abs. 6 dazu verpflichten mindestens 7% ihres Ackerlandes für nichtproduktive Fläche oder Landschaftselemente einschließlich brachliegender Flächen, vorzusehen, beschränkt sich der Anteil zur Erfüllung der GLÖZ-Standards auf 3%.
- Wenn ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angebaute Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Pflanzen inbegriffen sind, gilt ein Mindestanteil von 7% des Ackerlandes auf Eben des landwirtschaftlichen Betriebs, wobei es sich bei 3% um brachliegende Flächen oder nichtproduktive Landschaftselemente handeln muss. Für Zwischenfrüchte sollten die Mitgliedstaaten den Gewichtungsfaktor 0,3 verwenden.

Keine Beseitigung von Landschaftselementen

Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln

Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten

¹ Die Mitgliedstaaten können von dieser Verpflichtung unter diesem Gedankenstrich Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient; **oder**
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient. ~~oder~~
- c) ~~deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt.~~ **(aufgehoben)**

Mitgliedstaaten, in denen mehr als 50 % der gesamten Landfläche bewaldet sind, können Betriebe von der Verpflichtung nach diesem Gedankenstrich ausnehmen, die in Gebieten liegen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen im Einklang mit Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben a oder b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ausgewiesen haben, sofern mehr als 50 % der Landfläche der in Satz 2 des vorliegenden Absatzes genannten Einheit bewaldet sind und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen größer als 3:1 ist. Bewaldete Flächen und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen werden auf einer Gebietsebene bewertet, die der „LAU2“-Ebene entspricht, oder auf der Ebene einer anderen klar abgegrenzten Einheit, die ein einzelnes, genau bezeichnetes geografisch zusammenhängendes Gebiet mit ähnlichen Bedingungen für die Landwirtschaft erfasst.

Anforderungen und Standards – GLÖZ 10

Flächengebundene Tierhaltung. Jeder Betrieb darf nur so viele Tiere halten, wie er von der ihm zur Verfügung stehenden Fläche ernähren könnte.

II. Nationales Recht

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

§ 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
- (3) **Der Anteil von Dauergrünland zur landwirtschaftlichen Fläche darf im Verhältnis zum Referenzjahr 2018 nicht abnehmen.**

§ 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 305 Zentimeter oder
 3. eine Auf- und Übersandung

§ 11a

Fruchtwechsel auf Ackerland

- (1) Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerland müssen mindestens 3 verschiedene Kulturen anbauen, die maximal 50 % der Ackerfläche ausmachen dürfen.
- (2) Betriebe mit über 30 ha Ackerland müssen mindestens 4 verschiedene Kulturen anbauen, die maximal 50 % der Ackerfläche einnehmen dürfen.
- (3) In der nicht-produktiven Zeit sollen Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen angebaut werden.
- (4) Um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, kann die Landesregierung in begründeten Fällen durch Rechtsverordnung von Abs. 1 bis Abs. 3 abweichen.

§ 12a

Zulässiger Tierbestand

Der Referenzanteil des zulässigen Tierbestandes eines landwirtschaftlichen Betriebes, der unter die Bestimmungen der Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 fällt, wird von der zuständigen Behörde im Bundesanzeiger bekannt gegeben.

Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten- Verordnung – GAPKondV)

§ 18

Fruchtwechsel auf Ackerland

- (1) Der Begünstigte ist verpflichtet, im Antragsjahr auf jeder landwirtschaftlichen Parzelle des Ackerlands seines Betriebes eine andere Hauptkultur als im Vorjahr anzubauen. Anlage 5 Nummer 2.4 bis 2.6 der GAP-Direktzahlungen-Verordnung gilt entsprechend. Der Fruchtwechsel nach Satz 1 kann auch durch den Anbau einer Zweitkultur erbracht werden, sofern diese noch im selben Jahr zur Ernte führt.
- (2) Auf höchstens der Hälfte des Ackerlands eines Betriebes kann ein Fruchtwechsel nach Absatz 1 auch durch den Anbau einer Zwischenfrucht oder durch die Begrünung infolge einer Untersaat in einer Hauptkultur erbracht werden. Die Aussaat der Zwischenfrucht oder die Begrünung infolge einer Untersaat muss vor dem 15. Oktober erfolgen. Die Zwischenfrucht oder die Begrünung infolge einer Untersaat ist bis zum 15. Februar des Folgejahres auf der Fläche zu belassen.
- (3) ~~Die Landesregierungen können in begründeten Fällen durch Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes für einzelne von den Ländern zu definierenden Kulturen einen mehrjährigen Fruchtwechsel zur Erhaltung des Bodenpotenzials auf höchstens der Hälfte des Ackerlands eines Betriebes und unter Berücksichtigung von Vorgaben zur Erhaltung des Humusgehaltes regeln, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Für den mehrjährigen Fruchtwechsel nach Satz 1 hat der Begünstigte, wenn er auf einer Fläche zwei Jahre hintereinander die gleiche Hauptkultur angebaut hat, spätestens im dritten Jahr eine andere Hauptkultur anzubauen.~~

Begründung

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der GAP geltenden Konditionalität vom 16. Juli 2021 (GAPKondG), welches durch eine Bundesverordnung aufgrund der Verordnungsermächtigungen vom 26.11.2021 auf der Grundlage der §§ 9, 12 und 23 GAPKondG ergänzt wurde.² Der Vorschlag beruht darauf, dass die Mitgliedstaaten über die Mindestanforderungen hinaus auch strengere Standards oder zusätzliche Standards vorsehen können. Das entspricht auch dem Gedanken der Schutzverstärkungsklausel nach Art. 193 AEUV, die hier Anwendung finden sollte, auch wenn die Ermächtigungsgrundlage nicht die des Art. 192 AEUV ist. Der Zweck des Art. 13 Abs. 2 S. 2 GAP-Strategieplan-VO könnte darin zu sehen sein, dass die Mitgliedstaaten keine EU-finanzierten Direktzahlungen erhalten sollen, wenn sie losgelöst vom Unionsrecht ihre eigenen Mindestanforderungen aufstellen. Den Mitgliedstaaten sollte jedoch unbenommen bleiben, eine darüber hinausgehende nationale Finanzierung an weitere Mindeststandards zu knüpfen. Der Anwendungsvorrang des Unionsrecht gilt für diese Mindestanforderungen nicht, was klarstellend in S. 2 geregelt werden sollte.

² BR-Drs. 817/21 v. 26.11.2021, abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/817-21.pdf;jsessionid=3394F87C834516084D174002E701266B.2_cid339?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt am 19.12.2021

GLÖZ 1

Der Vorschlag streicht die Möglichkeit der Abnahme um 5 % im Vergleich zum Referenzjahr und sieht damit einen höheren Mindeststandard vor

GLÖZ 2

Zunächst ist ein Mindestschutz zu gewährleisten. „Mindestschutz“ bedeutet die Anwendung eines „Verschlechterungsverbots“, z. B. kein Anlegen neuer Dränungen, keine Erneuerung oder Vertiefung von Dränungen oder Erweiterung der Pumpkapazität in der Polderbewirtschaftung, keine irreversible Veränderung des Bodenprofils, wie z. B. Tiefpflügen und Kühlen. Ein effektiver Schutz ist in der Förderperiode 2020-2027 über die ECO-Schemes als fakultative Maßnahmen anzustreben, auf die die GAP-Finanzierung bis 2030 zu 100 % umgestellt werden soll. Ein effektiver Schutz muss „Anforderungen zur Verbesserung“ beinhalten und kann nur durch Anhebung der Wasserstände einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten, z. B. Umwandlung von Ackerland in Feuchtgrünland oder Paludikultur, Schaffung von Infrastruktur zur Wasserrückhaltung usw. bis hin zur Vorgabe von Mindestwasserständen oder Stauzielen.⁵ Dadurch erfolgt gleichzeitig auch eine Umstellung vom Mindestschutz zum effektiven Schutz im Wege einer schrittweisen Angleichung. Auf nationaler Ebene sollte das Verbot der Bodenwendung von der Bodentiefe von 30 cm auf 5 cm angepasst werden.⁴

GLÖZ 7

Ziel dieser GLÖZ ist die Erhaltung des Bodenpotenzials. Eine Erhöhung der Vielfalt der angebauten Kulturen dient der nachhaltigen Bewirtschaftung des Bodens. Eine Einsaat von Zwischenfrüchten oder überjährigen Untersaaten in der nicht-produktiven Zeit auf allen Ackerflächen trägt zum Humusaufbau und dem Erhalt einer guten Bodenstruktur bei.⁵ Durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmitteln bei Anbau der Zwischenkulturen wird zugleich die Biodiversität gestärkt

GLÖZ 8

Auf nationaler Ebene wurde GLÖZ 8 nicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber geregelt, sondern im Wege einer Rechtsverordnung auf Bundesebene, welche wiederum eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierungen enthält. Die Landesregierung kann in einer Rechtsverordnung festlegen, dass bei bestimmten Kulturen ein mehrjähriger Fruchtwechsel auf höchstens der Hälfte des Ackerlandes unter der Voraussetzung stattfinden muss, dass dadurch regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird. Im Gegensatz zur jetzigen Regelung, bietet es sich an, bundeseinheitlich einen Mindestfruchtwechsel für höchstens die Hälfte des Ackerlandes vorzuschreiben, wobei je nach Größe der landwirtschaftlichen Betriebe drei oder vier verschiedene Kulturen vorzusehen sind. Den besonderen regionalen Gegebenheiten könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass Ausnahmen durch Landes-Rechtsverordnung festgelegt werden.

GLÖZ 10

Ein Großteil des THG-Anteils der Landwirtschaft kommt aus der enterischen Fermentation (Verdauung) sowie der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Gülle, Jauche, Tiermist). Methanemissionen sind zu 77 % auf Viehhaltung zurückzuführen.⁶ Mit einer Verkleinerung des Tierbestandes würde mithin auch eine Reduzierung der Methan-Emissionen einhergehen. Auf Länderebene sollte durch Rechtsverordnungen für die jeweilige Fläche eine Höchstgrenze für den Tierbestand festgelegt werden können. Dafür ist auf nationaler Ebene eine Rechtsverordnungsermächtigung vorzusehen. Darüber hinaus gehende Bemühungen sollten über die Eco-Schemes abgegolten werden. Der Verzicht auf mineralischen Dünger kann zudem über die zweite Säule gefördert werden.

³ https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%20_GAP_GMC_DVL_.pdf

⁴ NABU, GAP-Ticker <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-unsere-wichtigsten-forderungen-zur-umsetzung-der-gap-in-deutschland/>.

⁵ BfM, Positionspapier, S. 4 https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/20210108_Positionspapier_GAP2023.pdf.

⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Art. 31

Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl

[...]

- (4) Jede Öko-Regelung erstreckt sich grundsätzlich auf mindestens zwei der folgenden Bereiche für Maßnahmen im Interesse des Klimas, der Umwelt, des Tierwohls und der Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen, **wobei sich Öko-Regelungen vorrangig auf den Bereich a) erstrecken müssen:**
- a) Eindämmung des Klimawandels, einschließlich Verringerung der Treibhausgas-Emissionen von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren sowie Erhaltung der vorhandenen Kohlenstoffspeicher und Verbesserung der Kohlenstoffbindung;
 - b) Anpassung an den Klimawandel, einschließlich Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelproduktionssysteme und der Vielfalt von Fauna und Flora im Interesse einer stärkeren Krankheitsresistenz und Klimaresilienz;
 - c) Schutz oder Verbesserung der Wasserqualität und Minderung des Drucks auf die Wasserressourcen;
 - d) Verhinderung der Bodendegradation, Bodensanierung, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und der Nährstoffbewirtschaftung sowie der Bodenbiota;
 - e) Schutz der biologischen Vielfalt, Schutz oder Wiederherstellung von Lebensräumen bzw. Arten, einschließlich der Erhaltung und Schaffung von Landschaftselementen oder nicht bewirtschafteten Flächen;
 - f) Maßnahmen für einen nachhaltigen und geringeren Einsatz von Pestiziden, insbesondere von mit Risiken für die menschliche Gesundheit oder für die Umwelt verbundenen Pestiziden;
 - g) Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls und zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen.

[...]

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Normierung wird klargestellt, dass jegliche Öko-Regelungen insbesondere die übergeordneten Ziele des Klimaschutzes (Art. 31 Abs. 4 Buchstabe a)) verfolgen sollten und alle anderen Ziele des Art. 31 Abs. 4 nachrangig sind. Eine solche Priorisierung ist angesichts der unmittelbar drohen-

den Gefahren des Klimawandels angezeigt und zunächst ohnehin nur auf den anstehenden Förderzeitraum bis 2027 beschränkt. Nach den bisher von Kommission und Trilog vorgeschlagenen und letztendlich beschlossenen Regeln könnte ein Mitgliedstaat seine Öko-Regelungen auch nur z. B. auf die Erreichung von Biodiversitätszielen gem. Art. 6 Buchstabe f) der GAP-Strategieplan-VO ausrichten. Diesen Weg war Deutschland mit seinem Referentenentwurf zum GAPDirektZahlG gegangen. Während es zwar begrüßenswert ist, etwa die Biodiversität oder die sonstigen vorgesehenen Ziele zu fördern, ist es angesichts der unmittelbar bevorstehenden drastischen Auswirkungen des Klimawandels deutlich zu kurz gegriffen, Klimaziele nur fakultativ zu regeln.

II. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

§ 20

Festlegung der Öko-Regelungen

(1) Es werden mindestens folgende Öko-Regelungen angewendet

[...]

3. die Beibehaltung **und Förderung** einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland,

3a. die Umwandlung von Ackerland in Feuchtgrünland oder Paludikulturen oder die Wiedervernässung von Mooren,

3b. das Einbringen von Pyrolysekohle,

4. die Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs,

5. die ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten,

6. die Bewirtschaftung von Acker- oder Dauerkulturflächen des Betriebes ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln,

7. die Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten,

8. den Erhalt und Förderung des Ökologischen Landbaus

(2) In einer Rechtsverordnung auf Grund der in § 2 Satz 1 Nummer 1 bezeichneten Vorschriften erfolgen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit:

1. die Regelung der bei den Öko-Regelungen nach Absatz 1 einzuhaltenden Verpflichtungen,

2. die Festsetzung der indikativen Mittelzuweisung für jede Öko-Regelung nach Absatz 1 und

3. die Festsetzung der geplanten Einheitsbeträge einschließlich der möglichen Festsetzung von geplanten Höchst- oder Mindestbeträgen oder beidem für die geplanten Einheitsbeträge jeder Öko-Regelung nach Absatz 1.

4. die Festsetzung des Punktesystems für die jeweiligen Öko-Regelungen, wobei von einem Einheitsbetrag von 50 EUR pro Hektar auszugehen ist. Dieses Punktesystem ist an den jeweiligen Stand der Wissenschaft anzupassen.

Begründung

In den Katalog der Öko-Regelungen müssen Maßnahmen zur Förderung von Feuchtgebieten und Torfflächen mit aufgenommen werden, da diese große CO₂-Speicher darstellen. Die Beibehaltung dieser Flächen ist bereits eine verpflichtende Maßnahme zum Erhalt der Direktzahlungen (GLÖZ 2). Dadurch wird ein Mindestschutz festgeschrieben. Dieser Mindestschutz muss bis zum Jahr 2030 durch zusätzliche fakultative Maßnahmen ausgeweitet werden. Das bedeutet, dass in dieser Förderperiode freiwillige Maßnahmen zum effektiven Schutz von Feuchtgebieten, etwa durch die Umwandlung von Ackerfläche, entsprechend honoriert werden sollten. Die GAP soll in Zukunft auf ein Governance-System ausgerichtet sein, das auf Leistung und Ergebnis basiert. Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) entwickelte ein System, wie das Konzept der Gemeinwohlprämie innerhalb der Öko-Regelungen mit dem Flächenbedarf verknüpft werden kann und wie der entsprechende Leistungsumfang an Punkten abgeleitet werden kann.

In einem ersten Schritt erfolgt die Berechnung des Flächenbedarfs für den Ist- und Ziel-Zustand, für den letztlich erhebliche Flächenzuwächse für den Ausbau von Kohlenstoffsenken erforderlich sind. Legt man diesem Flächenbedarf eine Vergütung von 50 EUR pro Hektar zugrunde, errechnet sich für die Gesamtpunktzahl des Ist-Zustands ein Finanzbedarf von rund 1,4 Mrd. EUR (aktuelles Greening-Budget¹ für Deutschland: rund 1,2 Mrd.). Der Anteil an dem angenommenen Budget der 1. Säule beträgt somit rund 31 %, der für die Öko-Regelungen aufgewendet werden müsste. Für den Ziel-Zustand, d. h. den anzustrebenden Flächenumfang in der Landwirtschaft für Ackerkulturen und Grünland, der zur Erreichung der Biodiversitäts-, Klima- und Gewässerschutzziele erforderlich ist, ergibt sich nach der überschlägigen Kalkulation ein Finanzbedarf von circa 3,0 Mrd. EUR bzw. ein 1. Säule-Anteil von rund 66 % für die Öko-Regelungen. Es ist also ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf für die Öko-Regelungen erforderlich, um die Zielwerte erreichen zu können. Um einen schrittweisen Übergang zu gewährleisten, sollten am Anfang Maßnahmen angeboten werden, die die geringste Umstellung mit sich bringen (geringe Anpassungskosten; ökologische Wirkung absehbar). Dies hätte den Vorteil, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Betriebsführung besser planen können. Mit der Zeit kann dann mit einer steigenden Nachfrage an der Umsetzung von Öko-Regelungen gerechnet werden.²

Der Vorschlag der DVL ist speziell auf die deutsche Landwirtschaft abgestimmt. Er rechnet ausschließlich mit Werten und Summen, die für Deutschland spezifisch sind. Nach dem momentan GAP-Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten einen recht weiten und ihren jeweiligen Umständen anpassbaren Spielraum erhalten. Möglicherweise kommt aber auch eine Übertragung eines jedenfalls rudimentären Punktesystems auf die EU-Ebene in Betracht.

¹ Greening ist so etwas wie der Vorgänger der Öko-Regelungen in der Förderperiode 2014-2020, s. z. B. <https://www.agrarheute.com/politik/steckt-eco-schemes-574501>.

² zum Ganzen: DVL, Anwendung der Gemeinwohlprämie im Rahmen der Öko-Regelungen, S. 3 ff.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Anhang III

VORSCHRIFTEN FÜR DIE KONDITIONALITÄT GEMÄSS Artikel 12

Anforderungen und Standards – GLÖZ 8

Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente¹

Mindestanteil von ~~4~~**10** % **der Fläche** des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ist für nichtproduktive Fläche und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen **Landschaftselemente oder Bereiche;**

- ~~Wenn Landwirte sich im Rahmen erweiterter Öko-Regelungen gemäß Art. 21 Abs. 6 dazu verpflichten mindestens 7% ihres Ackerlandes für nichtproduktive Fläche oder Landschaftselemente einschließlich brachliegender Flächen, vorzusehen, beschränkt sich der Anteil zur Erfüllung der GLÖZ-Standards auf 3%~~
- ~~Wenn ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angebaute Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Pflanzen inbegriffen sind, gilt ein Mindestanteil von 7% des Ackerlandes auf Eben des landwirtschaftlichen Betriebs, wobei es sich bei 3% um brachliegende Flächen oder nichtproduktive Landschaftselemente handeln muss. Für Zwischenfrüchte sollten die Mitgliedstaaten den Gewichtungsfaktor 0,3 verwenden.~~

Keine Beseitigung von Landschaftselementen

Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln

Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten

¹ Die Mitgliedstaaten können von dieser Verpflichtung unter diesem Gedankenstrich Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient; **oder**
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient. ~~oder~~
- c) ~~deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt.~~ **(aufgehoben)**

Mitgliedstaaten, in denen mehr als 50 % der gesamten Landfläche bewaldet sind, können Betriebe von der Verpflichtung nach diesem Gedankenstrich ausnehmen, die in Gebieten liegen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen im Einklang mit Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben a oder b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ausgewiesen haben, sofern mehr als 50 % der

Landfläche der in Satz 2 des vorliegenden Absatzes genannten Einheit bewaldet sind und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen größer als 3:1 ist. Bewaldete Flächen und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen werden auf einer Gebietsebene bewertet, die der „LAU2“-Ebene entspricht, oder auf der Ebene einer anderen klar abgegrenzten Einheit, die ein einzelnes, genau bezeichnetes geografisch zusammenhängendes Gebiet mit ähnlichen Bedingungen für die Landwirtschaft erfasst.

[...]

II. Nationales Recht

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

§ 11

Mindestanteil von Ackerland an nicht produktiven Flächen

Der Begünstigte ist verpflichtet, mindestens 310 Prozent des Ackerlands der landwirtschaftlichen Fläche des Betriebes als nichtproduktive Fläche oder als Landschaftselemente vorzuhalten.

Begründung

Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen werden vorwiegend angebaut, um die Fruchtfolge zu erweitern und zu verbessern. Diese speichern den Stickstoff aus der Luft und können dann untergearbeitet werden, damit sie der nächsten Fruchtfolge als Dünger dienen. Der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel soll zwar der Biodiversität zu Gute kommen. Ihr Anbau ist jedoch nur ein Zwischenschritt, bevor die Fläche wieder produktiv genutzt wird. Sie dienen der Förderung des Anbaus von Kulturpflanzen und nicht der Erhaltung von Dauergrünland, welches in einem höheren Maß der Biodiversität zu Gute kommt. Der Nutzen für die (oberirdische) biologische Vielfalt ist nur sehr gering.³⁴ Denn selbst wenn die Zwischenkulturen ohne Pflanzenschutzmittel angebaut werden, ist der Einsatz von Pestiziden für die Fruchtfolge nicht ausgeschlossen. Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen sollten aber jedenfalls Eingang in GLÖZ 8 finden.

Die Normierung kehrt im Wesentlichen zur ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Regelung zurück, setzt aber eine Mindestfläche von 10 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche eines Betriebs voraus. Zwischen den Umweltverbänden herrscht Einigkeit, dass eine Mindestfläche von 10 % erforderlich ist, während der ursprünglich vorgesehene Mindestanteil von 5 % gegenüber den Greening-Maßnahmen aus dem vorangehenden GAP-Zeitraum sogar ein Rückschritt bedeutet. Der Anteil von 10 % steht auch im Einklang mit der Biodiversitätsstrategie der Kommission, wonach es dringend erforderlich sei, 10 % der landwirtschaftlichen Fläche in nichtproduktive Flächen zu transformieren.³⁵

Die Trilog-Verhandlungen, nach denen Anknüpfungsmaßstab nur noch das Ackerland und nicht mehr die gesamte landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs sein sollte, hätten einen weiteren Rückschritt bedeutet. Deshalb wird im Einklang mit der Biodiversitätsstrategie der Kommission und der Entschließung des EP sowie den Forderungen verschiedener Umweltverbände weiterhin eine Anknüpfung an die gesamte landwirtschaftliche Fläche vorgeschlagen.

Im Vergleich zu der Entschließung des EP sollen insbesondere kleine Betriebe (Ackerland bis zu 10 Hektar) nicht von der Regelung ausgenommen werden. Die sonst vorgesehenen Ausnahmen in Ländern mit hohem Waldanteil und für Betriebe mit oder bei verhältnismäßig großen Dauergrünflächen wurden beibehalten, da sie sich wohl nicht schwerwiegend auf die Erreichung der Biodiversitätsziele auswirken.

Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Art. 76

Risikomanagementinstrumente

- (1) Die Mitgliedstaaten können nach den in diesem Artikel festgelegten und in ihren GAP-Strategieplänen weiter ausgeführten Bedingungen, **gestützt auf die von ihnen nach der Analyse von Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren („strengths, weaknesses, opportunities and threats“, im Folgenden „SWOT-Analyse“) vorgenommene Bedarfsbewertung**, eine Unterstützung für Risikomanagementinstrumente gewähren.
- (2) Die Unterstützung im Rahmen des vorliegenden Artikels kann zur Förderung von Risikomanagementinstrumenten gewährt werden, die aktiven Landwirten bei der Bewältigung von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken im Zusammenhang mit ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit helfen und zur Verwirklichung eines oder mehrerer der spezifischen Ziele gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 2 beitragen. **Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die im Rahmen dieses Artikels gewährte Unterstützung Landwirten nur für Zeiträume gewährt wird, für die sie zugleich Empfänger von Unterstützung nach Art. 31 waren. Die Mitgliedstaaten können die Unterstützung auch rückwirkend für ein Kalenderjahr gewähren, wenn der Landwirt mindestens in den auf das Kalenderjahr, für das die Unterstützung beantragt worden ist, folgenden drei Kalenderjahren Unterstützung nach Art. 31 erhalten hat.**

[...]

- (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unterstützung nur für die Deckung von Verlusten gewährt wird, die den Schwellenwert von mindestens 20 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung oder des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Landwirts im vorhergehenden Dreijahreszeitraum oder eines Dreijahresdurchschnitts auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Wertes überschreiten. Im Rahmen sektoraler Risikomanagementinstrumente werden die Verluste entweder auf der Ebene des Betriebs oder auf der Ebene der Tätigkeit des Betriebs im betreffenden Sektor berechnet. **Im Rahmen der Finanzierungsinstrumente im Sinne von Artikel 80 Absatz 3 können die Mitgliedstaaten Landwirten, die an keinem Risikomanagementinstrument beteiligt sind, für den Ausgleich von Verlusten im Sinne von Unterabsatz 1 dieses Absatzes Unterstützung für die Finanzierung in Form von eigenständigem Betriebskapital gewähren. Die Mitgliedstaaten können Landwirten, die sich nicht an einem Risikomanagement beteiligen, Unterstützung in Form einer eigenständigen Betriebsmittelfinanzierung im Rahmen der in Artikel 80 Absatz 3 genannten Finanzinstrumente zum Ausgleich von Verlusten gemäß Unterabsatz 1 gewähren. Absatz 2 Unterabsatz 2 gilt entsprechend.**

[...]

- (8) Unbeschadet des Artikels 13 der Verordnung (EU) [horizontale Verordnung] kann ein Mitgliedstaat beschließen, bis zu 1 % der einem Landwirt zu zahlenden Direktzahlungen unter der Bedingung zu gewähren, dass dieser Betrag zur Unterstützung des Beitrags der Landwirte zu einem Risikomanagementinstrument verwendet wird. In diesem Fall legt der Mitgliedstaat in seinem GAP-Strategieplan Bestimmungen fest, um eine Überkompensation dieses Beitrags zu vermeiden. Absatz 2 Satz 3 und 4 gelten entsprechend.**

Begründung

Nach den beschlossenen Regelungen kann jeder Mitgliedstaat Landwirt:innen Zuschüsse für Risikoabfederungsinstrumente gewähren. Nach der normgesetzgeberischen Intention sind damit insbesondere Verluste aufgrund von Dürren, Überschwemmungen und sonstigen Umweltereignissen gemeint, die angesichts der anstehenden Klimaveränderungen eher zu- als abnehmen werden.¹

Die so vorgesehenen Regelungen bergen allerdings die Gefahr, dass durch die Bezuschussung klimaschädliches Verhalten gerade gefördert wird. Denn Landwirt:innen, die sich gegen klimaschädliches Verhalten versichern und deren Beiträge gem. Art. 76 Abs. 6 der GAP-Strategieplan-VO.²

Die öffentlichen Mittel aus der zweiten Säule (s. Art. 85 Abs. 2 GAP-Strategieplan-VO) sollen aber gerade nicht klimaschädliches Verhalten fördern und im Ergebnis die realen Kosten klima- und umweltschädlichen Handelns auf die Allgemeinheit abwälzen.

Aus diesen Gründen sieht der Normierungsvorschlag vor, dass die Unterstützung nach Art. 76 nur Landwirt:innen gewährt wird, die im gleichen Zeitraum Leistungen nach Art. 31 der GAP-Strategieplan-VO (Öko-Regelungen) erhalten haben und damit mindestens im Ansatz auch über die GLÖZ und GAB hinaus umwelt- und klimafreundlich agieren.

Deutschland sieht derzeit keine aus Mitteln der GAP finanzierte Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten i.S.v. Art. 76 der GAP-Strategieplan-VO vor. Vielmehr hatte sich Deutschland dafür eingesetzt, dass die Regelung des Art. 76 der GAP-Strategieplan-VO von einer verpflichtenden zu einer fakultativen wurde.³ Eine Regelung auf nationaler Ebene ist daher nicht notwendig.

Als zusätzlicher Anreiz, Öko-Regelungen nach Art. 31 zu befolgen und dafür Unterstützung aus der ersten Säule zu erhalten, kann eine Landwirt:in rückwirkend Unterstützung nach Art. 76 empfangen, sofern sie sich in den drei darauffolgenden Jahren Öko-Regelungen unterwirft. In Kombination mit der stufenweisen Anhebung der Anteile aus der ersten Säule für Öko-Regelungen von derzeit 20 % auf 100 % bis 2030 soll so die nachhaltige Umsetzung von Öko-Regelungen gefördert werden.

¹ s. <https://www.bundestag.de/resource/blob/577740/5e07d3cbf829e5198eb0cb758a8fb9a2/WD-5-130-18-pdf-data.pdf>.

² s. Pe'er et al. "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges" (2019) S. 4.

³ s. <https://www.bundestag.de/resource/blob/577740/5e07d3cbf829e5198eb0cb758a8fb9a2/WD-5-130-18-pdf-data.pdf>.

VII. Umweltschädliche Subventionen in der Landwirtschaft abbauen

Im Landwirtschaftsbereich bestehen zahlreiche steuerliche Ausnahmetatbestände und andere Vergünstigungen, die überwiegend historisch gewachsen sind. Angesichts der sich zuspitzenden ökologischen Krise haben diese aber keine Berechtigung mehr und sollten daher abgeschafft bzw. nur noch in Härtefällen genehmigt und an eine erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen geknüpft werden. Zu prüfen ist, wie hoch die finanzielle Belastung für Landwirt:innen dadurch insgesamt ist und ob sie durch Übergangshilfen unterstützt werden sollten.

Notwendige Regelungen

- **Stromsteuerbegünstigung aufheben**
Gem. § 9b StromStG werden Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft sowie Unternehmen des produzierenden Gewerbes für die Verwendung von Heizöl, Erdgas und Flüssiggas als Heizstoff sowie für Strom von der Stromsteuer entlastet, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Die Höhe der Entlastung beträgt 25 % des Regelsteuersatzes des entsprechenden Heizstoffes. Diese Regelung führte 2012 zu Steuermindereinnahmen von 994 Mio. EUR.¹⁹³
- **Steuerbegünstigung für Agrardiesel aufheben**
Gem. § 57 Abs. 5 Nr.1 EnergieStG beträgt die Steuerentlastung für Dieselmotorkraftstoff für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft 21,48 ct/l. Die Differenz zum Regelsteuersatz von 47,04 ct/l liegt bei 25,56 ct/l. 2012 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel für etwa 200.000 Betriebe zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 430 Mio. EUR.¹⁹⁴
- **Kfz-Steuerbegünstigung aufheben**
Gem. § 3 Nr. 7 KraftStG sind landwirtschaftliche Fahrzeuge von der Kfz-Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente (dem mittlerweile überholten Ziel) der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. 2012 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für etwa 1,2 Mio. Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft dem Bund Steuermindereinnahmen von 60 Mio. EUR.¹⁹⁵
- **Lebensmittelpreise**
Durch die Internalisierung der externen Kosten (insbesondere Flächenverbrauch und THG-Emissionen der Tierhaltung) müssten die Erzeugerpreise für 1 kg Rindfleisch etwa 5- bis 6-mal so hoch ausfallen wie der aktuelle Preis; Schweine- und Geflügelfleisch sowie Milch und Eier müssten 2- bis 4-mal so teuer werden.¹⁹⁶ Damit würden natürlich nicht die negativen Externalitäten aktueller landwirtschaftlicher Praktiken behoben, wohl aber das Marktversagen.

¹⁹³ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 96.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 63; befürwortend auch Rat der Wirtschaftsweisen, <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259>.

¹⁹⁵ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 64 mit Verweis auf BMF (2013), S. 60 und 180.

¹⁹⁶ BCG (2019), Die Zukunft der Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 23.

VIII. Ernährung

1. Vergünstigten Mehrwertsteuersatz

für tierische Produkte aufheben → **NORMIERT** ¹³¹⁹

Die Erzeugung von Fleisch- und Milchprodukten führt nicht nur zu einer hohen THG-Belastung, sondern zeichnet sich auch durch einen hohen Flächenverbrauch aus und ist mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden. Diese ökologische Wirkung steht im Widerspruch zu der historisch gewachsenen Privilegierung durch den reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 %. Auch Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen, obwohl sie für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen und zudem teilweise unter fragwürdigen Bedingungen produziert werden.

Notwendige Regelung

- **Anhebung der Mehrwertsteuer auf tierische Produkte** auf den regulären Steuersatz von 19 %.¹⁹⁷ Eine Ausnahme sollte dabei aufgrund der positiven klimatischen Synergieeffekte der Vorgaben des Ökolandbaus für Tierprodukten aus ökologischer Landwirtschaft gelten.¹⁹⁸

Würden tierische Produkte dem regulären Mehrwertsteuersatz unterfallen, würde dies zu einem Steuerermehraufkommen von ca. 5 Mrd. EUR führen.¹⁹⁹ Der zu erwartende Rückgang des Fleischkonsums hätte den positiven Nebeneffekt, zu einer besseren Gesundheit in der Bevölkerung beizutragen. Da die Anhebung der Mehrwertsteuer Geringverdiener:innen besonders treffen würde, wäre eine sozialpolitische Flankierung sinnvoll, z. B. durch die Anpassung des für Lebensmittel angesetzten Budgets im Rahmen sozialer Transferleistungen oder kostenlose Kita- und Schulverpflegung.²⁰⁰ Da bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer auf tierische Produkte mit einem Rückgang der Nachfrage tierischer Produkte von bis zu 11 % zu rechnen ist²⁰¹, würde auch diese Maßnahme auf die Reduktion des Tierbestands einzahlen (s. o.). Das Instrument wäre eine sinnvolle Ergänzung zum vorgeschlagenen Emissionshandel und der flächengebundenen Tierhaltung, weil auch importierte Produkte aus (nicht-)europäischen Staaten davon erfasst würden.

¹⁹⁷ Gefordert von WBA (2016), Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung, S. 346.; WBA (2020), Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 620; SRU (2012), S. 118; SRU (2015), S. 384; sowie UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 119; HBS (2018), Fleischatlas, S. 17; FÖS (2013), Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland, S. 8; Greenpeace (2017), Kursbuch Agrarwende 2050, S. 71; befürwortend auch Rat der Wirtschaftsweisen (2019), Agrar Heute, Sachverständige raten von Emissionshandel für Landwirtschaft ab (12.07.2019), <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

¹⁹⁸ Denkbar wäre auch eine europarechtlich zulässige Dreiteilung des Steuersatzes, z. B. durch eine Absenkung des ermäßigten Steuersatzes von 7 % auf 5 % für Obst und Gemüse; s. dazu auch WBA (2020), S. 663.

¹⁹⁹ WBAE (2020), S. 620; s. dort auch zu unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten der Steuereinnahmen und ihrer Akzeptanz (S. 576). Das UBA geht in seinem Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ (2016), S. 67 von 5,2 Milliarden aus.

²⁰⁰ WBA (2016), S. 346; WBA (2020), S. 576.

²⁰¹ Öko-Institut e. V. (2018), 50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille, S. 23.

Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

1. Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen
 2. Fische und Krebstiere, Weichtiere und andere wirbellose Wassertiere sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen, ausgenommen Zierfische, Langusten, Hummer, Austern und Schnecken
 3. Milch und Milcherzeugnisse; Vogeleier und Eigelb sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen, ausgenommen ungenießbare Eier ohne Schale und ungenießbares Eigelb; natürlicher Honig
 4. ~~Andere Waren tierischen Ursprungs, und zwar~~
 - a) ~~Mägen von Hausrindern und Hausgeflügel,~~
 - b) ~~(weggefallen),~~
 - c) ~~rohe Knochen~~ **(aufgehoben)**
- [...]
26. Genießbare tierische, **sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen** und pflanzliche Fette und Öle, auch verarbeitet, und zwar
 - a) Schweineschmalz, anderes Schweinefett und Geflügelfett,
 - b) Fett von Rindern, Schafen oder Ziegen, ausgeschmolzen oder mit Lösungsmitteln ausgezogen,
 - c) Oleomargarin,
 - d) fette pflanzliche Öle und pflanzliche Fette sowie deren Fraktionen, auch raffiniert,
 - e) tierische und pflanzliche Fette und Öle sowie deren Fraktionen, ganz oder teilweise hydriert, umgeestert, wiederverestert oder elaidiniert, auch raffiniert, jedoch nicht weiterverarbeitet, ausgenommen hydriertes Rizinusöl (sog. Opalwachs),
 - f) Margarine; genießbare Mischungen und Zubereitungen von tierischen oder pflanzlichen Fetten und Ölen sowie von Fraktionen verschiedener Fette und Öle, ausgenommen Form- und Trennöle
- [...]
28. Zubereitungen von Fleisch, Fischen oder von Krebstieren, Weichtieren und anderen wirbellosen Wassertieren, **sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen**, ausgenommen Kaviar sowie zubereitete oder haltbar gemachte Langusten, Hummer, Austern und Schnecken

[...]

Begründung

Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

Die industrielle Erzeugung von Fleisch-, und Milchprodukten zeichnet sich durch einen hohen Flächenverbrauch aus, führt zu einer starken Treibhausgasbelastung und ist mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden. Diese ökologische und gesamtgesellschaftlich langfristig nachteilige Wirkung steht im Widerspruch zu der historisch gewachsenen Privilegierung durch den reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 %. Normzweck des ermäßigten Steuersatzes nach § 12 Abs. 2 UStG ist es die Belastung der Verbraucherpreise in bestimmten Bereichen aus sozialpolitischen oder ähnlichen Gründen insbesondere auch in Bezug auf Grundnahrungsmittel möglichst gering zu halten.¹ Tierische Produkte sind für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln jedoch nicht notwendig, ihre Erzeugung geht mit negativen ökologischen Folgen einher und die Privilegierung erfasst zum Teil sogar von den Ausnahmetatbeständen nicht erfasste Luxusgüter (Foie gras etc.), die teilweise unter fragwürdigen Bedingungen produziert werden.² Eine pauschale Subventionierung tierischer Erzeugnisse über den ermäßigten Steuersatz entbehrt daher einer adäquaten Rechtfertigung.³ Tierische Erzeugnisse aus konventioneller Landwirtschaft sollten somit nicht von § 12 Abs. 2 Nr. 1 umfasst sein.

Tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft tragen in einem geringeren Umfang zur Umweltbelastung bei und machen im Verhältnis zum Gesamtmarkt nur einen sehr geringen Anteil der Produktion tierischer Erzeugnisse aus. Der Bio-Anteil tierischer Erzeugnisse lag 2018 bei Rindfleisch bei 5 %, bei Schweinefleisch bei 1 %, bei Schaf und Ziegenfleisch bei 12 %, bei Geflügelfleisch bei 1,6 %, bei Eiern bei 12 % und in der Milchproduktion bei 4 %.⁴ Tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft müssen zudem erhöhte Anforderungen an Flächen und Futterqualität einhalten und sind regelmäßig teurer als Erzeugnisse aus konventioneller Landwirtschaft. Da es aus ökologischer und gesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist, dass der Anteil tierischer Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft am Gesamtmarkt weiterwächst, ist eine gezielte Subvention durch den ermäßigten Steuersatz für tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft gerechtfertigt. Hierbei erscheint es sinnvoll für die Anwendbarkeit des ermäßigten Steuersatzes auf § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG abzustellen, der auf Verordnung (EG) Nr. 834/2007 verweist. So kann auf eine unionsweit anerkannte Definition ökologischer Erzeugnisse verwiesen werden und ermäßigte Produkte sind am entsprechenden Bio-Siegel erkennbar.

Diese Ausführungen gelten auch im Zusammenhang mit tierischen Fetten und Ölen gemäß Nr. 26 sowie bezüglich der Zubereitungen tierischer Produkte i. S. d. Nr. 28. Sie rechtfertigen somit die Anpassung der Besteuerung und die Ausnahme der ökologischen Landwirtschaft.

Streichung der Nr. 5 in Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

Im Rahmen der Angleichung der Umsatzsteuer für tierische Produkte an das übliche Niveau wird auch die Privilegierung anderer Waren tierischen Ursprungs aufgehoben.

¹ Bunjes/Heidner, 19. Aufl. 2020, UStG § 12 Rn. 3

² Umweltbundesamt, „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ (2016), S.119

³ <https://www.umweltbundesamt.de/fuer-klima-umwelt-tierische-produkte-hoeher>.

⁴ https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Zahlen_und_Fakten/Broschüre_2020/BÖLW_Branchenreport_2020_web.pdf.

2. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken → **NORMIERT** 1323

Allein in der Kindertagesbetreuung nehmen rund 2,4 Mio. Kinder an der (überwiegend aus öffentlicher Hand finanzierten) Mittagsverpflegung teil.²⁰² Hinzu kommen die unzähligen Mahlzeiten im Rahmen der Verpflegung in Schulen, Krankenhäusern, Seniorenheimen, Mensen und Kantinen für Mitarbeitende des Öffentlichen Dienstes – insgesamt rund 2,5 Mrd. Essen pro Jahr.²⁰³ Seit den Novellen der EU-Vergaberichtlinien in den Jahren 2004 und 2014 können auch soziale und ökologische Aspekte, die in Bezug zum Auftragsgegenstand stehen, in den Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Damit kommt der öffentlichen Hand eine nicht unerhebliche Marktmacht im Ernährungsbereich zu, die jedoch vergleichsweise wenig genutzt wird.²⁰⁴

Notwendige Regelungen

- Bund, Länder und Kommunen sollten die Vergabekriterien im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung an Vorgaben für eine höhere Anzahl an vegetarischen Mahlzeiten und – sofern nach Größe des Essensangebots möglich – vegane Angebote knüpfen.²⁰⁵ Dies würde kurzfristig zu einer Verringerung des Fleischkonsums und langfristig zu einer Veränderung sozialer Normen und einer verbesserten Gesundheit beitragen. Denkbar wären zusätzlich eine erhöhte Verwendung ökologischer Produkte und vermehrte vegetarische Angebote.
- Weiterhin sollten öffentliche Träger verbindliche Kriterien für eine saisonale Beschaffung von Lebensmitteln und den Verzicht auf Flugware schaffen.²⁰⁶
- Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) empfiehlt weiterhin eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden, um Verpackungsmüll zu vermeiden.²⁰⁷
- Kombiniert werden könnten diese Maßnahmen mit „weicheren“ Instrumenten wie z. B. Bildungskampagnen, um das öffentliche Bewusstsein zu stärken und über nachhaltigen Lebensmittelkonsum aufzuklären.
- Auch die Vorlage eines Abfallmanagement-Konzepts sollte vorgeschrieben werden, um eine deutliche Reduktion der Lebensmittelabfälle zu erreichen.²⁰⁸

²⁰² Statistisches Bundesamt (2018), Statistiken der Kinder und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/ausgaben-einnahmen-jugendhilfe-5225501177004.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 20.12.2019).

²⁰³ WBA (2016), S. 233.

²⁰⁴ WBA (2020), S. 449.

²⁰⁵ Id. S. 662.

²⁰⁶ WBA (2016), S. 241f.

²⁰⁷ WBA (2020), S. 683.

²⁰⁸ WBA (2016), S. 350.

Im Bildungsbereich sind die Möglichkeiten einer bundespolitischen Einflussnahme durch das im Grundgesetz verankerte "Kooperationsverbot" begrenzt; verfassungsrechtlich möglich und sinnvoll wäre aber eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation z. B. durch Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer für den Zweck der verbesserten Verpflegung.²⁰⁹

²⁰⁹ WBA (2020), S. 451.

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes (Kantinenrichtlinien)

Nr. 3

- (1) In der Kantine sollen nach Möglichkeit mindestens zwei Essen bereitgestellt werden. Das Essen hat ernährungsphysiologischen Anforderungen an eine Mittagsmahlzeit zu genügen und muss die DGE-Qualitätsstandards für die Betriebsverpflegung einhalten. Es ist darüber zu wachen, dass ein gutes, ausreichendes, **umweltverträgliches** und zugleich preiswertes Essen verabreicht wird.
- (2) **Der Anteil vegetarischer Gerichte soll ab dem 01.01. 2023 mindestens 50 % des Gesamtangebotes ausmachen, davon soll nach Möglichkeit wenigstens ein Essen vegan sein. Es sind preisliche Anreize zur Wahl von vegetarischen und veganen Gerichten zu setzen.**
- (3) **Der Anteil von Erzeugnissen, die gem. der Verordnung (EU) 2018 (848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates produziert wurden, muss ab dem 01.01.2024 mindestens 20 % der insgesamt eingesetzten Erzeugnisse betragen. Zum 01.01.2027 muss der Anteil solcher Erzeugnisse mindestens 40 %, zum 01.01.2030 mindestens 60 % und zum 01.01.2033 mindestens 80 % betragen. Zum 01.01.2035 sollen alle eingesetzten Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion stammen. Von S. 3 kann abgewichen werden; Abweichungen sind zu begründen. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass das Obst- und Gemüseangebot überwiegend aus saisonalen Produkten besteht. Der Einsatz von Flugware ist zu unterlassen.**
- (4) Daneben kann die Kantine Getränke, Nahrungs- und Genussmittel führen. **In den Räumlichkeiten der Kantine ist bis zum Ablauf des 01.01.2023 mindestens ein öffentlich zugänglicher, außerhalb der Toiletten gelegener Wasserhahn zu errichten, der der kostenlosen Bereitstellung von Leitungswasser dient.**
- (5) In den Kantinen dürfen nur solche Waren verkauft werden, die nach Art und Menge für einen alsbaldigen Verzehr oder Verbrauch durch die Bediensteten bestimmt sind. **Es ist ein Abfallmanagement-Konzept zu erstellen, anhand dessen geeignete Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen nachzuweisen sind.**

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Landes (Kantinenrichtlinien)

3.

Kantinenangebot, Qualitätsanforderungen

- (1) Die Speisen haben ernährungsphysiologischen Anforderungen zu genügen und ~~sollen~~**müssen** den DGE-Empfehlungen für die Betriebsverpflegung entsprechen. Es ist darauf zu achten, dass gute, ausreichende, **umweltverträgliche** und zugleich preiswerte Mahlzeiten angeboten werden. Mittags sollen nach Möglichkeit mindestens zwei unterschiedliche Hauptgerichte angeboten werden.
- (2) **Der Anteil vegetarischer Gerichte soll ab dem 01.01.2023 mindestens 50 % des Gesamtangebotes ausmachen, davon soll nach Möglichkeit wenigstens ein Essen vegan sein. Es sind preisliche Anreize zur Wahl von vegetarischen und veganen Gerichten zu setzen.**
- (3) **Der Anteil von Erzeugnissen, die gem. der Verordnung (EU) 2018 (848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates produziert wurden, muss ab dem 01.01.2024**

mindestens 20 % der insgesamt eingesetzten Erzeugnisse betragen. Zum 01.01.2027 muss der Anteil solcher Erzeugnisse mindestens 40 %, zum 01.01.2030 mindestens 60 % und zum 01.01.2033 mindestens 80 % betragen. Zum 01.01.2035 sollen alle eingesetzten Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion stammen. Von S. 3 kann abgewichen werden; Abweichungen sind zu begründen. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass das Obst- und Gemüseangebot überwiegend aus saisonalen Produkten besteht. Der Einsatz von Flugware ist zu unterlassen.

- (4) Zusätzlich kann die Kantine Getränke, Nahrungs- und Genussmittel führen, für die während des Dienstes erfahrungsgemäß Bedarf besteht. In den Räumlichkeiten der Kantine ist bis zum Ablauf des 01.01.2023 mindestens ein öffentlich zugänglicher, außerhalb der Toiletten gelegener Wasserhahn zu errichten, der der kostenlosen Bereitstellung von Leitungswasser dient.**
- (5) Es ist ein Abfallmanagement-Konzept zu erstellen, anhand dessen geeignete Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen nachzuweisen sind.**

Begründung

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes (Kantinenrichtlinien)

Abs. 1: Da der Konsum bestimmter Lebensmittel sowie die Art ihrer Produktion einen erheblichen Einfluss auf die Umwelt und das Klima haben, ist es notwendig, das Lebensmittelangebot in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung so umweltverträglich wie möglich auszugestalten, um mit gutem Beispiel voranzugehen und eine nachhaltige Veränderung des Konsumverhaltens zu bewirken.¹

Abs. 2: Die industrielle Tierhaltung ist für mindestens 14,5 % der jährlichen weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich.² Nach den Empfehlungen der WBAE erfordert „eine global verträgliche Ernährung [...] zwingend einen Rückgang des hohen Konsums tierischer Produkte in wohlhabenden Ländern“³. Ein ausreichendes Angebot an vegetarischen und veganen Gerichten ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass der Fleischkonsum in der Gemeinschaftsverpflegung verringert werden kann. Darüber hinaus empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), „in zentralen Handlungsfeldern die Preisanreize für eine nachhaltigere Ernährung deutlich zu verstärken“⁴. Preisliche Anreize zur Wahl vegetarischer und veganer Gerichte stellen daher ein Mittel zur Umstellung des Ernährungsverhaltens von Konsument:innen in den Kantinen des Bundes dar.

Abs. 3: Laut der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll der Anteil ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland bis 2030 auf 20 % erhöht werden.⁵ Durch den Einsatz biologischer Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung kann ein Beitrag zur erforderlichen Steigerung

¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 1, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [22.04.2021].

² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Tackling Climate Change through Livestock, A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities, 2013, S. xii, <http://www.fao.org/3/i3437e/i3437e.pdf> [03.04.2021]. Einem Bericht des Worldwatch Institute zufolge betragen die jährlichen durch industrielle Tierhaltung erzeugten Treibhausgasemissionen sogar 51 %, Goodland/Anhang, Livestock and Climate Change, What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chicken?, in: World Watch, November/December 2009, S. 11, <https://awellfedworld.org/wp-content/uploads/Livestock-Climate-Change-Anhang-Goodland.pdf> [03.04.2021].

³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), S. 13.

⁴ ebd., S. 14.

⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 96, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> [03.04.2021].

der Nachfrage an ökologisch angebauten Lebensmitteln geleistet werden.⁶ Kantinen können sich zur Umsetzung der Steigerung des Einsatzes von Bio-Lebensmitteln nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“⁷, richten. Darüber hinaus stellt der Einsatz von saisonalem Obst und Gemüse sicher, dass die beim Anbau und Transport der Lebensmittel ausgestoßenen Treibhausgase auf ein Minimum reduziert werden.⁸ Alternativ könnte auch die Verwendung von regionalen Produkten vorgeschrieben werden. Der Einsatz saisonaler Produkte ist allerdings in der Regel klimafreundlicher als der Einsatz regionaler Produkte, da der Anbau von Obst und Gemüse in regionalen beheizten Gewächshäusern mehr Treibhausgase verursacht als der Anbau von Obst und Gemüse in unbeheizten Gewächshäusern in Südeuropa, selbst wenn die Treibhausgasemissionen des Transportes nach Deutschland mit einberechnet werden.⁹ Darüber hinaus ist eine Beschränkung auf regionale Lebensmittel vermutlich nicht mit europäischen Vergabevorschriften vereinbar.¹⁰ Da der Transport von Lebensmitteln mit dem Flugzeug zu einem Vielfachen der Treibhausgasemissionen führt, die durch regional angebaute oder auf dem Land- oder Wasserweg transportierte Lebensmittel verursacht werden,¹¹ ist auf den Einsatz von Flugware unbedingt zu verzichten.

Abs. 4: Der WBAE empfiehlt, „eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen (außerhalb von Toiletten gelegenen) Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden mit klarer Kennzeichnung [...] zur kostenlosen Nutzung aufzubauen.“¹² Durch die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser kann der Konsum anderer Getränke reduziert werden, wodurch Transportwege sowie Verpackungsmüll entfallen.¹³

Abs. 5: Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die vermeidbaren Lebensmittelabfälle in Deutschland auf der Einzelhandels- sowie der Verbraucher:innenebene bis 2030 zu halbieren.¹⁴ Nach Empfehlung des WBAE soll die öffentliche Hand bei der Umsetzung dieses Ziels mit gutem Beispiel vorangehen, indem in öffentlichen Gemeinschaftsküchen ein entsprechendes Abfallmanagementsystem eingesetzt wird.¹⁵ Kantinen können sich zur Erstellung und Anwendung eines Abfallmanagement-Systems nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“¹⁶, richten.

⁶ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, S. 1, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/Leitfaden-Nachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

⁷ ebd.

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

⁹ ebd.

¹⁰ Vgl. Grimm, Vergabe von Verpflegungsleistungen für Kindertagesstätten und Kommunen, in: LKV 2020, 549, 552.

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

¹² ebd., S. 683.

¹³ ebd.

¹⁴ <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/strategie-lebensmittelverschwendung.html> [05.04.2021].

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 687 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

¹⁶ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/LeitfadenNachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Landes (Kantinenrichtlinien)

NRW ist das einzige Bundesland mit einer Kantinenrichtlinie. Diese ist inhaltlich ähnlich aufgebaut wie die Kantinenrichtlinie des Bundes, sodass sich die Normierungsvorschläge für die Kantinenrichtlinie des Bundes gut auf die Kantinenrichtlinie des Landes NRW übertragen lassen. Die Kantinenrichtlinie des Landes NRW ist als „Mustervorschrift“ zu verstehen, welche von den anderen Bundesländern übernommen werden sollte.

Abs. 1: Der WBAE empfiehlt eine verpflichtende Umsetzung der DGE Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung durch Bund, Länder und Kommunen.¹⁷ Somit ist eine Muss-Vorschrift für die Einhaltung der DGE-Qualitätsstandards erforderlich. Da der Konsum bestimmter Lebensmittel einen erheblichen Einfluss auf die Umwelt und das Klima haben, ist es notwendig, das Lebensmittelangebot in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung so umweltverträglich wie möglich auszugestalten, um mit gutem Beispiel voranzugehen und eine nachhaltige Veränderung des Konsumverhaltens zu bewirken.¹⁸

Abs. 2: Die industrielle Tierhaltung ist für mindestens 14,5 % der jährlichen weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich.¹⁹ Nach den Empfehlungen der WBAE erfordert „eine global verträgliche Ernährung [...] zwingend einen Rückgang des hohen Konsums tierischer Produkte in wohlhabenden Ländern“²⁰. Ein ausreichendes Angebot an vegetarischen und veganen Gerichten ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass der Fleischkonsum in der Gemeinschaftsverpflegung verringert werden kann. Darüber hinaus empfiehlt die WBAE, „in zentralen Handlungsfeldern die Preisanreize für eine nachhaltigere Ernährung deutlich zu verstärken“²¹. Preisliche Anreize zur Wahl vegetarischer und veganer Gerichte stellen daher ein Mittel zur Umstellung des Ernährungsverhaltens von Konsument:innen in den Kantinen des Bundes dar.

Abs. 3: Nach der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll der Anteil ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland bis 2030 auf 20 % erhöht werden.²² Durch den Einsatz biologischer Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung kann ein Beitrag zur erforderlichen Steigerung der Nachfrage an ökologisch angebauten Lebensmitteln geleistet werden.²³ Kantinen können sich zur Umsetzung der Steigerung des Einsatzes von Bio-Lebensmitteln nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“²⁴, richten. Darüber hinaus stellt der Einsatz von saisonalem Obst und Gemüse sicher, dass die beim Anbau und Transport der Lebensmittel ausgestoßenen Treibhausgase auf ein Minimum reduziert

¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 13, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [22.04.2021].

¹⁸ ebd., S. 1.

¹⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Tackling Climate Change through Livestock, A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities, 2013, S. xii, <http://www.fao.org/3/i3437e/i3437e.pdf> [03.04.2021]. Einem Bericht des Worldwatch Institute zufolge betragen die jährlichen durch industrielle Tierhaltung erzeugten Treibhausgasemissionen sogar 51 %, Goodland/Anhang, Livestock and Climate Change, What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chickens?, in: World Watch, November/December 2009, S. 11, <https://awellfedworld.org/wp-content/uploads/Livestock-Climate-Change-Anhang-Goodland.pdf> [03.04.2021].

²⁰ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 13, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [03.04.2021].

²¹ ebd., S. 14.

²² Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 96, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> [03.04.2021].

²³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, S. 1, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/Leitfaden-Nachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

²⁴ ebd.

werden.²⁵ Alternativ könnte auch die Verwendung von regionalen Produkten vorgeschrieben werden. Der Einsatz saisonaler Produkte ist allerdings in der Regel klimafreundlicher als der Einsatz regionaler Produkte, da der Anbau von Obst und Gemüse in regionalen beheizten Gewächshäusern mehr Treibhausgas verursacht als der Anbau von Obst und Gemüse in unbeheizten Gewächshäusern in Südeuropa, selbst wenn die Treibhausgasemissionen des Transportes nach Deutschland mit einberechnet werden.²⁶ Darüber hinaus ist eine Beschränkung auf regionale Lebensmittel vermutlich nicht mit europäischen Vergabevorschriften vereinbar.²⁷ Da der Transport von Lebensmitteln mit dem Flugzeug zu einem Vielfachen der Treibhausgasemissionen führt, die durch regional angebaute oder auf dem Land- oder Wasserweg transportierte Lebensmittel verursacht werden,²⁸ ist auf den Einsatz von Flugware unbedingt zu verzichten.

Abs. 4: Der WBAE empfiehlt, „eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen (außerhalb von Toiletten gelegenen) Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden mit klarer Kennzeichnung [...] zur kostenlosen Nutzung aufzubauen.“²⁹ Durch die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser kann der Konsum anderer Getränke reduziert werden, wodurch Transportwege sowie Verpackungsmüll entfallen.³⁰

Abs. 5: Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die vermeidbaren Lebensmittelabfälle in Deutschland auf der Einzelhandels- sowie der Verbraucherebene bis 2030 zu halbieren.³¹ Nach Empfehlung des WBAE soll die öffentliche Hand bei der Umsetzung dieses Ziels mit gutem Beispiel vorangehen, indem in öffentlichen Gemeinschaftsküchen ein entsprechendes Abfallmanagementsystem eingesetzt wird.³² Kantinen können sich zur Erstellung und Anwendung eines Abfallmanagement-Systems nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“³³, richten.

²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁷ Vgl. Grimm, Vergabe von Verpflegungsleistungen für Kindertagesstätten und Kommunen, in: LKV 2020, 549, 552.

²⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁹ ebd., S. 683.

³⁰ ebd.

³¹ <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/strategie-lebensmittelverschwendung.html> [05.04.2021].

³² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 687 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

³³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/LeitfadenNachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

3. Lebensmittelverschwendung reduzieren → **NORMIERT** 1331

Laut dem WWF landen über 18 Mio. t an Lebensmitteln pro Jahr in Deutschland in der Tonne.²¹⁰ Von den 18 Mio. t Lebensmittelabfall sind über 60 % auf die Wertschöpfungskette – vom Produzenten bis hin zum Großverbraucher (Gastronomie, Betriebsküchen) – zurückzuführen.²¹¹ Fast 40 % liegen beim Endverbraucher (pro Person etwa 82 kg Lebensmittel pro Jahr).²¹² Vom Anbau bis zum Handel ist damit ein hoher Verbrauch an Energie, Wasser, anderen Rohstoffen und fast 30 % der weltweiten Anbaufläche verbunden.²¹³ Der CO₂-Fußabdruck des Lebensmittelmülls in der EU ist dabei so groß wie der CO₂-Fußabdruck der ganzen Niederlande.²¹⁴ Die Lebensmittelverschwendung zu reduzieren ist damit sowohl aus ökologischer als auch aus ethischer und ökonomischer Sicht dringend geboten.

- **Produktanforderungen für Obst und Gemüse reformieren**

Derzeit landen in der EU mehr als ein Drittel des angebauten Obstes und Gemüses gar nicht erst im Supermarkt, weil es nicht den Vermarktungsnormen entspricht (Form, Größe etc.). Auch im Handel gehen Obst und Gemüse palettenweise wegen optischer Anforderungen an die Erzeuger:in zurück.²¹⁵ Deutschland sollte sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass diese Vermarktungsnormen reformiert werden.²¹⁶ Unternehmen sollten privatrechtliche Normen und Verträge für Lieferanten im Hinblick auf die Verursachung von Lebensmittelabfällen überprüfen.²¹⁷

- **Wegwerfen von Lebensmitteln durch Supermärkte verbieten**

Frankreich hat 2016 ein strafbewehrtes Gesetz erlassen, das Supermärkte mit einer Verkaufsfläche ab 400 m² dazu verpflichtet, unverkäufliche, aber noch genießbare Lebensmittel entweder weiterzuverarbeiten oder an gemeinnützige Organisationen zu spenden.²¹⁸ Auch wenn es zu früh ist, eine abschließende Bilanz zu ziehen, fallen die Bewertungen in Frankreich bislang weitestgehend positiv aus; sowohl die Spenden für Wohltätigkeitsorganisationen als auch der Einsatz von Maßnahmen zur Abfallvermeidung in Supermärkten (z. B. durch eine bessere Lagerverwaltung und das Kennzeichnen von Produkten kurz vor dem Verfallsdatum) haben zugenommen.²¹⁹ Ein vergleichbares Verbot sollte auch

²¹⁰ WWF (2015), Das Große Wegschmeißen; das Verbraucherministerium geht von 11 Mio. t aus, rechnet dabei aber Verluste bei der Ernte und Lagerung nicht mit ein.

²¹¹ WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 9.

²¹² UBA, Wider die Verschwendung (30.04.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wider-die-verschwendung> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹³ Verbraucherzentrale, Lebensmittel: Zwischen Wertschätzung und Verschwendung (Stand: 01.03.2021), <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/auswaehlen-zubereiten-aufbewahren/lebensmittel-zwischen-wertschaetzung-und-verschwendung-6462> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹⁴ Id.

²¹⁵ Greenpeace, Nichts für die Tonne (April 2018), <https://www.greenpeace.de/essen-retten> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹⁶ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4 m. Verw. a. eine Studie der Universität Edinburgh, <https://lebensmittelpraxis.de/industrie-aktuell/21985-obst-und-gemuese-ein-drittel-zu-haesslich-fuer-den-verkauf-2018-08-22-12-20-20.html> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021). In diese Richtung auch WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 9.

²¹⁷ WWF (2015), S. 63.

²¹⁸ LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020); eine ähnliche Pflicht besteht auch in Tschechien, s. Zákon c. 110/1997 Sb. Zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-110> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²¹⁹ WD 5 – 3000 – 046/19 (2019), Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern, S. 10.

auf europäischer oder nationaler Ebene implementiert werden.²²⁰ Allerdings sollten die Supermärkte nicht wie in Frankreich 60 % des Einkaufspreises der gespendeten Lebensmittel steuerlich absetzen können, um so einen stärkeren Anreiz für eine bessere Einkaufsplanung der Supermärkte zu setzen. Denkbar wäre auch, das Ungenießbarmachen von Lebensmitteln (z. B. durch Übergießen mit Bleichmitteln) unter Strafe zu stellen.²²¹

- **Supermärkte vor Haftungsrisiken schützen**

In diesem Zusammenhang sollten auch die Haftungsregelungen bei Spenden von Lebensmitteln dahingehend gelockert werden, dass Supermärkte nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit haften. Deutschland könnte sich an internationalen Vorbildern wie Italien²²², den USA²²³ und Kanada²²⁴ orientieren und die zivil- und strafrechtliche Haftung für Lebensmittel, die zum Zeitpunkt der Versenkung verzehrtauglich sind und in redlicher Absicht gespendet wurden, dahingehend beschränken.²²⁵

- **Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) reformieren**

Teilweise gefordert wird auch eine Abschaffung des MHD für langlebige Produkte wie Reis, Nudeln oder Zucker.²²⁶ Sinnvoll könnte auch die Festlegung von Kriterien für das MHD sein, da diese derzeit den Herstellern obliegt und bei saisonalen Produkten (Weihnachts- oder Osterschokolade) das MDH z. T. unnötig früh gesetzt wird, um den Konsum für das nächste Fest zu steigern. Die Wirkung einer Reform dürfte jedoch eher gering sein, da nur ca. 6,8 % aller vermeidbaren Lebensmittelabfälle wegen der Überschreitung des Mindesthaltbarkeitsdatums entsorgt werden.²²⁷ Dennoch wären Aufklärungsmaßnahmen zur Indizwirkung des MHD wichtig, da ein beträchtlicher Teil der abgelaufenen Produkte ungeöffnet in der Tonne landet.²²⁸

Denkbar wäre es grundsätzlich auch, das sog. „Containern“ (d. h. das Holen von noch genießbaren Lebensmitteln zum Eigenverbrauch aus dem Abfallcontainer z. B. eines Supermarkts) zu entkriminalisieren.²²⁹ Da Supermärkte jedoch bereits dazu verpflichtet würden, ihre noch genießbaren Lebensmittel zu spenden (s. o.), und das MHD reformiert werden soll, erscheint der Mehrwert dieser

²²⁰ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²¹ Vgl. dazu WD 5 – 3000 – 046/19 (2019), Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern, S. 5. Dazu müsste zunächst geklärt werden, wie groß das Ausmaß des Problems in Deutschland ist.

²²² Legge del Buon Samaritano (Legge 25 giugno 2003, n. 155, Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003:155> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²³ 42 U.S. Code § 1791 – Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ210/pdf/PLAW-104publ210.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²⁴ Die Regelungen in den einzelnen Provinzen sind zwar unterschiedlich, gewährleisten jedoch ein hohes Maß an Schutz für Lebensmittelspenden, s. National Zero Waste Council (2018), Food Donation and Civil Liability in Canada Companion to the Guidelines to Minimize Wasted Food and Facilitate Food Donations, <http://www.nzwc.ca/focus/food/guidelines-for-food-donations/Documents/18-064-FoodDonation-LiabilityDoc-v7WEB.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²⁵ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²⁶ Vgl. Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²⁷ GfK (2017), Systematische Erfassung von Lebensmittelabfällen der privaten Haushalte in Deutschland, S. 18

²²⁸ Id.

²²⁹ S. dazu Schiemann, KriPoZ 2019, 231 (236) im Anschluss an Malkus, Grauzone Containern (13.04.2016), <https://www.magazin-restkultur.de/grauzone-containern-kann-denn-muell-mitnehmen-suende-sein/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020); Foodsharing & DUH (2018), Lebensmittelverschwendung stoppen; die Position der Gesellschaft für Freiheitsrechte, Containern ist keine Straftat (27. June 2019), <https://freiheitsrechte.org/containern/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020); den Antrag der BT-Fraktion der Partei Die Linke, BT-Drs. 19/9345 (2019); BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen

Regelung unklar – dagegen könnte die bestehende Rechtslage sogar dazu beitragen, Menschen vor dem Verzehr verdorbener Lebensmittel zu schützen.

Die o. g. Maßnahmen setzen (abgesehen von einer Reform des MHD) an den Gliedern der Lieferkette an. Die hohe Lebensmittelverschwendung durch die Endverbraucher:innen gesetzlich zu regulieren ist hingegen schwierig. Denkbar wäre die Einführung eines „pay-as-you-throw“-Systems, bei dem die Abfallgebühren an die Menge des Abfalls angepasst würden.²³⁰ Ein solches System wäre jedoch sehr teuer und aufwendig und zudem u. U. wenig zielgerichtet, weil z. B. eine große Menge an Bio-Abfall nicht unbedingt auf Lebensmittelverschwendung zurückzuführen ist. Zielführender erscheint es daher, die o. g. Maßnahmen durch Kampagnen und Bildungsprogramme zur Stärkung der Wertschätzung für Lebensmittel und des Bewusstseins für die Problematik der Verschwendung zu begleiten.²³¹

(2019), S. 4 sowie die Initiative des Hamburger Justizsenators Till Steffen, Lebensmittelverschwendung bekämpfen (19.06.2019), <https://www.tillsteffen.de/2019/06/19/lebensmittelverschwendung-bekaempfen/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²³⁰ S. Wuppertal-Institut i. A. d. Stadt Kiel (2020), Zero Waste-Konzept, S. 93. Die Stadt Kiel will die Einführung eines solchen Systems zumindest prüfen.

²³¹ Aufklärungs- und Bildungsprogramme befürwortend: Foodsharing & DUH (2018), Lebensmittelverschwendung stoppen, S. 3; WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 63; BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 3.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (7a) ¹Lebensmittelabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Lebensmittel gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/228 (ABl. L 35 vom 10.2.2017, S. 10) geändert worden ist, die zu Abfall geworden sind. ²**Lebensmittel werden nicht zu Abfall, wenn sie von einem Lebensmittelhändler an eine Lebensmittelhilfsorganisation gespendet werden.**

[...]

- (7c) **Lebensmittelhilfsorganisationen sind nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Lebensmittelunternehmen im Sinne von Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die überschüssige Lebensmittel im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in den Verkehr bringen (Mittlerorganisationen und Empfängerorganisationen).**
- (7d) **Lebensmittelhändler sind Lebensmittelunternehmer im Sinne von Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die im Sinne dieses Gesetzes dazu verpflichtet sind, die in ihrem Betrieb anfallenden überschüssigen Lebensmittel an Lebensmittelhilfsorganisationen zu spenden (Spenderorganisationen).**
- (7e) **Als genußtauglich im Sinne dieses Gesetzes gelten alle überschüssigen Lebensmittel, die sicher im Sinne des Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sind.**

§ 7

Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

- (1) Die Pflichten zur Abfallvermeidung richten sich nach § 13 **und § 13a** sowie den Rechtsverordnungen, die auf Grund der §§ 24 und 25 erlassen worden sind.

§ 13a

KrWG Pflichten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

- (1) Unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG sind die möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um Lebensmittelabfälle im Sinne des § 3 Abs. 7a KrWG zu vermeiden.
- (2) ¹Lebensmittelhändler mit einer Verkaufsfläche ab 400 m² sind dazu verpflichtet, die insbesondere unter Anhang II dieses Gesetzes fallenden, noch genußtauglichen Lebensmittel im Sinne von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 einem Nahrungsmittelhilfsverein oder einer ähnlichen Einrichtung unentgeltlich zu überlassen. ²Dabei sind die folgenden Bedingungen zu beachten:
1. Lebensmittel mit einem Verbrauchsdatum müssen am Tag der Spende noch eine Frist von

mindestens 48 Stunden vor Ablauf des Verbrauchsdatums aufweisen. Diese Frist kann allerdings kürzer sein, wenn der Nahrungsmittelhilfsverein nachweisen kann, dass er die betreffenden Lebensmittel vor Ablauf des Verbrauchsdatums umverteilen kann.

2. Die Etikettierung der Lebensmittel muss den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 entsprechen, es sei denn der Nahrungsmittelhilfsverein, der die Spende erhält, übernimmt eine Lebensmittelsendung, deren Etikettierung nicht korrekt ist oder weggelassen wurde, sofern der Verantwortliche für die Lebensmittelinformation dem Empfänger die berichtigten oder weggelassenen Angaben zu dieser Lebensmittelsendung mitgeteilt hat. Werden diese Lebensmittel dem Endverbraucher zur Verfügung gestellt, so müssen diese Angaben dem Endverbraucher durch einen Hinweis oder durch ein Begleitdokument zugänglich gemacht werden. Die Angaben müssen für den Endverbraucher lesbar, genau, klar und leicht verständlich sein.
 3. Der Nahrungsmittelhilfsverein kann vom Lebensmittelhändler die erforderlichen Informationen einfordern.
 4. Ausnahmen zu den Etikettierungsangaben dürfen sich nicht auf die Chargennummer, ein Verbrauchsdatum oder die Liste der Inhaltsstoffe, die auf das Vorhandensein meldepflichtiger Allergene hinweisen, beziehen.
- (3) ¹Spätestens ein Jahr nach der Verkündung des Gesetzes über die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung oder spätestens ein Jahr ab dem Datum der Eröffnung des Lebensmittelunternehmens oder dem Datum, an dem die Verkaufsfläche des Lebensmittelunternehmens den in Absatz 2 genannten Schwellenwert der Verkaufsfläche überschreitet, muss mit einem oder mehreren Einrichtungen nach Absatz 2 eine Vereinbarung im Sinne von Anhang 1 dieses Gesetzes abgeschlossen worden sein. ²Lebensmittelunternehmern, die bereits eine solche Vereinbarung abgeschlossen haben, passen diese innerhalb der Frist des Satz 1 an die Bedingungen dieses Gesetzes an.
- (4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Kategorien von Lebensmitteln festzulegen, die aufgrund eines Gesundheitsrisikos von der Spende ausgeschlossen sind. Die Vorschriften des § 13 LFGB bleiben davon unberührt.
- (5) ¹Ordnungswidrig handelt,
1. wer vorsätzlich unverkaufte, noch genußtaugliche Lebensmittel für den weiteren Vertrieb ungeeignet macht,
 2. wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Spendenpflicht nach § 13a Abs. 2 verstößt.
 3. wer vorsätzlich Lebensmittel, die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft durch Rechtsverordnung von der Spende ausgeschlossen werden, zur Spende freigibt oder annimmt.

²Die zuständige Behörde kann im Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 KrWG ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 20.000 EUR verhängen. ³Im Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des §13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 KrWG kann ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 100.000 EUR verhängt werden.

Begründung

Durch die Verpflichtung des Lebensmittelhandels, alle noch genußtauglichen Lebensmittel zu spenden, werden grds. nur noch Lebensmittelabfälle anfallen und im Abfallcontainer von Supermärkten entsorgt werden, die für den Eigenverbrauch nicht mehr genießbar sind. Hierdurch erübrigt sich eine zivilrechtliche Fiktion der Eigentumsaufgabe oder eine Änderung der einschlägigen Strafvorschriften, insbesondere der §§ 123, 242 StGB, deren Anwendung nach aktueller Rechtslage dazu führen, dass das „Containern“ kriminalisiert wird.¹ Die Motivation zum „Containern“ besteht vor allem darin, noch genußtaugliche Lebensmittel vor ihrer Entsorgung zu retten. Werden die Lebensmittel, die noch genußtauglich sind dagegen nicht mehr entsorgt sondern gespendet, fällt das grundlegende Motiv für das „Containern“ weg. Die Container enthalten vielmehr nur noch solche Lebensmittel, die nicht mehr „sicher“ sind und sich daher schädlich auf die menschliche Gesundheit auswirken können. Der Besitz an diesen Lebensmitteln soll und darf in diesem Fall nur zugunsten des Entsorgungsunternehmens aufgegeben und darf nicht mehr der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Die Strafbarkeit eines Verhaltens, das damit verbunden ist auf ein fremdes Grundstück zu gelangen (§123 StGB), Container aufzubrechen (§303 StGB) und sich die Lebensmittel anzueignen (§ 242 StGB) ergibt sich in diesem Fall aus einer konsequenten Rechtsanwendung. Die Strafbarkeit dieses Verhaltens wirkt sich zudem abschreckend auf den Diebstahl von Lebensmitteln aus, dessen Konsum schädlich für die menschliche Gesundheit sein kann. Anzusetzen ist daher an einer anderen Stelle. Die Konsumierenden erhalten durch das Lebensmittelangebot von Spendenorganisationen einen legalen und unbeschränkten Zugriff auf Lebensmittel.

Systematische Erwägung

Zweck des Lebensmittelgesetzes ist eine Verpflichtung des Lebensmitteleinzelhandels zur Spende von Lebensmitteln, um Abfälle zu vermeiden/zu verringern. Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG ist nach § 3 Nr. 19 die Vermeidung und Verwertung von Abfällen, umfasst also die vier ersten Stufen der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG. Die Einführung einer Verpflichtung von Lebensmittelunternehmern, entspricht der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 20 KrWG zur Vermeidung von Abfällen, nach der die Spende eine Maßnahme darstellt, die ergriffen wird, bevor Abfall überhaupt entsteht und mit der die Abfallmenge und schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt verringert werden. § 13 KrWG regelt die Grundpflicht der Anlagenbetreiber zur (u. a.) Abfallvermeidung, § 14 KrWG geht bereits auf die Förderung des Recyclings und der sonstigen Wiederverwendung, also die zweite Stufe der Abfallhierarchie, ein. In § 15 ff. KrWG sind bereits die Grundpflichten der Abfallbeseitigung enthalten. Da das Spendengebot eine Konkretisierung der Abfallvermeidungspflicht von Lebensmittelhändlern im Sinne dieses Gesetzes ist, sollte es nach nach den Pflichten der Anlagenbetreiber in einem neuen § 13a KrWG normiert werden.

§ 3 KrWG

Das Ende der Abfalleigenschaft bezieht sich bisher ausschließlich auf Stufe zwei und drei der Abfallhierarchie nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG, aber nicht auf § 6 Abs. 1 Nr. 1, der als oberste Priorität, die Vermeidung von Abfällen fest schreibt. Der Begriff der „Lebensmittelabfälle“ ist im Katalog der Begriffsbestimmungen nach § 3 KrWG enthalten (§3a Nr. 7 KrWG).² Lebensmittel werden zu Abfällen, wenn sich die besitzhabende Person Besitzer sich ihrer entledigt, entledigen will oder entledigen muss (§ 3 Nr. 1 KrWG). Eine Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist anzunehmen, wenn die besitzhabende Person Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 oder einer Beseitigung im Sinne der Anlage 1 zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft über sie unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt (§ 3 Nr. 2 KrWG). Für die Alternative 3 ist maßgeblich, dass sich die besitzhabende Person von einer Sache befreit, ohne eine Entscheidung über deren weiteren Verbleib oder weitere Behandlung zu treffen.³ Daher

¹ BayObLG, Beschluss vom 02.10.2019 – 206 StRR 1013/19, 206 StRR 1015/19, BeckRS 2019, 2405.

² Lebensmittelabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Lebensmittel gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/228 (ABl. L 35 vom 10.2.2017, S. 10) geändert worden ist, die zu Abfall geworden sind.

³ Jarass/Petersen/Petersen, 1. Aufl. 2014, KrWG § 3 Rn. 60.

kann die Frage aufgeworfen werden, ob Lebensmittel, die gespendet werden sollen, überhaupt unter den Entledigungstatbestand fallen. Um an dieser Stelle Unklarheiten zu vermeiden, sollte jedenfalls eine deklaratorische Klarstellung erfolgen, dass Lebensmittel, die der Zweckbestimmung der „Spende“ zugeführt werden sollen, gar nicht erst zu „Abfall“ werden. Die Aufgabe einer weiteren Zweckbestimmung enthält eine objektive und eine subjektive Komponente. Bei der Spende, fällt zwar das subjektive Gebrauchsinteresse weg, aber nicht das Ende der Gebrauchstauglichkeit von Lebensmitteln.⁴ Eine solche Klarstellung sollte in § 3a Nr. 7 KrWG beschrieben werden.

§ 7 KrWG

Das Spendengebot konkretisiert die Pflicht des Lebensmittelhandels zur Abfallvermeidung. Die einschlägige Norm muss daher in § 7 KrWG genannt werden.

§13a Abs. 1 Satz 1 KrWG

knüpft an die Produktverantwortung nach § 23 I 3 KrWG an, nachdem beim Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Diese Produktverantwortung wird durch § 13a Abs. 1 KrWG mit Blick auf Lebensmittelabfälle konkretisiert und bindet die Glieder der Wertschöpfungskette von der Erzeugung bis zum Einzelhandel an die Ziele der Kreislaufwirtschaft nach § 6 KrWG., Lebensmittel, die nicht den ästhetischen Aspekten der EU-Vermarktungsnormen entsprechen, sollten jedenfalls unentgeltlich angeboten werden können. Dies ist mit Art. 76 Abs. 1 der VO (EU) 1308/2013 vereinbar, da nur solche Produkte den Vermarktungsnormen entsprechen müssen, die an den Verbraucher „verkauft“ werden sollen. Hinsichtlich Art. 76 Abs. 3 sollte Deutschland bei der Europäischen Kommission eine Klarstellung durch einen delegierten Rechtsakt bewirken.¹ Eine Entledigung der Lebensmittel I kann erst in Betracht kommen, wenn eine Gebrauchserhaltung mit wirtschaftlich zumutbaren Mitteln oder aus objektiven Gründen, wie beim Vorliegen von Gesundheits- oder Umwelt Risiken, nicht mehr möglich ist. Daher sind alle Beteiligten in der Wertschöpfungskette hier insbesondere dort in die Verantwortung zu ziehen, wo Lebensmittel nur ästhetische Mängel aufweisen.

§ 13a Abs. 2 KrWG

regelt eine Spendenpflicht für den Lebensmitteleinzelhandel ab einer Verkaufsfläche von 400m². Damit werden die großen Lebensmittelketten wie z. B. REWE; Edeka, Penny, Aldi und weitere erfasst. In Massen ausgedrückt schätzt das LHE die im deutschen Lebensmitteleinzelhandel jährlich anfallende Lebensmittelabfallmenge auf rund 490.000 t/a (vergleichsweise im Großhandel: 61.000 t/a). Hiervon gelangen bislang nur etwa 38 % an karitative Einrichtungen, wie etwa die Tafeln.⁵ Die Einführung einer Spendenpflicht beabsichtigt die Vereinheitlichung der bisherigen Spendentätigkeit auf alle größeren Einzelhändler in Verbindung mit den Regelungen, die in der Mustervereinbarung festgelegt werden. Die Festlegung der Größenbegrenzung ab 400 m² rechtfertigt sich daraus, dass der Großteil der Menschen, ihren täglichen Einkauf in diesen Lebensmittelläden verrichten und hier mit 51,2 % (neben Discountern mit 44 %) der größte Umsatz anfällt. Anders bei Lebensmittelgeschäften unter 400 m².⁶ Dementsprechend ist auch von einem Mehranfall an Lebensmittelabfällen auszugehen, der karitativen Einrichtungen zugute kommen können. Es gibt keine Studienergebnisse dazu, welche Lebensmittelgeschäfte die meisten Lebensmittel wegwerfen. Der Umsatz soll damit hier jedenfalls als Indikator fungieren. Lebensmittelgeschäfte unter der vorgegebenen Gesamtgröße können einer Spendentätigkeit freiwillig nachgehen. Die aufgeführten Bedingungen dienen der Einhaltung der Anforderungen an Lebensmittelhygiene und -sicherheit. Nahrungsmittel, die das Verbrauchsdatum überschreiten, gelten als gesundheitsschädlich und damit nicht mehr als „sicher“. Mit § 13a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 soll gewährleistet werden, dass der Nahrungsmittel Hilfsverein, entsprechende Lebensmittel noch vor Überschreiten des Verbrauchsdatums umverteilen kann. Nr. 2 und Nr. 3 dienen der Umsetzung der Lebensmittelinformationsverordnung und dem Verbraucherschutz. Die 48-Stunden-Frist für Lebensmittel mit Verbrauchsdatum dient den Schutz der Gesundheit. Hier muss das gesundheitliche

⁴ Jarass/Petersen/Petersen, 1. Aufl. 2014, KrWG § 3 Rn. 63.

⁵ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Studie_Lebensmittelabfaelle_Langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 32.

⁶ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Studie_Lebensmittelabfaelle_Langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 27 f., zuletzt aufgerufen am 11.6.2021.

Vorsorgeprinzip Anwendung finden, nachdem eine Maßnahme auch dann ergriffen werden darf, wenn die Risiken nicht sicher absehbar sind. Wird das Verbrauchsdatum überschritten gilt ein Lebensmittel nicht mehr als sicher. Eine andere Sachlage liegt dagegen beim Mindesthaltbarkeitsdatum vor, bei dessen Überschreitung Lebensmittel grds. noch verzehrt werden können.

§ 13a Abs. 3 KrWG

legt einen Übergangszeitraum von einem Jahr ab Verkündung dieses Gesetzes, Eröffnung des Einzelhandelsunternehmens mit einer Fläche von 400 m² oder dem Überschreiten der Fläche von 400 m² fest. Dieser Zeitraum soll die Anpassung der Einzelhändler an die Regelungen dieses Gesetzes, Einstellen von Personal und dem Aufbau administrativer Strukturen ermöglichen, die für den Spendenverkehr notwendig sind. Da bereits viele Einzelhändler karitative Einrichtungen auf freiwilliger Basis unterstützen, sollen diese in dem genannten Zeitraum, ihre ggf. existierenden Spendenvereinbarungen anpassen können.

§ 13a Abs. 4 KrWG

ermächtigt das BMEL im Einvernehmen mit dem BMWi und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Lebensmittel von der Spendenpflicht auszunehmen für die ein erhöhtes Gesundheitsrisiko festgestellt werden kann. Diese Lebensmittel sind für diesen Fall durch den Lebensmittelhändler zwingend von der Spende auszuschließen.

§ 13a Abs. 5 KrWG

enthält einen Ordnungswidrigkeitenkatalog. Das KrWG enthält keinen eigenen Straf- oder Bußgeldkatalog, weswegen dies in der Norm selbst geregelt wird. Alternativ könnte § 13a Abs. 5 Nr. 1 KrWG auch in den §§ 5 ff. LFGB aufgenommen werden, die Verbotsnormen in Bezug auf die Sicherheit von Lebensmittel enthalten. Dort geht es jedoch vor allem um den Fall, dass gesundheitsschädliche Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden. § 13a Abs. 5 Nr. 1 KrWG erfasst den umgekehrten Fall, nämlich, das Lebensmittel für den weiteren Spendenvertrieb vorsätzlich untauglich gemacht werden, ohne dass diese zugleich gesundheitsschädlich oder unsicher werden (etwa durch Beschädigung der Verpackung). Und selbst, wenn dies von § 11 LFGB („Vorschriften zum Schutz der Täuschung“), insbesondere § 11 Abs. 2 Nr. 2 b LFGB, erfasst sein könnte, schadet es nicht, dies im KrWG nochmals klarzustellen. Der Lebensmitteleinzelhandel soll daran gehindert werden, Lebensmittel, die gespendet werden könnten, etwa durch eine vorsätzliche Deformierung der Verpackung zu vergünstigten Preisen anzubieten, um sich selber zu bereichern. Der Fall des § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 konkretisiert das Verbot des Artikels 13a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das Inverkehrbringen gesundheitsschädlicher Lebensmittel. Darüber hinaus sollte der Strafkatalog des § 58 Abs. 1 LFGB dahingehend ergänzt werden, dass auch das absichtliche Inverkehrbringen von gesundheitsschädlichen Lebensmitteln unter Strafe gestellt wird. Dieser Fall ist bis jetzt nur für „Stoffe“, die keine Lebensmittel sind, erfasst. Die zuständige Behörde kann bei Verstoß gegen § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 ein Bußgeld in der Höhe bis 20.000 EUR und bei einem Verstoß gegen § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 bis zu 100.000 EUR festlegen. Die Bußgeldhöhe von bis zu 100.000 EUR rechtfertigt sich daraus, dass die Bestimmungen vorwiegend dem Schutz der Gesundheit dienen. § 60 Abs. 5 Nr. 1 LFGB sieht eine derartige Bußgeldhöhe in vergleichbaren Fällen (Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind) vor. Die im Vergleich deutlich geringere Bußgeldhöhe von bis zu 20.000 EUR rechtfertigt sich daraus, dass hier nicht der Gesundheitsschutz im Vordergrund steht. In allen anderen Fällen sieht § 60 Abs. 5 Nr. 3 LFGB eine Bußgeldhöhe von bis zu 20.000 EUR vor.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

Anhang I Mustervereinbarung⁷

Lebensmittelspendenvereinbarung zwischen einem Lebensmittelhändler
und einer Lebensmittelhilfsorganisation in Anwendung des Gesetzes
über die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung (§ 13a KrWG)

Zwischen
dem Unternehmen ...
mit Sitz in ...
und im Handels- und Gesellschaftsregister von ...
unter der Nummer ... eingetragen,
vertreten durch ihre Geschäftsführung...,
ordnungsgemäß bevollmächtigt zum Zweck der vorliegenden Vereinbarung
– LEBENSMITTELHÄNDLER –

und
der Lebensmittelhilfsorganisation ...
mit Sitz in ...
vertreten durch ihre Geschäftsführung ...,
ordnungsgemäß bevollmächtigt zum Zweck des vorliegenden Vereinbarung;
–LEBENSMITTELHILFSORGANISATION –

§ 1 Zweck

- (1) Zweck dieser Vereinbarung ist es, die Bedingungen festzulegen, unter denen der LEBENSMITTELHÄNDLER der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION unentgeltlich Lebensmittel überlässt. Diese Spenden werden von den Parteien unter den nachstehenden Bedingungen freiwillig gegeben und angenommen. Es wird ausdrücklich vereinbart, dass diese Vereinbarung keine Mindestmenge an Lebensmitteln beinhaltet, die vom LEBENSMITTELHÄNDLER gespendet oder von der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION abgeholt werden müssen.
- (2) Der LEBENSMITTELHÄNDLER hält sich das Recht vor, ähnliche Vereinbarungen mit anderen autorisierten LEBENSMITTELHILFSORGANISATION zu treffen.

⁷ Vgl. französische Mustervereinbarung, abrufbar unter http://www.lot.gouv.fr/IMG/pdf/170120_convention_type_don_gms-assos.pdf, zuletzt aufgerufen am 30.6.2021

§ 2

Betroffene Waren

- (1) Der LEBENSMITTELHÄNDLER entscheidet nach Maßgabe der Verfügbarkeit und seines Lagerbestands allein über die Auswahl der Produkte, die er der VEREINIGUNG zur Verfügung stellen möchte.
- (2) Es wird ausdrücklich vereinbart, dass die vom LEBENSMITTELHÄNDLER zur Verfügung gestellten Lebensmittel den am Tag der Entnahme geltenden Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften entsprechen, dass keine Lebensmittel enthalten sind, die unter die durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft festgelegten Kategorien fallen, und dass die folgenden Verpackungsvorschriften eingehalten werden:
 1. Gefrorene und tiefgefrorene Lebensmittel
 - Keine undichten Stellen, Risse oder Löcher in der Verpackung
 - Kein übermäßiges Eis auf der Verpackung oder durch Eis zusammengeklebte Produkte (Hinweise auf Gefrierbrand), es sei denn es ist keine schädliche Bakterienbildung durch die Unterbrechung der Kühlkette zu erwarten (z.B bei Gemüse und Reis)
 - Keine aufgetauten Produkte
 2. Lebensmittelkonserven
 - Keine ausgebeulten, rostigen Dosen
 - Keine deformierten Dosen, insbesondere in der Höhe der Nähte und des Verschlusses
 3. Andere Lebensmittel
 - Kein Aufquellen der Verpackung
 - Vakuumerhaltung von Verpackungen
 - Primärverpackung intakt
 - Normale Farbe des Lebensmittels
 - Kein Schimmel oder ein Aussehen, dass auf die Genußuntauglichkeit des Lebensmittels hinweist
- (3) Der LEBENSMITTELHÄNDLER verpflichtet sich, der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION Lebensmittel zur Verfügung zu stellen, die am Tag der Abholung das Mindesthaltbarkeitsdatum von 48 Stunden nicht überschritten haben und von denen auszugehen ist, dass sie sicher im Sinne von Art. 14 VO (EG) 178/2002 sind.
- (4) Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION holt Lebensmittel nur dann ab, wenn sie diese vor dem Verfallsdatum weiterverteilen kann.

§ 3

Bedingungen für die Ablehnung von Lebensmitteln

In jedem Fall behält sich die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION das Recht vor, eine Spende ganz oder teilweise abzulehnen, wenn die Überprüfung und Kontrolle der Lebensmittel ergibt, dass diese nicht sicher im Sinne von Art. 14 VO (EG) 178/2002 sind oder sie eine rechtzeitige Umverteilung der Lebensmittel vor Eintritt dieses Zustandes nicht gewährleisten kann. In diesem Fall muss sie den LEBENSMITTELHÄNDLER unverzüglich informieren.

§ 4

Laufzeit, Kündigung

Diese Vereinbarung gilt für einen Zeitraum von einem Jahr ab dem Datum ihrer Unterzeichnung. Nach Ablauf dieses Zeitraums kann der Vertrag stillschweigend um jeweils ein Jahr verlängert werden, wenn nicht eine der beiden Parteien unter Einhaltung einer einmonatigen Kündigungsfrist kündigt. Das außerordentliche Kündigungsrecht bleibt davon unberührt, wenn eine Partei ihre nach dieser Vereinbarung vorgesehenen Pflichten wiederholt nicht erfüllt oder Lebensmittel absichtlich genussuntauglich macht.

§ 5

Bedingungen für Rücknahme, Transport, Lagerung und Verwendung von Lebensmitteln

(1) BEAUFTRAGTER

Der LEBENSMITTELHÄNDLER und die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION benennen für das ganze Jahr jeweils eine Person, die mit der administrativen Verwaltung der Spenden beauftragt sind und die für die Grundregeln der Hygiene- und Lebensmittelsicherheit geschult werden.

(2) QUALITÄT DER LEBENSMITTEL

Vor jeder Abholung prüft die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION, ob der LEBENSMITTELHÄNDLER die Lebensmittel unter den nach dieser Vereinbarung festgelegten Bedingungen zur Verfügung stellt, und prüft die Konformität der Aufbewahrungstemperaturen der gekühlten und gefrorenen Produkte. Sie behält sich das Recht vor, Produkte abzulehnen, deren allgemeines Erscheinungsbild nicht diesen Bedingungen entspricht.

(3) SORTIERUNG UND RÜCKVERFOLGBARKEIT DER SPENDE

Der LEBENSMITTELHÄNDLER sorgt dafür, dass bei jeder Spende die Lebensmittel für die Entnahme vorbereitet und sortiert werden, indem er das Verbrauchsdatum oder das Mindesthaltbarkeitsdatum und den guten Erhaltungszustand der Lebensmittel überprüft. Ein Entnahmeschein wird von der Kontaktperson erstellt und der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION zur Verfügung gestellt. Die folgenden Informationen müssen enthalten sein, um den Verpflichtungen der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln nachzukommen:

- Produktname
- Menge (in Verbraucherverkaufseinheit, Gewicht oder andere Mengeneinheit)

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION muss nach der vom LEBENSMITTELHÄNDLER vorgelagerten Sortierung und nach der Kontrolle, die Konformität der abgegebenen Lebensmittel bestätigen, indem sie auf dem so erstellten Rücknahmeformular die Worte „Ware kontrolliert und konform“ sowie ihre Unterschrift anbringt. Im Falle von Streitigkeiten über dieses Inventar treffen sich die Parteien, um die notwendigen Korrekturen vorzunehmen.

In Übereinstimmung mit dem Vorstehenden zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmittelspenden, muss die Vereinigung dem LEBENSMITTELHÄNDLER

- eine Telefon-, Faxnummer oder E-Mail-Adresse
- den Namen und die Funktion einer Person, die für die Bearbeitung dieser Informationen zuständig ist
- jede Änderung, die die Übermittlung von Informationen behindern könnte (Änderung der Kontaktperson, der Telefon- oder Faxnummer, sowie der E-Mail-Adresse)

mitteilen.

(4) BEDINGUNGEN FÜR DIE LEBENSMITTELABGABE

Der LEBENSMITTELHÄNDLER verpflichtet sich, die angemessenen Lagerbedingungen für die Produkte zu

gewährleisten (insbesondere die Einhaltung der Kühlkette), während er auf die Abholung der Waren durch die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION wartet. Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Waren zu dem Datum, der Uhrzeit und dem Ort abzuholen, die zuvor mit der benannten verantwortlichen Person des Lebensmittelhändlers vereinbart wurde. Außer in Fällen höherer Gewalt informiert die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION den LEBENSMITTELHÄNDLER spätestens 24 Stunden im Voraus über die Unmöglichkeit, die Lebensmittel zum vereinbarten Zeitpunkt abzuholen. Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die geltenden Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften einzuhalten.

(5) HAFTUNG FÜR TRANSPORT UND LAGERUNG

Die VEREINIGUNG erkennt an, dass sie über die Mittel verfügt, um Lebensmittel unter Einhaltung der Vorschriften zur Lebensmittelhygiene und -sicherheit zu transportieren und/oder zu lagern. Sie vertraut diese Handlung Personen an, die die grundlegenden Regeln der Hygiene und Lebensmittelsicherheit kennen und zu diesem Zweck eine angemessene Schulung oder Information erhalten haben.

Der LEBENSMITTELHÄNDLER haftet in keinem Fall für den Transport, der in die Zuständigkeit der Vereinigung fällt. Der LEBENSMITTELHÄNDLER kann der Vereinigung jedoch anbieten, die Lebensmittel kostenlos zu dem von ihm bezeichneten Lager zu transportieren. In diesem Fall bleibt der Transport in der Verantwortung des LEBENSMITTELHÄNDLERS. § 309 Nr. 7 BGB bleibt davon unberührt.

(6) VERTEILUNG VON LEBENSMITTELN

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Lebensmittel nur im Rahmen ihrer Hilfstätigkeit zu verteilen.

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Lebensmittel so schnell wie möglich zu verteilen und alle Lebensmittel, die offensichtlich nicht mehr genussstauglich oder die geringste Anzeichen einer Veränderung aufweisen (aufgequollene Dosen, „unverschlossene“ Produkte, etc.), auf eigene Kosten zu entsorgen.

Produkte, die das Mindesthaltbarkeitsdatum überschreiten, sind als solche kenntlich zu machen. Kurzlebigen Produkte (z. B. Joghurt, Milch, Käse) können auch dann noch verteilt werden, wenn das Mindesthaltbarkeitsdatum um nicht mehr als 5 Tage ab Abholung überschritten wurde und keine Anzeichen für eine Genussuntauglichkeit vorliegen. Langlebige Produkte (z. B. Nudeln, Reis) können solange verteilt werden bis die Genussuntauglichkeit (z. B. durch Schimmel, Verfärbung) offensichtlich ist.

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Empfänger dieser Spenden über die notwendigen Bedingungen für die Aufbewahrung und Verwendung zu informieren, die unter Berücksichtigung der Beschaffenheit des Produkts und des Haltbarkeits- oder Mindesthaltbarkeitsdatums einzuhalten sind.

§ 6

Höhere Gewalt

- (1) In Fällen höherer Gewalt ist die hiervon betroffene Vertragspartei für die Dauer und im Umfang der Auswirkung von der Verpflichtung zur Lieferung oder Abnahme befreit. Höhere Gewalt ist jedes außerhalb des Einflussbereichs der jeweiligen Vertragspartei liegende Ereignis, durch das sie ganz oder teilweise an der Erfüllung seiner Verpflichtungen gehindert wird, einschließlich Feuerschäden, Überschwemmungen, Epidemien, Streiks und rechtmäßiger Aussperrungen sowie nicht von ihr verschuldeter Betriebsstörungen oder behördlicher Verfügungen.
- (2) Die betroffene Vertragspartei wird der anderen Vertragspartei unverzüglich den Eintritt sowie den Wegfall der höheren Gewalt anzeigen und sich nach besten Kräften bemühen, die höhere Gewalt zu beheben und in ihren Auswirkungen soweit wie möglich zu beschränken.
- (3) Die Vertragsparteien werden sich bei Eintritt höherer Gewalt über das weitere Vorgehen abstimmen und festlegen, ob nach ihrer Beendigung die während dieser Zeit nicht gelieferten Produkte nachgeliefert werden sollen. Ungeachtet dessen ist jede Vertragspartei berechtigt, von den hiervon betroffenen Bestellungen zurückzutreten, wenn die höhere Gewalt mehr als 4 Wochen seit dem vereinbarten Lieferdatum andauert. Das Recht jeder Vertragspartei, im Falle länger andauernder höherer Gewalt den Vertrag aus wichtigem Grund zu kündigen, bleibt unberührt.

§ 7 Abtretungsverbot

Die Abtretung der Ansprüche aus der Vereinbarung ist ausgeschlossen, es sei denn, es liegt die vorherige schriftliche Zustimmung des LEBENSMITTELHÄNDLERS und der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION vor. Der LEBENSMITTELHÄNDLER kann den Vertrag jedoch auf die Gesellschaftsgruppe übertragen, zu der er gehört; er muss dann die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION informieren.

Lebensmittelhändler

...

...

Datum, Ort

Unterschrift

Lebensmittelhilfsorganisation

...

...

Datum, Ort

Unterschrift

Anhang II

Lebensmittelspendenkatalog⁸

Zu den Lebensmitteln, die nach § 13a Abs. 2 KrWG gespendet werden können, gehören

1. Produkte, die nicht die von Lebensmittelindustrie- und Handel geforderten Standards für bestimmte Handelsklassen hinsichtlich Form, Farbe und Größe erreichen.
2. Produkte, die aufgrund der Marktstabilität nicht am Markt abgesetzt werden können.
3. Lagerüberschüsse aufgrund von Fehlkalkulationen des Absatzes.
4. Fehletikettierungen.
5. Produkte, die nicht den unternehmensinternen Qualitätskriterien genügen.
6. Produkte, bei denen es leichte Abweichungen im Vergleich zu den Angaben auf der Verpackung gibt (höhere/niedrige Füllmenge als angegeben).
7. Produkte, deren Verpackung beim Transport beschädigt wurde bzw. Mängel aufweisen (z. B. fehlerhafte Bedruckung).
8. Saisonartikel, die am Saisonende nicht abgesetzt werden (z. B. Osterhasen).
9. Produkte, die nach einer Sortimentsänderung nicht mehr verkauft werden.
10. Produkte, die äußerliche Mängel aufweisen, die keinen Einfluss auf die Sicherheit der Lebensmittel haben (Druckstellen am Obst).
11. Ware innerhalb einer Restlaufzeit – in der Regel bis zum Erreichen des Mindesthaltbarkeitsdatums – in der sie für den Handel nicht mehr zum Verkauf angenommen werden.

Begründung

Durch die Ausgestaltung eines umfassenden Lebensmittelspendenkatalogs als Anhang der als Mustervereinbarung entworfenen Lebensmittelspendenvereinbarung zwischen dem Lebensmittelhandel und einer Lebensmittelhilfsorganisation erübrigt sich eine Reform der Vermarktungsnormen und des Mindesthaltbarkeitsdatums. Die Nr. 1, 8 und 11 des Lebensmittelspendenkatalogs erfassen solche Produkte als mögliche Lebensmittelspenden, welche die Vorschriften hinsichtlich der Produkthanforderungen und des Mindesthaltbarkeitsdatums nicht (mehr) erfüllen und daher gewöhnlich entsorgt werden würden.

⁸ Vgl. BMEL, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/LeifadenWeitergabeLebensmittelSozEinr.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt aufgerufen am 30.6.2021.

4. Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln → **NORMIERT** 1343

Häufig ist Verbraucher:innen gar nicht bewusst, dass die Erzeugung der von ihnen gekauften Lebensmittel mit einem derart hohen Ausstoß von Treibhausgasen verbunden ist. Eine entsprechende Kennzeichnungspflicht wäre somit im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes.

Notwendige Regelungen

- Verpflichtende Kennzeichnung der mit der Erzeugung des Nahrungsmittels verbundenen THG-Emissionen (z. B. in Form einer Angabe von CO₂-Äquivalenten oder einer Ampel). Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen, möglichst klimafreundliche Lebensmittel unter artgerechten Bedingungen zu produzieren, könnte zusätzlich dadurch angefacht werden, dass (wie in Schweden bereit praktiziert) Produkte, deren ökologischer Fußabdruck deutlich geringer ist als der vergleichbarer Produkte, ausgezeichnet werden.²³²

²³² Vgl. Best-Practice-Beispiel Schweden: World Future Council, Carbon labelling policies (02.06.2014), <https://www.worldfuturecouncil.org/carbon-labelling-policies/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

Verordnung (EU) Nr. 1169/2011
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011
betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur
Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des
Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richt-
linie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates,
der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des
Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und
2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der
Kommission (Text von Bedeutung für den EWR)

KAPITEL I
ALLGEMEINE VORSCHRIFTEN

Artikel 1
Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung bildet die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf Informationen über Lebensmittel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucher und ihrer unterschiedlichen Informationsbedürfnisse bei gleichzeitiger Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. **Durch informierte Verbraucherentscheidungen soll der Klimaschutz gefördert werden.**

[...]

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

- (1) Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

[...]

- v) „CO₂e“ **Wert des relativen Treibhauspotenzials einer chemischen Verbindung für ihren relativen Beitrag zum Treibhauseffekt, also ihre mittlere Erwärmungswirkung der Erdatmosphäre über einen Zeitraum von 100 Jahren.**

KAPITEL II

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER INFORMATION ÜBER LEBENSMITTEL

Artikel 3

Allgemeine Ziele

- (1) Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel dient einem umfassenden Schutz der Gesundheit und Interessen der Verbraucher, indem Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, **klimabezogenen**, sozialen und ethischen Gesichtspunkten geboten wird.

[...]

Artikel 4

Grundsätze für verpflichtende Informationen über Lebensmittel

- (1) Schreibt das Lebensmittelinformationsrecht verpflichtende Informationen über Lebensmittel vor, so gilt dies insbesondere für Informationen, die unter eine der folgenden Kategorien fallen:
 - a) Informationen zu Identität und Zusammensetzung, Eigenschaften oder sonstigen Merkmalen des Lebensmittels;
 - b) Informationen zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und zur sicheren Verwendung eines Lebensmittels. Hierunter fallen insbesondere Informationen zu
 - i) einer Zusammensetzung, die für die Gesundheit bestimmter Gruppen von Verbrauchern schädlich sein könnte;
 - ii) Haltbarkeit, Lagerung und sicherer Verwendung;
 - iii) den Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere zu den Risiken und Folgen eines schädlichen und gefährlichen Konsums von Lebensmitteln;
 - c) Informationen zu ernährungsphysiologischen Eigenschaften, damit die Verbraucher – auch diejenigen mit besonderen Ernährungsbedürfnissen – eine fundierte Wahl treffen können.
 - d) Informationen zu den Klima- und Umweltauswirkungen eines Lebensmittels.**

[...]

KAPITEL III

ALLGEMEINE ANFORDERUNGEN AN DIE INFORMATION ÜBER LEBENSMITTEL UND PFLICHTEN DER LEBENSMITTELUNTERNEHMER

[...]

Artikel 7

Lauterkeit der Informationspraxis

- (1) Informationen über Lebensmittel dürfen nicht irreführend sein, insbesondere
- a) in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung;
 - b) indem dem Lebensmittel Wirkungen oder Eigenschaften zugeschrieben werden, die es nicht besitzt;
 - c) indem zu verstehen gegeben wird, dass sich das Lebensmittel durch besondere Merkmale auszeichnet, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Merkmale aufweisen, insbesondere durch besondere Hervorhebung des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins bestimmter Zutaten und/oder Nährstoffe;
 - d) indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde;
 - e) **indem sie durch Gestaltung der Verpackung, durch Farbgebung, Bilder, Symbole oder Beschreibung über die Klima- und Umweltauswirkung einen positiveren Anschein erweckt.**

[...]

KAPITEL IV

VERPFLICHTENDE INFORMATIONEN ÜBER LEBENSMITTEL

ABSCHNITT 1

Inhalt und Darstellungsform

Artikel 9

Verzeichnis der verpflichtenden Angaben

- (1) Nach Maßgabe der Artikel 10 bis 35 und vorbehaltlich der in diesem Kapitel vorgesehenen Ausnahmen sind folgende Angaben verpflichtend:
- a) die Bezeichnung des Lebensmittels;
 - b) das Verzeichnis der Zutaten;
 - c) alle in Anhang II aufgeführten Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe sowie Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe, die Derivate eines in Anhang II aufgeführten Stoffes oder Erzeugnisses sind, die bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet werden und — gegebenenfalls in veränderter Form — im Enderzeugnis vorhanden sind und die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen;
 - d) die Menge bestimmter Zutaten oder Klassen von Zutaten;
 - e) die Nettofüllmenge des Lebensmittels;

- f) das Mindesthaltbarkeitsdatum oder das Verbrauchsdatum;
- g) gegebenenfalls besondere Anweisungen für Aufbewahrung und/oder Anweisungen für die Verwendung;
- h) der Name oder die Firma und die Anschrift des Lebensmittelunternehmers nach Artikel 8 Absatz 1;
- i) das Ursprungsland oder der Herkunftsort, wo dies nach Artikel 26 vorgesehen ist;
- j) eine Gebrauchsanleitung, falls es schwierig wäre, das Lebensmittel ohne eine solche angemessen zu verwenden;
- k) für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent die Angabe des vorhandenen Alkoholgehalts in Volumenprozent;
- l) eine Nährwertdeklaration,;
- m) **eine CO₂-Wertdeklaration in Form einer farblich hinterlegten Skala und CO₂e-Wertnung.**

Artikel 13

Darstellungsform der verpflichtenden Angaben

[...]

- (7) Die in Artikel 9 Abs. 1 m) aufgeführten Angaben müssen auf die Vorderseite des Produkts gedruckt werden.

Artikel 16

Ausnahmen von dem Erfordernis bestimmter verpflichtender Angaben

- (1) Bei zur Wiederverwendung bestimmten Glasflaschen, die eine nicht entfernbare Aufschrift tragen und dementsprechend weder ein Etikett noch eine Halsschleife noch ein Brustschild haben, sind nur die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, c, e, f ~~und~~, l **und m** aufgeführten Angaben verpflichtend.
- (2) Bei Verpackungen oder Behältnissen, deren größte Oberfläche weniger als 10 cm² beträgt, sind nur die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, c, e, f ~~und~~, l **und m** aufgeführten Angaben auf der Packung oder dem Etikett verpflichtend. Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b genannten Angaben sind auf andere Weise zu machen oder dem Verbraucher auf Wunsch zur Verfügung zu stellen.

[...]

Artikel 28a

CO₂e-Auszeichnung

- (1) Die CO₂e-Auszeichnung erfolgt in Form einer deutlich les- und sehbaren kombinierten Farbskala mit Wertangabe (Anhang X). Die Auszeichnung hat dabei mindestens 3 % der sichtbaren Verpackungsfläche auszumachen. Die Schriftgröße der CO₂e-Wertangabe muss jedenfalls 1,2 Millimeter bezogen auf den kleinen Buchstaben „x“, betragen. Die Skala ist in fünf Felder unterteilt, wobei die Felder von links nach rechts dunkelgrün, hellgrün, gelb, orange und rot sind. Die Felder indizieren jeweils die Klimabelastung eines Lebensmittels gemessen an ihrem kg-CO₂e-Wert auf 100g, wobei

für die Felder die folgenden Grenzwerte gelten:

- dunkelgrün: 0,00–0,66 CO₂e/kg
 - hellgrün: 0,67–1,33 CO₂e/kg
 - gelb: 1,34–2,00 CO₂e/kg
 - orange: 2,01–2,67 CO₂e/kg
 - rot: > 2,67 CO₂e/kg
- (2) Das jeweils einschlägige Feld ist optisch hervorzuheben, indem es größer gedruckt wird als die anderen und der kg CO₂e-Wert für das Produkt pro kg ist einzutragen.
 - (3) Berechnungsgrundlage für die Auszeichnung ist der Ausstoß an kg CO₂e, der auf dem gesamten Anbau-, Produktions-, und Fertigungsprozess für ein bestimmtes Lebensmittel in seiner jeweiligen Produktionsform anfällt. Dies beinhaltet insbesondere den CO₂-Ausstoß durch den Anbau oder bei tierischen Produkten anteilig den der Aufzucht inklusive Futter, Methanausstoß bzw. Fang und weitere Quellen, sowie Transport, Weiterverarbeitung, Produktionsprozesse zur Fertigung von Endprodukten, Transport zur letzten Verkaufsstelle und die Verpackung. Auf das Lebensmittel ist der CO₂-Wert der Abfallprodukte partiell hinzuzurechnen. Hierunter fallen zum Beispiel aber nicht abschließend Abfallprodukte bei der Herstellung, Abfallprodukte in Zwischenschritten der Produktion oder nicht verwendete Teile des Rohprodukts. Die Berechnungsgrundlage legt die Europäische Kommission fest.
 - (4) In die Berechnungen dürfen möglicherweise vorgenommene Kompensationen nicht eingerechnet werden. Es soll der tatsächlich angefallene CO₂e Ausstoß ausgezeichnet werden. Die Möglichkeit, geleistete Kompensationen anzuzeigen, bleibt davon unbeschadet.
 - (5) Sollte eine Berechnung nicht möglich sein, mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden sein oder dem Produzenten sonst nicht zuzumuten sein, so kann auf Durchschnittswerte für die Auszeichnung zurückgegriffen werden. Hierfür ist auf den Durchschnittswert des CO₂e-wertmäßig höchsten Drittels für eine Produktkategorie zurückzugreifen. Welche Produkte und einzelne Produktionsabschnitte in Kategorien zur Durchschnittswernerrechnung zusammengefasst werden, bestimmt die Europäische Kommission. Es soll bei der Zusammenfügung der Durchschnittswerte auf verschiedene Durchschnittswerte für die jeweiligen Abschnitte des Entstehungsprozesses wie Anbau, Transport, Verarbeitung, Produktion, Fertigung des Endprodukts, Verpackung, Abfallentsorgung etc. zurückgegriffen werden. Auch die Abschnitte legt die Europäische Kommission fest.
 - (6) Wird eine genaue Berechnung nach Abs. 3 vorgenommen, so kann innerhalb der Skala auch zusätzlich auf den Durchschnittswert des Produkts nach Abs. 5 hingewiesen werden.
 - (7) Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für in Produkten verwendete Kleinstmengen. Die Grenzwerte zur Einbeziehungspflicht in den CO₂e/kg-Wert legt die Europäische Kommission fest.
 - (8) Lebensmittel, insbesondere handwerklich hergestellter Lebensmittel, die direkt in kleinen Mengen – welche von der Europäischen Kommission zu bestimmen sind – durch den Hersteller an den Endverbraucher oder an lokale Einzelhandelsgeschäfte abgegeben werden, die die Erzeugnisse unmittelbar an den Endverbraucher abgeben sind von der Kennzeichnungspflicht ausgeschlossen.
 - (9) Die im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Artikels verkauften Lebensmittel bleiben hiervon unberührt.

[...]

KAPITEL VI EINZELSTAATLICHE VORSCHRIFTEN

[...]

Artikel 39

Einzelstaatliche Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben

- (1) Zusätzlich zu den in Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 genannten verpflichtenden Angaben können die Mitgliedstaaten nach dem Verfahren des Artikels 45 Vorschriften erlassen, die zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben, die aus mindestens einem der folgenden Gründe gerechtfertigt sind:
- a) Schutz der öffentlichen Gesundheit;
 - b) Verbraucherschutz;
 - c) **Klima- und Umweltschutz;**
 - ⇨ d) Betrugsvermeidung;
 - ⇨ e) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb.

[...]

Artikel 44

Einzelstaatliche Vorschriften für nicht vorverpackte Lebensmittel

- (1) Werden Lebensmittel Endverbrauchern oder Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung ohne Vorverpackung zum Verkauf angeboten oder auf Wunsch des Verbrauchers am Verkaufsort verpackt oder im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt, so
- a) sind die Angaben gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c, m und n verpflichtend;
 - b) sind die anderen Angaben gemäß den Artikeln 9 und 10 nicht verpflichtend, es sei denn, die Mitgliedstaaten erlassen nationale Vorschriften, nach denen einige oder alle dieser Angaben oder Teile dieser Angaben verpflichtend sind.
- (2) Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften darüber erlassen, auf welche Weise und gegebenenfalls in welcher Form der Angabe und Darstellung die Angaben oder die Teile der Angaben gemäß Absatz 1 bereitzustellen sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Vorschriften gemäß Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 unverzüglich mit.
- (4) **Die CO₂-Wertdeklaration ist entweder gemeinsam mit der Preisauszeichnung oder gesondert sichtbar an der Produktauslage anzubringen.**

[...]

Begründung

Art. 2 Abs. 2 v)

Mit der Bildung eines CO₂-Äquivalents wird die Klimawirksamkeit aller emittierten Treibhausgase in Verhältnis gesetzt und als CO₂-äquivalenter Wert vereinheitlicht angegeben. So wird die Vergleichbarkeit der Werte sichergestellt. Das Äquivalent gewährleistet die Beschreibung aller Treibhausgase hinsichtlich ihrer Klimawirksamkeit zusammen. So hat beispielsweise Methan über hundert Jahre 25 mal den wärmenden Einfluss von Kohlendioxid. Die Emission einer Tonne Methan entspricht demnach 25 t CO₂e.

Art. 28a Abs. 1

Die einfach verständliche und intuitiv gefärbte Skala bedient sich bekannter Muster und soll Verbraucher:innen eine informierte Einkaufsentscheidung ermöglichen und dabei richtungsweisend sein. Durch die ergänzende Angabe der Zahlen können die Verbraucher:innen ein Gefühl für die Höhe von CO₂-Werten entwickeln und somit ein Lernwert erreicht werden. Durch die genaue Wertangabe erhöht sich darüber subjektiv die Validität der Einstufung. Außerdem können durch die spezifische CO₂e-Wertangabe innerhalb der Farbskala auch Lebensmittel innerhalb einer Bewertungsgruppe verglichen werden, was wiederum differenzierte Entscheidungen ermöglicht. So erhöht sich auch der Anreiz für Produzent:innen, wenn auch nur geringfügig, bessere Werte als Mitbewerber:innen in der gleichen Farbgruppe zu erzielen. Nur wenn das Label prominent auf der Vorderseite des Produkts, oder bei unverpackten Produkten am Preisschild, angebracht ist, kann gewährleistet werden, dass es von Verbraucher:innen wahrgenommen wird. Gerade in der ersten Zeit nach der Einführung des Labels soll in erhöhtem Maße ein Lernprozess stattfinden und der Fokus auf ein klimabewusstes Einkaufen gelenkt werden. Die Skala ist lebensmittelneutral und könnte auf andere Sektoren, wie beispielsweise Konsumgüter, übertragen werden.

Art. 28a Abs. 2

Ziel ist eine möglichst genaue Wertauszeichnung auf den Produkten. Erforderlich dafür ist eine genaue Berechnung für jedes einzelne Produkt, die sämtliche Emissionen des kompletten Produktzyklus bis zur Abgabe an den Verbraucher beinhaltet. Insbesondere müssen hierfür Transporte einerseits und anteilig Verlustprodukte andererseits sowie der gesamte Herstellungsprozess berücksichtigt werden.

Art. 28a Abs. 3

Weitere für die Klima- und Umwelteinwirkungen von Lebensmitteln relevante Faktoren wie Biodiversität oder Wasserverbrauch können mangels Datenlage nicht angegeben werden. Langfristig soll insbesondere hinsichtlich der Klima- und Umwelteinwirkungen von Fischereiprodukten im weitesten Sinne eine bessere Datenlage geschaffen werden und Forschung diesbezüglich unterstützt werden. Ziel sollte es sein, die Einwirkungen in einer entsprechenden Auszeichnung abzubilden. Die Zuständigkeit für die Ermittlung und Auswertung der Berechnungsgrundlage fällt der Kommission zu. Diese kann die Zuständigkeit nach Art. 291 AEUV mit einem delegierten Rechtsakt an eine von ihr ausgewählte Einrichtung übertragen.

Art. 28a Abs. 4

Eine CO₂-Kompensation soll nicht in die Berechnung eingerechnet werden, um die tatsächlichen CO₂-Werte nicht zu verfälschen. Es geht um eine effektive und reale Wertauszeichnung des tatsächlich angefallenen CO₂-Ausstoßes. Nur so kann ein realistischer und nicht fehlgeleiteter Lernerfolg erzielt werden. Außerdem beseitigen Kompensationen nicht den CO₂-Ausstoß und diese Annahme soll auch nicht erregt werden. Ziel soll es sein, Emissionen zu vermeiden. Eine Kompensation stellt nur eine klimapositive Maßnahme dar, die den Schaden des Ausstoßes aber nicht vollends abfangen kann.

Art. 28a Abs. 5

Eine detaillierte Auszeichnung und Berechnung ist jedoch mit hohen Kosten und hohem Aufwand verbunden, sodass als Übergangslösung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein Rückgriff auf Durchschnittswerte für bestimmte eng umgrenzte Produktgruppen ermöglicht wird. Damit die Möglichkeit der Auszeichnung von Durchschnittswerten keinen Anreiz darstellt, dieses auf das Produkt zu drucken und in Wahrheit

wesentlich mehr Emissionen zu verursachen, soll auf einen Durchschnittswert des schlechteren Drittels zurückgegriffen werden. So wird gleichzeitig der gegenteilige Anreiz geschaffen, bessere Werte als der Durchschnitt zu erzielen und diese auch zu berechnen und auszuzeichnen.

Eine Produktkategorie kann beispielsweise nicht nur „Tomaten“, sondern „Tomaten aus einem mit Ökostrom betriebenen Gewächshaus“ umfassen. So können Durchschnittswerte erstellt werden, die die individuellen Einflussfaktoren des CO₂e-Werts möglichst spezifisch berücksichtigen und dadurch eine größtmögliche Vergleichbarkeit ermöglichen. Die für die Zusammenfassung einer Kategorie erforderlichen Kriterien sind insbesondere aber nicht ausschließlich der Anbau (beispielsweise Gewächshäuser), der Transport oder die Art des verbrauchten Stroms. Die Kategorien werden ebenfalls von der Kommission festgelegt bzw. können auch gemäß Art. 291 AEUV delegiert werden. Obwohl insbesondere mit der Transportkomponente eine Differenzierung von Binnenmarktprodukten teilweise einhergeht, ist diese Auszeichnung für eine klimapositive Entwicklung und aufgeklärte Verbraucherentscheidung unumgänglich.

Art. 28a Abs. 6

Sofern eine tatsächliche Berechnung erfolgt, soll die Möglichkeit des Hinweises auf den Durchschnittswert ermöglichen, dass sich die Hersteller von den übrigen Herstellern positiv abheben können. Dadurch erfolgt eine Incentivierung hinsichtlich der Ermittlung des tatsächlichen CO₂e-Wertes, um sich in positiver Hinsicht von der Konkurrenz abheben zu können. Indem mit einem zusätzlichen Hinweis ein Verlust der Übersichtlichkeit einhergeht, bleibt der Hinweis auf den Durchschnittswert freiwillig. Der Durchschnittswert soll daher lediglich abgedruckt werden, wenn ein Hersteller den Vergleich darstellen möchte. Die generelle Einstufung übernimmt weiterhin die Farbskala, wodurch idealerweise ein Vergleich mit den anderen Lebensmitteln erfolgen soll.

Art. 28a Abs. 7 und 8

Durch die „Bagatellgrenzen“ soll ein unverhältnismäßiger Berechnungsaufwand für kaum ins Gewicht fallende Zutaten vermieden werden. Zum Schutz von handwerklichen Kleinstbetrieben und Erzeugern soll zum anderen eine Ausnahme für eng umgrenzte Betriebstypen gefunden werden. Dies soll Betriebe umfassen, die regelmäßig klimafreundlich und lokal anbauen und produzieren und die eine Kennzeichnung unverhältnismäßig treffen würde.

Art. 28a Abs. 9

Den betroffenen Unternehmen und Herstellern soll genügend Zeit eingeräumt werden, die erforderlichen Daten zu beschaffen, eine entsprechende CO₂e-Auszeichnung zu erstellen und diese auf dem Produkt zu platzieren oder an Auszeichner weiter zu geben.

Literaturverzeichnis

Abel, Susanne et al.: Diskussionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Moorbodennutzung. In: TELMA – Berichte der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde 46 (2016), S. 155–174. <https://doi.org/10.23689/figeo-2951> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Abel, Susanne et al.: Klimaschutz auf Moorböden. Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. In: Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 3 (2019). https://greifswaldmoor.de/files/images/pdfs/201908_Broschuere_Klimaschutz%20auf%20Moorb%C3%B6den_2019.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Ali, Amira Mohamed: Zurück zur Flächenbindung in der Landwirtschaft. In: Weser Kurier (Stand: 26.08.2019), https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel.-zurueck-zur-flaechenbindung-in-der-landwirtschaft-.arid.1855410.html (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Amery, F./Schoumans, O. F.: Agricultural phosphorus legislation in Europe. In: Institute for Agricultural and Fisheries Research (ILVO). 2014. <https://core.ac.uk/display/29213031> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

August, Ariane: Heizen mit Pellets: Ist das ökologisch sinnvoll? (Stand: 13.07.2020), <https://www.greenpeace-energy.de/blog/handeln/nachhaltigkeit/heizen-mit-pellets-oder-gas-was-ist-oekologisch-sinnvoller> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Awater-Esper, Stefanie: Grüne fordern Neustart der EU-Agrarpolitik nach der Europawahl (Stand: 07.05.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/gruene-fordern-neustart-der-eu-agrarpolitik-nach-der-europawahl-11533677.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Awater-Esper, Stefanie: SPD drängt auf Rückkehr zur flächengebundenen Tierhaltung (Stand: 05.04.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/spd-draengt-auf-rueckkehr-zur-flaechengebundenen-tierhaltung-11511321.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Bas-Defosse, Faustine/Hart, Kaley/ Mottershead, David: Keeping track of climate delivery in the CAP? Bericht des IEEP für NABU. IEEP – Institute for European Environmental Policy. 2020. <https://ieep.eu/publications/policy-brief-keeping-track-of-climate-delivery-in-the-cap> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Batáry, Péter et al.: The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. In: Conservation Biology: The Journal of the Society for Conservation Biology 29.4 (Aug. 2015), S. 1006–1016. <https://doi.org/10.1111/cobi.12536>, (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Benne, Cornelia/ Schneider, Christine: Flächenbindung: Wie viele Tiere pro Hektar sind erlaubt? (Stand: 17.01.2021), <https://www.br.de/nachrichten/bayern/flaechenbindung-wie-viele-tiere-pro-hektar-sind-erlaubt,SMLKmxl> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Berntsen, Jørgen et al.: Evaluating nitrogen taxation scenarios using the dynamic whole farm simulation model FASSET. In: Agricultural Systems 76 (Feb. 2003), S. 817–839. [https://doi.org/10.1016/S0308-521X\(02\)00111-7](https://doi.org/10.1016/S0308-521X(02)00111-7) (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Aktuelle Daten zur natürlichen Waldentwicklung in Deutschland. Bonn und Göttingen (Stand: 05.04.2019), https://www.bfn.de/presse/pressemitteilung.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=6608 (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Erneuerbare Energien (Stand: ohne Datum), <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/erneuerbare-energien/ii-43-7-anbauflaeche-fuer-nachwachsende-rohstoffe.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Moore. Entstehung, Zustand, Biodiversität (Stand: 18.02.2021), <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschaftsschutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: Demeter (Stand: ohne Datum), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/demeter/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

- BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung:** EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau (Stand: ohne Datum), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/eu-rechtsvorschriften/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** Ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur. Wald – überwiegend in privater Hand (Stand: ohne Datum), <https://www.bundeswaldinventur.de/dritte-bundeswaldinventur-2012/waldland-deutschland-waldflaeche-konstant/wald-ueberwiegend-in-privater-hand> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL. 2019. <https://doi.org/10.12767/buel.v0i227.273> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020: Schäden haben weiter zugenommen (Stand: 24.02.2021), <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/waldzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** Klöckner: Einigung ist Systemwechsel in der europäischen Agrarpolitik. Pressemitteilung (Stand: 21.10.2020), <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/206-kl-eu-agrarrat-luxemburg.html> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** Vorläufiges Futteraufkommen im Wirtschaftsjahr 2019/2020 (Stand: ohne Datum), <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/futtermittel/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit:** Klimaschutz in Zahlen. 2020. <https://www.bmu.de/PU605> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Böttcher, Hannes/Reise, Judith/Hennenberg, Klaus:** Exploratory Analysis of an EU Sink and Restoration Target. 2021. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GP-Sink-Target.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).
- Brady, Mark V. et al.:** Is Passive Farming A Problem for Agriculture in the EU? In: Journal of Agricultural Economics 68.3 (Sep. 2017), S. 632–650. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12224> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- BUND – Bund für Naturschutz und Umwelt in Deutschland e.V. et al.:** Verbände-Plattform ruft die Ministerinnen und Minister in Bund und Ländern zu mutigem Systemwechsel in der EU-Agrarpolitik auf. Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Agrarministerkonferenz vom 23. Bis 25.09.2020. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/systemwechsel_landwirtschaft_stellungnahme.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- BUND – Bund für Naturschutz und Umwelt in Deutschland e.V.:** Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Lasche Mindeststandards und Förderung nach Flächenstärke (Stand: ohne Datum), <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung:** Evaluierung der Düngeverordnung. Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung. Abschlussbericht. 2012. Im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn051542.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Bundesinformationszentrum Landwirtschaft:** Viel Vieh, (zu) viel Gülle (Stand: 15.10.2020), <https://www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/umwelt/viel-vieh-zu-viel-guelle> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Bundesministerium der Finanzen:** Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014. 2013. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2013_08_13_24-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Churkina, Galina et al.:** Buildings as a global carbon sink. In: Nature Sustainability 3.4 (Apr. 2020), S. 269–276. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0462-4> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).
- Danner, Walter:** Reduzierung des Flächenanspruchs für den Anbau von Energiepflanzen für Biogasanlagen. 2014. Diskussionspapier. DGS – Deutsche Gesellschaft für Solarenergie. https://www.dgs.de/fileadmin/bilder/Stellungnahmen-Hintergrund/DGS_Positionspapier_Biogas_150dpi_12_2014.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Deter, Alfons:** Viele Detailregeln und hoher Dokumentationsaufwand ab 1. Mai (Stand: 30.04.2020), <https://www.topagrar.com/acker/news/duengeverordnung-viele-detailregeln-hoher-dokumentationsaufwand-12049958.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Deutsche Umwelthilfe e.V.:** Methan- und Ammoniakemissionen mindern (Stand: ohne Datum), <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Deutsche Umwelthilfe e.V./foodsharing e.V.: Lebensmittelverschwendung stoppen. Gemeinsamer Aktionsplan. 2018. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Lebensmittelverschwendung/181210_Aktionsplan_foodsharing_DUH_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Deutsche Umwelthilfe/Bodensee Stiftung: Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft – Biogasanlagen. 2018. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Methan/180717_Hintergrundpapier_Minus-Methan_Biogasanlagen_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Deutsches Pelletinstitut GmbH: Pelletproduktion (Stand: ohne Datum), <https://depi.de/pelletproduktion> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Deutschlandfunk: Energiewende – Holz als Brennstoff und CO₂-Speicher (Stand: 10.03.2018), https://www.deutschlandfunk.de/energiewende-holz-als-brennstoff-und-co2-speicher.724.de.html?dram:article_id=412693 (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Duboua-Lorsch, Lucie: Wie die neue EU-Agrarpolitik aussehen sollte: „Nicht so wie die alte“ (Stand: 22.10.2020), <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernaehrung/interview/wie-die-neue-eu-agrarpolitik-aussehen-sollte-nicht-so-wie-die-alte> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Ebertsch, Gerald et al.: Immissionsschutz, einschließlich Klimaschutz. In: Biogashandbuch Bayern – Materialienband. Hrsg. von Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU). 2011. <https://www.lfu.bayern.de/energie/biogashandbuch/doc/kap222.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Ekardt, Felix et al.: Agriculture-related Climate Policies – Law and Governance Issues on the European and Global Level. In: Carbon & Climate Law Review 12.4 (2018), S. 316–331. <https://doi.org/10.21552/cclr/2018/4/7> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Ekardt, Felix et al.: Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments. In: Land 2020, 9(3). <https://doi.org/10.3390/land9030083>, (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Ell, Renate/ Huber, Ortrun: Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets (Stand: 06.11.2019), <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets,Rh2umI1> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Escobar, Neus et al.: Spatially-explicit footprints of agricultural commodities: Mapping carbon emissions embodied in Brazil's soy exports. In: Global Environmental Change 62 (Mai 2020), S. 102067. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102067> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

EU – Europäische Union: 2020 National Inventory Report (NIR). 2020. <https://unfccc.int/documents/228021> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

EU – Europäische Union: Vom Hof auf den Tisch. Unsere Ernährung, unsere Gesundheit, unser Planet, unsere Zukunft (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_de (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

European Commission: Direct payments to agricultural producers – graphs and figures. Financial year 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/direct-aid-report-2019_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

European Commission: The European Green Deal. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Expertenrat für Klimafragen: Vorjahreschätzung der deutschen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2020. <https://dser-ver.bundestag.de/btd/19/296/1929683.pdf> zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Flessa, Heinz et al.: Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands. Ausgewählte Ergebnisse der Bodenzustandserhebung. 2018. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Bodenzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Förster, Hannah et al.: 50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille. 2018. https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Hintergrundpapier_Mehrwertsteuer_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Forum Bio- und Gentechnologie e.V./Verein zur Förderung der gesellschaftlichen Diskussionskultur e.V.: Der Anbau von Sojabohnen in Deutschland steigt – aber die Eiweißlücke wird immer größer (Stand: 24.05.2021), <https://www.transgen.de/lebensmittel/599-sojabohnen-deutschland-anbau-importe.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.: Neue Impulse für die Agrarwirtschaft. Wege zu einer umweltfreundlichen Landwirtschaft. 2018. Im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)

und Umweltbundesamt (UBA). <https://foes.de/publikationen/2018/2018-04-FOES-Ueberblickspapier-Neue-Impulse-fuer-die-Agrarwirtschaft.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.: Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland. Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft. 2013. Im Auftrag von Greenpeace e.V. <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20130529-foes-studie-fleischkonsum-oekonomische-instrumente.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme: Agrophotovoltaik: hohe Ernteerträge im Hitzesommer (Stand: 12.04.2019), <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/presseinformationen/2019/agrophotovoltaik-hohe-ernteertraege-im-hitzesommer.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Friedrich, Thomas A.: Greenpeace fordert Halbierung der Fleischproduktion bis 2050 (Stand: 06.03.2018), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/greenpeace-fordert-halbierung-der-fleischproduktion-bis-2050-9602832.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Fritsche, U. R. et al.: Treibhausgasemissionen durch Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln. 2007. <https://www.oeko.de/oekodoc/328/2007-011-de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Gaudig, Greta et al.: Moornutzung neu gedacht: Paludikultur bringt zahlreiche Vorteile. In: ANLiegen Natur – Zeitschrift für Naturschutz und angewandte Landschaftsökologie 36.2 (2014), S. 67–74.

Germanwatch e.V.: EU-Agrarrat: Enttäuschend kleiner Schritt für den Klimaschutz (Stand: 21.10.2020), <https://www.germanwatch.org/de/19431> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

GermanZero e.V.: Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland. Gemeinsamer Aufbruch gegen die Klimakrise. 2020.

GfK SE: Systematische Erfassung von Lebensmittelabfällen der privaten Haushalte in Deutschland. 2017. Schlussbericht zur Studie durchgeführt für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Greenpeace e.V.: Alle reden über Klimaschutz. CDU und CSU blockieren ihn. 2019. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/alle-reden-ueber-klimaschutz-cdu-und-csu-blockieren-ihn> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Greenpeace e.V.: Der Neun-Punkte-Plan. Beschäftigungs- und Klimaschutzeffekte eines grünen Konjunkturprogramms. Juni 2020. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/der-neun-punkte-plan> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greenpeace e.V.: Kommentar: Entscheidung des EU-Parlaments zur Gemeinsamen Agrarpolitik (Stand: 20.10.2020), <https://www.greenpeace.de/presse/presseerklarungen/kommentar-entscheidung-des-eu-parlaments-zur-gemeinsamen> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Greenpeace e.V.: Nichts für die Tonne (Stand: April 2018), <https://www.greenpeace.de/essen-retten> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Greenpeace e.V.: Ökolandbau: leere Versprechen, fehlende Förderung. 2020. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/oekolandbau-leere-versprechen-fehlende-foerderung> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Greenpeace European Unit: Investigation: How the CAP promotes pollution. Summary of findings (Stand: 24.04.2018), <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/1219/investigation-how-cap-promotes-pollution> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Ausgestaltung der Konditionalität in der nächsten GAP-Förderperiode: GLÖZ 2 „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen. 2020. https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%20GAP_GMC_DVL_.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Peatlands in the EU – Common Agriculture Policy (CAP) After 2020. 2020. https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/202003_CAP%20Policy%20Brief%20Peatlands%20in%20the%20new%20EU%20Version%204.8.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Verwertungsoptionen (Stand: ohne Datum), <https://www.moorwissen.de/de/paludikultur/imde-tail/verwertungsoptionen.php> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Günther, Anke et al.: Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions. In: Nature Communications 11.1644 (Apr. 2020), S. 1–5. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-15499-z> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Habeck, Robert et al.: Umbau der EU-Agrarpolitik jetzt! Ein Zukunftspaket für eine vielfältige und lebendige Landwirtschaft (Stand: 19.10.2020), <https://www.gruene.de/artikel/umbau-der-eu-agrarpolitik-jetzt-ein-zukunftspaket-fuer-eine-vielfaeltige-und-lebendige-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Heinrich Böll Stiftung: Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft. 2019. <https://www.boell.de/de/2018/12/20/agrar-atlas-daten-und-fakten-zur-eu-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

- Heinrich Böll Stiftung:** Fleischatlas – Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. 2018. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/massentierhaltung_fleischatlas_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Hentschel, Karl-Martin et al.:** Handbuch Klimaschutz. 2020. <https://handbuch-klimaschutz.de/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Hermann, Andreas et al.:** Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse. 2020. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Instrumente-und-Massnahmen-zur-Reduktion-der-Stickstoffueberschuesse.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Hochschule Offenburg:** FYI: Landwirtschaft 5.0. <https://fyi-landwirtschaft5.org> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Hofmann, Ekkehard:** Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht. Rechtliche Herausforderungen angesichts sich schließender Zeitfenster. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2019), S. 1145–1151.
- Hottle, Troy A./ Bilec, Melissa M./Landis., Amy E.:** Sustainability assessments of bio-based polymers. In: Polymer Degradation and Stability 98.9 (Sep. 2013), S. 1898–1907. <https://doi.org/10.1016/j.polymdegradstab.2013.06.016> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Huber, Thomas:** Biokohle: Klimaschutz aus der Pyrolyse. Altbekanntes Pyrolyse-Verfahren mit neuer Technik und neuen Zielen. In: LWF aktuell 77 (Okt. 2010): S. 24–25. <https://www.lwf.bayern.de/mam/cms04/forsttechnik/dateien/a77-biokohle-klimaschutz-aus-der-pyrolyse.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Isermeyer, Folkhard/Heidecke, Claudia/Osterburg, Bernhard:** Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung. 2019. Thünen Working Paper 136. <https://doi.org/10.3220/WP1576588334000> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Jeffery, S. et al.:** A quantitative review of the effects of biochar application to soils on crop productivity using meta-analysis. In: Agriculture, Ecosystems & Environment 144.1 (2011), S. 175–187. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2011.08.015> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).
- Johann Heinrich von Thünen-Institut:** Warum 20 Prozent Ökolandbau? (Stand: ohne Datum), <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau/zukunftsstrategie-oekologischer-landbau/warum-20-prozent-oekolandbau> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Klepper, Gernot/Thrän, Daniela:** Biomasse im Spannungsfeld zwischen Energie- und Klimapolitik. Potenziale – Technologien – Zielkonflikte. 2019. Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft.
- Koop, Carina et al.:** Zero Waste-Konzept: gemeinsam Abfälle vermeiden und Ressourcen schonen.
- Kurth, Torsten/Rubel, Holger/ Meyer Zum Felde, Alexander et al.:** Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern. Denkanstöße und Szenarien für ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. https://image-src.bcg.com/Images/Die_Zukunft_der_deutschen_Landwirtschaft_sichern_tcm108-234154.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Lakner, Sebastian:** Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (Stand: 20.10.2020), <https://slakner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen:** Verminderung von Emissionen bei der Lagerung organischer Dünger. 2013. <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/17516.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Lehmann, Norbert:** Sachverständige raten von Emissionshandel für Landwirtschaft ab. (Stand: 12.07.2019), <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Lischka, Angelika:** NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (Stand: 22.10.2010), <https://blogs.nabu.de/natur-schaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Maeder, Paul et al.:** Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming. In: Science 296.5573 (Mai 2002), S. 1694–1697. <https://doi.org/10.1126/science.1071148> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Malkus, Max:** Containern – strafbar und strafwürdig? Eine rechtliche Betrachtung des Containers, seiner Sanktionen und Rechtfertigungen (Stand: 13.04.2016), <https://www.magazin-restkultur.de/grauzone-containern-kann-denn-muell-mitnehmen-suende-sein> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Massot, Albert:** Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. März 2021. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Mattes, Anna Livia:** Containern ist keine Straftat (Stand: 27.06.2019), <https://freiheitsrechte.org/containern> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

- McLaren, Duncan P. et al.:** Beyond “Net-Zero”: A Case for Separate Targets for Emissions Reduction and Negative Emissions. In: *Frontiers in Climate* 1 (Aug. 2019). <https://doi.org/10.3389/fclim.2019.00004> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Metzner, Jürgen et al.:** Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik. Förderung von biologischer Vielfalt, Klimaschutz, Wasserhaushalt und Landschaftsästhetik. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 42 (2010), S. 357–366. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2010-Grazing-Metzner_NuL12.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Miller, Shelie A./ Landis, Amy E./Theis, Thomas L.:** Feature: Environmental Trade-offs of Biobased Production. In: *Environmental Science & Technology* 41.15 (Aug. 2007), S. 5176–5182. <https://doi.org/10.1021/es072581z> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Möckel, Stefan:** Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineräldünger durch den Landesgesetzgeber. 2017. Im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/stickstoff%C3%BCberschussabgabe_moeckel_endbericht.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).
- Moewius, Joyce et al.:** Branchenreport 2020 – Ökologische Lebensmittelwirtschaft. 2020. <https://www.boelw.de/service/mediathek/broschuere/die-bio-branche-2020> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Muller, Adrian et al.:** Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. In: *Nature Communications* 8.1290 (Nov. 2017), S. 1–13. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-01410-w> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.:** Paragraph 13b sendet falsches Signal (Stand: 04.11.2020), <https://www.nabu.de/modules/pressteservice/index.php?popup=true&db=pressteservice&show=30052> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.:** Waldwirtschaft 2020. Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes. 2008. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/4.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina:** Biodiversität und Management von Agrarlandschaften. 2020. <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/biodiversitaet-und-management-von-agrarlandschaften-2020/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina:** Bioenergy – Chances and Limits. 2012.
- Naturwald Akademie:** Alte Wälder speichern dauerhaft CO₂ – Wälder mit altem Baumbestand sind globale Kohlenstoffspeicher (Stand: ohne Datum), <https://naturwald-akademie.org/forschung/studien/alte-waelder-speichern-dauerhaft-co2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Noleppa, Steffen/Cartsburg, Matti:** Das Grosse Wegschmeißen. Vom Acker bis zum Verbraucher: Ausmaß und Umwelteffekte der Lebensmittelverschwendung in Deutschland. 2015. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Studie_Das_grosse_Wegschmeissen.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- NZWC – National Zero Waste Council:** Food Donation and Civil Liability in Canada. Companion to the Guidelines to Minimize Wasted Food and Facilitate Food Donations. 2018. <http://www.nzwc.ca/Documents/FoodDonation-LiabilityDoc.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Paul, Sonja/Schellenberger, Andreas:** Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt. In: *BGS Bulletin* 36 (2015), S. 57–69. <https://core.ac.uk/download/pdf/46604906.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Pawelzik, P. et al.:** Critical aspects in the life cycle assessment (LCA) of bio-based materials. Reviewing methodologies and deriving recommendations. In: *Resources, Conservation and Recycling* 73 (2013), S. 211–228. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2013.02.006> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Pe'er, Guy et al.:** Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. In: *People and Nature* 2.2 (Juni 2020), S. 305–316. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Pe'er, Guy et al.:** Is the CAP Fit for purpose? 2017. https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/171121-peer_et_al_2017_cap_fitness_check.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Pimentel, David et al.:** Food Versus Biofuels: Environmental and Economic Costs. In: *Human Ecology* 37.1 (Jan. 2009), S. 1–12. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10745-009-9215-8> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Porter, Stephen et al.:** Avoidable food losses and associated production-phase greenhouse gas emissions arising from application of cosmetic standards to fresh fruit and vegetables in Europe and the UK. English. In: *Journal of Cleaner Production* (Nov. 2018). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.079>, (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: Gebäude können zu einer globalen CO₂-Senke werden – mit dem Baustoff Holz statt Zement und Stahl (Stand: 28.01.2020), <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/gebäude-koennen-zu-einer-globalen-co2-senke-werden-mit-dem-baustoff-holz-statt-zement-und-stahl> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Gold-Standard Ökolandbau: Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung vom 11. Juli 2011 https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/RNE_Gold-Standard_Oekolandbau_texte_Nr_40_Juli_2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rathmann, Régis/Szklo, Alexandre/Schaeffer, Roberto: Land use competition for production of food and liquid biofuels: An analysis of the arguments in the current debate. In: Renewable Energy 35.1 (2010), S. 14–22. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2009.02.025> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rehmer, Christian: Flächenbindung: Grenzen für Nutztiere. In: Fleischatlas – Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. Heinrich Böll Stiftung, 2018, S. 20–21. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/massentierhaltung_fleischatlas_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Rösemann, Claus et al.: Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2017 : Report on methods and data (RMD). 2019. Thünen Report 67. <https://doi.org/10.3220/REP1552549234000> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Rueter, Gero: Klimarettung mit mehr Humus im Boden? (Stand: 20.10.2017), <https://p.dw.com/p/2mFlt> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Schaudwet, Christian: Zu wenige Solardächer über Himbeeren (Stand: 05.05.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/zu-wenige-solardaecher-ueber-himbeeren> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Scheffler, Magarethe/Wiegmann, Kirsten: Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030. 2019. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Quantifizierung-von-Massnahmenvorschlaegen-der-Klima-Allianz-Landwirtschaft.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Schiemann, Anja: Containern – Strafbar aber nicht strafwürdig? In: KriPoZ – Kriminalpolitische Zeitschrift 4.4 (2019), S. 231–237. <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2019/07/schiemann-containern-straftbar-aber-nicht-straftwuertdig.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Schrumpf, Marion/Trumbore, Susan: Unser wichtigster Kohlenstoffspeicher: Wie der Boden als dünne Haut der Erde globale Stoffkreisläufe und das Klima beeinflusst. 2011. https://www.mpg.de/4705567/Kohlenstoffspeicher_Boden (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Schulz, Florence: Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂ (Stand: 29.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/ploetzlich-55-millionen-tonnen-mehr-co2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Searchinger, Timothy. et al.: Do biofuel policies seek to cut emissions by cutting food? In: Science 347.6229 (März 2015), S. 1420–1422. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1261221> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Spiller, Achim et al.: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. Sonderheft 221, März 2015. <https://buel.bmel.de/index.php/buel/issue/view/221> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Klimaschutz durch Biomasse. 2007. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2004_2008/2007_SG_Biomasse_Buch.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. 2015. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_HD.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. 2004. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2004_2008/2004_Umweltgutachten_BTD.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. 2008. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_2012/2008_Umweltgutachten_BTD.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. 2012. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.html (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. 2016. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. 2020. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft. 1985. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/1970-2000/1985_SG_Umweltprobleme_der_Landwirtschaft.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung. 2011. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2008_2012/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2017. 2018. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/ausgaben-einnahmen-jugendhilfe-5225501177004.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Steffen, Till: Lebensmittelverschwendung bekämpfen (Stand: 19.06.2019), <https://www.tillsteffen.de/2019/06/19/lebensmittelverschwendung-bekaempfen> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Strohm, Kathrin et al.: Kurzumtriebsplantagen aus ökologischer und ökonomischer Sicht. In: Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6 (Okt. 2012). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn050857.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Thünen Institut: Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen. 2018. https://www.thuenen.de/media/institute/lr/LULUCF-Beteiligung_2014/Bericht_an_die_Europaeische_Kommission/180227_Progress-Report_on_LULUCF_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Thünen Institut: Unsere Wälder – (noch) eine CO₂-Senke. Ergebnisse der Kohlenstoffinventur 2017. In: Wissenschaft erleben 23 (2019), S. 10–11.

Trommsdorff, Max et al.: Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende. Ein Leitfaden für Deutschland. 2020. <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Ammoniak (Stand: 23.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe-im-ueberblick/ammoniak> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2017. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2015. 2017. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2018. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2016. 2018. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-3> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Bioenergie (Stand: 26.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/bioenergie> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Biogasanlagen (Stand: 01.02.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriebranchen/biogasanlagen#einfuehrung> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Globale Landflächen und Biomasse – nachhaltig und ressourcenschonend nutzen. 2013. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/globale-landflaechen-biomasse> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft. 2013. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-emissionshandel-in-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Stickstoff (Stand: 12.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft seit 20 Jahren zu hoch. Bis 2017 keinerlei Trendwende bei Regionen mit Intensivtierhaltung (Stand: 10.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickstoffueberschuss-der-landwirtschaft-seit-20> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016. 2017. <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität – RESCUE. Langfassung. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/rescue> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Wider die Verschwendung (Stand: 30.04.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wider-die-verschwendung> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Verbraucherzentralen Bundesverband: Lebensmittel: Zwischen Wertschätzung und Verschwendung. (Stand: 01.03.2021), <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/auswaehlen-zubereiten-aufbewahren/lebensmittel-zwischen-wertschaetzung-und-verschwendung-6462> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Verein für gerechten Klimaschutz e.V.: Klimaplan von unten. 2020. https://parentsforfuture.de/system/files/2020-03/1%20KlimaplanVonUnten_Auflage_1.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik: Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. 2011. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/StellungnahmeEEG.html%3Bjsessionid=420A32C36F627DB8518DC2827F3BC610.live852 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik: Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. 2007. <https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/nutzung-biomasse-energiegewinnung-vorwort.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

WBAE – Wissenschaftlicher Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz: Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). 2020. <https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Wegener, Jens/Theuvsen, Ludwig: Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft. 2010. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720_Stickstoffbroschuere.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Weishaupt, Antonia et al.: Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments. Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels. In: Sustainability 12.5 (März 2020), S. 2053. <https://doi.org/10.3390/su12052053> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Weishaupt, Antonia: Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU. 2019.

Weiss, Martin et al.: A Review of the Environmental Impacts of Biobased Materials. In: Journal of Industrial Ecology 16.S1 (Apr. 2012), S. 169–181. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2012.00468.x> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Wiesmeier, Martin et al.: Wieviel Humusaufbau ist in Bayern möglich? – Umsetzungsmöglichkeiten der 4‰-Initiative. 2017. https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iab/dateien/03_wiesmeier_humus.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Wirz, Axel/Kasperczyk, Nadja/Thomas, Frieder: Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland. 2017. Im Auftrag von Greenpeace e.V. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170105_studie_agrarwende2050_if.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern. 2019. <https://www.bundestag.de/resource/blob/648932/7c64ad8483b3e289ce6896fc36198be0/WD-5-046-19-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021). WD 5 – 3000 – 046/19.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung – Gutachten. 2016. https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

World Future Council: Carbon labelling policies (Stand: 02.06.2014), <https://www.worldfuturecouncil.org/carbon-labelling-policies> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

WWF Deutschland: EU-Agrarreform wird zur Katastrophe für Natur- und Klimaschutz. WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (Stand: 21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

WWF Deutschland: Fleisch frisst Land. 2014. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Fleischkonsum_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

WWF Inc: What are the biggest drivers of tropical deforestation? They may not be what you think. 2018. <https://www.world-wildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).