

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)052-G

ÖA am 7. April 2014

3. April 2014

Stellungnahme ^{x)}

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)

(Ulrich Jasper)

für die 8. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber
landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der
Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz –
DirektZahlDurchfG)“**

BT-Drs. 18/908

am Montag, den 7. April 2014,

von 12:00 Uhr bis 14:00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin,

Sitzungssaal: 3.101

^{x)} Die in dieser Stellungnahme enthaltene Frage 11 weicht von dem Fragenkatalog des Ausschusses (Anlage zur Einladung und der Tagesordnung der Anhörung) ab.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsame Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz – DirektZahlDurchfG) und Beantwortung der Fragen des Ausschusses an die Sachverständigen der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses am 07.04.2014

von Ulrich Jasper

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)

Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm, Tel.: 02381-9053171, jasper@abl-ev.de, www.abl-ev.de

Übersicht:

| | |
|--|----|
| Übersicht: | 1 |
| Zusammenfassung | 2 |
| Antworten auf die Fragen des Ausschusses | 3 |
| Definition Dauergrünland | 3 |
| Erhalt des Dauergrünlands | 5 |
| Ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse) | 11 |
| Anbaudiversifizierung (Fruchtartenvielfalt) | 15 |
| Bericht über ökologische Vorrangflächen und ggf. Erhöhung des Prozentsatzes auf 7 Prozent im Jahr 2017 | 17 |
| Erhöhung der Umschichtung zugunsten der ELER-Programme ab 2018 | 18 |
| Kürzung der Zahlungen bei sehr hohen Beträgen pro Betrieb | 21 |
| Zusatzprämie für die ersten Hektar („Umverteilungsprämie“) | 26 |

Zusammenfassung

Das EU-Recht gibt den Mitgliedstaaten umfangreiche Möglichkeiten an die Hand, um die Agrarpolitik „grüner und gerechter“ (EU-Agrarkommissar Ciolos) auszugestalten als bisher.

Beim „Greening“ können die Mitgliedstaaten eine Genehmigungspflicht für jeglichen Umbruch von prämienerberechtigtem Dauergrünland (Wiesen und Weiden) einführen, und sie können und sollten beschließen, nur solche Flächen als ökologische Vorrangflächen anzuerkennen, die auch tatsächlich einen nennenswerten Beitrag zum Stopp und zur Umkehr des anhaltenden Verlustes an Biodiversität (Vielfalt an Arten und Lebensräumen) in der Agrarlandschaft leisten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesem Anspruch nicht gerecht, er nutzt die Möglichkeiten der EU-Agrarpolitik nicht. Er sollte hier dringend ergänzt werden.

Zur Stärkung der bäuerlichen Betriebe insgesamt bietet das EU-Recht den Mitgliedstaaten noch mehr Optionen. So können sehr hohe Direktzahlungsbeträge je Betrieb (über 150.000 Euro Basisprämie pro Jahr) gestaffelt kürzen und dabei die sozialversicherten Arbeitskosten der Betriebe kürzungsmindernd berücksichtigen. Zusätzlich können bis zu 30 Prozent der Direktzahlungsmittel, die einem Mitgliedstaat von der EU zur Verfügung gestellt werden (nationale Obergrenze), zur Erhöhung der Zahlungen für kleinere und mittlere Betriebe eingesetzt werden (Aufschlag für die ersten Hektare). Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die gestaffelte Kürzung hoher Beträge in Deutschland nicht angewendet wird und dass nicht 30 Prozent, sondern nur 6,7 Prozent der ursprünglichen nationalen Obergrenze für einen Aufschlag für die ersten Hektare gewährt wird. Auch hier sollte der Gesetzentwurf grundlegend geändert werden.

Schließlich eröffnet das EU-Recht den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bis zu 15 Prozent der Direktzahlungsmittel umzuwidmen, um mit diesen Mitteln in den Bundesländern spezifische Fördermaßnahmen wie Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen in größerem Umfang anbieten zu können. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass nicht 15 Prozent, sondern nur 4,5 Prozent der Direktzahlungsmittel hierfür eingesetzt werden sollen. Der Gesetzentwurf sollte auch hier geändert werden.

Im Folgenden werden die schriftlich vorgelegten Fragen des Ausschusses beantwortet und es wird in dem Zusammenhang zum Gesetzentwurf Stellung genommen.

Antworten auf die Fragen des Ausschusses

Folgende Fragen werden zusammen beantwortet:

- 1. Dauergrünland ist nicht gleich Dauergrünland: Wie ist eine klare Definition möglich, wie lautet diese Definition, und was muss getan werden, um Dauergrünland nachhaltig zu sichern?**
- 2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind in den Agrarbetrieben durch die von der Bundesregierung aus ökologischen Gründen geplante Ausweisung von 100 Prozent des in Natura-2000-Gebieten vorhandenen Grünlandes als „umweltsensibles Grünland“ zu erwarten und gibt es differenziertere Regelungen zur Ausweisung einer kleineren Gebietskulisse, die unbürokratisch umgesetzt werden können und die Erreichung der Schutzziele nicht gefährden?**
- 3. Gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des EP und Rates vom 17.12.2013 müssen die Mitgliedstaaten in Natura 2000-Gebieten umweltsensibles Grünland ausweisen. Dieses darf nicht umgewandelt und gepflügt werden. Wie bewerten Sie die Vorschrift im Gesetzentwurf, die das gesamte Grünland in der Gebietskulisse von Natura 2000 zu umweltsensibles Grünland erklärt?**

Definition Dauergrünland

Dauergrünland ist im **EU-Recht** (Art. 4 Abs. 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) 1307/13) definiert als Grünland, das mindestens fünf Jahre hintereinander als Grünland genutzt und in den entsprechenden Direktzahlungs-Anträgen der Bewirtschafter als Grünland angegeben bzw. codiert worden ist, es sei denn, das Dauergrünland ist im Rahmen von geförderten Vertragsnaturschutz- oder Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Förderung) durch Umwandlung von

Ackerland in mehrjähriges Grünland entstanden. Im Zuge der aktuellen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hat die EU die Definition bezüglich der Pflanzensammensetzung auf Grünland erweitert. Generell gilt, dass auf Dauergrünland neben Gras und anderen Grünfütterpflanzen auch „Pflanzenarten (...) wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können“, wachsen können, „sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Nach dem einschlägigen delegierten Rechtsakt der EU-Kommission (Art. 6, C(2014) 1476 final) liegt ein Vorherrschen vor, wenn Gras und Grünfütterpflanzen mehr als 50 Prozent der Parzellenfläche einnehmen. Neu hinzugekommen ist, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, zum Dauergrünland weitere Flächenarten wie etwa Heideflächen hinzuzuzählen, und zwar „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen“.

Gesetzentwurf

§ 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektzahlDurchfG sieht vor, von dieser Möglichkeit in Deutschland Gebrauch zu machen und auch solche Flächen, die traditionell als Weideflächen gelten, ohne dass Gras und andere Grünfütterpflanzen vorherrschen, als Dauergrünland einzustufen.

Damit werden in Deutschland z.B. Heideflächen ab dem 1.1.2015 grundsätzlich zu prämieneberechtigten Flächen, was insbesondere für Schafhalter von großem Interesse ist, da zum einen die gekoppelten Zahlungen für Schafe weggefallen sind und andererseits viele Schäfer über wenig Flächenbesitz verfügen. Sofern diese Flächen wie Heiden nun in einem Prämienantrag auch tatsächlich als Antragsfläche angegeben werden, gelten für die Antragsteller sowohl die Verpflichtungen nach Cross Compliance als auch die des Greenings zum Erhalt dieser Flächen als Dauergrünland.

Bewertung des Gesetzentwurfes

§ 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird von der AbL unterstützt.

Erhalt des Dauergrünlands

Das Gebot zur Erhaltung des Dauergrünlands nach **EU-Direktzahlungsverordnung** (Art. 45 VO (EU) 1307/13) **unterscheidet** zwischen „**umweltsensiblen Dauergrünland**“ und **Dauergrünland im Allgemeinen**.

Artikel 45 Absatz 1 der Verordnung (EU) 1307/13 verpflichtet die Mitgliedstaaten, mit Wirkung zum 01.01.2015 mindestens innerhalb von Natura 2000-Gebieten, die nach der Vogelschutzrichtlinie oder nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU ausgewiesen sind, „**umweltsensibles Dauergrünland**“ auszuweisen, für das ein strikter Schutz erforderlich ist, um die Ziele zu erreichen, die mit dem Erhalt dieses Dauergrünlands verbundenen sind. Dieses umweltsensible Dauergrünland muss mindestens das Dauergrünland in Torf- und Feuchtgebieten innerhalb der Natura 2000-Gebiete umfassen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch außerhalb von Natura 2000-Gebieten weiteres umweltsensibles Dauergrünland ausweisen, um den Schutz von ökologisch wertvollem Dauergrünland zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können die für das Jahr 2015 gültige Ausweisung umweltsensiblen Dauergrünlands in den Folgejahren verändern, insbesondere erweitern. Betriebsinhaber dürfen als umweltsensibel ausgewiesenes Dauergrünland **nicht umwandeln und zudem nicht pflügen**. Bei einem Verstoß wird zum einen in den Jahren 2015 und 2016 die Ökologisierungszahlung (ca. 90 Euro je Hektar) für die Fläche, die von dem Verstoß betroffen ist, nicht gezahlt bzw. zurückgefordert (Artikel 25 des delegierten Rechtsakts C(2014) 1459 final). Ab dem Jahr 2017 kommen weitere Sanktionen bis hin zum Entzug der gesamten Beihilfen und zusätzliche Strafzahlungen in Höhe von bis zu maximal 20 Prozent (2017) bzw. 25 Prozent (ab 2018) der betrieblichen Ökologisierungszahlungen hinzu. Dabei fallen die Kürzung und die zusätzliche Sanktion umso kleiner aus, je größer die gesamte Antragsfläche des Betriebes im Verhältnis zur Verstoß-Fläche ist (Art. 28 des delegierten Rechtsakts C(2014) 1459 final). Zusätzlich zu diesen Abzügen und Strafzahlungen ist der Mitgliedstaat verpflichtet, die zuwiderhandelnden Betriebsinhaber anzuweisen, die betroffene Fläche(n) wieder in Dauergrünland umzuwandeln. Ferner kann der Mitgliedstaat auf Einzelfallbasis weitere genaue Anweisungen erteilen, um die verursachten Umweltschäden

möglichst rückgängig zu machen und den ursprünglichen Zustand der umweltsensiblen Fläche wiederherzustellen (Art. 42 des delegierten Rechtsakts C(2014) 1476 final).

Dauergrünland, das vom Mitgliedstaat nicht als umweltsensibles Dauergrünland bestimmt wird (**anderes Dauergrünland**), ist nach Artikel 45 Absatz 2 der Verordnung (EU) 1307/13 so zu erhalten, dass der Anteil des gesamten Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Antragsfläche höchstens um 5 Prozent abnimmt. Als Vergleichs- bzw. **Referenzfläche** für das Dauergrünland gilt die **Dauergrünlandfläche des Jahres 2012** – also im Gegensatz zur Regelung beim umweltsensiblen Dauergrünland eine **historische Referenz (!)** – plus die im Jahr 2015 zusätzlich angemeldeten Dauergrünlandflächen (ausgenommen ist jeweils Dauergrünland von Ökobetrieben und ggf. Teilnehmern einer Kleinerzeugerregelung). Als Referenzfläche für die gesamte landwirtschaftliche Fläche gilt jene des Antragsjahres 2015 (wiederum ausgenommen die Flächen von Ökobetrieben und ggf. Teilnehmern einer Kleinerzeugerregelung). Überschreitet der Rückgang des Dauergrünlandanteils die Höchstmarke von 5 Prozent, muss der Mitgliedstaat diejenigen Betriebsleiter, die im vorangegangenen Jahr Dauergrünland umgewandelt haben, zur Rückumwandlung von Flächen in Dauergrünland verpflichten. Die Verpflichtungen zum Erhalt des Dauergrünlandanteils können die Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder auch betrieblicher Ebene umsetzen. Der delegierte Rechtsakt (Art. 44 Abs. 1 des delegierten Rechtsaktes C(2014) 1476 final) führt ausdrücklich aus, dass **die Mitgliedstaaten eine einzelbetriebliche Genehmigungspflicht** für beabsichtigte Grünland-Umwandlungen **introduce können, ohne dass der Dauergrünland-Anteil abgenommen** oder die Abnahme gar 5 Prozent erreicht **haben muss**. Allerdings ist von einer solchen Genehmigungspflicht ausgerechnet das umweltsensible Dauergrünland (siehe oben) explizit ausgenommen.

Gesetzentwurf

§ 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG sieht vor, das gesamte am 01.01.2015 innerhalb von Natura 2000-Gebieten bestehende Dauergrünland als **umweltsensibles Dauergrünland** zu bestimmen (Absatz 2 nimmt Dauergrünland, das im Rahmen von Vertragsnaturschutz- oder Agrarumweltmaßnahmen entstanden ist, davon aus).

§ 15 Abs. 3 des Gesetzentwurfs ermächtigt das Bundesministerium für Ernährung und

Landwirtschaft (BMEL), mit Zustimmung des Bundesrates durch eine Rechtsverordnung Dauergrünland in weiteren sensiblen Gebieten als umweltsensibles Dauergrünland zu bestimmen, und zwar Moor- und Anmoorflächen, Überschwemmungsgebiete und erosionsgefährdete Flächen.

§ 16 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG bestimmt, dass der Erhalt des (allgemeinen) Dauergrünlandanteils auf Ebene der Prämienregionen (i.d.R. auf der Ebene des Bundeslands) umgesetzt werden soll. Eine unmittelbare Genehmigungspflicht für Dauergrünland-Umwandlungen sieht der Gesetzentwurf erst ab einem Rückgang des Dauergrünland-Anteils von 5 Prozent vor (§ 16 Abs. 4). Eine vorher einsetzende Genehmigungspflicht ermöglicht der Gesetzentwurf lediglich durch die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem BMUB und mit Zustimmung des Bundesrates (§ 17 Abs. 2 bis 6).

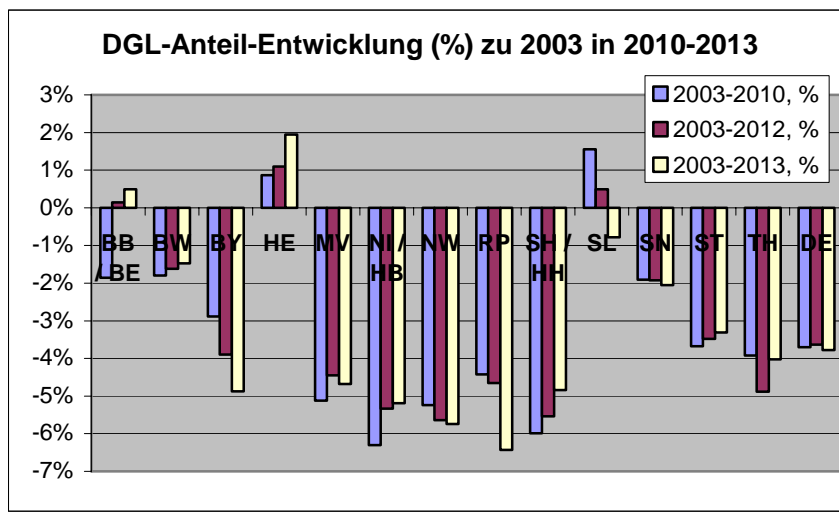
Bewertung des Gesetzentwurfes

Aus naturschutzfachlicher Sicht ist es dringend geboten, auch in Natura 2000-Gebieten sämtliches Dauergrünland zu erhalten und darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass insbesondere der Biodiversitätszustand nicht verschlechtert wird (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und Bundesamt für Naturschutz (BfN): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz und FFH-Bericht. Bonn, März 2014).

Das Dilemma, das sich aus den EU-Vorgaben ergibt, liegt darin, dass die EU-Verordnung beim umweltsensiblen Dauergrünland – im Gegensatz zum Erhaltungsgebot für anderes Dauergrünland (s.o.) – als frühestmögliches Referenzdatum den 01.01.2015 vorsieht (das Datum, an dem die EU-Verordnung in Kraft tritt). In den Bundesländern und Natura 2000-Gebieten, in denen keine Genehmigungspflicht für Dauergrünland-Umwandlungen etwa auf Grundlage der bisherigen EU-Verordnung 73/2009 bestehen, ist daher zu befürchten, dass Landwirte im Jahr 2014 Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten umwandeln, um nach dem 01.01.2015 diese Flächen flexibler nutzen zu können. Dem ist im Rahmen der GAP-Reform-Umsetzung nur dadurch vorzubeugen, dass für (anderes) Dauergrünland am 01.01.2015 eine generelle

Genehmigungspflicht für beabsichtigte Dauergrünland-Umwandlungen eingeführt wird, da hierfür die EU-Verordnung eine zurückliegende Referenz-Basis vorgibt (s.o.). Da jedoch der einschlägige delegierte Rechtsakt vorgibt, dass von einer solchen Genehmigungspflicht ausgerechnet umweltsensibles Dauergrünland auszuschließen ist (Art. 44 Abs. 1 des delegierten Rechtsakts C(2014) 1476 final), ist zu prüfen, ob – unter der Voraussetzung der Einführung einer sofortigen und umfassenden Genehmigungspflicht für beabsichtigte Dauergrünland-Umwandlungen – allein für das Jahr 2015 die Kulisse des umweltsensiblen Dauergrünlands auf eine abgesicherte Kulisse beschränkt wird, um dann im Folgejahr, wenn ein vorgreifender Umbruch anders als in 2014 nicht mehr unsanktioniert möglich ist, die Kulisse entsprechend der besonderen Schutzziele auszudehnen.

Eine generelle Genehmigungspflicht für Dauergrünland-Umwandlungen auf der Basis der Referenzflächen 2012 plus 2015, d.h. ab einem Rückgang von mehr als 0 Prozent, ist schon deshalb notwendig, um den anhaltenden Verlust von Dauergrünland in Deutschland zu stoppen. In den Jahren 2003 bis 2013 sind in Deutschland 265.000 ha Dauergrünland umgewandelt worden (- 5,3 %). Der Rückgang des Dauergrünland-Anteils an der gesamten Antragsfläche ist mit - 3,8 Prozent nur deshalb geringer, weil auch der absolute Umfang der gesamten Antragsfläche zurückgegangen ist, so dass sich der Grünland-Anteil auf eine geringere Basis bezieht. Für die einzelnen Bundesländer bzw. Prämienregionen sind die Entwicklungen der Dauergrünland-Anteile in den Jahren 2010, 2012 und 2013 jeweils im Vergleich zur bisherigen Referenz 2003 dargestellt:



Darstellung nach Zahlen von BMELV 2011, BMELV 2012 und MULEWF 2013.

Wenn der im Gesetzentwurf der Bundesregierung ermöglichte weitere Rückgang des Dauergrünland-Anteils in Höhe von 5 Prozent ausgeschöpft würde, würde das einen weiteren Verlust von rund 250.000 ha Dauergrünland bedeuten. Das ist aus Gründen des Klima-, Umwelt-, Natur und auch Tierschutzes nicht zu verantworten (siehe z.B. zum Klimaschutz: Osterburg B., Rüter S., Freibauer A., Witte T. de, Elsasser P., Kätsch S., Leischner B., Paulsen HM., Rock J., Röder N., Sanders J., Schweinle J., Steuk J., Stichnothe H., Stümer W., Welling J., Wolff A. (2013): Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 11).

Es ergibt sich damit folgendes zusammenhängende (!) Vorgehen, um die nach dem Prämienrecht wirksamsten Möglichkeiten auszuschöpfen, die Schutzziele zu erreichen:

1. Es wird mit Wirkung ab dem 01.01.2015 eine umfassende Genehmigungspflicht für ggf. beabsichtigte Umwandlungen von Dauergrünland nach Artikel 45 Absatz 2 der Verordnung (EU) 1307/13 eingeführt, die sich auf die Dauergrünlandfläche des Jahres 2012 plus die im Jahr 2015 zusätzlich vorhandene Dauergrünlandfläche bezieht. Dabei ist kein Rückgang des Dauergrünlandanteils gegenüber der Referenz einzuräumen, d.h. in den §§ 16 (3), § 17 (3) und § 17 (5) Nr. 2 ist die Zahl „5 Prozent“ durch „0 Prozent“ zu ersetzen. Eine Genehmigung zur Umwandlung von Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten ist dabei aus naturschutzfachlichen und Klimaschutzgründen auszuschließen.
2. Unter der Voraussetzung, dass die Änderungen nach Nr. 1 vollzogen werden, könnte die Kulisse für umweltsensibles Dauergrünland zunächst (!), d.h. für 2015, auf die Gebiete mit einem vorhandenen und ausreichend wirksamen Schutzstatus beschränkt werden. Mit Wirkung ab dem Jahr 2016 und ggf. in Folgejahren ist die Kulisse für umweltsensibles Dauergrünland dann entsprechend der besonderen Schutzziele auszuweiten. Diese zeitliche Abfolge könnte bereits jetzt in das Gesetz aufgenommen werden.

Dauergrünland bleibt aber so oder so in nennenswertem Umfang nur dann Dauergrünland, wenn es weiterhin aktiv landwirtschaftlich genutzt wird, also eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung möglich ist. Für Bewirtschaftungsauflagen, die eine solche Nutzung einschränken, gibt die Ökologisierungszahlung (rund 90 Euro/ha) einen gewissen Ausgleich. Unterscheiden sich die

Auflagen jedoch für verschiedene Gebietskulissen in einem relevantem Maße, so sind weitere Maßnahmen möglich: Dafür steht den Bundesländern ein Ausgleich für Flächen in Natura 2000-Gebieten zur Verfügung. Außerdem ist der Aufbau von aussagekräftigen Kennzeichnungen und Vermarktungswegen insbesondere für Weidemilch am Markt anzustreben und zu unterstützen.

Folgende Fragen werden zusammen beantwortet:

4. **Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Bundesregierung hinsichtlich des Schutzes von Grünlandflächen, des Biodiversitätsschutzes sowie des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und mineralischen Düngern auf ökologischen Vorrangflächen aus bäuerlicher Perspektive, angesichts der ursprünglich ambitionierten Greening-Pläne von EU-Seite?**
5. **Wie müssten die Spielräume, die die delegierten Rechtsakte bieten, genutzt werden, damit die ökologischen Flächen zu dem werden, was sie sein sollen: Orte für Umwelt und Artenvielfalt? Stichpunkte sind in diesem Zusammenhang die Schonung von Boden und Grundwasser und die Förderung der Eiweißpflanzen.**

Neben den Vorgaben zum Erhalt des Dauergrünlands sollen insbesondere die Regelungen zur Schaffung bzw. Ausweisung von **Flächennutzungen im Umweltinteresse (ökologische Vorrangflächen)** und, in abgeschwächter Weise, die Vorgaben zur Einhaltung einer gewissen **Fruchtartenvielfalt auf den Ackerflächen** dazu beitragen, den anhalten Rückgang der Biodiversität bzw. Artenvielfalt in der Fläche der Agrarlandschaften zu stoppen und nach Möglichkeit wieder zu einer höheren Vielfalt zu kommen. Diese Zielsetzung ist in der EU-Direktzahlungsverordnung (VO (EU) 1307/13) ausdrücklich genannt und wird dort immer wieder adressiert. Diese Zielsetzung entspricht auch der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und ihrer Biodiversitätsstrategie. Zusätzlich stellt die EU im Rahmen der EU-Verordnung zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (**ELER**, VO (EU) 1305/13) Fördermöglichkeiten für **spezifischere Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und Naturschutzmaßnahmen** bereit, die von den Mitgliedstaaten in einem Mindestumfang angeboten und umgesetzt und in einem begrenzten Umfang mit nationalen Finanzmitteln kofinanziert werden müssen. Die

Mitgliedstaaten können bis zu 15 Prozent der auf sie entfallenden Direktzahlungsmittel der EU (nationalen Obergrenze) zugunsten der ELER-Fördermaßnahmen umschichten und damit den Ansatz der spezifischen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen verstärken (und damit Kürzungen, die sich aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 insbesondere für die ELER-Förderung in Deutschland ergeben, ausgleichen).

Ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse)

Ökologische Vorrangflächen (ÖVF) bzw. Flächennutzungen im Umweltinteresse sind nach Artikeln 43 und 46 der EU-Verordnung (1307/13) ab dem Jahr 2015 auszuweisen von allen Betrieben, die mindestens 15 ha Ackerflächen bewirtschaften bzw. mindestens 30 ha Acker, wenn die Nutzflächen des Betriebsleiters zu mindestens drei Vierteln als Grünland- oder Grasanbau genutzt werden. Die genannten Betriebe müssen ab 2015 mindestens so viel Fläche, wie 5 % ihrer Ackerfläche entspricht, im Umweltinteresse nutzen (**ökologische Vorrangfläche**). Dieser Mindestanteil wird im Jahr 2017 ggf. auf sieben Prozent heraufgesetzt, wenn die EU-Kommission das erneut vorschlägt und das EU-Parlament und der Rat das dann beschließen. Die EU-Verordnung enthält eine **Liste von Flächennutzungsarten**, die vom Mitgliedstaat als ökologische Vorrangfläche anerkannt werden können (Art. 46 Abs. 2 Buchstaben a bis j der Verordnung (EU) 1307/13). Dazu zählen z.B.:

- Landschaftselemente,
- Pufferstreifen,
- „beihilfefähige Hektarstreifen an Waldrändern“,
- Flächen mit „stickstoffbindenden Pflanzen“ (Leguminosen)
- Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder Winterbegrünung, einschließlich Untersaaten,
- Kurzumtriebsplantagen, „auf denen keine mineralischen Düngemittel und/oder Pflanzenschutzmittel verwendet werden“ (diese Qualifizierung findet sich explizit und damit für alle Mitgliedstaaten verbindlich im Basisrechtsakt nur hier),
- Aufforstungsflächen.

Die einzelnen Mitgliedstaaten müssen **mindestens eine** dieser Flächenarten anerkennen. Sie können die einzelnen Flächennutzungen auch **ökologisch gewichten und Umrechnungsfaktoren** festlegen, wozu die EU-Kommission im delegierten Rechtsakt (C(2014) 1467 final) Näheres festgelegt. Bei Flächenarten, für die in diesem delegierten Rechtsakt Gewichtungsfaktoren unter 1 festgelegt sind, sind von den Mitgliedstaaten diese niedrigeren Gewichtungsfaktoren anzuwenden. Das ist für Zwischenfrüchte, Kurzumtriebsplantagen und „Streifen an Waldrändern ohne Erzeugung“ der Fall, für die im delegierten Rechtsakt der Gewichtungsfaktor von 0,3 angegeben ist. Damit entspricht z.B. 1,0 ha Zwischenfrucht 0,3 ha ökologischer Vorrangfläche. Für **Leguminosen** wird der im genannten delegierten Rechtsakt vom 11.03.2014 ebenfalls mit 0,3 angegebene Gewichtungsfaktor nach Gesprächen zwischen EU-Kommission und Mitgliedern des Europäischen Parlaments über die delegierten Rechtsakte voraussichtlich auf 0,7 angehoben (und dazu von der Kommission ein delegierter Rechtsakt zur Änderung des genannten delegierten Rechtsaktes beschlossen werden). Hecken, Baumreihen und Gräben können vom Mitgliedstaat dagegen mit einem Gewichtungsfaktor von bis zu 2 angerechnet werden – hier haben die Mitgliedstaaten eigenen Spielraum.

Den **Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf ÖVF** wollte die EU-Kommission im delegierten Rechtsakt auch für **Leguminosen-Flächen** einschränken und hat das im ersten Entwurf explizit aufgenommen. Das hat im Rat und auch im Parlament großen Protest hervorgerufen. In dem am 11.03.2014 von der Kommission verabschiedeten Text ist dieser Punkt nicht mehr enthalten. Nun steht dort zum einen, dass die Mitgliedstaaten – wenn sie Leguminosenflächen als ökologische Vorrangfläche anerkennen – den Betriebsinhabern eine „Liste von stickstoffbindenden Pflanzen, bei denen der Mitgliedstaaten davon ausgeht, dass sie zur Verbesserung der biologischen Vielfalt beitragen“, anbieten müssen. Zum Zweiten steht dort nun ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten weitere Anforderungen an die anrechenbaren Kulturen bzw. Kulturverfahren festlegen können: „Die Mitgliedstaaten können zusätzliche Bedingungen festlegen, insbesondere hinsichtlich der Erzeugungsverfahren“ (Art. 45, Abs. 10, C(2014) 1476). Dieser Satz findet sich auch bei anderen anrechenbaren Flächenarten (Zwischenfrüchten). Der delegierte Rechtsakt, der die Basisverordnung (1307/13) nur konkretisiert, aber nicht über dessen Festlegungen hinausgeht, hält somit fest, dass die **Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht haben, etwa den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf Flächen, die im jeweiligen Jahr als ökologische Vorrangfläche angegeben werden, auszuschließen**. Das

Recht ergibt sich auch schon bereits aus der Zielsetzung und der Konstruktion der Regelungen in der Basisverordnung (1307/13), so dass es für das Gesetz hier nicht darauf ankommt, wann der delegierte Rechtsakt in Kraft tritt.

Gesetzentwurf

§ 18 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG sieht vor, dass **alle Flächenarten**, die nach der EU-Verordnung **als ökologische Vorrangflächen** von den Mitgliedstaaten anerkannt werden können, in Deutschland als solche anerkannt werden sollen. Der Gesetzentwurf enthält **keine weiteren Qualifizierungen, auch keine Einschränkung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen** (nur für Kurzumtriebsplantagen gibt dies die EU-Basisverordnung 1307/13 bereits obligatorisch vor).

§ 18 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ermächtigt das BMEL, im Einvernehmen mit dem BMUB und mit Zustimmung des Bundesrates eine **Rechtsverordnung** zu erlassen, in der **weitere Kriterien** für die Einstufung dieser Flächenarten als ökologische Vorrangflächen sowie Umrechnungs- und Gewichtungsfaktoren für diese Flächenarten bestimmt werden können.

Bewertung des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf wird bisher in keiner Weise dem Ziel gerecht, das laut der von Rat und Parlament beschlossenen EU-Verordnung (1307/13) mit den ökologischen Vorrangflächen erreicht werden soll. Als Ziel nennt Erwägungsgrund 44 dieser Verordnung ausdrücklich und insbesondere den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität in den Betrieben.

Nach dem Gesetzentwurf sollen in Deutschland sämtliche Flächenarten, aus der die Mitgliedstaaten laut EU-Verordnung mindestens eine auswählen müssen, als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltene Behauptung, „alle Flächenarten aus der Liste haben positive Wirkungen auf die biologische Vielfalt“, wird von der Bundesregierung nicht ohne Grund weder weiter begründet noch belegt.

Wenn eine noch ausstehende Rechtsverordnung hier nicht anderes festlegt, werden somit in Deutschland auch Zwischenfrüchte, einschließlich Untersaaten im Maisanbau, und „Streifen von beihilfefähigen Flächen an Waldrändern“, auf denen ggf. auch z.B. Mais angebaut werden darf, pauschal als ökologische Vorrangflächen tituiert. Dabei gehört der Zwischenfruchtanbau bereits nicht nur zur guten fachlichen Praxis. Er ist auf entsprechenden Standorten bereits Teil der Cross Compliance-Verpflichtungen zum Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, um etwa Nährstoff-Auswaschungen in Gewässer und Erosion zu vermeiden (Art. 93 in Verbindung mit Anhang II der VO (EU) 1305/13). Für den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität und somit für die prioritäre Zielsetzung der ökologischen Vorrangflächen leistet Zwischenfruchtanbau dagegen keinen nennenswerten Beitrag. Gerade weil der Zwischenfruchtanbau einerseits sehr verbreitet ist und er andererseits im Vergleich zu anderen anrechenbaren Flächenarten wirtschaftlich interessant ist (da keine Einschränkungen der Hauptfrucht erforderlich ist), wäre mit einer Anrechenbarkeit der Zwischenfrüchte als ökologische Vorrangfläche die geforderte Verbesserung der Artenvielfalt nicht zu erreichen. Außerdem wird damit eine negative öffentliche Diskussion über die Agrarpolitik, die Agrarzahlen und die Landwirtschaft insgesamt vorprogrammiert. Nicht macht die Anrechenbarkeit von Zwischenfrüchten als ökologische Vorrangflächen weiteren Kontroll- und Verwaltungsaufwand notwendig.

Zwischenfruchtanbau, Untersaaten und Winterbegrünung sind daher aus der Liste der ökologischen Vorrangflächen zu streichen.

Im Gesetzentwurf fehlt zudem jede ökologische Qualifizierung der Flächenarten. Insbesondere fehlt der Ausschluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen. Denn der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen ist in keiner Weise geeignet, dem Ziel des Schutzes und der Verbesserung der Biodiversität zu dienen, ganz im Gegenteil. Mit Bezug auf eine aktuelle, vom Umweltbundesamt (UBA) beauftragte Studie schreibt das Umweltbundesamt in einer Pressemitteilung vom 02.04.2014 zur Wirkung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes auf die Biodiversität:

„Der großflächige Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft gefährdet zunehmend Vögel auf Feldern. Zu diesem Ergebnis kommt eine neue Studie im Auftrag

des Umweltbundesamtes (UBA). Vor allem Rebhuhn und Feldlerche finden durch den Chemikalieneinsatz weniger Nahrung, weil mit den Schädlingen auch Futtertiere wie Schmetterlingsraupen und andere Insekten getötet werden. Herbizide beseitigen außerdem Wildkräuter auf den Äckern, von denen die Insekten leben. So wird die Nahrungskette nachhaltig gestört. Dabei wäre es möglich, die Artenvielfalt auf Äckern, Feldern und Wiesen zu schützen. Thomas Holzmann, derzeit amtierender Präsident des Umweltbundesamtes: „Wir brauchen einen Mindestanteil von Flächen, auf denen nicht gespritzt wird.“ (UBA-Mitteilung vom 02.04.2014)

Daher sollte im Gesetzentwurf aufgenommen werden, dass auf ökologischen Vorrangflächen der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln nicht zulässig ist. Die entsprechende Beschluss-Empfehlung des Umweltausschusses des Bundesrates für die Bundesrats-Sitzung vom 11.04.2014 (Empfehlung Nr. 2 oder Hilfsempfehlung Nr. 3 der Empfehlungen 82/1/14) sollte daher sowohl vom Bundesrat als auch vom Bundestag als Änderung des Gesetzentwurfs übernommen werden.

Anbaudiversifizierung (Fruchtartenvielfalt)

Nach Artikel 44 der EU-Verordnung Nr. 1307/13 (**Anbaudiversifizierung**) müssen Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerland mindestens 2 verschiedene Kulturen anbauen, von der keine über 75 Prozent Anteil an der Gesamtfläche ausmacht. Betriebe mit über 30 ha Ackerland müssen mindestens 3 Kulturen anbauen, von der eine maximal 75 % und zwei zusammen maximal 95 % der gesamten Ackerfläche des Betriebs ausmachen dürfen. Betriebe mit mindestens 75 Prozent Grünland-, Gras- oder Leguminosenanbau auf der betrieblichen Nutzfläche sind von diesen Vorgaben freigestellt, sofern ihre Ackerfläche 30 ha nicht übersteigt. Übersteigt ihre Ackerfläche 30 ha und es werden von dieser Ackerfläche wiederum mindestens 75 Prozent für Gras, andere Grünfütterpflanzen oder Brache genutzt, dann sind sie ebenfalls freigestellt. Eine weitere Sonderregelung gibt es für Betriebe (z.B. Kartoffelbetriebe), die jährlich über die Hälfte ihrer Ackerflächen wechseln (z.B. rotierende Pachtflächen). Diese Betriebe müssen im Antragsjahr

nachweisen, dass auf den gesamten Ackerflächen im Vorjahr eine andere Kultur angebaut wurde, d.h. ein echter Fruchtwechsel auf jeder Ackerfläche des Betriebes erfolgt.

Anders als bei den anderen Greening-Vorgaben bestehen bei den Anbaudiversifizierung kaum nationale Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf enthält als einzige Festlegung zur Anbaudiversifizierung, dass in Deutschland die Option der Anerkennung äquivalenter Maßnahmen nicht angewendet werden soll.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Regelung im Gesetzentwurf wird unterstützt.

6. Wo sollte bei der Evaluierung 2017 nachgesteuert werden mit Blick auf Biodiversität, Klima- und Ressourcenschutz? Wie kann das Greening wirkungsvoll als Einstieg in den Ausstieg aus den Direktzahlungen eingesetzt werden?

Ob es im Jahr 2017 zu einer umfangreichen Revision oder gar erneuten Reform der GAP kommt, ist derzeit reine Spekulation. In den Verordnungen ist sie bisher jedenfalls nicht vorgesehen. Es sind lediglich Überprüfungen an einigen bestimmten Stellen vorgesehen (siehe unten).

Angesichts der enormen Widerstände auch gerade seitens des BMELV bzw. BMEL gegen die Bindung der Direktzahlungen an wirksame ökologische Mindeststandards ist jedoch davon auszugehen, dass der öffentliche Druck zur qualitativ begründeten Rechtfertigung der Direktzahlungen für die EU und insbesondere auch für die Bundesregierung noch weiter zunehmen wird.

In dem Zusammenhang ist auf einen offensichtlicher Widerspruch hinzuweisen, der in einer von einigen, insbesondere deutschen Agrarökonomen vorgetragenen Auffassung liegt: Danach stehe

der Ansatz des Greenings und die vom EU-Recht vorgesehene Abstufung oder gar Kappung hoher Basisprämienbetriebe (siehe unten) einer auf EU-Ebene zu vollziehenden Umschichtung von Direktzahlungsmitteln hin zu spezifischen Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ELER-Förderung entgegen. Diese Argumentation verwundert – oder sie folgt nicht genannten Interessen. Denn wenn schon das nur sehr mäßig anspruchsvolle Greening und die Verringerung von Mitnahmeeffekten in stark rationalisierten flächenstarken Betrieben auf EU-Ebene nur gegen den erbittertsten Widerstand und nur gegen Inkaufnahme umfangreicher nationaler Ausgestaltungsmöglichkeiten durchgesetzt werden konnte, wie soll dann eine starke Umschichtung der Haushaltsmittel hin zu anspruchsvolleren spezifischen Agrarumweltmaßnahmen politisch leichter zu bewerkstelligen sein? Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass nicht das „Bessere“ angestrebt werden soll, sondern vor allem der auch für die rationalisierten Betriebe verbindliche erste Schritt hin zu einer Ökologisierung in der Fläche und zur Verringerung von Mitnahmeeffekten verhindert oder mindestens so weit wie möglich abgeschwächt werden soll. Wer dagegen tatsächlich die Mittel für eine notwendige wirksame Ökologisierung der Agrarpolitik und wachsender Teile der Agrarwirtschaft nutzen will, der sollte sich nicht scheuen, ein wirksames Greening und einen Abbau von umfangreichen Mitnahmeeffekten bei den Direktzahlungen zu unterstützen – als ein wesentlichen Schritt auf dem Weg hin zu einer wirksamen Qualifizierung der Gelder nach dem Grundsatz „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“.

Bericht über ökologische Vorrangflächen und ggf. Erhöhung des Prozentsatzes auf 7 Prozent im Jahr 2017

Durch die Direktzahlungsverordnung ist die EU-Kommission verpflichtet, bis zum 31. März 2017 einen Bewertungsbericht über die Durchführung der Greening-Verpflichtung zur Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen vorzulegen und gegebenenfalls einen Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt zur Erhöhung des Flächenanteils von 5 Prozent auf 7 Prozent mit Wirkung ab dem Jahr 2018 beizulegen (Art. 46 (1) VO (EU) 1307/13).

Damit kommt den Festlegungen im hier behandelten Gesetz (DirektZahlDurchfG) und in den nachgeordneten Rechtsverordnungen eine hohe Bedeutung zu. Denn die Auswahl der möglichen Flächenarten, die als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden, und die näheren Bestimmungen zu Bewirtschaftungsmethoden auf diesen Flächenarten bestimmen maßgeblich über den Erfolg bzw. die Wirksamkeit in Bezug auf die Biodiversität. Der Erfolg auf den ab 2015 auszuweisenden 5 Prozent Flächennutzungen im Umweltinteresse bestimmt wiederum maßgeblich die fachliche und politische Notwendigkeiten, den Prozentsatz im Jahr 2017 gegebenenfalls zu belassen oder zu erhöhen. Eine möglichst wirksame Umsetzung des Greenings schon ab Beginn der Umsetzung (2015) liegt somit auch im Interesse der Landwirtschaft selbst. Es wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Erhöhung der Umschichtung zugunsten der ELER-Programme ab 2018

Die Mitgliedstaaten haben nach der Direktzahlungsverordnung die Möglichkeit, die von ihnen ggf. in den Jahren 2014 und/oder 2015 und folgende vorgenommene Umschichtung von Direktzahlungsmitteln aus der nationalen Obergrenze zugunsten der Förderprogramme zur Ländlichen Entwicklung (ELER) zu überprüfen und auf dieser Grundlage zu erhöhen, und zwar mit Wirkung ab dem Jahr 2018 (Art. 4 (2) VO (EU) 1307/13). Ein solcher Beschluss muss bis zum 01.08.2017 der EU-Kommission mitgeteilt sein.

Gesetzentwurf

§ 5 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG sieht vor, dass Deutschland die Option teilweise nutzt, Direktzahlungsmittel zugunsten von Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (ELER) umzuschichten. 4,5 Prozent der für die Kalenderjahre 2015 bis 2019 für Deutschland festgesetzten jährlichen nationalen Obergrenzen (Direktzahlungsmittel) werden für ELER-Programme bereitgestellt. Eine Überprüfung im Jahr 2017 ist im Gesetzentwurf bislang jedoch nicht vorgesehen.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf nutzt den in der EU-Verordnung eröffneten Rahmen von 15 Prozent möglicher Umschichtung nur zum Teil (zu weniger als einem Drittel). Das ist unzureichend, um die wachsenden Aufgaben spezifischer Fördermaßnahmen im Rahmen der Ländlichen Entwicklung angehen und lösen zu können. Das gilt umso mehr, als dass der Abschluss des EU-Rates über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014 bis 2020 auch auf Betreiben der Bundesregierung insbesondere für Deutschland zu einer erheblichen Kürzung der EU-Mittel für die Ländlichen Entwicklungsprogramme geführt hat. Der Prozentsatz der Umschichtung sollte daher noch angehoben werden. Spätestens mit Wirkung ab dem Jahr 2018 muss eine weitere Erhöhung erfolgen.

15 Prozent würden rund 750 Millionen Euro pro Jahr entsprechen. Diese Mittel müssen in den Ländern eine Zweckbindung erfahren, damit sie für zusätzliche und zum Ausbau bestehender Fördermaßnahmen für landwirtschaftliche Betriebe in den Bereichen Agrarumwelt, Klimaschutz, ökologische Landwirtschaft, Tierschutz (einschließlich Investitionen in den erforderlichen Umbau hin zu einer artgerechten Tierhaltung) sowie regionale Vermarktung eingesetzt werden. In diesen Aufgabenbereichen bestehen die größten und drängendsten Herausforderungen für die Landwirtschaft.

Im Gesetz sollte daher ein Überprüfungsauftrag an die Bundesregierung für das Jahr 2016/2017 aufgenommen werden mit dem Ziel, den Prozentsatz der Umschichtung auf 15 Prozent zu erhöhen, wie es nach EU-Recht möglich ist.

- 7. Die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen der Debatte gefordert, dass die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen nicht mit einer Stilllegung gleichzusetzen ist, sondern eine Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen ausdrücklich gefordert. Ist Ihrer Meinung nach diese Forderung umgesetzt worden?**

Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff „Flächenstilllegung“ im Zusammenhang mit ökologischen Vorrangflächen vor allem ein politischer Kampfbegriff war und ist, der – wie von den Protagonisten dieser Argumentation – in der öffentlichen Debatte einige Wirkung erzielt hat.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) hat immer die Position vertreten, dass es sich bei den ökologischen Vorrangflächen um Flächen in natur- und umweltverträglicher landwirtschaftlicher Nutzung handeln sollte, weil das mit den ökologischen Vorrangflächen verfolgte Ziel gerade darin besteht, den Rückgang der an Agrarlandschaften gebundenen Artenvielfalt zu stoppen. Allerdings ist es Irreführung der Bevölkerung, von einer ökologischen Vorrangfläche zu sprechen, dafür die Ökologisierungszahlung zu beanspruchen, aber gleichzeitig jegliche wirksame ökologische Qualifizierung der Bewirtschaftungsmethoden abwehren zu wollen, wie es bestimmte berufsständische Verbände versuchen. Den politisch Verantwortlichen steht gut an, sich nicht auf diese Ebene zu begeben, weil das nur zu weiterem Vertrauensverlust führt.

Die EU-Verordnung und entsprechend auch der dazugehörige delegierte Rechtsakt ermöglichen ausdrücklich eine landwirtschaftliche Erzeugung auf ökologischen Vorrangflächen, allerdings müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die von ihnen näher festgelegten Erzeugungsmöglichkeiten auf den ökologischen Vorrangflächen insbesondere dem Schutz und der Verbesserung der Biodiversität in den betreffenden Betrieben dienen. Welche Flächenarten in einem Mitgliedstaat mit welchen konkreten weiteren Kriterien für die Bewirtschaftung als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden, das beschließt sehr weitgehend der Mitgliedstaat selbst (s.o.)

- 8. Halten Sie den vollständigen Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen im Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform in der Bundesrepublik Deutschland, im Gegensatz zum Beispiel zu Frankreich, für sachgerecht oder wäre es sinnvoll, diese Option für besonders gefährdete Bereiche (wie z. B. die Haltung von Ziegen und Schafen oder andere extensive Landnutzungsformen) zu nutzen, insbesondere hinsichtlich ihrer sehr wichtigen**

Funktionen bei der Sicherung öffentlicher Interessen im Naturschutz, bei der Kulturlandschaftspflege und beim Hochwasserschutz?

Das EU-Recht gibt den Mitgliedstaaten das Recht, einen Teil der Direktzahlungen als gekoppelte Zahlungen z.B. für Schafe und Ziegen zu gewähren. Es ist verständlich und nachvollziehbar, dass Schafhalter und insbesondere Wanderschäfer, die häufig über nur sehr wenig eigene prämiensberechtigende Fläche verfügen, die Forderung nach Gewährung einer gekoppelten Zahlung erheben. Sie begründen eine solche gekoppelte Zahlung – wie auch in der Frage aufgegriffen – mit den unbestrittenen umfangreichen positiven Leistungen der Schafhalter für Natur, Landschaft und Hochwasserschutz. Die Honorierung dieser Leistungen ist gleichwohl auch und spezifischer über verschiedene Fördermaßnahmen zur Ländlichen Entwicklung möglich. Diese Möglichkeiten der ELER-Verordnung sollten von Bund und Ländern aktiv umgesetzt werden, um die gesellschaftlichen Leistungen der Schäfer angemessen zu unterstützen.

- 9. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung, Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (Kappung der Direktzahlungen) in Deutschland nicht anzuwenden, mit dem bei der Berechnung der Direktzahlungen pro Betrieb die vorhandenen Arbeitsplätze über die Lohnkosten hätten berücksichtigt werden können (Honorierung sozialer Leistungen), vor allem da die alternative Option der zusätzlichen Förderung der ersten 46 Hektare möglicherweise regionale Umverteilungswirkungen (insbesondere von Ost- nach Süddeutschland) zur Folge haben könnte?**

Kürzung der Zahlungen bei sehr hohen Beträgen pro Betrieb

Die EU-Direktzahlungsverordnung (1307/13) bestimmt in Artikel 11, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet sind, die Basisprämien, die ein Betrieb über 150.000 Euro im Jahr hinaus bekommt, um mindestens 5 Prozent zu kürzen und mit dem einbehaltenen Geld die Förderprogramme der Ländlichen Entwicklung im betreffenden Mitgliedstaat (bzw. Bundesland) aufzustocken. Die Mitgliedstaaten können die Beträge oberhalb von 150.000 Euro auch stärker

kürzen als nur um 5 Prozent. Sie können weitere Staffeln und auch eine absolute Obergrenze für die Basisprämie je Betrieb und Jahr einziehen (Staffeln und Obergrenze dürfen allerdings nicht unterhalb von 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb ansetzen).

Bei der Kürzung oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb können die Mitgliedstaaten die in den betroffenen Betrieben tatsächlich gezahlten und ausgewiesenen Arbeitskosten bzw. Löhne, einschließlich Steuern und Sozialabgaben, kürzungsmindernd berücksichtigen. Wenn ein Mitgliedstaat das umsetzt, dann sind die vom Betrieb im Vorjahr ausgewiesenen entsprechenden Ausgaben von dem Gesamtbetrag der Basisprämie abzuziehen, bevor die Kürzung um mindestens fünf Prozent oberhalb 150.000 Euro verbleibender Basisprämie ansetzt. Da den Mitgliedstaaten freigestellt ist, ob sie also Basisprämien im Umfang der Arbeitskosten der Betriebe von dieser Kürzung ausnehmen, können sie auch entscheiden, nur einen Teil der Arbeitskosten kürzungsmindernd zu berücksichtigen – auch wenn diese Option in dem Kompromisstext nicht explizit ausgeführt ist. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) hat sich stets für eine solche Umsetzung ausgesprochen.

Das EU-Recht beinhaltet für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich von der Verpflichtung zu dieser Kürzung in Betrieben mit mehr als 150.000 Euro Basisprämie wahlweise zu befreien, wenn der Mitgliedstaat mindestens fünf Prozent seiner gesamten Direktzahlungsmittel dafür einsetzt, einen neu eingeführten Aufschlag für die ersten Hektar jedes Betriebes zu finanzieren (s.u.). Führt ein Mitgliedstaat – wie Deutschland das für 2014 bereits eingeführt hat und wie der Gesetzentwurf das auch für die Jahre ab 2015 vorsieht – einen solchen Aufschlag für die ersten Hektar mindestens in dem genannten Umfang ein, so ist es diesem Mitgliedstaat freigestellt, ob er zusätzlich die Kürzung oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie einführt – er kann das sehr wohl. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und die Verbände-Plattform zur EU-Agrarpolitik haben Bund und Länder aufgefordert, beides zu tun: Sowohl den Aufschlag für die ersten Hektar vollumfänglich einzuführen als auch die Staffelung ab 150.000 Euro umzusetzen. Die Agrarminister von Bund und Ländern haben sich bekanntlich mehrheitlich dagegen ausgesprochen.

Gesetzentwurf

§ 4 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG sieht vor, dass Deutschland die in Artikel 11 der EU-Verordnung (1307/13) vorgesehene Kürzung von Basisprämien oberhalb von 150.000 Euro je Betrieb und Jahr nicht anwendet mit Verweis darauf, dass der Gesetzentwurf vorsieht, mehr als 5 Prozent der nationalen Obergrenze zur Gewährung einer Zusatzzahlung für die ersten bis zu 46 Hektar je Betrieb einzuführen.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Nichtanwendung der Kürzung von Basisprämien von über 150.000 Euro je Betrieb und somit auch die Nichtanwendung der kürzungsmindernden Berücksichtigung von Arbeitskosten in den Betrieben hält die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für falsch. Diese Kürzung und Berücksichtigung von Teilen der tatsächlichen sozialversicherten Arbeitskosten der Betriebe ist der wirksamste Hebel, um die von fast allen Parteien beklagte Landkonzentration in der Hand „außerlandwirtschaftlicher Investoren“ zu bremsen. Dass das nun ausbleibt, sichert den alten und noch jungen Großbetrieben Direktzahlungen in jährlicher Millionenhöhe je Betrieb und führt zu umfangreichen Mitnahmeeffekten zulasten der Steuerzahler und zulasten der bäuerlichen Betriebe.

10. Wie schätzen Sie den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Reform ein?

Der erhöhte Verwaltungsaufwand, der aus der nun beschlossenen Reform resultiert, ist insbesondere ein Ergebnis der Veränderungen und umfangreichen Zusätze im Verordnungstext, die auf Druck des Agrarministerrates und des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments an den Verordnungsentwürfen der EU-Kommission vorgenommen worden sind.

Beispielhaft sind die äquivalenten Maßnahmen zu den von der EU-Kommission in ihrem Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Greening-Vorgaben zu nennen. Diese „gleichwertigen Methoden“ sind maßgeblich auf Wunsch von Europaabgeordneten insbesondere der EVP- und

SVP-Fraktionen in die Verordnung aufgenommen worden. Die Bundesländer – und mittlerweile auch der Bund – halten diese Regelungen aber zum einen für die Betriebe und die Verwaltung für in hohem Maße bürokratisch und zum anderen für die Betriebe ohne wirtschaftlichen Vorteil gegenüber dem generellen Greening-Ansatz der Kommission, also für höchst ineffizient. Bund und Länder haben sich daher dafür entschieden, die äquivalenten Maßnahmen in Deutschland nicht umzusetzen bzw. anzubieten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt diese Entscheidung in § 14 um.

11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher und der europäischen Bürger ein, auch langfristig, das heißt nach 2020, die industrialisierten landwirtschaftlichen Strukturen und Subventionsgroßempfänger (Originaltext der Frage) zu unterstützen bzw. was kann aus Ihrer Perspektive die Bundesregierung tun, um sich auf europäischer Ebene für eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen einzusetzen?

Der vorherrschenden Agrarpolitik fehlt es mittlerweile weitgehend an gesellschaftlicher Akzeptanz. Diese Agrarpolitik wird in der Öffentlichkeit vor allem so wahrgenommen, dass sie Entwicklungen innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft hin zu „industrialisierten Strukturen und Subventionsempfängern“ aktiv befördert oder mindestens dagegen nicht wirksam einschreitet. Diese Agrarpolitik wird dafür verantwortlich gemacht, dass eine vielfältige Struktur bäuerlicher Betriebe verloren geht und bäuerliche Wirtschaftsweisen mit positiven Wirkungen auf Artenvielfalt, Umwelt, Landschaftsbild und Tierwohl politisch und damit letztlich wirtschaftlich benachteiligt werden. Diese in unserer Gesellschaft vorherrschenden Wahrnehmungen und Bewertungen schlagen sich nicht nur täglich in den Berichterstattungen der Medien nieder, sie führen in zunehmenden Maße dazu, dass sich Bürgerinnen und Bürger öffentlich für eine andere Agrarpolitik engagieren. Die weiter wachsende Zahl von Bürgerinitiativen gegen „Massentierhaltungsanlagen“ sind dafür nur ein Beispiel, mit denen sich die Betriebe vor Ort direkt auseinandersetzen müssen. Dieses gesellschaftliche Einmischen findet mittlerweile auch jährlich in den Demonstrationen unter dem Stichwort „Wir haben es satt“ Mitte Januar in Berlin seinen Ausdruck. Im vergangenen Januar haben dort nun schon zum vierten Mal

in Folge weit mehr als 20.000 Menschen bei winterlichen Temperaturen für eine andere Agrarpolitik demonstriert.

Die Bundesregierung hat viele Möglichkeiten, ihre Agrarpolitik entsprechend zu ändern.

Die nun umzusetzende Reform der EU-Agrarpolitik (GAP) bietet der Bundesregierung dafür umfangreiche Möglichkeiten. Das betrifft sowohl das Greening (siehe oben), das betrifft die Umschichtung von 15 Prozent der Direktzahlungsmittel unter anderem für spezifische Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen, und das betrifft die Umschichtung von bis zu 30 Prozent der Direktzahlungsmittel zugunsten einer Zusatzzahlung für die ersten Hektar, um damit bäuerliche Betriebe zu stärken und ihre besonderen gesellschaftlichen Leistungen zu würdigen (siehe Antwort auf die nächste Frage).

Eine in diesem Sinne ambitionierte Umsetzung der vielfältigen Optionen, die die EU-Agrarpolitik heute schon bietet, wäre der wirksamste Beitrag, um bei der nächsten Reform der GAP zu (noch) verbindlicheren und damit EU-weit wirksameren Schritten hin zu einer gesellschaftlich akzeptierten Agrarpolitik in Europa zu kommen.

12. Wie stark nutzt Ihrer Ansicht nach die Bundesregierung angesichts des massiv voranschreitenden Agrarstrukturwandels die ihr im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gegebenen Möglichkeiten, eine bäuerliche Landwirtschaft zu fördern?

Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes haben wir in Deutschland in den Jahren 1999 bis 2010 insgesamt 162.330 landwirtschaftliche Betriebe verloren; das ist ein Rückgang von 37 Prozent in einem Jahrzehnt (Statistisches Bundesamt, BMELV, 2010, MBT-0101030-0000).

In der Presseerklärung des Bundeslandwirtschaftsministeriums vom 26.02.2014 zum Kabinettsbeschluss über den hier behandelten Gesetzentwurf heißt es:

„Mit der nationalen Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik schaffen wir für unsere bäuerliche Landwirtschaft Zukunftsperspektiven. (...) Die Direktzahlungen sind

ein wichtiger Beitrag zur Einkommenssicherung und zur Risikovorsorge der Landwirte. Sie schaffen außerdem einen Ausgleich für gesellschaftliche Leistungen, die über den Preis für landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht geltend gemacht werden können. Gerade für die Existenz kleinerer und mittlerer Betriebe ist das von großer Bedeutung. „Unsere bäuerlichen Unternehmen gewährleisten den Erhalt der Kulturlandschaften, sie produzieren Nahrungsmittel und sind wichtige Arbeitgeber im ländlichen Raum“, unterstrich (Bundesminister) Schmidt. (...) Die im EU-Recht vorgesehene Kürzung oder Kappung der Zahlungen für sehr große Betriebe soll in Deutschland nicht zur Anwendung kommen. Stattdessen soll die in Deutschland bereits für dieses Jahr eingeführte Umverteilungsprämie für die ersten Hektare fortgeführt werden. Im Rahmen des neuen Direktzahlungssystems werden damit kleinere und mittlere Betriebe gestärkt“ (BMEL, PM 55/14, 26.02.2014).

Tatsächlich aber führt der Gesetzentwurf nicht zu einer Stärkung kleinerer und mittlerer Betriebe, sondern führt im wesentlichen den status quo fort, wie im folgenden näher erläutert wird.

Zusatzprämie für die ersten Hektar („Umverteilungsprämie“)

Die EU-Direktzahlungsverordnung gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Zahlungsaufschlag für die ersten 30 Hektar je Betrieb oder – in Mitgliedstaaten mit einer darüber liegenden Durchschnittsgröße der Betriebe – für maximal so viel Hektar je Betrieb, wie der Durchschnittsgröße der Betriebe im Mitgliedstaat entspricht (für Deutschland ist diese Durchschnittsgröße mit 46 ha angegeben; Art. 41 in Verbindung mit Anhang VIII der VO (EU) 1307/13).

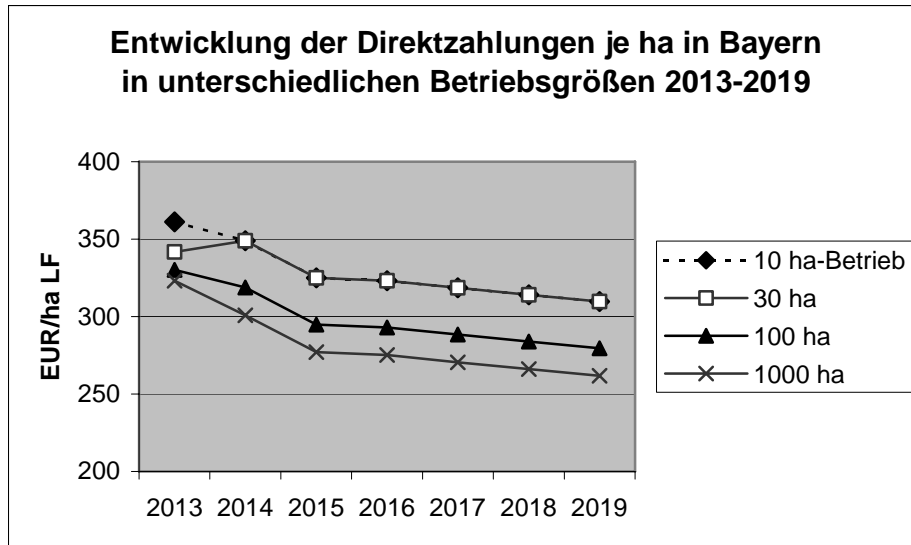
Dabei können die Mitgliedstaaten den Aufschlag differenzieren, indem sie z.B. für die „allerersten“ Hektar einen höheren Aufschlag zahlen als für die „nächsten ersten“ Hektar. Zur Finanzierung des Aufschlags kann der Mitgliedstaat bis zu 30 Prozent der ihm von der EU für Direktzahlungen zur Verfügung gestellten Mittel (nationale Obergrenze) einsetzen. In Deutschland entsprechen die möglichen 30 Prozent bei seiner nationalen Obergrenze von rund 5 Milliarden Euro im Jahr maximal 1,5 Milliarden Euro.

Gesetzentwurf

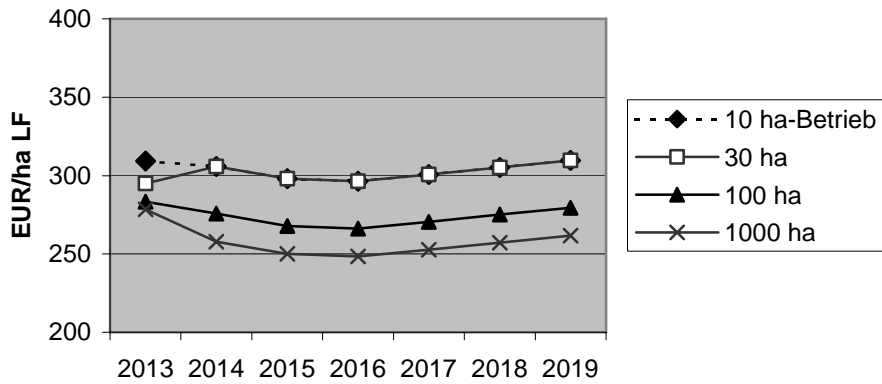
§ 21 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein DirektZahlDurchfG sieht vor, 7 Prozent der verringerten nationalen Obergrenze (d.h. 6,7 Prozent der ursprünglichen nationalen Obergrenze) zu nutzen, um einen Aufschlag von rund 50 Euro/ha für die ersten bis zu 30 Hektar je Betrieb und einen weiteren Aufschlag von rund 30 Euro/ha für weitere bis zu 16 Hektar je Betrieb daraus zu finanzieren.

Bewertung des Gesetzentwurfs

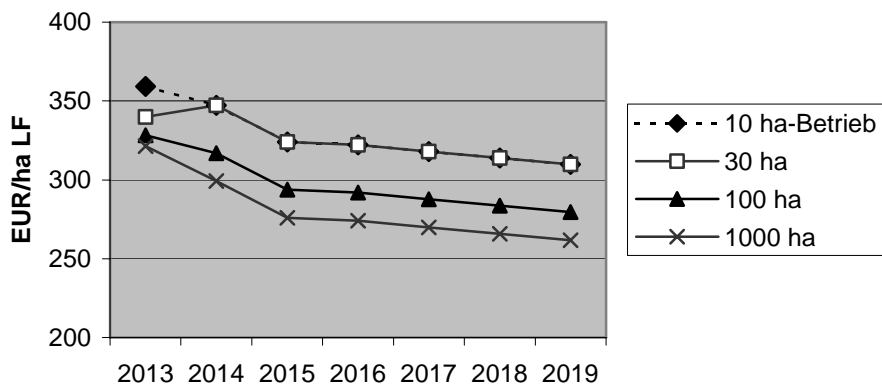
In folgenden Grafiken ist der Verlauf der Direktzahlungen nach Umsetzung des Gesetzentwurfes für unterschiedlich große bzw. flächenstarke Betriebe exemplarisch für verschiedene Bundesländer aufgezeigt.



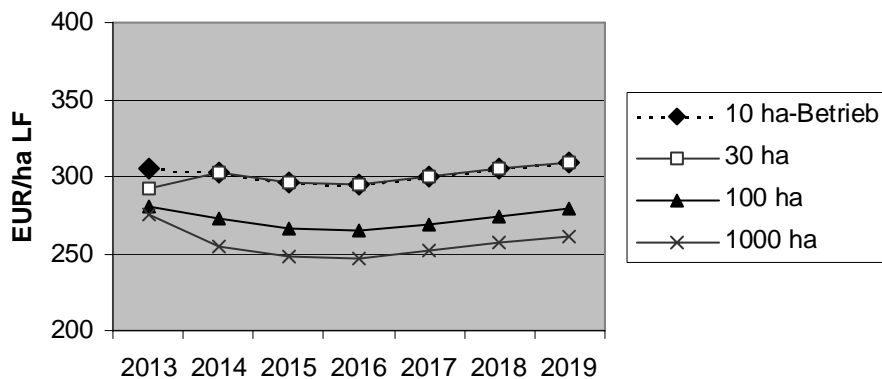
Entwicklung der Direktzahlungen je ha in Ba-Wü in unterschiedlichen Betriebsgrößen 2013-2019



Entwicklung Direktzahlungen je ha in Sachsen in unterschiedlichen Betriebsgrößen 2013-2019



Entwicklung Direktzahlungen / ha in Brandbg. in unterschiedlichen Betriebsgrößen 2013-2019



Es wird deutlich, dass sich durch den Gesetzentwurf das Verhältnis der Direktzahlungen von kleineren und großen Betrieben nicht nennenswert ändert. Innerhalb der hier abgebildeten Betriebsgrößen (10 ha im Minimum und 1.000 ha im Maximum) wird der bestehende Abstand der Zahlungen je Hektar im wesentlichen lediglich fortgeführt, wie er im Jahr 2013 bereits bestand. Im Jahr 2013 wurden zum letzten Mal die gestaffelten Kürzungen im Rahmen der bisherigen Modulation angewendet: Zahlungen bis 5.000 Euro je Betrieb und Jahr blieben kürzungsfrei, Zahlungsbeträge zwischen 5.000 und 300.000 Euro wurden um 10 Prozent und Zahlungsanteile oberhalb von 300.000 um 14 Prozent gekürzt. Diese gestaffelte Modulation ist insbesondere auf Betreiben der Bundesregierung durch die GAP-Reform mit Wirkung ab dem Jahr 2014 weggefallen. Der Gesetzentwurf sieht nun lineare Kürzungen bei allen Betriebsgrößen im Umfang von zusammen gut 12 Prozent vor (6,7 Prozent der derzeit festgesetzten nationalen Obergrenze für die Gewährung einer Zusatzzahlung für die ersten bis zu 46 Hektar, 4,5 Prozent für die Umschichtung in die ELER-Programme, knapp 1 Prozent für die Gewährung einer Zusatzzahlung für Junglandwirte). Betrachtet man allein die Kürzung um 6,7 Prozent (bzw. um 7 Prozent der um die Umschichtung in die ELER-Programme verringerten nationalen Obergrenze) und stellt dieser linearen Kürzung den Aufschlag für die ersten Hektare gegenüber, so ergibt sich unter dem Strich (netto) für die Betriebe ein maximal möglicher absoluter Abschlag von gut 1.000 Euro im Jahr.

Das EU-Recht ermöglicht ein Vielfaches davon: Deutschland kann für den Aufschlag für die ersten Hektare bis zu 30 Prozent der nationalen Obergrenze einsetzen, was bei gleichzeitiger Ausschöpfung der Umschichtung für die ELER-Programme im Umfang von 15 Prozent eine Summe von 1,3 Milliarden Euro bedeuten würde. Die maximal mögliche Höhe des Aufschlags (brutto) darf nach EU-Recht 65 Prozent der nationalen Durchschnittszahlungen ausmachen, also gut 160 Euro je Hektar. Der Gesetzentwurf sieht einen Aufschlag für die ersten 30 Hektar je Betrieb einen Aufschlag (brutto) von 50 Euro je Hektar vor.

Auf die Möglichkeiten, zudem eine Kürzung bei sehr hohen Basisprämien pro Betrieb und Jahr vorzunehmen und dabei den Faktor Arbeit kürzungsmindern zu berücksichtigen, ist bereits zu Frage Nr. 9 eingegangen worden. Auch diese Möglichkeiten nutzt der Gesetzentwurf nicht.