

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)052-F

ÖA am 7. April 2014

2. April 2014

Stellungnahme

des Ministers für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt,

Dr. Hermann Onko Aeikens

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

Magdeburg, 02.04.2014

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Bundestag zum Gesetzentwurf zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik am 7. April 2014

Stellungnahme Dr. Hermann Onko Aeikens, Minister für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt

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?

Im Rahmen der EU-Agrarförderung gibt die einschlägige EU-Vorschrift für Dauergrünland folgende Definition vor:

Dauergrünland sind „...Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen ...;“

Für die neue Förderperiode kann der Mitgliedstaat auch Flächen einbeziehen „...die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen“. Damit wären gegenüber den bisherigen Regelungen zum Beispiel auch Heideflächen in das Direktzahlungssystem mit einbezogen. Von dieser Option soll in Deutschland Gebrauch gemacht werden.

Im Rahmen der EU-Direktzahlungsverordnung werden zwei Schutzstatus definiert. Das Grünland unterliegt einem Erhaltungsgebot. Es darf auf nationaler oder regionaler Ebene um nicht mehr als 5 % gegenüber einem Referenzanteil abnehmen. Daneben ist umweltsensibles Grünland, insbesondere innerhalb von Natura 2000- Gebieten auszuweisen, das nicht umgewandelt und gepflügt werden darf.

Davon unabhängig bestehen Begriffsdefinitionen aus naturschutzfachlicher Sicht, die in den einzelnen Mitgliedstaaten voneinander abweichen können.

Dauergrünland ist je nach Standort und Nutzungsintensität sehr differenziert in seiner Zusammensetzung von Pflanzengesellschaften und –arten. Es hat grundsätzlich eine hohe Bedeutung für den Arten-, Umwelt- und Klimaschutz. Der Schutz des Dauergrünlandes ist daher eine wichtige, gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die zur Verfügung stehenden Maßnahmen und Instrumente müssen genutzt werden, um einen Erhalt nachhaltig zu sichern. Allerdings sollte dies unter dem Aspekt erfolgen, dass die Maßnahmen angemessen und notwendig sind, um Akzeptanz sicher zu stellen.

Unter der Zielrichtung eines kooperativen Natur- und Umweltschutzes, der eine Nutzung einschließt, ist insbesondere extensives, artenreiches Dauergrünland unter einen besonderen Schutz zu stellen. Das heißt aber auch, dass eine Grünlanderneuerung, auch durch Umbruch und Neuansaat, da wo ein besonderes Schutzinteresse nicht entgegensteht, möglich bleiben muss.

Der Erhalt des Dauergrünlandes kann durch eine Förderung der Bewirtschaftung zur Grünlandpflege über die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik unterstützt werden. Verstöße gegen Cross Compliance Vorschriften sind wirkungsvoll durch Sanktionen bewehrt. Auch bestehendes Ordnungsrecht dient dem Grünlanderhalt und unterliegt einer ständigen Aktualisierung.

Insofern können die Instrumente der Förderung, der Sanktionierung und des Ordnungsrechts wirkungsvoll zur Sicherung des Dauergrünlandes beitragen.

Den sichersten Schutz bietet eine wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit des Grünlandes. Das setzt bei Umsetzung gesellschaftlicher Anforderungen eine entsprechende gesellschaftliche Entlohnung voraus.

Zu möglichen Gebietsabgrenzungen siehe Antwort Frage 3.

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?

In umweltsensiblen Grünlandgebieten ist Umwandlung und das Pflügen durch die EU-Direktzahlungsverordnung ausgeschlossen und auch nicht auf Antrag möglich.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen können für den einzelnen Betrieb in Abhängigkeit des Umfangs der betroffenen Flächen und der Produktionsstruktur sehr differenziert sein. Grundsätzlich ist festzustellen, dass ein mit der Ausweisung von umweltsensiblen Grünland verbundenes Umwandlungs- und Pflugverbot Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen haben wird.

Grünlandumbruch zur Grünlanderneuerung ist verglichen mit Nachsaat ein sehr teures Verfahren. Deshalb wird es für die Landwirte nicht die vorrangige Grünlanderneuerungsmethode sein. In bestimmten Fällen ist jedoch ein Grünlandumbruch erforderlich. Dieser wird in der Regel notwendig bei einer extrem starken Konkurrenzsituation mit Wildpflanzen (Unkräutern- und -gräsern) oder einer Ermüdung des Pflanzenbestandes, die eine wirtschaftliche Nutzung verhindern. Auch für Tiere giftige Pflanzen können einen Umbruch erforderlich machen. Im Gegensatz zum Grünlandumbruch und anschließender Grünlandneuanlage gelingt es bei Nachsaaten meist nicht, konkurrenzstarke oder dominante Pflanzen wie Fuchsschwanz, Quecke oder Gemeine Rispe zu Gunsten leistungs- und energiereicher Pflanzen zu verdrängen.

Auch bei durch Hochwasser überschwemmtem Grünland ist ein Umbruch mit nachfolgender Neuansaat oftmals die einzige Möglichkeit, eine weitere Nutzung zu gewährleisten. Ist dies für die dort wirtschaftenden Landwirte nicht möglich, kann die Flächennutzung in Frage gestellt sein.

Zur Beantwortung der Frage nach der Ausweisung einer kleineren Gebietskulisse Siehe Antwort zu Frage 3.

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?**

Das EU-Recht gestattet den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Gebietskulisse für umweltsensibles Grünland einen Gestaltungsspielraum, der unter Würdigung der Interessen der Wirtschaftsbeteiligten zu nutzen ist.

Gemäß Artikel 45 Verordnung (EU) 1307/2013 weisen die Mitgliedstaaten in Natura 2000- Gebieten, einschließlich Torf- und Feuchtgebiete, die in diesen Gebieten liegen, umweltsensibles Grünland aus, für das strikter Schutz erforderlich ist. Damit ist der Rahmen abgesteckt.

Sachsen-Anhalt hat eine naturschutzfachlich gerechtfertigte und effizient umsetzbare Gebietskulisse definiert. Dabei wurden die vorhandenen Kulissen verwendet und so wenige Unterkulissen wie möglich einbezogen.

Uns liegen Gebietskulissen für die Flora-Fauna-Habitat- (FFH) sowie Vogelschutz-Gebiete (Special Protection Area –SPA) vor, die als sogenannte Natura 2000-Gebiete zusammengefasst werden.

Dauergrünland in FFH-Gebieten ist wegen seiner Pflanzenzusammensetzung und Bedeutung als Lebensraumtyp sehr bedeutsam. Hier ist ein Grünlandumbruchverbot sinnvoll. Diese absolute Schutznotwendigkeit besteht in Vogelschutzgebieten nicht flächendeckend.

Neben den FFH Gebieten soll wegen seiner Eigenarten Grünland in Torf- und Feuchtgebieten innerhalb von Natura 2000-Gebieten als umweltsensibel klassifiziert werden.

Auf die Ausweisung von Dauergrünland in den Vogelschutz-Gebieten, das nicht FFH Status trägt oder als Torf- und Feuchtgebiet anzusprechen ist, soll verzichtet werden.

Somit würde Umwelt- und Naturschutz sowie Klimaschutzgesichtspunkten bei verhältnismäßigen Einschränkungen der Nutzbarkeit von Grünland Rechnung getragen.

Zu beachten ist, dass bereits bestehende Umbruchverbote bzw. Genehmigungsvorbehalte aus landesrechtlichen Regelungen bestehen bleiben. Diese sind im Übrigen Cross Compliance -relevant. Das heißt, dass Landwirte bei einem Verstoß mit zusätzlichen Sanktionen bei den Direktzahlungen zu rechnen haben.

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?**

Das Greening ist durch drei Komponenten geprägt: ökologischen Vorrangflächen, Fruchtartendiversifizierung und Schutz des Dauergrünlands.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ermöglicht ein hohes Maß an Flexibilität bei der Auswahl geeigneter Elemente zur Erbringung der ökologischen Vorrangfläche. Flächen mit Zwischenfrüchten oder eingesäeter Grünbedeckung sowie Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen können bei der Erbringung der ökologischen Vorrangfläche angerechnet werden. Aufgrund der bisherigen EU-rechtlichen Vorgaben soll bei diesen die Anrechnung mit dem Faktor 0,3 begrenzt werden. Dies ist insbesondere bezüglich der Anrechnung stickstoffbindender Pflanzen auf die ökologischen Vorrangflächen zu kritisieren.

Die Nutzung von ökologischen Vorrangflächen ist der Biodiversität zuträglich, die auch durch die Regelungen zu Mindestanteilen verschiedener Fruchtarten im Anbauspektrum der Betriebe gefördert wird.

Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und mineralischen Düngemittelleinsatz auf ökologischen Vorrangflächen wird im Gesetzentwurf nicht verboten. Damit ist eine wirtschaftliche Führung des Pflanzenbestandes möglich und eine Versorgung je nach Pflanzenbedarf im Rahmen der guten landwirtschaftlichen Praxis möglich. Eine sinnvolle Nutzung der ökologischen Vorrangfläche wäre ansonsten nicht gegeben.

Die Ausweisung von umweltsensiblen Dauergrünland innerhalb des gesamten Natura 2000-Gebietes geht über die laut EU-Vorgaben notwendige Gebietsausweisung hinaus und ist auch naturschutzfachlich nicht erforderlich.

Bezüglich Umsetzungsalternativen verweise ich auf die Beantwortung der Frage 3.

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.**

Die Möglichkeit der Erbringung von ökologischer Vorrangfläche durch Zwischenfrucht- und Eiweißpflanzenanbau wird einer Nutzungsmöglichkeit gerecht und bietet darüber hinaus einen Greeningbeitrag.

Zwischenfruchtbestände können durch eine intensive Durchwurzelung die Bodenstruktur verbessern, den Boden mit organischer Substanz anreichern und Nährstoffe, insbesondere Stickstoff, binden. Diese pflanzengebundenen Nährstoffe werden im Frühjahr wieder mineralisiert und stehen der Folgefrucht somit zur Verfügung. Zwischenfrüchte können als vernetzende Elemente den Biotopverbund ergänzen und bei Verwendung geeigneter Arten auch Bienen als Nahrungsgrundlage dienen beziehungsweise bieten Deckungsmöglichkeit für Niederwild. Insbesondere für den Erosionsschutz hat der Zwischenfruchtanbau an Bedeutung gewonnen. Sie tragen zur Biodiversität, vor allem bei Verwendung geeigneter Saatgutmischungen bei. Diese Leistungen erbringt der Zwischenfruchtanbau unter der Maßgabe der guten fachlichen Praxis und rechtfertigen daher eine teilweise Anrechnung auf die ökologischen Vorrangflächen.

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen können die Regelungen im Rahmen der ersten Säule sinnvoll ergänzen. Sie sind so zu gestalten, dass eine einfache Umsetzung möglich ist.

Darüber hinaus werden auch ordnungsrechtliche Regelungen erforderlich sein.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass pauschale Regelungen im Bezug auf Umwelt-, Natur- und Klimaschutz nicht sehr effizient sind. Regional abgestimmte Maßnahmen, die den Bedingungen vor Ort gerecht werden, können einen integrativen und kooperativen Umwelt- und Naturschutz gewährleisten und sind deutlich zielgerichteter.

Es stellt sich die Frage, ob das Greening der richtige Ansatz war. Cross Compliance Vorschriften beinhalteten bereits einen Grünlandschutz und die Fruchtartendiversifizierung. Hier wäre eine Weiterentwicklung durchaus möglich gewesen. Kombiniert mit entsprechenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen hätte das meines Erachtens einen effizienteren und auch verwaltungstechnisch besser umsetzbaren Weg dargestellt.

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 und wie gegebenenfalls nachgesteuert werden muss, ist erst nach dem Ergebnis der Evaluierung 2017 zu entscheiden. Diesem Ergebnis sollte und kann nicht vorgegriffen werden. Vorab als Ziel der Evaluierung den Ausstieg aus den Direktzahlungen vorzugeben, widerspricht einer verantwortungsvollen Politikgestaltung.

Die Unternehmen sind laut Auswertungen des Testbetriebsnetzes auf Direktzahlungen angewiesen. Auch aus diesem Grund hat die Kommission im Rahmen der aktuellen Reform keinen Ausstieg aus den Direktzahlungen vorgeschlagen.

Bei Änderungen von Politikausrichtungen ist zu beachten, dass die Wirtschaftsbeteiligten bereits Unternehmensentscheidungen getroffen haben, die hiervon beeinflusst werden. Es sind somit ausreichend lange Übergangsfristen notwendig.

Ungeachtet dessen sind Politikfolgenabschätzungen zwingend erforderlich, um auszuschließen, dass Maßnahmen nicht ökonomische, ökologische oder soziale Folgen haben, die so nicht gewollt waren.

Siehe auch Antwort zu Frage 11.

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?

Grundsätzlich ermöglichen die EU-rechtlichen Regelungen Nutzungsmöglichkeiten ökologischer Vorrangflächen, beispielsweise durch die Anrechnung von Eiweißpflanzen- und Zwischenfruchtanbau. Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung schließt dies nicht aus. Von der Ausgestaltung ist jedoch abhängig, ob diese für die Landwirte auch potenziell nutzbar sind.

Der Mitgliedstaat kann beispielsweise auf Pufferstreifen eine Beweidung oder einen Schnitt des Aufwuchses zulassen. In Deutschland soll diese Option auch genutzt werden. Werden diese Pufferstreifen jedoch auch über Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gefördert, kann dies durch das Doppelförderungsverbot zu einer Kürzung der Förderung führen. Das senkt die Akzeptanz einer Nutzung.

Gleiches gilt bei Eiweißpflanzen- bzw. Zwischenfruchtanbau als ökologische Vorrangfläche. Hier kann durch Restriktionen, die einen Anbau nach guter fachlicher Praxis nicht ermöglichen, der Landwirt von einer Inanspruchnahme absehen.

Eine Steigerung des Eiweißpflanzenanbaus wurde als politisches Ziel definiert, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Steigerung der Biodiversität. Der Eiweißpflanzenanbau ist jedoch ohne Anreiz wirtschaftlich nicht attraktiv. Ein Anbauanreiz wird durch einen Gewichtungsfaktor von 0,3 nicht gegeben. Erhöht man darüber hinaus durch Restriktionen im Pflanzenschutz- und Düngemiteleinsatz das potenzielle Ertragsrisiko, läuft die Maßnahme ins Leere. Denn obwohl Eiweißpflanzen keine intensive Pflanzenschutzkultur sind, wird mit einem Verbot dem Landwirt die Möglichkeit genommen in besonderen Situationen handeln zu können. Gleiches gilt bei der Düngung. Eiweißpflanzen sind in der Regel ohne Stickstoffdüngung, aber nicht ohne eine Versorgung mit den anderen standortspezifisch notwendigen Makro- und Mikronährstoffen wirtschaftlich anzubauen.

Der Zwischenfruchtanbau kommt im Regelfall ohne Pflanzenschutz- und Düngemiteleinsatz aus. Ein Pflanzenschutzmitteleinsatz kann jedoch beispielsweise bei einem starken Distelbefall notwendig sein, um eine Nutzung zu gewährleisten. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Pflanzenschutzmittel nur im Rahmen ihrer Zulassung ausgebracht werden dürfen. Für Zwischenfrüchte sind kaum noch zugelassene Pflanzenschutzmittel verfügbar.

Zielt man somit auf eine nutzungsintegrierte Bewirtschaftung ab, muss diese auch faktisch umsetzbar sein.

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?

Die Entkopplung der Direktzahlungen war ein wesentlicher Schritt, um Marktverzerrungen durch öffentliche Mittel zukünftig zu vermeiden. Damit wurde ein deutliches Signal gegeben.

Es gibt außerhalb der Kopplung der Direktzahlungen vielfältige Möglichkeiten Grünland nutzende Unternehmen, insbesondere auch Schaf und Ziegen haltende, zu unterstützen.

Ein wesentlicher Beitrag wurde bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung der Entkopplung geleistet. Das Grünland wurde deutlich aufgewertet und damit die Grünland bewirtschaftenden Produktionszweige unterstützt. Es erfolgte eine schrittweise Anpassung der Zahlungsansprüche von Acker- und Grünlandflächen auf einen einheitlichen regionalen Wert.

Die aktuelle Reform gestattet es den Mitgliedstaaten – und hiervon will auch Deutschland Gebrauch machen – die Definition für Dauergrünland auszuweiten. Danach können künftig auch solche Flächen anerkannt werden, in denen Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen. Dies sind insbesondere Heideflächen, auf denen überwiegend auch unsere Schäfer ihre Herden weiden.

Das Maßnahmespektrum des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bietet Möglichkeiten zur Förderung von Schaf- und Ziegenhaltenden Betrieben. In Betracht kommen die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie Ausgleichszahlungen wie die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Natura 2000-Ausgleich für die Landwirtschaft. Allerdings gleichen Zahlungen die Zahlungen im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nur die Mehrkosten und Einkommenseinbußen aus. Ein positiver Einkommensbeitrag für die teilnehmenden Betriebe entsteht nicht.

Auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) gibt es Möglichkeiten, extensive Landnutzungsformen, insbesondere auch die Ziegen- und Schafhaltung zu unterstützen.

Ein sehr wichtiger Ansatzpunkt sollte in der stärkeren Honorierung von Leistungen im Bereich der Landschaftspflege und Deichbeweidung gesehen werden, um einen Fortbestand der Schafbestände zu sichern.

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?

Die Ablehnung einer Degression und Kappung der Direktzahlungen war eine wesentliche Forderung Sachsen-Anhalts im Rahmen der Diskussion um die nationale Umsetzung. Die EU-Verordnung gibt für diese Maßnahme lediglich einen Rahmen vor. Der Mindestwert, ab dem eine Kürzung vorgenommen werden soll, wird mit 150.000 € angegeben. Direktzahlungen sind ab diesem Betrag um mindestens 5 % zu kürzen. Die Verordnung besagt darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten eine Anrechnung gezahlter und ausgewiesener Löhne, einschließlich Steuern und Sozialbeiträge für die Beschäftigung beschließen können.

Eine Anrechnung von Aufwendungen für Fremdarbeitskräfte hätte nach unseren Kalkulationen dazu geführt, dass Degression und Kappung weitgehend wirkungslos geblieben wären. Dazu wäre jedoch ein enormer bürokratischer Aufwand notwendig gewesen, der in keinem Verhältnis zum Ergebnis stünde. Darüber hinaus wäre es zu einer Benachteiligung von Unternehmen gekommen, die vor allem mit Familienarbeitskräften ihre Aufgaben erledigen.

Die indirekte Bindung der Direktzahlungen an betriebliche Arbeitsplätze stellt eine Faktorsubvention dar, die dem Ziel einer Verbesserung der Produktivität der Landwirtschaft und damit auch der Entlohnung der in der Landwirtschaft Beschäftigten widerspricht. Fehlallokationen des Faktor- und besonders des Kapitaleinsatzes wären eine zu erwartende Folge.

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

In ihrer Folgenabschätzung zu den von ihr vorgebrachten Reformvorschlägen hat die EU-Kommission 2011 selbst einen bürokratischen Mehraufwand für das Direktzahlungssystem von 15 % errechnet. Allein die mit dem Greening der Direktzahlungen verbundenen Abgrenzungsprobleme zwischen der ersten und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der zweiten Säule ließen schon zu Beginn der Reformdebatte einen enormen Verwaltungsaufwuchs erkennen.

Im Laufe der Verhandlungen mussten aufgrund sehr differenzierter regionaler Bedingungen und daraus resultierenden Forderungen vielfältige Optionen und Ausnahmen in die Verordnung eingebracht werden.

Die Reform wird den Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen. Das Ziel einer unbürokratischen Ausgestaltung wurde verfehlt.

Davon betroffen sind vor allem die für die Umsetzung verantwortlichen Länderbehörden, die in der Regel parallel an Maßnahmen der Länderhaushaltskonsolidierung gebunden sind. Es besteht die gegenüber der alten Förderperiode weiter ansteigende Gefahr der Anlastung bei nicht EU-konformer Umsetzung. Die komplizierten Regelungen sind den Wirtschaftsbeteiligten zum Teil nicht mehr vermittelbar.

Allein die Regelungen zum aktiven Landwirt umfassen in der entsprechenden EU-Verordnung einen Artikel mit 6 Absätzen, der im Rahmen des delegierten Rechtsaktes mit weiteren 4 Artikeln konkretisiert werden soll. Darüber hinaus ist ein Auslegungsvermerk von der Kommission angekündigt. Das BMEL hat dankenswerter Weise einen Vermerk erstellt, der die damit immer noch verbundenen Schwierigkeiten darstellt. Dieser umfasst 12 Seiten.

Auch die Vor-Ort-Kontrollen werden einen erheblichen Mehraufwand bringen. Durch die Vielzahl der einzelnen Direktzahlungskomponenten sind die Mindestkontrollquoten von 5% für jede einzelne Teilkomponente zu erbringen, die sich im Ergebnis nicht vollständig gegenseitig auf- oder anrechnen lassen. Im Regelfall scheint bereits jetzt mehr als nur eine Kontrolle im selben Unternehmen im Kalenderjahr unausweichlich.

Ein derartiger Verwaltungsaufwand für Zahlungsempfänger und Behörden verbraucht nicht nur wertvolle Ressourcen, er fördert auch die Politikverdrossenheit.

11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher und der europäischen Bürger ein, auch langfristig, das heißt nach 2020, die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen und die bisherige Verteilung der Direktzahlungen an die Betriebe zu unterstützen bzw. was kann aus Ihrer Perspektive die Bundesregierung tun, um sich auf europäischer Ebene für eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen einzusetzen?

Die Direktzahlungen leisten einen erheblichen Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Einkommens- und Risikoabsicherung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Sie sind ein finanzieller Ausgleich für die hohen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzstandards in der Europäischen Union im Vergleich zu den Produktionsauflagen in vielen Drittstaaten. Sie entgelten pauschal gesellschaftliche Leistungen, die nicht über den Markt honoriert werden.

So sichern sie eine flächendeckende Bewirtschaftung und damit den Erhalt zum Teil sehr wertvoller Kulturlandschaften.

Auswertungen von Testbetriebsergebnissen zeigen, dass die Betriebe in starkem Maße von Direktzahlungen abhängig sind.

Anzumerken ist dass bei einem Ausstieg aus dem Direktzahlungssystem mit einem verstärkten Strukturwandel, und das nicht nur in Deutschland, gerechnet werden muss.

Politikänderungen müssen daher mit Bedacht vorgenommen werden. Sie bedürfen angemessener Anpassungsperioden, da sich die Wirtschaftsbeteiligten mit ihren Unternehmensentscheidungen langfristig binden. Die landwirtschaftlichen Unternehmen müssen die Chance haben, sich auf geänderte Rahmenbedingungen mindestens mittelfristig einstellen zu können.

Es müssen klare gesellschaftliche Ziele definiert werden, die dann mit den entsprechenden Maßnahmen zu untersetzen sind. Wesentlich für solche Maßnahmen muss sein, dass sie für alle Beteiligten administrierbar sind und der Bürokratieaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht. Verlässliche Politikentscheidungen müssen das Grundgerüst bilden.

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?

Die Gemeinsame Agrarpolitik sieht für die Jahre 2014-2020 eine Reihe von Maßnahmen vor, um insbesondere kleinere Unternehmen zu stärken.

Unternehmen mit Zahlungen bis 1.250 Euro sind bei Inanspruchnahme der Kleinerzeugerregelung von den Anforderungen von Cross Compliance und dem Greening befreit. Die Anwendung der Kleinerzeugerregelung ist für die Mitgliedstaaten fakultativ. Deutschland hat sich für eine Anwendung ausgesprochen. Ob dies vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme zum Beispiel bei der Einhaltung von Fachrecht - auch mit Blick auf die Agrarstrukturen in den südeuropäischen Ländern - sinnvoll ist, möchte ich an dieser Stelle nicht weiter kommentieren.

Zahlreiche Ausnahmegesetze entlasten darüber hinaus Unternehmen mit geringer Betriebsgröße bei einzelnen Greeningmaßnahmen. Unternehmen müssen erst ab einer Ackerfläche von 15 Hektar 5 % ihrer Ackerfläche als ökologische Vorrangfläche bereitstellen. Die Anforderungen der Anbaudiversifizierung müssen Unternehmen erst ab 10 Hektar erfüllen, zwischen 10 und 30 Hektar darüber hinaus in abgeschwächter Form. Sie müssen anstatt drei nur mindestens zwei verschiedene landwirtschaftliche Kulturpflanzen anbauen.

Das kann dazu führen, dass aufgrund der vorhandenen Agrarstrukturunterschiede die Aufwendungen für das Greening regional sehr differenziert sind.

Eine wesentliche Maßnahme, die insbesondere kleinere landwirtschaftliche Unternehmen bis circa 95 Hektar unterstützt, ist die Umverteilungsprämie für die ersten 46 Hektar. Auch in Sachsen-Anhalt profitieren circa 50 % der Unternehmen von dieser Regelung.

Sachsen-Anhalt plädiert für eine Förderung von regional verankerten landwirtschaftlichen Unternehmen. Insbesondere unerwünschte Konzentrationen von Boden wollen wir verhindern. Die Sicherung einer breiten Einkommensstreuung ist unser Ziel. Wir begrüßen es daher, dass sich eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik unter Leitung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft und auch der Deutsche Bauernverband dieser Thematik angenommen haben.