

Deutschland fördert mit EU-Geld weiter Landkonzentration

Umsetzung der EU-Agrarreform in anderen Staaten viel gerechter und grüner

von Ulrich Jasper

Mit der 2014 von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Umsetzung der EU-Agrarreform wird sich in Deutschland an der Wirkung der »Brüsseler« Direktzahlungen nicht viel ändern. Die von der EU eröffneten Möglichkeiten für eine »gerechtere und grünere« Agrarpolitik werden nicht genutzt. Anders als in anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es in Deutschland keine Obergrenzen oder wenigstens Abstufungen bei Großbetrieben und der Aufschlag für kleinere und mittlere Betriebe bleibt marginal. Die Ausgestaltung des Greenings bringt ebenfalls kaum Anreize für eine Symbiose von Ökologie und Nutzung. Auch hier zeigt die Umsetzung in anderen Ländern, dass die EU-Agrarreform mehr hergibt. – Der folgende Beitrag wirft einen Blick auf die Beschlüsse und ihre Wirkungen in Deutschland, vergleicht sie mit anderen EU-Ländern und benennt den Handlungsbedarf und die Optionen für die deutsche Agrardebatte.

Wer viel Land besitzt, der bekommt auch viel an Direktzahlungen aus dem Agrarhaushalt der Europäischen Union. Das bleibt in Deutschland auch in den Jahren 2015 und folgende so. Auch wenn es in kleinem Umfang einen Zahlungsaufschlag für die ersten bis zu 46 Hektar je Betrieb gibt, steigen die Direktzahlungen mit jedem weiteren Hektar Landbesitz im Bundesdurchschnitt um jeweils gut 260 Euro je Hektar, ohne Grenze nach oben, also auch wenn ein Betrieb Tausende Hektar bewirtschaftet oder eine Holding gleich mehrere solcher Betriebe bewirtschaften lässt. Das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Direktzahlungen-Durchführungsgesetz¹ bestimmt, dass Deutschland die in der EU-Verordnung² vorgesehene Einfüh-

rung einer Kürzung der Basisprämien um mindestens fünf Prozent ab einer Zahlungshöhe von 150.000 Euro je Betrieb nicht vollzieht. Während andere Mitgliedstaaten wie Irland, Österreich und Polen ab 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb sogar um 100 Prozent kürzen, also eine Obergrenze für diese Basisprämien (ohne Greening- und andere Prämien) einführen, verzichtet die deutsche Umsetzung der EU-Agrarreform auf eine besondere Kürzung hoher Zahlungsbeträge (Tab. 1).

Obergrenze nur woanders

Laut einer vorläufigen Aufstellung von Copa-Cogeca (europäischer Dachverband von Agrarverbänden und Genossenschaften) kappen neben den genannten Staaten Irland, Österreich und Polen auch Belgien (im Landesteil Flandern), Griechenland und Teile Großbritanniens (Nordirland) die Basisprämie bei 150.000 Euro je Betrieb und Jahr.³ Weitere Staaten führen eine gestaffelte Kürzung ein, die je nach Höhe der Zahlungen die Beträge oberhalb 150.000 Euro um fünf bis hundert Prozent kürzt, darunter Spanien, Italien, Ungarn und in Großbritannien Wales und Schottland. Neun weitere Mitgliedstaaten kürzen oberhalb dieser Schwelle generell um fünf Prozent. Von den Ländern, die oberhalb 150.000 Euro in der einen oder anderen Weise kürzen, ziehen sechs Länder vor der Kürzung konkrete Arbeitskosten der Betriebe kürzungsmindernd ab –

Tab. 1: Prämienarten und -höhen in Deutschland

Basisprämie	ca. 175 Euro/Hektar
Greeningprämie	ca. 85 Euro/Hektar
<i>Zwischensumme</i>	<i>ca. 260 Euro/Hektar</i>
Zusatzprämie erste Hektar	ca. 50 Euro/Hektar für bis zu 30 Hektar ca. 30 Euro/Hektar für weitere 16 Hektar
Junglandwirteprämie	ca. 44 Euro/Hektar für maximal 90 Hektar
<i>Insgesamt im Bundesdurchschnitt</i>	<i>ca. 281 Euro/Hektar</i>

auch diese Berücksichtigung des Faktors Arbeit lässt die EU-Verordnung ausdrücklich zu.

In Deutschland würde bei einer Basisprämie von rund 175 bis 180 Euro pro Hektar die Schwelle von 150.000 Euro bei etwa 850 Hektar prämienberechtigter Fläche je Betrieb erreicht. Betriebe mit mehr Fläche würden somit für die über 850 Hektar hinausgehenden Hektare keine Basisprämie erhalten, sondern nur noch circa 87 Euro Greeningprämie je Hektar. Auf den Bodenmärkten besonders in Ostdeutschland ergäbe sich dadurch eine »Biet-Bremse« für Großbetriebe. Die Übernahme großer zusammenhängender Flächen oder ganzer Betriebe würde von den Direktzahlungen erheblich weniger stark angereizt bzw. durch Steuergelder weniger finanziell mit abgesichert. Die Einführung von Obergrenzen bei den Direktzahlungen ist einer der (potenziell) stärksten Hebel, den die Politik einsetzen kann, um die von fast allen Parteien beklagte Landkonzentration in der Hand »außerlandwirtschaftlicher Investoren« wenigstens zu bremsen. Zudem stehen die mit dieser Kürzung einbehaltenen Direktzahlungsmittel direkt den spezifischen Fördermaßnahmen der Zweiten Säule im jeweiligen Land zur Verfügung.

Doch Bund und Länder hatten sich Ende 2013 auf einer Sonder-Agrarministerkonferenz in München politisch darauf geeinigt, dass sie in Deutschland in den Jahren 2015 bis 2020 keinerlei Obergrenze oder Abstufung ab 150.000 Euro einführen wollen.⁴ Im Gesetzgebungsverfahren 2014 wurde dann über die Obergrenze politisch nicht mehr gerungen, sondern lediglich die Nichtumsetzung im Paraphrentext umgesetzt.⁵ Nach derzeitiger EU-Verordnung gilt der Beschluss bis zum Jahr 2020 – eine nachträgliche Änderung eines solchen Beschlusses ist in der EU-Verordnung bislang nicht vorgesehen. Den Mitgliedstaaten diese Korrektur zu eröffnen, ist somit eine Aufgabe für die Überprüfung der EU-Verordnung (siehe unten).

Geringer Aufschlag für die ersten Hektare

Neben der Obergrenze bzw. Abstufung ab 150.000 Euro Basisprämie sieht die EU-Verordnung ein weiteres Instrument vor, mit dem Direktzahlungen stärker auf kleinere und mittlere Betriebe gelenkt werden können: eine pauschale Zusatzzahlung für die ersten Hektare der Betriebe.⁶ Dieser Zahlungsaufschlag war auf EU-Ebene vom EU-Parlament eingebracht worden als »Ergänzende Zahlung für die ersten Hektarflächen«⁷ und wurde dann im Laufe der Verhandlungen mit dem EU-Agrarministerrat umgetauft in »Umverteilungsprämie«.

Das Instrument besteht darin, dass von der Gesamtsumme der Direktzahlungen in einem Land (nationale Obergrenze, in Deutschland rund fünf Milliarden

Euro) bis zu 30 Prozent genutzt werden können, um einen Zahlungsaufschlag für die ersten 30 Hektar der Betriebe zu finanzieren. In Mitgliedstaaten mit einer höheren Durchschnittsgröße der Betriebe als 30 Hektar darf der Aufschlag bis zu dieser Durchschnittsgröße gewährt werden – in Deutschland bis zu 46 Hektar. Der Aufschlag darf gestaffelt werden, also z. B. für die »allerersten« Hektare höher ausfallen als für die nächsten. Die maximale Höhe des Aufschlags je Hektar darf nach EU-Recht 65 Prozent der nationalen durchschnittlichen gesamten Direktzahlungen betragen, was in Deutschland laut Bundesregierung knapp 184 Euro je Hektar entsprechen würde.⁸ Der Anteil von 30 Prozent der nationalen Obergrenze würde ausreichen, um für sämtliche bis zu 46 erste Hektare aller Betriebe in Deutschland einen solchen Aufschlag von rund 184 Euro je Hektar gewähren zu können.

Auch ein solch hoher Aufschlag ist eine Maßnahme, um die Landkonzentration in der Hand weniger sehr großer Betriebe zu bremsen, denn damit würden kleinere und mittlere Betriebe relativ deutlich besser gestellt als Großbetriebe. Der Aufschlag kann mit 184 Euro/Hektar höher ausfallen als der Kostenvorteil, der sich durch die Bewirtschaftung großer Einheiten ergibt. Werden dagegen die Direktzahlungen nicht oder nur in geringem Maße differenziert gezahlt, überwiegen die Kostenvorteile großer Betriebe, womit die Direktzahlungen die Landkonzentration befördern.

Bund und Länder hatten sich wiederum schon Ende 2013 auf der erwähnten Agrarministerkonferenz darauf verständigt, in Deutschland (ab 2014) einen Aufschlag für die ersten 46 Hektar je Betrieb einzuführen, allerdings nur in Höhe von rund 50 Euro/Hektar für die ersten bis zu 30 Hektar und von rund 30 Euro für weitere bis zu 16 Hektar je Betrieb. So setzt es das Gesetz für die Jahre 2015 bis 2020 um. Für den Aufschlag werden nicht 30 Prozent, sondern sieben Prozent der nationalen Obergrenze eingesetzt (nach Abzug der Umschichtung in die Zweite Säule – siehe unten). Damit wird eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Betriebsgrößen von maximal 18 Prozent erreicht, was ebenfalls weit unterhalb der von der EU ermöglichten 65 Prozent Besserstellung der ersten Hektare liegt. Diese geringe Besserstellung gleicht kaum mehr aus als die Schlechterstellung, die sich durch den Wegfall der gestaffelten Modulationsabzüge bis zum Jahr 2013 ergibt.⁹ Eine bremsende Wirkung auf den Prozess der Landkonzentration wird die deutsche Umsetzung des Aufschlags nicht haben.

Deutschland setzt den Aufschlag für die ersten Hektare gerade so um, dass die verpflichtende Kürzung der Zahlungen oberhalb von 150.000 Euro Basisprämie je Betrieb um mindestens fünf Prozent (siehe oben) nicht umgesetzt werden muss: Mitgliedstaaten, die sich für den Fünf-Prozent-Aufschlag der Direktzahlungssum-

me einsetzen, müssen die Obergrenze bzw. Kürzung ab 150.000 Euro nicht einführen. Das EU-Recht gibt diese Ausnahme zwar her, aber die Mitgliedstaaten können auch beides einführen: Kürzung oberhalb von 150.000 Euro und zusätzlich den Aufschlag für die ersten Hektare. Polen z. B. führt beides ein: eine absolute Obergrenze bei den Basisprämien bei 150.000 Euro je Betrieb und Jahr und einen Aufschlag von 41 Euro/Hektar für die ersten 30 Hektar.

Mehr in anderen Mitgliedstaaten

Deutlich mehr Mittel für die Zusatzzahlung für die ersten Hektare setzen andere EU-Mitgliedstaaten ein: In Belgien (Wallonie) sind es 20 Prozent, Frankreich beginnt zwar 2015 mit nur fünf Prozent, überholt Deutschland aber 2016 mit zehn Prozent und setzt ab 2018 dann 20 Prozent hierfür ein. Litauen kommt auf 15, Kroatien auf zehn und Rumänien auf 7,5 Prozent. Die Höhe des Aufschlags wird in Frankreich ab dem Jahr 2018 dann 100 Euro/Hektar für bis zu 52 Hektar je Betrieb erreichen.

Die EU-Verordnung sieht es zwar nicht ausdrücklich vor, aber ermöglicht es gleichwohl, dass die Mitgliedstaaten einen einmal getroffenen Beschluss über die Höhe des Aufschlags für die ersten Hektare in den einzelnen Jahren ändern können, wenn sie dies frühzeitig, d. h. vor dem 1. August des Vorjahres der EU-Kommission mitteilen.¹⁰ Jeglicher Versuch einer solchen Änderung würde sicher von den Vertretern einer eher industriell ausgerichteten Landwirtschaft mit dem Schlagwort der »Gefährdung der Planungssicherheit« abgeübelt werden. Aber möglich ist eine solche Änderung, erst recht, wenn mit weiteren Änderungen ein größeres Verhandlungspaket geöffnet wird, z. B. im Rahmen einer Halbzeitbilanz der Reform auf EU-Ebene im Jahr 2017.

Umschichtung in die Zweite Säule

Eine andere Änderung einmal gefasster Beschlüsse sieht die EU-Verordnung allerdings bereits ausdrücklich vor: Die Mitgliedstaaten können im Jahr 2017 entscheiden, eine eingeführte Umschichtung von Direktzahlungsmitteln (aus der Ersten Säule der EU-Agrarpolitik) zugunsten der Förderung der Ländlichen Entwicklung (Zweite Säule) mit Wirkung ab dem Jahr 2018 auf bis zu 15 Prozent zu erhöhen, wenn dieser maximal mögliche Prozentsatz von 15 Prozent bis dahin noch nicht beschlossen ist.¹¹

In Deutschland haben Bund und Länder beschlossen, in den Jahren 2015 bis 2019 jeweils 4,5 Prozent der Deutschland von der EU für Direktzahlungen zur Verfügung gestellten Gelder in diese Zweite Säule umzuschichten. Zu dieser Zweiten Säule zählen unter ande-

rem Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die Investitionsförderung z. B. für Stallbauten oder im Bereich der Ernährungsindustrie sowie die Förderung des Ökolandbaus.

Großbritannien (England und Wales) und Estland haben bereits beschlossen bzw. damit begonnen, spätestens ab dem Jahr 2018 die vollen möglichen 15 Prozent in diese Zweite Säule umzuschichten.¹² In Belgien werden (ab 2018) zehn Prozent, in Schottland (ab 2015) 9,5 Prozent und in Lettland (ab 2015) knapp 7,5 Prozent erreicht. Frankreich schichtet 3,3 Prozent um (ab 2015).

Die Staaten dürfen aber auch umgekehrt umschichten, also mit EU-Mitteln, die eigentlich der jeweiligen Zweiten Säule zugeordnet sind, die Direktzahlungen erhöhen. Das nutzen Polen (25 %), Slowakei (21,3 %), Kroatien (15 %), Ungarn (15 %) und Malta (3,84 %).

Ob sich in Deutschland im Jahr 2017, dem Jahr der nächsten regulären Bundestagswahl, politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ergeben, die eine Erhöhung der Umschichtung in die Zweite Säule für die Jahre ab 2018 durchsetzen können und wollen, ist naturgemäß offen.

Greening – Hauptstreitpunkt 2014

Neben der größeren »Gerechtigkeit« bei der Zuteilung der Agrargelder gehörte das »Greening« der Gelder zum zentralen Reformansatz des ehemaligen EU-Agrarkommissars Dacian Cioloș. »Grüner und gerechter« war das Motto. Gegen erhebliche Widerstände im Agrarministerrat (insbesondere der Bundesregierung) und auch im EU-Parlament ist ab dem Jahr 2015 in der EU die flächendeckende Bindung der Direktzahlungen an die drei ökologischen Mindeststandards Fruchtartenvielfalt (Anbaudiversifizierung), Dauergrünland-erhalt und Mindestanteil ökologischer Vorrangflächen Pflicht geworden. Die auf EU-Ebene beschlossenen verbindlichen Vorgaben sind allerdings ökologisch nicht besonders ambitioniert.¹³ Vor allem auf Drängen von Ministerrat und EU-Parlament sind den Mitgliedstaaten besonders bei den ökologischen Vorrangflächen sowie beim Erhalt des Dauergrünlands wiederum große Spielräume zur nationalen Ausgestaltung gegeben worden.

Die erwähnte deutsche Bund-Länder-Agrarministerkonferenz Ende 2013 hatte die konkrete Umsetzung des Greenings in Deutschland ausgeklammert – sie wurde nun im Jahr 2014 zum Hauptpunkt der politischen Auseinandersetzung um das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz und die nachgelagerte Verordnung.¹⁴ Herausgekommen ist ein Greening in Deutschland, das auch hier die Möglichkeiten, die die EU bietet, nicht im Sinne einer bäuerlichen ökologischen Entwicklung ausnutzt. Vielmehr ist auf den neu auszu-

weisenden ökologischen Vorrangflächen vor allem der Anbau von Zwischenfrüchten im Herbst/Winter und damit kein nennenswerter positiver Effekt auf den Erhalt der Artenvielfalt zu erwarten. Beim Dauergrünland wird immerhin eine allgemeine Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland etwa in Ackerland eingeführt.

Ökologische Vorrangflächen

Von der EU vorgegeben ist, dass ab 2015 jeder Betrieb bzw. Direktzahlungsempfänger eine Fläche im Umfang von fünf Prozent seiner Ackerflächen als ökologische Vorrangfläche nutzen muss («Flächennutzung im Umweltinteresse»). Diese Verpflichtung gilt für alle Betriebe mit wenigstens 15 Hektar Ackerland oder –

wenn mindestens 75 Prozent ihrer Nutzflächen Dauergrünland, Gras- und Leguminosenanbau oder Brache sind – mit wenigstens 30 Hektar Ackerland.¹⁵

Auf nationaler Ebene musste vor allem entschieden werden:

- wie viele und welche Flächenarten, die in der EU-Verordnung den Mitgliedstaaten zur Auswahl gestellt worden sind, als ökologische Vorrangfläche anerkannt werden;
- ob bei den Flächenarten besondere Auflagen zur Bewirtschaftung – wie der Verzicht auf Pflanzenschutz- und Düngemittel oder Saatgutmischungen – erlassen werden;
- ob für bestimmte Flächenarten eigene Gewichtungsfaktoren eingeführt werden.

Christoph Dahlmann

Das Greening aus Sicht der Leguminosen

Schon jahrzehntlang gibt es die Forderung nach mehr Förderung für einen Leguminosenanbau. Agrarpolitisch wird das Ganze aber ebenso lange konterkariert. Wurden in der Dillon-Runde des GATT 1962 die Weichen für die »Arbeitsteilige Welt« gelegt, zementierte das Blair House-Abkommen 1992 die Rolle Europas als Getreideexporteur und die Amerikas als überwiegender Sojaexporteur. Sind in der nun abgeschlossenen EU-Agrarreform Zeichen für einen Systemwechsel erkennbar?

»Europas Landwirte müssen sich auf neue Regeln für die EU-Agrarförderung einstellen«, so titelten viele Zeitungen am 12. Oktober 2011, dem Tag als die EU-Kommission den Entwurf zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2014 vorstellte. Grüner und gerechter sollte sie werden. Unter dem Aspekt »grüner« können auch die Forderungen der ABL gewertet werden, die Direktzahlungen an 20 Prozent Leguminosen und maximal 50 Prozent einer Hauptkultur in der Fruchtfolge zum vollständigen Erhalt der Zahlungen zu koppeln. Ein ambitionierter Vorschlag – einfach und wirksam – ein Thema war gesetzt.

Nach drei Jahren zäher Verhandlungen sind es keine 20 Prozent geworden – aber auch die »großen« Landwirtschaftsverbände kamen nicht mehr um die Leguminosen herum. So drängten am Ende sogar der Westfälisch-Lippische und der Rheinische Landwirtschaftsverband in einer gemeinsamen Presseerklärung Nordrhein-Westfalens Landwirtschaftsminister Johannes Remmel dazu, alle heimischen Eiweißpflanzen im Rahmen des Greenings zuzulassen.

Möglichkeiten des Leguminosenanbaus ...

Aber was wird denn nun zugelassen? Auf den fünf Prozent ökologische Vorrangflächen gibt es Artenlisten für den

Hauptfrucht- und Zwischenfruchtanbau. Die Unterscheidungen liegen darin, dass auf den Hauptkulturflächen eine Ernte generell zugelassen ist, natürlich ein längeres Zeitfenster gilt und dementsprechend der Gewichtungsfaktor mit 0,7 höher ist als bei Zwischenfrüchten mit 0,3. D. h., zur Anerkennung von einem Hektar ökologischer Vorrangfläche muss man etwa 1,4 Hektar Leguminosen als Hauptfrucht anbauen oder 3,3 Hektar als Zwischenfrucht.

Dabei ist für die Praxis von Bedeutung, dass bei den Leguminosen für den Hauptfruchtanbau zwar Mischungen zugelassen sind, aber – da die Artenliste keine Gräser beinhaltet – Gemenge für den Feldfutterbau wie Klee- und Luzernegrassgemenge nicht erlaubt sind. Dies ist sicherlich nicht nur aus Sicht der Milchviehbetriebe bedauerlich, die hier auf eine nahrhafte Rohproteinquelle gehofft hatten, sondern hätte auch einen großen Beitrag zu einer besseren Bodenfruchtbarkeit geleistet. Luzerne und Rotklee-Rein-saat-Bestände werden sicherlich aufgrund ihrer schlechteren Siliereigenschaft nicht so häufig zum Anbau kommen. Bei den Leguminosen für den Zwischenfruchtanbau sind Mischungen aus mindestens zwei Arten dagegen vorgeschrieben. Eine Nutzung im Antragsjahr ist mit Schafen erlaubt, Rinder dagegen sind nicht zulässig.

... im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen

Interessant sind die Möglichkeiten des Anbaus von Leguminosen und Leguminosengemengen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme »Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau«. Alle Bundesländer haben die Möglichkeit, solche Programme, die einen Mindestumfang von zehn Prozent Leguminosen beinhalten, anzubieten. Diese, von einigen Bundesländern schon seit längerer Zeit angebotene Agrar- ▶

Streitpunkte waren die ersten beiden Spiegelstriche, und zwar zunächst zwischen dem CDU/CSU-geführten Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) und dem SPD-geführten Bundesumweltministerium (BMUB). Das BMEL wollte alle Flächenarten der EU-Liste¹⁶ anerkennen und den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf den ökologischen Vorrangflächen nicht einschränken (nur bei den Kurzumtriebsplantagen ist der Verzicht von mineralischen Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln von der EU bereits vorgegeben). Das BMUB wollte, dass insbesondere der Anbau von Zwischenfrüchten nicht als ökologische Vorrangfläche anerkannt wird, denn Zwischenfruchtanbau wirkt zwar der Nährstoffauswaschung im Herbst und Winter entgegen und hat positive Wirkungen auf den Boden, aber zum Erhalt der Biodiversität

bzw. Artenvielfalt tragen Zwischenfrüchte nur wenig bei, auch weil Zwischenfrüchte zum Ende der Vegetationsperiode angebaut werden. Außerdem ist der Zwischenfruchtanbau bereits stark verbreitet, so dass die Anerkennung der Zwischenfrüchte keine nennenswerte Verbesserung der ökologischen Situation der Agrarlandschaften erwarten lässt. Zudem wollte das BMUB keinen Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen zulassen, auch nicht bei den Leguminosenflächen.

Nach einigem Hin und Her einigten sich die Hauspitzen von BMUB und BMEL im Februar 2014 doch darauf, dass Zwischenfrüchte angerechnet werden. Die Kriterien wie der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel sollten erst später, in einer einvernehmlich zwischen BMEL und BMUB und mit Zustimmung des Bundes-

umweltmaßnahme, kann unter den neuen Förderkonditionen mit bis zu 125 Euro je Hektar Ackerfläche für viele Betriebe interessant sein. Dies haben auch die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu spüren bekommen, die diese Maßnahme das erste Mal angeboten haben und von dem Run aus der Praxis überrascht wurden. Diese Erfahrung und Planungsunsicherheiten aufgrund des noch laufenden Genehmigungsverfahrens seitens der EU haben beide Bundesländer dazu veranlasst, die »Vielfältigen Kulturen im Ackerbau« erst einmal wieder auszusetzen. Eine Evaluierung und eine mögliche neue Antragsphase sind für 2015 vorgesehen.

Das sind keine erfreulichen Nachrichten für die Ausdehnung des Leguminosenanbaus, da diese Maßnahme gerade in Kombination mit den Möglichkeiten auf den ökologischen Vorrangflächen für die Praxis attraktiv sein dürfte. Die Leguminosen auf den ökologischen Vorrangflächen und die innerhalb der »Vielfältigen Kulturen im Ackerbau« sind verrechenbar. Es wird in diesem Fall mit einem Abzug von 20 Euro je Hektar Ackerfläche bei den »Vielfältigen Kulturen im Ackerbau« gerechnet.

Bewertung

An dieser Stelle soll mit Blick auf das Greening-Gesamtpaket auf die verpassten Chancen und die unzähligen Verwässerungen durch unterschiedlichste Interessenvertretungen nicht weiter eingegangen werden. Nur kurz sei erwähnt, dass Wissenschaftler des Thünen-Instituts keinen nennenswerten Zusatznutzen für die Bereiche Biodiversität, Gewässer- und Klimaschutz erwarten und das Greening ein »grünes Deckmäntelchen« nennen.

Für die Praxis wird unter den genannten Möglichkeiten von unterschiedlichen Stellen ein enormer Anstieg des Leguminosenanbaus – besonders des Körnerleguminosenanbaus – prophezeit. Von einer Verdreifachung der Anbaufläche ist beim DBV die Rede. Dies kann durchaus bezweifelt

werden, da die höchste Attraktivität zum Anbau von Leguminosen aufgrund der EU-Agrarreform wohl nur in Kombination von Greening-Umsetzungen und der Agrarumweltmaßnahme »Vielfältige Kulturen im Ackerbau« gegeben ist.

Es gibt neben den agrarpolitischen Förderbedingungen sicherlich genügend Gründe, Arten aus der Familie der Hülsenfrüchte anzubauen. Ergebnisse von »Vom Acker in den Futtertrog« und anderer Projekte weisen daraufhin. Aber um die Leguminosen in die alltägliche Praxis zu integrieren, bedarf es konsequenterer Umsetzungen, als das, was bisher politisch bewegt wurde. Besonders die vielen Möglichkeiten auf den ökologischen Vorrangflächen ohne Leguminosen und der Rückzug der »Vielfältigen Kulturen im Ackerbau« in einigen Bundesländern, werden die Ausdehnung der legum Anbaufläche moderat halten. Für eine wirkungsvolle und dauerhafte Anbauausdehnung braucht es ein breites Bündel an flankierenden Aktivitäten in den Bereichen Pflanzenbau, Züchtung, Erfassung, Vermarktung und Verwertung. Hier müssen die jeweiligen Bundesländer und der Bund nachbessern, um den Weg in eine zukunftsfähige und gentechnikfreie Eiweißfuttermittelherzeugung aus nachhaltigen Quellen zu ebnet.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- Christoph Dahlmann: Aufbruch mit Leguminosen. In: Der kritische Agrarbericht 2012, S. 126–129.



Christoph Dahlmann

Projektleiter »Vom Acker in den Futtertrog – Zukunftsweisende Eiweißfutter-Versorgung für NRW«

c/o Abl e.V.
Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm
E-Mail: dahlmann@abl-ev.de
www.vom-acker-in-den-futtertrog.de

rates zu erlassenden Verordnung, festgelegt werden. So stand es dann auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung.¹⁷ Das Gesetz selbst wurde von der Bundesregierung so gefasst, dass es im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig war. Aber bei der zustimmungspflichtigen Verordnung würde die Bundesregierung auf Stimmen aus dem Kreis der um »Hessen« verstärkten Ländergruppe mit GRÜNEN-Ministerien bzw. SPDgeführten Länder angewiesen sein.¹⁸

Doch die möglicherweise dahinter stehenden Gedankenspiele erübrigten sich weitgehend, als sich die Agrarier der Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag das Gesetz vornahmen. Die Einigung brauchte eine Weile, hier spielten auch die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt (siehe unten) eine große Rolle. Aber bei den Zwischenfrüchten und dem Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln setzte sich die Union durch: Zwischenfrüchte werden als ökologische Vorrangflächen anerkannt (als Mischung von mindestens zwei Arten, die bis zum 1. Oktober des Jahres eingesät werden muss). Ins Gesetz gezogen und damit der Kompetenz der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Verordnung entzogen, ist die Regelung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und mineralischen Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen. Eingeschränkt ist dieser Einsatz bei Zwischenfruchtanbau und Grasuntersaaten nur ab der Ernte der Vorfrucht bis zum 31. Dezember des Antragsjahres. Das hat keine Auswirkungen auf die Praxis, da ohnehin in dieser Zeit bei Zwischenfruchtanbau nicht gespritzt oder mit Mineraldünger gedüngt wird. Was aber praktisch relevant ist, das ist die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern (Gülle, Mist) und die gibt das Gesetz nun (im Rahmen des Düngerechts) abschließend frei. Das Gesetz bestimmt zudem, dass die Verordnung für den Leguminosenanbau »eine Startdüngung und Pflanzenschutz nach guter fachlicher Praxis« nicht einschränken darf.¹⁹

Da der Zwischenfruchtanbau und die Grasuntersaaten (z. B. im Mais) wirtschaftlich für die Betriebe in vielen Fällen die günstigste Nutzungsart der ökologischen Vorrangflächen ist, wird sich auf den neu zu schaffenden ökologischen Vorrangflächen vor allem Zwischenfruchtanbau finden. Das gilt auch, obwohl für Zwischenfrüchte auf EU-Ebene ein Gewichtungsfaktor von 0,3 festgelegt wurde, d.h. ein Hektar Zwischenfrucht deckt 0,3 Hektar ökologische Vorrangfläche ab. Der Gewichtungsfaktor für Leguminosen ist von der EU-Kommission nachträglich auf 0,7 erhöht worden.²⁰ Wäre in Deutschland der Zwischenfruchtanbau nicht anrechenbar geworden, wäre der Anbau von Leguminosen (siehe Kasten) für viele wirtschaftlich die beste Wahl gewesen und auch Blühstreifen wären attraktiver geworden. Das hätte die Ökologisierung der heimischen Ackerwirtschaft ein großes Stück vorangetrieben.

Laut einer Übersicht der EU-Kommission über die Meldungen der 28 Mitgliedstaaten über ihre Umsetzung des Greenings zum 1. August 2014 erkennen sechs Staaten nur zwei bis vier der nach EU möglichen 19 verschiedenen Flächenarten an; neun Länder bieten den Betrieben fünf bis neun und 13 Länder mehr als zehn Flächenarten an (Deutschland alle 19). Zwischenfrüchte werden in 21 Mitgliedstaaten und Leguminosen in 27 Ländern anerkannt.²¹

Das nächste Zeitfenster zur Überarbeitung der Vorgaben für die ökologischen Vorrangflächen öffnet sich im Zuge des Berichts, den die EU-Kommission bis zum 31. März 2017 auf EU-Ebene vorlegen muss. Laut EU-Verordnung hat bis dahin eine Bewertung der ökologischen Vorrangflächen vorzuliegen, der gegebenenfalls ein Vorschlag zur Anhebung des Flächenanteils der ökologischen Vorrangflächen von fünf auf sieben Prozent beizulegen ist.²² Ob schon vorher Änderungen auf EU-Ebene erfolgen ist offen (siehe unten).

Erhalt von Dauergrünland

Bei der nationalen Umsetzung der Verpflichtung, Dauergrünland zu erhalten, spielten vor allem zwei Punkte eine Rolle:

- Soll bundesweit eine allgemeine einzelbetriebliche Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland z. B. in Ackerland eingeführt werden und wenn ja: ab welchem Rückgang des Dauergrünlandanteils?
- Welche Flächenkulisse wird für die Festlegung besonders umweltsensibler Dauergrünlandflächen herangezogen, auf denen auch nicht mehr gepflügt werden darf?

Der Entwurf der Bundesregierung für das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz sah vor, dass der Erhalt des (allgemeinen) Dauergrünlandanteils auf Ebene der Prämienregionen (in der Regel auf der Ebene des Bundeslands) umgesetzt werden sollte. Eine Genehmigungspflicht für Umwandlungen von Dauergrünland sollte laut Gesetz erst greifen, wenn der Dauergrünlandanteil in der Region um fünf Prozent abgenommen hat (im Vergleich zum Vergleichszeitraum 2012/2014). Es wurde im Gesetz nur die Möglichkeit eröffnet, dass im Zuge einer Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem BMUB und mit Zustimmung des Bundesrates diese Genehmigungspflicht auch schon früher, also bei weniger starkem Rückgang, eingeführt wird. Auf der anderen Seite sah der Gesetzentwurf vor, sämtliches Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten als umweltsensibel zu erklären und damit mit einem Pflugverbot zu belegen.

Im Zuge der Verhandlungen zwischen den Regierungsfractionen im Bundestag hat sich – nicht zuletzt auf Druck des BMUB – diese Gewichtung der beiden Bereiche zugunsten des allgemeinen Dauergrünland-erhalts verschoben:

- Verschärft wurde die Genehmigungspflicht für Umwandlungen von allgemeinem Dauergrünland. Sie gilt nun generell und sofort und nicht erst, wenn in einer Region der Grünlandanteil um fünf Prozent zurückgegangen ist.
- Dagegen wurde das Gebiet des besonders umweltsensiblen Dauergrünlands eingeschränkt. Nicht mehr in den gesamten Natura 2000-Gebieten, sondern nur in den nach FFH-Richtlinie ausgewiesenen Gebieten wird Dauergrünland automatisch als umweltsensibel ausgewiesen und unterliegt neben einem Umwandlungs- auch einem Pflugverbot. Gebiete nach Vogelschutzrichtlinie sind ausgeklammert worden.

Mit der generellen Genehmigungspflicht schöpft Deutschland beim allgemeinen Grünlanderhalt die EU-Möglichkeiten weitgehend aus – nur ein weiterer Mitgliedstaat (Belgien im Landesteil Flandern) führt ebenfalls ein einzelbetriebliches Genehmigungssystem ein. Das Ergebnis ist aus Umweltsicht positiv zu bewerten, es setzt einen Anreiz, dass nach dem Verlust von über fünf Prozent an Dauergrünland in Deutschland zwischen 2003 und 2013 nun wenigstens der Anteil an Dauergrünland stabilisiert wird.

Greening unter Beschuss

Die deutsche Umsetzung der Brüsseler Greening-Vorgaben bzw. Optionen für die nächsten Jahre ist Ende 2014 weitgehend abgeschlossen. Auf EU-Ebene wächst allerdings der politische Druck, um die Greening-Vorgaben zu »vereinfachen«. Dieses Vereinfachen wird ausgerechnet von denjenigen stark vorgetragen, die sich im Prozess der Brüsseler Verhandlungen um eine Verkomplizierung und jede Menge Ausnahmen und Sonderregelungen bemüht haben.²³ Das zeigt bereits Wirkung: Der neue EU-Kommissionspräsident Juncker hat dem neuen Agrarkommissar Hogan aufgetragen, im Jahr 2015 »besonders im Hinblick auf das Greening« Möglichkeiten zur Vereinfachung zu prüfen. Die Reform solle einen »maximalen Beitrag« für Wachstum und Jobs bringen, fordert Juncker.²⁴

Unabhängig davon ist die EU-Kommission verpflichtet, die »Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik« zu messen, und zwar anhand der drei Ziele

- a) »rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen,

der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität;

- b) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser;
- c) ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum.«²⁵

Es ist also so oder so angebracht, sich frühzeitig und konsequent um die Reform der Reform zu kümmern.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Ulrich Jasper: Eine Reform mit großen Möglichkeiten. EU-Agrarpolitik kann auf nationaler Ebene erheblich gerechter und grüner werden. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 24–30.
- ▶ Bernd Voß: Da ist noch viel mehr drin. Agrarminister von Bund und Ländern nutzen die Möglichkeiten der EU-Agrarreform nicht aus. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 31–34.
- ▶ Der kritische Agrarbericht 2013 war dem Schwerpunkt »Agrarreform« gewidmet.

Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz–DirektZahlDurchfG) vom 9. Juli 2014. Hier: § 4 Nichtanwendung von Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.
- 2 Verordnung (EU) 1307/2013 vom 17. Dezember 2013 über Direktzahlungen. Hier: Art. 11 Kürzung der Zahlungen.
- 3 Copa-Cogeca: Cap implementation at national level in 2014–2020. Manuscript, Brussels 16 Oktober 2014.
- 4 Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München.

Folgerungen & Forderungen

- Die EU-Agrarreform bietet viele Möglichkeiten, die Gelder »grüner und gerechter« einzusetzen. Doch Deutschland nutzt diese Möglichkeiten zur Stärkung einer bäuerlichen Landwirtschaft nicht.
- Für eine nun nachträgliche Einführung von Obergrenzen und Abstufungen muss das EU-Recht angepasst werden.
- Der Aufschlag für die ersten Hektare kann ohne Änderung des EU-Rechts erheblich erhöht werden.
- Eine höhere Umschichtung in die Zweite Säule ist 2017 möglich.
- Vor allem beim Greening steht auf EU-Ebene vielleicht viel schneller als gedacht eine Überarbeitung an. Ohne starken öffentlichen Gegendruck ist dabei aber keine stärkere Ökologisierung zu erwarten.
- Die EU-Agrarpolitik braucht weiterhin starken und lebendigen öffentlichen Druck.

- 5 Politisch gerungen wurde im Jahr 2014 in Bezug auf die Umsetzung der EU-Agrarreform fast nur noch über die Ausgestaltung des Greenings. Das Greening beherrschte auch die Fragen der Abgeordneten in einer Anhörung des Agrarausschusses des Deutschen Bundestages vom 7. April 2014. Protokoll und Stellungnahmen der Sachverständigen unter: http://bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a10/anhoeerungen/07_04_2014/216702.
- 6 Art. 41-42 der VO (EU) 1307/2013.
- 7 Europäisches Parlament: Angenommene Texte vom 13. März 2013: Beschluss [...] zur Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen über den Vorschlag für eine Verordnung [...] über Direktzahlungen [...] P7_TA-PROV(2013)0084. Hier: Artikel 28 a. Diese »Ergänzende Zahlung« war vom damaligen französischen EP-Abgeordneten Stéphane Le Foll, der im Sommer 2012 zum Agrarminister Frankreichs ernannt wurde, eingebracht worden.
- 8 Begründung zum Entwurf der Bundesregierung zum Direktzahlungen-Durchführungsgesetz, S. 42. Bundesrats-Drucksache 82/14 vom 28. Februar 2014.
- 9 Siehe dazu: Ulrich Jasper: Eine Reform mit großen Möglichkeiten. EU-Agrarpolitik kann auf nationaler Ebene erheblich gerechter und auch grüner werden. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 24–30. Sowie Bernd Voß: Da ist noch viel mehr drin. Agrarminister von Bund und Ländern nutzen die Möglichkeiten der EU-Agrarreform nicht aus. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 31–34.
- 10 Art. 41 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 1 VO (EU) 1307/2013 in Verbindung mit Art. 69 Del. VO (EU) 639/2014 der EU-Kommission zur Ergänzung der VO (EU) 1307/2013.
- 11 Art. 14 Abs. 1 Unterabsatz 4 VO (EU) 1307/2013.
- 12 Copa-Cogeca 2014 (siehe Anm. 3).
- 13 Jasper 2014 (siehe Anm. 9).
- 14 Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 3. November 2014.
- 15 Art. 46 Abs. 1 und 4 VO (EU) 1307/2013.
- 16 Art. 46 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013.
- 17 Bundestags-Drucksache 18/908.
- 18 Die sieben Bundesländer mit GRÜNEN-Regierungsbeteiligung (BW, HB, HE, NI, NW, RP, SH) kamen im Bundesrat zusammen auf 34 Stimmen. Für eine Mehrheit (35 der insgesamt 69 Stimmen) fehlte ihnen eine Stimme.
- 19 § 18 DirektZahlDurchfG.
- 20 Del. VO (EU) 1001/2014 der EU-Kommission zur Änderung von Anhang X der VO (EU) 1307/2013.
- 21 EU-Kommission, DG Agri: Greening – Main choices from Member States notification by 1 August 2014. Presentation 10 September 2014.
- 22 Art. 46 Abs. 1 VO (EU) 1307/2013.
- 23 U. Jasper 2014 (siehe Anm. 9).
- 24 J.-C. Juncker: Mission Letter to Phil Hogan. Brüssel, 10. September 2014.
- 25 Art. 110 VO (EU) 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik.



Ulrich Jasper

Stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL). Er koordiniert bei der AbL das Euronatur/AbL-Projekt »Auswirkungen der EU-Agrarreform 2013«.

Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm
E-Mail: jasper@abl-ev.de