

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)  
Bioland e.V.  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)  
Deutscher Tierschutzbund e.V.  
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)  
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)  
Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)  
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)  
WWF Deutschland

13. Januar 2004

## **Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für ein „Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vom 22.12.2003**

Im Juni 2003 hat der EU-Agrarrat eine Reform der europäischen Agrarpolitik beschlossen, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einen derart weiten Spielraum eröffnet wie nie zuvor in der Geschichte der EU-Agrarpolitik. Ob die Reform den gesellschaftlichen Erwartungen gerecht wird, hängt daher stark davon ab, wie dieser Spielraum genutzt wird. Bund und Länder stehen hier in einer großen Verantwortung.

Mit dieser gemeinsamen Stellungnahme betonen die unterzeichnenden Verbände aus Landwirtschaft, Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz ihre gemeinsamen Anliegen zur Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland: Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik muss die gesellschaftlichen Anliegen nach sozialer Gerechtigkeit, Umwelt- und Naturschutz, Verbraucher- und Tierschutz integrieren. Daran muss sich die Umsetzung der Reform messen lassen.

Der Gesetzentwurf des BMVEL geht in wichtigen Punkten in die richtige Richtung und greift entscheidende Vorschläge der unterzeichnenden Verbände auf. So wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, regional einheitliche Prämienrechte je Hektar einzuführen (Artikel 58 ff der EU-Verordnung 1782/2003). Auch die vollständige Entkopplung aller zu entkoppelnden Direktzahlungen entspricht der Forderung der unterzeichnenden Verbände.

Gleichzeitig aber weist der Gesetzentwurf erhebliche Mängel und Defizite auf. Die Verbände drängen darauf, diese im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu beheben, um die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Reform tatsächlich zu gewährleisten.

Verbesserungen sind besonders an folgenden Stellen notwendig:

### **A) Zu Artikel 1 (Entkopplung bzw. Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie)**

1. Die Benachteiligung von Grünlandbetrieben und -standorten gegenüber Ackerbaubetrieben und -standorten wird nur sehr zögerlich abgebaut, weil bei den regional einheitlichen **Prämienrechten** zwischen **Grünland** und **Ackerland** zu Lasten des Grünlandes unterschieden wird, der **Abschmelzungsprozess** erst spät (2007) und anfangs mit zu geringen Schritten einsetzt und folglich erst 2012 abgeschlossen ist.

Die Verbände schlagen deshalb vor, aus den 35 % der Direktzahlungen, die laut Gesetzentwurf entsprechend der Flächenanteile auf die Regionen (Bundesländer) verteilt werden, direkt ein einheitliches Flächen-Prämienrecht zu finanzieren, das für Grünland und Ackerland gleich hoch ist (ca. 114 Euro/ha).

Der Gesetzentwurf stellt im Rahmen der Umverteilung zwischen den Regionen den Bezug zur Nutzfläche bereits her. Es wäre nur folgerichtig, dann auch den nächsten Schritt zu gehen und den Betrieben wie der Gesellschaft gleich zu Beginn das Ziel der Umsetzung aufzuzeigen: eine einheitliche Prämie je Hektar. Auf die Verteilung der Direktzahlungen auf die Regionen hätte das die gleiche Auswirkung wie die im Gesetzentwurf gewählte Variante. Gleichwohl würden aber die starken Unterschiede in der Prämienhöhe je Hektar zwischen den Bundesländern zu Beginn der Entkopplung – besonders beim Grünland – abgebaut. Die Benachteiligung der Grünlandstandorte würde schneller verringert.

Als Minimallösung muss den Bundesländern (Regionen) die Möglichkeit gegeben werden, in eigener Verantwortung das Verhältnis von Acker- zu Grünland-Prämienrechten zugunsten des Grünlandes zu korrigieren, um extrem niedrige Grünlandprämienrechte zu Beginn des Übergangszeitraums zu verhindern.

2. Zudem sollte das **Abschmelzen** bzw. der **Übergangszeitraum** der Betriebsprämienanteile bereits 2006 beginnen, in gleichen Schritten erfolgen und nach fünf Jahren (d.h. 2010) abgeschlossen sein. Neben einem zügigen Abbau der Benachteiligungen ermöglicht ein frühzeitiges und zügiges Abschmelzen, den Verwaltungsaufwand für Betriebe und Länder sowie den Anreiz zum Handel mit Prämienrechten einzuschränken.
3. Mit der **extensiven Rinderhaltung** wird gerade diejenige Wirtschaftsweise im Rinderbereich am stärksten getroffen, die spätestens seit der BSE-Krise das erklärte Ziel der agrarpolitischen Neuausrichtung ist. Während die **Extensivierungsprämien** auf das Grünland umgelegt und damit den extensiven Betrieben zusätzlich zu den Schlachtprämien genommen werden, bekommen die intensiven Bullenmastbetriebe ihre entkoppelten Sonderprämien bei voller unternehmerischer Freiheit noch über Jahre als Betriebsprämienanteile gesichert.

Die Verbände fordern ein umgekehrtes Vorgehen, d.h. die Extensivierungsprämien sind zunächst als Betriebsprämienanteile zu behandeln. Als Kompensation sind dafür 14 % der Sonderprämie männliche Rinder zu Beginn der Entkopplung auf das Grünland umzulegen.

4. Die EU-Verordnung ermöglicht den Mitgliedstaaten, einen Vorwegabzug von **bis zu 10 % der Direktzahlungen** vorzunehmen, um mit diesen Mitteln ökologisch bedeutende Wirtschaftsweisen oder Qualitätserzeugungen gezielt zu unterstützen (Art. 69 der EU-Verordnung 1782/2003). Diese Möglichkeit sollte Deutschland nutzen, um z.B. einen Anreiz für die extensive Weidehaltung von Kühen und Rindern zu finanzieren.
5. Eine **soziale Komponente** bei der Umsetzung der Entkopplung fehlt bislang völlig, obwohl sie im Rahmen der EU-Verordnung 1782/2003 möglich ist. Die Verbände verweisen deshalb nochmals auf ihren Vorschlag eines betrieblichen maximalen

Sockelbetrags an Betriebsprämienanteilen, über den eine Bindung der Direktzahlungen an den Faktor Arbeit eingeleitet würde.

6. Leider enthält der Gesetzentwurf keine Aussage dazu, ob und in wieweit **Landschaftselemente** in die **prämienberechtigte Fläche** einbezogen werden. Die Verbände fordern die Einbeziehung, um nicht diejenigen zu bestrafen, die Landschaftselemente erhalten oder neu anlegen.

## **B) Zu Artikel 2 (Cross Compliance bzw. "Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ...")**

Die EU-Agrarreform führt die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz (Cross Compliance) ein. Die Mitgliedstaaten haben für 18 geltende EU-Vorschriften (Anhang III der EU-Verordnung 1782/2003) Kontroll-Indikatoren zu benennen und weitere Anforderungen für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ mit vier Schutzziele festzulegen.

Die Cross-Compliance-Regelungen sollen nicht nur Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben, um das große Vollzugsdefizit von EU-Vorschriften in den genannten Bereichen abzubauen. Ziel ist vielmehr auch, durch die neue Bindung der Zahlungen auf die gesellschaftlichen Erwartungen nach mehr Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz einzugehen. Darin liegt die neue Begründung bzw. die zukünftige gesellschaftliche Legitimation der Zahlungen.

Die Verbände fordern den Gesetzgeber auf, wirksame Indikatoren und Kriterien festzulegen, und warnen eindringlich davor, die nationalen Festlegungen so zu treffen, dass sie lediglich heutige Praxisstandards beschreiben. Es geht nicht darum, unverhältnismäßige Anforderungen zu stellen. Aber unwirksame Vorgaben gefährden die Bereitschaft der Steuerzahler, der Landwirtschaft weiterhin die finanziellen Ressourcen bereit zu stellen.

- 1) Der Gesetzentwurf sieht vor, dass als Mindestaufwand zur **Instandhaltung der Flächen** in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ ausreichen soll, **Grünland** einmal jährlich zu „mulchen“, d.h. den Aufwuchs zu häckseln und auf der Fläche liegen zu lassen.

Die Verbände lehnen das als unzureichend ab. Ein Stilllegen von Grünland und ein jährliches „Mulchen“ entspricht in keinsten Weise einer landwirtschaftlichen Praxis, die mit staatlichen Mitteln noch zu unterstützen wäre. „Mulchen“ von Grünland ist ökologisch bedenklich, denn es führt zu einer Nährstoffanreicherung, gefährdet aufgrund der angewandten Technik weite Teile der Kleintierwelt und führt zur Verarmung der Vegetation.

Die Verbände fordern daher, mindestens auch den Abtransport jeglichen gemähten oder geschlegelten Aufwuchses als Mindestmaßnahme für Grünland vorzuschreiben, es sei denn, das Grünland wird beweidet.

Diese Auflagen würden keinen wirtschaftenden Betrieb behindern, sie schützen aber vor ungerechtfertigter Mitnahme von Steuergeldern. Eine Nichtbewirtschaftung darf im Normalfall nicht rentabler sein als eine extensive Bewirtschaftung! Diese Forderung entspricht bäuerlichem Selbstverständnis und bewahrt die Landwirtschaft vor schwierigen gesellschaftlichen Diskussionen, wenn einige fürs „Nichtstun“ anfangs über 1.000 Euro je Hektar erhalten könnten. Von der Forderung unberührt

blieben Fälle, in denen aus naturschutzfachlichen Gründen jegliche Bewirtschaftung zeitweise unterlassen bleiben sollte.

- 2) Eine vielfältige **Fruchtfolge** ist aus mehreren Gründen anzustreben. Sie dient dem Erhalt der Artenvielfalt in unserer Kulturlandschaft, fördert die Belebung des Bodens und wirkt sich damit positiv auf den Humusgehalt, die Struktur und die Wasserhaltefähigkeit des Bodens aus. Nicht zuletzt ist eine abwechslungsreiche Fruchtfolge auch eine phytosanitäre Maßnahme, die den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln reduziert.

Der Gesetzentwurf sieht jedoch keine Vorgaben für eine Mindestfruchtfolge vor, obwohl die EU-Verordnung 1782/2003 im entsprechenden Anhang IV vorsieht, dass die Mitgliedstaaten eine solche Vorgabe treffen.

Die Verbände fordern den Gesetzgeber daher auf, den Gesetzentwurf hier nachzubessern und eine Fruchtfolge als Mindeststandard im Rahmen von Cross Compliance vorzusehen, bei der eine Frucht maximal 50 % der Nutzfläche eines Betriebes einnimmt und mindestens 20 % der Nutzfläche mit Gesundungsfrüchten (z.B. Leguminosen, Klee gras) bestellt sind. Monokulturen sind vom Erhalt staatlicher Direktzahlungen auszuschließen.

- 3) Die obersten Bodenhorizonte sind für die Fruchtbarkeit und die Wasserspeicherfähigkeit unserer Böden von entscheidender Bedeutung. Diese Horizonte sind besonders vom Abtrag durch Wind und Wasser (**Erosion**) gefährdet. Eine möglichst ganzjährige **Bodenbedeckung** sowie der Einsatz von bodenschonenden Maschinen sind die wirksamsten Methoden zum Schutz vor Erosion. Deshalb fordert die EU-Verordnung hier Vorgaben.

Im Gesetzentwurf fehlen diese Vorgaben, und die Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe lassen befürchten, dass die in einer Ermächtigungsverordnung zu treffenden Vorgaben das Ziel eines besseren Erosionsschutzes nicht erreichen werden. Offensichtlich ist bislang vorgesehen, dass eine winterliche Bodenbedeckung nur auf einem geringen Teil (40 - 50 %) der Ackerflächen pro Betrieb ausreichen soll. Dies würde keine Verbesserung gegenüber dem Status quo bedeuten.

Deshalb fordern die Verbände den Gesetzgeber auf, hier wirksame Regelungen zu treffen, die auf eine möglichst ganzjährige Bodenbedeckung der Ackerflächen zielen. Der Einsatz von bodenschonenden Maschinen sollte beispielsweise durch die Festsetzung von maximalen Achslasten geregelt werden.

- 4) Hecken, Feldgehölze, Streuobst, Feldraine, Kleinstgewässer u.a. sind Landschaftselemente, die die bäuerliche Kulturlandschaft entscheidend geprägt haben. Sie sind eine wesentliche Grundlage für eine vielfältige Tier- und Pflanzenwelt und deshalb zu erhalten.

Den **Erhalt der** noch bestehenden **Landschaftselemente** sieht der Gesetzentwurf deshalb zu Recht als Mindestanforderung vor. Das begrüßen die Verbände ausdrücklich. In intensiv genutzten Regionen, in denen während der vergangenen Jahrzehnte ein erheblicher Rückgang an Landschaftselementen zu verzeichnen war, ist dies jedoch nicht ausreichend.

Die Verbände fordern, generell einen Mindestanteil an Landschaftselementen (5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche) vorzuschreiben. Andernfalls würden nachträglich

diejenigen bestraft, die Landschaftselemente in der Vergangenheit erhalten haben. Die Anlage und Pflege von Landschaftselementen kann weiterhin über Agrarumweltprogramme gefördert werden.

- 5) Die bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung aufgeführten Richtlinien im Bereich **Tierschutz** enthalten u.a. die Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über die Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. Diese Richtlinie ist jedoch nicht in nationales Recht umgesetzt.

Die Verbände fordern eine am Tierschutz orientierte Umsetzung dieser Richtlinie.

Eine grundlegende Reform ist nicht zu erreichen, ohne alte Besitzstände anzutasten und wirksame Kriterien für die fachliche Praxis in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz vorzugeben. Sanktionen, die nicht greifen, können keine steuernde Wirkung entfalten. Die Verbände fordern daher den Gesetzgeber auf, ihre Vorschläge zu berücksichtigen.

#### Unterzeichnende Verbände:

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)  
Bioland e.V.  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)  
Deutscher Tierschutzbund e.V.  
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)  
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)  
Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)  
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)  
WWF Deutschland

#### Hinweis:

Die einzelnen Verbände behalten sich weitergehende Stellungnahmen der einzelnen Verbände vor.