

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Bärbel Höhn, Steffi Lemke, Nicole Maisch, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, Sylvia Kottling-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn (Dresden), Christian Kühn (Tübingen), Peter Meiwald, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/908, 18/1418, 18/1493 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Bundestag begrüßt die Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union hin zu einer „grüneren und gerechteren“ Agrarpolitik. Trotz erheblicher Widerstände, gerade auch der Bundesregierung, gegen diese Neuausrichtung ist es auf EU-Ebene gelungen, wesentliche Weichenstellungen für die Bindung dieser Zahlungen an übergesetzliche Umweltstandards (Greening) und für eine gerechtere Zuteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Regionen und zwischen den Betrieben vorzunehmen. Diese Direktzahlungen umfassen mit 294 Mrd. Euro für die Jahre 2014 bis 2020 immerhin 27 Prozent der im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014 bis 2020 veranschlagten Gesamtausgaben der EU. Für Deutschland sind in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt 35,6 Mrd. Euro an Direktzahlungen aus dem EU-Haushalt vorgesehen. Es ist geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um diese umfangreichen steuerfinanzierten Zahlungen wirksam an gesamtgesellschaftliche Ziele auszurichten.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird dieser Aufgabe bezogen auf die Ackerflächen und damit auf den Großteil der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland nicht im Ansatz gerecht. Hier unterläuft er die Zielsetzung der EU-Agrarreform, mit dem Greening wirksame Anreize für die notwendige Ver-

stärkung und Verbesserung der Umweltleistungen der landwirtschaftlichen Betriebe zu setzen. Die Folgen werden sein:

- Auf den ökologischen Vorrangflächen, die ab 2015 in der Regel im Umfang von 5 Prozent der betrieblichen Ackerfläche vorzuweisen sind, erlaubt der Gesetzentwurf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und von Düngemitteln (einschließlich der Gülleausbringung im Herbst). Die Regelungen führen dazu, dass in Deutschland eine Maismonokultur mit einer Gras-Untersaat, die vor der Mais-Aussaat im zweiten Jahr mit glyphosat-haltigen Herbiziden totgespritzt wird, als „ökologische Vorrangfläche“ bezeichnet wird. Das widerspricht der Zielsetzung der EU-Verordnung, wonach die ökologischen Vorrangflächen die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft verbessern sollen. Das schadet nicht zuletzt ganz besonders der Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Agrarpolitik in der Bevölkerung. Die EU-Verordnung ermöglicht dagegen gerade bei den ökologischen Vorrangflächen eine ökologisch anspruchsvolle Umsetzung in den Mitgliedstaaten.
- Zudem wird durch die Anerkennung von Zwischenfrüchten und Untersaaten ohne wirksame Einschränkungen ein Anbau von Leguminosen auf ökologischen Vorrangflächen im Verhältnis dazu wirtschaftlich uninteressant. Der viel behauptete Beitrag des Greenings zur Förderung der heimischen Eiweißfutterversorgung durch Leguminosen, die aufgrund ihrer besonderen Fähigkeiten zur Bindung von Luftstickstoff Düngung ersetzen können, wird daher ausbleiben.

Auch bei dem zweiten Pfeiler der EU-Agrarpolitik zur Stärkung und zum Ausbau der Umweltleistungen der Landwirtschaft schöpft der Gesetzentwurf die Möglichkeiten des EU-Rahmens bei weitem nicht aus. Nur 4,5 Prozent der Direktzahlungen, die in den Jahren 2015 bis 2019 für Deutschland vorgesehen sind, werden für spezifische Fördermaßnahmen wie Agrarumweltmaßnahmen, ökologischer Landbau und tiergerechte Haltung umgeschichtet. Die EU lässt eine Umschichtung im Umfang von 15 Prozent zu. Den Rahmen auszuschöpfen ist erforderlich, um die wachsenden Herausforderungen, die an die Landwirtschaft gestellt werden, angehen und erfüllen zu können.

Nicht zuletzt widerspricht der Gesetzentwurf auch der Zielsetzung einer gerechteren Zuteilung der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe. Nach Angaben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft erhalten in Deutschland die 1 844 größten Betriebe pro Jahr jeweils mehr als 300 000 Euro Direktzahlungen (2012). Das sind 0,6 Prozent aller Betriebe, sie erhalten zusammen aber 17 Prozent aller Direktzahlungen in Deutschland. Dagegen entfallen auf die rund 200 000 Betriebe (60 Prozent aller Betriebe), die pro Betrieb höchstens 10 000 Euro Direktzahlungen erhalten, nur 12 Prozent dieser Gelder. Der Gesetzentwurf wird an dieser Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe nur sehr wenig ändern:

- Zum einen setzt Deutschland die EU-Regelung nicht um, wonach bestimmte Direktzahlungen (Basisprämien) oberhalb von 150 000 Euro je Betrieb und Jahr um mindestens 5 Prozent gekürzt werden müssen, wobei die einbehaltenen Mittel den spezifischen Fördermaßnahmen der zweiten Säule in der jeweiligen Region zugute kommen würden. Das bedeutet, dass z. B. die flächengrößte landwirtschaftlich tätige Gesellschaft in Deutschland, die nach eigenen Angaben über 30 000 Hektar Land bewirtschaftet, bei einer Direktzahlung von rund 290 Euro je Hektar auf eine jährliche Summe von 8,7 Mio. Euro Direktzahlungen kommen kann.
- Zum anderen schöpft der Gesetzentwurf die Möglichkeiten der EU-Verordnung zur Umschichtung von Mitteln zugunsten einer Zusatzzahlung für die ersten bis zu 46 Hektar je Betrieb nur sehr zaghaft um. Nur 7 Prozent der verbleibenden nationalen Obergrenze der Direktzahlungen werden hierfür eingesetzt, während die EU eine Umschichtung von 30 Prozent ermöglicht. Der

Gesetzentwurf gleicht damit im wesentlichen nur den Wegfall der bisherigen, gestaffelten Modulation aus. Eine Stärkung der kleineren und mittleren bäuerlichen Betriebe bewirkt der Gesetzentwurf nicht.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes vorzulegen, der folgende Vorgaben berücksichtigt:
 - 1.1 Dauergrünland
 - 1.1.1 eine Genehmigung zur Umwandlung ist nur zu ermöglichen, wenn insbesondere Gründe des Natur- und Umweltschutzes nicht entgegenstehen und an anderer Stelle im Betrieb bzw. in der Region eine Neuanlage von Dauergrünland erfolgt;
 - 1.1.2 das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ist zu ermächtigen, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt und mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung zur Festlegung weiterer umweltsensibler Dauergrünlandgebiete zu erlassen, insbesondere Gebiete nach der EU-Vogelschutzrichtlinie, Moor- und Anmoorflächen, Überschwemmungsgebiete und erosionsgefährdete Flächen;
 - 1.2 Ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse)
 - 1.2.1 der Zwischenfruchtanbau ist nur unter Einhaltung weit über die bestehende fachliche Praxis hinausgehender Bedingungen als Flächennutzung im Umweltinteresse anzuerkennen. Insbesondere ist vom Zeitpunkt der Einsaat der Zwischenfrüchte oder Untersaaten bis zur Einsaat der Folgefrucht ein Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln sowie von mineralischen Düngemitteln und Gülle, Jauche oder Klärschlamm auszuschließen. Zudem ist an die Aussaatmischung die Anforderung zu stellen, dass sie mehr als zwei Arten umfasst, von der eine Art nicht zu den Grasartigen gehört;
 - 1.2.2 bezüglich des Leguminosenanbaus auf ökologischen Vorrangflächen ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zu ermächtigen, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung zur Festlegung weiterer Kriterien, die auch den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln einschränken können, zu erlassen;
 - 1.3 Umschichtung von Mitteln
 - 1.3.1 wie in der EU-Verordnung über die Direktzahlungen bereits vorgesehen, ist im Gesetz bereits jetzt zu bestimmen, dass mit Wirkung ab dem 01.01.2018 der Prozentsatz für die Umschichtung von Direktzahlungsmitteln (nationale Obergrenze) zugunsten der Fördermaßnahmen der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) von 4,5 Prozent auf 15 Prozent angehoben wird;
 2. die Erhöhung der Zusatzzahlung für die ersten Hektare je Betrieb zu prüfen und vorzubereiten, um den von der EU-Verordnung 1307/2013 eröffneten Rahmen für eine Umschichtung von bis zu 30 Prozent der nationalen Obergrenze an Direktzahlungen auszuschöpfen;
 3. die EU-Kommission zu bitten, einen Vorschlag vorzulegen, der die nachträgliche Einführung einer Kürzung von hohen Direktzahlungsbeträgen je Betrieb ermöglicht.

Berlin, den 22. Mai 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

1.1 Dauergrünland

In den Jahren 2003 bis 2013 sind in Deutschland 265 000 ha Dauergrünland umgewandelt worden und damit als Grünland verloren gegangen (-5,3 Prozent). 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. Aus Gründen des Klima-, Natur- und Umweltschutzes ist ein weiterer Rückgang des Dauergrünlands unbedingt zu vermeiden. Das lässt sich nur erreichen, wenn eine sofortige Genehmigungspflicht für jede beabsichtigte Umwandlung von Dauergrünland eingeführt wird. Diese Forderung ist durch Änderungen am Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgenommen worden. Wegen der großen Bedeutung des Dauergrünlands für den Natur- und Umweltschutz ist eine Genehmigung aber nicht zu erteilen, wenn Gründe des Natur- und Umweltschutzes dagegen sprechen. Um eine erforderliche Anpassung der Gebietskulisse für umweltsensibles Dauergrünland schnell und ohne den dafür unverhältnismäßig hohen Aufwand eines Gesetzgebungsverfahrens umsetzen zu können, sollte das Bundeslandwirtschaftsministerium ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium und mit Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung zur Anpassung der Kulisse zu erlassen.

1.2 Ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse)

Die Auswahl der Flächenarten, die als Flächennutzung im Umweltinteresse anerkannt werden, und die Festlegung zu Bewirtschaftungsformen haben sich an dem in der EU-Verordnung vorgegebenen Ziel zu orientieren, die Biodiversität in den Betrieben zu verbessern. Das wird bisher nicht erreicht. Die Regelungen sind anzupassen. Zwischenfruchtanbau ist bereits Bestandteil der im Fachrecht geregelten guten fachlichen Praxis. Eine Anerkennung als ökologische Vorrangfläche lässt keine Verbesserung der Biodiversität erwarten. Es sind daher wirksame ökologische Anforderungen an einen Zwischenfruchtanbau auf ökologischen Vorrangflächen festzulegen. Insbesondere ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln, mineralischen Düngemitteln und Gülle während der gesamten Kulturzeit der Zwischenfrüchte, also bis zur Einsaat der Folgefrucht, auszuschließen. Der Ausschluss dieser Pflanzenschutz- und Düngemittel ist auch für Leguminosen auf ökologischen Vorrangflächen im Zuge einer Rechtsverordnung zu ermöglichen.

1.3 Umschichtung von Mitteln

Um den noch weiter wachsenden Herausforderungen insbesondere in den Bereichen der tiergerechten Haltung, der Agrarumweltmaßnahmen, des Ökologischen Landbaus und des Klimaschutzes gerecht werden zu können, sind mehr finanzielle Mittel notwendig. Eine Anpassung des Umschichtungs-Prozentsatzes kann laut der EU-Verordnung von den Mitgliedstaaten spätestens im Jahr 2017 mit Wirkung ab 2018 beschlossen werden. Diese Möglichkeit der EU-Verordnung, bis zu 15 Prozent der Direktzahlungsmittel hierfür einzusetzen, sollte genutzt werden.

1.4 Erhöhung der Zusatzzahlung für die ersten Hektare je Betrieb

Die Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft ist ein unbestrittenes Ziel der Agrarpolitik. Diesem Ziel kommt das Gesetz nicht nach. Daher sind alle Möglichkeiten zu prüfen und umzusetzen, mit denen sich höhere Aufschläge für die ersten Hektare je Betrieb erreichen lassen.

1.5 Einführung einer Kürzung von hohen Direktzahlungsbeträgen je Betrieb

Als Beitrag zu einer gerechteren Agrarpolitik und um große Mitnahmeeffekte bei einigen sehr großen Zahlungsempfängern zu unterbinden, sollte die EU-Kommission einen Vorschlag vorlegen, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, eine zu Beginn der Förderperiode getroffene Entscheidung gegen eine Kürzung von hohen Direktzahlungsbeiträgen je Betrieb möglichst bald zu revidieren. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in diesem Sinne auf die EU-Kommission einzuwirken.