

Kleine Anfrage

der Abg. Martina Braun, Josef Frey und Reinhold Pix GRÜNE

und

Antwort

des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Handlungsleitfaden für Vor-Ort-Kontrollen der unteren Landwirtschaftsbehörden

Kleine Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche untergesetzlichen Vorgaben werden den unteren Landwirtschaftsbehörden aktuell vonseiten der Landesregierung für die Vor-Ort-Kontrollen auf landwirtschaftlichen Flächen vorgegeben?
2. Wie hoch bewertet die Landesregierung den finanziellen Aufwand sowie den Arbeitsaufwand für die unteren Landwirtschaftsbehörden, der aufgrund der sehr kleinteiligen Ermittlung der Bruttoflächen nach den aktuellen Vorgaben für die Vor-Ort-Kontrollen entsteht?
3. Ist der Landesregierung die Situation bekannt, dass gegenwärtig in Regionen extensiver Weidewirtschaft, zum Beispiel in den Höhenlagen des südlichen Schwarzwalds, aufwendig bewirtschaftete und naturschutzfachlich wertvolle Weiden der Hanglagen finanziell erheblich schlechter gestellt werden, weil bei Vor-Ort-Kontrollen häufig regional typische Vegetationsbereiche aus den Bruttoflächen und damit aus der Landwirtschaftlichen Förderung herausgerechnet werden, dies obwohl die EU-rechtlichen Vorgaben (§ 4 Buchstabe h VO 1307/2013) bei der Weidebewirtschaftung die Anerkennung von „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebiet vorherrschen“, ermöglicht?
4. Trifft es zu, dass die Landesregierung seit mehreren Jahren (ca. Ende 2018) an einem Leitfaden mit klaren Vorgaben und Abgrenzungen bei Vor-Ort-Kontrollen mit Beteiligung des Umweltministeriums und des Ministeriums für Ländlichen Raum arbeitet, wodurch sowohl naturschutzfachliche als auch landwirtschaftliche Belange besser berücksichtigt werden sollen?

5. Falls ja, wann wird dieser Leitfaden den unteren Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt, damit es durch die Abgrenzung der Bruttoflächen bei Vor-Ort-Kontrollen nicht mehr zu widersprüchlichem Handeln zwischen den unteren Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden in Baden-Württemberg kommt und damit zu einer finanziellen Benachteiligung von Landwirtinnen/Landwirten, insbesondere in den Höhenlagen des Schwarzwalds?
6. Ist der Landesregierung die Grünlandfibel des Prüfdienstes Agrarförderung des Landes Rheinland-Pfalz bekannt, welche die Abgrenzung der Bruttoflächen im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes bei Vor-Ort-Kontrollen in diesem Bundesland klar erleichtert?
7. Falls ja, warum wird dieser nicht ähnlich auch für das Land Baden-Württemberg adaptiert?

17.06.2020

Braun, Frey, Pix GRÜNE

Begründung

Die Landwirtschaft der höheren Lagen des Südschwarzwalds ist geprägt durch extensive Weidesysteme, die eine herausragende Bedeutung für das Landschaftsbild der Region, die kleinteilige Landwirtschaft und den Biotop- und Artenschutz haben.

Divergierende Entscheidungen zwischen den Unteren Naturschutzbehörden und den Unteren Landwirtschaftsbehörden haben in den vergangenen Jahren jedoch immer wieder zu Unsicherheiten bei den Landbewirtschaftenden dieser Flächen geführt. Denn bei Vor-Ort-Kontrollen durch die Untere Landwirtschaftsbehörde führt die Definition der landwirtschaftlichen Bruttofläche, die Voraussetzung für eine landwirtschaftliche Förderung ist, zu einer Unsicherheit bei der Abgrenzung und häufig zu Sanktionen bei diesen Kontrollen.

Nach Aussagen einer Vielzahl von Landwirtinnen/Landwirten und Naturschutzverbänden wird gegenwärtig aufgrund unklarer Vorgaben häufig sehr kleinparzelliert, z. B. Tränken oder Felsbrocken ab ein Quadratmeter, aus den Bruttoflächen herausgerechnet. Dies obwohl nach den EU-rechtlichen Vorgaben (§ 64 VO 639/2014) zusätzliche Kriterien für weitere Abgrenzungen der landwirtschaftlichen Parzellen lediglich eine Kann-Bestimmung darstellen.

Darüber hinaus entsteht aufgrund der aktuellen Vorgehensweise insbesondere auf naturschutzrelevanten Flächen – die vor allem in den Höhenlagen des Südschwarzwalds auch Teil der lokalen Praktiken und typischen Vegetationszusammensetzung darstellen – das Dilemma, dass diese nicht als landwirtschaftlichen Bruttofläche anerkannt werden. Damit werden gerade die aufwendig zu bewirtschaftenden und naturschutzfachlich wertvollen Weiden der Hanglagen finanziell erheblich schlechter gestellt, weil sie nicht über die Direktzahlungen abgegolten werden. Dies obwohl die EU-rechtlichen Vorgaben (§ 4 Buchstabe h VO 1307/2013) bei der Weidebewirtschaftung, die Anerkennung von „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebiet vorherrschen“, ermöglicht.

Gerade aufgrund des sich verzögernden Prozesses der Abstimmungen für die nächste europäische Finanzperiode und damit der neuen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es im Interesse der Landwirtschaft, des Naturschutzes sowie der beteiligten Behörden in Baden-Württemberg, dass es bis zum Ende der laufenden Periode bei Vor-Ort-Kontrollen durch die unteren Landwirtschaftsbehörden nicht weiter zu Widersprüchen bezüglich der Bruttoflächenabgrenzung kommt.

Antwort

Mit Schreiben vom 9. Juli 2020 Nr. Z(25)-0141.5/551F beantwortet das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche untergesetzlichen Vorgaben werden den unteren Landwirtschaftsbehörden aktuell vonseiten der Landesregierung für die Vor-Ort-Kontrollen auf landwirtschaftlichen Flächen vorgegeben?

Zu 1.:

Mit der Einführung der flächen- und tierbezogenen Beihilfen sowie der Kofinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen (MEKA und LPR) im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik durch die MacSharry-Reform 1992 wurde das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) eingeführt und permanent fortgeschrieben.

Von Beginn an wurden durch das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz jährlich Dienstanweisungen (innerdienstliche Anordnungen) für alle beteiligten Verwaltungen (Landwirtschaft, Naturschutz, Forst, Vermessung) erstellt und dem nachgeordneten Bereich elektronisch zur Verfügung gestellt. Für die einzelnen Förderprogramme (FAKT, LPR usw.) liegen jeweils eigenständige Verwaltungsvorschriften vor. Die Flächenbeihilfen werden gebündelt im Gemeinsamen Antragsverfahren umgesetzt. Analog sind die Dienstanweisungen zusammengefasst.

In den Dienstanweisungen mit ergänzenden Handreichungen für die tägliche Arbeit fließen die Informationen und Erkenntnisse aus EU-Leitlinien, Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen aus Prüfungen der Prüfdienste der EU-Kommission, des EU-Rechnungshofes, aus dem jährlichen Rechnungsabschluss- und Bescheinigungsverfahren der Zahlstelle sowie Rückmeldungen der nachgeordneten Behörden sowie der Innenrevision ein.

Zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Umsetzung der Verfahren auf Landesebene finden seit Einführung der Verfahren durch das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz unter Einbindung des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und der Regierungspräsidien jährlich mehrere Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen für die Bediensteten aller Landkreise statt. Ergänzend werden Fortbildungen und Workshops zu speziellen Themen und für bestimmte Zielgruppen durchgeführt.

Dienstanweisungen, Handreichungen und Präsentationen der Veranstaltungen werden den nachgeordneten Behörden übermittelt und stehen zentral über den Infodienst bei der Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum (LEL) allen Bediensteten über das Internet zur Verfügung.

2. Wie hoch bewertet die Landesregierung den finanziellen Aufwand sowie den Arbeitsaufwand für die unteren Landwirtschaftsbehörden, der aufgrund der sehr kleinteiligen Ermittlung der Bruttoflächen nach den aktuellen Vorgaben für die Vor-Ort-Kontrollen entsteht?

Zu 2.:

Der zeitliche Aufwand, der bei den unteren Landwirtschaftsbehörden (ULB) durch die Vor-Ort-Kontrollen entsteht, wird hauptsächlich durch die Anzahl der Kontrollbetriebe und deren Betriebsgröße und Anzahl landwirtschaftlicher Parzellen („Schläge“) bestimmt.

Eine detaillierte Aufschlüsselung in die verschiedenen Tätigkeiten bei den Vor-Ort-Kontrollen und der damit verbundenen Kosten, wie beispielsweise das Vermessen nicht beihilfefähiger Flächen, kann nicht vorgenommen werden.

Als Flächenreferenzsystem für Baden-Württemberg wird seit Einführung der Flächenbeihilfen das Katastersystem verwendet. Das System hat sich für die

kleinräumige Agrarstruktur bisher bewährt. Die beihilfefähige Fläche (= „Bruttofläche“) muss allerdings auf jedem beantragten Flurstück festgestellt, ausgewiesen und bei Bedarf aktualisiert werden. Aufgrund der agrarstrukturellen Situation und insbesondere der Realteilungsgebiete sind derzeit rund 2,86 Mio. landwirtschaftlich genutzte Flurstücke in der Beantragung und somit auch bzgl. der Bruttoflächen aktuell zu halten. Dies schlägt sich auch im Arbeitsaufwand für die Vor-Ort-Kontrollen nieder.

3. Ist der Landesregierung die Situation bekannt, dass gegenwärtig in Regionen extensiver Weidewirtschaft, zum Beispiel in den Höhenlagen des südlichen Schwarzwalds, aufwendig bewirtschaftete und naturschutzfachlich wertvolle Weiden der Hanglagen finanziell erheblich schlechter gestellt werden, weil bei Vor-Ort-Kontrollen häufig regional typische Vegetationsbereiche aus den Bruttoflächen und damit aus der Landwirtschaftlichen Förderung herausgerechnet werden, dies obwohl die EU-rechtlichen Vorgaben (§ 4 Buchstabe h VO 1307/2013) bei der Weidewirtschaft die Anerkennung von „Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebiet vorherrschen“, ermöglicht?

Zu 3.:

Die Diskussionen über die Einstufung sehr extensiv genutzter Flächen – insbesondere in den Mittelgebirgslagen und extensiven Weideflächen des Schwarzwaldes – sind der Landesregierung bekannt.

Die Vorgaben, was nach EU-Recht unter dem Begriff „beihilfefähige Fläche (= landwirtschaftliche Bruttofläche in Baden-Württemberg)“ zu verstehen ist, ist in der Verordnung (EU) 796/2004 geregelt und besteht seit Anfang 2005 unverändert. Die Definition der Bruttofläche lässt hierbei geringen Spielraum zu, welche Flächen bzw. deren Aufwuchs als beihilfefähig einzustufen sind. Zusammengefasst definiert sie sich über die landwirtschaftliche Tätigkeit, die landwirtschaftliche Nutzung und im Bereich Grünland auch über das Arteninventar (sogenannte „Gras und Grünfütterpflanzen“ [GoG]). Entsprechend Letzterem ist eine Grünlandfläche beihilfefähig, sofern der Anteil von Gras und Grünfütterpflanzen überwiegt. Das heißt im Umkehrschluss, dass auch Pflanzen in einer beihilfefähigen Fläche vorkommen können und zulässig sind, die nicht unbedingt vorrangig der Futtergewinnung dienen, solange ihr Bestand nicht vorherrschend ist. Nach dieser Maßgabe wird landesweit verfahren.

Abweichend von dieser Vorgabe wird in Baden-Württemberg seit dem Antragsjahr 2019 die Möglichkeit genutzt, auch Flächen, die nicht der Definition von Dauergrünland entsprechen, aber eine „etablierten lokale Praktik“ darstellen, „wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen“ (§ 2 DirektZahlDurchfG), in die Flächenförderung mit einzubeziehen. Bei diesen Flächen handelt es sich fast ausnahmslos um Flächen mit traditioneller Weidenutzung auf extensiven Standorten. Mehr als 90 % dieser Flächen befinden sich in den Grenzertragsregionen des Südschwarzwaldes. Es handelt sich dabei um den aus Naturschutzsicht wertvollen Lebensraumtyp „Trockene Heiden“. Diese Flächen wurden von der Landesanstalt für Umweltschutz – LUBW – kartografisch abgegrenzt und werden im Rahmen der Direktzahlungen sowie anderer Förderverfahren wie „normale Bruttoflächen“ behandelt und gefördert.

Der Lebensraumtyp ist genau definiert und darf nicht verwechselt werden mit Flächen, die aufgrund einer Unternutzung oder fehlender Nutzung eine Sukzession aufweisen und somit zwar aus ökologischer Sicht von Bedeutung sein können, aber weder dem Lebensraumtyp der „Trockenen Heide“ noch den Anforderungen der Bruttofläche entsprechen.

Für besonders naturschutzrelevante Flächen und Bewirtschaftungsformen können gerade auch im Südschwarzwald die Fördermöglichkeiten über Verträge nach der Landschaftspflegeleitlinie genutzt werden.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Bewirtschaftung von Grünland – auch mit extensiver Nutzung – in schwierig zu bewirtschaftenden Steillagen Ba-

den-Württembergs zusätzlich zu den EU-Direktzahlungen (rund 300 Euro/Hektar) durch weitere, kumulierbare Fördermaßnahmen unterstützt wird.

Es handelt sich dabei um die Ausgleichzulage für benachteiligte Gebiete (AZL), insbesondere der Berggebiete (Fördersatz 100 bis 140 Euro/Hektar), Förderung für steiles Dauergrünland zwischen 25 und 50 % Hangneigung (120 Euro/Hektar) und größer 50 % Hangneigung (170 Euro/Hektar), Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (FAKT), Förderung von extensivem Grünland (150 Euro/Hektar) sowie unterschiedlicher Formen des artenreichen Grünlands (Fördersätze 230 bis 280 Euro/Hektar). Alternativ zu FAKT stehen auch zahlreiche Grünlandfördermöglichkeiten über die Landschaftspflegerichtlinie (LPR) zur Verfügung. In Wasserschutzgebieten ist für die Bewirtschaftungsnachteile zudem die Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung (SchALVO) mit ihren Ausgleichszahlungen noch zu berücksichtigen.

Alle diese Fördermaßnahmen haben die landwirtschaftliche Nutzung – auch in extensiver Weise – als Fördergrundlage.

Auf Flächen, die die o. g. Grundvoraussetzungen zur Einstufung als Bruttofläche aufgrund ihrer Vegetationsform oder einer fehlenden landwirtschaftlichen Nutzung nicht erfüllen, sind die genannten Fördermaßnahmen aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht möglich. Zur Pflege oder Weiterentwicklung dieser Flächen im Sinne der naturschutzfachlichen Anforderung, stehen innerhalb von Schutzgebieten und in ausgewiesenen Fördergebieten Verträge nach Landschaftspflegerichtlinie zur Verfügung.

Insofern wird den besonderen Bedingungen und Vegetationsformen bereits in weiten Teilen Rechnung getragen.

Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung bei der Weiterentwicklung der Förderbedingungen dafür ein, dass über das Instrumentarium der „etablierten lokalen Praktik“ hinaus auch weitere naturschutzfachlich wertvolle landwirtschaftlich genutzte Flächen in die Beihilfefähigkeit mit aufgenommen werden können.

4. Trifft es zu, dass die Landesregierung seit mehreren Jahren (ca. Ende 2018) an einem Leitfaden mit klaren Vorgaben und Abgrenzungen bei Vor-Ort-Kontrollen mit Beteiligung des Umweltministeriums und des Ministeriums für Ländlichen Raum arbeitet, wodurch sowohl naturschutzfachliche als auch landwirtschaftliche Belange besser berücksichtigt werden sollen?

Zu 4.:

In dem Bestreben, die Diskussionen über die Kriterien zur Festlegung der beihilfefähigen Höchstfläche (= Bruttofläche) auf Dauergrünland zu versachlichen, wurde in verschiedenen Gesprächen zwischen dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft sowie mit dem ehrenamtlichen Naturschutz und Vertretern der Landschaftserhaltungsverbände (LEV) zu Beginn des Jahres 2019 die Einrichtung eines Arbeitsteams beschlossen. Um möglichst alle Akteure einzubinden, sind im Arbeitsteam Vertreter der beiden Ministerien, der Regierungspräsidien, der unteren Naturschutzbehörden, der unteren Landwirtschaftsbehörden sowie der Landschaftserhaltungsverbände beteiligt.

Gemeinsam wurde eine für alle Beteiligten verständliche und nachvollziehbare schriftliche Handreichung über die Kriterien für die Abgrenzung der Bruttofläche sowie die Einstufung der Beihilfefähigkeit von extensivem Grünland erstellt. Zudem sind in der Broschüre ergänzende Informationen zu weiteren relevanten Bereichen wie Landschaftselemente, landwirtschaftliche Tätigkeit, Mindestbewirtschaftung, etc. enthalten. Um einen möglichst eingängigen Zugang zu den verschiedenen Regelungen zu gewährleisten, sind zentrale Aspekte in der Handreichung durch aussagekräftiges Bildmaterial verdeutlicht. Die Handreichung ist sowohl für Landwirte als auch für Bedienstete der verschiedenen Verwaltungen und in dem Bereich engagierte Dritte vorgesehen.

Es ist zu erwarten, dass durch eine gemeinsame Handreichung das gegenseitige Verständnis erhöht wird. Vor allem für die Akteure aus dem Bereich des Natur-

schutzes kann die Handreichung die erforderlichen Kenntnisse der Bewertungskriterien, die für die Abgrenzung einer Bruttofläche im derzeit gültigen förderrechtlichen Rahmen notwendig sind, transparent darlegen und in der Anwendung verdeutlichen. Letztendlich ist es vor allem aus Sicht der LPR-Vertragsnehmer und der Bewirtschafter zu begrüßen, wenn vonseiten der Behörden eine übersichtliche Informationsbroschüre zur Verfügung gestellt wird, die die bereits vorhandenen Unterlagen ergänzt

5. Falls ja, wann wird dieser Leitfaden den unteren Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt, damit es durch die Abgrenzung der Bruttoflächen bei Vor-Ort-Kontrollen nicht mehr zu widersprüchlichem Handeln zwischen den unteren Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden in Baden-Württemberg kommt und damit zu einer finanziellen Benachteiligung von Landwirtinnen/Landwirten, insbesondere in den Höhenlagen des Schwarzwalds?

Zu 5.:

Die Handreichung „Extensives Grünland – Beihilfefähigkeit und Abgrenzung der Bruttofläche“ wurde vonseiten des Arbeitsteams erstellt und befindet sich in der Schlussabstimmung.

6. Ist der Landesregierung die Grünlandfibel des Prüfdienstes Agrarförderung des Landes Rheinland-Pfalz bekannt, welche die Abgrenzung der Bruttoflächen im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes bei Vor-Ort-Kontrollen in diesem Bundesland klar erleichtert?

Zu 6.:

Die sogenannte „Grünlandfibel“ aus Rheinland-Pfalz ist bekannt. Die erstellte o. g. Handreichung für Baden-Württemberg ist ähnlich aufgebaut, geht aber inhaltlich und mit den dargestellten Beispielen deutlich über die rheinland-pfälzische Unterlage hinaus.

7. Falls ja, warum wird dieser nicht ähnlich auch für das Land Baden-Württemberg adaptiert?

Zu 7.:

Auf Ziffer 6 wird verwiesen.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz