

„Greening“: Was kommt auf die Landwirtschaft zu?

Die Fördergelder der EU stellen für die Landwirtschaft eine bedeutende Einkommensquelle dar. Im Wirtschaftsjahr 2010/2011 summierten sich die Zahlungen für Landwirte in Niedersachsen auf durchschnittlich 422 Euro pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (ha LF) bzw. 33 600 Euro pro Betrieb. Der Anteil der EU-Zahlungen am Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe liegt damit im Schnitt bei 48 %¹⁾.

Jede neue Förderperiode beginnt daher mit einem Ringen um die Höhe und die Ausgestaltung der Bedingungen, die die Landwirte erfüllen müssen, um in den Genuss der Fördergelder zu gelangen. Diese Diskussion ist für die Förderperiode 2014 bis 2020 in vollem Gange. Insbesondere Überlegungen der EU-Kommission, die Fördergelder an neue Umweltauflagen („Greening“) zu koppeln, stößt auf wenig Gegenliebe seitens der Mitgliedstaaten und der Landwirte.

Mit den Daten der Landwirtschaftszählung 2010 soll im Rahmen dieses Artikels abgeschätzt werden, welche und wie viele niedersächsische Betriebe von „Begrünungsauflagen“ betroffen sein würden, je nachdem, ob sich die EU-Kommission mit ihren strengen Vorschlägen durchsetzt (Szenario 1) oder ob die deutlich weichere Kompromisslinie der EU-Mitgliedstaaten (Szenario 2) zum Zuge kommt. Die Details werden voraussichtlich erst Anfang 2013 zwischen der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden.

So läuft die Förderung jetzt

Derzeit kommen die Landwirte im Rahmen von Direktzahlungen in den Genuss von Fördergeldern, wenn Sie bestimmte umwelt- und tierschutzrelevante Bestimmungen einhalten (Cross Compliance). Diese sind grundsätzlich in Gesetzen und Verordnungen festgelegt, z. B. die maximal mögliche Düngermenge pro Hektar Acker oder Grünland in der Düngeverordnung, Abstandsregelungen zu Gewässern im Pflanzenschutzmittelrecht usw. Diese Gesetze und Verordnungen sind selbstverständlich von allen Landwirten einzuhalten, jedoch droht bei Verstößen eine Kürzung der Direktzahlungen.

Ergänzt wird diese so genannte „1. Säule“ der Direktzahlungen durch die ELER-Maßnahmen²⁾, einem Topf mit

1) Buchführungsergebnisse der Testbetriebe im Wirtschaftsjahr 2010/11; BMELV 2012.

2) Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Fördergeldern, der die ländliche Entwicklung stärken und gleichzeitig einen Beitrag für Wachstum und Beschäftigung liefern soll. Diese „2. Säule“ wurde in Niedersachsen durch das Förderprogramm PROFIL umgesetzt und enthält unter anderem das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), das Niedersächsische Agrarumweltprogramm (NAU) und die Fördermaßnahmen im Rahmen von NATURA 2000 („Erschwernisausgleich“).

Die Teilnahme an den ELER-Maßnahmen ist für die Landwirte freiwillig. Auflagen dieser Programme müssen nur dann eingehalten werden, wenn der Landwirt sich auch für dieses Programm entscheidet und es auf den Betrieb passt. Mögliche ökologische Effekte können daher sehr viel gezielter gesteuert werden, als es im Rahmen der 1. Säule möglich ist. Zudem ist das Mitspracherecht der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Maßnahmen der 2. Säule erheblich höher und wird von den Bundesländern kofinanziert.

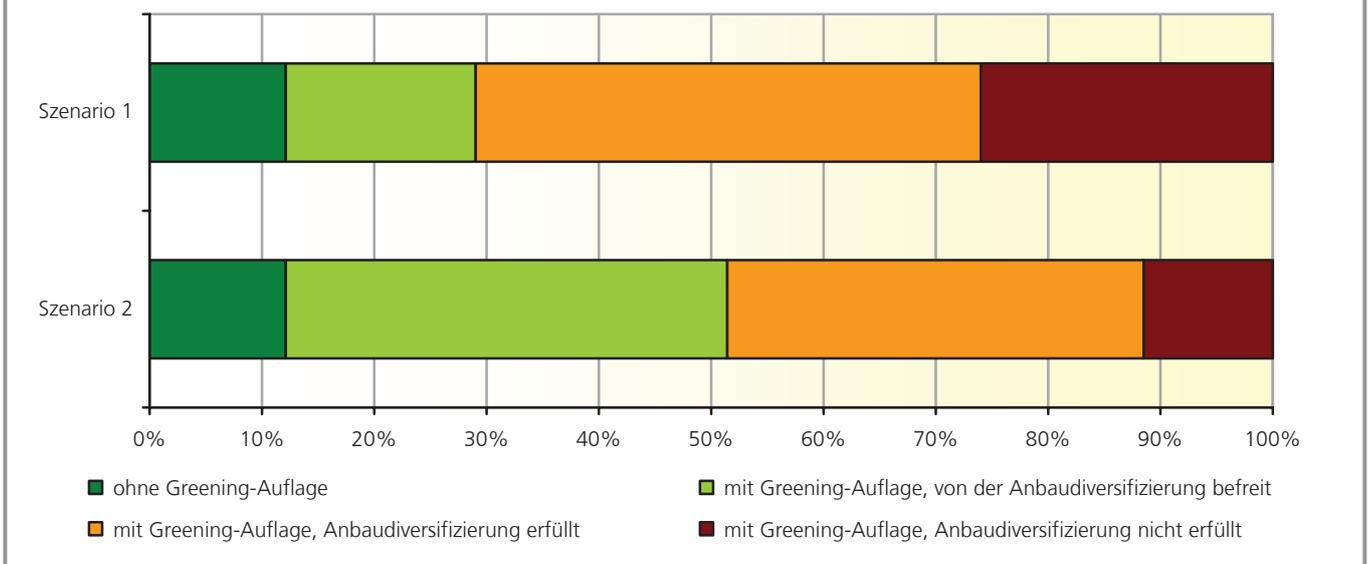
Künftige Ausgestaltung der Förderung

Im Oktober 2011 legte die EU-Kommission ihre Vorschläge für die Ausgestaltung der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2014 vor. Neben einer generellen Kürzung der Direktzahlungen für Deutschland, einer Degression bzw. Kappung von Beträgen für größere landwirtschaftliche Betriebe, einer Junglandwirteförderung und Kleinerzeugerregelung ist es vor allem das „Greening“, das die Gemüter erregt. Neben Befürchtungen, dass neue Auflagen die Betriebe überfordern könnten und sie in ihren Entscheidungen stark einschränken, ist es vor allem die Sorge vor neuen bürokratischen Lasten, die die Landwirte umtreibt.

Ziel der Begrünungs-Maßnahmen ist die „1.Säule“, also der Teil der EU-Förderung, der bislang ausschließlich von der Einhaltung bestimmter gesetzlicher Regelungen abhing. Als Begründung für die Einführung des Greenings werden die großen Herausforderungen genannt, vor denen die Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie steht. Allerdings scheint auch die Neulegitimierung der Zahlungen an die Landwirte eine Rolle zu spielen, nachdem der ursprüngliche Ansatz, bei dem Direktzahlungen als Instrument des Preisausgleiches dienten, kaum noch Gewicht hat.

Nach den Vorschlägen der EU-Kommission sollen ab 2014 alle landwirtschaftlichen Betriebe neue Regeln zur Anbaudiversifizierung, zum Grünlanderhalt und zu ökologischen Vorrangflächen einhalten. Ausgenommen werden sollen

1. Anteil der niedersächsischen Betriebe mit Greening-Auflagen



lediglich ökologisch bewirtschaftete Betriebe und „zertifizierte“ Betriebe, wobei bei letzteren noch nicht klar ist, welche Zertifizierungssysteme ganz oder teilweise angerechnet werden sollen.

Die Auslöseschwellen für die einzelnen Regelungen sind im Entwurf der EU-Kommission aus dem Oktober 2011 sehr niedrig angesetzt worden. So soll die **Anbaudiversifizierung** bereits für Betriebe ab 3 ha Ackerland gelten, sofern diese Fläche nicht vollständig zur Graserzeugung oder als Brachfläche dient. Unter Anbaudiversifizierung wird verstanden, dass mindestens 3 Kulturarten pro Betrieb angebaut werden sollen, wobei keine Kulturart auf weniger als 5 % und keine auf mehr als 70 % der Ackerfläche angebaut werden darf.

Die Regelung ab 3 ha Ackerland ist sowohl dem Europäischen Parlament als auch vielen Vertretern von Mitgliedstaaten zu streng. Es wird daher diskutiert, die Auslöseschwelle für die Regelungen der Anbaudiversifizierung auf 10 ha Ackerfläche anzuheben und erst Betriebe ab einer Gesamtgröße von 15 bzw. 20 ha LF mit einzubeziehen. Zudem gibt es Überlegungen, nur 2 Fruchtarten pro Betrieb zu fordern, die dann jeweils einen Anbauumfang von mindestens 5 % und maximal 70 % haben dürfen. Umstritten ist weiterhin die Behandlung des Dauergrünlandes. Da viele Futterbau- und Milchviehbetriebe zwar viel Grünland, dafür aber wenig Ackerland haben, wird gefordert, die Umweltleistungen durch Erhalt von Dauergrünland durch diese Betriebe anzuerkennen und das häufig nur in geringem Umfang vorhandene Ackerland von der Anbaudiversifizierung auszunehmen.

Die Auflagen zum **Grünlanderhalt** beinhalten, dass auf einzelbetrieblicher Ebene bezogen auf das Referenzjahr 2014 maximal 5 % des Grünlandes umgebrochen werden

darf. Da die Regelungen zum Grünlandumbruch in Niedersachsen bereits sehr streng sind, dürften sich die Auswirkungen dieses Kommissionsvorschlages in Grenzen halten und werden in den Szenarien nicht weiter betrachtet.

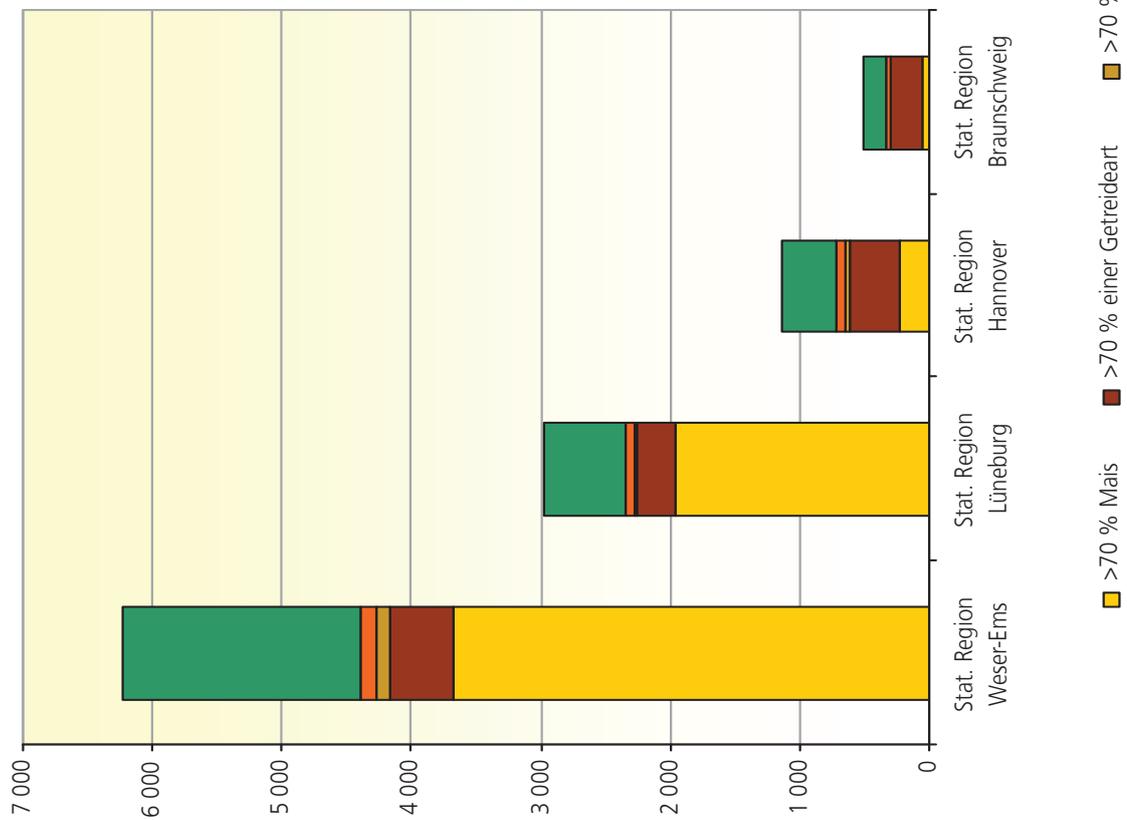
Geplant ist ferner, dass 7 % der Ackerfläche inklusive der Fläche für Dauerkulturen eines Betriebes als **ökologische Vorrangfläche** (ÖVF) bereitzustellen ist. Damit ist ausdrücklich nicht nur die Stilllegung von Ackerflächen gemeint. Angerechnet werden sollen gemäß den Vorschlägen der EU-Kommission aus dem Oktober 2011 auch Landschaftselemente (z. B. Hecken und Baumreihen), Aufforstungsflächen und Randstreifen. Das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten fordern weiter reichende Anrechnungsmöglichkeiten, z. B. von Flächen mit Anbau von Stickstoff bindenden Pflanzen (Leguminosen), ertragsarmem Dauergrünland, Natura-2000- und Naturschutzflächen sowie Flächen, die mit bestimmten Agrarumweltmaßnahmen belegt sind.

Berechnung von Szenarien

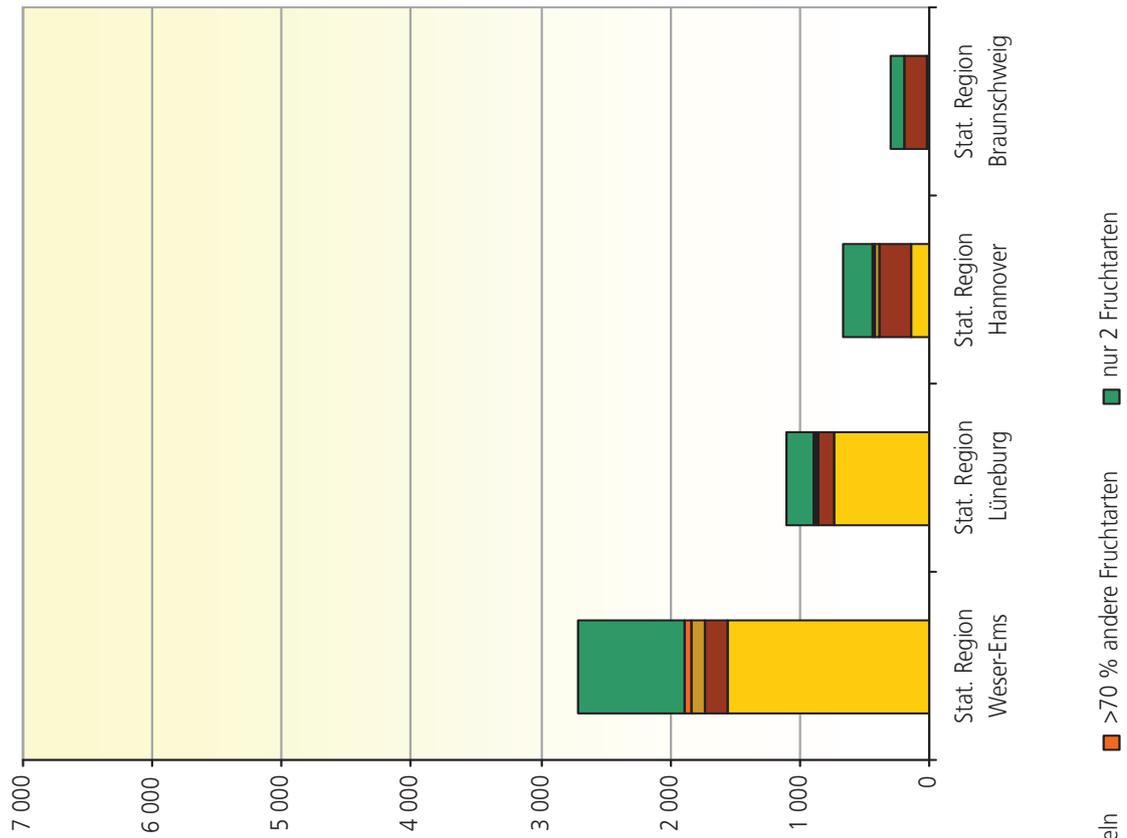
Die genaue Ausgestaltung der Bedingungen für das Greening wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Mit einer Beschlussfassung wird nicht vor Anfang 2013 gerechnet. Ob sich die harte Linie der EU-Kommission durchsetzen wird oder eine weichere Linie als Kompromiss mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten ist noch ungeklärt. Allerdings hat die EU-Kommission im Mai 2012 bereits angedeutet, Änderungen akzeptieren zu wollen, insbesondere bei den Schwellen für die Auslösung der Auflagen zur Anbaudiversifizierung und bei der Anrechnung von Grünlandflächen. Auf Forderungen, den Anbau von zwei an Stelle von drei Kulturarten zu fordern, ist die EU-Kommission bislang nicht eingegangen.

2. Anzahl der Betriebe, die die Regelungen zur Anbaudiversifizierung nicht erfüllen

Szenario 1



Szenario 2



1. Ökologische Vorrangflächen und Teilnahme an Förderprogrammen

Schl. Nr.	Kreisfreie Stadt Landkreis Statistische Region Land	Betriebe insgesamt	Betriebe mit mindestens 7 % Stilllegungsfläche am Ackerland inkl. Dauerkulturen (Szenario 1)	Betriebe mit mindestens 7 % ökologischer Vorrangfläche am Ackerland inkl. Dauerkulturen (Szenario 2)	Betriebe mit Teilnahme an Förderprogrammen für die ländliche Entwicklung 2008 bis 2010	Darunter Betriebe mit Teilnahme an	
						Agrarumweltmaßnahmen (NAU)	Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten ("Erschwerenausgleich")
Anzahl							
Niedersachsen		41 730	1 611	2 605	16 622	13 286	1 908
1	Braunschweig	4 682	410	521	2 265	2 133	205
101	Braunschweig, Stadt	77	7	8	34	32	4
102	Salzgitter, Stadt	104	2	2	44	37	—
103	Wolfsburg, Stadt	95	16	22	48	47	9
151	Gifhorn	896	142	175	526	518	56
152	Göttingen	780	57	76	307	287	35
153	Goslar	315	20	21	176	160	4
154	Helmstedt	392	53	62	205	199	5
155	Northeim	859	35	58	405	372	13
156	Osterode am Harz	264	25	35	123	113	40
157	Peine	442	30	34	153	140	38
158	Wolfenbüttel	458	23	28	244	228	1
2	Hannover	7 149	365	550	2 635	2 230	312
241	Hannover, Region	1 566	155	193	518	483	36
251	Diepholz	1 969	37	62	653	424	108
252	Hamel-Pyrmont	524	24	41	270	256	22
254	Hildesheim	918	41	57	411	370	20
255	Holzminde	356	26	50	237	227	53
256	Nienburg (Weser)	1 337	63	106	383	323	67
257	Schaumburg	479	19	41	163	147	6
3	Lüneburg	11 583	642	1 002	4 620	3 374	834
351	Celle	668	59	84	233	120	54
352	Cuxhaven	2 085	18	102	685	419	133
353	Harburg	939	88	117	356	276	101
354	Lüchow-Dannenberg	636	68	78	447	418	153
355	Lüneburg	650	122	132	390	379	68
356	Osterholz	814	2	23	268	171	76
357	Rotenburg (Wümme)	1 821	31	87	546	266	45
358	Heidekreis	975	100	138	514	492	42
359	Stade	1 461	16	48	486	194	92
360	Uelzen	751	122	154	491	476	45
361	Verden	783	16	39	204	163	25
4	Weser-Ems	18 316	194	532	7 102	5 549	557
401	Delmenhorst, Stadt	69	—	3	24	20	6
402	Emden, Stadt	65	2	3	36	34	1
403	Oldenburg (Oldb), Stadt	51	—	—	16	7	10
404	Osnabrück, Stadt	93	4	6	34	33	1
405	Wilhelmshaven, Stadt	51	—	—	25	20	1
451	Ammerland	1 009	7	25	176	57	17
452	Aurich	1 432	23	65	474	336	48
453	Cloppenburg	2 109	12	37	779	582	57
454	Emsland	3 273	32	90	1 612	1 325	202
455	Friesland	635	4	14	239	145	7
456	Grafschaft Bentheim	1 327	5	20	434	272	10
457	Leer	1 299	5	30	437	321	48
458	Oldenburg	1 092	11	30	350	285	18
459	Osnabrück	2 777	59	125	1 267	1 156	54
460	Vechta	1 409	11	28	638	584	52
461	Wesermarsch	845	2	12	390	297	20
462	Wittmund	780	17	44	171	75	5

2. Szenario 1: strenge Umsetzung der Vorschläge der EU-Kommission vom Oktober 2011

Schl. Nr.	Kreisfreie Stadt Landkreis Statistische Region Land	Betriebe mit Greening- Auflagen	Darunter		Betriebe, die den Auflagen zur Anbau- diversifizierung unterliegen	Darunter	
			Betriebe mit weniger als 3 ha Ackerland ¹⁾	Betriebe, die die Regelungen zur Anbau- diversifizierung nicht erfüllen		darunter	
						Betriebe mit >70 % Mais auf dem Ackerland	Betriebe mit >70 % einer Getreideart auf dem Ackerland
Anzahl							
Niedersachsen		36 671	7 053	29 618	10 850	5 922	1 399
1	Braunschweig	4 140	632	3 508	502	55	240
101	Braunschweig, Stadt	59	11	48	9	—	5
102	Salzgitter, Stadt	92	4	88	22	—	13
103	Wolfsburg, Stadt	83	16	67	6	—	5
151	Gifhorn	792	182	610	79	32	15
152	Göttingen	665	95	570	74	8	33
153	Goslar	281	35	246	39	2	27
154	Helmstedt	351	43	308	54	3	27
155	Northeim	764	111	653	82	4	46
156	Osterode am Harz	236	60	176	9	1	3
157	Peine	417	54	363	46	4	21
158	Wolfenbüttel	400	21	379	82	1	45
2	Hannover	6 303	777	5 526	1 143	232	384
241	Hannover, Region	1 347	222	1 125	220	24	111
251	Diepholz	1 746	208	1 538	423	142	74
252	Hamelnd-Pyrmont	469	55	414	60	9	26
254	Hildesheim	816	59	757	182	4	102
255	Holzminde	319	45	274	24	3	8
256	Nienburg (Weser)	1 180	139	1 041	177	48	43
257	Schaumburg	426	49	377	57	2	20
3	Lüneburg	10 014	2 507	7 507	2 974	1 963	289
351	Celle	584	122	462	94	44	16
352	Cuxhaven	1 894	495	1 399	905	691	55
353	Harburg	755	229	526	155	60	32
354	Lüchow-Dannenberg	525	76	449	60	28	16
355	Lüneburg	532	137	395	84	27	21
356	Osterholz	706	275	431	291	223	13
357	Rotenburg (Wümme)	1 682	290	1 392	680	481	39
358	Heidekreis	871	160	711	165	91	20
359	Stade	1 145	493	652	341	227	34
360	Uelzen	658	82	576	49	14	10
361	Verden	662	148	514	150	77	33
4	Weser-Ems	16 214	3 137	13 077	6 231	3 672	486
401	Delmenhorst, Stadt	53	16	37	21	10	1
402	Emden, Stadt	54	18	36	19	7	6
403	Oldenburg (Oldb), Stadt	42	16	26	18	16	—
404	Osnabrück, Stadt	83	21	62	12	2	4
405	Wilhelmshaven, Stadt	37	26	11	5	1	3
451	Ammerland	738	213	525	358	235	13
452	Aurich	1 273	412	861	507	299	94
453	Cloppenburg	1 875	160	1 715	920	573	57
454	Emsland	3 006	226	2 780	1 208	646	60
455	Friesland	547	215	332	226	121	45
456	Grafschaft Bentheim	1 229	100	1 129	477	242	16
457	Leer	1 153	487	666	524	417	17
458	Oldenburg	972	142	830	308	206	19
459	Osnabrück	2 509	277	2 232	618	257	74
460	Vechta	1 185	121	1 064	464	224	40
461	Wesermarsch	747	470	277	252	210	6
462	Wittmund	711	217	494	294	206	31

1) Ackerland, das nicht ganzjährig stillgelegt ist und nicht den überwiegenden Teil des Jahres mit Ackergras begrünt ist.

3. Szenario 2: mögliche Kompromisslinie der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten vom Mai 2012

Schl. Nr.	Kreisfreie Stadt Landkreis Statistische Region Land	Betriebe mit Greening-Auflagen	Darunter		Betriebe, die den Auflagen zur Anbaudiversifizierung unterliegen	Darunter		
			Betriebe mit weniger als 10 ha Ackerland ¹⁾ oder weniger als 15 ha LF	Betriebe mit signifikantem Grünlandanteil (einschl. Acker- und Kleegras) an der LF (> 50 %)		Betriebe, die die Regelungen zur Anbaudiversifizierung nicht erfüllen	darunter	
							Betriebe mit >70 % Mais auf dem Ackerland	Betriebe mit >70 % einer Getreideart auf dem Ackerland
Anzahl								
	Niedersachsen	36 671	11 992	12 635	20 266	4 791	2 465	706
1	Braunschweig	4 140	1 033	771	2 987	296	26	162
101	Braunschweig, Stadt	59	12	13	45	8	—	5
102	Salzgitter, Stadt	92	7	5	85	20	—	11
103	Wolfsburg, Stadt	83	28	21	52	—	—	—
151	Gifhorn	792	239	216	523	36	18	8
152	Göttingen	665	197	107	454	32	2	15
153	Goslar	281	49	47	219	28	—	22
154	Helmstedt	351	70	58	269	34	1	20
155	Northeim	764	212	152	530	43	2	26
156	Osterode am Harz	236	90	76	127	1	—	1
157	Peine	417	81	58	334	34	2	20
158	Wolfenbüttel	400	48	18	349	60	1	34
2	Hannover	6 303	1 499	1 090	4 553	669	145	242
241	Hannover, Region	1 347	327	293	961	148	13	84
251	Diepholz	1 746	459	318	1 212	230	94	29
252	HamelN-Pyrmont	469	99	76	358	37	6	20
254	Hildesheim	816	121	65	685	141	2	83
255	Holzminde	319	81	83	208	8	1	3
256	Nienburg (Weser)	1 180	314	196	809	76	28	12
257	Schaumburg	426	98	59	320	29	1	11
3	Lüneburg	10 014	3 594	4 508	4 645	1 110	742	117
351	Celle	584	176	168	373	56	33	6
352	Cuxhaven	1 894	736	1 448	377	171	120	22
353	Harburg	755	323	340	343	63	28	10
354	Lüchow-Dannenberg	525	115	98	390	31	18	7
355	Lüneburg	532	191	183	300	38	12	10
356	Osterholz	706	399	580	102	50	41	2
357	Rotenburg (Wümme)	1 682	473	648	939	367	284	14
358	Heidekreis	871	246	217	578	100	63	8
359	Stade	1 145	580	470	373	146	93	20
360	Uelzen	658	114	89	535	27	13	5
361	Verden	662	241	267	335	61	37	13
4	Weser-Ems	16 214	5 866	6 266	8 081	2 716	1 552	185
401	Delmenhorst, Stadt	53	30	43	6	1	—	—
402	Emden, Stadt	54	26	42	11	2	—	2
403	Oldenburg (Oldb), Stadt	42	23	33	4	2	1	—
404	Osnabrück, Stadt	83	29	26	48	7	—	3
405	Wilhelmshaven, Stadt	37	28	32	5	—	—	—
451	Ammerland	738	339	526	130	67	55	2
452	Aurich	1 273	625	934	272	104	36	48
453	Cloppenburg	1 875	457	262	1 334	620	413	24
454	Emsland	3 006	686	360	2 214	786	443	16
455	Friesland	547	289	466	66	38	11	22
456	Grafschaft Bentheim	1 229	318	291	759	249	143	4
457	Leer	1 153	735	1 064	63	32	21	6
458	Oldenburg	972	261	319	583	141	104	6
459	Osnabrück	2 509	796	415	1 640	320	160	18
460	Vechta	1 185	315	143	829	290	134	18
461	Wesermarsch	747	555	730	12	7	3	3
462	Wittmund	711	354	580	105	50	28	13

1) Ackerland, das nicht ganzjährig stillgelegt ist und nicht den überwiegenden Teil des Jahres mit Ackergras begrünt ist.

	Szenario 1	Szenario 2
Grundlage	Vorschläge der EU-Kommission aus dem Oktober 2011	Mögliche Kompromisslinie auf Basis der Vorschläge der EU-Kommission aus dem Mai 2012 sowie Wünschen des Europäischen Parlamentes und der EU-Mitgliedstaaten
Betriebe, die vom Greening ausgenommen sind	Ökobetriebe	Ökobetriebe
Anbaudiversifizierung (3 Fruchtarten, mind. 5 %, max. 70 % der Ackerfläche)	alle vom Greening betroffenen Betriebe <u>Ausnahme:</u> * Betriebe, die weniger als 3 ha Ackerland ¹⁾ bewirtschaften	alle vom Greening betroffenen Betriebe <u>Ausnahme:</u> * Betriebe, die weniger als 10 ha Ackerland ¹⁾ oder 15 ha LF bewirtschaften * Betriebe mit > 50 % Grünlandanteil (einschl. Acker- und Klee gras) an der LF
Ökologische Vorrangflächen (7 % der Ackerfläche inkl. Dauerkulturen)	Brache auf Ackerland ²⁾	Brache auf Ackerland ²⁾ ertragsarmes Dauergrünland ³⁾ aus der Erzeugung gewonnenes Dauergrünland

1) Ackerland, das nicht ganzjährig stillgelegt ist und nicht den überwiegenden Teil des Jahres mit Ackergras begrünt ist.

2) z. B. 10- und 20-jährige Stilllegungsflächen, Blüh- und Ackerstreifen nach NAU-A5 und A6, aus der Erzeugung gewonnenes Ackerland.

3) z. B. beweidete oder gemähte Magerrasen, Moor- und Sandheiden, Streuobstflächen, Biotope mit landwirtschaftlicher Nutzung etc.

Mit den Daten der Landwirtschaftszählung 2010 wurden auf einzelbetrieblicher Ebene zwei Szenarien gerechnet, um die Auswirkungen auf niedersächsische Landwirte besser abschätzen zu können. Das Szenario 1 beruht auf der ursprünglichen (harten) Linie der EU-Kommission aus dem Oktober 2011, Szenario 2 beschreibt die Auswirkungen einer möglichen (weicheren) Kompromisslinie (siehe Kasten).

Ein großer Unsicherheitsfaktor ist derzeit, was als „eine Kulturart“ im Rahmen der Anbaudiversifizierung gelten soll. Grundsätzlich soll nach EU-Vorschlägen³⁾ eine Einteilung nach botanischer Herkunft erfolgen, nicht jedoch eine Einteilung nach Nutzungsrichtungen oder Winter- bzw. Sommerformen derselben Fruchtart. Dies bedeutet, dass z. B. Gerste und Weizen als unterschiedliche Fruchtarten gelten, Winter- und Sommergerste jedoch nur als eine. Ebenso werden Körner- und Silomais einer Kulturart zugerechnet, wobei es unerheblich ist, ob der Mais verfüttert, gegessen oder in Biogasanlagen verwertet wird. Stilllegungsfläche auf Ackerland sowie Acker- und Feldgras sollen jeweils als eine Kulturart gelten. Wohl aufgrund der schlechten Administrierbarkeit soll die Anbaudiversifizierung jährlich pro Betrieb gelten, was dem „normalen“ Verständnis einer Fruchtfolge, bei der die Fruchtarten auf einer bestimmten Fläche jährlich wechseln, widerspricht und aus ökologischer Sicht einen der größten Kritikpunkte an der Anbaudiversifizierung darstellt. Für die Berechnung der Szenarien wurde eine vom von-Thünen-Institut (vTI) erstellte Liste der Kulturarten verwen-

3) CAP-Reform, Fiche No 15, Direct Payments – Definition of a „crop“ for the purpose of crop diversification, Brussels, 18.4.12 (Working document).

det⁴⁾ und nur in wenigen Details auf die Erfordernisse der Agrarstatistik angepasst.

Ergebnisse

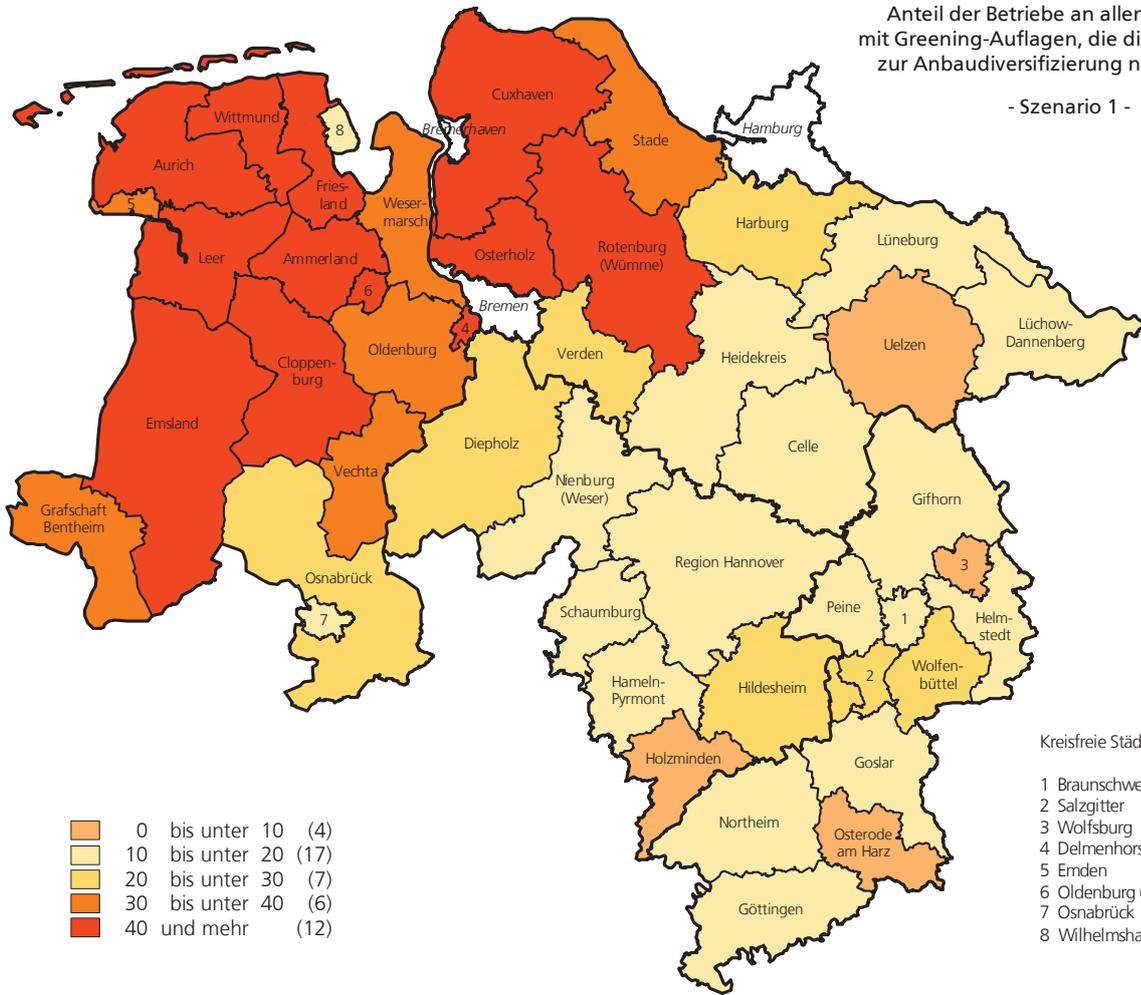
Von den 41 730 landwirtschaftlichen Betrieben in Niedersachsen sind in beiden Szenarien die Betriebe nicht von Greening-Auflagen betroffen, die entweder keinen Antrag auf Fördergelder bei der EU stellen oder die als ökologisch wirtschaftende Betriebe anerkannt sind. Immerhin 3 960 Betriebe (9,5 %) gaben im Rahmen der Landwirtschaftszählung 2010 an, keinen EU-Förderantrag (InVe-KoS-Antrag) zu stellen. Dabei handelt es sich häufig um recht kleine Betriebe mit hohem Grünlandanteil oder Gemüsebaubetriebe, die wenig Förderung zu erwarten haben. Eine weitere Gruppe der Nichtantragsteller sind teilweise intensiv viehhaltende Betriebe mit wenig oder ohne Fläche. Immerhin 1 183 Betriebe (2,8 %) sind ökologisch wirtschaftende Betriebe, die per se vom Greening ausgenommen sind. Insgesamt unterliegen in beiden Szenarien etwa 36 700 Betriebe (88 % aller Betriebe) den Auflagen des Greenings.

Im strengen **Szenario 1** werden nach den Vorstellungen der EU-Kommission Betriebe von den Auflagen der Anbaudiversifizierung befreit, sofern sie weniger als 3 ha Ackerland bewirtschaften, das nicht ganzjährig stillgelegt und nicht den überwiegenden Teil des Jahres mit Ackergras begrünt ist. Diese Betriebe sollen mindestens 3 Fruchtarten anbauen, die jeweils mindestens 5 % und maximal 70 % der Ackerfläche einnehmen. Die kleineren Betriebe

4) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur zukünftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013, Bernhard Forstner et. al., Johann Heinrich von-Thünen-Institut, Braunschweig, Juli 2012.

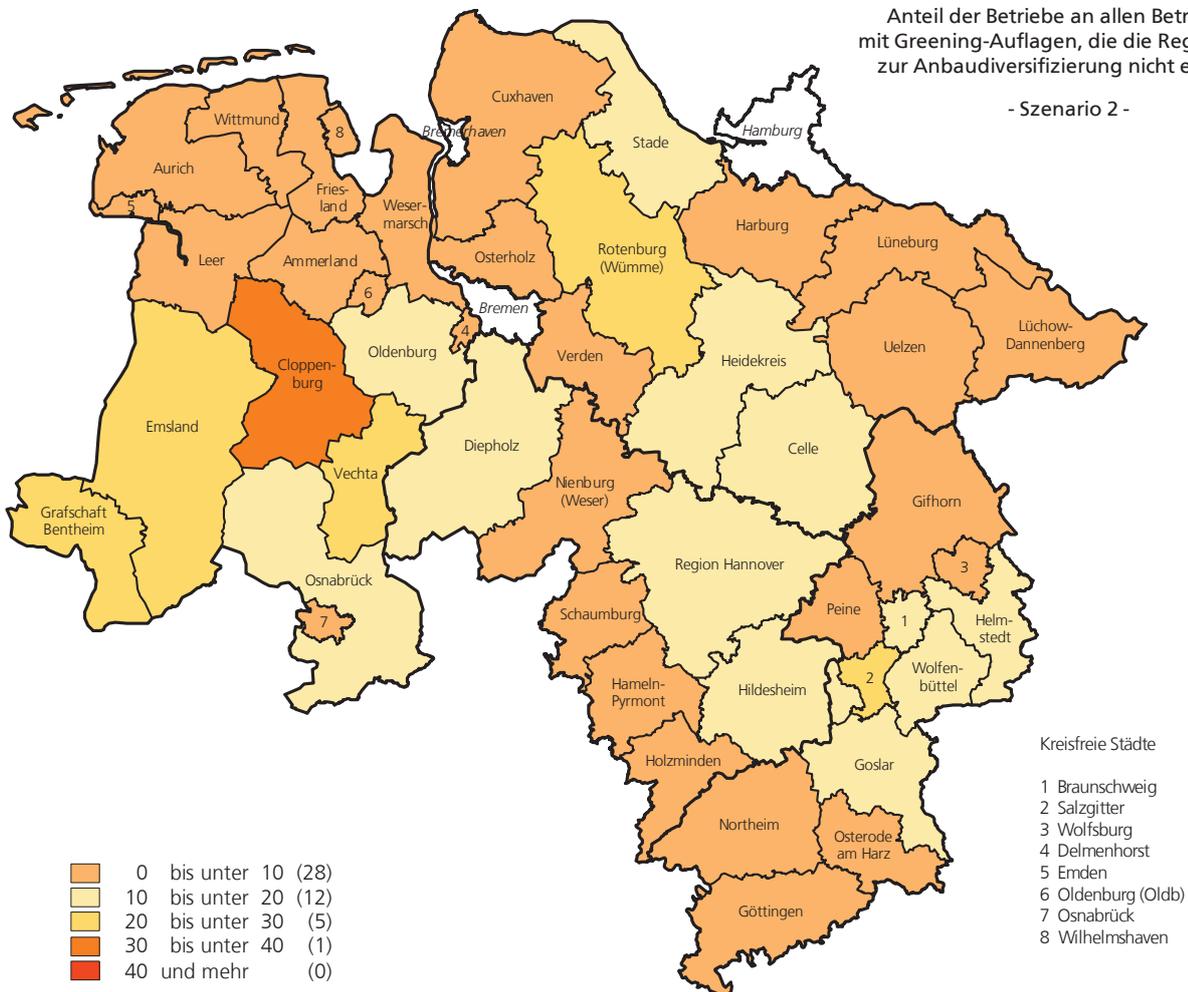
Anteil der Betriebe an allen Betrieben mit Greening-Auflagen, die die Regelungen zur Anbaudiversifizierung nicht erfüllen

- Szenario 1 -



Anteil der Betriebe an allen Betrieben mit Greening-Auflagen, die die Regelungen zur Anbaudiversifizierung nicht erfüllen

- Szenario 2 -



müssen die Auflagen zur Anbaudiversifizierung nicht einhalten, die Regelungen zur Bereitstellung von 7 % ökologischer Vorrangfläche gelten aber weiter.

Knapp 30 000 Betriebe (71 % aller Betriebe) unterliegen in Szenario 1 den Regelungen der **Anbaudiversifizierung** und damit neuen bürokratischen Lasten. Gut ein Drittel dieser Betriebe (11 000 Betriebe) wird seine Bewirtschaftungsweise anpassen müssen. Grund hierfür ist in den meisten Fällen (7 800 Betriebe) die Überschreitung der maximalen Anbaufläche von 70 % für eine Kulturart auf dem Ackerland, wobei Mais das häufigste Problem darstellt (5 900 Betriebe), in weitem Abstand gefolgt von Getreide (1 400 Betriebe) und Kartoffeln (180 Betriebe). Bei etwa 3 000 Betrieben ist das 70 %-Kriterium für eine Kulturart erfüllt, jedoch werden nur 2 Fruchtarten angebaut oder mehrere Fruchtarten, die jeweils nicht mehr als 5 % der Fläche ausmachen.

Regional ist der Anteil der Betriebe, die die Regelungen der Anbaudiversifizierung derzeit nicht erfüllen, weit gestreut: Besonders betroffen sind die Betriebe im Nordwesten Niedersachsens, bei denen etwa 40 % der Betriebe, die zum Greening verpflichtet sind, ihre Anbauplanung überdenken müssten. In den ackerbaulich geprägten Kreisen im Osten und Südosten Niedersachsens unterliegen dagegen überdurchschnittlich viele Betriebe den Auflagen zur Anbaudiversifizierung; allerdings erfüllt ein Großteil der Betriebe die Regelungen schon heute, so dass kaum Änderungen an der Bewirtschaftungsweise notwendig werden.

Unter den besonders betroffenen Regionen sind zum einen die Gebiete mit intensiver Viehhaltung bzw. vielen Biogasanlagen und wenig Grünland, wie z. B. die Kreise Cloppenburg und Emsland. Hier wird überwiegend Mais auf dem Ackerland angebaut und die 70 %-Grenze ist schnell überschritten. Zum anderen trifft es die Betriebe in den Grünlandgebieten an der Küste, im Ammerland und im Kreis Osterholz. Da sich die Regelungen zur Anbaudiversifizierung auf Ackerflächen beziehen und diese hier knapp sind, stehen oft nur wenige oder nur eine Fruchtart auf dem Acker. Häufig ist dies dann der Mais.

Insgesamt wären in Niedersachsen 37 800 ha oder 7,1 % der niedersächsischen Maisanbaufläche nach den neuen Regelungen anderweitig zu nutzen. Jeder betroffene Betrieb müsste im Schnitt knapp 20 % (6 ha) seiner derzeitigen Maisfläche mit einer anderen Fruchtart bestellen.

Bei den Betrieben, die die maximale Anbaufläche für eine Getreideart überschritten haben, ist keine regional so klare Gliederung wie beim Mais gegeben. Von den betroffenen 1 400 Betrieben müssten insgesamt knapp 4 000 ha Getreidefläche anderweitig genutzt werden. Dies sind lediglich 0,5 % der gesamten niedersächsischen Anbaufläche für Getreide. Die meisten der betroffenen Betriebe

liegen erwartungsgemäß in den Getreidebaugebieten der Region Hannover und dem Kreis Hildesheim. Den höchsten Flächenanpassungsbedarf hat allerdings der Kreis Aurich.

Es sind bei weitem nicht die größten Getreidebetriebe betroffen, sondern eher die kleinen bis mittleren Betriebe. Grund hierfür ist, dass die einzelnen Getreidearten nach der derzeitigen Diskussion jeweils als eine Kulturart gelten. Und je größer der Betrieb, desto wahrscheinlicher ist es, dass auch ein spezialisierter Ackerbaubetrieb mindestens 3 unterschiedliche Getreidearten anbaut. Daher ist es nicht verwunderlich, dass es sich bei mehr als der Hälfte der betroffenen Betriebe (54 %) um Nebenerwerbsbetriebe handelt. Im Mittel bewirtschaften die betroffenen Getreidebetriebe 42 ha LF und bestellen davon 27 ha mit einer Getreideart. Pro Betrieb müsste die Bewirtschaftung auf 10 % der Getreideanbaufläche bzw. 3 ha geändert werden.

Im Gegensatz zum Getreide treffen die Auflagen bei den Betrieben, die mehr als 70 % ihrer Ackerfläche mit Kartoffeln bebauen, zwar nur vergleichsweise wenige Betriebe (179), davon aber in der Regel die großen Spezialisten, denen eine Anpassung schwerer fallen wird als den Getreidebaubetrieben. Zwei Drittel der betroffenen Kartoffelbetriebe wirtschaften in der Statistischen Region Weser-Ems. Ebenso sind zwei Drittel Haupterwerbsbetriebe, die in aller Regel mehr als 50 ha, häufig sogar über 100 ha Ackerland bewirtschaften. Da gerade im Kartoffelbau die phytosanitären Bedingungen dazu führen, dass auf einer mit Kartoffeln bepflanzten Fläche im nächsten Jahr definitiv eine andere Fruchtart wächst und dies bereits zu größeren Flächentauschen zwischen den Landwirten führt, ist für diese Betriebe aus ökologischer Sicht kaum einzusehen, warum eine Anbaudiversifizierung innerhalb eines Jahres einzuhalten sein sollte.

Die 3 069 Betriebe, die keine Fruchtart anbauen, die mehr als 70 % der Ackerfläche einnimmt, aber dennoch die Auflagen der Anbaudiversifizierung nicht erfüllen, sind zu 60 % in Weser-Ems angesiedelt. Bei 44 % handelt es sich um Futterbaubetriebe mit Milchvieh bzw. Rinderaufzucht und -mast. Knapp ein Drittel sind Verbundbetriebe, weitere 25 % sind Ackerbaubetriebe. Ein Muster bezüglich der Größe dieser Betriebe ist nicht zu erkennen: Es sind sowohl relativ kleine wie auch recht große Betriebe betroffen. Die Betriebe haben alle nur 2 Fruchtarten, die mindestens 5 % und maximal 70 % der Ackerfläche einnehmen. Bei 20 % der Betriebe ist eine dritte oder sogar vierte Fruchtart auf dem Betrieb vorhanden, die allerdings den minimalen Anbauumfang von 5 % unterschreiten.

Von den insgesamt 36 700 Betrieben, die dem Greening unterliegen werden, erfüllen derzeit 1 611 Betriebe (4,4 %) sicher die Auflagen zur Bereitstellung von **ökologischen Vorrangflächen**. Diese Betriebe haben einen Anteil an

4. Betriebe und Flächen mit erforderlichen Nutzungsänderungen

Statistische Region Land	Betriebe, die Regelungen zur Anbau- diversifizierung nicht erfüllen	Darunter						nur 2 Fruchtarten
		> 70 % Mais			> 70 % einer Getreideart			
		Betriebe	Fläche mit Nutzungs- änderung insgesamt	Anteil der nds. Mais- fläche mit Nutzungs- änderung	Betriebe	Fläche mit Nutzungs- änderung insgesamt	Anteil der nds. Getreide- fläche mit Nutzungs- änderung	
Anzahl	ha	%	Anzahl	ha	%	Anzahl		
Szenario 1								
Niedersachsen	10 850	5 922	37 775	7,1	1 399	3 953	0,5	3 069
Stat. Region Braunschweig	502	55	384	1,5	240	512	0,3	171
Stat. Region Hannover	1 143	232	2 129	3,4	384	1 066	0,5	431
Stat. Region Lüneburg	2 974	1 963	15 049	8,7	289	823	0,4	627
Stat. Region Weser-Ems	6 231	3 672	20 213	7,5	486	1 553	0,7	1 840
Szenario 2								
Niedersachsen	4 791	2 465	24 680	4,6	706	2 835	0,3	1 368
Stat. Region Braunschweig	296	26	268	1,0	162	406	0,2	100
Stat. Region Hannover	669	145	1 936	3,1	242	876	0,4	225
Stat. Region Lüneburg	1 110	742	8 987	5,2	117	589	0,3	212
Stat. Region Weser-Ems	2 716	1 552	13 489	5,0	185	964	0,4	831

Flächenstilllegung auf dem Ackerland, der mindestens 7 % der Größe des Ackerlandes und der Fläche für den Anbau von Dauerkulturen ausmacht. Einbezogen wurde bei der Berechnung die „echte“ Flächenstilllegung auf dem Ackerland, die in der Regel 10- bzw. 20-jährig gefördert wird, Blühflächen und -streifen nach NAU-A5 und NAU-A6 sowie anderes aus der Erzeugung genommenes Ackerland.

Da in der Agrarstatistik keine Angaben zu Randstreifen und der Größe von möglicherweise anrechenbaren Landschaftselementen vorliegen, ist eine genauere Abschätzung leider nicht möglich. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die Anzahl der Betriebe, die die Auflagen zur Bereitstellung von 7 % ökologischer Vorrangfläche bereits heute erfüllen, gegenüber der konservativen Schätzung noch deutlich erhöht: Im Zeitraum 2008 bis 2010 nahmen insgesamt 16 600 Betriebe (40 % aller Betriebe) mindestens einmalig an Förderprogrammen für die ländliche Entwicklung teil, darunter 13 300 Betriebe an Agrarumweltmaßnahmen (NAU) und fast 2 000 Betriebe an Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten (Erschwernisausgleich). Zudem haben schätzungsweise 20 000 niedersächsische Betriebe mindestens ein Landschaftselement (Baumreihe oder Hecke) auf ihrer bewirtschafteten Fläche⁵⁾.

In **Szenario 2** wurden erleichterte Bedingungen für die Betriebe beim Greening berücksichtigt, auf die sich die EU-Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten eventuell einigen könnten. Als Ausgangspunkt wird auch hier wieder angenommen, dass lediglich die 36 700 Betriebe, die einen Förderantrag stellen und nicht ökologisch wirtschaften, die Auflagen des Greenings einhalten müssen. Welche Zertifizierungskonzepte noch

5) Hochrechnung aus der Stichprobe der Landwirtschaftszählung 2010 von ca. 10 000 niedersächsischen Betrieben.

ganz oder teilweise angerechnet werden könnten, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar.

Nach dem derzeitigen Diskussionsstand könnten von den Regelungen der Anbaudiversifizierung die Betriebe befreit werden, die weniger als 10 ha Ackerland bewirtschaften, das nicht ganzjährig stillgelegt ist und nicht den überwiegenden Teil des Jahres mit Ackergras begrünt ist. Zudem könnten alle Betriebe entlastet werden, die nicht mehr als 15 ha LF bewirtschaften.

Ein für Niedersachsen besonders relevanter Punkt ist die Diskussion um die Anrechnung des Grünlandes als Umweltleistung. Nach Kompromissvorschlägen der EU-Kommission könnten Betriebe entlastet werden, die einen signifikanten Grünlandanteil (einschließlich Acker- und Klee-gras) haben. In Szenario 2 wurde angenommen, dass ein signifikanter Grünlandanteil dann vorliegt, wenn die Summe der Fläche des Dauergrünlandes, des ertragsarmen Dauergrünlandes (Heideflächen, Deiche, Streuobstwiesen etc.), des stillgelegten Dauergrünlandes und der Fläche für den Anbau von Acker- und Feldgras 50 % der LF eines Betriebes überschreitet.

Durch die Befreiung der kleineren Betriebe bis von den Regelungen zur **Anbaudiversifizierung** werden insbesondere die Nebenerwerbslandwirte relativ gleichmäßig in ganz Niedersachsen entlastet. Nur noch 20 000 Betriebe (49 % aller Betriebe), statt wie in Szenario 1 30 000 Betriebe, sind betroffen.

Die Anerkennung der Umweltleistungen der Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil wirkt sich erwartungsgemäß besonders in den Grünlandgebieten an der Küste aus, in denen nun deutlich weniger Landwirte die Regelungen zur

Anbaudiversifizierung einhalten müssen als in Szenario 1. So sinkt beispielsweise in den Kreisen Cuxhaven der Anteil betroffener Betriebe von 67 % auf 18 %, im Landkreis Leer von 51 % auf 5 % und im Ammerland von 52 % auf 13 %.

In den viehstarken Regionen mit hohem Maisanbau (Cloppenburg, Emsland, Vechta) sind im Vergleich zu Szenario 1 weniger Landwirte betroffen; dennoch sind es hier mit jeweils zwischen 59 % (Vechta) und 68 % (Emsland) aller Betriebe immer noch überdurchschnittlich viele. Auch der Kreis Rotenburg-Wümme ist auffällig. Grund hierfür dürfte der relativ hohe Maisanteil an der Ackerfläche sein, der seine Ursache in der hohen installierten Leistung bei Biogasanlagen sowie dem steigenden Viehbesatz hat. Von den Betrieben dieser stark betroffenen Kreise erfüllen derzeit etwa 25 bis 30 % der Betriebe die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung nicht.

In Szenario 2 sinkt die Zahl der Betriebe, die ihre Bewirtschaftungsweise anpassen müssten, von ca. 11 000 auf 4 800 Betriebe. Darunter sind knapp 2 500 Landwirte aufgrund ihres hohen Maisanteils betroffen, etwa 700 aufgrund einer Getreideart und etwa 150 aufgrund ihrer Anbaufläche für Kartoffeln. Etwa 1 400 Betriebe überschreiten die maximale Anbaufläche von 70 % für eine Kulturart nicht, bauen aber lediglich 2 Fruchtarten an.

Die Anbauplanung müsste auf etwa 25 000 ha Maisfläche bzw. 4,6 % der niedersächsischen Maisanbaufläche verändert werden, knapp die Hälfte davon in den Landkreisen Cloppenburg, Emsland und Rotenburg-Wümme. Bei der Getreidefläche müsste 2 800 ha Fläche (0,3 %) verändert werden. Hier sind besonders die Region Hannover, der Kreis Hildesheim sowie der Kreis Aurich betroffen.

Von den 36 700 Betrieben, die dem Greening unterliegen, weisen nach großzügigerer Abgrenzung der anrechenba-

ren Flächen mindestens 2 600 Betriebe (6,2 %) eine **ökologische Vorrangfläche** von mindestens 7 % bezogen auf das Ackerland und die mit Dauerkulturen bebaute Fläche auf. Neben den in Szenario 1 einbezogenen Stilllegungsflächen auf dem Ackerland wurde im „weicheren“ Szenario 2 auch das ertragsarme Dauergrünland sowie das aus der Erzeugung genommene Dauergrünland mit einbezogen. Einen größeren Effekt hat dies in den Gebieten mit Deich- und Moorflächen und mit Einschränkungen in der Lüneburger Heide. Auch hier gilt: Die Anzahl der Betriebe, die die Vorgaben zu ökologischen Vorrangflächen bereits heute erfüllen, dürfte erheblich größer sein, sofern Landschaftselemente, Randstreifen und die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen angerechnet werden können.

Zusammenfassung

Das Greening, also Auflagen zur Anbaudiversifizierung auf dem Ackerland sowie Auflagen zur Bereitstellung von ökologischer Vorrangfläche, wird zukünftig aller Voraussicht nach einen Großteil der niedersächsischen Landwirte treffen (88 %), sofern sie weiterhin Direktzahlungen von der EU erhalten wollen. Besonders die Betriebe, die mehr als 70 % ihres Ackerlandes mit Mais bebauen, werden ihre Anbauplanung überdenken müssen. Weit weniger Betriebe sind aufgrund ihrer Anbaufläche für eine Getreideart oder Kartoffeln betroffen. Setzt sich die EU-Kommission mit ihren Vorstellungen aus dem Oktober 2011 durch, werden knapp 11 000 Betriebe Änderungen ihrer Flächenbewirtschaftung auf sich nehmen müssen, insbesondere in der Statistischen Region Weser-Ems. Bei der sich andeutenden Kompromisslinie aus dem Mai 2012 sinkt die Zahl dieser Betriebe auf 4 800. Für Niedersachsen macht sich neben der möglichen Entlastung von Betrieben mit weniger als 15 ha LF bzw. 10 ha Ackerland vor allem bemerkbar, wenn Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil entlastet werden.