

Anhörung von Sachverständigen
Enquetekommission V
„Rechtliche Herausforderungen in der Landwirtschaft“
Fragenkatalog (Sachstand: 01.10.2020)

Die Beantwortung des Fragenkatalogs erfolgte im Rahmen der Tätigkeit in der EU-Zahlstelle (Förderung der Landwirtschaft), daher kann nicht zu allen Fragen Stellung genommen werden. Es sind im Folgenden die betreffenden Fragen übernommen worden und in kursiver Schrift die entsprechenden Antworten vermerkt.

Bürokratische und rechtliche Rahmenbedingungen:

4) Welche Vor- und Nachteile sehen Sie im Zusammenschluss des Landwirtschafts- und Umweltministeriums in der Praxis (z.B. bzgl. einer kohärenten Gesetzgebung, der Gewichtung der beiden Politikfelder, des Interessenausgleichs)?

Aus Sicht der Abwicklung der verschiedenen Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft bietet der Zusammenschluss des Landwirtschafts- und Umweltministeriums Vorteile. Ein Großteil der Fördermaßnahmen, beispielsweise die Maßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen einschließlich des Vertragsnaturschutzes beinhalten eine Förderung zur Erbringung von Umweltschutzmaßnahmen durch die Landwirtschaft. So werden bei der Programmentwicklung innerhalb eines Ministeriums im Rahmen der Ressortabstimmung die Anforderungen des Umweltschutzes und deren praktikablen Umsetzung in der Landwirtschaft zusammengeführt und gebündelt. Der Förderung zugrundeliegenden Richtlinien des Landes NRW werden innerhalb des Ministeriums abgestimmt und bedürfen keiner weiteren interministerialen Abstimmungsprozesse. So wird beispielsweise das Förderprogramm des Vertragsnaturschutzes im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen fachlich von der Umweltseite Abteilung III betreut und gleichzeitig durch die Abteilung II, Landwirtschaft hinsichtlich der Einhaltung der EU-Vorgaben überwacht. Im Resultat ergänzen sich dann beide Seiten, was zu einer besseren Umsetzung des Förderprogramms führt.

5) Wie ist die Zuständigkeitsaufteilung zwischen LANUV, Landwirtschaftskammer und Kreisveterinäramt – etwa hinsichtlich effizienter Kontrollen – zu bewerten?

Aus Sicht der EU-Zahlstelle ist die Zuständigkeitsaufteilung zwischen LANUV, dem Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter und den Kreisveterinärämtern als insgesamt unkritisch zu werten. Mittels Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem LANUV und dem Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter (EU-Zahlstelle) ist die Zusammenarbeit geregelt und betrifft nur sehr wenige Fördermaßnahmen. Eine sachliche Überschneidung gibt es zwischen der EU-Zahlstelle und den Kreisveterinärämtern bei den Cross Compliance-Kontrollen. Hier ist geregelt, dass die Auswahl der CC-Kontrollen durch die EU-Zahlstelle und die Kontrollen der Tierhaltung durch die Veterinäre durchgeführt werden. Die fachliche Betreuung der Veterinärbehörden erfolgt durch das MULNV. Die Ergebnisse dieser

Kontrollen werden dann mittels einer bundesweiten Datenbank der EU-Zahlstelle übermittelt und fließen dann in die einzelbetriebliche Prämienauszahlung ein.

6) Wie trägt das NRW-Programm Ländlicher Raum (ELER-Förderung) dazu bei, die hiesige Landwirtschaft zu unterstützen? Welche Funktionen der Landwirtschaft könnten mit ELER-Maßnahmen besser gefördert werden? Was muss bei der zukünftigen Gestaltung von ELER-Maßnahmen berücksichtigt werden, damit diese stärker zum Nutzen der Landwirtschaft eingesetzt werden?

Im Rahmen der ELER-Förderung existieren viele verschiedene Förderprogramme, die teilweise unterschiedlich ausgerichtet sind. So werden der ökologische Landbau, Agrarumweltprogramme, Tierschutzmaßnahmen Vertragsnaturschutzprogramme, Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungseinschränkungen aber auch investive Maßnahmen, Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) und LEADER-Maßnahmen gefördert. Anhand dieser Maßnahmen wird die heimische Landwirtschaft unterstützt, diese jedoch mit unterschiedlichen Zwecken, die sich ebenfalls in der Prämiengestaltung widerspiegeln. Werden beispielsweise bei den investiven Maßnahmen direkte Zuschüsse zu einigen landwirtschaftlichen Investitionen gewährt, z.B. Stallneubauten oder Zuschüsse zur Betriebsführung und zum –unterhalt, z.B. im Ökolandbau, so werden bei den Agrarumweltmaßnahmen erhöhte Kostenaufwendungen und Umsatzeinbußen, die durch die Teilnahme an den Agrarumweltprogrammen entstehen, ausgeglichen.

Bei der zukünftigen Gestaltung von Fördermaßnahmen sollte sich stärker auf das Ziel (z.B. Erbringung von Umweltschutzflächen wie Blühstreifen oder Uferrandstreifen) fokussiert werden und eine Teilnahme der Landwirte nicht mit Nebenbestimmungen erschwert werden. So werden beispielsweise Flächen im öffentlichen Eigentum oder Ausgleichs- und Ersatzflächen in der NRW-Richtlinie als nicht förderfähig deklariert. Viele Landwirte wissen jedoch bei einer Flächenpachtung gar nicht, ob für eine solche Fläche Auflagen als Ausgleichs- und Ersatzfläche bestehen, da hierüber in der Regel nur der Eigentümer informiert wird. Solange es kein landesweites vollständiges digitales Kataster für Ausgleichs- und Ersatzflächen sowie öffentliche Flächen gibt, sollten Zahlungen mangels Kontrollierbarkeit nicht an den Ausschluss derartiger Flächen gekoppelt werden.

Um den Kontrollaufwand zu minimieren, sollten im Flächenbereich nur Verpflichtungen/Auflagen gelten, die im Flächenmonitoring mit Satellitenbildern (Sentinel-Daten) überprüfbar sind.

7) Welche durch landwirtschaftliche Betriebe einzuhaltenden Vorschriften überlappen (bspw. Doppeldokumentationen) oder widersprechen sich? Wie wirkt sich in diesem Kontext die unterschiedliche Behördenzuständigkeit aus? Inwiefern kann Digitalisierung Vorgänge vereinfachen?

Doppeldokumentationen existieren in verschiedenen Bereiche, beispielsweise werden Flächendaten in den Förderanträgen von Landwirt abgefragt und analoge Daten werden von IT-NRW bei Landwirte im Rahmen der Datenerhebung für die Agrarstatistik erneut abgefragt. Es wird jedoch seit einigen Jahren bezüglich einer Vermeidung von Doppeldokumentationen

gearbeitet. So werden zukünftig auch Daten aus den Förderanträgen in anonymisierte Form für die Agrarstatistik zur Verfügung gestellt. Eine unterschiedliche Behördenzuständigkeit erleichtert einen solchen Datenaustausch jedoch nicht, da es zu erhöhtem Abstimmungsaufwand (Welche Daten, welches Format etc.) führt. So werden z.B. auch Flächendaten aus den Förderanträgen für die Prüfung der Düngeverordnung eingesetzt. Da beide Maßnahmen (Förderung sowie die Kontrolle der Düngeverordnung) durch den Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter durchgeführt werden, sind diese Abstimmungen in der Regel in kürzerer Zeit zu erledigen und Fragen nach Datenformarten etc. entfallen aufgrund der einheitlichen Datenverarbeitung. Ein Ausbau der Digitalisierung vereinfacht hierbei die notwendigen Vorgänge, hier ist als Beispiel das elektronische Antragsverfahren für flächengebundene Fördermaßnahmen angeführt. Hierbei werden durch die Landwirte Anträge online ausgefüllt und im Hintergrund werden die erfassten Daten bereits vor einer verbindlichen Antragstellung eine Prüfung unterzogen. Auf etwaige Fehler bzw. Unplausibilitäten wird der Antragstellung bereits im Vorfeld hingewiesen und es besteht die Möglichkeit der Korrektur der Antragsdaten, In Folge besteht somit die Möglichkeit fehlerfreie Anträge zu stellen und somit Sanktionierungen aufgrund fehlerhafter Antragsangaben zu vermeiden.

Die EU-Zahlstelle stellt bereits jetzt nicht personalisierte Förderdaten über IT NRW als Open Data zur Verfügung und hält diese Art der Datenbereitstellung für zukunftsfähig.

8) Welche Chancen gibt es für landwirtschaftliche Unternehmen Dokumentations- und Bürokratielasten zu reduzieren? Wo liegen diese Chancen im Bereich der EU-Förderungen und im Bereich des Marktzugangs- und der Qualitätserfordernisse? Wie können Kontrollen (Cross-Compliance) praxisnah durchgeführt werden?

Im Rahmen der EU-Förderung bestehen derzeit seitens NRW kaum Möglichkeiten die Dokumentations- und Bürokratielasten zu reduzieren, da bisher die Vorgaben hierzu seitens der EU gestellt werden. Aufgrund der teils recht detaillierten Anforderungen der EU werden entsprechende Antragsverfahren umgesetzt. Hierbei sind neben den Vorgaben, die durch Verordnungen festgelegt sind, auch insbesondere die Vorgaben und Anforderungen zu nennen, die durch Rechtsauslegungen, Leitlinien der Kommission, Prüfungen der Zahlstellenarbeit etc. entstehen. Es wird also durch Klärung von EU-weiten Detailfragen eine zusätzliche Dokumentationsanforderung an den Landwirt generiert. Ein Beispiel hierzu: im Jahre 2015 wurde seitens der EU der Bezug einer Prämienzahlung na der Begriff des „Aktiven Landwirtes“ gekoppelt. Der Landwirt hatte nun den Nachweis zu erbringen, dass er tatsächlich selber aktiv Landwirtschaft betreibt und die Landwirtschaft nicht „Abfallprodukt“ einer sonstigen außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit darstellt. Im Jahre 2016 hat dann die EU-Kommission hierzu im Rahmen der bestehenden Rechtsverordnung ausgelegt, dass ein Antragsteller im Rahmen des o.a. „aktiven Landwirtes“ auch nachzuweisen hat, dass er nicht an einem solchen Betrieb mit außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit beteiligt ist. Diese hat dann den Aufwand für die Behörde (EU-Zahlstelle) sowie für die Landwirte erheblich erhöht.

Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe richtet sich nach EU-Recht und stellt eine Stichprobe alle antragstellender Landwirte dar. Diese Auswahlen werden im Regelfall anhand einer Zufallsauswahl und einer Risikoanalyse ausgewählt. Nach EU-Vorgaben ist sowohl in den EGFL-Maßnahmen (Direktzahlungen) als auch bei den ELER-Maßnahmen (zweite Säule) eine

Stichprobe aller Antragsteller zu prüfen. Für den Bereich Cross Compliance gelten vergleichbare Regelungen. Die Prüfer haben keinen Einfluss auf die Auswahl der Prüfbetriebe, sondern hier kommen IT-gestützte Systeme nach Vorgaben der EU zum Einsatz. Bei der Auswahl sind alle Antragsteller gleichermaßen zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie im Vorjahr vor Ort kontrolliert wurden oder nicht. Folglich kann es vorkommen, dass ein Betrieb in mehreren Jahren für Kontrollen (in unterschiedlichen Maßnahmen) für eine Prüfung ausgewählt wurde. Außerdem kann es in Einzelfällen vorkommen, dass ein Betrieb mehrmals im Jahr Besuch vom Prüfer bekommt. Dies kann daran liegen, dass derselbe Betrieb in mehreren Auswahlverfahren der ersten und zweiten Säule sowie der Cross-Compliance-Überprüfung enthalten ist, den die Stichproben zur Auswahl der Vor-Ort-Kontrollen sind gemäß EU-Regelung getrennt voneinander zu ziehen. Außerdem können mehrere Kontrollbesuche erforderlich sein, wenn nicht alle Auflagen zum selben Zeitpunkt kontrolliert werden können. Nach EU-Recht müssen alle Auflagen kontrolliert werden. Unabhängig von den förderrechtlichen Prüfungen der EU-Zahlstelle können und werden jederzeit Fachrechtsprüfungen durchgeführt werden.

Die EU-Zahlstelle hat in der Flächenförderung bereits Online-Verfahren (ELAN) umgesetzt und beabsichtigt, auch in anderen Fördermaßnahmen in der Abwicklung vollständig digital zu arbeiten, also auf Papier und manuelle Unterschriften zu verzichten.

9) Urbane Landwirtschaft ist in Nordrhein-Westfalen gesetzlich kaum erfasst und bleibt auch aufgrund dieser im internationalen Vergleich deutlichen Planungsunsicherheiten unterentwickelt. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen (Land und Kommune) sind geeignet, urbane Landwirtschaft zu fördern?

Im Rahmen der bestehenden Fördermöglichkeiten wird auch die urbane Landwirtschaft gefördert, da hier nicht unterschieden wird, ob eher in einer urbanen Umgebung oder im ländlichen Raum gewirtschaftet wird. Hinsichtlich einer besonderen Stützung der urbanen Landwirtschaft bestände ggf. die Einführung einer gesonderten Fördermaßnahme, z.B. aus Mitteln des Landes. Hierbei wäre jedoch die Abgrenzung der urbanen Landwirtschaft (also die Frage, wer wäre beihilfeberechtigt) zu klären, da es bis heute in NRW keine gesetzlichen Regelungen hierzu gibt und eine Abgrenzung somit erheblich erschwert ist.

10) Inwiefern können gesetzliche Maßnahmen und finanzielle Förderungen so gestaltet werden, dass Landwirtinnen und Landwirten betriebsindividuell mehr Spielraum eingeräumt wird (z.B. Tierwohl und Biodiversität)? Welche Rolle spielt hier ein Output-orientierter Ansatz (bürokratische Entlastung und Planungssicherheit bei gleichbleibender Zielrichtung)?

Die zukünftigen Förderprogramme für die Landwirtschaft müssten sich mehr am Ergebnis orientieren, d.h. der Output-orientierte Ansatz müsste stärker in den Vordergrund gerückt werden. Das bisherige Fördersystem geht in Teilen weit in die einzelbetriebliche Entscheidungsfreiheit hinein indem zu allen Detailfragen Regelungen geschaffen werden. Aus zukünftig besteht die Gefahr, dass es zu immer kleinteiligeren Regelungen kommt. EU-weite Vorschriften, die dem Landwirt vorgeben, was er wann, wie und wo tun darf oder sollte, sind kontraproduktiv, da Faktoren wie beispielsweise der Standort oder betriebliche Gegebenheiten in dieser Sichtweise unberücksichtigt bleiben. Der Landwirt muss auch weiterhin in der Lage

selbstständig unternehmerischen Entscheidungen zu treffen, um so kurzfristig und flexibel auf sich ändernde Anforderungen reagieren zu können. Im Rahmen der Ergebnisorientierung von Fördermaßnahmen müssen alle Aspekte umfassend betrachtet werden und sich nicht nur ein bestimmtes, detailliertes Ziel fokussiert werden.

Bei der finanziellen Förderung könnten durch eine zusätzliche Anreizkomponente zur bisherigen Prämienkalkulation (Prämienerhöhung als Anreiz zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen), die politisch gewünschte, vermehrte Teilnahme an diesen Programmen steigern. Gerade in diesem Bereich sind die Prämien so kalkuliert, dass sie eine Entschädigung für Mehraufwendungen und Umsatzeinbußen darstellt, nicht jedoch eine aus finanzielle Sicht interessante Angelegenheit. Diese beschriebene Komponente könnte dann auch einen gewissen Teil zur Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe, bei gleichzeitiger, verstärkter Erbringung von Umweltleistungen, beitragen.