



Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Postfach 14 02 70, 53107 Bonn

Universität Kassel
z. Hd. Dr. Anne Hopf
Fachbereich 06 - Architektur, Stadtplanung, Land-
schaftsplanung
Fachgebiet Landschafts- und Vegetationsökologie
Gottschalkstr. 26a
34127 Kassel

anne.hopf@uni-kassel.de

Referat 617
GAP-Strategieplan, Direktzahlun-
gen, ELER

HAUSANSCHRIFT Rochusstraße 1, 53123 Bonn

E-MAIL Direktzahlungen@bmel.bund.de

INTERNET www.bmel.de

GESCHÄFTSZEICHEN 617-08003/0155

DATUM 5. Mai 2023

Fragenkatalog zur Auslegung der Grünlanddefinition Ihre Mail vom 23.03.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für ihr Schreiben. Im Folgenden möchten wir kurz zu den einzelnen, sehr ausführlichen Fragen Stellung nehmen.

Zunächst aber noch der Hinweis, dass die nachstehenden Ausführungen lediglich die hiesige Auffassung wiedergeben und keine verbindliche Rechtsauskunft enthalten. Zuständig für die Durchführung der Direktzahlungen sind die Bundesländer und die verbindliche Auslegung von Rechtsvorschriften ist grundsätzlich den Gerichten vorbehalten. Die nachstehenden Antworten greifen daher der Auffassung der Länder nicht vor. Bei Unklarheiten sollten sich die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter an zur Beratung befugte Personen oder Einrichtungen wenden oder, insbesondere wenn weiterhin Unklarheiten bestehen, mit den zuständigen Behörden in Verbindung setzen.

Frage 1.: Welche Spielräume haben die Bundesländer bei der Auslegung der in Deutschland geltenden Grünlanddefinition? Welche Abweichungen gibt es bei den Ländern?

Die Definition „Dauergrünland“ ergibt sich aus § 7 der GAP-Direktzahlungen-Verordnung. Abweichungsmöglichkeiten sieht der § 7 nicht vor. Die Länder führen die Vorschrift als eigene Angelegenheit aus. Eine möglicherweise teils unterschiedliche Auslegung von in § 7 GAPDZV verwendeten Begriffen durch die Länder kann daher in Betracht kommen.

Frage 2. Woran können sich die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter orientieren, wenn ein Bundesland keinen Handlungsleitfaden zur Verfügung stellt? Wird es Empfehlungen für Schulungsangebote bzw. einen bundeseinheitlichen Orientierungsrahmen für Prüfeinrichtungen geben?

Die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften sind amtlich verkündet. Empfehlungen für Schulungsangebote oder ein bundeseinheitlicher Orientierungsrahmen für Prüfeinrichtungen sind nicht vorgesehen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung des Begriffs Dauergrünland in § 7 GAPDZV die bisherige Regelung mit wenigen inhaltlichen Änderungen fort-schreibt und die Anwendung dieses Begriffs, wie sie bei den Direktzahlungen bis 2022 in Deutschland erfolgt ist, aufgreift.

Frage 3. Wie wird gewährleistet, dass die Prüfstellen die Neuerungen in der GAP, insbesondere in Bezug auf die Grünlanddefinition, vor Ort umsetzen (z. B. über bundeseinheitliche Empfehlungen, die den Ländern zur Verfügung gestellt werden)?

Die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften sind amtlich verkündet und folglich auch den für die Durchführung zuständigen Ländern bekannt. Im Hinblick auf die Anwendung der Rechtsvorschriften findet zwischen Bund und Ländern - unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für deren Durchführung - zudem eine Koordinierung statt, zum Beispiel in gemeinsamen Arbeitsgruppen.

Frage 4. Passen die Prüfmethode(n) (z. B. Fernerkundung) zu den inhaltlichen Anforderungen? Wie gut funktioniert die Erkennung größerer Bestände auf Art-Ebene (z. B. Brennesselflu-ren, Unterscheidung zwischen Wald- und Obstbäumen)?

GAPDZV: §7 Dauergrünland

Das EU-Recht schreibt vor, dass alle festgelegten Anforderungen überprüfbar sein müssen. Falls eine Überprüfung z. B. mittels Fernerkundung bzw. künftig dem Flächenüberwachungs-system nicht zu eindeutigen Ergebnissen führt, werden weitere Methoden (z. B. geotagged Fo-tos der Landwirte, Vor-Ort-Kontrollen) zur Aufklärung nicht eindeutiger Fälle genutzt.

Frage 5. Welche Eigenschaften werden bei Pflanzen, die nicht als Grünfutterpflanzen nach § 7 (2) GAPDZV gelten, angenommen? (z. B. Futterwert gleich Null?)

Es werden keine weiteren Eigenschaften angenommen.

Frage 6. Anhand welcher Kriterien wird der Begriff „natürliches Grünland“ nach § 7 (2) GAPDZV festgemacht?

Bei „natürlichem Grünland“ handelt es sich um Flächen, die auch ohne Nutzung oder pflegerische Eingriffe Grünland bleiben würden, also auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder Mahdnutzung geeigneten Zustand erhalten werden. Dies liegt in Deutschland kaum vor.

Frage 7. Welche Auswirkungen hat die Formulierung „unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden“ in § 7 (2) GAPDZV auf den Begriff der Grünfütterpflanze im Sinne dieser Regelung und damit auf die Förderfähigkeit von beweidetem Dauergrünland?

Damit wird klargestellt, dass eine Weidenutzung bei Dauergrünland nicht erforderlich ist. Es kommt auch Mahdnutzung oder die Ausführung der Mindesttätigkeit in Betracht. Auch dieses Element entspricht der bisherigen Regelung.

Frage 8. Was sind „andere Pflanzenarten“, „die abgeweidet werden können“ nach § 7 (3) GAPDZV? Was sind die Eigenschaften dieser Pflanzenarten? Lösungsvorschlag: z. B. Berücksichtigung der max. Fraßhöhe der entsprechenden Weidetiere.

Es handelt sich bei den hier genannten „anderen Pflanzenarten“ um Arten, die grundsätzlich durch landwirtschaftliche Nutztiere abgeweidet werden können. Als Beispiel können Heideflächen genannt werden.

Frage 9. Ist folgende Darstellung zur Ermittlung der maximalen Anteile an „Kleinen“ Landschaftselementen nach § 11 (1) 2. b) GAPDZV und des Anteils an anderen Pflanzenarten, die abweidbar sind nach § 7 (3) GAPDZV korrekt?

Förderfähige Fläche = Dauergrünland + Konditionalitäts-relev. Landschaftselemente

Und Dauergrünland = > 50 % GoG + < 50 % (andere Pflanzenarten + „Kleine“ LE)

Und „Kleine“ LE = 0-25 % des Dauergrünlands

Lässt sich dies in einer einfachen grafischen Abbildung darstellen?

Die Annahme erscheint nicht ganz korrekt.

Erste Zeile: Zur förderfähigen Fläche gehört auch die Fläche der „kleinen“ Landschaftselemente, wenn sie 25% der landwirtschaftlichen Parzelle nicht überschreitet.

Zweite Zeile: Von der Fläche mit Pflanzen, die der Definition Dauergrünland bei § 7 Abs. 3 GAPDZV entsprechen (also GoG sowie andere Pflanzenarten, die abgeweidet werden können) muss GoG bei § 7 Abs. 3 GAPDZV mindestens 50% einnehmen.

Dritte Zeile: siehe Bemerkung zu Zeile 1.

Eine grafische Darstellung von Seiten des BMEL ist nicht vorgesehen.

Frage 10. Interpretieren wir richtig, dass alle Flächen Dauergrünland sind, die mindestens eine der Bedingungen nach § 7 (3,7, 8 oder 9) GAPDZV erfüllen? Könnte die Prüfung in dieser Reihenfolge ablaufen: Trifft § 7 (8), dann (9), dann (7), dann (3) der GAPDZV zu?

Die Antwort ergibt sich aus dem Gesetzestext der von Ihnen zitierten Punkte des § 7. Eine Fläche ist Dauergrünland, solange sie alle Voraussetzungen/Bedingungen eines der in § 7 geregelten Fälle erfüllt. Eine Prüfreihenfolge sieht die Vorschrift nicht vor. Eine solche ergibt sich auch nicht aus dem Inhalt der Vorschriften. Im Sammelantrag ist im Übrigen anzugeben, wenn es sich bei einer Fläche um Dauergrünland handelt.

Frage 11. Wie ist der Begriff der traditionellen Beweidungspraktik in § 7 (7) 1. GAPDZV in der Praxis auszulegen?

Der Begriff „traditionelle Beweidungspraktik“ wird dort verwendet zur Beschreibung des Begriffs eines „etablierten lokalen Bewirtschaftungsverfahrens“. Der Begriff „traditionelle Beweidungspraktik“ wird in der Vorschrift noch näher beschrieben, nämlich als traditionelle Beweidungspraktik, die auf den betreffenden Flächen gemeinhin angewendet wird.

Frage 12. Wie können Flächen, die durch die Bestimmungen zu Flächen unter traditionellen Beweidungspraktiken nach § 7 (7) 1. GAPDZV erstmalig förderfähig werden, von den Begünstigten im Sammelantrag angegeben werden? Welche Schritte müssen die Begünstigten durchführen/initiieren? Hierbei ist zu beachten, dass die KOM in ihren ersten Anmerkungen zum Entwurf des deutschen Strategieplans ausdrücklich von DE gefordert hat: „sicherzustellen, dass landwirtschaftlich bewirtschaftete feuchte und artenreiche Grünlandflächen beihilfefähig sind“.

Dem Antragsteller stehen zur korrekten Kennzeichnung hinsichtlich Nutzung seiner von ihm beantragten Flächen eine Reihe von Nutzungs-codes zur Verfügung. Wie auch bisher schon müssen im Antrag alle landwirtschaftlichen Parzellen des Betriebs angegeben werden. Sofern eine landwirtschaftliche Parzelle erstmalig in das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen aufgenommen werden soll und erstmalig beantragt wird oder nach drei Jahren Unterbrechung erneut beantragt wird, hat der betreffende Betriebsinhaber mit dem Sammelantrag seine Verfügungsberechtigung nachzuweisen, insbesondere durch Nachweise über Eigentum, Tausch oder Pacht. Ausgenommen hiervon sind landwirtschaftliche Parzellen, die lediglich im Rahmen von Maßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz neu zugeteilt wurden. Die Angaben des Antragstellers zur jeweiligen Fläche werden im Rahmen der Verwaltungskontrolle und ggf. weiteren Kontrollen überprüft. Wie auch bisher schon, ist bei den Direktzahlungen eine Kürzungssanktion vorgesehen, wenn ein Landwirt im Sammelantrag nicht alle landwirtschaftlichen Parzellen des Betriebes angibt.

Frage 13. Folgt aus den Bestimmungen von § 7 (7) GAPDZV, dass jede Fläche in einem Weidegebiet, auf der eine Beweidungspraktik mit Bedeutung für den Erhalt der gemäß FFH-RL sowie Vogelschutz-RL geschützten Arten eingesetzt wird, als Dauergrünland unter traditioneller Beweidungspraktik gilt und damit förderfähig ist? Wie ließe sich eine solche Praktik einfach nachweisen?

- a. Teilnahme an AUKM in FFH oder VGS – Gebieten als Nachweis, dass eine Beweidung der betreffenden Flächen den Schutzziele dient?**
- b. Nicht abschließende Positivliste – Flächentypen auf denen Beweidung „immer“ im Sinne der Schutzziele ist (Kalkmagerrasen, Heiden...)?**

Aus § 7 Abs. 7 GAPDZV folgt nicht, dass jede Fläche in einem Weidegebiet, auf der eine Beweidungspraktik mit Bedeutung für den Erhalt der gemäß FFH-RL sowie Vogelschutz-RL geschützten Arten eingesetzt wird, als Dauergrünland unter traditioneller Beweidungspraktik gilt. Die Fälle aus § 7 Abs. 7 Nr. 1 und Nr. 3 GAPDZV stehen nebeneinander.

Frage 14. Wer bestimmt, ob eine Praktik von Bedeutung ist für die Erhaltung der NATURA2000-Schutzgüter? Die Unteren Naturschutzbehörden? Vorschlag: Nutzung der Listen der EEA (HALADA ET AL. 2011)?

Die Behörden, die entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt, werden von den Ländern bestimmt.

Frage 15. Ist § 7 (7) 3. GAPDZV so zu verstehen, dass eine Fläche beihilfefähig ist, wenn

- a) eine landwirtschaftliche (Grünland-)Nutzung durchgeführt wird und**
- b) dieses Management förderlich für die genannten Arten und LRT ist? Das heißt z. B. die Zusammensetzung der Vegetation oder der Anteil an Offenboden ist für die Beurteilung der Beihilfefähigkeit nicht relevant. Wie ist mit folgenden Fällen umzugehen?**
 - a. Offenbodenstellen wie z. B. Steinköpfen auf Kalkmagerrasen, Klippen**
 - b. „Problem-LRT“ oder „Problem-Arten“ z. B. Sandmagerrasen oder Gelbbauchunke, die offene Bodenstellen brauchen?**

Wie in allen Fällen des § 7 Abs. 7 geht es auch bei Nummer 3 um Flächen, auf denen die anderen abweidbaren Pflanzen als Gras oder andere Grünfütterpflanzen über Gras und andere Grünfütterpflanzen überwiegen. Die Zusammensetzung der Vegetation ist von Bedeutung. Es sind abweidbare Pflanzen erforderlich, damit es sich Dauergrünland handeln kann. Es muss auch eine Praktik vorliegen, die die Vorgabe eines Falls der Nummer 3 erfüllt. Förderfähig für die Direktzahlungen kann eine landwirtschaftliche Fläche gemäß § 11 Abs.1 Nr. 1 GAPDZV zudem nur sein, wenn sie für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Der pauschalen Aussage in Ihrer Frage, dass „z. B. die Zusammensetzung der Vegetation oder der Anteil an Offenboden ist für die Beurteilung der Beihilfefähigkeit nicht relevant“ sei, kann nicht zugestimmt werden. Es wird auf den Einzelfall ankommen.

Frage 16. Ist das Schema „Förderfähige Fläche“ eines Betriebes zu § 11 GAPDZV richtig?

Zu Ihrer Bemerkung vor Frage 16: Die Definition „förderfähige Fläche“ ist nicht von Bedeutung für die Auslegung der Definition „Dauergrünland“, sondern eine förderfähige Fläche setzt gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 GAPDZV das Vorliegen einer landwirtschaftlichen Fläche, wozu Dauergrünland gehört, voraus.

Das Schema erscheint nicht ganz zutreffend, insbesondere: Die Fläche von Landschaftselementen ist keine landwirtschaftliche Fläche im Sinne der Definitionen in den § 4 bis 7 GAPDZV. Flächen nach § 11 Absatz 1 Nummer 3 GAPDZV sind in der Regel keine landwirtschaftliche Fläche. Es ist unklar, was die Abkürzung „LF“ meint. In Spalte 2 müsste es heißen „Flächen mit Konditionalitäts-LE“. Es sollte außerdem heißen „Flächen mit kleinen LE bis 25% der landw. Parzelle“.

Frage 17. Wie groß ist die Mindestparzellengröße nach § 3 (3) GAPInVeKoSV in den einzelnen Bundesländern? Kann in begründeten Einzelfällen, z. B. im Rahmen einer regionalen Biodiversitätsstrategie, von diesen Mindestparzellengrößen abgewichen werden?

Die in den einzelnen Bundesländern nach § 3 Abs. 3 GAPInVeKoSV festgelegten Mindestparzellengrößen müssten Sie dort erfragen. Von den in den Ländern festgelegten Mindestgrößen kann nicht abgewichen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez.