

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)052-B

ÖA am 7. April 2014

31. März 2014

Stellungnahme

Bundesverband Berufsschäfer e.V.

(Günther Czerkus)

für die 8. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drs. 18/908

am Montag, den 7. April 2014,

von 12:00 Uhr bis 14:00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin,

Sitzungssaal: 3.101



Fragen an die Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 7. April 2014,
12:00 bis 14:00 Uhr im Anhörungssaal 3.101,
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH)

Stand: 24. März 2014

Gesetzentwurf zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik

1. Dauergrünland ist nicht gleich Dauergrünland: Wie ist eine klare Definition möglich, wie lautet diese Definition, und was muss getan werden, um Dauergrünland nachhaltig zu sichern?

Eine Definition ist nur möglich, wenn man den Rahmen des Betrachters festlegt. Dauergrünland reicht von Weidelgrasmonokultur für maximale Erträge zur Milcherzeugung oder für Biogasanlagen bis zu artenreichen Trockenrasen für maximale Biodiversität. Es gibt ebenso viele Gesichtspunkte, unter denen man Grünland betrachten kann.

Hier ist der Betrachtungsrahmen die Direktzahlung. Für diesen Zweck hat der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der VO EG 1120-2009 der Kommission eine Definition gefunden.

- c) „Dauergrünland“: Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates ⁽¹⁾, gemäß den Artikeln 22, 23 und 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates ⁽²⁾ und gemäß Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates ⁽³⁾; zu diesem Zweck sind „Gras oder andere Grünfütterpflanzen“ alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in dem Mitgliedstaat sind (unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden). Die Mitgliedstaaten können Kulturpflanzen einschließen, die in Anhang I aufgeführt sind;

Mühsam konstruierte Einschränkungen dieser recht klaren, einfachen Aussagen können nur verwundern. Es wird immer wieder angeführt, dass es sich gerade bei den Flächen mit der gesamtgesellschaftlich höchsten Wertigkeit nicht um landwirtschaftliche Flächen handle, weil sie ertragsschwach seien. Der Zweck der Agrarförderung ist seit 2005 die Offenhaltung der Kulturlandschaft, nicht mehr die Stützung des Ertrags.

Dauergrünland steht unter besonderem Schutz, weil keine landwirtschaftliche Fläche so viele gesellschaftliche Anforderungen erfüllt. Gut gepflegtes, artenreiches, tief durchwurzeltes Grünland schützt Boden vor Erosion, filtert Schadstoffe aus dem Regenwasser auf dem Weg in unsere Trinkwasserquellen. Daneben bindet es große Mengen CO₂ und reichert die Luft mit Sauerstoff an. Außerdem ist es der wertvollste Lebensraum für Pflanzen und Tiere in unserer Kulturlandschaft. Gleichzeitig werden auf diesen Flächen hochwertige Lebensmittel erzeugt.

Selbst die ökologisch wertloseste Weidelgrasmonokultur als Dauergrünland erbringt immer noch mehr allgemeine Nutzen – Erosionsschutz, N-Filtration – als das meiste Ackerland. Eine weitere Aufspaltung des Dauergrünlandes ist mit enormem Verwaltungsaufwand verbunden. Kosten und Nutzen stehen in keinem sinnvollen Verhältnis zueinander. Natürlich muss auch das artenreiche Dauergrünland auf Grenzertragsstandorten beihilfefähig sein. Hierbei sollte die Gesamtfläche zählen. Die dort häufig anzutreffenden Landschaftselemente sind eine Voraussetzung der hohen ökologischen Wertigkeit. Sie sollten auch dann beihilfefähig sein, wenn sie nicht unter CC-Schutz stehen.

2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind in den Agrarbetrieben durch die von der Bundesregierung aus ökologischen Gründen geplante Ausweisung von 100 Prozent des in Natura-2000-Gebieten vorhandenen Grünlandes als „umweltsensibles Grünland“ zu erwarten und gibt es differenziertere Regelungen zur Ausweisung einer kleineren Gebietskulisse, die unbürokratisch umgesetzt werden können und die Erreichung der Schutzziele nicht gefährden?

Positive Auswirkung: Es ist eine einfache Regelung, die vom Bewirtschafter keinen zusätzlichen Aufwand abverlangt, ihm aber eine große Rechtssicherheit bringt. Weniger Verwaltungsaufwand und weniger Risiko bei Kontrollen sind auch wirtschaftliche Vorteile.

Negative Auswirkungen: Für artenreiches, eher extensives Dauergrünland werden keine Verschlechterungen gesehen. Probleme können in den Betrieben entstehen, in denen sensibles Hochleistungsgrünland häufig erneuert werden muss, weil es sehr instabil ist. Hier muss man der Frage nachgehen, ob solche intensiv genutzten Flächen in der Natura 2000-Kulisse richtig platziert sind. Der zweite Fall von wirtschaftlichem Schaden durch diese Regelung entsteht einem Nutzer, der Dauergrünland in Ackerland umbrechen möchte und dies nicht darf. Durch eine leistungsbezogene Gestaltung der Agrarförderung können/sollten einzelbetriebliche Leistungen für die Allgemeinheit honoriert werden.

Kleinere Gebietskulissen bringen erheblich mehr Verwaltungsaufwand mit sich. Schon eine neue Abgrenzung verursacht einen sehr hohen Klärungsbedarf. Alternativ wäre eine unkomplizierte Ausnahmeregelung im wirklich begründeten Einzelfall zu prüfen.

3. Gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des EP und Rates vom 17.12.2013 müssen die Mitgliedstaaten in Natura 2000-Gebieten umweltsensibles Grünland ausweisen. Dieses darf nicht umgewandelt und gepflügt werden. Wie bewerten Sie die Vorschrift im Gesetzentwurf, die das gesamte Grünland in der Gebietskulisse von Natura 2000 zu umweltsensibles Grünland erklärt?

siehe Frage 2

Es werden Formen umbruchloser Grünlanderneuerung praktiziert. Dieser Weg stellt zusammen mit möglichen Ausnahmeregelungen hinreichende Möglichkeiten für die besonders intensive und dadurch instabile Nutzung von Dauergrünland in Hochleistungsbetrieben aus den Bereichen Milcherzeugung und Biogas dar.

4. Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Bundesregierung hinsichtlich des Schutzes von Grünlandflächen, des Biodiversitätsschutzes sowie des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und mineralischen Düngern auf ökologischen Vorrangflächen aus bäuerlicher Perspektive, angesichts der ursprünglich ambitionierten Greening-Pläne von EU-Seite?
-

Nachhaltiger Umgang mit den Ressourcen dient vor allem den Landbewirtschaftern auf Dauer. Der Schutz des Dauergrünlands nutzt aber auch kurzfristig dem Ackerbauern. Würde in größerem Stil Grünland umgebrochen, käme es bereits kurzfristig zu erheblich höheren Nitrateinträgen ins Grundwasser. Das müsste bei der zu erwartenden Belastung schnell zu Verschärfungen der Düngeverordnung führen. Die Erträge sind dort am stabilsten, wo das Bodenleben optimiert ist. Mineralischer Dünger nutzt dem Bodenleben nicht. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln fördert nie die Biodiversität. Die ambitionierten Greening-Pläne sind am ehesten im Grünlandbereich umgesetzt worden.

5. Wie müssten die Spielräume, die die delegierten Rechtsakte bieten, genutzt werden, damit die ökologischen Flächen zu dem werden, was sie sein sollen: Orte für Umwelt und Artenvielfalt? Stichpunkte sind in diesem Zusammenhang die Schonung von Boden und Grundwasser und die Förderung der Eiweißpflanzen.

Die Nutzung ökologischer Vorrangflächen sollte sich an den formulierten Zielen ausrichten. Förderung der Biodiversität und des Ressourcenschutzes können durch folgende Maßnahmen deutlich erhöht werden: Möglichst ganzjährige Bodenbedeckung, keine chemische Bekämpfung lebender Organismen, Förderung des Bodenlebens z.B. durch Dungeintrag bei der Beweidung von Zwischenfrüchten und Winterbegrünung, möglichst wenig Bodenbearbeitung z.B. durch Stoppelsaat oder Selbstbegrünung von Stoppelfeldern über Winter. Das wäre auch CO₂-relevant und würde vor Erosion schützen.

6. Wo sollte bei der Evaluierung 2017 nachgesteuert werden mit Blick auf Biodiversität, Klima- und Ressourcenschutz? Wie kann das Greening wirkungsvoll als Einstieg in den Ausstieg aus den Direktzahlungen eingesetzt werden?

Es müssten gesellschaftliche Leistungen wie Grundwasserverbesserung durch entsprechende Bewirtschaftung benannt und bewertet werden. Diese Leistungen sollten aus der 1. Säule entlohnt werden. In der 2. Säule ist derzeit nur Schadensersatz für Mehraufwand oder Minderertrag möglich.

Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch ein Malussystem bei Schädigung öffentlicher Güter.

7. Die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen der Debatte gefordert, dass die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen nicht mit einer Stilllegung gleichzusetzen ist, sondern eine Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen ausdrücklich gefordert. Ist Ihrer Meinung nach diese Forderung umgesetzt worden?

Zwischen Stilllegung und Vollnutzung liegt ein weites Feld von Möglichkeiten. Die Möglichkeit der Nutzung ist auf den ökologischen Vorrangflächen im Ackerbau soweit ermöglicht worden, dass die ökologische Vorrangfläche kaum mehr von anderen Ackerflächen zu unterscheiden ist.

8. Halten Sie den vollständigen Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen im Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform in der Bundesrepublik Deutschland, im Gegensatz zum Beispiel zu Frankreich, für sachgerecht oder wäre es sinnvoll, diese Option für besonders gefährdete Bereiche (wie z. B. die Haltung von Ziegen und Schafen oder andere extensive Landnutzungsformen) zu nutzen, insbesondere hinsichtlich ihrer sehr wichtigen Funktionen bei der Sicherung öffentlicher Interessen im Naturschutz, bei der Kulturlandschaftspflege und beim Hochwasserschutz?

Der vollständige Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen gefährdet in hohem Maße gesellschaftlich besonders nützliche Wirtschaftsweisen wie z. B. die Schaf- und Ziegenhaltung und die Mutterkuhhaltung.

Ähnlich wie in Frankreich ist die Bewirtschaftung von absoluten Grünlandstandorten alleine durch den Verkauf der Urprodukte wirtschaftlich nicht tragfähig – auch dann nicht, wenn man die bestehende Agrarförderung einbezieht. Andererseits gibt es für diese Landstriche, Beispiel Lüneburger Heide, keine Erwerbsalternative. Außerdem sind diese Bereiche sowohl ökologisch wie auch von ihrem Erholungswert her unverzichtbar.

Der drastische Rückgang der Schafzahlen in den letzten Jahren ist alarmierend. In manchen Bundesländern stehen schon jetzt nicht mehr genügend Schafherden für die Deichpflege zur Verfügung. Bei den letzten Hochwassern sind die nicht beweideten Deichabschnitte signifikant häufiger gebrochen oder durchweicht.

Auch die Natura-2000-Gebiete können nicht mehr überall im kartierten Zustand erhalten werden. Deutschland kann seinen internationalen Verpflichtungen, z. B. Biodiversitätsabkommen, ohne die extensive Grünlandbewirtschaftung mit Schafen, Ziegen und Kühen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht einhalten.

Dem kann wirksam mit einer gekoppelten Prämie entgegengewirkt werden. Diese Finanzmittel sind als Leistungsentlohnung zu verstehen. Sie müssen ein Volumen haben, das sowohl die Überlebensfähigkeit der Betriebe wie auch den hohen Wert der von ihnen erbrachten Dienstleistungen berücksichtigt. Diese Beträge sind absolut gesehen im Agrarhaushalt eher ein marginaler Posten.

Eine solche Teilkopplung stellt in keiner Weise das System der Entkopplung in Frage. Es behebt Fehlentwicklungen am Rande einer ansonsten guten Lösung.

9. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung, Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (Kappung der Direktzahlungen) in Deutschland nicht anzuwenden, mit dem bei der Berechnung der Direktzahlungen pro Betrieb die vorhandenen Arbeitsplätze über die Lohnkosten hätten berücksichtigt werden können (Honorierung sozialer Leistungen), vor allem da die alternative Option der zusätzlichen Förderung der ersten 46 Hektare möglicherweise regionale Umverteilungswirkungen (insbesondere von Ost- nach Süddeutschland) zur Folge haben könnte?

Zur Nachhaltigkeit gehört untrennbar die Anerkennung der menschlichen Arbeit. Das gilt für flächenstarke Betriebe im Osten genauso wie für kleine Gemüsebauern im Süden. Sowohl die Kappung wie auch die Umverteilung stellt hier kein wirksames Instrument dar. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird man in beiden Fällen versuchen, mit möglichst wenigen Arbeitskräften möglichst viel Fläche zu bewirtschaften. Um dem zu entgehen, müsste man beide Faktoren in vertretbarem Maß miteinander verbinden.

10. Wie schätzen Sie den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Reform ein?

Der Verwaltungsaufwand wächst wahrscheinlich ins Uferlose, ist aber auch hausgemacht. Beispiel: Es gab - leicht vereinfacht - die Aussage: Beweidete Flächen sind beihilfefähiges Grünland. Daran wurde heftige Kritik geübt. Landschaftselemente, Fahrspuren, Trampelpfade der Weidetiere, 100 qm Brennesseln und andere Teile der Weiden mussten herausgerechnet werden. Inzwischen legt die Kommission den Mindest-Kronendurchmesser eines Baumes auf 4m fest. Mit 3,95m ist es kein Baum, sondern? Wäre man bei der ursprünglichen Aussage geblieben, würden alleine in Deutschland viele hunderttausend Euro eingespart. Nebenbei entfielen auch der größte Teil des Verwaltungs- und Kontrollaufwands. Es muss verstärkt nach Fällen gesucht werden, in denen der Schaden für den Steuerzahler weit geringer ausfällt, wenn man Bürokratie abbaut.

11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher und der europäischen Bürger ein, auch langfristig, das heißt nach 2020, die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen und die bisherige Verteilung der Direktzahlungen an die Betriebe zu unterstützen bzw. was kann aus Ihrer Perspektive die Bundesregierung tun, um sich auf europäischer Ebene für eine stärkere öffentliche Förderung öffentlicher Leistungen einzusetzen?

Die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen sind derzeit noch durch bäuerliche Familienbetriebe geprägt. Das scheint auch für die Zukunft in Europa bei den meisten Menschen so gewollt zu sein. „Der Bürger“ wird immer kritischer gegenüber landwirtschaftlichen Aktivitäten, die zwar einen kurzfristigen Profit versprechen und/oder die Erzeugnisse für den Verbraucher billiger machen, deren Nachhaltigkeit aber fragwürdig ist. Das ist sowohl an der Quantität und Qualität der Medienberichte als auch an direkten Äußerungen und Aktivitäten breiter Bevölkerungsgruppen abzulesen.

Was ist zu tun?

Die öffentlichen Leistungen müssen klar benannt und wo möglich auch quantifiziert werden. Beispiel: Anhand einfacher Messungen lässt sich ermitteln, wie viel Nitrat durch Dauergrünland aus dem Regenwasser abgefiltert wird, also nicht ins Trinkwasser gelangt. Es gibt technische Anlagen, die das Selbe tun. Deren Kosten sind bekannt. Nun kann man einfach rückrechnen, wie hoch der Wert der Leistung des Dauergrünlands für die Allgemeinheit ist.

Der Umkehrschluss ist, dass der Verbraucher die von ihm gewünschte Erzeugungsweise und Produktqualität auch entsprechend würdigt. Hier müssen die von der EU gebotenen Möglichkeiten der Verbraucheraufklärung und Produktwerbung besser genutzt werden.

Die öffentliche Diskussion muss aber auch breiter geführt werden. Sicherstellung der Welternährung ist ein hohes Ziel, aber nur bis zur Grenze der Belastbarkeit von Boden, Wasser und Luft – nicht auf Kosten der nächsten Generation. Dieser Zusammenhang muss immer mitgedacht werden, besonders bei der Neugestaltung von Gesetzen.

12. Wie stark nutzt Ihrer Ansicht nach die Bundesregierung angesichts des massiv voranschreitenden Agrarstrukturwandels die ihr im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gegebenen Möglichkeiten, eine bäuerliche Landwirtschaft zu fördern?

Die Zahl außerlandwirtschaftlicher Investoren und die Verschuldung der Betriebe steigen in erheblichem Maße. Das ist kein gutes Signal für die bäuerlichen Familienbetriebe. Ähnlich wie in anderen Wirtschaftsbereichen ist der Mittelstand der Garant für Stabilität, Anpassungsfähigkeit und auch der Ausbildung.

Viele Familienbetriebe leben und arbeiten in Gegenden ohne andere Erwerbsmöglichkeiten. Auch hier ist besonders die extensive Grünlandbewirtschaftung zu nennen. Auf der Schwäbischen Alb oder in der Rhön gibt es kaum eine Alternative zur Beweidung. Durch eine Tierprämie könnten hier nicht nur viele landwirtschaftliche Betriebe sondern auch das nachgelagerte Gewerbe enorm stabilisiert werden.

Die erfolgreiche Unterstützung der bäuerlichen Familienbetriebe ist nicht die Förderung eines großen Freilichtmuseums, sondern aktive Regionalentwicklung. Hier muss deutlich mehr getan werden, um auch jungen Menschen eine Perspektive in der Landwirtschaft zu bieten.
