

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache

18(10)052-C

ÖA am 7. April 2014

31. März 2014

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Johannes Isselstein

(Zentrum für Biodiversität und Nachhaltige Landnutzung)

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



Prof. Dr. Johannes Isselstein
Graslandwissenschaft
Von-Siebold-Str. 8
D-37075 Göttingen
Tel. +49 551 39 22253
E-mail: jissels@gwdg.de

Göttingen, 31.03.2014

Ihre Nachricht vom

Unsere Nachricht vom

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Öffentliche Anhörung am Montag, den 7. April 2014 Agrarausschuss des Deutschen Bundestages: Fragen an die Sachverständigen

1. Dauergrünland ist nicht gleich Dauergrünland: Wie ist eine klare Definition möglich:

...

Dauergrünland ist in Deutschland außerordentlich vielgestaltig. Grundsätzlich wird unter Dauergrünland ein Landnutzungstyp verstanden, bei dem die Vegetation überwiegend aus krautigen Pflanzen, vor allem Gräsern, besteht, und bei dem verholzende Pflanzen wie Bäume und Sträucher nicht oder nur geringfügig vorkommen. Die grünlandtypische Vegetation stellt sich unter den Bedingungen Mitteleuropas dann ein, wenn eine Bodenbearbeitung grundsätzlich unterbleibt und Bestände regelmäßig entblättert werden. Die Vielgestaltigkeit des Grünlands in Mitteleuropa hängt mit der Vielfalt an standörtlichen Bedingungen und der Vielfalt an Maßnahmen der landwirtschaftlichen Nutzung zusammen. Historisch gesehen wurde Dauergrünland nicht angesät; die grünlandtypische Vegetation ist demnach zusammengesetzt aus Wildpflanzen, die mehr oder weniger natürlicherweise an den jeweiligen Standorten vorkommen. Die Vielfalt der Standorte und Bewirtschaftungsbedingungen sowie die Natürlichkeit der Vegetation sind die Grundlage dafür, dass der Artenumfang bei höheren Pflanzenarten im Dauergrünland Mitteleuropas hoch ist, und den des Ackerlandes um mehr als das Dreifache übertrifft. Mit der Intensivierung der Grünlandwirtschaft wurde seit den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts in stärkerem Maße züchterisch bearbeitete bzw. verbesserte Genotypen in die Grünlandbestände eingesät. Der Verlust an Artenvielfalt, der mit der Intensivierung der Grünlandwirtschaft beobachtet werden kann, ist aber weniger auf diesen Umstand zurückzuführen als vielmehr auf die Vereinheitlichung (durch Meliorierung) der Standortbedingungen, durch erhöhte Nährstoffzufuhr und durch intensivere Nutzung (höhere Entblätterungshäufigkeit).

Die Möglichkeiten der Definition und Abgrenzung von Dauergrünland wird nicht nur in Deutschland sondern auch auf europäischer Ebene diskutiert. Eine Arbeitsgruppe der ‚European Grassland Federation‘ hat in diesem Jahr einen Vorschlag hierzu vorgelegt (Peeters et al. 2014: Grassland term definitions and classifications adapted to the diversity of European grassland-based systems. Grassland Science in Europe 19, in press). Demnach wird unter ‚grassland‘ eine Landnutzung für die Futtergewinnung bzw. die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe verstanden, die Nutzungsart ist die Mahd oder die

Beweidung. Die Vegetation besteht aus Gräsern, grasähnlichen Pflanzen, Leguminosen und Kräutern. Verholzende Pflanzen können vereinzelt vorkommen. Dieses ‚grassland‘ kann einen entweder vorübergehenden oder dauerhaften Charakter haben. Als eine Teilmenge des ‚grassland‘ wird das ‚permanent ‚grassland‘ (= Dauergrünland) verstanden. Die Besonderheit des Dauergrünlands ist es, dass über einen Zeitraum von wenigstens 10 Jahren keine vollständige Erneuerung der Grasnarben nach Pflug bzw. nach Anwendung von Herbiziden stattgefunden hat. Das Dauergrünland kann gleichwohl landwirtschaftlich intensiv bewirtschaftet werden, es umfasst aber auch halbnatürliches oder sogar weitgehend natürliches Grünland.

Im Hinblick auf die Diversität des Grünlands gilt grundsätzlich, dass ceteris paribus ältere Grasnarben eine höhere Diversität aufweisen als jüngere Grasnarben. Durch den Umbruch und die vollständige Neuanlage von Grünland kann zuvor vorhandene Diversität verloren gehen, und die ehemals vorhandene Vielfalt stellt sich oftmals nicht kurzfristig wieder ein. Andererseits bieten der Umbruch und die Regeneration von Grünland für die Landwirtschaft die Chance, die Ertragsfähigkeit und vor allem auch die Futterqualität der Bestände zumindest kurzfristig deutlich zu verbessern.

2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind in den Agrarbetrieben ...und 3. Gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/.....

Unter der Voraussetzung, dass die Charakterisierung des Grünlands als umweltsensibel dazu führte, dass stärkere Regenerationsmaßnahmen der Grünlandnarben nicht mehr zulässig sind, kann die Wirtschaftlichkeit der Grünlandnutzung durch die Landwirtschaft mehr oder weniger stark verringert sein. In einem ersten Ansatz kann davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftliche Beeinträchtigung umso größer ist, je höher die durch die Nutztierhaltung erzielte Wertschöpfung je landwirtschaftlicher Grünlandfläche ist. Konkret bedeutet das, dass milcherzeugende Betriebe wirtschaftlich weitaus stärker von einer Einschränkung der Bewirtschaftungsmöglichkeiten des Grünlandes betroffen sind als etwa mutterkuh- oder schafhaltende Betriebe. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Ansprüche der Milchviehherde an die Futtermenge und insbesondere aber die Futterqualität unter modernen Haltungsbedingungen außerordentlich hoch sind. Grundsätzlich vermag das Grünland die Futterbasis auch für hochleistende Milchkühe zu stellen. Das ist nach derzeitigem Kenntnisstand aber nur dann zu erreichen, wenn das Grünland sehr zielgerichtet bewirtschaftet wird, und die botanische Zusammensetzung der Grasnarben eng gesetzten Ansprüchen genügt. Diese Ansprüche verlangen unter den Bedingungen der landwirtschaftlichen Praxis oftmals die regelmäßige Regeneration der Grünlandnarben. Müssten milcherzeugende Betriebe durch den Verzicht auf Regenerationsmaßnahmen des Grünlandes Einbußen bei Menge und Qualität des Grünlandfutters hinnehmen, so würde dies auf Betriebsebene aller Voraussicht nach zu einer Erhöhung des Anteils zugekaufter Futtermittel führen. Dies allerdings kann zu ökologischen Kosten an anderer Stelle führen, etwa durch einen erhöhten Nährstoffeintrag auf Betriebsebene oder durch negative ökologische Begleitwirkungen auf den Flächen, auf denen dieses zusätzliche Futter erzeugt wird.

Die besondere Frage, die sich im Hinblick auf die Kennzeichnung von umweltsensiblen Grünland in Natura 2000 – Gebieten stellt, ist, wie relevant ist dieses Grünland für die Milcherzeugung? Hierbei ist zu bedenken, dass sich Natura 2000 – Gebiete räumlich nicht gleichmäßig über die Bundesrepublik verteilen. So gibt es Gebiete, wie etwa die nordwestdeutsche Tiefebene bzw. konkreter die Wesermarsch, in denen es ausgedehnte Natura 2000 – Gebiete gibt, in denen gleichzeitig aber relativ viel und mit wirtschaftlichem Erfolg Milch erzeugt wird. Ein weiterer Punkt ist zu bedenken: Nicht alles Grünland in Natura 2000 – Gebieten ist ökologisch in gleichem Maße hochwertig. Zudem, in Abhängigkeit von den konkreten ökologischen Zielen macht ein generelles Regenerationsverbot mehr oder weniger großen oder zuweilen auch gar keinen Sinn.

4. Wie beurteilen Sie die Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik ...

Zu der ‚bäuerlichen Perspektive‘ haben sich die Verbände der Landwirtschaft schon verschiedentlich geäußert. Es ist offensichtlich, dass die Landwirtschaft darauf drängt, dass Bewirtschaftungseinschränkungen auch auf so genannten ökologischen Vorrangflächen möglichst gering gehalten werden. Aus wissenschaftlicher Perspektive sehe ich sehr wohl einen Spielraum, die wirtschaftlichen Konsequenzen einer ‚Inputverringerung‘ niedrig zu halten. So kann ein Verzicht auf N-Düngung im Hinblick auf den Futterertrag zumindest teilweise dadurch kompensiert werden, dass bessere Bedingungen für das Leguminosenwachstum geschaffen werden. Eine angepasste Nutzung, d.h. sachgerechtes, an den jeweiligen Futteraufwuchs angepasstes Weidemanagement, angepasste Schnitthäufigkeit, kann wesentlich dazu beitragen, die Notwendigkeit des Einsatzes von Herbiziden zu minimieren. Grundsätzlich stellt der Verzicht auf N-Düngung und auf den Einsatz von Herbiziden eine gute Möglichkeit dar, Diversität im Grünland zu erhalten bzw. sogar zu fördern. In welchem Maße sich konkret Dünger- und Herbizidverzicht auf die Diversität auswirken, ist aber sehr stark von den konkreten Bedingungen vor Ort (Standorteigenschaften, Grundnährstoffversorgung, Klimafaktoren ...) abhängig.

5. Wie müssten die Spielräume, die die delegierten Rechtsakte bieten...

Wird Grünland in dem bereits unter Punkt 4. genannten Sinne bewirtschaftet, so sind damit deutlich positive Effekte im Hinblick auf die Schonung von Boden und Grundwasser zu erwarten. Wie ausgeführt, sind in Abhängigkeit von den konkreten Standortbedingungen auch günstige Wirkungen auf die Artenvielfalt möglich. Zur Förderung von Eiweißpflanzen im Grünland kann unter den praxisüblichen Bewirtschaftungsbedingungen eigentlich nur der Weißklee erfolgversprechend eingesetzt werden. Neben einer relativ hohen Nutzungshäufigkeit, die per se schon fördernd für Weißklee wirken kann, ist oftmals auch die Einsaat/Nachsaat von Weißklee erforderlich. Bei Verzicht auf Stickstoffdüngung ist unter den üblichen Bedingungen eine solche Einbringung von Weißkleesaatgut durchaus erfolgversprechend.

6. Wo sollte bei der Evaluierung 2017 nachgesteuert.....

Generell wird der Nutzen des ‚greenings‘ zur Förderung der Vielfalt im Dauergrünland begrenzt. Das liegt im Wesentlichen an der eo ipso einheitlichen Behandlung verschiedener Fälle. Je nach Diversitätsziel können verschiedene Maßnahmen der Grünlandbewirtschaftung notwendig sein, die Möglichkeiten im Rahmen des ‚greening‘ entsprechend zu differenzieren, sind aber offensichtlich gering. Der Erhalt bzw. die Förderung etwa artenreicher Wiesen mit vielen höheren Pflanzenarten verlangt eine andere Bewirtschaftung als der Schutz von Wiesenbrütern des Grünlands. Vielfältige wissenschaftliche Untersuchungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die weitgehende Nutzungsaufgabe bzw. sehr starke Extensivierung der Flächennutzung auf (kleinen) Teilflächen (sog. Randstrukturen wie Feldraine, Ackerränder, Gewässerrandbereiche, Grünlandstreifen etc.) in einer ansonsten intensiv genutzten Agrarlandschaft einen wirksamen Beitrag zur Förderung biotischer Diversität leisten kann. Da es sich bei solchen Teilflächen oftmals um marginale Produktionsflächen handelt, ist nicht mit einer erheblichen Produktionseinbuße auf Betriebsebene zu rechnen. Für die Umsetzung solcher Maßnahmen dürfte eine gezielte Naturschutz- und Produktions-bezogene Beratung besonders hilfreich sein.

Im Hinblick auf die Debatte um den Einstieg in den Ausstieg der ersten Säule der GAP ist folgendes zu sagen: Natur- und Umweltziele können grundsätzlich umso besser erreicht werden je zielgerichteter die Bewirtschaftungsmaßnahmen sind. Fallspezifisch zu handeln, konkrete Sachlagen zu berücksichtigen, ist mit dem ‚greening‘ wohl nicht möglich. Spezifische Instrumente wie sie etwa in der zweiten Säule entwickelt werden, sind hier wirksamer.

7. Die politischen Entscheidungsträger haben im Rahmen der Debatte

Wie unter Punkt 6 ausgeführt, kann die weitgehende Nutzungsaufgabe von Teil- und Kleinflächen vor allem in der ansonsten intensiv genutzten Agrarlandschaft aus der Perspektive der Biodiversitätsförderung besonders sinnvoll sein. Demgegenüber erscheint die Anrechenbarkeit von Zwischenfruchtbau oder von Körnerleguminosen keinen entscheidenden Beitrag der Förderung der Biodiversität zu leisten.

8. Halten Sie den vollständigen Verzicht auf gekoppelte Prämienzahlungen.....

Wie in der Frage vermutet, gibt es für den Bereich des sehr extensiven bzw. artenreichen Grünlands die Situation, dass es ohne gekoppelte Prämienzahlungen kaum möglich ist, solche Flächen in einer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zu halten. Vor allem dort, wo die Nutzung bzw. Pflege des Grünlands nur mit Schafen bzw. Ziegen sinnvoll möglich ist, ist eine spezifische Förderung der Tierhaltung eher zielführend als die unmittelbare Prämienbindung an die Fläche.

9. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung.....

Mangels spezifischer Expertise fühle ich mich bei dieser Frage nicht in der Situation eine sachlich gut zu begründende Antwort geben zu können.

10. Wie schätzen Sie den Verwaltungsaufwand.....

Siehe Frage 9

11. Wie schätzen Sie die Akzeptanz der Verbraucher.....

Auch zu dieser Frage kann ich wissenschaftlich fundiert nicht antworten. Da die Formulierung aber lautet: ‚Wie schätzen Sie...‘ erlaube ich mir an dieser Stelle eine Meinungsäußerung. Nach meiner Einschätzung gibt es in der Gesellschaft eine grundsätzlich gute Akzeptanz und Anerkennung der Leistungen, die die Landwirtschaft für die Gesellschaft erbringt. Unverständnis und Ablehnung existieren dort, wo kompensatorische Leistungen des Staates an die Landwirtschaft gewährt werden, ohne dass die Leistungen der Landwirtschaft sichtbar werden bzw. sogar vermeintlich oder tatsächliche negative Auswirkungen entstehen. Im Hinblick auf Natur- und Umweltziele ist es grundsätzlich gut möglich, staatliche Zahlungen an die Landwirtschaft in sehr konkreten Leistungen sichtbar zu machen. Für die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft gibt es eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz. Wie oben näher ausgeführt, ist die unmittelbare Verbindung von Zahlungen an die Landwirtschaft und konkreten Umweltleistungen der Landwirtschaft im Rahmen der zweiten Säule der GAP grundsätzlich gut möglich. Nachweis hierfür sind im Übrigen nicht nur die in Deutschland etablierten Programme. Besonders wirkungsvoll sind etwa auch die ‚Environmental Stewardship Programmes‘ in England.

12. Wie stark nutzt Ihrer Ansicht nach.....

Siehe Frage 9