

Antrag

der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Gerhard Zickenheiner, Harald Ebner, Renate Künast, Markus Tressel, Steffi Lemke, Lisa Badum, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Dr. Ingrid Nestle, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Grünland- und Klimaschutz verbessern, Ackerstatus bei dauernder Grünlandnutzung erhalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Erhalt von Grünland, insbesondere Dauergrünland, spielt aufgrund seiner strukturellen Vielfalt eine wesentliche Rolle bei der Erreichung der nationalen, europäischen und internationalen Biodiversitätsziele. So gehört beispielsweise der Kalkmagerrasen zu den artenreichsten Biotoptypen Mitteleuropas und über ein Drittel aller heimischen Farn- und Blütenpflanzen haben ihr Hauptvorkommen im Grünland. Darüber hinaus leistet Grünland auch einen doppelten Beitrag zum Klimaschutz; er erfüllt einerseits eine bedeutende Rückhaltefunktion für Kohlenstoff und andererseits hat Grünland auch eine CO₂-Senkenfunktion inne. Bei einer Umwandlung von Grünland in Ackerflächen wird der im Boden festgesetzte Kohlenstoff sehr schnell mineralisiert und zum größten Teil bereits im ersten Jahr nach dem Umbruch als CO₂ freigesetzt. Hinzukommen kann dabei noch die Freisetzung von N₂O, einem Treibhausgas mit vielfach höherer Wirkung als CO₂. Umgekehrt wird bei einer Neuanlage von Grünland Kohlenstoff wieder im Boden gebunden¹.

Jedoch werden Flächen, „die mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt worden sind²“, zu Dauergrünland und verlieren damit den Ackerstatus. Das führt dazu, dass LandwirtInnen ihr Ackerland unnötigerweise umbrechen, um den Ackerstatus zu erhalten. Dieser Umbruch von Grünland auf Ackerstandorten ist weder aus Umwelt- noch aus Klimaschutzgründen sinnvoll und für die betroffenen Landwirte mit Kosten und Aufwand verbunden. Durch die Bodenbearbeitung wird organische Bodensubstanz abgebaut und klimaschädliches CO₂ freigesetzt. Durch die Neuansaat des Pflanzenbestandes erhöht sich die Anfälligkeit gegenüber Erosion und Nährstoffausträgen. Die Beseitigung der Grasnarbe ist darüber hinaus oft mit dem Einsatz von Totalherbiziden verbunden.

¹ www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf S. 5f

² EU-Verordnung 1307/2013 Artikel 4h und der nationalen DirektZahlDurchfV, § 2a Dauergrünland

Grünland, auch auf Land mit Ackerlandstatus, ist auch Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Weidenutzung, welche als besonders tiergerecht gilt und von vielen Verbrauchern gewünscht wird. Betriebe mit Ackerstatus entscheiden sich auch deshalb oft gegen eine Weidehaltung oder geben diese auf, um den Ackerstatus nicht zu verlieren. Im Zuge der Beratungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) setzt sich die Bundesregierung nach eigenen Angaben für die Einführung einer Stichtagsregelung ein³. Diesen begrüßenswerten Bestrebungen gilt es mit konkreten Vorschlägen Nachdruck zu verleihen.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. den Grünland- und Klimaschutz zu verbessern und den Umbruch von Grünlandbeständen auf Ackerflächen zu verhindern und dafür
 - a. eine Stichtagsregelung einzuführen, die den Ackerlandstatus auch bei dauerhafter Grünlandnutzung auf der Basis eines zurückliegenden Stichtages dauerhaft entfristet fest schreibt;
 - b. sich im Zuge der Verhandlungen zur Reform der GAP auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass künftig als Grünland genutzte Ackerflächen auch in Zukunft nicht mehr umgebrochen werden müssen, um den Ackerstatus zu behalten;
 2. sich auf EU-Ebene nachhaltig dafür einzusetzen und die nationalen Spielräume zu nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen durch die 1. Säule zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere die Abgrenzung des Dauergrünlandes
 - a. so ausgestaltet sein, dass für die Abgrenzung lediglich die Nutzung (Mahd, Weide oder Mindestbewirtschaftung) entscheidend ist und nicht die Zusammensetzung und der Deckungsgrad der Vegetation;
 - b. so ausgestaltet sein, dass die Abgrenzung alle beweideten und gemähten Flächen einbezieht, die Lebensräume von Arten sind, welche sowohl von gemeinschaftlichem Interesse sind (Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) als auch für einen günstigen Erhaltungszustand auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind;
 - c. so ausgestaltet sein, dass weidetypische Strukturen, wie z. B. kleinere Gehölze, Offenbodenstellen und Geilstellen, prinzipiell Teil der förderfähigen Fläche sind und nicht separat abgegrenzt werden müssen;
 3. sich auf EU-Ebene für ein ausnahmsloses Umbruchverbot von umweltsensiblen Dauergrünland in FFH-Gebieten einzusetzen und somit die bedeutende Schutzwertigkeit dieser Böden für Klima und Umwelt anzuerkennen.

Berlin, den 7. Dezember 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

³ Bundestagsdrucksache 19/20372

Begründung

Entfristung des Umbruchgebotes von Grünland mit Ackerlandstatus

Der Wert einer Fläche mit Ackerstatus ist durch die derzeitige Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) etwas dreimal so hoch wie der Wert einer Fläche mit dem Status Dauergrünland. Gerichte folgten in der Regel den Klagen der FlächenbesitzerInnen gegen deren PächterInnen von Grünland mit Ackerstatus, die den Umbruch versäumt haben. Die Gerichtsurteile führten bislang regelmäßig zur Entschädigungspflicht des Wertunterschiedes Grünland-Ackerland der/s Pächterin/s gegenüber dem/r EigentümerIn⁴.

Weder aus Umwelt- und Klimaschutzsicht noch aus landwirtschaftlicher Sicht ist das regelmäßige Umpflügen und Neuaussäen von Grünland sinnvoll: Erstens wird durch die Bodenbearbeitung das klimaschädliche CO₂ freigesetzt und die Kohlenstoffspeicherungsfunktion des Bodens gemindert. Zweitens dauert es einige Zeit, bis nach der Neuansaat der Pflanzenbestand wieder eine regelmäßige Grasnarbe bildet mit fatalen Folgen wie der erhöhten Anfälligkeit gegenüber Erosion und Nährstoffausträgen und dem Verlust von Lebensraum durch den Verlust von Blütenangeboten für Insekten. Drittens wird der Boden nach dem Umpflügen üblicherweise mit Totalherbiziden bearbeitet, die den Aufwuchs von Beikraut verhindern, das sich gegen Neueinsaaten üblicherweise durchsetzt. Der Umweltschaden, der regelmäßig zu wiederholenden Gesamtmaßnahmen, ist in der Summe enorm und widerspricht dem Ziel des Gesetzes auf fatale Weise⁵. Der Aufwand des Landwirtes ist ebenfalls nicht unerheblich und inhaltlich unbegründet

Diesem stimme die Bundesregierung zu und setzte sich nach eigenen Angaben für die Einführung einer Stichtagsregelung ein, wie eine Anfrage der FDP-Fraktion zeigt⁶.

Überarbeitung der Definition von Dauergrünland

Die extensive Grünlandnutzung, gerade in kleinteiligen landwirtschaftlichen Strukturen und in Höhenlagen stellt hinsichtlich Biodiversität und Klimawirkung eine besonders wertvolle landwirtschaftliche Nutzungsform dar. Diese naturschutzfachlich besonders wertvollen Grünlandstandorte werden aber seit Jahren gegenüber dem Ackerbau im Rahmen der 1. Säule benachteiligt, da ihr Reichtum an Strukturelementen (z. B. Gehölze und Offenbodenstellen) zu einem unverhältnismäßig hohen bürokratischen Mehraufwand auf Seiten der Landwirte⁷ und somit nach Bekunden der Betroffenen nicht zuletzt für ein Höfesterben bei kleineren und mittelgroßen Betrieben verantwortlich zeichnen. Deswegen solle die Förderfähigkeit derartiger Flächen sich primär am ökologischen Erhaltungszustand bzw. seiner Veränderung orientieren. Der Erhaltungszustand solle durch die zuständige Naturschutzbehörde eingeschätzt werden, nicht die Landwirtschaftsbehörde (s. ebd. S. 92).

Zu 2a

Dies würde eine Gleichbehandlung mit dem Ackerbau gewährleisten. Insbesondere auf den naturschutzfachlich besonders wertvollen Grünlandstandorten verhindern die gegenwärtigen Vorgaben in der Grünlanddefinition oft die Förderung im Rahmen der 1. Säule.

Zu 2b

Dies ist umso wichtiger, als der Erhaltungszustand dieser Arten und Lebensräume gemäß dem Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung ein Wirkungsindikator (I.19) der zukünftigen GAP sein soll. Alternativ könnte eine eigene Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität“ eingeführt werden. Die Förderfähigkeit derartiger Flächen sollte sich primär am ökologischen Erhaltungszustand bzw. seiner Veränderung orientieren: Solange sich die Fläche in einem guten ökologischen Erhaltungszustand befindet oder sich dieser verbessert, sollte die Fläche förderfähig sein. Der Erhaltungszustand sollte durch die zuständigen Naturschutzbehörden eingeschätzt werden.

⁴ <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bgh-bejaht-schadensersatzpflicht-des-paechters-wegen-nicht-rechtzeitiger-umwandlung-von-dauergruenflaeche-in-ackerland>

⁵ www.bundestag.de/resource/blob/793586/24194a7cc7e992a942176d78a391953c/WD-8-047-20-pdf-data.pdf

⁶ Bundestagsdrucksache 19/20372

⁷ www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf;jsessionid=971E9CDDE4479E76D23496EAF2A9E91.intranet921?__blob=publicationFile&v=2, S. 55

Zu 2c

Solchen Strukturelementen kommt eine herausragende Bedeutung für den Erhalt und die Förderung der assoziierten Biodiversität in der Agrarlandschaft zu. Insbesondere auf Weiden verändern diese Elemente sowohl im Jahreslauf als auch zwischen den Jahren ihre Ausdehnung und Lage. Die Erfassung dieser Elemente, entweder als Elemente nach GLÖZ 9 oder als nicht förderfähige Fläche, verursacht einen hohen Aufwand für Landwirte und Verwaltung. Ferner stellen diese Strukturelemente für die Landwirte ein latentes Verstoß- und damit Sanktionsrisiko dar. Um dieses Problem zu beheben, könnte auf Weiden, die nicht die im vorherigen Absatz genannten Bedingungen erfüllen, ein pauschaler Anteil an weidetypischen Strukturen als Teil der förderfähigen Fläche toleriert werden.

Sicherung von ökologisch hochwertiger Grünlandflächen

Durch die Greening-Auflagen (wie schon zuvor durch die Cross-Compliance Regelungen seit dem Jahr 2003) und auch durch landesrechtliche Regelungen wurde der Rückgang der Dauergrünlandflächen gestoppt. Eine Sicherung der ökologisch und naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandflächen (umweltsensibles Dauergrünland in FFH-Gebieten) wurde hierdurch jedoch nicht erreicht und es wird ein weiterer Rückgang befürchtet. Die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie bezeichnet die Greening-Auflagen zum qualitativen Grünlanderhalt als wenig wirkungsvoll, da sie pauschal auf alle Dauergrünlandflächen angewandt werde, ohne deren unterschiedliche ökologische Qualität zu berücksichtigen⁸. Im Vergleich zu Cross Compliance seien – aufgrund der Befreiung von Kleinerzeugern und ökologisch wirtschaftenden Betrieben vom Greening – sogar weniger Betriebe von einem Umwandlungsverbot betroffen⁹.

Für die zukünftige Ausgestaltung des Grünlandschutzes wird vom Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – neben der „Überarbeitung der Definition von Dauergrünland“ – empfohlen, die Fünf-Jahres-Regelung in eine Stichtagsregelung umzuwandeln, damit „Grünland, Brachen und ähnliche Vegetationsbestände nicht spätestens alle fünf Jahre umgebrochen werden mit dem primären Zweck, den Ackerstatus der Flächen zu erhalten.“

Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen im Weiteren, im Zuge der nationalen Umsetzung die nationalen Spielräume weitestgehend zu nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen inklusive aller Landschaftsstrukturelemente durch die 1. Säule zu ermöglichen¹⁰. Ein Acker ist gegenwärtig auch dann zu 100 % förderfähig, wenn die angebaute Kultur weniger als 50 % der Fläche bedeckt, wie z. B. bei Spargel oder Zwiebeln. Demgegenüber ist Grünland gegenwärtig nur dann förderfähig, wenn die Deckung der Futterpflanzen mindestens 50 % beträgt. Auch unterteilen nicht befestigte Trampelpfade bzw. vegetationsfreie Fahrspuren Grünlandschläge, während dies für unbegrünte Fahrgassen im Ackerbau nicht gilt. Eine Gleichbehandlung beider Flächenarten wäre sinnvoll.

⁸ www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf, S. 137

⁹ www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf, S. 156

¹⁰ www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf;jsessionid=971E9CDDE4479E76D23496EAF2A9E91.intranet921?__blob=publicationFile&v=2, S. 92f

