

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/854

Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/854 – zuzustimmen.

23. 11. 2011

Der Berichterstatter:

Karl Rombach

Der Vorsitzende:

Karl Traub

Bericht

Der Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat in seiner 5. Sitzung am 23. November 2011 den Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes – Drucksache 15/854 – beraten.

Ein Mitarbeiter für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz führt aus, die Landesregierung habe den Gesetzentwurf aus der Sorge heraus eingebracht, dass es weiterhin einen starken Grünlandverlust geben werde. In den letzten Jahren sei vor allem in den östlichen Landesteilen, wo eine Konzentration der Biogasanlagen festzustellen sei, ein Grünlandumbruch zwischen 6 und 7 % zu verzeichnen. Hinzu komme, dass MEKA-Verträge, in denen sich die Landwirte dazu verpflichtet hätten, Grünland nicht umzubrechen, ausliefen und nach wie vor von den meisten Landwirten der Betrieb einer Biogasanlage als so interessant angesehen werde, dass sie unter Verzicht auf die MEKA-Förderung einen Grünlandumbruch vornähmen, um Mais für den Betrieb von Biogasanlagen anzubauen.

Ausgegeben: 01. 12. 2011

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Es bestehe die europarechtliche Verpflichtung, FFH-Gebiete zu schützen. Allerdings seien in den letzten Jahren eine Reihe von FFH-Wiesen verloren gegangen. Zum Schutz der FFH-Gebiete wolle das Land in vielen Bereichen aktiv werden. Eine Initiative hierzu sei der geplante Schutz vor Grünlandumbruch.

Vorgesehen sei eine Befristung des Umbruchverbots bis 2015. Sollte sich bis dahin zeigen, dass die in dem GAP-Reformpaket der Europäischen Kommission vorgesehene Greening-Bedingung, wonach zum Bezug von Prämien kein Grünlandumbruch mehr stattfinden dürfe, wirke und die weitere Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes dazu führe, dass sich der Biogas-Boom abschwäche, sodass die Gefahr eines starken Rückgangs des Grünlands nicht mehr bestehe, könne die Landesregelung zum Umbruchverbot auslaufen. Gegenwärtig bestehe jedoch die absolute Berechtigung und Notwendigkeit, die vorgesehene Maßnahme zum Schutz des Grünlands zu vollziehen, da ansonsten angesichts des Auslaufens von MEKA-Verpflichtungen und des geplanten Umbruchverbots auf europäischer Ebene ab 2014 die akute Gefahr bestünde, dass viele Landwirte in den Jahren 2012 und 2013 noch einen Grünlandumbruch vornähmen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP bemerkt, angesichts der Ungewissheit über die 2014/2015 zu erwartenden Neuregelungen im Rahmen der GAP-Reform stelle sich die Frage, weshalb nicht zunächst die auslaufenden MEKA-Verträge, die eine sehr bewährte Regelung zum Umbruchverbot beinhalteten, verlängert würden, bis die Vorgaben auf europäischer Ebene feststünden.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU nimmt Bezug auf den in der Ersten Beratung mit behandelten Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 15/323, und die hierzu ergangene Stellungnahme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.

Er bringt vor, die Landesregierung vermittele mit herausgegriffenen Angaben zu einzelnen Landkreisen, in denen sich der Grünlandrückgang konzentriere, in der Öffentlichkeit ein irreführendes Bild, wodurch die ordnungsgemäß wirtschaftenden Landwirte in ein negatives Licht gerückt würden. Bei gesamtheitlicher Betrachtung der gesamten landwirtschaftlichen Fläche zeige sich jedoch, dass Baden-Württemberg den drittgeringsten Grünlandverlust aller Bundesländer aufweise. Er bitte daher die Landesregierung um eine fairere Darstellung der Entwicklung im Land.

Er wolle nicht bestreiten, dass einzelne Landwirte nicht im Sinne der Allgemeinheit wirtschafteten und manche Landkreise erhöhte Grünlandverluste aufwiesen. Er halte es aber nicht für angebracht, dies zum Anlass zu nehmen, ein allgemeines Verbot des Grünlandumbruchs zu verhängen. Diese Maßnahme, die lediglich auf 2 oder 3 % der landwirtschaftlichen Betriebe abziele, vermittele ein negatives Erscheinungsbild der gesamten Branche in der Öffentlichkeit. Dies sei für die ordnungsgemäß wirtschaftenden Betriebe, die weit mehr als 95 % des gesamten Berufsstands ausmachten, ärgerlich und diffamierend.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE äußert, in erster Linie diene die vorgesehene Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes dem Klima-, Arten-, Boden- und Gewässerschutz. Dies liege auch im Interesse der Landwirte.

Der Handlungsbedarf zum Schutz des Grünlands zeige sich daran, dass in Baden-Württemberg ein Grünlandverlust von 3,8 % gegenüber dem Jahr 2003 stattgefunden habe. Ab einem Grünlandverlust von 5 % bestehe nach den Regelungen von Cross Compliance die Verpflichtung, Maßnahmen zum Schutz des Grünlands zu ergreifen.

Da viele Landwirte ohnehin über das MEKA-Programm zum Schutz von Grünland verpflichtet seien oder überhaupt keinen Grünlandumbruch planten, seien von dem Gesetzesvorhaben nur eine eingeschränkte Zahl von Landwirten betroffen.

Bekannt sei, dass auf den Flächen, auf denen kein Umbruch vorgenommen werde, wie Niedermooren oder Hochmooren, die größte Speicherung von CO₂ stattfinde. Gerade mit der Nutzung von Grünland als CO₂-Senke könne in Baden-Württemberg viel für den Klimaschutz getan werden.

Mit der geplanten zeitlichen Begrenzung, der vorgesehenen Bagatellgrenze sowie sonstigen Ausnahmeregelungen sei sichergestellt, dass die Landwirte durch das Gesetzesvorhaben nicht übermäßig belastet würden.

Insgesamt halte er das Gesetzesvorhaben für eine gute Maßnahme. Es sei das Anliegen der Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen, die Maßnahmen gemeinsam mit den Landwirten umzusetzen.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU fragt, ob seitens des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz eine quantitative Aussage darüber getroffen werden könne, wie viele FFH-Flächen durch Grünlandumbruch verloren gegangen seien bzw. verloren zu gehen drohten.

Er fügt an, für widersprüchlich halte er, wenn die Landesregierung einerseits die Erzeugung regenerativer Energien zum Zwecke des Klimaschutzes befürworte, andererseits aber auf die Produktion von Grundstoffen für den Einsatz in Biogasanlagen negativ Einfluss nehme. Er bitte die Landesregierung, hierzu Stellung zu nehmen.

Ein anderer Abgeordneter der Fraktion der CDU trägt vor, im Landkreis Ravensburg betrage der Anteil regenerativer Energieträger an der Energieerzeugung beachtliche 30 %. Dies sei auch darauf zurückzuführen, dass viele mittelständische landwirtschaftliche Betriebe in die Biogasproduktion eingestiegen seien. Es stelle sich die Frage, wie im Land die Energiewende erreicht werden solle, wenn nicht alle Möglichkeiten der regenerativen Energieerzeugung genutzt würden.

Sicherlich müsse zum Schutz mooriger, anmooriger und erosionsgefährdeter Flächen etwas unternommen werden. Entsprechende Maßnahmen sollten jedoch im Dialog mit den Landwirten erarbeitet werden, wie dies auch bei der geplanten Einrichtung eines Nationalparks im Nordschwarzwald der Fall sei.

Bei einer von der CDU-Fraktion durchgeführten Anhörung zu dem angesprochenen Thema, an der Vertreter von Ökobetrieben und konventionellen Betrieben, von kleinen Betrieben und von großen Betrieben teilgenommen hätten, sei übereinstimmend zum Ausdruck gebracht worden, dass mit den Landwirten nicht ausreichend über das Vorhaben geredet worden sei.

Zu fragen sei, ob die vorgesehenen Ausnahmeregelungen nicht zu mehr Bürokratie, höheren Kosten und insbesondere zu Erschwernissen für die kleinen Landwirtschaftsbetriebe gegenüber dem bisherigen Vorgehen führten.

Von Interesse sei, wie bei der Ampfersanierung auf Grünland durch kurzzeitigen Umbruch und bei der Fruchtwechselwirtschaft verfahren werden solle. Ferner stelle sich die Frage, wie der Strukturwandel in der Bodenseeregion, der zu der Aufgabe von kleinen milchwirtschaftlichen Betrieben und der Umstellung auf Obstbau und Gemüsebau führe, angemessen berücksichtigt werde. Zudem interessiere ihn, wie regionale Wirtschaftskreisläufe in der Landwirtschaft erhalten werden könnten. Als Beispiel hierzu nenne er die Problematik, dass kleine Brauereien aus dem Oberland gern mehr Braugerste aus der dortigen Region beziehen wollten.

Darauf hinzuweisen sei, dass es im laufenden Jahr einen starken Mäusebefall an den Grünlandstandorten gebe. Bislang sei dieser Problematik durch einen kurzzeitigen Umbruch begegnet worden, um den Einsatz chemischer Bekämpfungsmittel zu vermeiden. Ihn interessiere, wie dieser Problematik künftig begegnet werden solle.

Die Landesregierung bitte er, über die vom Bundesverband Deutscher Milchviehalter unterbreiteten Vorschläge, z. B. hinsichtlich des Grünlandumbruchs in der Wechselwirtschaft mit späterer Rückführung in Grünland, nachzudenken.

Die Landesregierung bitte er, im Sinne der Bauernschaft, insbesondere der kleinen Betriebe, die unterbreiteten Vorschläge zu prüfen und bis zur Zweiten Beratung noch entsprechende Änderungen im Gesetzentwurf vorzunehmen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD hebt hervor, die Auswirkungen des Gesetzesvorhabens sollten nicht dramatisiert werden. Der Gesetzentwurf beinhalte keinen Systembruch, und die Zahl der Betroffenen sei nicht hoch.

Mit der vorliegenden Gesetzesinitiative nehme die Landesregierung eine Maßnahme vorweg, die von der konservativ geführten Bundesregierung beabsichtigt sei. Die unstrittige Entwicklung eines übermäßigen Verlusts von Grünland dürfe nicht hingenommen werden.

Die Regierungsfractionen hätten im Vorfeld der Gesetzesinitiative Gespräche mit den Betroffenen geführt. Zur Einbringung des Gesetzentwurfs sei das übliche Verfahren angewandt worden, bei dem die betroffenen Verbände angehört worden und deren Stellungnahmen aufgegriffen und bewertet worden seien. Hätte es sich um ein Vorhaben von eminenter wirtschaftlicher Bedeutung für die Landwirtschaft gehandelt, hätte wohl ein anderes Verfahren gewählt werden müssen. Im Übrigen seien nachträglich noch einige Verbesserungen in den Gesetzentwurf aufgenommen worden, die aus Gesprächen mit Vertretern der Landwirtschaft resultierten.

Hinsichtlich des mehrfach geäußerten Vorwurfs, bei dem Gesetzesvorhaben handle es sich um einen enteignungsgleichen Eingriff und um eine Beschränkung des Eigentums, weise er darauf hin, dass u. a. auch in der unter der CDU-geführten Landesregierung eingeführten Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung (SchALVO) sowie im Waldgesetz und im Weinrecht eigentumsrelevante Vorschriften enthalten seien, deren wirtschaftliche Auswirkungen noch wesentlich höher seien.

Darauf hinzuweisen sei, dass der Gesetzentwurf eine Härtefallregelung sowie eine Bagatelldgrenze vorsehe. Sollte sich zeigen, dass es darüber hinaus zu nicht zumutbaren Auswirkungen in bestimmten Fällen komme, könne über Vorschläge zur Abhilfe gesprochen werden. Bislang zeichne sich jedoch nicht ab, dass die vorgesehene Regelung wirtschaftlich unzumutbare Auswirkungen für die Landwirte hervorrufen würde.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion GRÜNE merkt an, der entscheidende klimarelevante Faktor, auch im Hinblick auf die CO₂-Emissionen, sei der Umbruch als solcher. Bedacht werden müsse, dass das Ziel des Klimaschutzes nicht erreicht werde, wenn der dauerhafte Erhalt des Grünlands nicht gesichert sei.

Zu berücksichtigen sei, dass nur ein Drittel der naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandstandorte, die den FFH-Lebensraumtypen 6510 und 6520 entsprächen, im Rahmen der FFH-Gebietskulisse abgesichert seien. Das geplante Grünlandumbruchverbot wäre daher für den Erhalt der übrigen naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandstandorte durchaus hilfreich.

Im Übrigen verweise er darauf, dass die Naturschutzbeauftragten im Land in der vergangenen Legislaturperiode in einer Erklärung den Appell an den Landtag gerichtet hätten, aufgrund des Rückgangs von naturschutzfachlich hochwertigem Grünland zu verhindern, dass weiter Grünlandumbruch stattfinde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU äußert, der in den vergangenen Jahren festgestellte Artenverlust, der in einigen Regionen des Landes schwerpunktmäßig aufgetreten sei, sei nicht auf den Grünlandumbruch zurückzuführen.

Er bitte, zur Kenntnis zu nehmen, dass die Landesregierung in der Stellungnahme zu Ziffer 2 des Antrags Drucksache 15/323 mitteile, der Verlust des Grünlands, differenziert nach Umwandlung in Ackerland, Dauerkulturen, Bebauung, Nutzungsaufgabe und Aufforstung etc., sowie die Anlage von neuem Grünland würden nicht erfasst. Solange hierzu keine Fakten vorlägen, könne auch nicht mit dem Grünlandverlust argumentiert werden.

Er halte es für ärgerlich, wenn mit einem Rückgang der Dauergrünlandfläche in Baden-Württemberg um 3,8 % gegenüber der Ausgangsfläche von 2003 argumentiert werde, obwohl der Grünlandrückgang auf den landwirtschaftlichen Flächen lediglich 1,8 % betragen habe.

Wenn die Auswirkungen des Gesetzentwurfs so geringfügig seien, wie vom Sprecher der SPD-Fraktion dargestellt, stelle sich die Frage, weshalb diese Gesetzesänderung überhaupt erfolgen solle.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP fragt, inwieweit bei den vorgesehenen Ausnahmetatbeständen berücksichtigt werde, wenn nach Auslaufen eines Altpachtvertrags zur vertraglich vereinbarten Wiederherstellung des Ursprungszustands Grünland in Ackerland umgewandelt werden solle.

Er fügte an, das Agrar- und das Umweltressort sollten frühzeitig entsprechende Absprachen treffen, um möglichst bald auf Bundesratsebene die gewünschten Änderungen im Rahmen der nächsten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu erreichen.

Der Mitarbeiter des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz legt dar, eine Lösung der Problematik über die Agrarumweltprogramme sei nicht möglich, da diese auf freiwilliger Basis beruhten. Gerade in denjenigen Regionen, in denen das Problem am stärksten ausgeprägt sei, bestehe für die Landwirte wegen der EEG-Vergütung kein Anreiz, entsprechende Verpflichtungen zum Schutz des Grünlands einzugehen.

Hinzu komme, dass eine Verlängerung der Agrarumweltverträge nach den EU-Vorgaben für eine Laufzeit von fünf Jahren zu erfolgen hätte. Dies wäre aber angesichts der Ungewissheit über die Höhe der ab 2014 zur Verfügung stehenden Mittel nicht vertretbar.

Der Landesregierung liege es fern, die Landwirtschaft in der Öffentlichkeit zu diffamieren. Das Ministerium habe dargestellt, dass nicht im ganzen Land in großem Ausmaß Grünland umgebrochen worden sei. Der Grünlandverlust sei in den verschiedenen Regionen des Landes sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dennoch könne keine Regelung erlassen werden, die allein auf die Regionen mit dem höchsten Grünlandverlust anzuwenden sei. Die Landesregierung müsse rechtzeitig eingreifen, um einem Überschreiten der von Cross Compliance vorgegebenen Schwelle für den Grünlandverlust vorzubeugen.

Hinsichtlich des Rückgangs der FFH-Flächen lägen der Landesregierung keine absoluten Zahlen für das ganze Land vor; diese müssten erst erhoben werden. Punktuelle Untersuchungen hierzu seien von Regierungspräsidien durchgeführt worden. Eine Gesamtübersicht liege jedoch nicht vor. Diesem Manko solle durch eine Intensivierung der Beratung abgeholfen werden. Vielen Landwirten seien die Standorte von FFH-Wiesen nicht bekannt, vor allem wenn diese sich außerhalb der Gebietskulisse befänden. Somit bestehe auch die Gefahr, dass aus Unkenntnis von Landwirten ein Grünlandumbruch oder eine Eutrophierung an einem Standort stattfinde, wodurch der FFH-Charakter der Wiese verloren gehe. Hier müssten die Anstrengungen der Landesregierung verstärkt werden. Hierzu sei eine Erhöhung der Mittel im Naturschutzetat dringend notwendig. Ansonsten könne die Landesregierung die Einhaltung der europarechtlichen Verpflichtungen wie den Erhalt der FFH-Wiesen und der Natura 2000-Gebiete nicht garantieren.

Die Ausweitung der Energieproduktion durch Biogasanlagen, die mit nachwachsenden Rohstoffen betrieben würden, sei in den Gebieten, in denen entsprechende Flächen zum Anbau nachwachsender Rohstoffe vorhanden seien, ohne Weiteres möglich. Ein Zielkonflikt ergebe sich dann, wenn in den Regionen mit intensiver Viehhaltung der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen so lukrativ erscheine, dass sich die Landwirte veranlasst sähen, von Viehhaltung auf Ackerbau umzusteigen, was mit einem Grünlandumbruch einhergehe. Ein Ansatz, um dieser Problematik zu begegnen, sei der erfolgreiche Vorstoß des Ministers für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, bei der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes einen höheren Bonus für Biogasanlagen, die mit Gülle betrieben würden, durchzusetzen. Auf diese Weise könne die Viehhaltung weiterhin attraktiv gehalten werden.

Die neueste Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes werde erst 2012 in Kraft treten. Auch wenn weitere Änderungen wünschenswert seien, sei nicht mit einer sehr raschen weiteren Novellierung des EEG zu rechnen, weil der Bund zunächst die Auswirkungen der zuletzt beschlossenen Reform beobachten wolle.

Die Errichtung von Großanlagen zur Energieerzeugung sei nach § 35 des Baugesetzbuchs nicht privilegiert. Insofern lasse sich die unerwünschte Ansiedlung von Großanlagen im Wege der Genehmigungspraxis verhindern und das Konkurrenzverhältnis zwischen großen Energiekonzernen und kleinen Betreibern entspannen.

Wäre das geplante Grünlandumbruchverbot bereits lange im Vorfeld öffentlich diskutiert worden, hätte die Gefahr bestanden, dass die Landwirte, die die Absicht gehabt hätten, einen Grünlandumbruch durchzuführen, diesen noch vor Inkrafttreten des Gesetzes vorgenommen hätten. Vor dem Hintergrund der Diskussion über die von der EU angedachte Greening-Bedingung des Grünlandumbruchverbots nach 2014 bestehe die große Gefahr, dass es ohne ein entsprechendes Verbot auf Landesebene in der Zwischenzeit zu einem massenhaften Umbruch von Grünlandflächen in Baden-Württemberg komme. Daher müsse die Landesregierung frühzeitig initiativ werden, um die Grundlagen in Baden-Württemberg zu schützen.

Der Gesetzentwurf sehe eine Reihe von Ausnahmemöglichkeiten vor. So könne zur Bekämpfung eines extrem starken Unkrautbefalls einer Wiese oder bei extremem Mäuseschaden ein Umbruch ermöglicht werden. Dies müsse jedoch im Einzelfall genehmigt werden. Zu einer massenweisen Erteilung von Ausnahmegenehmigungen werde es nicht kommen, weil dann nicht der gewünschte Klimaschutzeffekt erzielt werde.

Bisher sei im Gesetzentwurf nicht vorgesehen, Kulturen, deren Anbau möglich sei, ohne einen Umbruch vorzunehmen, z. B. Obstkulturen, vom Umwandlungsverbot auszunehmen. Hierüber lasse sich sicherlich noch einmal diskutieren.

Eine Prüfung des Justizministeriums habe zum Ergebnis, dass es sich bei dem geplanten Umwandlungsverbot nicht um einen enteignungsgleichen Eingriff handle.

Die Übergangsregelungen sähen die Möglichkeit vor, vor dem Auslaufen eines Altpachtvertrags eine Fläche wieder in Ackerland rückumzuwandeln, sofern nachgewiesen werden könne, dass es sich bei der betreffenden Fläche zu Pachtbeginn um Ackerland gehandelt habe.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU richtet die Bitte an das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, angesichts der fehlenden Datengrundlage künftig nicht mehr in Pressemitteilungen die Behauptung aufzustellen, der überwiegende Teil des Grünlandverlusts sei auf die Umwandlung in Ackerland zurückzuführen, da dies zu großer Verärgerung in der Praxis führe.

Der Mitarbeiter des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz erwidert, eine entsprechende Datengrundlage fehle lediglich bei den betreffenden FFH-Flächen. Die Überschreitung der von Cross Compliance vorgegebenen Schwelle für den Grünlandverlust in bestimmten Landkreisen Baden-Württembergs werde durch die Statistik der Bundesregierung bestätigt. So sei in den Kreisen Biberach und Ravensburg ein Grünlandverlust von über 6 % objektiv vorhanden.

Der Abgeordnete der CDU entgegnet, die angesprochene Aussage in der Pressemitteilung des Ministers beziehe sich auf ganz Baden-Württemberg und nicht explizit auf die Regionen Biberach und Oberschwaben. Insofern lasse sich die Aussage in der Pressemitteilung des Ministers nicht bestätigen.

Mit 10 : 9 Stimmen beschließt der Ausschuss, dem Plenum zu empfehlen, dem Gesetzentwurf Drucksache 15/854 zuzustimmen.

01. 12. 2011

Karl Rombach