

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

Dr. Hubert Heilmann

für die 64. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung zu dem

Diskussionspapier des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

„Ackerbaustrategie 2035“

(Stand: Dezember 2019)

am Montag, den 16. November 2020,

13:00 Uhr bis 15:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus

Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin,

Saal PLH 4.900

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

Dr. Hubert Heilmann

Ringstraße 28, OT Gülzow

18276 Gülzow-Prüzen

für den **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft**
des **Deutschen Bundestages**

öffentliche Anhörung zu dem Diskussionspapier des BMEL:

„Ackerbaustrategie 2035“

am Montag, den 16. November 2020

von 13:00 bis 15:00 Uhr

im Paul-Löbe-Haus, Saal PLH 4 900

Konrad-Adenauer-Straße 1

10557 Berlin

Als unabhängiger, an der Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei (LFA MV) als Leiter des Instituts für Pflanzenproduktion und Betriebswirtschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern tätigen Wissenschaftler und aktiven Landwirts, nehme ich Stellung zu dem Diskussionspapier „**Ackerbaustrategie 2035** – Perspektiven für einen produktiven und vielfältigen Pflanzenbau“ des BMEL.

Aufbau und Zielstellung der Ackerbaustrategie

Die Ackerbaustrategie 2035 des BMEL vom 19.12.2019 ist verzahnt mit etwa einem Dutzend anderer Strategien und Programmen (S. 10), darunter auch der „Green Deal“ der EU-KOM (vom 11.12.2019) sowie die „Farm-to-Fork“-Strategie der EU-KOM (vom 20.05.2020).

Das Diskussionspapier ist in 6 Leitlinien und 12 Handlungsfelder gegliedert (Anlagen). Zur besseren Übersicht sind die Handlungsfelder jeweils in die Punkte: Ausgangslage, Problemstellung, Zielkonflikte und Ziele, Maßnahmen zur Umsetzung, Indikatoren für die Fortschrittsbewertung, sowie eine kurze Bewertung der Wirtschaftlichkeit untersetzt.

Die Ackerbaustrategie soll ein „Impulsgeber – kein Handbuch“ und eine „Richtschnur für die Weiterentwicklung“ des Ackerbaus in Deutschland sein (S. 7). Wiederholt wird der Anspruch erhoben, Zielkonflikte zu benennen und Optionen aufzuzeigen sowie Lösungen anzubieten (S. 8, 9, 15). Das Ziel ist dabei „die Akzeptanz des konventionellen Ackerbaus in der Bevölkerung zu verbessern“ (S. 17).

Handlungsfelder im Überblick

1 Boden

Der Humusaufbau zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit steht im Fokus dieses Handlungsfeldes. Der Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach reduzierter Bodenbearbeitung und mechanischer Unkrautregulierung zum Humusaufbau und dem Verlust von Glyphosat ab 2023 wird folgerichtig aufgezeigt. Da derzeit die fachlichen Lösungen noch fehlen, bleibt folglich das Strategiepapier hier die konkrete Umsetzbarkeit schuldig.

2 Kulturpflanzenvielfalt und Fruchtfolge

Es wird als Ziel deklariert, ein ausgewogener Anteil an Blatt- und Halmfrüchten und bis zum Jahr 2030 die Anbaudiversität auf mindestens fünf verschiedene Kulturpflanzen je Ackerbaubetrieb zu erhöhen. Als wesentlichen Zielkonflikt dieses Handlungsfeldes werden die fehlenden Absatz- und Vermarktungsmöglichkeiten richtigerweise benannt. Leider werden keine entsprechenden, echten Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Aus den landesspezifischen Erfahrungen mit der Umsetzung der AUKM „Vielfältige Kulturen“ stehen besonders auf ertragsschwachen, sandigen Böden keine ausreichende Auswahl von Kulturarten reinen Ackerbaubetrieben zur Verfügung.

Der Verweis auf nachwachsende Rohstoffe und Bioenergie steht im krassen Gegensatz zum BMU-Entwurf zur Umsetzung der erneuerbaren Energien Richtlinie (2018/2001/EG, RED II). Auch die Verweise auf die Erfolge der Eiweißpflanzenstrategie sind für landwirtschaftliche Betriebe wenig überzeugend.

3 Düngung

Die zukünftigen Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte und präzise Düngung stehen im aktuellen Fokus der Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe. Derzeit laufen die Aktivitäten zur Ausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für Gebietsausweisung (AVV GeA). Anfang des kommenden Jahres werden dann vermutlich die regionalen Diskussionen einen Höhepunkt erreichen.

Die im Strategiepapier vorgeschlagenen Maßnahmen sind fachlich unbestritten. Teilweise haben viele landwirtschaftliche Betriebe, auch durch Investitionsbeihilfen unterstützt, im Rahmen ihrer betrieblichen Möglichkeiten in neue Technologien investiert, weitere Investitionen sind in den kommenden Jahren geplant.

In den besonders belasteten Einzugsgebieten von Grundwasserkörpern, den sogenannten §13-Gebieten, werden die landwirtschaftlichen Flächen mit deutlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen beauftragt. Abgesehen vom Problem der verursacherbezogenen Identifizierung der Belastungsquellen sind damit ackerbauliche und wirtschaftliche Beeinträchtigungen verbunden, die kompensationslos durch die Betriebe zu tragen sind. So wird die Reduzierung der Stickstoffdüngung auf 80% des Bedarfs mittel- bis langfristig je nach regionalspezifischen Bedingungen den erfolgreichen, marktorientierten Anbau beeinträchtigen. Bei bestimmten Kulturen, wie z.B. Qualitätsweizen oder Freilandgemüse, sind die vom Markt diktierten Qualitätskriterien zukünftig schwerer zu erfüllen.

Gleichzeitig sind die angestrebten Verbesserungen des Grundwassers fraglich. Eigene Feldversuche der LFA MV zu dieser Thematik, wo mit Hilfe von Saugkerzen die Qualität des Sickerwassers unter Flur permanent beobachtet wird, zeigen deutlich, dass weder die Höhe der Stickstoffdüngung noch die Art des N-Düngers (mineralisch, organisch) und auch nicht die Bewirtschaftungsform (konventionell oder ökologisch) die Haupteinflussfaktoren für den Nitratgehalt im Sickerwasser sind. Vielmehr sind die Jahres-Witterungsbedingungen (Höhe und Intensität der Niederschläge, Verdunstungsrate) und die angebaute Kultur bzw. Fruchtart die eigentlichen Hauptkriterien für die Sickerwasser-Belastung.

Folgerichtig müsste man nach einer gründlichen Ursachenforschung für die Belastung einzelner Grundwasserkörper mit gezielten Lösungsmöglichkeiten an den „Hauptstellschrauben“ ansetzen. So könnte beispielsweise in den §13-Gebieten zunächst punktuelle Eintragsquellen eliminiert werden. Danach könnte man mit den Landwirten, der Angewandten Wissenschaft und den Trinkwasser-Aufbereitern nach regionalspezifischen Möglichkeiten suchen, wie die Qualität des Grundwassers am effizientesten verbessert werden könnte. So könnte beispielsweise der Anbau von Kulturen, die zu höheren Belastungen des Grundwassers führen (können), gezielt (gegen Ausgleich) reduziert werden (z.B. Anteil des Fruchtfolge-segmentes Winterraps/Winterweizen reduzieren).

In weiteren Schritten könnten Maßnahmen erfolgen, die die Auswaschung über Winter reduzieren (Wechsel von Winterung und Sommerung mit Zwischenfruchtanbau) oder die N-Effizienz der Düngung verbessern (findet sich teilweise in der neuen DüV).

Durch gezielte Unterstützung sollte die Verbreitung nachweislich bewährter Techniken wie Strip-Till, Ansäuerung von Gülle, emissionsarme Applikation organischen Düngers in den kommenden Jahren verstärkt unterstützt werden, um ihre Überleitung in die Praxis zu beschleunigen.

Sowohl aufgrund von beruflichen Erfahrungen also auch auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen ist jedoch eine gewisse Skepsis verbreitet, dass die neuen Reformbeschlüsse zur DüV die angestrebten Verbesserungen bei den Grundwasserbelastungen nicht erreichen werden. Praktiker befürchten daher in wenigen Jahren weitere, einschneidende Restriktionen, die einen ökonomisch tragfähigen Ackerbau infrage stellen. Konkrete Aussagen hierzu sind im Strategiepapier nicht zu finden. Unsicherheiten sind keine gute Basis für Investitionen.

4 Pflanzenschutz

Auch das Handlungsfeld Pflanzenschutz stellt einen zentralen Bestandteil des konventionellen Ackerbaus dar. Hier ist die Verunsicherung in der landwirtschaftlichen Praxis, wie sich die Situation diesbezüglich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten entwickeln wird, sehr groß. Dazu hat letztlich auch das BMEL und das BMU beigetragen. Denn voraussichtlich stärker noch als die zusätzlichen Restriktionen durch die neue DüV-Reform dürfte sich das Verbot von biodiversitätsschädigenden Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten auf die Landwirtschaft auswirken. Das hängt u.a. auch von der Definition der Schutzgebiete ab. Trotz politischer Versicherungen vor einigen Jahren, dass in den FFH-Gebieten keine Beschränkungen der guten fachlichen Praxis erfolgen werden, könnte schon sehr schnell der Einsatz von unverzichtbaren Pflanzenschutzmitteln auf größeren Flächenarealen dauerhaft und höchstwahrscheinlich entschädigungslos „verordnet“ werden. So

würden unverzichtbare Marktfrüchte (z.B. Raps, Weizen) in diesen Schutzgebieten ihre Anbauwürdigkeit verlieren und die Existenz landwirtschaftlicher Betriebe ernsthaft in Gefahr geraten.

Insgesamt stehen der Landwirtschaft in den letzten Jahren immer weniger Wirkstoffe zu Verfügung. Nach Angaben des Bundesamtes für Landwirtschaft und Ernährung wurden in den vergangenen 15 Jahren rund 100 Pflanzenschutzmittel erlaubt, aber rund 180 untersagt. Allein in diesem Jahr wurden 33 Pflanzenschutzmittel verboten, mehr als je zuvor in einem vergleichbaren Zeitraum.

Gegen einige Schaderreger und Krankheiten fehlt für ein fachgerechtes Resistenzmanagement mittlerweile die erforderliche Auswahl an Mitteln verschiedener Wirkstoffgruppen. Damit werden grundlegende Regeln des Integrierten Pflanzenschutzes für den konventionellen Landbau nicht mehr umsetzbar.

Die öffentliche Diskussion zu Glyphosat ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich gesellschaftliche Meinungsbildung und politische Entscheidungen von wissenschaftlichen Erkenntnissen und wirtschaftlichen Erfordernissen entfernen können. Sicherlich hat die unselige Kombination von Gentechnik und Glyphosat-Wirkstoff die Konfrontation verschärft und die Zulassung des Wirkstoffs zu einer weltanschaulichen Fundamentalentscheidung stilisiert. Fakt ist, dass dieser Wirkstoff in den zurückliegenden Jahren erfolgreich im modernen Ackerbau in Europa Einzug gehalten hat.

Hinsichtlich Toxizität ist Glyphosat, gemessen am USEtox-Wert das derzeit mildeste Pflanzenschutzmittel, das in der EU zugelassen ist (Glyphosat = 0,950). USEtox¹ ist ein auf wissenschaftlichem Konsens basierendes Modell, das Faktoren zur Charakterisierung des mittleren Punktes für ökotoxikologische Auswirkungen von Chemikalien auf Mensch und Süßwasser bei der Folgenabschätzung des Lebenszyklus darstellt, die im Rahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und der Gesellschaft für Umwelttoxikologie und -chemie (SETAC) entwickelt wurden. USEtox stellt nicht den neuesten wissenschaftlichen Stand der Technik dar, sondern einen wissenschaftlichen Konsens, der die beste Anwendungspraxis als Schnittstelle zwischen ständig weiterentwickelter Wissenschaft und einem Bedürfnis nach Stabilität, Sparsamkeit, Transparenz und Zuverlässigkeit definiert. USEtox basiert auf Werten aus dem Zulassungsverfahren. Es ist eine logarithmische Skala: je kleiner die toxische Dosis desto giftiger der Wirkstoff und desto kleiner der USEtox-Faktor.

Ein Verbot von Glyphosat wird in vielen Bereichen unweigerlich zu einem Anstieg der Toxizität des Pflanzenschutzmitteleinsatzes führen. Die Bodenbearbeitungsintensität wird zunehmen, damit die Erosionsgefährdung sowie die THG-Emissionen (v.a. durch höheren Treibstoffverbrauch). Der Wirkstoff ist auch hinsichtlich der Grundwasserbelastung unbedenklich, er taucht praktisch nicht in Grundwasserkörpern auf.

Die Argumentation, dass er als „Totalherbizid“ biodiversitätsschädigend ist, ist fachlich nicht haltbar. Bereits nach wenigen Tagen nach seiner Applikation hemmt er weder Kulturpflanzen noch Begleitflora. Hielte man diese Argumentation für ein Zulassungsverbot aufrecht, müsste man folgerichtig eigentlich den Pflug oder die Scheibenegge ebenfalls verbieten, da sie gleichfalls den bestehenden Pflanzenbewuchs unselektiv zerstören, aber im Gegensatz zu Glyphosat auch noch mehrere Zentimeter tief den Bodenhorizont „von oben nach unten kehren“. Glyphosat ermöglicht eine reduzierte Bodenbearbeitungsintensität, was THG-Emissionen spart, die Humusmehrung und das Bodenleben fördert, die Schlagkraft im Ackerbau erhöht, den Erosionsschutz verbessert und schwer bekämpfbare Unkräuter und Ungräser effizient und vergleichsweise ökotoxikologisch schonend reguliert.

In der Ackerbaustrategie findet man hierzu keine Aussagen. Die Zielkonflikte werden hier nur lapidar erwähnt.

¹ USEtoxTM – User manual. Februar 2010.

Grenzwert = USEtox-Faktor

1	= 1,0 mild
0,1	= 0,9
0,01	= 0,8
0,001	= 0,7
0,0001	= 0,6 heftig

In der Ackerbaustrategie wird richtigerweise die Stärkung des **Integrierten Pflanzenschutzes** und biologische Bekämpfungsmöglichkeiten als prioritäre Ziele dargestellt. Die forcierte Entwicklung neuer Wirkstoffgruppen wird leider nicht erwähnt.

Ein wichtiger Baustein für die Stärkung des Integrierten Pflanzenschutzes ist die Forschung und begleitende Evaluierung. Dazu gehören gleichwohl die Weiterentwicklung von Prognosemodellen zur sicheren Vorhersage von Infektionsgeschehen und Kalamitäten als auch die Einbeziehung neuer Schadorganismen und invasiver Arten unter den Bedingungen des Klimawandels.

5 Pflanzenzüchtung

Ein weiterer wichtiger Aspekt für einen Integrierten Pflanzenschutz ist eine Forcierung der Resistenzzüchtungsforschung (S. 33, 35ff). Es werden zweifellos neue leistungsfähigere Sorten mit breiteren/neuen Resistenzen und Toleranzen sowie mit besserer Anpassung an veränderte Klimabedingungen benötigt. Um dies schnell, gezielt und kostengünstig (auch für Entwicklungs- und Schwellenländer bezahlbar) zu erreichen, sind innovative Züchtungsmethoden wie **Mutagenese** (Genome-Editing, CRISPR/Cas) erforderlich. Je höher die Resistenz- bzw. Toleranzeigenschaften einer Sorte sind, desto weniger Input sind nötig. Dieser (potenzielle) Zielkonflikt zu den gesellschaftlichen und politischen Vorgaben findet im Strategiepapier zwar Erwähnung, jedoch ist die Maßnahme „politische Gestaltungsoptionen zu Neuen Molekulargenetischen Züchtungsmethoden zu entwickeln“ ein wenig zu unkonkret. Hier hätte sich die Landwirtschaft eine klarere Positionierung des BMEL gewünscht. Wenn hier nicht schnell eine nationale und europäische Neubewertung dieser Züchtungsmethoden erfolgt, gerät die europäische Landwirtschaft und der vorgelagerte Züchtungsbereich global kaum aufholbar ins Hintertreffen.

6 Digitalisierung

Im Strategiepapier werden fachlich korrekte Aussagen und Schlussfolgerungen zur Digitalisierung im Ackerbau getroffen. Auch der Zielkonflikt „Digitalisierung beschleunigt den Strukturwandel“ wird erwähnt. Die Forderung nach flächendeckender Abdeckung für RTK-GPS und Zugang zu öffentlichen Daten ist richtig, sie stellt schließlich die Basis für den Einsatz digitaler Technologien im Ackerbau dar. Es wäre daher wichtig gewesen, bei dieser Maßnahme einen kostenlosen Zugang zu fordern und Termine festzulegen. Auf die 5G-Technologie wird leider nicht eingegangen.

7 Biodiversität

Die Ausführungen zu diesem Handlungsfeld sind besonders interessant. Positiv hervorzuheben ist das Ziel, Nutzungsänderungen ökonomisch zu bewerten (und auszugleichen) und gesetzlich reversibel abzusichern (S. 42).

Auf den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Biodiversitätsförderung und Pflanzenschutz im Ackerbau wird eingegangen, jedoch nicht explizit auf den Vorschlag des Verbotes von biodiversitätsschädigenden Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten (siehe Handlungsfeld 4).

Richtigerweise wird der oft zu hohe verwaltungstechnische Aufwand bei biodiversitätsfördernden Maßnahmen thematisiert. Besonders positiv als Lösungsvorschlag hervorzuheben ist dabei die Maßnahme 3 regionale Stakeholder-Verbünde in Anlehnung an das „Niederländische Modell“.

Bei der Wirtschaftlichkeitsbewertung ist die Forderung, Maßnahmen und Aufwendungen, die auf einem landwirtschaftlichen Betrieb durchgeführt werden, entsprechend finanziell zu entlohnen, zu unterstützen.

8 Klimaanpassung

Die Ausführungen sind grundsätzlich zu unterstützen. Einige Ziele (z.B. Mulch- und Direktsaat, Bodenbearbeitungsverfahren, S. 45) stehen in einem Zielkonflikt mit anderen Handlungsfeldern (z.B. Pflanzenschutz, Glyphosatverbot).

Die Anpassung des Ackerbaus an sich verändernde Klimabedingungen ist ein fortlaufender Prozess, der z.B. durch die regionalspezifischen Wertprüfungen und Sortenempfehlungen der Landesanstalten und Landwirtschaftskammern unterstützt wird. Je schneller der Klimawandel abläuft, umso schwieriger wird es für die gesamte Wertschöpfungskette sich zu adaptieren. Zur Anpassung an den Klimawandel brauchen wir einen schnelleren Züchtungsfortschritt, der wiederum durch die Akzeptanz neuer Züchtungsmethoden einen entscheidenden Impuls bekommen könnte (siehe 5 Pflanzenzüchtung).

9 Klimaschutz

Auch die Ausführungen zu diesem Handlungsfeld sind grundsätzlich zu unterstützen, auch wenn diese vergleichsweise „dünn“ sind. Die THG-Minderungspotenziale des Humus als CO₂-Speicher werden überbewertet, dagegen die erheblichen Potenziale durch eine Wiedervernässung von organischen Böden (Niedermoore, Moore) nur indirekt erwähnt.

Die THG-Minderungspotenziale von Biokraftstoffen finden ebenso wie Möglichkeiten zur Senkung von Ammoniakemissionen z.B. durch innovative Applikationstechniken wie Strip Till, Gülleansäuerung bei den Maßnahmen keine Erwähnung.

Der Zielkonflikt von reduzierter Bodenbearbeitung (Einsparung von Dieselmotorkraftstoff) und Pflanzenschutz (Verbot von Glyphosat, mechanische Unkrautregulierung etc.) wird genannt (S. 48).

Zu den Wirkungen und Folgen der CO₂-Bepreisung in den folgenden Jahren finden sich in der Ackerbaustrategie keine Hinweise.

10 Bildung und Beratung

Die Ausführungen sind grundsätzlich zu unterstützen. Ob die Aussage, dass „eine unabhängige Officialberatung aktuell in vielen Bundesländern nicht geben ist“ (S. 51), so zutrifft und als einziger Punkt unter Problemstellung den realen Herausforderungen gerecht wird, darf bezweifelt werden. Entsprechend wäre von Interesse, was unter „flankierenden Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Officialberatung der Länder“ konkret vorgesehen ist.

11 Landwirtschaft und Gesellschaft

Die Landwirtschaft und die Gesellschaft scheinen sich seit Jahren in einer Art „Entfremdungsprozess“ zu befinden. Die Sichtweisen vieler Bürger und NGOs sind mit den Erfordernissen eines modernen Ackerbaus kaum noch deckungsgleich. Wunschbilder und Realitäten passen immer weniger überein. Dies wird in diesem Handlungsfeld zu recht konstruktiv kritisch angemerkt.

Ein wichtiger Aspekt fehlt dabei, nämlich das Konfliktpotenzial zwischen Landwirtschaftspraxis und öffentlicher Verwaltung und agrarpolitischen Reglementierungen.

Viele Landwirte verspüren ein Gefühl, von Politik und Gesellschaft für nahezu alle Probleme der modernen, globalisierten Welt verantwortlich gemacht zu werden. Kaum einer anderen Branche oder Bevölkerungsschicht werden derartige Restriktionen und Eingriffe in ihr wirtschaftliches und unternehmerisches Handeln zugemutet, einschließlich inflationär zunehmender Dokumentationspflichten. So ist nicht selten die „Reaktion“ auf umwelt- und ressourcenschonende Aktivitäten der Landwirte (z.B. Gewässerrandstreifen, artenreiches Grünland, Streuobstwiesen) die „wohlgewollte Unter-Schutz-Stellung“ durch die Politik/Verwaltung, was aus Sicht der Landwirte einer „Entmündigung oder Teilenteignung“ gleichkommt. Die Landwirtschaft bekennt sich in der überwiegenden Zahl ihrer Mitglieder zur Dialekt des Eigentums (Rechte & Pflichten), aber „Honorierung von Gemeinwohlleistungen“ sieht in ihren Augen anders aus.

Viele Auflagen und politische Entscheidungen sind aus landwirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar oder sogar kontraproduktiv hinsichtlich der Zielstellung, was ein massives Akzeptanzproblem bei den Praktikern nach sich zieht. Damit ist nicht die Leugnung bestehender Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft gemeint, sondern die Festlegung von Restriktionen und Auflagen, die

nach wissenschaftlicher und landwirtschaftlicher Kenntnis nicht oder nur wenig zur Problemlösung beitragen, aber die ackerbaulichen und unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten einengen.

Beispiele für nicht zielorientierte Auflagen finden sich im besonderen Maße in vielen Satzungen von Wasserschutzgebieten (WSG). Dort werden nicht selten Auflagen gesetzt, die fachlich nicht begründbar oder sogar kontraproduktiv sind, z.B. das Verbot von Maisanbau. So ist beispielsweise das Verbot von Maisanbau in WSGen kontraproduktiv, da Mais eine sehr N-effiziente Kultur mit geringerer Pflanzenschutzintensität² ist. Durch die Beauftragung in der WSG-Satzung sind entsprechende Maßnahmen nicht mehr über Agrarumwelt-Maßnahmen der zweiten Säule förderfähig, sondern führen im Gegenteil dort sogar zu Prämienkürzungen (z.B. Kürzung der Öko-Prämien in WSGen zur Vermeidung einer „Doppelförderung“ bei Verbot von mineralischer Düngung und chemischen Pflanzenschutz).

12 Begleitung der Umsetzung

Die Forderung der „politischen und finanziellen Begleitung der Umsetzung der Ackerbaustrategie“ ist aus Sicht der Landwirtschaft nur zu unterstützen. Viele der geforderten Leistungen von der Landwirtschaft liegen über den gesetzlichen Standards und werden nicht über den Markt durch entsprechende Produktpreise honoriert. Die Maßnahme „Umbau der Agrarförderung ... zugunsten einer angepassten Entlohnung ackerbaulicher Gemeinwohlleistungen“ ist begrüßenswert. Leider sieht die Realität in der landwirtschaftlichen Praxis bisher oft anders aus. Die gesetzlichen Vorgaben werden erhöht, auf einen finanziellen Ausgleich warten die Landwirtschaftsbetriebe oft vergeblich. Hierzu ein paar Beispiele:

Zum Schutz von Fließgewässern oder von ausgewählten Biotopen fördern viele Bundesländer über die zweite Säule (AUKM) das Anlegen von Schutzstreifen. Die Akzeptanz hierfür ist allgemein bei den Landwirten recht hoch. Mit einer gesetzlichen Verpflichtung zu Schutzstreifen geht auf Dauer diese Fördermöglichkeit verloren und mancher Landwirt fühlt sich teilentzogen, wenn er Ackerfläche „unentgeltlich“ aus der Produktion nehmen muss.

Ein weiteres Beispiel ist das sogenannte „Grünlandgesetz“. Wird von einem Landwirt über mehr als fünf Jahre Gras oder Klee auf Ackerland angebaut, verliert es automatisch seinen „Ackerland-Status“ und wird für alle Zeiten zu Dauergrünland. Abgesehen von den Auswirkungen dieser Nutzungsbeschränkung hat der Landwirt bei Eigentumsland einen Wertverlust von ungefähr der Hälfte des Bodenwertes. Bei Pachtland entsteht gegen ihn sogar ein Entschädigungsanspruch des Bodeneigentümers. Folglich bricht ein „gewissenhafter“ Landwirt die Gras- oder Klee grasfläche vor Ablauf dieser 5-Jahres-Frist um, auch wenn dieser Umbruch eigentlich aus betrieblicher Sicht (noch) nicht erforderlich wäre. So wird durch dieses Schutzgebot womöglich mehr Grünland vorzeitig vernichtet als erhalten. An dieser Stelle erscheint es mir notwendig zu erklären, dass es für mich außer Frage steht, dass Dauergrünland, vor allem auf moorigen Standorten, dauerhaft erhalten und nach Möglichkeit wiedervernässt werden sollte. Dieses Grünland-Erhaltungsgebot ist aber nicht gleichzusetzen mit dem zuvor geschilderten EU-Gesetz.

Die Vertreter der Landwirtschaft richten sich seit Jahren mit konkreten Hinweisen, wo Regelungen kontraproduktiv und/oder für die Praxis kaum praktikabel/akzeptabel sind, an die Politik, jedoch mit bisher erkennbar wenig Erfolg. Daher wird die Landwirtschaft bezüglich dieser Ackerbaustrategie nur relativ geringe Erwartungen an die politische Umsetzungskraft aufbringen.

² DMK: Mais – eine Schlüsselkultur zur Umsetzung der Ackerbaustrategie 2035, S. 6.
Behandlungsindex Mais = 1,8; Winterweizen 5,4; Kartoffeln 12,7.

Abschließende Gesamtbewertung

Positiv an der Ackerbaustrategie ist, dass wichtige Problemfelder angesprochen und entsprechende Zielkonflikte nicht ausgespart werden. Auch die Aufnahme einer wirtschaftlichen Bewertung ist zu befürworten, auch wenn sie meist zu unkonkret bleibt.

Es werden Handlungsoptionen aufgezeigt, wenn auch teilweise unvollständig. Lobenswert sind innovative Lösungsansätze, wie das „Niederländische Modell“.

Wünschenswert wären grundsätzlich Prioritäten sowie konkrete Lösungsvorschläge hinsichtlich Zielkonflikt-Bewältigung und weniger Absichtserklärungen und gute Vorsätze. Bezeichnend ist auch, dass in der Bewertungsmatrix im Anhang die Leitlinie „Einkommen“ fehlt.

Es ist eine Strategie für den Ackerbau, daher fehlen logischerweise die wichtigen Problemkreise Futterbau, Tierhaltung und Tierwohl.

Das derzeit vielleicht größte ökonomische Problem der Landwirtschaft ist, dass die erwirtschafteten Bodenrenten seit geraumer Zeit geringer sind als der Pachtzins oder sogar der gesamte betriebliche Pachtaufwand, d.h. auch die Bodenrente der Eigentumsfläche wird für die Pacht von Fremdf Flächen aufgebraucht (siehe nachfolgende Abbildung). Das führt zu permanentem Eigenkapitalverlust, zur Destabilisierung der Betriebe und zur Beschleunigung des Agrarstrukturwandels. Für notwendige Investitionen in umwelt- und tiergerechte Technologien fehlen den meisten Betrieben die finanziellen Möglichkeiten. In den letzten Jahren wurde von der Mehrzahl der Landwirtschaftsbetriebe das Mindestlohniveau nicht erwirtschaftet. Dieses „Markt- & Politikversagen“ findet leider nur in der Einleitung indirekt Erwähnung (S. 14f).

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) stellt für die Landwirtschaftsbetriebe die entscheidenden agrarpolitischen Markt- und Produktionsbedingungen dar. Die deutsche Landwirtschaft muss feststellen, dass gleiche Konditionen in der EU für den Markt zutreffen. Bei den Produktionsbedingungen sind wir jedoch von gleichen Konditionen in allen Mitgliedsstaaten noch nicht angekommen (z.B. gekoppelte Prämien, „Notfallzulassungen“ etc.).

Aus den ursprünglich gekoppelten Markt- und Preisausgleichszahlungen sind im Laufe nachfolgender GAP-Reformen Flächen- bzw. Betriebsprämien geworden. Diese flächenbezogenen Betriebsprämien haben sich sukzessiv seit der Entkopplung von einer „Bewirtschafterprämie“ zu einer „Bodeneigentümerprämie“ entwickelt. Mit jeder GAP-Reform wurden die Basisprämien gesenkt und noch stärker an die Einhaltung von Bewirtschaftungsstandards (Greening, Eco Schemes) gekoppelt. Dies erhöht sukzessiv die Produktionskosten der europäischen Landwirtschaft und schwächt ihre Konkurrenzfähigkeit auf den globalen Märkten. Aus der ursprünglichen Preisausgleichs- und Einkommensstützung sind in rund zwei Jahrzehnten ein kaum noch durchschaubarer Dschungel von EU-Vorschriften, Richtlinien, Dokumentations- und Kontrollauflagen geworden. Statt einer Einkommensstützung der praktizierenden Landwirte sind daraus Bewirtschaftungsauflagen und –kosten geworden, während sich die Bodeneigentümer über die steigenden Pachtzinsen den Löwenanteil der Betriebsprämien holen. Hier ist ein Systemwechsel geboten, klare Aussagen dazu findet man in der Ackerbaustrategie leider nicht. Auch der neue GAP-Reformkompromiss (vom 21.10.2020) stellt hierzu keinen echten Systemwechsel dar.

Diese Ackerbaustrategie kann man durchaus als eine „politische to-do-Liste“ des BMEL betrachten. Es werden Aufgabenfelder für Politik und Landwirtschaft aufgezeigt und zumeist treffend skizziert. Für die Lösung vieler Probleme werden jedoch Modell- und Demonstrationsprojekte nicht ausreichen. Offen bleibt angesichts einer Legislaturperiode, wie die fünfjährige Evaluierung von staten gehen soll (S. 57).

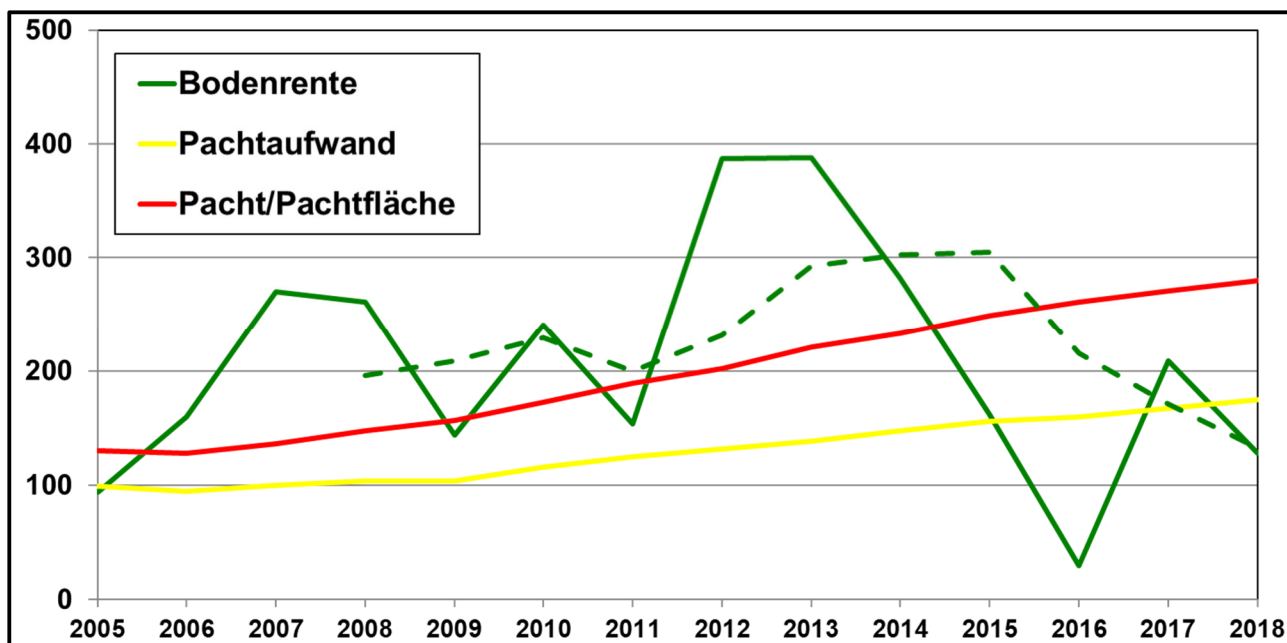
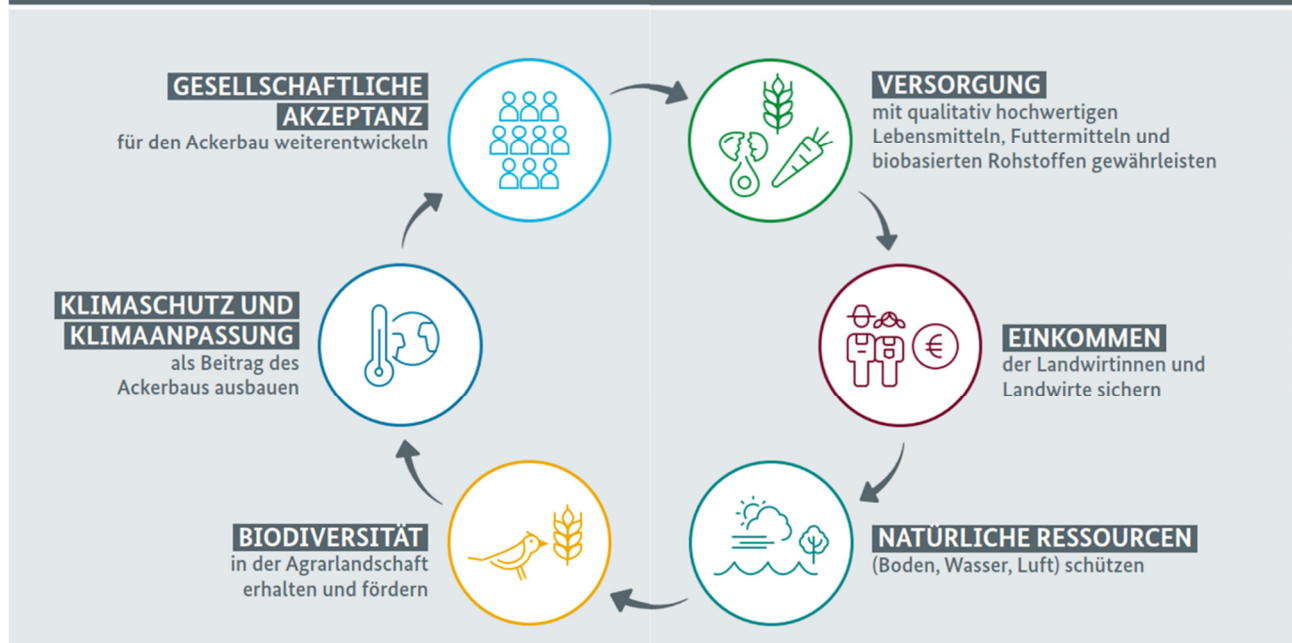


Abbildung: Entwicklung der Bodenrenten und Pachten (€/ha) in MV (Testbetriebsergebnisse MV, LFA MV)
(gestrichelte Linie = gleitender mehrjähriger Mittelwert)

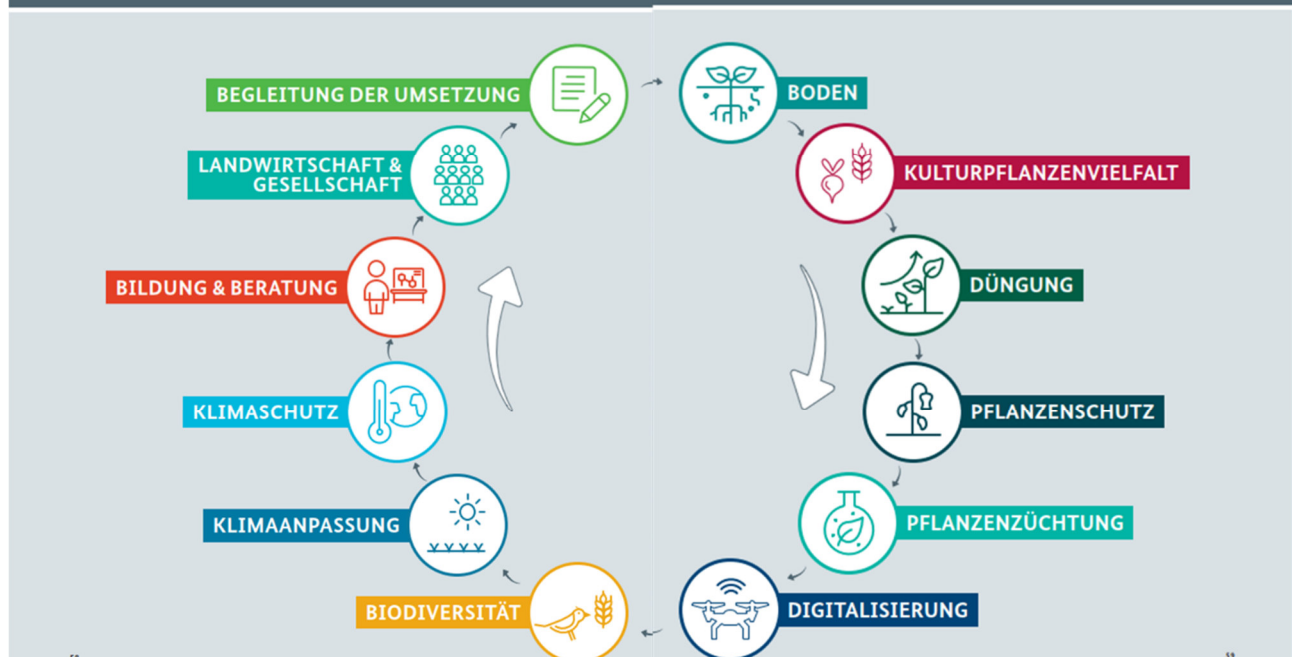
Anlagen:

Die Leitlinien der Ackerbaustrategie 2035



© BMEL.

Die Handlungsfelder der Ackerbaustrategie 2035



© BMEL.