



Forderungen zur Stärkung der Weidetierhaltung und der Grünlandwirtschaft in der GAP-Reform ab 2023

Gemeinsames Positionspapier des Deutschen Bauernverbandes (DBV), des Bundesverbandes Rind und Schwein (BRS), der Vereinigung Deutscher Landesschafzuchtverbände (VDL) und des Bundesverbandes Deutscher Ziegenzüchter (BDZ)

Juni 2021

Situation: Weidetierhaltung unter großem wirtschaftlichem Druck

Der Deutsche Bauernverband (DBV), der Bundesverband Rind und Schwein (BRS), die Vereinigung Deutscher Landesschafzuchtverbände (VDL) und der Bundesverband Deutscher Ziegenzüchter (BDZ) halten die Weidetierhaltung für einen unverzichtbaren Bestandteil einer nachhaltigen Landwirtschaft.

Deren Bedeutung geht weit über die Erzeugung qualitativ hochwertiger Lebensmittel hinaus. Landwirte mit Schaf-, Ziegen- und Rinderherden leisten durch die aktive Nutzung des Grünlandes große Beiträge für den Umwelt- und Naturschutz, den Küsten- und Hochwasserschutz, die Landschaftspflege und den Klimaschutz. Gesellschaftliche Forderungen zur Verbesserung des Tierwohls sind in diesen Haltungsformen erfüllt. Gleichwohl belasten gesellschaftliche Erwartungen und Herausforderungen die Wirtschaftlichkeit der Weidetierhaltung und Grünlandwirtschaft nachhaltig. Dazu heben DBV, BRS, VDL und BDZ hervor, dass zusätzliche, aus Sicht der Gesellschaft und des Umweltschutzes besonders wünschenswerte Leistungen der Weidetierhaltung stärker entlohnt werden müssen.

Seit über 10 Jahren wird in Deutschland für alle Grünlandflächen eine Basisprämie von knapp 300 Euro je Hektar gewährt, die durch Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der GAP ergänzt werden.

Mit der GAP-Reform soll die Basisprämie ab 2023 auf ca. 150 Euro je Hektar halbiert werden. Die Fördermittel sollen in die neuen Eco Schemes und in die 2. Säule für Agrarumweltmaßnahmen umgeschichtet werden. Damit kommt es für die Weidetierhaltung ganz entscheidend auf die Förderangebote der neuen Eco Schemes und bei den Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule an.

Die Entwürfe für die nationalen GAP-Gesetze und für den Strategieplan sind jedoch nicht ausreichend. Die Weidetierhaltung droht trotz der Einführung einer Prämie für Mutterschafe, Ziegen und Mutterkühe zum Verlierer der GAP-Reform zu werden.



Kernforderungen

DBV, BRS, VDL und BDZ vertreten die folgenden gemeinsamen Kernforderungen für die Weidetierhaltung und die Grünlandwirtschaft:

„Grünland-Klima-Bonus“ in die Eco Schemes

Grünlandbewirtschaftung ist ein Alleinstellungsmerkmal und verdient eine Honorierung im Sinne des Klima- und Umweltschutzes. Denn ein Hektar Grünland bindet 39 Tonnen Kohlenstoff (bzw. 143 Tonnen CO₂-Äquivalent) zusätzlich im Vergleich zu Ackerland.

Vorgeschlagen wird ein „Grünland-Klima-Bonus“ von ca. 90 Euro/ha p.a.

Weidetierhaltungsprogramme für alle Tierarten

Eine allgemeine Öffnung von Förderprogrammen zur Weidetierhaltung („Sommerweidehaltung“) für alle Tierarten, also einschließlich Schafe, Ziegen und Mutterkühe (z.B. GAK-Förderung).

Tierprämie bürokratiearm

Praxisorientierte Ausgestaltung der Prämien-gewährung, insbesondere einfacher und reibungsloser Datenabgleich mit anderen Datenquellen, möglichst automatisiert mit den einschlägigen Tierbestandsregistern.



Forderungen und Maßnahmen im Detail

Mit dem Ziel einer konsistenten Stärkung der Weidetierhaltung und Grünlandwirtschaft im Zuge der Ausgestaltung von 1. Säule und 2. Säule der GAP-Förderung ab 2023 in Deutschland sehen DBV, BRS, VDL und BDZ folgenden Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der nationalen Gesetze und Verordnungen:

1. Benachteiligung von Weidetierhaltung und Grünlandbewirtschaftung bei Eco Schemes vermeiden

Erforderlich ist eine passgenauere und insgesamt stärkere Honorierung der Grünlandbewirtschaftung bei den Eco Schemes. Der Gesetzesbeschluss des Bundestages vom 11.6.2021 zu den Eco Schemes ist in mehrerlei Hinsicht unzureichend:

- a) Die vorgeschlagenen Eco Schemes würden bewährte Agrarumweltmaßnahmen der Länder in der Größenordnung von 286 Mio. Euro verdrängen. Das ist mehr als ein Viertel aller Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule. Die Vorschläge würden zu Lasten derjenigen Landwirte gehen, die bisher schon freiwillig ökologische Zusatzleistungen erbringen. Betroffen davon sind auch Weidetierhalter und Grünlandbetriebe. Deshalb fordern die Verbände, den „Kannibalisierungseffekt“ des Eco-Scheme-Maßnahmenkatalogs auf bewährte Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule auf ein Minimum zu begrenzen.
- b) Die Option „Altgrasstreifen/-inseln“ ist gerade bei Weidehaltungen nicht zu vertretbaren Kosten bzw. nur unter unverhältnismäßigem Zusatzaufwand umsetzbar (gesonderte Abzäunung usw.) und daher als Eco-Scheme-Angebot nicht hinreichend. Als Eco Scheme angebotene „Altgrasstreifen/-inseln“ müssen zumindest zur Abweidung genutzt werden können.
- c) Die Option „Gesamtbetriebliche Extensivierung des Dauergrünlands“ wird von vielen Betrieben mit Weidehaltung bereits als Agrarumweltmaßnahme in der 2. Säule wahrgenommen. Daher stellt diese Option oft keine Verbesserung dar.
- d) Die Option „Ergebnisorientierte, extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten“ erfordert einen sehr hohen Aufwand für Kontrollbesuche bei den Betrieben. Hier ist ein vereinfachter Ansatz nötig, auch, um eine rechtzeitige Auszahlung der Förderung im Dezember sicherzustellen.

Zur wirksamen Stärkung der Weidetierhaltung und Grünlandbewirtschaftung durch Eco Schemes schlagen DBV, BRS, VDL und BDZ im Sinne des Klimaschutzes und der Vielfalt der Agrarlandschaften folgende Eco-Scheme-Maßnahmen speziell für Weidetiere, Grünland und Futterbau vor:

- e) Aufnahme eines „Grünland-Klima-Bonus“: Dieser ist durch den Verzicht auf den Grünlandumbruch im Sinne des Klima- und Umweltschutzes gerechtfertigt. Konkret vorgeschlagen wird ein



Deutscher
Bauernverband



„Grünland-Klima-Bonus“ von etwa 90 Euro je Hektar und Jahr, der in Anlehnung an die Entwicklung des CO₂-Preises dynamisch ausgestaltet und umgesetzt werden sollte. Die auf diesem Wege honorierte Grünlandbewirtschaftung soll eine Beweidung mit Schafen, Ziegen und Mutterkuhherden unterstützen.

Herleitung des „Grünland-Klima-Bonus“: Dauergrünland speichert laut Bodenzustandserhebung des Thünen-Instituts je Hektar ca. 39 Tonnen Kohlenstoff mehr als Ackerfläche. Bei einem Umrechnungsfaktor von Kohlenstoff zu CO₂ von 3,68 bindet Grünland also etwa 143 Tonnen CO₂-Äquivalent zusätzlich gegenüber Ackerland. Bei einem Wertansatz von 60 Euro/t CO₂ beträgt der „Klimawert“ ca. 8.600 Euro je Hektar Grünland. Bei einem Zinsansatz von nur 1 Prozent p.a. liegt der „Klimazins“ des Grünlandes bei ca. 90 Euro je Hektar und Jahr.

Über die Fähigkeit zur Bindung von Kohlenstoff hinaus weisen die Verbände in dem Zusammenhang auf Grünlandflächen als eine der bedeutendsten heimischen Eiweißquellen für die Tierernährung hin. Um im Sinne der Regionalität der Futtermittelerzeugung und des Klimaschutzes eine von Drittlandsimporten unabhängige Futtermittelversorgung auszubauen, müssen Grünlandstandorte in puncto Flächenumfang, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und erhalten werden.

- f) Ergänzend schlagen die Verbände im Sinne der Weidetierhaltung und Grünlandbewirtschaftung eine Maßnahme zur „Bereitstellung vielfältiger Formen der Dauergrünlandnutzung und des Feldfutterbaus mit Futterleguminosen in einem Mindestanteil von 10 Prozent“ vor. In Abhängigkeit von den betrieblichen Anteilen an Dauergrünland und Ackerfutterflächen sollte es den Landwirtschaftsbetrieben ermöglicht werden, in einem bestimmten Umfang Dauergrünland in mindestens zwei Stufen unterschiedlicher Extensivierung (spätere Mahd oder extensive Beweidung) bereitzustellen oder Mindestanteile an extensivem Grünland mit einem Mindestanteil an Feldfutter mit Leguminosen zu kombinieren (z. B. Klee, Luzerne, Mais/Bohnen-Mischkulturen).
- g) Ferner sollten die Eco Schemes aus Sicht der Verbände einen Bonus für Kleinstrukturen berücksichtigen, wonach beihilfefähige Antragsflächen, deren Schlaggröße den Landes- bzw. Regionaldurchschnitt unterschreitet, im Zuge der Eco-Scheme-Förderung honoriert werden.
- h) Stilllegungsflächen und Flächen im Rahmen der Eco Schemes sollten im Sinne der einschlägigen EU-Ziele für den Klima- und Umweltschutz auch durch betriebsfremde Nutztiere beweidet werden können. Die aus der bisherigen Umsetzung des Greening bekannte naturnahe Nutzungsmöglichkeit der Flächen durch Beweidung ist sach- sowie praxisgerecht und stärkt die damit verbundenen freiwilligen Ökoleistungen.



2. Gekoppelte Tierprämien unbürokratisch für alle Weidetierhaltungsbetriebe gewähren

Künftig soll die Weidetierhaltung mit Mutterschafen und -ziegen in Deutschland durch eine gekoppelte Zahlung im Umfang von jährlich 1,0 Prozent der nationalen Nettoobergrenze für die Direktzahlungen gefördert werden. Im Jahr 2023 entspricht dies einem Volumen von ca. 44 Mio. Euro bzw. 34 Euro je Muttertier. Weitere 1,0 Prozent bzw. im Jahr 2023 ca. 44 Mio. Euro der nationalen Nettoobergrenze für die Direktzahlungen sollen künftig genutzt werden, um Weidetierhaltung mit Mutterkühen zu fördern (ca. 77 Euro je Muttertier in 2023).

- a) Hierzu stellen die Verbände fest, dass der Ausschluss von Milchviehhaltern von der Mutterkuhprämie vor allem Gemischtbetriebe benachteiligt. Da ein solcher Ausschluss sachlich nicht gerechtfertigt ist, fordern die Verbände eine derartige Benachteiligung aufzuheben und im Rahmen des jährlich gesetzten Budgets bzw. der vorgesehenen Prämien konsistente und verlässliche Tierprämien für Schafe, Ziegen und Mutterkühe auszubezahlen.
- b) Darüber hinaus erfordert eine bürokratiearme Umsetzung der gekoppelten Zahlung für Schafe, Ziegen und Mutterkühe vor allem einen einfachen und reibungslosen Abgleich mit anderen Datenquellen, möglichst automatisiert mit den einschlägigen Tierbestandsregistern. Aus Sicht der Verbände ist dies eine wichtige Voraussetzung für eine praktikable und moderne Umsetzung der Weidetierprämie.

3. Fördermöglichkeiten zur Stärkung der Weidetierhaltung und Grünlandbewirtschaftung ausschöpfen

Über die Möglichkeiten zur Förderung im Zuge der Eco Schemes und der beschlossenen Wiedereinführung einer gekoppelten Weidetierhaltungsprämie hinaus fordern DBV, BRS, VDL und BDZ:

- a) Eine allgemeine Öffnung von Förderprogrammen zur Weidetierhaltung („Sommerweidehaltung“) für alle Tierarten, also einschließlich Schafe, Ziegen und Mutterkühe (z.B. GAK-Förderung). Die Verbände betonen darüber hinaus, dass verschiedene Instrumente der Förderung – wie die Maßnahmen im Rahmen der Eco Schemes (1. Säule), bestimmte Förderprogramme der 2. Säule oder die wiedereingeführte Weidetierprämie (1. Säule) – nicht in Konkurrenz gestellt oder gegeneinander aufgerechnet werden dürfen.
- b) Eine bessere Anreizwirkung bei der Kalkulation von Agrarumweltmaßnahmen bzw. Tierwohlmaßnahmen. Ein reiner Kostenausgleich ist unzureichend. Die Kalkulation der Förderung soll künftig nach dem „New Delivery Model“ und damit ziel- und ergebnisorientiert erfolgen. Der neue EU-Förderrahmen lässt zudem eine Abkehr von der Kalkulation nach Mehr- und Opportunitätskosten ausdrücklich zu. Dies ist auch mit dem WTO-Recht vereinbar. Die Agrarumweltmaßnahmen bzw. Tierwohlmaßnahmen sowie Maßnahmen im Zuge der Eco Schemes müssen so kalkuliert werden, dass sie in allen Regionen, also auch an Gunststandorten, für die Landwirte mit ihren Haltungsverfahren einen wirtschaftlichen Förderanreiz enthalten und damit attraktiv sind.



Deutscher
Bauernverband



Hier fordern die Verbände dringend eine Klarstellung im Zuge des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens.

- c) Eine deutlich höhere Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten bei Einhaltung eines Mindesttierbesatzes (Raufutterfresser).
- d) Eine Vereinfachung durch den Entfall der Tierkennzeichnungs- und -registrierungspflichten aus der Konditionalität (bisher Cross Compliance) und damit deren unverhältnismäßig strenge wie starre Kopplung an den Kürzungs- und Sanktionsmechanismus bei den Direktzahlungen.
- e) Eine möglichst weitgehende Abkehr von der 5-Jahresfrist bei der Entstehung von Dauergrünland und stattdessen der Übergang zu einer praktischen und von den Landwirten einfach zu handhabenden Stichtagsregelung, die bürokratische Genehmigungsverfahren auf ein Minimum reduziert und Umbruchzwänge nachhaltig aufhebt. Ein förderrechtlich erzwungener Umbruch von Ackerfutterflächen ist ökologisch und ökonomisch völlig kontraproduktiv.
- f) Eine Beweidungsmöglichkeit von Brachflächen im Rahmen der Konditionalität (GLÖZ 9).
- g) Da die Eco Schemes, die Agrarumweltzahlungen und die Basisprämie auch weiterhin auf der Basis der förderfähigen Fläche gewährt werden, ist es sinnvoll, eine im Rahmen des EU-Rechtes weitreichende Definition von förderfähigem Grünland zu nutzen. Die landwirtschaftliche Nutzung von Deichen, Deponieflächen, Agri-Photovoltaikanlagen, Truppenübungsplätzen muss grundsätzlich möglich und dann auch förderfähig sein. Entscheidend für die Förderung sind die auf diesen Flächen angestrebten Ziele und die vorrangig landwirtschaftliche Nutzung. Wenn dies gegeben ist, dann ist die Bewirtschaftung dieser Flächen zu fördern.
- h) Eine Umsetzung der verbesserten Fördermöglichkeit von Zaunbau- und anderen Präventionsmaßnahmen zum Wolfsschutz als „nicht produktive Investitionen“ in den Bundesländern. Die GAK ermöglicht grundsätzlich 100 Prozent Förderung von investiven und laufenden Präventionsmaßnahmen.

DBV, BRS, VDL und BDZ rufen die politischen Entscheidungsträger ferner dazu auf, für die gesellschaftlich gewünschte und ökologisch sinnvolle Tierhaltungsform der Weidetierhaltung im Rahmen der Neuordnung der GAK einen effektiven Nachteilsausgleich zu schaffen. Für Weidetierhalter sind ihre Tiere und die gewählte Haltungsform weit mehr als nur ein Wirtschaftszweig, vielmehr engagieren sie sich mit viel Herzblut für die Zucht, Haltung und das Wohlergehen ihrer Tiere. Bei einer weiteren Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Weidetierhalter wird aber auch dieses Engagement Grenzen haben.