

Stellungnahme Dr. Willi Kremer-Schillings, Landwirt, Rommerskirchen

2. Anhörung der Enquetekommission V. im Landtag Nordrhein-Westfalen „Rechtliche Herausforderungen in der Landwirtschaft“

Die Enquetekommission „Gesundes Essen. Gesunde Umwelt. Gesunde Betriebe.“ hat sich zum Ziel gesetzt, Handlungsempfehlungen für die zukünftige Gestaltung der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund erfolgt in der 2. Anhörung richtigerweise die Suche nach einer sachgerechten Antwort auf die Frage: Welche rechtlichen Herausforderungen müssen in der Landwirtschaft geschaffen werden, damit den Landwirten in Nordrhein-Westfalen die Chance gegeben wird, an den Zukunfts- und Nachhaltigkeitszielen orientiert Entwicklungsschritte einzuleiten? Gleichzeitig ist es Voraussetzung, an den bestehenden rechtlichen Defiziten und den daraus resultierenden Hemmnissen Anpassungen vorzunehmen, die den Landwirten tatsächlich den nötigen Freiraum geben, zukunftsgerichtet unternehmerische Entscheidungen zu treffen, die gleichzeitig in einem hohen Maß einen Beitrag zur Lösung der gesellschaftlichen Herausforderungen leisten. Nur durch die Abwägung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen können zielgerichtete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Beantwortung des nachfolgenden Fragekataloges:

2. *Planungs- und Risikomanagement gewährleisten:*

2.1. *Welche Instrumente zur Risikominderung (Bsp. Klima und Markteinflüsse) gibt es für die Landwirte; wie sind diese zu bewerten?*

In den letzten Jahren haben sich die Landwirte in Nordrhein-Westfalen in vielfältiger Weise auf Veränderungen sowohl hinsichtlich des zunehmenden Einflusses der Weltmärkte wie auch insgesamt hinsichtlich der Klimaveränderungen eingestellt.

Als wesentliches Instrument gegen die Klimaeinflüsse haben die Landwirte in den letzten Jahren geeignete Fruchtfolgen und die Verwendung von geeigneten Sorten etabliert. Durch eine sachgerechte Anwendung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln konnten bisher extreme Ertragsdepressionen abgemildert werden. Zudem wurde die Beregnungskapazität in Teilregionen in Abhängigkeit vom jeweiligen Anbauspektrum erhöht.

Leider zeigen die jüngsten politischen Entwicklungen, dass insbesondere bei dem Thema „Düngung“ die gesetzlich verordneten Einschränkungen die Anpassungsfähigkeit der Landwirte hinsichtlich des Klimawandels deutlich reduzieren. Auch die zunehmende Diskussion um Pflanzenschutz und der Verlust von wichtigen Wirkstoffen erschweren im erheblichen Maße die Anpassungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft an die zu erwartenden Klimaveränderungen. Dabei können wir schon heute das Ausmaß der Klimaveränderungen deutlich beobachten und haben in den letzten Jahren erkennen können, dass die

Dimension, mit der sich das Klima verändert, deutlich zunimmt und den Landwirten in NRW eine immer schnellere Anpassungsreaktion abverlangt.

Daher ist es erforderlich, dass die Landwirtschaft auf diesem Weg durch folgende Maßnahmen unterstützt wird:

- sachgerechte Zulassung von Pflanzenschutzmitteln;
- Schaffung von Fördermöglichkeiten zur Erhöhung des Humusanteils in landwirtschaftlichen Böden;
- Verbesserung der Infrastruktur für die Bewässerung (angesichts der hohen Signifikanz zunehmender Vorsommertrockenheiten);
- Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens für neue Züchtungsmethoden, um möglichst schnell geeignete Sorten zu etablieren;
- Umsetzung der von den Wissenschaftlern geforderten Abkehr einer immer kleinteiligeren Regulierung der Düngung.

Da die zeitliche Dimension der Entwicklungsperspektive von neuen Sorten und Fruchtfolgen allerdings deutlich länger ist als die Zunahme der zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels, sollte dieser Prozess durch eine staatliche bezuschusste Mehrgefahrenversicherung flankiert werden, um mögliche Strukturbrüche im Sektor zu vermeiden.

Hinsichtlich der zunehmenden Volatilitäten auf den Agrarmärkten in den letzten Jahren sollten insbesondere Warenterminmärkte etabliert werden, die im großen Maße eine Preistransparenz für die Landwirte herstellen und sowohl der Landwirtschaft wie auch dem Vor- und Nachgelagerten Bereich Möglichkeiten geben, Marktrisiken abzusichern.

2.2 Welche Möglichkeiten bieten Kooperationen von Landwirtinnen und Landwirten mit Risiken besser umzugehen, zum Beispiel Genossenschaften?

Der Genossenschaftsgedanke ist in der Landwirtschaft seit mehr als 100 Jahren fest etabliert. Insofern wird heute der überwiegende Teil der in Nordrhein-Westfalen erzeugten Milch über Genossenschaften vermarktet. Ebenso bei Getreide und anderen Produkten wie auch im Gemüsebereich haben Genossenschaften in großem Maße eine Marktdominanz erreicht. Aufgrund der Organisationsform bieten sie tatsächlich eine Chance, Risiken besser abzufedern. Parallel dazu haben sich auf der landwirtschaftlichen Ebene Kooperationen in verschiedener Weise etabliert. So haben Organisationsformen wie Maschinenringe, aber auch niederschwellige Kooperationen – etwa GbR – einen festen Bestandteil in landwirtschaftlichen Betrieben.

2.3 Welcher Planungshorizont wird von Landwirtinnen und Landwirten für Investitionen im Tierbereich benötigt? Wie lange sollte der Bestandsschutz für Neubauten gelten?

Eine genaue Betrachtung von Abschreibungszeiten für Tierhaltungsanlagen ist sichtlich schwierig, da schon in der Vergangenheit immer wieder rechtliche Eingriffe dazu geführt haben, dass bestimmte Produktionsanlagen vorzeitig abgeschrieben und Neuerungen ergriffen werden mussten. In der Regel ist davon auszugehen, dass Abschreibungshorizonte von 20 Jahren als geeignet gelten, den Planungshorizont im Tierbereich abzubilden. Daher sollte auch für diesen Zeitraum ein Bestandsschutz garantiert werden.

3. Bürokratische und rechtliche Rahmenbedingungen

3.4. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie im Zusammenschluss des Landwirtschafts- und Umweltministeriums in der Praxis (z.B. bzgl. einer kohärenten Gesetzgebung, der Gewichtung der beiden Politikfelder, des Interessenausgleichs)?

In Nordrhein-Westfalen hat sich der Weg, das Landwirtschafts- und Umweltministerium zusammenzuführen, durchaus bewährt. Insbesondere im Naturschutz wie auch im Wasserschutz hat sich so ein kooperatives Gesamtgerüst entwickelt, da alle Interessensgruppen sich an ein Ministerium wenden und die interministerielle Diskussion auf der Ebene eines Ministeriums vereint wird. Die positive Wirkung zeigt sich insbesondere darin, dass die politisch motivierte Auseinandersetzung dem fachlichen Dialog weicht. Dies führt dazu, dass in vielen Fällen auch freiwillige Aktivitäten ergriffen werden, um den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht zu werden. Zu nennen sind hier die unterschiedlichen Vereinbarungen, die zwischen den Landwirtschaftsverbänden und der Landwirtschaftskammer und dem Ministerium in verschiedenen Politikbereichen getroffen werden. Auch die intensive Beteiligung der Landwirtschaft etwa bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wie auch bei der Umsetzung der Naturschutzpolitik hat sich in Nordrhein-Westfalen bewährt.

3.5. Wie ist die Zuständigkeitsaufteilung zwischen LANUV, Landwirtschaftskammer und Kreisveterinäramt, etwa hinsichtlich effizienter Kontrollen zu bewerten?

Diesseits kann der Bereich der veterinärrechtlichen Kontrollen nur im geringen Maße bewertet werden. Nach diesseitigem Kenntnisstand hat in den letzten Jahren innerhalb dieser Organisationsstruktur eine Vielzahl von Kontrollen stattgefunden, die entsprechend dokumentiert sind. Aus landwirtschaftlicher Sicht ist es insbesondere bedeutsam, dass die genannten Organisationen in Krisenzeiten effizienten (wie derzeit im Rahmen der ASP-Krise) zusammenarbeiten und eine entsprechende Kommunikationsstrategie zwischen den unterschiedlichen Behörden vorgegeben ist.

3.6. Welche durch die landwirtschaftlichen Betriebe einzuhaltenden Vorschriften überlappen. oder widersprechen sich (Stichwort Doppeldokumentationen?) Wie wirkt sich in diesem Kontext die unterschiedliche Behördenzuständigkeit aus? Inwiefern kann Digitalisierung die Dokumentation unter Einhaltung von Vorschriften erleichtern?

Im Wesentlichen ergeben sich die Doppeldokumentationen nicht zwingend aus den unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten, sondern vielmehr aus der Tatsache, dass es neben den behördlichen Kontrollinstitutionen auch die unterschiedlichsten Qualitätssicherungssysteme mit den unterschiedlichen Dokumentationsansprüchen gibt.

Zudem spielen Faktoren wie Nachhaltigkeitskriterien, die eine vermehrte Dokumentationsanzahl verlangen, eine große Rolle. Hilfreich wäre es, wenn seitens des Gesetzgebers überprüft wird, inwieweit privatrechtliche Kontrollvorgaben staatliche Kontrollen ersetzen können, bzw. inwieweit die Vielzahl an Auflagen, die privatwirtschaftlich verordnet werden, durch eine gesetzliche Norm auf das notwendige Maß eingeschränkt werden können.

Sicherlich kann die Digitalisierung der Dokumentation die Einhaltung von Rechtsvorschriften erleichtern. Hierbei ist es insbesondere notwendig, das geeignete Maß – etwa im Rahmen der Flächenkontrollen – zu finden. Es ist für jeden Landwirt unverständlich, dass, obwohl eine vollständige Satellitenüberwachung stattfindet, es nach wie vor Kontrollen durch den Gesetzgeber gibt.

3.7. Welche Chancen gibt es für die landwirtschaftlichen Unternehmen, Dokumentations- und Bürokratielasten zu reduzieren? Wo liegen diese Chancen im Bereich der EU-Förderung und dem Bereich des Marktzugangs und der Qualitätserfordernisse? Wie können Kontrollen praxisnah durchgeführt werden?

Insgesamt sollte zunächst ein Konsens geschaffen werden, aus welchen Vorschriften sich bestimmte Kontrollerfordernisse überhaupt ableiten. Diese sollten auf ein Minimum reduziert werden. Gegebenenfalls wäre es in diesem Zusammenhang hilfreich, wenn es ein staatliches Kontrollsiegel gäbe, das den gesetzlichen Rahmen effizient abbildet und ein Ausschluss von weitergehenden Qualitätskriterien im Bereich der Marktzugangs- und Qualitätserfordernisse festgeschrieben würde.

3.8. Urbane Landwirtschaft ist in Nordrhein-Westfalen gesetzlich kaum erfasst und bleibt aufgrund der im internationalen Vergleich deutlichen Planungsunsicherheit deutlich unterentwickelt. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen für Land und Kommune sind geeignet, urbane Landwirtschaft zu fördern?

Nach diesseitiger Auffassung gibt es keine geeignete Definition für „Urbane Landwirtschaft“. Vielmehr ist diese Form der „Landwirtschaft“ eher im Bereich der Freizeitaktivitäten zu vermuten.

In Nordrhein-Westfalen werden die landwirtschaftlichen Flächen – etwa in urbanen Räumen der Großstädte, sei es im Ruhrgebiet oder in den Großstädten wie Köln – von Landwirten professionell bewirtschaftet und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Region und der Bevölkerung in den urbanen Zentren. Demgegenüber steht eine

vermeintlich „Urbane Landwirtschaft“, die vielmehr im Sinne eines Freizeitcharakters den Versuch unternimmt, Nahrungsmittel herzustellen. Wir halten diesen Weg für wenig geeignet, das bevölkerungsreiche Land Deutschlands mit mehr als 18 Mio. Einwohnern sachgerecht zu ernähren. Insofern sollte der Fokus der Landwirtschaftspolitik auf denjenigen liegen, die professionell an den Qualitätskriterien orientiert Nahrungsmittel erzeugen und nicht auf eine Art „Hobby-Landwirtschaft“

- 3.9. *Inwiefern können gesetzliche Maßnahmen und finanzielle Förderungen so gestaltet werden, dass Landwirtinnen und Landwirten betriebsindividuell mehr Spielraum eingeräumt werden kann, zum Beispiel Tierwohl und Biodiversität? Welche Rolle spielt hier ein Output-orientierter Ansatz?*

In vielen Fällen ist zu beobachten, dass die Landwirtschaft sich an den unterschiedlichen Förderprogrammen zu Etablierung von mehr Tierwohl und Biodiversität beteiligt. Allerdings werden hierbei nicht selten Kriterien festgelegt, die einzig auf einem Zollstock-Ansatz beruhen. Schon geringste Abweichungen führen dann zu Anlastungen und beinhalten ein großes Risiko für den landwirtschaftlichen Betrieb, Fördergelder zu verlieren bzw. im Falle des Tierschutzes sogar den ordnungsrechtlichen Rahmen zu verlassen. Hier sollten Kriterien angewendet werden, die sinnvoll und maßvoll sind, etwa ein Tiergesundheitsindex oder eben ein Ansatz, bei dem Biodiversität nicht an den Abweichungen der Grenze festgelegt wird, sondern von dem was dort insgesamt geleistet worden ist.

- 3.10. *Wie kann das Bau- und Immissionsschutzrecht landwirtschafts- und investitionsfreundlicher gestaltet werden? Wie können beispielsweise Umbauprozesse einer tierfreundlichen Nutztierhaltung vereinfacht werden?*

Der komplexe Zusammenhang der verschiedenen Umweltnormen TA-Luft, Geruchsschutzimmissionsschutzrichtlinie (GIRL), FFH-Recht und Wasserrecht führen zu einer Flut von Auflagen, die bei der Errichtung und der Veränderung von baulichen Anlagen eingehalten werden muss. Wer dieses Geflecht entzerren will, muss tiefgreifende Reformen in weiten Teilen der unterschiedlichen Rechtsgebiete zulassen und Rechtsgebiete vernünftigerweise gegeneinander abwägen.

4. Flächennutzung und Bodenmarktentwicklung

- 4.11. *Welche Faktoren führen zum Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen? Welche Instrumente zur Bodenmarktgestaltung gibt es und wie effektiv sind diese in der Anwendung? Wie kann landwirtschaftliche Nutzfläche in der Zukunft sichergestellt werden?*

In der Regel führen verschiedene Faktoren zum Verlust landwirtschaftlicher Fläche. Hierbei sind zuvorderst die Ausweisung von Gewerbe- und Bauflächen wie der Straßenbau zu nennen, aber auch Abgrabungen nehmen einen großen Teil der Fläche in Anspruch. In Verbindung mit diesen stehen nicht selten hohe naturschutzfachlich begründete Ausgleichsansprüche, die eine „normale“ landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr erlauben. So werden

in Nordrhein-Westfalen täglich mehr als 20 ha wertvolle landwirtschaftliche Nutzfläche den landwirtschaftlichen Betrieben entzogen und stehen nicht mehr zur nachhaltigen Produktion von Nahrungsmitteln für über 18 Mio. Verbraucher zu Verfügung. Daher muss es Ziel sein, geeignete Instrumente zu finden, den Flächenverlust zu begrenzen.

Zuvorderst ist hier der Landesentwicklungsplan zu nennen. Im Landesentwicklungsplan sollte ein konkretes Ziel benannt werden, ab wann der Flächenverbrauch das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung von netto Null erreicht. Flankiert werden sollte dies durch eine sog. Kompensationsverordnung, bei der zukünftig der Ausgleichsanspruch für die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen und Wälder für die Eingriffe nach dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ mit dem Ziel, landwirtschaftliche Nutzfläche für die Produktion zu schonen, verankert wird.

4.12. Welche Faktoren führen zur Steigerung von Kauf- und Pachtpreis? Welche politischen und ökonomischen Rahmen müssen angepasst werden, um einem weiteren Anstieg der Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Nutzflächen entgegenzuwirken?

Die vorbezeichneten Flächenentzüge führen in der Regel dazu, dass landwirtschaftliche Nutzfläche nicht mehr dauerhaft für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung steht. In Verbindung mit den zunehmenden Ansprüchen, gesetzliche Regelungen wie etwa die Düngeverordnung umzusetzen, und insbesondere dem Ziel einer betriebsbezogenen Bindung der Tierhaltung an der Fläche kommt es zu einer enormen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Nutzflächen. Dies führt in der Regel zu einem deutlichen Anstieg von Pachtpreisen.

Hinsichtlich der Kaufpreise sind es neben den genannten Faktoren, die eine unmittelbare Wirkung auf die Nachfrage auf dem Bodenmarkt haben, auch zusätzliche Ankäufe des öffentlichen Hand im Rahmen von Naturschutzmaßnahmen wie Wasserbaumaßnahmen, die zu einer Verknappung landwirtschaftlicher Fläche führen und in der Vergangenheit insbesondere den betroffenen Räumen – etwa im Bereich der Erft wie auch im Bereich der Naturschutzgebiete des Niederrheins – zu einem deutlichen Anstieg der Kaufpreise geführt haben. Es ist zu erwarten, dass durch die derzeitige Gestaltung von Vorkaufsrechten für die Wasserwirtschaft und den Naturschutz die Kaufpreise prohibitiv ansteigen werden. Daher sollten diese dringend kritisch hinterfragt werden, da diese den Druck auf den Kaufpreis erhöhen.

4.13. Welche Rollen spielen das Verkehrsgesetz, sog. Sharedeals, Anteilseinkäufe und erhöhte Transparenz bei der Flächenveräußerung sowie –verpachtung? Wie kann das Grundstücksverkehrsrecht wirkungsvoll gestaltet werden?

Sogenannte Anteilsverkäufe spielen in Nordrhein-Westfalen in der Regel keine Rolle. In Nordrhein-Westfalen sind die Betriebe in der Regel als Personengesellschaften geführt,

während in Ostdeutschland bei Mehr-Familienbetrieben häufig andere Rechtsformen vorzufinden sind.

In Nordrhein-Westfalen hat sich das bestehende Grundstücksverkehrsgesetz insofern bewährt, dass es den Landwirten die reelle Chance gibt, ggf. ein Vorkaufsrecht auszuüben. Insbesondere die geschaffene Transparenz auf der jeweiligen Internetseite der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen hat dazu geführt, dass die Landwirte über Vorkaufsfälle entsprechend informiert werden und ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann.

Allerdings führt ein solches Vorkaufsrecht zu erheblichen Kosten. Insbesondere die doppelte Grunderwerbssteuer wie auch die Übernahme von Maklerkosten erschweren den Zugang der Landwirte als privilegierte Käufer. Nach diesseitigem Verständnis sollte daher für den Fall, dass ein Landwirt Flächen kauft, dieser grundsätzlich von der Grunderwerbssteuer befreit werden. Dies stärkt die Landwirtschaft in der Position gegenüber anderen Konkurrenten und wäre ein einfaches Instrument, die Landwirtschaft zu stärken.

Inwieweit eine Wertbegrenzung für den Kauf von landwirtschaftlichem Grund und Boden Sinn macht, sei dahingestellt. Nicht selten dienen gerade die hohen Grundstücksverkehrewerte auch zur Absicherung von Krediten. Insofern hat die Landwirtschaft durch die hohen Grundstückswerte eine sichere Finanzierungsbasis. Daher sind in der Regel weitergehende und tiefgreifende Eingriffe in das Grundstücksverkehrsgesetz, die auch eine Rückwirkung auf den Pachtmarkt haben, weniger sinnvoll.

4.14. Welche Steuerungsmöglichkeiten erlaubt das Landpachtverkehrsgesetz zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen? Inwiefern besteht ein Umsetzungsdefizit? Inwiefern bestehen weitere Regelungsbedarfe?

Siehe hierzu die Antwort zu Nr. 4.13. Das Landpachtverkehrsgesetz dient in der Regel dazu, dass ein transparenter Markt entsteht. Inwieweit hier ein Umsetzungsdefizit zu beobachten ist, kann diesseits nicht beurteilt werden.

4.15. Welche Konflikte gibt es in der kommunalen Flächennutzung und wie können diese im Sinne des Erhalts landwirtschaftlicher Flächen gelöst werden? Welchen Einfluss hat eine Kommune auf die Gestaltung der Landwirtschaft zum Beispiel als Mittel der Verpachtung von Land?

Im Rahmen der „Allianz für die Fläche“ wurden in Nordrhein-Westfalen verschiedene Instrumente zur Begrenzung der kommunalen Flächennachfrage diskutiert und vorgeschlagen. Insbesondere das Schließen von Baulücken und die Nutzung von Brachflächen muss einen Vorrang vor der weiteren Ausweisung von neuen Gewerbegebieten haben. Weiterhin kann es auch sinnvoll sein, die bisherige Form der Gemeindefinanzierung in Nordrhein-Westfalen zu überdenken, um so zu vermeiden, dass nicht notwendige Gewerbegebiete ausgewiesen werden.

Sicherlich bestehen hier hinsichtlich der Vertragsgestaltung Möglichkeiten der Kommune, bei der Flächenverpachtung bestimmte Regeln festzulegen. Allerdings wird dieses

Instrument als zweifelhaft betrachtet. Hier sollte im Rahmen einer möglichst großen Vertragsfreiheit den Landwirten die Fläche zur Verfügung gestellt werden.