

Perspektiven der Schafbeweidung - Pächter und Verpächter im Dialog

Protokoll der Veranstaltung am 17.03.2015 in Bonn

Teilnehmer

Theo Burbach, Schäfereibetrieb

Günther Czerkus, Bundesverband der Berufsschäfer

Tilmann Disselhoff, DBU Naturerbe GmbH, Nationales Netzwerk Natur

Josef Feldmann, Prokurist DBU Naturerbe GmbH

Jan Freese, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung/ Vernetzungsstelle Ländlicher Raum

Thomas Golz, Schäfereibetrieb

Simon Grohe, NABU-Stiftung Nationales Naturerbe

Verena Koelsch, DBU Naturerbe GmbH

Knut Kucznik, Schafzuchtverbund Berlin/Brandenburg

Claudia Leibrock, Evangelische Landjugendakademie (ab 13:45)

Daniel Onyango, Praktikant Kanzlei Redeker/Sellner/Dahs

Sabine Stein, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)

Dr. Michael Winkelmüller, Kanzlei Redeker/Sellner/Dahs

TOP 1 Begrüßung und Einführung, Josef Feldmann und Günther Czerkus

Zum Auftakt der Veranstaltung begrüßte der Prokurist der DBU Naturerbe GmbH, Josef Feldmann, die Teilnehmer und stellte die Aktivitäten der DBU Naturerbe GmbH auf den Eigentumsflächen des Nationalen Naturerbes vor. Die Flächenentwicklung auf den 60.000 ha Liegenschaften der DBU Naturerbe GmbH erfolgt nach den in Abstimmung mit dem BMUB entwickelten naturschutzfachlichen Vorgaben. Neben der natürlichen Entwicklung (Wildnis) geht es auch darum, wertvolle Offenlandlebensräume zu erhalten. Dazu wird gegenwärtig mit 26 Schäfern auf rund 2.300 ha zusammengearbeitet.

Die Veranstaltung ist dazu gedacht, den Dialog mit den Schäfern zu stärken und gemeinsam nach Wegen für einen optimalen Umgang mit den Rahmenbedingungen u.a. der EU-Agrarreform zu suchen. Unter anderem geht es um die mit der Einrichtung von Feldblöcken verbundenen Zahlungsansprüche, die den Schäfern zugutekommen sollen. Als weiterer Themenpunkt soll die Direktzahlungsdurchführungs-VO, die im Änderungsentwurf ihre Auswirkungen auf die Arbeit der Schäfer besprochen werden.

Herr Czerkus vom Bundesverband der Berufsschäfer schloss sich der Begrüßung an. Die Veranstaltung sei nach seinen Worten nicht dazu gedacht, „um den Kuchen zu streiten, sondern gemeinsam mit den zur Verfügung stehenden Zutaten den besten Kuchen zu backen“.

TOP 2 – Vortrag „Zahlungsansprüche in der Gemeinsamen Agrarpolitik“, Dr. Michael Winkelmüller

Im Anschluss gab Rechtsanwalt Dr. Winkelmüller von der Kanzlei Redeker Sellner Dahs in Bonn einen Überblick über die Natur der Zahlungsansprüche nach den neusten Entwicklungen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der deutschen und der EUGH- Rechtsprechung. Als Ausgangslage hielt er fest,

dass die EU-Förderung der Landwirtschaft gemäß Art. 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU quasi „Verfassungsrang“ hat. Art. 39 AEUV definiert als Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Produktivität der Landwirtschaft (...) zu steigern, um auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insb. durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund dieses Auftrags skizzierte Herr Dr. Winkel Müller die chronologische Entwicklung der EU-Agrarpolitik. Die heutigen Zahlungsansprüche gingen historisch zwar aus den produktionsbezogenen Direktzahlungen hervor, werden aber seit der Entkopplung auch nicht mehr an den Umfang der Produktion gebunden. Außerdem gibt es eine Obergrenze nach VO 73/2009, Erwägungsgrund 28, die auch in der neuen VO1307/2013, Erwägungsgrund 24 übernommen wurde: Die Gesamthöhe der Direktzahlungen soll den vorgegebenen Rahmen nicht überschreiten. Daraus folgt, dass es eine Gesamtsumme gibt, die durch die beantragte Fläche geteilt wird (inkl. nationaler Reserve für neue Betriebsinhaber).

Wichtiges Merkmal der Zahlungsansprüche ist ihr Warencharakter. Sie sind handelbar. Allerdings unterliegt der Handel klaren Regeln, um Spekulationen und Akkumulation von Zahlungsansprüchen zu verhindern. Art. 21 VO 1307/2013 sieht vor, dass Zahlungsansprüche durch Erstzuweisung oder Übertragung (in Art. 34 geregelt) erworben werden können. Art. 34 VO 1307/2013 legt fest, dass nur berechnete Betriebsinhaber (definiert in Art. 9) aus demselben Mitgliedstaat Zahlungsansprüche zugeteilt bekommen können. Art. 9 schränkt den Kreis der Zuteilungsberechtigten auf „aktive Landwirte“ ein.

In zwei BGH-Urteilen vom 24.04.2009 und 23.04.2010 wurde die Frage geklärt, wem die Zahlungsansprüche gehören, dem Verpächter oder dem Pächter. Die Gerichte stellten fest, dass Zahlungsansprüche prinzipiell übertragbar sind und demnach an Verpächter nach Pachtende übertragen werden können, wenn dies so vertraglich vereinbart wurde. Es kommt zur Beantwortung der Eigentumsfrage also auf die Formulierung und Auslegung der Pachtverträge im Einzelfall an. Auch vorformulierte Standardklauseln verstoßen nicht gegen das Transparenzgebot (§307 Abs. 1 Satz 2 BGB) und verstoßen nicht gegen Treu und Glauben. Schäfer als landwirtschaftliche Betriebe sind keine Verbraucher, die gegenüber dem Vertragspartner (Verpächter) besonderen Schutzes bedürfen. Es wurde also höchstrichterlich entschieden, dass Klauseln zur Rückübertragung von Zahlungsansprüchen und zur Übertragung neu zugeteilter Zahlungsansprüche wirksam sein können. sind.

Noch nicht entschieden dagegen ist die Frage, was mit Zahlungsansprüchen passiert, die dem Schäfer (Pächter) vor dem Vertragsabschluss schon zugeteilt waren (die der Pächter „mitbringt“), wenn die Übertragung an den Verpächter nach Pachtende im Pachtvertrag gefordert würde. Wären solche Klauseln wirksam? Herr Dr. Winkel Müller vermutet, dass auch in diesen Fällen eine Übertragung möglich wäre, aber nur gegen ein angemessenes Entgelt (z.B. durch Minderung des Pachtzinses), um nicht gegen das Gebot von Treu und Glauben (§ 242 BGB) zu verstoßen. Eine solche Einschränkung schützt aber nicht vor Fehlkalkulationen durch die Pächter.

Zusammenfassend hielt Herr Dr. Winkel Müller fest, dass die bisherige Rechtsprechung Regelungen zur Übertragung von Zahlungsansprüchen unterstützt. Pächter müssen deshalb vertragliche Regelungen gründlich prüfen und das System der Zahlungsansprüche gut kennen. Dazu gehört auch, dass der Pachtzins und Wert der Zahlungsansprüche genau kalkuliert werden kann.

TOP 3 Diskussion zu Zahlungsansprüchen und Pachtverträgen

In der anschließenden Diskussion waren sich die Teilnehmer einig, dass Verpächter in Regionen mit intensiver Landnutzung häufig in der stärkeren Verhandlungsposition sind, da dort Weideflächen knappes Gut sind und die Schäfer daher schlecht auf andere Flächen ausweichen können. Umgekehrt sind Naturschutzflächen ohne Zahlungsansprüche häufig nicht wirtschaftlich zu nutzen und zu pflegen. Die Verpächter behalten sich deshalb die Weitergabe der Zahlungsansprüche vor, um diese den nachfolgenden Bewirtschaftern ihrer Flächen wieder kostenlos zur Verfügung stellen zu können.

Herr Feldmann wie auch Frau Stein stellten klar, dass DBU Naturerbe GmbH und BlmA keine Zahlungsansprüche halten können, da sie keine landwirtschaftlichen Betriebe im Sinne des Art. 9 VO 1307/2013 sind. Um Feldblöcke für Direktzahlungen anzumelden wird also immer ein Schäfer oder ein anderer aktiver Landwirt mit der Berechtigung zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen benötigt.

Herr Czerkus merkte an, dass Schäfer in einem Dreiecksverhältnis zur Agrarverwaltung als Vergabestelle der Zahlungsansprüche einerseits und zum Verpächter andererseits stehen. Mit letzterem muss die Übertragung der Zahlungsansprüche geregelt werden. In diesem Zusammenhang warfen mehrere Teilnehmer die Frage auf, ob Schäfer als Pächter auch Zahlungsansprüche an einen anderen Betrieb als den Verpächter übertragen dürfen. Dies wurde von Herrn Dr. Winkelmüller bejaht. Voraussetzung sei ja, dass der Empfänger der Zahlungsansprüche aktiver Landwirt ist. Insofern sei z.B. bei einem Pächterwechsel die Übertragung der Zahlungsansprüche vom alten Pächter auf den neuen Pächter der Regelfall, wenn der Flächeneigentümer nicht selbst aktiver Landwirt ist. Zu beachten ist jedoch, dass Zahlungsansprüche nach zwei Jahren Inaktivität erlöschen und zurück in die nationale Reserve gehen. Pächterwechsel sind so auszugestalten, dass es nicht durch Insolvenz oder Untätigkeit des Vorpächters oder sonstige Umstände zu einem Verfall der Zahlungsansprüche kommt. Falls sich der Pächter weigert, die Zahlungsansprüche zu übertragen, können diese auch rechtlich eingeklagt und die Übertragung zwangsvollstreckt werden.

Herr Dr. Winkelmüller betonte noch einmal, dass selbst wenn ein Schäfer als Pächter eigene Zahlungsansprüche mitbringt und Flächen ohne Zahlungsansprüche pachtet, um diese mit den eigenen Zahlungsansprüchen zu belegen, die Übertragung dieser Zahlungsansprüche an den Verpächter oder einen nachfolgenden Pächter vertraglich geregelt werden kann. Dies sei aber die Ausnahme. Herr Feldmann merkte an, dass es bei der DBU Naturerbe GmbH Praxis sei, dass Schäfer, die eigene Zahlungsansprüche mitbringen, diese (wie eingebrachtes Zubehör) nach Pachtende wieder mitnehmen können.

Frau Koelsch wies darauf hin, dass solange kein Pachtnachfolger identifiziert wurde, auch keine Anweisung an den Vorgänger ergehen kann, an wen die Zahlungsansprüche übertragen werden sollen. Das würde den Übergang der Zahlungsansprüche möglicherweise schwierig gestalten.

Herr Czerkus merkte an, dass insbesondere wenn der Vorgängerbetrieb vor der Übertragung der Zahlungsansprüche seine Aktivität einstellt, diese verloren gehen können. In diesem Zusammenhang bemühten Frau Koelsch und Herr Dr. Winkelmüller das Bild von „verderblichen Lebensmitteln“. Auch Zahlungsansprüche sind „verderblich“. Wenn der Verpächter nicht rechtzeitig einen neuen Pächter benennen kann, sollten die Zahlungsansprüche verkauft werden, bevor sie (verderben und) wertlos werden.

Als weitere Möglichkeit, Zahlungsansprüche in Übergangsphasen zu erhalten, schlug Herr Czerkus vor, dass Pächter diese auch auf andere Flächen übertragen können. Dies helfe dem Verpächter der offen zu haltenden Fläche nicht weiter, da dann diese Fläche nicht kontinuierlich gepflegt wird.

Auf ein weiteres Problem ging Frau Koelsch mit ihrem Hinweis ein, dass Verpächter in der Regel keinen Überblick darüber haben, welche beihilfefähigen Flächen noch ohne Zahlungsansprüche sind. Somit ist die Übertragung von Zahlungsansprüchen auf andere Flächen mit praktischen Schwierigkeiten behaftet. Um einen Verfall der Zahlungsansprüche zu verhindern, ist deshalb in den Pachtverträgen der DBU Naturerbe GmbH geregelt, dass die durch die Einrichtung von Feldblöcken auf der zu verpachtenden Fläche erworbenen Zahlungsansprüche genutzt werden müssen. Falls der Pächter darüber hinaus eigene Zahlungsansprüche hat, sollte er diese ggf. verkaufen.

Grundsätzlich wurde die Verteilungslogik der Zahlungsansprüche durch die Europäische Kommission von den Vertretern der Schäfereibetriebe kritisiert. Damit würde die ursprüngliche Intention der Agrarförderung, nämlich Landwirten als Subventionen ihrer Betriebe und zur Sicherung von auskömmlichen Einkommen Prämien zukommen zu lassen, aufgegeben.

Herr Feldmann entgegnete, dass sich diese Intention durch die Entkopplung und die Umwandlung von Mutterschafprämien zu Flächenprämien nicht geändert hat. Zahlungsansprüche dienen weiterhin der wirtschaftlichen Stützung des Betriebs. Die Zahlungsansprüche werden deshalb dem Schäfer überlassen, um ihn als Bewirtschafter der Offenlandflächen zu stützen.

Auf den Einwand von Herrn Golz, diese Zahlungsansprüche seien aber nicht umsonst, sondern mit Gegenleistungen („cross compliance“) verbunden, erwiderte Herr Feldmann, dies sei unabhängig von der Frage Zuteilung der Zahlungsansprüche an Schäfer oder sonstige Landwirte für alle Inhaber von Zahlungsansprüchen gleichmäßig der Fall.

Herr Kucznik richtete den Blick auf einen weiteren Bereich der Agrarförderung. Die größte Stellschraube seien die Zahlungen aus der zweiten Säule. Selbst wenn die Verteilung der Zahlungsansprüche als gegeben angenommen wird (was von Seiten der Schäfer nur mit Bauchschmerzen passiere), können die Verpächter durch sinnvolle Regelungen in den Pachtverträgen, z.B. zur Flächenberechnung und zur 100-Bäume-Regelung, den Pächtern hier sehr helfen.

Herr Czerkus merkte hier an, dass gerade in Bezug zur 100-Bäume-Regelung noch viele Fragen offen seien. Grundsätzlich ist es so, dass eine Fläche nicht mehr prämiendfähig ist, wenn mehr als 100 Bäume auf einem Hektar stehen. Das wirft u.a. die Fragen auf: Kann der Hektar auf größere Parzellen verschoben werden? Wenn auf einem Hektar mehr als 100 Bäume stehen, ist die ganze Parzelle nicht mehr förderfähig? Wann ist ein Baum ein Baum? Sind Sämlinge auch Bäume? Usw.

Es sollte beiden Seiten (Pächtern und Verpächtern) daran gelegen sein, den Begriff „landwirtschaftliche Nutzfläche“ so zu definieren, dass jede Fläche, die beweidet werden kann, auch als solche zu zählen ist. Bei der Anzahl an Pflanzen als KO-Kriterium fallen viele Flächen aus der Förderung (flachgründige Sonnenhänge, magere Sandböden). Eine klare Definition würde hier beiden Seiten enorm weiter helfen.

Herr Feldmann unterstütze Herrn Czerkus in diesem Punkt. Eine klare Regelung liege ganz im Interesse der DBU Naturerbe GmbH. Landwirtschaft und Naturschutz seien nicht zweierlei, sondern Naturschutz muss sich auch über die landwirtschaftliche Nutzung tragen. Offenlandflächen, die

landwirtschaftlich genutzt werden, auch wenn die Pflege Naturschutzzwecken dient, sind als prämienfähig zu erhalten. Herr Feldmann regte an, diese Punkte in einem Schreiben an das BMELV anzusprechen: die Direktzahlungsverordnung sollte so novelliert werden, dass auch landwirtschaftliche Nutzfläche mit Gehölzen Prämien erhalten können.

Zur grundsätzlichen Pachtpreisfeststellung – unabhängig von Zahlungsansprüchen wird die DBU Naturerbe GmbH Gutachten erstellen lassen, um die regionalen Besonderheiten bei der Pachtpreisermittlung einzubeziehen.

Frau Koelsch und Herr Grohe berichteten aus der Praxis der Pachtvertragsgestaltung. Pachtverträge werden so formuliert, dass Agrarumweltmaßnahmen förderfähig bleiben. Nur wenn diese durch den Pächter nicht in Anspruch genommen werden, werden die Leistungen im Vertrag gefordert.

Herr Golz machte auf den Umstand aufmerksam, dass Vertragsnaturschutz-Angebote in einigen Bundesländern nicht in Anspruch genommen werden können, wenn Pachtpreise einen bestimmten Betrag (€ 18,-) übersteigen. Es zeigte sich, dass derlei Verhandlungshürden im Einzelfall nicht immer der Verpächterseite bekannt sind. In der folgenden Diskussion machten die Verpächter deutlich, dass bei der Ausformulierung der Pachtverträge solche Härtefälle nach Möglichkeit vermieden werden sollen. Grundtenor war: Über Probleme kann und sollte man immer reden und gemeinsam eine Lösung finden!

Frau Leibrock erläuterte die Arbeit der Grundstückskommission der Evangelischen Kirche Deutschland. Diese gibt einen Musterpachtvertrag heraus, den die Kirchengemeinden als Grundstückseigentümer vor Ort als Vorlage nutzen können. Die letzte Schätzung zum Grundeigentum der Evangelischen Kirche in Deutschland von 1986 ging davon aus, dass diese in Deutschland rund 325.000 ha Land im Eigentum hat. Es gibt Kirchengemeinden, die über die Pachteinnahmen zu ihrem Land ihre Arbeit finanzieren und deshalb auch den Landes- und Bundesgremien der Kirche nicht gerne Angaben zu ihrem Eigentum machen.

Herr Feldmann kündigte an, den Musterpachtvertrag der DBU Naturerbe GmbH als Vorlage an den Bundesverband der Berufsschäfer weiterzuleiten, damit bei den Schäfern wichtige ggf. zu ergänzende Punkte abgefragt werden können.

Herr Kucznik schlug vor, vermehrte gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um durch Medienkampagnen den Mehrwert der Weidehaltung in der Kulturlandschaft deutlich zu machen. Zum Beispiel ist Ende Juni ein europäischer Hirtenkongress in Koblenz geplant, finanziert von der FAO. Das dort erarbeitete Papier soll in den Landeshauptstädten und der Bundesregierung vorgestellt werden. Unterstützung durch die Flächeneigentümer sei willkommen.

Herr Czerkus beschrieb noch einmal die derzeitige Situation der Berufsschäferei. Der Berufszweig sitze zwischen den Stühlen: für die Landwirtschaft seien Schäfer grüne Spinner, für die Naturschützer seien Schäfer Landwirte. Schäfer brauchen deshalb einen gesellschaftlichen Sonderstatus. Das heißt, es muss der Beruf „agrarökologischer Dienstleister“ geschaffen werden, damit man z.B. mit den Tieren über die Straße gehen dürfe, ohne danach sauber machen zu müssen oder am Wochenende Tiere transportieren dürfe. Es sei daher angedacht, einen Fortbildungskurs „agrarökologischer Dienstleister“ zu schaffen. Das würde dem Sonderstatus der Schäfer gut tun. Deren Bedürfnisse könnten nicht immer im Einzelfall gelöst werden, denn dann klage und plane man sich zu Tode, sondern es müssen allgemeingültige Sonderregeln für Schäfer geschaffen werden. Die

Direktzahlungsdurchführungs-Verordnung wurde in kurzer Zeit unter Einbindung vieler Akteure verabschiedet. Entgegen aller Voraussagen gab es schon nach 3 Monaten den ersten Änderungsantrag, die zwei Regelungen (Verkehrsbegleitgrün an Wasserstraßen sind beihilfefähige Flächen und können beweidet werden, Stilllegungsflächen können ab dem 1.8. beweidet werden) zugunsten von Schäferinteressen umfasste. Das zeige, dass sich gemeinsame Lobbypolitik lohnt.

Frau Stein schlug vor, ein jährliches Treffen mit den Vertretern der Berufsschäfer abzuhalten und zu diesem auch Vertreter der Bundeswehr einzuladen, da diese für das Offenlandmanagement der aktiv beübten Plätze (Ausnahme: Plätze der Gaststreitkräfte) zuständig ist. Im Vorfeld könnte auch eine Systematik erarbeitet werden, was es für große Liegenschaften mit Offenland gibt und welche Flächeneigentümer für die Schäfer die wichtigsten sind. Diese sollten zu dem Treffen eingeladen werden.

Herr Feldmann führte aus, dass im Nationalen Netzwerk Natur eine Übersicht über die größten Flächeneigentümer im Naturschutzbereich vorhanden sei. Die DBU sei gern bereit im nächsten Jahr im etwa gleichen Zeitraum eine Folgeveranstaltung mit dem Bundesverband der Berufsschäfer und weiteren großen Flächeninhabern durchzuführen. Herr Czerkus hält eine derartige Veranstaltung auf jeden Fall für sinnvoll.

Als konkrete nächste Schritte sind ansonsten geplant:

- Die gemeinsame Herausgabe einer Pressemitteilung durch DBU und Bundesverband der Berufsschäfer zu dem heutigen Treffen,
- Die Verteilung des Mustervertrags zur Kommentierung an die Schäfer sowie
- Die Dokumentation der Veranstaltung auf der Internetseite des Nationalen Netzwerks Natur.

Abschließend dankte Herr Feldmann den Teilnehmern, insbesondere dem Bundesverband deutscher Schäfer für die eingehende offene und angenehme Diskussion. Herr Czerkus dankte der DBU für die Durchführung der guten Veranstaltung.

- Ende des Protokolls -