

# Die Erhaltung des Grünlandes im Rahmen der Agrarpolitik – Vom Greening bis zu Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

B. Osterburg

Thünen-Institut,  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.osterburg@ti.bund.de

## Einleitung

In diesem Beitrag werden Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU und ihr Einfluss auf die Erhaltung des Grünlands in Deutschland beleuchtet. Zunächst wird ein Überblick über die Entwicklung relevanter Instrumente innerhalb der letzten 20 Jahre gegeben. Darauf aufbauend werden die Ergebnisse der jüngsten EU-Agrarreform und die Beschlüsse zur Umsetzung des Greening in Deutschland vorgestellt. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Ausblick auf die künftig zu erwartende Entwicklung. Für weiterführende Literatur sei auf die Studien von SCHRAMEK et al. (2012), RÖDER et al. (2013) und SCHMIDT et al. (2014) verwiesen.

## Entwicklung der Dauergrünlandfläche in Deutschland

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist die Dauergrünlandfläche in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen. Der Bestand an Tieren, die das Futter vom Grünland verwerten und damit die ökonomische Basis der Grünlandnutzung bilden, hat im selben Zeitraum noch stärker abgenommen (vgl. Abb. 1). Dadurch ergibt sich eine Extensivierung der Grünlandnutzung, gemessen an der Tierbestandsdichte Raufutter fressenden Großvieheinheiten je Hektar Grünland.

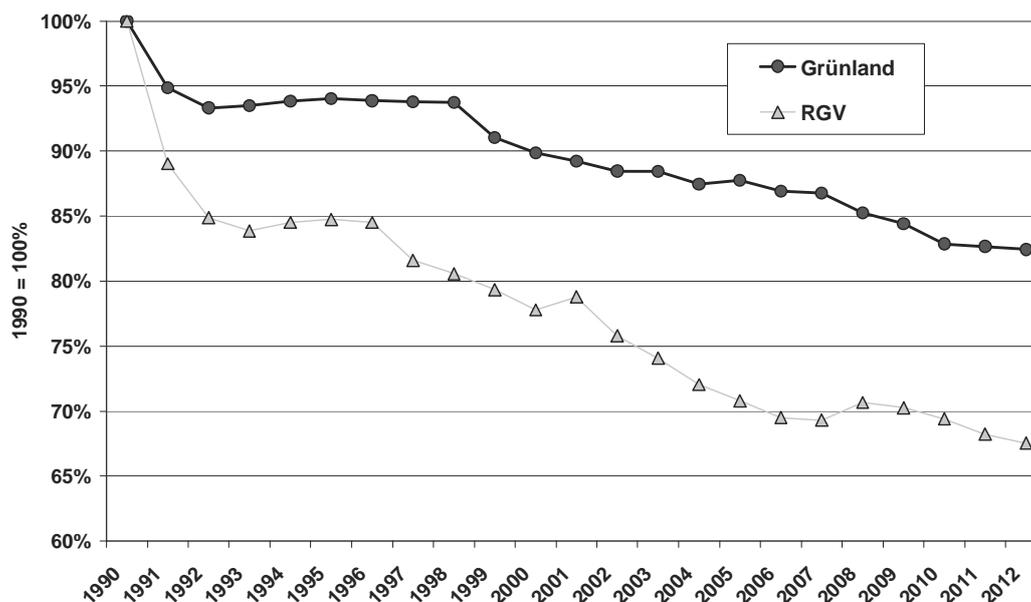


Abbildung 1: Entwicklung der Grünlandfläche und des Bestands an Raufutter fressenden Großvieheinheiten (RGV) (Deutschland) (Quelle: DESTATIS, verschd. Jgg.; eigene Auswertungen).

Hinter dieser Durchschnittsbetrachtung verbergen sich sehr unterschiedliche Trends. Während die Tierbestandsdichte in spezialisierten Milchviehbetrieben auf vergleichsweise hohem Niveau geblieben oder sogar leicht angestiegen ist, hat die Grünlandnutzungsintensität in anderen Betrieben umso stärker abgenommen. Dies „duale“ Entwicklung lässt sich in allen Bundesländern und auch in anderen europäischen Ländern beobachten (Osterburg et al., 2010). Die Milchproduktion ist eine besonders wichtige ökonomische Basis für die Grünlandnutzung. In spezialisierten Milchviehbetrieben wurden im Jahr 2007 75 % aller Milchkühe in Deutschland gehalten, die Betriebe bewirtschafteten aber nur 43 % des Grünlands (SCHRAMEK et al., 2012). Ein großer Teil der Grünlandnutzung in Deutschland findet demnach ohne Verbindung zur Milchproduktion statt und generiert im Vergleich zur Nutzung über Milchvieh deutlich weniger Beschäftigung und Einkommen.

Grünlandbewirtschaftung auf für den Ackerbau geeigneten Standorten ist, insbesondere im Fall von Extensivgrünland, weniger wirtschaftlich als eine Ackernutzung. Aufgrund des abnehmenden Bedarfs an Futter vom Grünland, der im Vergleich zu Silomais geringeren Futtererträge und der geringeren Wirtschaftlichkeit wurde und wird Dauergrünland auf ackerbaulich nutzbaren Standorten zunehmend in Ackerland umgewandelt. Insgesamt hat sich die Ackerfläche in Deutschland trotz der zunehmenden Flächeninanspruchnahme für Siedlung, Gewerbe und Verkehr aufgrund der Umwandlungen von Grünland in Ackerland nicht verringert (SCHRAMEK et al., 2012). Auf der anderen Seite fallen ertragschwache Dauergrünlandflächen vor allem in Mittelgebirgsregionen und z. T. auch auf sehr feuchten Standorten aus der Nutzung. Die dann einsetzende, natürliche Sukzession führt zu einer Verbuschung und Bewaldung und zu einem Verlust der an die Grünlandnutzung gebundenen Biodiversität.

### **Erfahrungen mit agrarpolitischen Instrumenten zur Grünlanderhaltung**

In diesem Abschnitt werden ausgewählte Instrumente der Agrarpolitik seit der im Jahr 1991 beschlossenen McSharry-Reform beschrieben und in ihrer Relevanz für die Grünlanderhaltung eingeordnet.

#### Beihilfeberechtigung der Flächen in der „1. Säule“ der EU-Agrarpolitik

Nach der Umstellung der agrarpolitischen Subventionen von der Preisstützung für wichtige Agrarprodukte auf flächenbezogene Preisausgleichszahlungen wurden ab dem Jahr 1992 bis zum Jahr 2005 nur Ackerkulturen begünstigt (Getreide, Ölsaaten, Grobleguminosen, Silomais). Mittelbar war auch das Grünland von der Umstellung betroffen, denn Flächen, die bis Ende 1991 als Dauergrünland genutzt wurden, waren von den Flächenzahlungen für Ackerkulturen ausgeschlossen, was eine Umwandlung in Ackerfläche weniger attraktiv gemacht hat (GAY et al., 2004). Allerdings durften im Falle von Ackerflächenverlusten, etwa durch Umwidmung in Bauland, Ausnahmen gemacht und Grünland in prämiensberechtigtes Ackerland umgewandelt werden. Die neu eingeführten Prämienzahlungen für Silomais haben dagegen dessen Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Grünland weiter erhöht. Dennoch hat sich die Silomaisfläche in der 90er Jahren nicht wesentlich erhöht, was mit dem zurückgehenden Rinderbestand zusammenhängt. Eine deutliche Expansion der Silomaisfläche fand erst ab 2004 aufgrund der Förderung der Biogasproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen über das Erneuerbare Energien-Gesetz statt.

Die im Jahr 1999 beschlossene Agrarreform „Agenda 2000“ brachte keine wesentlichen Änderungen des Direktzahlungssystems, allerdings wurden die Preisausgleichszahlungen nun als Flächenprämien bezeichnet. Die im Zuge der Halbzeitbewertung ab dem Jahr 2005 umgesetzte, nach dem damaligen Agrarkommissar benannte Fischler-Reform brachte in der von Deutschland gewählten Umsetzung eine weitgehende Entkopplung der Prämienzahlungen von der Produktion, die Einführung von Flächenprämien auch für das Grünland und von Umweltauflagen als Voraussetzung für den Erhalt der Flächenprämien. Letztere werden im Kapitel „Cross Compliance“ näher beschrieben. Im deutschen Umsetzungsmodell wurde eine schrittweise Angleichung der Flächenprämien für Acker- und Grünland bis zum Jahr 2013 auf ein einheitliches Niveau je Bundesland beschlossen. Dadurch wurde das Grünland im Verhältnis zum Ackerland aufgewertet.

Die Anwendung des für Ackerflächen entwickelten Flächenverwaltungssystems auf das Grünland brachte allerdings auch Probleme in Hinblick auf die Beihilfefähigkeit mit sich. Bei mit Gehölzen durchsetzten Grünlandflächen ist die genaue Flächengröße nicht eindeutig feststellbar, und es steht in Frage, ob die Cross Compliance-Anforderungen an die Mindestpflege und die Verhinderung der Ausbreitung „unerwünschter Vegetation“ eingehalten werden (JEDICKE und METZNER, 2012). Werden Gehölze dagegen entfernt, drohen je nach Interpretation Sanktionen wegen der Zerstörung schützenswerter Landschaftselemente. Daher wurden nach 2005 viele als extensives Weideland genutzte Grünlandflächen von den Kontrollbehörden vom Erhalt der Flächenprämien ausgeschlossen.

#### Tier- und produktbezogene Maßnahmen der „1. Säule“ der Agrarpolitik

Die im Jahr 1984 erfolgte Einführung der Milchquote hatte zur Folge, dass die Milchproduktion nicht weiter ausgedehnt werden konnte und der Rinderbestand in Deutschland im Zuge der Milchleistungssteigerungen langsam zurückging. Die mit der McSharry-Reform eingeführten Tierprämien für Mutterkühe waren auf ca. 600.000 Tiere begrenzt. Diese Prämien haben in den 90er Jahren vor allen in den östlichen Bundesländern dazu beigetragen, neue Rinderbestände aufzubauen. Zusammen mit den Mastbullen- und Mutterschafprämien wurde die Mutterkuhprämie im Jahr 2005 vollständig in die neuen Flächenprämien überführt und damit von der Produktion entkoppelt. In einigen benachbarten EU-Staaten, zum Beispiel Österreich und Frankreich, wurde dagegen an gekoppelten Tierprämien festgehalten, um keinen Abbau der geförderten Tierbestände zu riskieren. In Deutschland hat der Mutterkuhbestand nach 2005 bis 2012 – im Gegensatz zum Schafbestand – nicht wesentlich abgenommen.

#### Cross Compliance

Grünlandschutz wurde im Rahmen der EU-Agrarpolitik seit dem Jahr 2005 über das Instrument „Cross Compliance“ umgesetzt. Darunter wird die Einhaltung von Grundanforderungen als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen verstanden. Werden Verstöße festgestellt, kommt es zu Prämienabzügen. Nach den EU-Anforderungen darf der regionale Grünlandanteil an der Antragsfläche in den Mitgliedstaaten um nicht mehr als 10 % zurückgehen. Ferner sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, standortspezifische Erhaltungsgebote für ausgewählte Grünlandflächen festzulegen.

Sobald der Rückgang des Dauergrünlandanteils auf Bundeslandebene 5 %-Punkte überschreitet, ist eine einzelbetriebliche Umwandlungsgenehmigung erforderlich. Diese wird nur erteilt, wenn eine gleich große Ersatzfläche mit Grünland neu eingesät wird. Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben im Jahr 2008 aufgrund stärkerer Grünlandrückgänge entsprechende Grünlanderhaltungsverordnungen erlassen, gefolgt von Niedersachsen (2009) und Nordrhein-Westfalen (2010). Dadurch konnte der Rückgang von Dauergrünland in diesen Ländern deutlich gebremst werden (vgl. Abb. 2). Die Genehmigungsverfahren erlauben in diesen Ländern eine Begrenzung und flächenspezifische Steuerung der Grünlandumwandlung, allerdings erst nach Erreichen eines erheblichen Flächenverlustes. Zusätzliche, standortspezifische Grünlandschutzaufgaben wurden in Deutschland im Jahr 2011 Bestandteil von Cross Compliance, und zwar in Form von Umwandlungsverboten für Überschwemmungsgebiete, gesetzlich geschützte Biotop- und Naturschutzgebiete. Da die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie Bestandteil von Cross Compliance sind, werden Verstöße gegen die Erhaltung wertvoller, nach diesen Richtlinien als Lebensräume geschützter Grünlandflächen über Cross Compliance sanktioniert.

Flächen, die mit Feldgras und anderen Grünfütterpflanzen bestellt sind, fallen nach mehr als 5 Jahren kontinuierlicher Nutzung unter die Dauergrünlanddefinition. Dadurch nimmt der Flächenanteil des Dauergrünlands z. T. sogar wieder zu. Um zu verhindern, dass dann die Grünlanderhaltungsverordnung wieder aufgehoben werden muss, haben die Länder Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2012 und Schleswig-Holstein im Jahr 2013 Gesetze zur umfassenden Grünlanderhaltung erlassen. Diese regeln den Schutz des Grünlandes unabhängig von Vorgaben der EU-Agrarpolitik. Auch Baden-Württemberg hat durch Änderung seines Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes im Jahr 2011 einen gesetzlichen Grünlandschutz

beschlossen. Damit wird die Grünlanderhaltung in diesen Ländern in erster Linie über das Ordnungsrecht und nicht über Cross-Compliance gewährleistet.

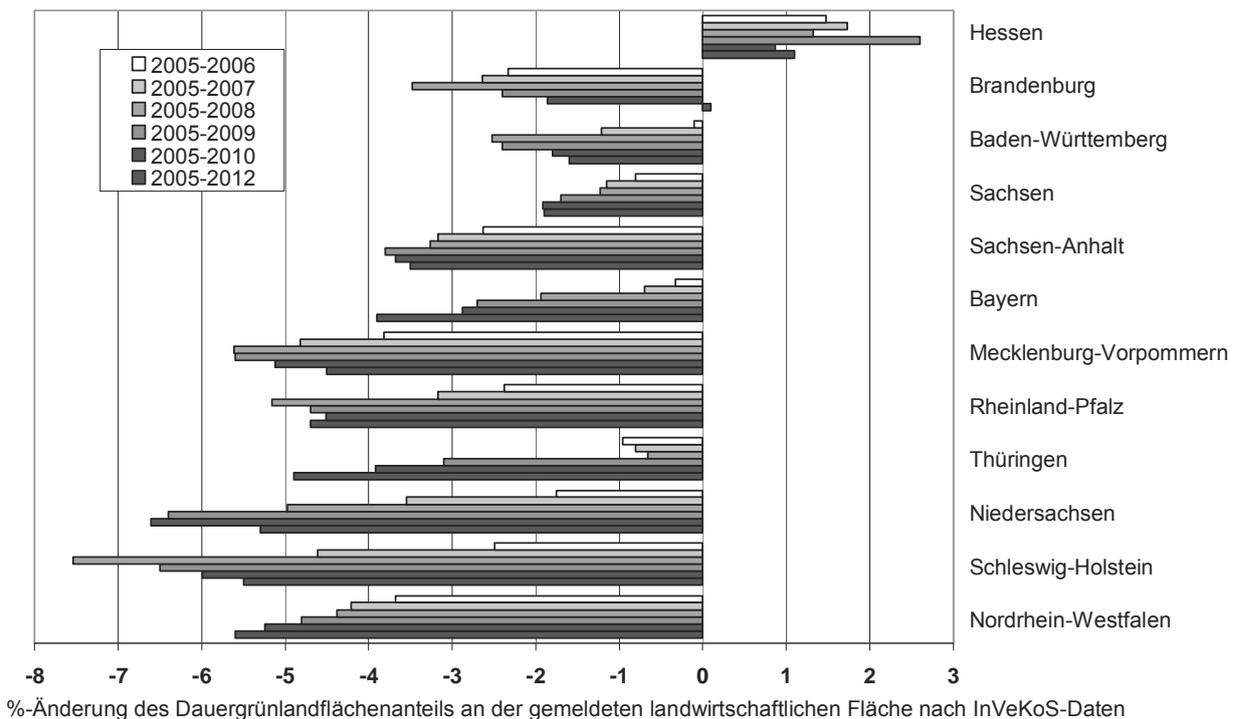


Abbildung 2: Entwicklung des Dauergrünlandanteils an der landwirtschaftlichen Fläche (Pressemitteilungen der GRÜNEN zu kleinen Anfragen im Bundestag verschiedener Jahre; vgl. SCHRAMEK et al., 2012).

#### Agrarumweltprogramme und andere Maßnahmen der „zweiten Säule“ der Agrarpolitik

Die flächenbezogene Agrarumweltförderung im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der Bundesländer spielt eine wichtige Rolle in der Förderung des Grünlands. Die Maßnahmen, die verfügbaren Budgets und die geförderten Anteile am gesamten Dauergrünland unterscheiden sich deutlich zwischen den Bundesländern. Die Agrarumweltförderung macht die Grünlandnutzung wirtschaftlich attraktiver und unterstützt die Flächenpflege und Offenhaltung besonders extensiver, naturschutzfachlich wertvoller Flächen. In vielen Programmen sorgt die Begrenzung der Tierbesatzdichte pro Hektar Hauptfutterfläche für eine extensivere Bewirtschaftung auf mehr Fläche. Hinzu kommt, dass viele Programme eine Aufrechterhaltung des Grünlandflächenumfangs in Betrieben mit Agrarumweltmaßnahmen vorschreiben und dadurch die Umwandlung von Grünland in Ackerland einschränken.

Bereits Ende der 90er Jahre wurden in Deutschland knapp 2 Millionen Hektar Grünland über die Agrarumweltprogramme gefördert, davon etwa ein Viertel in Vertragsnaturschutzprogrammen und knapp 10 % in Betrieben des ökologischen Landbaus. Im Jahr 2011 wurden den Monitoringdaten zu den Länderprogrammen zufolge Grünlandflächen in einer ähnlichen Größenordnung gefördert. Der Anteil des über Agrarumweltprogramme geförderten am gesamten Dauergrünland ist dabei vor dem Hintergrund des Grünlandrückgangs auf über 40 % gestiegen. Etwa 20 % der geförderten Grünlandflächen lagen im Jahr 2011 in Betrieben des ökologischen Landbaus. Eine weitere relevante Fördermaßnahme ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die weitere Flächenzahlungen nicht zuletzt für das Grünland bereitstellt. Oft kommt es dabei zur gleichzeitigen Förderung mit Agrarumweltmaßnahmen. Die Ausgleichszulage wird aber nicht in allen Bundesländern angeboten. Auch die

Investitionshilfe für Stallbauten, z. B. für Extensivrinder und Schafe, kann indirekt zur Grünlanderhaltung beitragen.

### **Geplante Umsetzung der Grünlanderhaltung im Rahmen des Greening**

Die Erhaltung des Dauergrünlands ist eines von drei Elementen des sogenannten Greenings der Direktzahlungen der ersten Säule der Agrarpolitik, das im Rahmen der letzten Agrarreform ab dem Jahr 2015 umgesetzt werden soll. Die Cross Compliance-Anforderung an die Erhaltung des regionalen Grünlandanteils soll noch für eine Übergangsfrist bis zum Jahr 2016 bestehen bleiben. In dieser Zeit werden Rheinland-Pfalz und ggf. auch Bayern noch Grünlanderhaltungsverordnungen erlassen müssen. Nach 2016 wird diese Anforderung dann vollständig durch das Greening abgelöst. Die seit dem Jahr 2011 geltenden, standort-spezifischen Erhaltungsgebote werden durch die Möglichkeit im Greening ersetzt, umweltsensibles Grünland besonders zu schützen. Weiterhin bleibt der Schutz von Lebensräumen und seltenen Arten gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie Bestandteil von Cross Compliance.

Die Umsetzung des Greenings wird einheitlich für ganz Deutschland im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz geregelt werden, das in der zweiten Maihälfte 2014 vom Bundestag beschlossen wurde. Nachdem sich der Agrar- und der Umweltausschuss des Bundesrats gegen eine Anrufung des Vermittlungsausschusses ausgesprochen haben, gilt ein Inkrafttreten als sicher (AGRAR-EUROPE, 2014). Das Gesetz sieht eine einzelbetriebliche Genehmigungspflicht für Grünlandumwandlung vor, die ab sofort und nicht erst nach Überschreitung eines bestimmten Flächenverlustes gilt, und die den Nachweis einer Ersatzfläche mit Grünlandeinsaat einschließt. Bei Abnahme um mehr als 5 % Dauergrünland-Flächenanteil dürfen keine Umwandlungsgenehmigungen mehr erteilt werden. Nur für Dauergrünland, das im Rahmen der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen oder ab dem Jahr 2015 neu entstanden ist, sowie für bestimmte Sonder- und Härtefälle soll es Ausnahmen geben.

Alle Dauergrünlandflächen in den nach Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ausgewiesenen Schutzgebieten sollen als umweltsensibles Dauergrünland geschützt werden. Dies beinhaltet ein vollständiges Umbruchverbot auch für eine Narbenerneuerung. Dadurch sollen naturschutzfachlich wertvolle, alte Dauergrünlandnarben vor der Zerstörung geschützt werden. Vogelschutzgebiete werden von der Regelung ausgenommen, und es wird keine Ermächtigung der Länder oder des Bundes geben, weitere Gebiete wie Moorböden oder Überschwemmungsgebiete als umweltsensibles Dauergrünland auszuweisen. Das deutlich restriktivere Umbruchverbot wird dadurch auf eine vergleichsweise kleine Kulisse mit besonders hohem Naturschutzwert beschränkt.

Ob diese vorgesehenen Greening-Anforderungen an die Dauergrünlanderhaltung durchgesetzt werden können, gilt aber nicht als sicher. Im Vergleich zu Cross Compliance wird die Sanktionshöhe im Fall von Verstößen im Greening wesentlich geringer ausfallen. Sanktionen nach Cross Compliance beziehen sich auf die gesamten Direktzahlungen, im Greening nur auf einen Anteil an diesen Zahlungen von maximal 37,5 %. Dadurch werden die Folgen eines bewussten Verstoßes gegen die Anforderungen kalkulierbarer (RÖDER et al., 2013). Je Hektar, auf dem die Anforderungen nicht eingehalten werden, addieren sich die Kürzungen und Sanktionen zusammen auf Beträge, die pro Jahr meist deutlich unter 150 € (maximal ca. 190 €) liegen. Angesichts stark gestiegener Pachtpreise könnte eine bewusste Inkaufnahme der Sanktionen gerade bei einer Umwandlung in Ackerland betriebswirtschaftlich sinnvoll sein. Wenn es zu vielen Verstößen gegen die Greening-Anforderungen kommt, quasi durch Verzicht auf einen Teil der Direktzahlungen, ist jedoch damit zu rechnen, dass die Sanktionshöhe im Rahmen der nächsten Überprüfung der GAP angepasst wird.

## Ausblick

Die beschlossene Neuregelung des Dauergrünlandsschutzes in der EU-Agrarpolitik ermöglicht es, durch den Genehmigungsvorbehalt die Grünlandflächenabnahme stark zu begrenzen und Veränderungen der Flächennutzung durch den Flächentausch zu steuern. In Ländern wie z. B. Schleswig-Holstein, die in bestimmten Gebietskulissen eine Umwandlung aufgrund von Landesrecht beschränken, kann die Genehmigung innerhalb dieser Kulissen auch dann verweigert werden, wenn Ersatzflächen gestellt werden. Der Tausch von Dauergrünland kann dann dazu genutzt werden, eine Mehrung des Dauergrünlands in bestimmten Zielgebieten wie Feucht- und Überschwemmungsgebieten zu erreichen. Ob die vorgesehenen Sanktionen für die Durchsetzung der Greening-Auflagen zur Grünlanderhaltung ausreichen werden, bleibt abzuwarten.

Neben dem Schutz des Grünlands vor Umwandlung in Ackerland, der auch über die Weiterentwicklung des Ordnungsrechts gewährleistet werden kann, ist auf vielen Standorten und besonders im Falle von naturschutzfachlich wertvollen Flächen die Aufrechterhaltung einer extensiven Nutzung oder die Flächenpflege wichtig, um eine Nutzungsaufgabe und weitere Verbuschung zu verhindern. Dafür stehen auch künftig die Agrarumweltprogramme (die in Agrarumwelt-Klima-Maßnahmen umbenannt werden), die Förderung des ökologischen Landbaus und weitere Förderungsmaßnahmen der zweiten Säule zur Verfügung. Angesichts zurückgehender Tierbestände und regional sehr niedriger Tierbesatzdichten stellt sich allerdings die Frage, wie sich die Grünlandnutzung langfristig wirtschaftlich entwickeln wird und ob der gesamte, heute bestehende Flächenumfang dauerhaft erhalten werden kann. Aufgrund knapper Landesmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen der zweiten Säule sind die Spielräume auch bei der Extensivierung und Flächenpflege begrenzt. Daher müssen bei der Grünlanderhaltung in Zukunft Prioritäten gesetzt werden, die sich an den verschiedenen, standortspezifischen Umweltfunktionen des Grünlands orientieren sollten.

## Literatur

- AGRAR-EUROPE (2014) Länder geben grünes Licht für GAP-Umsetzung. Länderberichte S. 15, 23/14, 2. Juni 2014.
- DESTATIS (STATISTISCHES BUNDESAMT) (div. Jgg) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Fachserie 3, Reihe 3: Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung, sowie Reihe 4: Viehbestand und tierische Erzeugung (div. Jgg.) (Viehzählung am 3. Mai).
- GAY, S.H., OSTERBURG, B., SCHMIDT, T. (2004) Szenarien der Agrarpolitik : Untersuchungen möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen; Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des SRU. Berlin : SRU.
- JEDICKE, E., METZNER, J. (2012) Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz Analyse und Vorschläge zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Naturschutz und Landschaftsplanung, 44, 133-141.
- OSTERBURG, B., ISERMAYER, F., LASSEN, B., RÖDER, N. (2010) Impact of economic and political divers on grassland use in the EU. In: SCHNYDER, H., ISSELSTEIN, J., TAUBE, F., AUERSWALD, K., SCHELLBERG, J., WACHENDORF, M., HERRMANN, A., GIERUS, M., WRAGE, N., HOPKINS, A. (eds) Grassland in a changing world: *Proceedings of the 23rd General Meeting of the European Grassland Federation*. Kiel, Germany August 29th - September 2nd, 2010. Duderstadt, Deutschland : Mecke, S. 24-28.
- RÖDER, N., OSTERBURG, B., KÄTSCH, S. (2013) Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, *Thünen Working Paper* 11.
- SCHRAMMEK, J., OSTERBURG, B., KASPERCZYK, N., NITSCH, H., WOLFF, A., WEIS, M., HÜLEMAYER, K. (2012) Vorschläge zur Ausgestaltung von Instrumenten für einen effektiven Schutz von Dauergrünland. Bonn: Bundesamt für Naturschutz, *BfN-Skript* 323.
- SCHMIDT, T.G., RÖDER, N., DAUBER, J., KLIMEK, S., LAGGNER, A., WITTE, T. DE, OFFERMANN, F., OSTERBURG, B. (2014) Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: *Thünen Working Paper* 20.