

Grünlandschutz und Agrarpolitik

Grünland in den Roten Zahlen

Ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands, das sind 5,2 Millionen Hektar, besteht aus Grünland. Mit Ausnahme der Salzwiesen an den Küsten und den Almen oberhalb der Baumgrenze im Gebirge ist großflächiges Grünland bei uns als Folge menschlichen Handelns entstanden. Durch die Rodung von Wäldern und die Entwässerung von Mooren und Sümpfen entstand eine Offenlandschaft, die als Weide oder Mähwiese genutzt wird. Typische Grünlandgebiete sind die norddeutschen Tiefebene, viele Flußtäler und viele Lagen der Mittelgebirge und Alpen. Wiesen und Weiden gehören zu den potentiell artenreichsten Lebensräumen Mitteleuropas. Extensiv genutztes Grünland stellt in seiner ursprünglichen Form einen enorm vielfältigen, halbnatürlichen Lebensraum dar und ist von hohem Naturschutzwert und prägt in besonderer Weise die Kulturlandschaft.

Das Grünland und die es besiedelnden Tier- und Pflanzenarten sind in den vergangenen Jahren stark in Bedrängnis geraten. Dies gilt nicht allein für die besonders wertvollen Standorte der Halbtrockenrasen und der Feuchtgrünländer, sondern betrifft sämtliche Grünlandstandorte. Die im Grünland brütenden Vogelarten werden fast ausnahmslos auf der Roten Liste der vom Aussterben bedrohten Tierarten geführt. Als Ursache der Gefährdung sind mehrere Entwicklungen zu nennen:

- Die Intensivierung der Nutzung, insbesondere durch hohe Düngergaben, sowie häufige, frühe und großflächige Mahd
- die Umwandlung von Grünland in Ackerflächen, in der jüngeren Vergangenheit oftmals zugunsten des Anbaus von Silomais
- die Aufgabe der Grünlandnutzung auf ertragsarmen oder aus anderen Gründen ungünstigen Standorten
- Flurbereinigungen und andere Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur haben die Landschaft ausgeräumt und insbesondere die Feuchtgrünländer der Marschen, Niederungen und Mooregebiete tiefgreifend entwässert.

Heutige Praxis der Grünlandnutzung – die Milch macht's

Die Bedeutung des Grünlandes für die Landwirtschaft liegt in erster Linie in der Rinderhaltung für die Milch- und Fleischerzeugung, jedoch ist diese nicht allein an das Grünland gebunden und ein bedeutender Anteil des Viehfutters wird im Ackerbau gewonnen (z.B. Silomais). Wichtigster Erwerbszweig ist die Milcherzeugung, die auf die Fläche bezogen einen mehr als doppelt so hohen Ertrag wie die Fleischerzeugung ermöglicht. Dies spiegelt sich auch in den Gesamtdaten der deutschen Landwirtschaft wider: Die Verkaufserlöse durch Milch erreichten 1996/97 einen Gesamtwert von 15,6 Milliarden DM, die von Rindern und Kälbern dagegen nur 6,8 Milliarden DM. Die Erzeugung von Rindfleisch durch Bullenmast geschieht heute weit überwiegend mit ganzjähriger Stallhaltung, wobei die Futterwerbung oftmals im subventionierten Ackerbau erfolgt. Extensive Nutzungsformen wie die Weidemast oder die Mutterkuhhaltung sind zahlen- und flächenmäßig betrachtet von relativ geringer Bedeutung. Lediglich 4% des deutschen Rinderbestandes werden derzeit als Mutterkühe geführt.

Das Grünland kann als Wiese, Mähweide oder Weide genutzt werden. Die Weidenutzung ist dabei zugunsten der Mähnutzung rückläufig, da vor allem in der Rindermast, bei größeren Betrieben aber auch in der Milchviehhaltung, ein deutlicher Trend zu ganzjähriger Stallhaltung besteht. Die häufigsten Nutzungsformen sind heute mehrschürige Mahd zur Gewinnung von Silage und Umtriebsweiden mit hohen Viehdichten. Wiesen, die zur Gewinnung von Grassilage genutzt werden, gehören neben den Sonderkulturen zu den am intensivsten bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen überhaupt. Die Düngergaben bei norddeutschen Milchviehbetrieben liegen derzeit bei etwa 300 kg N/ha, wovon etwa 75% als Kunstdünger aufgebracht wird, und sind damit doppelt so hoch wie auf Flächen, auf denen Silomais angebaut wird. Die Stickstoffausträge bei Grünlandnutzung sind durch die derzeitige Praxis der Milchviehwirtschaft zu einem erheblichen Umweltproblem geworden, da die Stickstoffausnutzung generell geringer als 20% ist und mit zunehmender Intensivierung abnimmt. Zur Verbesserung der Umweltbilanz von Milchviehbetrieben wird von Landwirtschaftsberatern zunehmend eine Ausweitung des Silomaisanbaus empfohlen.

Antriebsfeder der hohen Nutzungsintensität ist die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, hohe Massenerträge und ein qualitativ hochwertiges Futter zu gewinnen, dem mit hohen Düngergaben und frühen und häufigen Schnitten entsprochen wird. Schon geringe Verschiebungen des Schnittzeitpunkts führen zu einem deutlichen Rückgang der Energiedichte der Grassilage und schränken ihre Nutzbarkeit stark ein. Je nach Standort werden zwischen zwei und fünf, im Extremfall bis zu sieben Schnitte durchgeführt. Gemäht wird von Ende April bis November. Ein großer Teil des Grünlandes ist heute mit leistungsstarken Gräsern eingesät. In intensiv geführten Betrieben wird zur Vorbereitung der in einigen Abständen wiederholten Neueinsaat die bestehende Grasnarbe zunächst mit Totalherbizid beseitigt oder komplett umgebrochen. Zunehmend ist auch der Herbizideinsatz gegen Beikräuter wie Löwenzahn, so daß das Silagegrünland heutzutage meist sehr produktiv, aber extrem artenarm ist.

Bei Weidenutzung sind die Verhältnisse tendenziell etwas besser und die Düngergaben liegen meist niedriger. Aus der Sicht des Wiesenvogelschutzes sind hohe Beweidungsdichten gleichwohl sehr problematisch. Für Milchvieh wird von einem Weideflächenanspruch von etwa 0,25 ha/Kuh ausgegangen, was eine mittlere Beweidungsdichte von 4 Kühen/ha bedeutet. Bei den vorherrschenden Umtriebs- und Portionsweiden liegen die aktuellen Beweidungsdichten noch deutlich höher.

Nur in wenigen Gebieten Deutschlands sind größere extensive Grünlandnutzungen mit 2-3 jährlichen Schnitten erhalten geblieben, so z.B. im Südschwarzwald und im Vorland der Schwäbischen Alb. Die extensive Nutzung ist hier teils standort- und witterungsbedingt, teils traditionsbedingt oder auf Nebenerwerbsbetriebe zurückzuführen, in denen der Zwang zur Erwirtschaftung des betriebswirtschaftlichen Maximums nicht so stark wie im Vollerwerb besteht. Ein Herbizideinsatz erfolgt in diesen Gebieten i.d.R. nicht. In Gebieten, in denen die natürlichen Standortbedingungen der Nutzungsintensivierung Grenzen setzen, ist teilweise ein deutlicher Rückgang der Milchproduktion und – da ökonomisch tragfähige Alternativen fehlen – eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung zu verzeichnen.

Bedeutung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen

Milch- und Rindfleischproduktion werden in hohem Maße durch die Markt- und Preispolitik der Europäischen Union gesteuert. Die wichtigsten Instrumente der Agrarpolitik sind dabei die Stützung der Preise und die Gewährung von Tierprämien auf der einen Seite, und die Festsetzung von Produktionsquoten und Bestandsobergrenzen zur Begrenzung der Produktion auf der anderen Seite. Eine Fülle von detaillierten Bedingungen, wie Mindestalter oder Mindestgewichte bei der Gewährung der Tierprämien, tragen mit dazu bei, daß die Agrarpolitik die Entwicklung der Grünlandbetriebe heute stärker beeinflusst, als es die regionalen Standortbedingungen tun. Die Europäische Union wendet jährlich etwa 20 Milliarden DM aus dem Ausgleichs- und Garantiefonds (EAGFL) zur Ordnung des Rindfleisch- und Milchmarktes auf. Auch die Mittel der In-

vestitionsförderung kommen zu einem hohen Anteil viehhaltenden Betrieben zugute und fördern dort primär intensive Nutzungssysteme.

Die Quote als Problem

Einen drastischen und tiefgreifenden Wandel in der Grünlandnutzung hat die Quotierung der Milchlieferrechte eingeleitet. Mit der Einführung der Quoten wurde die Milchproduktion zunächst auf betrieblichem Niveau (Stand der Milchanlieferung 1983) festgeschrieben. Den Landwirten war dadurch eine Verbesserung ihrer Einkommen nicht mehr durch eine Erhöhung der Milchanlieferung möglich, so daß die Produktion innerbetrieblich optimiert wurde. Dies hatte zur Folge, daß die Milcherzeugung stärker auf betriebseigenes Futter aus dem Grünland (Grundfutter) umgestellt wurde. Bei der Einführung der Milchquoten 1984 wurde in Schleswig-Holstein über 80% der Milch mit Kraftfutter erzeugt, 10 Jahre später dagegen nur noch die Hälfte. Die Milchproduktion aus dem Grundfutter hat sich in dem gleichen Zeitraum verdreifacht. Die fortschreitende Optimierung der Milcherzeugung wird auch durch steigende Leistung der Kühe geprägt, die bei einem weiterhin abnehmenden Milchviehbestand zu einer ansteigenden Milchanlieferung führt. Trotz Quotierung liegt die Milcherzeugung heute bei 125% des EU-Binnenverbrauchs. Die Einführung der Milchquoten hat möglicherweise eine Entwicklung beschleunigt und verstärkt, die aufgrund des technischen und züchterischen Fortschritts in der Milchproduktion ansonsten wahrscheinlich deutlich später eingetreten wäre. Da die Milchquoten jedoch als knappes, aber handelbares Gut einen hohen Preis haben, verteuern sie die Milchproduktion beträchtlich und erschweren extensive Nutzungsformen, indem sie die Schwelle anheben, ab der eine rentable Milchviehhaltung möglich ist. Zugleich begrenzen die Milchquoten die Zahl der Milchviehhalter und führen so zu einer stärkeren Konzentration der Milchproduktion. Der Handel der Quoten führt letztendlich dazu, daß wirtschaftlich starke Betriebe und Regionen sich auf Kosten von schwächeren Betrieben und Regionen weiterentwickeln können. Da wirtschaftliche Alternativen zur Milchproduktion meist fehlen, tragen die Quoten so zu der Entwicklung "Intensivierung oder Aufgabe der Nutzung" bei.

Die Milchquote ist zugleich ein gutes Beispiel dafür, wie die Agrarpolitik mit einer Maßnahme den Erfolg einer anderen zunichte macht: Die deutschen Landwirte geben jährlich etwa 1,7 Milliarden DM für Pacht und Kauf von Milchquoten auf. Das ist etwas mehr als doppelt soviel, wie aus dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds (EAGFL) für die deutsche Milchwirtschaft aufgewendet wird.

Die Effekte der einzelnen agrarpolitischen Maßnahmen sind sehr unterschiedlich, da sie teilweise gegensätzliche Ziele verfolgen. Tierprämien, Preisstützungen und Exportbeihilfen geben Anreize für eine stärkere Produktion, während gleichzeitig mit der Quotierung der Milchproduktion eine Mengenbegrenzung angestrebt wird. Entscheidend ist, daß die meisten agrarpolitischen Maßnahmen eine intensive Landwirtschaft fördern, da sie produkt- und preis-

bezogen wirken. Grünland wird bei der Agrarförderung bislang gezielt benachteiligt: während für Silomais beispielsweise eine hohe Prämie gezahlt wird, gibt es für Grünland keine Flächenbeihilfen. Die hohen Aufwendungen für die Stützung der Preise und die Tierprämien erschweren zugleich in hohem Maße den Grünlandschutz, da sie die Extensivierung der Nutzung verteuern: Einem Landwirt, der seine Flächen extensiv nutzt und so weniger Milch oder Fleisch produziert, entgehen schließlich auch die an das Produkt gekoppelten Subventionen. Die derzeitige Praxis der Agrarpolitik steht damit den Bemühungen zur Förderung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft, etwa im Rahmen von Agrarumweltprogrammen, direkt entgegen.

Eine auch für Haupterwerbsbetriebe rentable Grünlandnutzung erfordert heute eine so hohe Nutzungsintensität, daß eine Integration von Natur- und Umweltschutzbelangen kaum zu erreichen ist. Der Erhalt schutzwürdigen Grünlands oder die Umwandlung von Acker in Grünland – Maßnahmen also, die in vielen Regionen standortgerecht wären und gefördert werden – sind unter den derzeitigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen kaum möglich.

Eine Strategie für natur- und umweltfreundliche Grünlandnutzung

Aus der Sicht des Natur- und Umweltschutzes müssen in den kommenden Jahren grundlegende Verbesserungen im Grünlandschutz vorgenommen werden. Extensive Nutzungsformen müssen wieder eine wirtschaftliche Perspektive bekommen. In vielen Bereichen sind Schutz- und Vermarktungsprogramme notwendig, die über die bisherigen Maßnahmen hinausgehen. Dies betrifft besonders wertvolle Grünländer wie Feuchtwiesen und Streuobstwiesen. Vielfach ist eine Umwandlung von Acker in Grünland anzustreben, beispielsweise um Erosionsprobleme zu mindern, Hochwasser-Retentionsräume zu schaffen oder etwa Moorböden zu schonen. Um Feuchtgrünland zu erhalten und die Zersetzung der Moorböden zu stoppen, die einen großen Teil der Grünlandstandorte in Norddeutschland prägen, ist eine grundlegende Erhöhung der Wasserstände notwendig. Um diese Ziele zu erreichen, muß es zu einer Integration von Agrar- und Umweltpolitik kommen. Aufgabe der Agrarpolitik ist es dabei, die Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen die Ziele des Natur- und Umweltschutzes erfolgreich verfolgt werden können.

Grünlandprämie macht Agrar- und Umweltpolitik kompatibel

Der wichtigste Schritt für eine verbesserte Agrarpolitik ist, die Zahlungen an die Landwirtschaft von Produkten und Preisen zu entkoppeln, damit sie nicht länger Anreize für die Intensivierung der Nutzung geben und dadurch Programme zur Förderung einer extensiven Nutzung behindern. Dies läßt sich am günstigsten mit der Einführung

einer Grünlandprämie erreichen, die mittelfristig (10 Jahre) sämtliche Maßnahmen der Markt- und Preispolitik im Rindfleisch- und Milchsektor ablösen sollte. Mit einer Grünlandprämie, die das Grünland mit den Ackerfutterflächen gleichstellt, könnte das landschaftlich wie ökologisch bedeutende Grünland eine pauschale Grundförderung erfahren, solange dies gesellschaftlich und politisch gewünscht ist. Es bliebe damit in der Entscheidung des Landwirtes, ob er auf seinen Flächen Schafe weiden läßt oder Grassilage für Milchkühe schneidet. Der Grundbetrag der ihm zukommenden Beihilfe wäre davon nicht betroffen. Die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen würde durch diese Regelung erheblich erleichtert werden.

Bei der Einführung und Ausgestaltung einer Grünlandprämie ist darauf zu achten, daß es nicht zu erheblichen Ungleichgewichten kommt und ein Teil der Landwirte als Gewinner und ein anderer als Verlierer dasteht. Die abrupte Einführung einer gleichförmigen Grünlandprämie für alle Standorte als Ersatz für die derzeitigen Maßnahmen der Markt- und Preispolitik würde dazu führen, daß ein Teil der Landwirte (z.B. Milchviehhalter in Gunstregionen) erhebliche Einkommensverluste zu beklagen hätten, während andere (z.B. Schafzüchter) erhebliche Gewinne verzeichnen würden. Eine gleichförmige Grünlandprämie hätte zudem den Nachteil, daß der Prämienanteil am Ertrag auf schlechten Böden erheblich höher wäre als auf produktiven Böden. Da die Zahlung einer Grünlandprämie die Höhe der Pachtpreise beeinflusst, kann dies zu einer Überteuerung mäßiger und schlechter Böden führen. Der Pachtpreis hat wiederum einen Einfluß auf die Bewirtschaftungsintensität, da er die Schwelle, ab der ein Landwirt Gewinne macht, anhebt. Ein Teil des gewünschten Effekts würde damit wieder zunichte gemacht werden.

Eine sinnvolle Gestaltung der Grünlandprämie kann so aussehen, daß eine Grundprämie gewährt wird, die lediglich an die Einhaltung der Regeln der guten fachlichen Praxis gekoppelt ist, und deren Höhe sich an der Qualität der unterschiedlichen Standorte orientiert, indem für produktive Standorte eine höhere Prämie gewährt wird als für unproduktive. Die Staffelung der Grundprämie soll dabei nach regionalen, jedoch nicht nach flächenscharfen Einteilungen erfolgen. Die konkrete Ausgestaltung der Grünlandprämie sollte durch die Länder erfolgen und nicht EU-weit einheitlich geregelt werden. Darüber hinaus sollen gestaffelt nach ökologischen Leistungen weitere Prämien im Rahmen von Agrarumweltprogrammen angeboten werden, so daß ein Landwirt entscheiden kann, ob er nur die Grundprämie annimmt und sein Einkommen mit intensiver Wirtschaftsweise erzielt, oder ob er sich zur Einhaltung weitergehender Leistungen verpflichtet und dafür höhere Prämien erhält. Zur Abgrenzung der Grünlandprämie zu den Agrarumweltprogrammen ist eine exakte Definition der Regeln der guten fachlichen Praxis notwendig.

Grünlandschutz mit Agrarumweltprogrammen

In Deutschland sind für derzeit 5,2 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche Verträge im Rahmen der Agrarumweltprogramme abgeschlossen, mit denen eine natur- und umweltgerechte Landwirtschaft gefördert werden soll. Dies schließt 1,3 Millionen Hektar Grünlandextensivierung ein, was ein Viertel der Gesamtgrünlandfläche ist. Etwa 30% der Grünlandverträge sind mit naturschutzorientierten Auflagen verbunden, der überwiegende Teil der Verträge dient einer generellen Extensivierung der Nutzung. Die Grünlandverträge leisten in einigen Bereichen zweifellos einen bedeutenden Beitrag zur Förderung extensiver Nutzungsformen und sollten weiter ausgebaut werden. Ihr Nutzen für Natur und Umwelt wird jedoch häufig durch sehr geringe Auflagen begrenzt. Verträge mit weitergehenden Auflagen sind für die Landwirtschaft meist nicht attraktiv. Trotz des großen Flächenanteils, der unter Vertrag ist, ist weder hinsichtlich der Milch- und Rindfleischproduktion, noch dem Einsatz von Düngemitteln ein klarer Effekt erkennlich. Problematisch für den Grünlandschutz ist zudem, daß in den ausgedehnten Grünlandgebieten Norddeutschlands bisher nur geringe Flächen erreicht wurden. Die Agrarumweltprogramme bedürfen daher dringend einer deutlichen Verbesserung. Ihre Akzeptanz in der Landwirtschaft kann durch die Entkopplung der öffentlichen Beihilfen von Preisen und Produkten erheblich gesteigert werden. Neben einer verbesserten finanziellen Ausstattung der Programme muß künftig stärker darauf geachtet werden, daß mit den Programmen auch echte Leistungen für Natur- und Umwelt erbracht werden (s.a. NABU-Position zu Agrarumweltprogrammen).



Neue Chancen durch die Agenda 2000

Die im März 1999 gefaßten Beschlüsse der Agenda 2000 für eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik haben keine Kursänderung für den Milch- und Rindfleischsektor gebracht: an Quoten und Kopfprämien wird festgehalten. Die Agenda 2000 eröffnet dennoch neue Chancen für den Grünlandschutz, denn sie ermöglicht den EU-Mitgliedstaaten, die Beihilfen für die Landwirtschaft auch als Flächenprämie zu zahlen und stellt zusätzliche Mittel für Agrarumweltprogramme bereit. Da künftig auch Schutzgebiete der Natura 2000 Kulisse als benachteiligte Gebiete gefördert werden können, bestehen weitere Möglichkeiten zur Förderung einer extensiven Grünlandnutzung. Damit liegt es in der Hand der Agrar- und Umweltminister von Bund und Ländern, dem Grünlandschutz eine neue Perspektive zu geben und die Möglichkeiten, für eine Verbindung von Agrar- und Umweltpolitik zu nutzen. Forderungen des NABU:

- Konsequente Ausnutzung des Gestaltungsspielraums der Agenda 2000 für die Einführung einer Grünlandprämie in Deutschland
- Ausweitung und inhaltliche Verbesserung der Agrarumweltprogramme
- Ergänzung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes um den Aspekt "Honorierung ökologischer Leistungen", um die Agrarumweltprogramme stärker durch den Haushalt des Bundes fördern zu können
- Förderung der Vermarktung naturverträglich erzeugter Produkte

© **NABU** (Naturschutzbund Deutschland)

Herausgeber

NABU

Bundesgeschäftsstelle

Herbert-Rabius-Str. 26

53225 Bonn

Tel.: 0228/97561-0

Fax: 0228/97561-90

Email: NABU@NABU.de

Internet: <http://www.NABU.de>

Text

Dr. Georg Nehls, BAG Landwirtschaft,
BAG Streuobst