

Handlungsansätze und Lösungsvorschläge gegen den Grünlandverlust aus Sicht des BMELV

Einführung:

Grünland ist eine Erscheinungs- und Nutzungsform landwirtschaftlicher Nutzfläche, die nicht marginal, sondern von erheblicher Bedeutung ist. Das verdeutlichen folgende Fakten:

- Von ca. 17 Mio. ha LF sind fast 5 Mio. ha Grünland.
- Hierbei handelt es sich um Wiesen (fast 2 Mio. ha), Mähweiden (2,2 Mio. ha) und mehr als 0,5 Mio. ha Weiden mit Almen (0,63 Mio. ha).
- Dauerwiesen und Mähweiden hatten 2007 einen Hektarertrag von ca. 8,3 t.
- Insgesamt konnten 2007 von Dauerwiesen und Mähweiden über 34 Mio. t Grüngut einer Nutzung zugeführt werden.
- Wenn man dieses Grüngut für die menschliche Ernährung nutzbar machen möchte, ist man bekanntlich auf die Wiederkäuer angewiesen, also Rinder, Pferde, Schafe oder Ziegen. Die wesentliche Nutzung in der Nahrungsmittelerzeugung dürfte bei den Rindern und hier bei der Milcherzeugung liegen.
- Das Grüngut findet durchaus aber auch Einsatz als Substrat bei der Biogaserzeugung, also im Bereich der erneuerbaren Energien. Ca. 5 % des Substratanteils bei Biogasanlagen besteht aus Grüngut.
- Vor allen Dingen extensiv genutztes Grünland stellt eine Landnutzungsform dar, die neben der Erzeugung von Nahrungsmitteln auch eine große Vielfalt an Pflanzenarten zulässt. Während auf einem reinen Getreideacker ca. 3 Pflanzenarten anzutreffen sind, sind es auf dem Intensiv-Grünland 5 Arten, bei Extensiv-Grünland 25 Arten und bei Naturschutz-Grünland sogar 65 Arten. Extensives und Naturschutz-Grünland stehen also auch für Biodiversität. In dieser Hinsicht ist aber selbst relativ intensiv genutztes Grünland im Verhältnis zu einer Ackermonokultur, etwa Mais, vorteilhaft.
- Aber:

- Der Grünlandanteil an der LF geht zurück. Im Zeitraum 1993 – 2006 hat er sich von 30,6 % auf 28,8 % verringert. Diese Tendenz scheint sich beschleunigt fortzusetzen. Die Rahmenbedingungen des Marktes, aber auch der Agrarpolitik scheinen eine Landnutzung als Acker begünstigt zu haben.
- Konsequenz:
- Verlust an Biodiversität, Veränderung der gewachsenen Kulturlandschaft, also des Erscheinungsbildes der Landschaft (Maisanbau), Grünlandumbruch und Ackernutzung führen zu Humusabbau und CO₂-Freisetzung (Verschlechterung der CO₂-Bilanz).
- Ich meine, das ist volkswirtschaftlich und umweltpolitisch nicht wünschenswert.

Handlungsansätze und Lösungsvorschläge:

Wenn man über Handlungsansätze und Lösungsvorschläge zur Verhinderung oder Verminderung des Grünlandverlustes nachdenkt, kann man diese m.E. kategorisieren in solche, die eher dem Ordnungsrecht zuzuordnen sind. Hier wird vor allem mit Verboten gearbeitet. In diese Kategorie würde ich die entsprechenden Cross-Compliance-Auflagen, aber auch naturschutzrechtliche Veränderungsverbote einsortieren.

Daneben gibt es am Wirtschaftsablauf und an der wirtschaftlichen Nutzung des Grünlandes orientierte Maßnahmen, die eher Rahmenbedingungen setzen, die auf die Verminderung des Grünlandverlustes hinwirken. Hierzu möchte ich im Bereich der 1. Säule der Agrarpolitik die Milchmarktpolitik und das deutsche Entkopplungsmodell zählen. Im Bereich der 2. Säule sind die Agrarumweltmaßnahmen, aber auch die Ausgleichszulage zu erwähnen.

Im Folgenden möchte ich näher eingehen auf

- Cross Compliance
- die Milchmarktpolitik
- das deutsche Entkopplungsmodell
- die Agrarumweltmaßnahmen
- die Ausgleichszulage.

Cross Compliance („Dauergrünland-Statistik im Rahmen von Cross-Compliance“)

- Seit der Einführung von Cross-Compliance (CC) im Jahr 2005 gehört zu den CC-Verpflichtungen auch der Erhalt von „Dauergrünland“¹. Dieses ist im EU-Recht definiert als „Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren“ – mit Ausnahme von Stilllegungsflächen (Art. 2 Nr. 2 VO 796/2004).
- Die Durchführungsverordnung der EU-Kommission legt fest, dass und wie die Mitgliedstaaten das so definierte Dauergrünland zu quantifizieren haben. Als Ausgangsbasis (sog. Referenzverhältnis) dient dabei der Anteil des in den Jahren 2003 bzw. 2005 von den Betriebsinhabern angemeldeten Dauergrünlandes an der landwirtschaftlichen Gesamtfläche (Art. 3 Abs. 4 VO 796/2004).
- Für das Jahr 2008 weist der so ermittelte Dauergrünlandanteil in einigen Bundesländern einen Rückgang um mehr als 5 % gegenüber dem Referenzverhältnis aus. Nach den bundesrechtlichen Umsetzungsvorschriften sind die betroffenen Länder in diesem Fall aufgefordert, den Umbruch von Dauergrünland zu beschränken oder zu verbieten (§ 3 i.V.m. § 5 Abs. 3 Nr. 1 Direktzahlungsverpflichtungen-Gesetz). Entsprechende Landesverordnungen sind in drei Ländern (*SH/HH, MV*) bereits in Kraft und in weiteren Ländern (*BB, NI/HB, NW, RP, ST*) mehr oder weniger konkret in Vorbereitung. Festgestellte Verstöße gegen die Vorschriften dieser Verordnungen werden im Rahmen von CC mit Prämienkürzungen sanktioniert.
- Die Dauergrünlandstatistik nach EU-Recht hat also weitreichende Konsequenzen sowohl rechtlicher als auch praktischer Art; auf ihrer Grundlage können betriebliche Produktions- und Entwicklungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt werden. Bei Überschreitung der 5%-Grenze wirkt sie der Tendenz zum Grünlandumbruch entgegen. Es ist deshalb wichtig, dass die Statistik auf belastbaren Daten basiert und die tatsächliche Entwicklung des Dauergrünlandanteils widerspiegelt.
- Derzeit gibt es jedoch eine ganze Reihe von Faktoren, die die Aussagekraft der Statistik in Frage stellen:
 - = Die CC-Dauergrünlandstatistik umfasst nur die beantragten Flächen. Die Statistik gibt also nur ungenau über den tatsächlichen Dauergrünlandanteil Auskunft, da Flächen,

¹ (Art. 5 Abs. 2 VO 1782/2003, jetzt Art. 6 Abs. 2 VO 73/2009)

- für die kein Antrag gestellt wurde, nicht berücksichtigt werden. So wurden in den Anfangsjahren des Betriebsprämien-systems auch auf vielen kleineren, nur „nebenbei“ (etwa als Weiden für zu Hobbyzwecken gehaltene Pferde) genutzten Grünlandflächen Zahlungsansprüche aktiviert. Wegen der relativ geringen Beihilfesummen pro Flächeneinheit werden heute für diese Flächen kaum noch Anträge gestellt. Die Flächen fallen deshalb aus der Dauergrünlandstatistik heraus und werden als vermeintlicher Verlust gebucht, obwohl sie nach wie vor als Grünland vorhanden sind.
- = Die auf Basis der Antragsdaten ermittelte landwirtschaftliche Gesamtfläche ist größer geworden bzw. hat weniger stark abgenommen, als es sonst der Fall gewesen wäre, weil mit den Obst- und Gemüsekulturen als Dauerkulturen (Kern- und Steinobstflächen) sowie den Baum- und Rebschulen (im Jahr 2008) und mit den Rebflächen (im Jahr 2009) zusätzliche Flächen „antragsfähig“ geworden sind. Dies schlägt im Nenner des Dauergrünlandanteils zu Buche und lässt diesen Anteil abnehmen, so dass auch damit derzeit ein Verlust an Dauergrünland zu Buche schlägt, der tatsächlich nicht stattgefunden hat.
 - = Dauergrünlandflächen, die im Rahmen von ELER-Förderprogrammen (Agrarumweltmaßnahmen) angelegt werden, werden in der Statistik zunächst nicht als solche berücksichtigt. Dafür gibt es zwar Gründe (Stichwort „baseline“), es beeinträchtigt aber dennoch die Aussagekraft der CC-Dauergrünlandstatistik.
 - = Die im Zuge des „Health Check“ der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossene Einführung einer Mindestbeihilfe-fläche von in Deutschland voraussichtlich 1 ha ab dem Jahr 2010 wird dazu führen, dass ca. 19.000 landwirtschaftliche Betriebe keinen Beihilfeantrag mehr stellen können. Von den Flächen, die dadurch aus der Statistik „herausfallen“, wird der größte Teil Dauergrünlandfläche sein. Der statistisch ausgewiesene Dauergrünlandanteil wird deshalb wiederum abnehmen, ohne dass die betroffenen Grünlandflächen tatsächlich verloren gingen.
- Solange das Dauergrünland-Erhaltungsgebot in seiner bisherigen Form gilt, kommt es darauf an, die genannten Faktoren in der Statistik zu berücksichtigen. Das BMELV setzt sich in diesem Sinn für eine kurzfristige Anpassung der EU-Durchführungsverordnung ein.
 - Es ist aber absehbar, dass die bisher geltende Regelung durch eine solche Anpassung nicht einfacher werden und ihre Umsetzung weiterhin erheblichen bürokratischen Aufwand erfordern wird. Wir setzen uns deshalb dafür ein, dass sie längerfristig durch eine weniger

komplizierte und stärker auf das eigentliche Ziel ausgerichtete Regelung ersetzt wird. Wie diese aussehen könnte, muss im Detail noch diskutiert werden. Sie sollte aber

- auf aussagekräftigen und möglichst einfachen Indikatoren für die quantitative und qualitative Entwicklung des Grünlands basieren;
- vermeiden, durch die Definition von Dauergrünland falsche Anreize zu setzen, etwa dass Grünland vor Ablauf der Fünfjahresfrist gezielt umgebrochen wird, nur damit es nicht zu „Dauergrünland“ im Sinne der jetzigen Definition wird und dem Erhaltungsgebot unterliegt;
- sich auf naturschutzfachlich besonders bedeutende Grünlandflächen konzentrieren, auf deren Schutz sich dann auch die CC-Verpflichtung beschränken könnte.

Milchmarktpolitik

Meine Damen und Herren,

wenn ich an dieser Stelle auf die Milchmarktpolitik eingehe, dann nur um den Zusammenhang zwischen der Grünlanderhaltung und der Erzeugung von Milch als der wesentlichen Verwertungsform von Grünland zu zeigen. Dieser Zusammenhang ist ein ökonomischer. Nur bei ökonomisch für die Landwirte interessanten Verwertungsmöglichkeiten werden sie auf Dauer gewillt sein, das Grünland zu nutzen. Die relative Vorzüglichkeit der Verwertungsmöglichkeiten, wie Milch, Rindfleisch, Schafffleisch oder Biogas entscheidet sich nach den jeweiligen Produktpreisen und nach dem Verhältnis der benötigten Menge an Grüngut, um das jeweilige Produkt zu erzeugen.

Im Folgenden möchte ich nur auf die Milch eingehen. Da dieses Thema zur Zeit sicherlich genügend Stoff für einen eigenen Vortrag bietet, möchte ich mich konzentrieren.

- Die Lage auf dem Milchmarkt ist weiterhin äußerst schwierig. In den letzten Wochen ist eine gewisse Stabilisierung auf niedrigem Niveau zu verzeichnen; Preise geben nicht weiter nach.
- Diese Tendenz zur Marktstabilisierung wurde durch die neuste zum Teil drastische Preissenkung des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) für Milchprodukte des weißen Sortiments erneut gefährdet. Alle Zusagen und Bekenntnisse des Handels hinsichtlich der gesellschaftlichen Verantwortung für eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion in Deutschland werden damit ad absurdum geführt.

- Die neuen Kontraktabschlüsse zwischen Molkereien und LEH mit Preisabschlägen von 6,5 Cent pro Liter Trinkmilch verschlechtern die Rohstoffverwertung im Frischebereich gravierend und führen zu einem weiteren Druck auf die Erzeugerpreise. Die schlechte Rohstoffverwertung hat seit Monaten rückläufige Milcherzeugerpreise zur Folge. Im März 2009 lag der Milcherzeugerpreis (bei 3,7 % Fett, 3,4 % Eiweiß o. MwSt.) nach vorliegenden Schätzungen im Bundesdurchschnitt lediglich noch bei 24 Cent/kg. In Norddeutschland wurde dabei mit rd. 18 Cent der niedrigste, in Hessen mit rd. 28 Cent der höchste Preis gezahlt. In Niedersachsen liegt der Preis bei 22 Cent und in Bayern reicht die Spanne mittlerweile von 21 Cent bis 27,55 Cent.
- Aufgrund der deutlich gesunkenen Erzeugerpreise für Milch geraten Milcherzeugerbetriebe zunehmend in Liquiditätsschwierigkeiten. Deshalb hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung der Betriebe eingeleitet.
- Hierbei geht es zum Einen um Maßnahmen zur Marktentlastung. Stichworte sind: private Lagerhaltung von Butter, öffentliche Intervention bei Butter und Magermilchpulver, Exporterstattungen, Verfütterungsbeihilfen und EU-Schulmilchabsatz.
- Zum Anderen geht es um direkte Hilfen für die Milcherzeuger. Stichworte sind: die Milchbegleitmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), die Konjunkturprogramme der EU und in Deutschland, die Zahlung eines Vorschusses auf die Betriebsprämie, die Bereitstellung von Liquiditätshilfekrediten der Landwirtschaftlichen Rentenbank sowie der Agrardiesel.
- Sofern Sie hierzu nähere Informationen zu den genannten Maßnahmen wünschen, kann ich diese auf Nachfrage geben, möchte jedoch jetzt darauf verzichten.

Deutsches Entkopplungsmodell

- Ein erklärtes Ziel des deutschen Entkopplungsmodells war eine verbesserte Förderung extensiv genutzten Dauergrünlands:
 - = Die Gewährung des flächenbezogenen Betrags für Dauergrünland („Grünlandprämie“) bei der Festsetzung der Zahlungsansprüche in 2005 war ein erster Schritt auf diesem Weg.
 - = Mit dem 2010 beginnenden Gleitflug wird die Förderung für extensive Grünlandstandorte bis 2013 weiter verbessert. Im Jahr 2013 werden dann alle Zahlungsansprüche in einer Region denselben Wert haben. Dies bedeutet, dass wir

dann in Deutschland bei der Förderung über die 1. Säule eine Gleichstellung zwischen Dauergrünland und Ackerland erreichen werden.

- = Der Gleitflug ab 2010 führt zu einer Umverteilung von Prämienvolumen in den Regionen. Dieser Effekt wird insbesondere in Betrieben mit intensiver Rinderhaltung zu Prämienverlusten führen, während Betriebe mit extensiver Rinderhaltung auf Dauergrünland höhere Direktzahlungen erhalten werden. Davon werden insbesondere Gebiete wie Mittelgebirgs- und Bergregionen profitieren. Wir erinnern uns an die oben getroffene Aussage, dass extensives Grünland günstig für die Erhaltung der Biodiversität ist.
- Das deutsche Entkopplungsmodell, bei dem die Anzahl an Zahlungsansprüchen in etwa dem Umfang der LF in Deutschland entspricht, führt dazu, dass alle Flächen unabhängig von ihrer landwirtschaftlichen Nutzung gefördert werden. Damit wird sichergestellt, dass – anders als im historischen Modell – auch an Standorten mit ungünstigen Produktionsbedingungen Landwirtschaft betrieben wird oder zumindest die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden. Das wirkt der Grünlandaufgabe entgegen.

Agrarumweltmaßnahmen

- Agrarumweltmaßnahmen und Naturschutzmaßnahmen sind in bundesweit differenzierten Förderinstrumenten verankert. Sie unterstützen den Erhalt von Grünland, stehen aber auch mit den Anforderungen in Bezug auf eine extensive Bewirtschaftung für die Verbesserung des Bodens sowie seiner Struktur und nicht zuletzt auch für die Erhaltung der Biodiversität.
- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) unter Mitfinanzierung mit Bundesmitteln (kofinanziert mit EU-Mitteln) wird in diesem Zusammenhang ein Bündel von Fördermaßnahmen zu nennen:
 - = Förderung der Umwandlung von Ackerland in GrünlandEine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung ist die extensive Bewirtschaftung der umgewandelten Flächen.
- Anreiz zur Umwandlung

- = Ökobetriebe bewirtschaften traditionell relativ große Grünlandflächenanteile
Förderung der Umstellung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus
- wirkt indirekt auch dem Grünlandverlust entgegen

- = Förderung extensiver Grünlandnutzung
Ziel der Förderung ist nachhaltige Verbesserung der natürlichen und wirtschaftlichen Produktionsbedingungen unter Umweltschutzaspekten und zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes
- Schutz vor Grünlandflächenverlust

- = Für den Rahmenplan der GAK 2010 hat der PLANAK eine weitere Maßnahme für intensiv bewirtschaftete Grünlandgebiete beschlossen, die insbesondere dem Biodiversitätserhalt und dem Schutz insb. von Wiesenbrütern dient
- Schutz vor weiterer Intensivierung bei der Bewirtschaftung von Grünland

- = Weidemaßnahmen, wie die Sommerweidehaltung, sind indirekt Grünland bezogen
- Beitrag, dem Grünlandverlust entgegenzuwirken.

Darüber hinaus bieten die Länder in den Landesförderprogrammen (ohne Mitfinanzierung durch den Bund) zahlreiche naturschutzfachlich ausgerichtete Maßnahmen an, die geeignet sind, einen Beitrag zum Grünlanderhalt zu leisten. Hierüber gibt es derzeit allerdings noch keinen umfassenden Überblick.

Der Erhaltung des Grünlandes mit den Landes bezogen unterschiedlichen Anteilen ist im Hinblick auf die Verbesserung der Umwelt große Bedeutung zuzumessen. Aus der Sicht der Förderung wäre bei einer evtl. Diskussion zur Aufnahme weiterer Agrarumweltmaßnahmen in die GAK diesem Aspekt Rechnung zu tragen.

Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage dient der Fortsetzung der Landbewirtschaftung auf Standorten, die von den natürlichen Voraussetzungen her für die Landwirtschaft benachteiligt sind. Die so

abgegrenzte Gebietskulisse enthält zum weit aus überwiegenden Teil Grünlandflächen. Offensichtlich hängen die Ungunst eines Standortes für die Landbewirtschaftung und das Vorhandensein von Grünland stark zusammen. Soweit die Ausgleichszulage für Grünlandflächen gewährt wird, bewirkt sie damit auch deren Weiterbewirtschaftung.

Die Gewährung der Ausgleichszulage verlangt als Gegenleistung „lediglich“ die Einhaltung der guten fachlichen Praxis. Gleichwohl haben wir es in der Regel mit relativ extensiv bewirtschafteten Grünlandflächen zu tun, die im Sinne der Biodiversität zu bevorzugen sind. Dies gilt vor allem für das Berggebiet.

Genau auf den Aspekt der Förderung von eher extensiven Flächen mit Ausgleichszulage wird die Europäische Kommission bei der Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete Wert legen. Das werden wir bei der Neuabgrenzung der sog. benachteiligten Zwischengebiete zu berücksichtigen haben. Die Berggebiete stehen bei der Neuabgrenzung der Gebiete nicht zur Disposition.

Die Ausgleichszulage wird auch in Zukunft ein wichtiger Baustein zur Fortsetzung der Landbewirtschaftung auf benachteiligten Grünlandstandorten sein und damit dem Grünlandverlust tendenziell entgegenwirken.

Fazit/Schlusswort:

Aus meiner Sicht sind die ökonomischen Verwertungsmöglichkeiten die wesentliche Triebfeder für die Form der Flächenbewirtschaftung. Die Marktentwicklung der auf dem Grünland erzeugten Produkte, insbesondere bei Milch, kann und wird auf Dauer nicht staatlich steuerbar sein. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in Form unseres Entkopplungsmodells wie auch des Grünlandumbruchverbots bei Cross Compliance wirken aber auf eine Gleichbehandlung von Grünland und Ackerland bzw. die Erhaltung des Grünlandes. Die erwähnten Maßnahmen der 2. Säule gehen in die gleiche Richtung. Insgesamt habe ich daher die Erwartung, dass der Bestand an Grünland sich auf Dauer wieder stabilisiert.