

Grünlandnutzung und Naturschutz – die Flächenprämie bringt's zusammen

von Georg Nehls

Ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands, das sind 5,2 Millionen Hektar, besteht aus Grünland. Mit Ausnahme der Salzwiesen an den Küsten und der 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 Lebensraum dar. Es 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. 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.

Die Folgen für die Natur sind gravierend: Die im Grünland brütenden Vogelarten werden heute fast ausnahmslos auf der Roten Liste der vom Aussterben bedrohten Tierarten geführt. Selbst Kiebitz und

Feldlerche, ursprünglich überaus zahlreiche Charakterarten des Grünlands, gehen dramatisch im Bestand zurück. Über 300 Pflanzenarten des Grünlands gelten heute als gefährdet. In Schleswig-Holstein ergaben botanische Untersuchungen, dass weniger als 5 % der früheren Feuchtgrünlandfläche heute noch als solche eingestuft werden kann.

Ökonomie der Grünlandnutzung – nur intensiv rechnet's sich

Treibende Kraft für die Intensivierung der Grünlandnutzung ist die moderne Milchviehhaltung. Die Rindermast, die vormals ausgedehnte Weidelandschaften prägte, kann auf Grünland heute nur noch selten wirtschaftlich betrieben werden. Der Gewinn pro Fläche ist zu gering, als dass er einen Betrieb mit mittlerer Flächenausstattung erhalten könnte. Die Milchviehhaltung ermöglicht pro Fläche einen mehr als doppelt so hohen Gewinn wie die Weidemast und wird daher von den rinderhaltenden Betrieben – wenn sie denn Milchquote besitzen – deutlich präferiert. In der Fleischproduktion kommen heute fast nur noch intensive Verfahren mit Futterproduktion im Ackerbau und ganzjähriger Stallhaltung zum Tragen. Selbst in einem grünlandreichen Land wie Schleswig-Holstein stehen mehr als drei Viertel der Bullen ganzjährig im Stall. Wo sich Weidemast noch in größerem Stil gehalten hat, liegt dies meist in der Tradition der landwirtschaftlichen Betriebe begründet, die heute – mangels Quote – nicht mehr auf die Milchproduktion umsteigen können.

Die Milchproduktion erfordert, dass Grünland sehr intensiv genutzt wird, denn sie benötigt hohe Massenerträge und ein qualitativ hochwertiges Futter. Diesen Anforderungen wird mit hohen Düngergaben und frühen Schnitzeitpunkten entsprochen. Schon geringe Verschiebungen des Schnitzeitpunkts führen dabei zu einem deutlichen Rückgang der Energiedichte der Grassilage und schränken ihre Nutzbarkeit in Milchviehbetrieben stark ein.

Wiesen, die zur Gewinnung von Grassilage genutzt werden, gehören heute zu den am intensivsten bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen über-

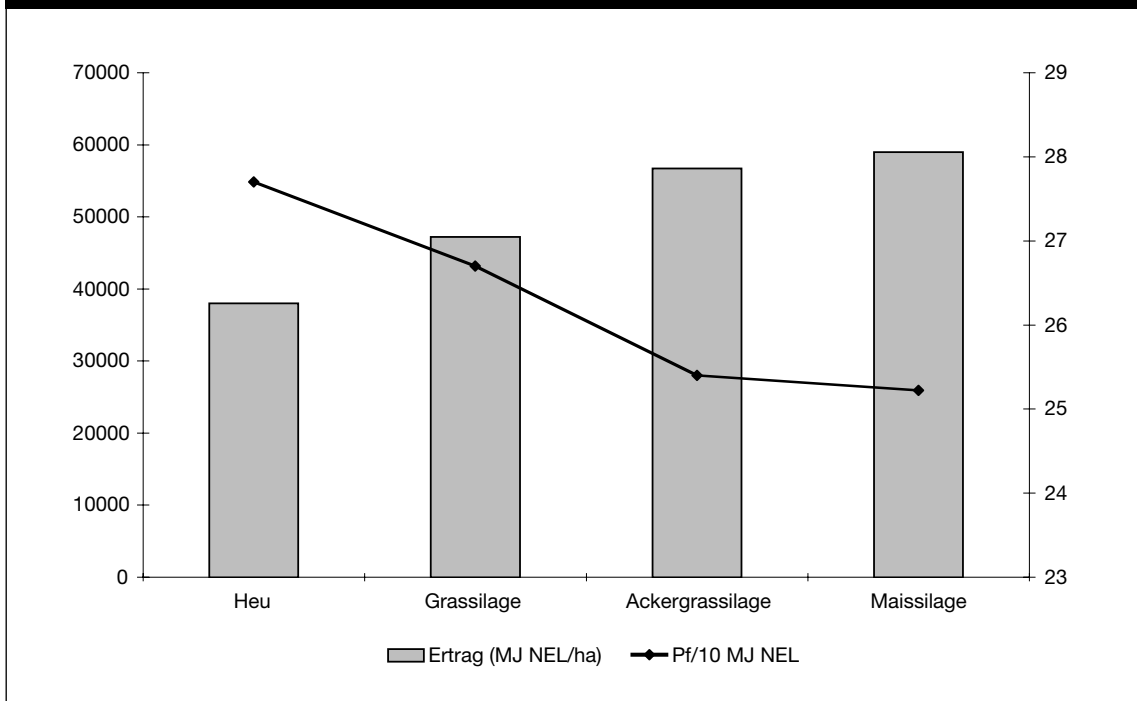
haupt. Die Düngergaben schleswig-holsteinischer Milchviehbetriebe liegen im Silagegrünland – bei abnehmender Tendenz – derzeit bei etwa 280 kg N/ha, wovon drei Viertel als Kunstdünger aufgebracht wird. Sie sind damit doppelt so hoch wie auf Flächen, auf denen Futtermais angebaut wird (s. a. Beitrag von Jürgen Strodthoff in diesem Band). Die Stickstoffausträge aus dem Grünland sind bei der heutigen Praxis der Milchviehwirtschaft zu einem erheblichen Umweltproblem geworden, da diese mit einer geringen Stickstoffeffizienz verbunden sind. Es ist fast eine Ironie des Schicksals, dass landwirtschaftliche Berater zur Verbesserung der Nährstoffbilanz von Milchviehbetrieben heute oftmals eine Ausweitung des Maisanbaus empfehlen. Aus der Sicht des Naturschutzes sind die intensiv genutzten Silagegrünländer, die heute in den Milchviehregionen die Landschaft prägen, zu den Problemflächen zu zählen, da die Form ihrer Bewirtschaftung zum großflächigen Artenschwund und zu erheblicher Umweltbelastung durch Stickstoffausträge führt.

Die Intensivnutzung des Grünlands ist jedoch wirtschaftlich die derzeit günstigste Form. Grassilage bringt höhere Erträge bei niedrigeren Kosten als Heu (Abb. 1), kann weniger wetterabhängig ge-

borgen werden und ist daher die vorherrschende Nutzungsform des Grünlands. Der Vergleich von Ertrag und Kosten des Grundfutters illustriert zugleich, dass der Anbau von Futtermais jeglicher Grünlandnutzung deutlich überlegen ist und zum Grünlandumbruch reizt. Da Futtermais auf Ackerstandorten zusätzlich durch hohe Prämien gefördert wird (Zahlung länderspezifisch 540,- bis 930,- DM/ha) sind extensive Nutzungsformen mit Heufütterung nicht konkurrenzfähig. Im Vergleich der verschiedenen Formen der Grundfutterwerbung macht die Maisprämie keinen Sinn, denn sie entfällt auf das ökonomisch ohnehin vorteilhafteste Futter. Das Problem der Maisprämie wird zwar durch die Tatsache abgemildert, dass diese nur für Ackerland gewährt wird und so nicht direkt dem Grünlandumbruch Vorschub leistet. In der Konkurrenz unterschiedlicher Betriebe setzt sie die Grünlandwirtschaft jedoch zusätzlich deutlich in den Nachteil.

In den von der Milchviehhaltung dominierten Grünlandgebieten ist mit einer weiter voranschreitenden Intensivierung zu rechnen. Die ökonomischen Daten der milchviehhaltenden Betriebe zeigen deutlich, dass diejenigen Betriebe wirtschaftlich erfolgreich sind, die einen hohen

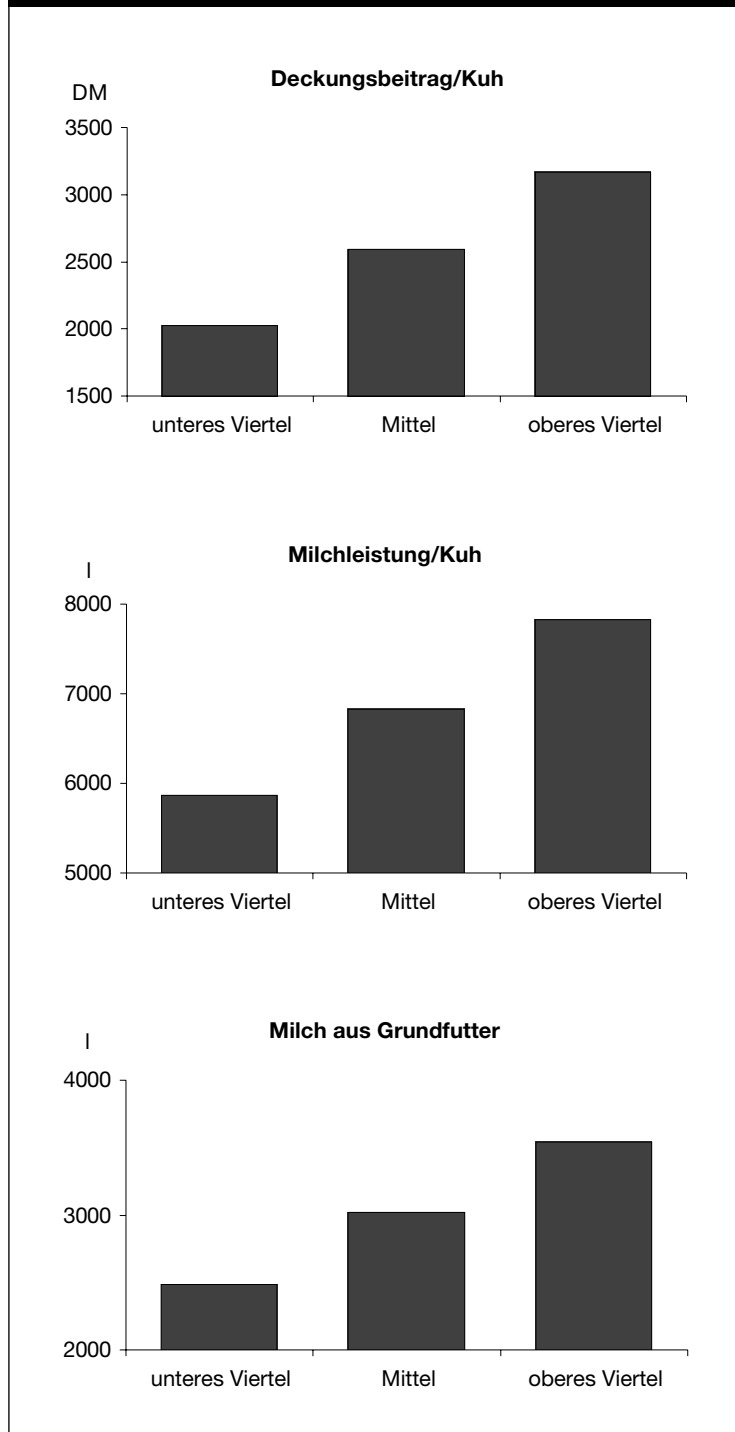
Abb. 1: Ertrag und Kosten der Grundfutterwerbung in schleswig-holsteinischen Milchviehbetrieben



Quelle: Deerberg et al. 1998

Die Ertragsangaben sind Megajoule Netto-Energieleistung.

Abb. 2:
Kenndaten von schleswig-holsteinischen Milchvieh-
betrieben in Relation zum Betriebseinkommen



Die Betriebe wurden nach ihren Einkommen in unteres Viertel, Mittel und oberes Viertel gegliedert.

Quelle: Deerberg et al. 1998

Deckungsbeitrag pro Kuh, eine hohe individuelle Milchleistung und einen hohen Anteil Grundfutterleistung erzielen (Abb. 2). Die Daten weisen diese Betriebe als die intensiv wirtschaftenden aus, die auch künftig das Bild bestimmen werden, sofern sich die Rahmenbedingungen nicht ändern.

Zusammenfassend lässt sich die Situation der Grünlandnutzung so darstellen, dass die Milchviehhaltung als die ökonomisch erfolgreichste Form für den Naturschutz kaum noch Perspektiven bietet und die für den Naturschutz günstige Weidehaltung zugunsten ganzjähriger Stallhaltung in der Rindermast weitgehend aufgegeben worden ist.

Grünlandschutz durch Vertragsnaturschutz?

In Deutschland sind derzeit für etwa 5 Millionen Hektar Verträge im Rahmen der Agrarumweltprogramme abgeschlossen, mit denen natur- und umweltgerechte Bewirtschaftungsformen gefördert werden. Darunter sind 1,3 Millionen Hektar Grünland; rund ein Viertel der Grünlandfläche. Etwa ein Drittel der Grünlandverträge sind mit speziellen naturschutzorientierten Auflagen verbunden, der überwiegende Teil 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 selten attraktiv und werden nicht angenommen. Der Vertragsnaturschutz hat sich bislang oftmals als wenig ef-

fektiv erwiesen und für viele Naturschutzziele ist der Flächenerwerb günstiger und wirkungsvoller. Die bislang geringe Wirkung der Agrarumweltprogramme beruht zum einen darauf, dass effektive Auflagen auch bei angemessener Entschädigung nur schwer in die Ausrichtung vieler Betriebe einzubauen sind, zum anderen aber auch auf den agrarpolitischen Rahmenbedingungen: Geht es beispielsweise um die Verringerung des Viehbesatzes pro Betrieb oder pro Fläche, so konkurrieren die Agrarumweltprogramme direkt mit den Tierprämien. Der Landwirt müsste nicht nur für Ertragseinbußen, sondern vor allem für entgangene Prämien entschädigt werden, was die Agrarumweltprogramme bislang erheblich verteuert und erschwert.

Neue Chancen durch die Grünlandprämie

Der Erhalt des Grünlands und eine natur- und umweltverträgliche Nutzung desselben erfordern veränderte agrarpolitische Rahmenbedingungen. Ziel muss es sein, die Grünlandnutzung zu stärken ohne Anreize zur Intensivierung der Nutzung zu geben und die Agrarförderung – so denn eine generelle Subventionierung der Landwirtschaft fortbestehen soll – kompatibel zur Förderung umweltverträglicher Wirtschaftsweisen zu gestalten. Die Einführung einer Grünlandprämie ist dazu seit langem in der Diskussion und eine alte Forderung des NABU. Am Anfang stand ursprünglich schlicht das Anliegen, das Grünland gegenüber dem Acker aufzuwerten bzw. gleichzustellen. Die Forderung nach Einführung einer Grünlandprämie wurde in der Folge oft mit der gleichzeitigen Forderung nach Abschaffung der Maisprämie verknüpft. In welchem Maße eine Verknüpfung dieser Forderungen notwendig ist, wird später diskutiert.

Ausgangspunkt für die Forderung nach einer Grünlandprämie ist die Erkenntnis, dass die bisherigen Fördermechanismen in der Form von Tierprämien und anderen produktgebundenen Subventionen deutliche Anreize zur Erhöhung der Produktion und zur Intensivierung der Nutzung geben. Tierprämien und andere produktgebundene Subventionen geben stets den Anreiz, diese möglichst weitgehend auszunutzen und die Optimierung auch begrenzter Prämienzahlen erfolgt dann dadurch, dass diese auf möglichst geringer Fläche erzielt werden. In einer im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Analyse über Möglichkeiten zur besseren Integration von Umweltbelangen in die Förderung von Tierprodukten kommen Goss et al. (1997) zu dem Schluss, dass die derzeitigen Förderinstrumente den Zielen des

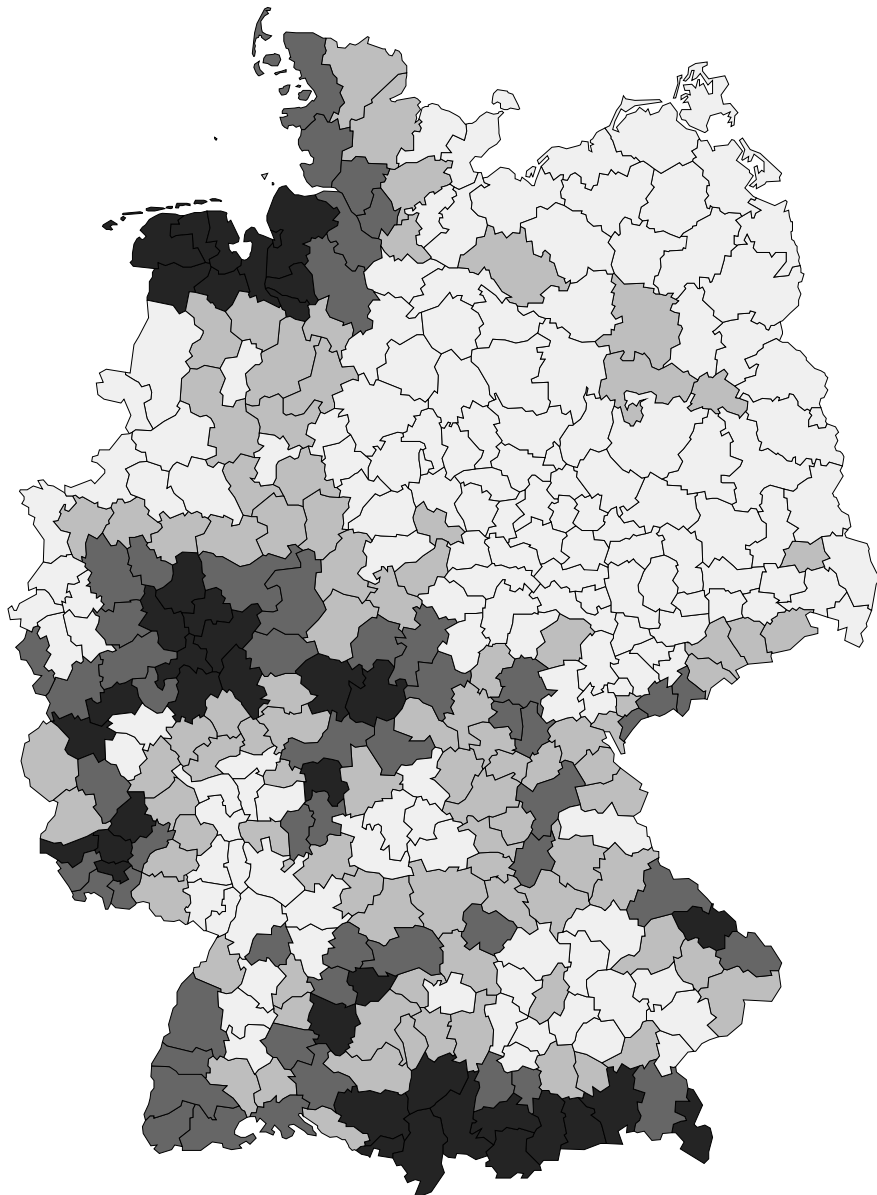
Natur- und Umweltschutzes, aber auch wesentlichen marktpolitischen Zielen der EU (Senkung der Rindfleischerzeugung) entgegen stehen. Sie empfehlen daher, die Förderung komplett in eine Flächenprämie zu überführen. Dadurch könnten die Einkommen der Landwirte gesichert werden, ohne Produktionsanreize zu geben. Dadurch könnten Maßnahmen des Umweltschutzes, die meist mit einer Verringerung des Viehbesatzes verbunden sind, leichter eingeführt werden. Zu ähnlichen Aussagen kommen Kreins et al. (1999) in der Studie „Modellanalysen zur Wirkung von Einheitsprämien“, in der sie die Wirkung einer Übertragung sämtlicher Tierprämien auf eine bundesweit einheitliche Tierprämie berechnen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass viel für die Einführung einer Grünlandprämie spricht, da u. a.

- diese einen positiven Einfluss auf die Einkommen der Landwirte hätte,
- im Bereich der öffentlichen Mittel Einsparungen zu erwarten sind,
- die Einheitsprämie Möglichkeiten bietet, Kosten bei der Förderung umweltschonender Produktionsweisen einzusparen.

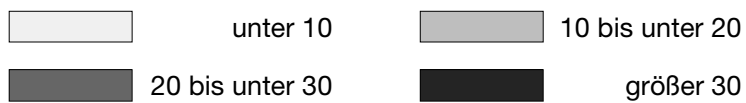
Die Modellrechnung weist in vielen Regionen einen recht hohen prognostizierten Anteil extensiv genutzten Grünlands aus, was den Erwartungen des Natur- und Umweltschutzes in die Grünlandprämie entgegenkommt (Abb. 3). Die Modellrechnung zeigt, dass die Einführung der Grünlandprämie allein bereits zu einer deutlichen Erhöhung extensiv genutzten Grünlands führen würde und für den effektiven Einsatz von Agrarumweltprogrammen eine hervorragende Basis legen würde. Vor dem Hintergrund der Entwicklung, die die EU-Agrarpolitik in den vergangenen Jahrzehnten durchlaufen hat, ist es als ein wesentlicher Vorzug der Flächenprämie anzusehen, dass sie am wenigsten in den Markt eingreift, die Landwirtschaft wirkungsvoll unterstützt ohne die Produktion unabhängig von der Nachfrage zu steuern.

Nicht notwendig ist es, dass die Grünlandprämie die Maisprämie ersetzt, denn beide Prämien werden für unterschiedliche Flächen gezahlt. Solange man den Futterbau auf Ackerflächen nicht generell ausschließen will – wofür es kaum einen Grund gäbe – kann Mais neben Grünland weiter die Ackerprämie erhalten. Sinnvoll wäre es jedoch, die Höhe der Prämien einander anzugleichen und den Futterbau auf dem Acker nicht höher als im Grünland zu subventionieren. Dies wäre ein Schritt in Richtung einer einheitlichen Grundprämie für alle

Abb. 3:
Prognostizierter Anteil extensiv genutzten Grünlands an der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach Einführung einer einheitlichen Grünlandprämie in Deutschland



in Prozent der LF



landwirtschaftlichen Flächen, die derzeit vermehrt bei Naturschutzverbänden und im AgrarBündnis diskutiert wird. Dies würde auch beinhalten, dass die Maisprämie zwar nicht abgeschafft, aber die Förderung des Ackerfutterbaus nicht auf Mais beschränkt wird. Es wäre dann einem Landwirt selbst überlassen, ob er Mais, Futterrüben oder Leguminosen als Ackerfutter anbaut. Auch wenn die Einführung einer einheitlichen Grundprämie ein wichtiges Ziel der Agrarwende ist, erscheint es angesichts der heutigen Situation des Grünlandes wichtig, die Prämie für Ackerflächen und Grünland getrennt und flächenspezifisch zu gewähren. Die Grünlandprämie muss an die Nutzung als Grünland gebunden werden und der Prämienanspruch muss beim Grünlandumbruch erlöschen, damit die Einführung der Grundprämie nicht dem Rückgang des Grünlands weiteren Vorschub leistet.

Probleme der Grünlandprämie

So sehr viele Aspekte für die Einführung der Grünlandprämie auf Kosten von Tierprämien und Preispolitik sprechen: Ihre Einführung ist nicht ohne Komplikationen möglich, denn bei einer so deutlichen Umverteilung von Subventionen kann es nicht nur Gewinner geben. Bullenmastbetrieben mit ganzjähriger Stallhaltung und Futterwerbung im Ackerbau käme eine Grünlandprämie nicht zugute. Wer dagegen derzeit Grünland bewirtschaftet käme über die Flächenprämie künftig in den Genuss höherer Zuweisungen. Milchviehbetriebe würden deutlich profitieren, da diese bislang kaum Tierprämien, künftig jedoch für ihr Grünland volle Flächenprämien erhalten würden. In vielen Regionen wären sie die wichtigsten Nutznießer der Flächenprämie. Innerhalb der Grünlandbetriebe würden die viehstarken Betrieben benachteiligt, sofern sie derzeit mehr Tierprämien erhalten, als sie über eine einheitliche Flächenprämie erhalten würden. Während die Unterschiede innerhalb der Grünlandbetriebe nicht gravierend sein dürften, kann der Verlust der Tierprämie in Betrieben mit Ackerfutterwerbung nicht ausgeglichen werden. Die Agrarpolitik ist hier in eine Sackgasse geraten, aus der es keinen einfachen Rückweg gibt, denn sie hat erhebliche Abhängigkeiten vom derzeitigen Subventionssystem geschaffen. Angesichts der Vorteile der Grünlandprämie kann dies jedoch keine generelle Abkehr von dieser Idee implizieren, sondern man kann lediglich von einer abrupten Umkehr der Politik abraten, so dass die Betriebe sich bei einer graduellen Umschichtung der Tierprämien auf eine Flächenprämie neu orientieren können.

Gegen die Grünlandprämie wird weiterhin oft vorgebracht, dass diese zu einer Erhöhung der Pachtpreise führen würde und die positiven Effekte auf die Einkommen der Landwirte an die Verpächter weitergeleitet würden. Dass die erwartete Erhöhung der Pachtpreise die positive Wirkung der Flächenprämie für die Landwirte tatsächlich nivellieren würde ist jedoch kaum zu erwarten. Die Einführung der Flächenprämie im Ackerbau hat auch dort zu keinem merklichen Effekt auf die Pachtpreise geführt. Eine einheitliche Flächenprämie hätte jedoch den Effekt, dass die Pachtpreise unterschiedlicher Standorte sich annähern würden, d. h. ertragreiche Standorte werden günstiger, ertragsarme Standorte entsprechend teurer. Dies verdeutlicht einen nicht unproblematischen Effekt einer einheitlichen Prämie, nämlich dass die Flächenprämie bei ertragsarmen Standorten und extensiven Nutzungsformen einen überproportional hohen Anteil am Einkommen ausmachen würde. Dies ist insbesondere im gesamteuropäischen Rahmen, der neben friesischer Marsch auch schottisches Hochland und spanische Dehesa umschließt, zu beachten.

Zur Vermeidung dieser Probleme gibt es zwei Möglichkeiten: zum einen kann die Flächenprämie regional und nach Standorten unterschiedlich gestaffelt werden. Zum zweiten kann die Flächenprämie an ökologische und soziale Kriterien gekoppelt werden, so dass die Höhe der Prämie einer für die Gesellschaft erbrachten Leistung entspricht. Dies sollte zugleich ein Grundsatz jeder zukunftsweisenden Agrarpolitik sein, in der es nicht mehr um die Förderung der Produktion geht, sondern darum, die Multifunktionalität der Landwirtschaft zu sichern und gezielt gesellschaftlich gewünschte Leistungen zu honorieren. Hier gilt es, möglichst einfache und transparente Indikatoren heranzuziehen wie Viehbesatz oder Nährstoffbilanz, anhand derer die Grünlandprämie ausgerichtet werden kann.

Ausblick

Aus den bislang vorliegenden Studien wird deutlich, dass die Grünlandprämie ein wichtiges und zukunftsweisendes Instrument ist, aber auch, wie schwer es ist, eine Richtungsänderung in der bislang auf Marktordnung ausgerichteten Agrarpolitik durchzuführen. Es ist daher zu fragen, ob die Umschichtung der Tierprämien auf die Flächenprämie eine isolierte Massnahme sein kann oder ob nicht weitere agrarpolitische Instrumente in einem Zug umstrukturiert bzw. aufgegeben werden sollten. Im Zusammenhang mit der Grünlandnutzung ist dabei

die Milchmarktordnung mit Quoten und Preisstützung an erster Stelle zu nennen. Es würde der Zielsetzung der Agrarwende entsprechen, auch in diesem Bereich die Marktordnung aufzugeben und die Landwirtschaft nur noch für Leistungen zu honorieren, die von der Gesellschaft gefordert werden, für die der Landwirt aber am Markt keinen Preis erzielen kann. Ein Rückzug aus Quotierung und Preispolitik hätte auch in diesem Bereich zweifellos sehr unterschiedliche Wirkungen auf die Betriebe. In der Diskussion um Fortbestand oder Abschaffung der Quoten sollte aber bedacht werden, dass die Aufwendungen für Pacht und Erwerb von Quoten von jährlich 1,7 Mrd. DM die Effekte der Preispolitik wieder zunichte machen. Der zunehmende Handel mit den Quoten führt zudem dazu, dass die Milchproduktion in finanzstarke Betriebe und Regionen abwandert. Eine Abschaffung der Quoten und eine Umschichtung der Aufwendungen für die 'Ordnung' des Milchmarktes ebenfalls in die Flächenprämie erscheint vor dem Hintergrund, dass diese auch zu erheblichen Teilen den Milchviehbetrieben zugute kommt, als ein logischer Schritt. Dies würde die zunehmende Konzentration der Milch in bestimmten Regionen langsam aufheben, da es wieder allen Betrieben offen stehen würde, Milch zu produzieren. Aus der Sicht des Natur- und Umweltschutzes wäre es ein sehr zu begrüßender Effekt, wenn dies auch wieder mehr Raum für die Weidehaltung von Fleischrindern schaffen würde.

Literatur

Deerberg, K. H., H.-J. Kunz, W. Lüpping, J. Ohrtmann & J. Thomsen (1998): Rinder-Report 1998 – Ergebnisse der Rinderspezialberatung in Schleswig-Holstein. Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein 522/23.

Goss, S., E. Bignal, G. Beaufoy & N. Banister (1997): Possible options for the better integration of environmental concerns into the various systems of support for animal products. European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, Occasional Publication Number 9, Final Report for European Commission DG XI.

Kreins, P., C. Cypris, W. Kleinhanß & D. Manegold (1999): Modellanalysen zur Wirkung von Einheitsprämien. Arbeitsmaterial der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie Nr. 7, Bonn.
Internet: <http://www.dainet.de/faa>

NABU (1999): Grünlandschutz und Agrarpolitik. Positionspapier. Bonn.

Autor

Dr. Georg Nehls, NABU BAG-Landwirtschaft
Alte Landstr. 2, 25875 Hockensbüll
georg.nehls@t-online.de